UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INTITUTO DE ARQUITETURA E URBANISMO

DO GABINETE À GAVETA

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM FLORIANÓPOLIS (2010-2014)

RENAN SANTOS GOMEZ
SÃO CARLOS, 2022

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INTITUTO DE ARQUITETURA E URBANISMO

DO GABINETE À GAVETA

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM FLORIANÓPOLIS (2010-2014)

Versão Corrigida

Dissertação apresentada ao
Insituto de Arquitetura e Urbanismo
da Universidade de São Paulo para
obtenção de título de Mestre em Ciências.

Orientadores:
Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira
Profa. Dra. Marina Toneli Siqueira

Área de Concentração: Teoria e História da
Arquitetura e Urbanismo

Financiamento: Fundação de Amparo à
Pesquisa do Estado de São Paulo -
FAPESP Processo n. 2018/26018-7

RENAN SANTOS GOMEZ

SÃO CARLOS, 2022

O presente trabalho foi realizado com o financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP Processo n. 2018/26018-7

Autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Instituto de Arquitetura e Urbanismo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

GG633g

Gomez, Renan Santos
Do gabinete à gaveta: operações urbanas consorciadas em Florianópolis (2010-2014) / Renan Santos Gomez; orientador Tomás Antonio Moreira; co orientador Marina Toneli Siqueira. -- São Carlos, 2022.
316 p.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo -- Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2022.

1. operação urbana consorciada. 2. participação popular. 3. planejamento urbano. I. Moreira, Tomás Antonio, orient. II. Siqueira, Marina Toneli, co orient. III. Título.

Bibliotecária responsável pela estrutura de catalogação da publicação de acordo com a AACR2:
Brianda de Oliveira Ordonho Sígolo - CRB - 8/8229

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato: Renan Santos Gomez

Título da dissertação: "Do gabinete à gaveta: operações urbanas consorciadas em Florianópolis (2010- 2014)".

Data da defesa: **25/05/2022**

Orientador: Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira

Comissão Julgadora:	**Resultado:**
Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira (IAU/USP)	**Não votante**
Prof. Dr. Manoel Antônio Lopes Rodrigues Alves (IAU/USP)	Aprovado
Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto (PUCPR)	Aprovado
Prof. Dr. Elson Manoel Pereira (UFSC)	Aprovado

Coordenador e Presidente da Comissão de Pós-Graduação do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo: **Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira.**

A Hânia, Rodrigo e Diego

Estou sempre com vocês, e vocês comigo.

AGRADECIMENTOS

À família de sangue: pais, irmão e avós, que sempre me apoiaram e são exemplo de resiliência todo dia. À família de escolha: Anna, minha companheira, e meus amigos que estão, perto ou longe, na jornada comigo. A Stéfanie, pelo carinho e suporte em parte desse caminho.

A Tomás Moreira e os professores que fizeram parte da minha formação, e nunca mediram esforços em elevar seus alunos em direção a construir um Brasil melhor. A Marina Siqueira por suas contribui-ções e direcionamentos, também fundamentais para esta pesquisa.

À Universidade de São Paulo, ao Instituto de Arquitetura e Urbanismo, e aos servidores técnico-administrativos, pelo suporte fundamental com a missão de prover ensino público gratuito e de qualidade.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelo apoio financeiro que viabilizou essa pesquisa, por meio do processo 2018/26018-7.

Aos entrevistados, que gentilmente cederam seu tempo para contar um pedaço da história, e à rede de pessoas que colaboraram de outras formas, entre elas professores, militantes, pesquisadores e servi-dores públicos que me apoiaram pontualmente durante o processo.

RESUMO

GOMEZ, Renan Santos. Do gabinete à gaveta: operações urbanas consorciadas em Florianópolis (2010-2014). 2022. Dissertação (Mestrado em Ciências). Instituto de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Carlos, 2022.

Florianópolis se desenvolveu, dentro do quadro de capitalismo periférico patrimonialista próprio do Brasil, reproduzindo a dominação de elites locais, que controlaram os rumos da produção do espaço urbano da cidade. A operação urbana consorciada é um dos instrumentos legislativos de controle da produção urbana presente no Estatuto da Cidade que, na teoria, tem potencial de fazer frente à potente mercadorização da cidade própria dessas dinâmicas. Florianópolis teve um processo conflituoso e polêmico de discussão e aprovação de seu novo Plano Diretor, incorporando esse instrumento urbanístico. O objetivo principal desta dissertação é de, compreendendo esse processo de forma geral, compreender nos casos das operações urbanas consorciadas de Florianópolis, como essas disputas entre os agentes urbanos e seus interesses tiveram peso no que diz respeito aos ganhos imobiliários ligados ao instrumento e suas áreas de influência. Há também, com isso, objetivos específicos de entender esses agentes urbanos e suas pautas, suas estratégias de disputa oficiais ou não, e que papéis cumpriram as comunidades socialmente vulneráveis nessas regiões de operações. A metodologia empregada foi um estudo de casos múltiplos, com utilização de entrevistas semiestruturadas, levantamento e revisão bibliográfica e análise documental. Os principais resultados obtidos foram as constatações de que as disputas em torno da formulação do plano diretor abarcaram diferentes instâncias de decisão, oficiais e extraoficiais. Elas tiveram como principal fator de influência, os interesses fragmentários de uma diversidade de agentes, mas preponderantemente daqueles portadores de uma lógica mercadológica de fazer cidade, aprofundadora dos mecanismos de empresariamento urbano ao qual o município é submetido. As operações urbanas consorciadas, absorvendo essas lógicas, foram oficialmente trazidas pelas mãos dos técnicos, que não compreenderam o funcionamento do instrumento e não o submeteram a nenhum processo participativo, minando sua viabilidade.

Palavras-chave: Operação urbana consorciada. Participação popular. Planejamento urbano.

ABSTRACT

GOMEZ, Renan Santos. From the office to the shelf: urban operation consortiums in Florianópolis (2010-2014). 2022. Dissertação (Mestrado em Ciências). Instituto de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Carlos, 2022.

Florianópolis has been developed, inserted in Brazil's typical patrimonialistic peripheral capitalist condition, reproducing its local elite's domination. The urban operation consortium is one of the urban production control legislative instruments presented in the Estatuto da Cidade that has the potential to oppose the urban production's powerful commodification inherent to these dynamics. Florianópolis had a polemic and conflicted discussion and approval process of its new master plan, incorporating this urbanistic tool. The main objective in this essay is to comprehend this process and, in Florianópolis' urban operation consortiums, how the dispute processes occurred between the urban agents and their interests, regarding its real estate gains connected to the instrument and its influence área. Therefore, there are specific objectives of understanding these urban agents and their demands, their official or unofficial dispute strategies, and what roles the socially vulnerable communities took part on these operations' regions. The used method was a multiple study case, with usage of semi-sctructured interviews, documental and data collection, revision and analysis. The obtained main results were the findings that the disputes around the master plan's formulation covered diverse decision-making levels, being them official or unofficial. They were mainly influenced by fragmentary interests from a diversity of agentes, but dominantly from those that carry a commodification logic around city making, deepening the urban entrepeneurship mechanisms to which the municipality is subjected. The urban operation consortiums, absorbing these logics, were officially brought by the hands of the technicians, which didn't comprehend the instrument and didn't submit it to any participative process, undermining its viability.

Keywords: Urban operation consortium. Popular participation. Urban planning.

CONTEÚDO

1.	DEMOCRACIA E PLANEJAMENTO URBANO	31
1.1.	DISPUTAS TERRITORIAIS NA PRODUÇÃO URBANA	31
1.2.	A TEORIA DELIBERATIVA	34
1.3.	O DISPOSITIVO NEOLIBERAL E SUA INFLUÊNCIA NA PRODUÇÃO URBANA	41
1.4.	O CASO BRASIL E A SUA FORMAÇÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DAS CIDADES	49
1.5.	CABE NO BRASIL? CONSTRUINDO ARENAS DE DISPUTA	54
2.	CONSTRUINDO OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS	77
2.1.	EXPERIÊNCIAS ANTERIORES	78
2.2.	O ABISMO DA TEORIA E DA PRÁTICA DAS OUCS EM 4 PILARES DE SUSTENTAÇÃO	86
2.2.1.	DOIS PILARES QUE SE AMARRAM	88
2.2.2.	TERCEIRO E QUARTO PILARES	105
2.3.	UM MODELO DE CIDADE E GESTÃO	116
2.3.1.	QUAL É O FUTURO DAS OUCS?	119
3.	FORMAÇÃO URBANA E PLANEJAMENTO DE FLORIANÓPOLIS	127
3.1.	ANTECEDENTES	128
3.1.1.	PLANEJAMENTO DE GABINETE E VISÃO TELEOLÓGICA	139
3.2.	DO NG ATÉ A APROVAÇÂO	154
4.	AS OUCS DE FLORIANÓPOLIS	203
4.1.	A ABORDAGEM DO INSTRUMENTO URBANÍSTICO NO TEMPO	204
4.2.	ESTUDOS DE CASO	221
4.2.1.	SACO DOS LIMÕES	223
4.2.2.	CONTINENTE	243
4.2.3.	CANASVIEIRAS	263
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	287
	ANEXOS	307

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. DELINEAMENTO DA PESQUISA. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA. 17

FIGURA 2. REPRODUÇÃO DIAGRAMÁTICA DO ENCADEAMENTO DE INFORMAÇÕES E EVIDÊNCIAS COLETADAS DURANTE A PESQUISA. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA. 19

FIGURA 3. ESQUEMA DIAGRAMÁTICO DOS GRUPOS DE ENTREVISTADOS E IDENTIFICAÇÃO ALFANUMÉRICA DOS ENTREVISTADOS. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA. 20

FIGURA 4. ÁREA DA OUC ACLO, À ESQUERDA, COM ÁREAS PASSÍVEIS DE REALIZAÇÃO DE OUC NO MUNICÍPIO. RETIRADO DE BELO HORIZONTE, 2014. 84

FIGURA 5. INFOGRÁFICO INDICANDO O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA OUC ACLO. DISPONÍ-VEL EM: HTTP://PUB.INDISCIPLINAR.COM/OUC-NOVA-BHACLO/ ACESSO EM 27/03/2021. 85FIGURA 6. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO COM LOTES E EDIFÍCIOS (2012) EM FLORIANÓPOLIS. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS GEORREFERENCIADOS DE IPUF 124

FIGURA 7. VERTICALIZAÇÃO 2012 (CATEGORIZADO). FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS GEORREFERENCIADOS DE IPUF. 125

FIGURA 8. RENDA MÉDIA SETORES CENSITÁRIOS 2010 (GRADUADO EM SALÁRIOS MÍNIMOS - S.M.). FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS GEORREFERENCIADOS DE IPUF/IBGE. 126

FIGURA 9. DENSIDADE 2010 (GRADUADO EM QUANTIL). FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS GEORREFERENCIADOS DE IPUF/IBGE. 127

FIGURA 10. MUNICÍPIOS DA ÁREA CONURBADA E REGIÃO METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM SUGAI, 2015; KRONENBERGER E SABOYA, 2019; DADOS GEORREFERENCIADOS DE IPUF. 128

FIGURA 11. ÍNDICE SOCIOECONÔMICO EM CLASSES A A E NA ÁREA CONURBADA; INTEGRAÇÃO GLOBAL NA ÁREA CONURBADA; PGV FLORIANÓPOLIS 2021. FONTE: KRONENBERGER E SABOYA, 2019; PMF, 2021. 129

FIGURA 12. A) ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS; B) ESTABELECIMENTOS DE ENSINO; C) ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE, NA ÁREA CONURBADA. FONTE: KRONEN-BERGER E SABOYA, 2019 130

FIGURA 13. DIAGRAMA DOS PLANOS DIRETORES DE FLORIANÓPOLIS. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM WOLFF, 2015, P. 32. 134

FIGURA 14. ABRANGÊNCIA DOS PDS DE 1976, TRINDADE, BALNEÁRIOS E A ÁREA LIMITE DO DISTRITO SEDE PELA LEI Nº 4805/77. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM WOLFF, 2015, PP. 151, 155 E 156. 139

FIGURA 15. PRINCIPAIS VIAS DE ACESSO ESTABELECIDAS PARA OS EIXOS DE EXPANSÃO DAS ELITES E EXTREMOS DE RENDA 2010. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM KRONENBERGER E SABOYA, 2019 E SUGAI, 2015. 142FIGURA 16. NÚCLEOS DISTRITAIS. FONTE: IPUF APUD. SABOYA, 2010. 151

FIGURA 17. COMPOSIÇÃO DO NGM E SUAS REPRESENTAÇÕES. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, COM BASE NAS ATAS DE AUDIÊNCIAS PÚBLI-CAS E REUNIÕES DO NG (2006-2013); ROCHA, 2015; SABOYA, 2010. 152

FIGURA 18. ORGANOGRAMA FUNCIONAL PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO. FONTE: IPUF APUD. ROCHA, 2015, P. 80 153

FIGURA 19. FLUXOGRAMA DE TRABALHO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO. FONTE: IPUF APUD. ROCHA, 2015, P. 81 154

3.2.1. AS SUCESSIVAS VERSÕES DE PLANO DIRETOR E SEUS AGENTES ENVOLVIDOS 165

3.2.2. FUTEBOL DE CAVALO MORTO 188

FIGURA 20. COMPARATIVO ENTRE A COMPOSIÇÃO DO NGM (2006-2013) E DO CONSELHO DA CIDADE (2018-2021). FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE NAS ATAS DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E REUNIÕES DO NG (2006-2013); ROCHA, 2015; SABOYA, 2010; FLORIANÓPOLIS; IPUF, 2018A 193

FIGURA 21. ÁREAS SUJEITAS A OUC DE REALIZAÇÃO NECESSÁRIA - ANTEPROJETO DE LEI PLANO DIRETOR DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE FLO-RIANÓPOLIS, DE 16/03/2010. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, COM BASE EM DADOS DA CEPA/IPUF E ÁVILA (2013A, P. 54). 200

FIGURA 22. ÁREAS SUJEITAS A OPERAÇÕES URBANA CONSORCIADAS - ANTEPROJETO DO PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS, DE 11/04/2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, COM BASE EM DADOS DO IPUF E ÁVILA (2013B). 205

FIGURA 23. ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA NO MUNICÍPIO E AUES – MENSAGEM Nº 073/2013 – PLANO DIRETOR DE URBA-NISMO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, COM BASE EM DADOS DO IPUF (FLORIANÓPOLIS, 2013). 207

FIGURA 24. ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA OUC E AUES. PLANO DIRETOR DE URBANISMO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS (PDUMF) – 17/01/2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, COM BASE EM DADOS DO IPUF (FLORIANÓPOLIS, 2014). 210

FIGURA 25. ESQUEMA DE DISTRIBUIÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO NO SACO DOS LIMÕES. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM FLORIANÓPOLIS, 2014. 218

FIGURA 26. ANO DE CONSTRUÇÃO DAS EDIFICAÇÕES NA REGIÃO DO SACO DOS LIMÕES POR LOTE (CATEGORIZADO). FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS GEOR-REFERENCIADOS DE IPUF, 2012. 219

FIGURA 27. LOTES + EDIFICAÇÕES NA REGIÃO DO SACO DOS LIMÕES. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS GEORREFERENCIADOS DE IPUF, 2012. 220

FIGURA 28. VERTICALIZAÇÃO DA REGIÃO DO SACO DOS LIMÕES (CATEGORIZADO). FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS GEORREFERENCIADOS DE IPUF, 2012. 221

FIGURA 29. ZONEAMENTO DO BAIRRO SACO DOS LIMÕES NA ANTEPROJETO DE 2010. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DE IPUF, 2010. 221

FIGURA 30. ZONEAMENTO DO BAIRRO SACO DOS LIMÕES NO ANTEPROJETO DE 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DE IPUF, 2012. 222

FIGURA 31. ZONEAMENTO DO BAIRRO SACO DOS LIMÕES NO PL DE 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013. 223

FIGURA 32. ZONEAMENTO DO BAIRRO SACO DOS LIMÕES NO PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2014. 223

FIGURA 33. IDENTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS DE MICROZONEAMENTO POR TIPO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012. 226

FIGURA 34. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO MICROZONEAMENTO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE O ANTEPROJETO DE 2012 E PL DE 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013 227

FIGURA 35. IDENTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO MICROZONEAMENTO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE O PROJETO DE LEI DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 227

FIGURA 36. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA BÁSICO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012. 228

FIGURA 37. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA BÁSICO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE O ANTEPROJETO DE 2012 E PL DE 2013. FON-TE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 228

FIGURA 38. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA BÁSICO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 229

FIGURA 39. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA MÍNIMO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012. 229

FIGURA 40. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA MÍNIMO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE OS ANTEPROJETO DE 2012 E PL DE 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 230

FIGURA 41. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA MÍNIMO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 230

FIGURA 42. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA MÁXIMO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012. 231

FIGURA 43. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA MÁXIMO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE OS ANTEPROJETO DE 2012 E PL DE 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 231

FIGURA 44. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA MÁXIMO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 232

FIGURA 45. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO GABARITO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012. 232

FIGURA 46. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO GABARITO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE OS ANTEPROJETO DE 2012 E PL DE 2013. FON-TE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.. 233

FIGURA 47. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO GABARITO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 233

FIGURA 48. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NA TAXA DE OCUPAÇÃO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012. 234

FIGURA 49. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NAS TAXAS DE OCUPAÇÃO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE OS ANTEPROJETO DE 2012 E PL DE 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 234

FIGURA 50. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NAS TAXAS DE OCUPAÇÃO NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 235

FIGURA 51. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NA DENSIDADE POPULACIONAL (HAB/HA) NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012. 235

FIGURA 52. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NA DENSIDADE POPULACIONAL (HAB/HA) NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE OS ANTEPROJETO DE 2012 E PL DE 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 236

FIGURA 53. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NA DENSIDADE (HAB/HA) NO BAIRRO SACO DOS LIMÕES ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 236FIGURA 54. ESQUEMA DE DISTRIBUIÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO NO SACO DOS LIMÕES. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM FLORIANÓPOLIS, 2014. 237

FIGURA 55. ANO DE CONSTRUÇÃO DAS EDIFICAÇÕES NA REGIÃO DO CONTINENTE POR LOTE (CATEGORIZADO). FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS GEORREFE-RENCIADOS DE IPUF, 2012. 238

FIGURA 56. LOTES + EDIFICAÇÕES NA REGIÃO DO CONTINENTE. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS GEORREFERENCIADOS DE IPUF, 2012. 239

FIGURA 57. VERTICALIZAÇÃO DA REGIÃO DO CONTINENTE (CATEGORIZADO). FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS GEORREFERENCIADOS DE IPUF, 2012. 240

FIGURA 58. ZONEAMENTO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO NO ANTEPROJETO DE 2010. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010. 241

FIGURA 59. ZONEAMENTO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO NO ANTEPROJETO DE 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012. 242

FIGURA 60. ZONEAMENTO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO NO PL DE 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DE FLORIA-NÓPOLIS, 2013. 242

FIGURA 61. ZONEAMENTO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO NO PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DE FLO-RIANÓPOLIS, 2014. 243

FIGURA 62. IDENTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO MICROZONEAMENTO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012. 247

FIGURA 63. IDENTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO MICROZONEAMENTO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2012 E O PL DE 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 247

FIGURA 64. IDENTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO MICROZONEAMENTO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 248

FIGURA 65. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA BÁSICO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012. 248

FIGURA 66. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA BÁSICO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE O ANTEPROJETO DE 2012 E PL 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 249

FIGURA 67. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA BÁSICO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE O PL 2013 E O ANTEPROJETO DE 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 249

FIGURA 68. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA MÍNIMO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012. 250

FIGURA 69. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA MÍNIMO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE O ANTEPROJETO DE 2012 E PL 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 250

FIGURA 70. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA MÍNIMO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 251

FIGURA 71. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA MÁXIMO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012. 251

FIGURA 72. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA MÁXIMO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE O ANTEPROJETO DE 2012 E PL 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 252

FIGURA 73. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA MÁXIMO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 252

FIGURA 74. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO GABARITO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012. 253

FIGURA 75. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO GABARITO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE O ANTEPROJETOS DE 2012 E PL 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 253

FIGURA 76. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO GABARITO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 254

FIGURA 77. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NAS TAXAS DE OCUPAÇÃO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓ-POLIS, 2010; 2012. 254

FIGURA 78. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NAS TAXAS DE OCUPAÇÃO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE O ANTEPROJETO DE 2012 E PL 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 255

FIGURA 79. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NAS TAXAS DE OCUPAÇÃO DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 255

FIGURA 80. DENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NA DENSIDADE (HAB/HA) DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRAÃO ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012. 256

FIGURA 81. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NA DENSIDADE POPULACIONAL (HAB/HA) DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRA-ÃO ENTRE O ANTEPROJETO DE 2012 E PL 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 256

FIGURA 82. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NA DENSIDADE POPULACIONAL (HAB/HA) DOS BAIRROS CAPOEIRAS, ESTREITO, COQUEIROS E ABRA-ÃO ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 257

FIGURA 83. LOTES + EDIFICAÇÕES NA REGIÃO DO DISTRITO DE CANASVIEIRAS. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS GEORREFERENCIADOS DE IPUF, 2012. 258

FIGURA 84. ESQUEMA DE DISTRIBUIÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM FLORIANÓPOLIS, 2014. 259

FIGURA 85. VERTICALIZAÇÃO POR ANDARES NA REGIÃO DO DISTRITO DE CANASVIEIRAS (CATEGORIZADO). FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS GEORREFEREN-CIADOS DE IPUF, 2012. 260

FIGURA 86. ANO DE CONSTRUÇÃO DAS EDIFICAÇÕES NA REGIÃO DO CONTINENTE POR LOTE (CATEGORIZADO). FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS GEORREFE-RENCIADOS DE IPUF, 2012. 261

FIGURA 87. ZONEAMENTO DO DISTRITO DE CANASVIEIRAS NO ANTEPROJETO DE 2010. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010. 262

FIGURA 88. ZONEAMENTO DO DISTRITO DE CANASVIEIRAS NO ANTEPROJETO DE 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012. 262

FIGURA 89. ZONEAMENTO DO DISTRITO DE CANASVIEIRAS NO PL DE 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013. 263

FIGURA 90. ZONEAMENTO DO DISTRITO DE CANASVIEIRAS NO PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2014. 266

FIGURA 91. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA BÁSICO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012 270

FIGURA 92. IDENTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO MICROZONEAMENTO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE O ANTEPROJETO DE 2012 E O PROJETO DE LEI DE 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 270

FIGURA 93. IDENTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO MICROZONEAMENTO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE O PROJETO DE LEI DE 2013 E O PDUMF 2014. FON-TE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 271

FIGURA 94. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA BÁSICO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012. 271

FIGURA 95. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA BÁSICO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE O ANTEPROJETO DE 2012 E PL 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 272

FIGURA 96. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA BÁSICO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. ELABORA-ÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 272

FIGURA 97. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA MÍNIMO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012. 273

FIGURA 98. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA MÍNIMO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE O ANTEPROJETO 2012 E PL DE 2013. FON-TE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 273

FIGURA 99. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA BÁSICO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 274

FIGURA 100. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA MÁXIMO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. ELABO-RAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012 274

FIGURA 101. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA MÁXIMO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE O ANTEPROJETO 2012 E PL DE 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 275

FIGURA 102. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO CA MÁXIMO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 275

FIGURA 103. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO GABARITO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012 276

FIGURA 104. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO GABARITO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE O ANTEPROJETO 2012 E PL DE 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 276

FIGURA 105. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO GABARITO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 277

FIGURA 106. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO TO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORA-ÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012 277

FIGURA 107. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO TO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE O ANTEPROJETO 2012 E PL DE 2013. FONTE: ELABO-RAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013. 278

FIGURA 108. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NO TO NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORA-ÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 278

FIGURA 109. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NA DENSIDADE POPULA-

CIONAL (HAB/HA) NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE OS ANTEPROJETOS DE 2010 E 2012. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012 279

FIGURA 110. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NA DENSIDADE POPULACIONAL (HAB/HA) NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE O ANTEPROJETO 2012 E PL DE 2013. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013 279

FIGURA 111. IDENTIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS NA DENSIDADE POPULACIONAL (HAB/HA) NO DISTRITO DE CANASVIEIRAS ENTRE O PL DE 2013 E O PDUMF 2014. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DADOS DE FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014. 280

A rápida expansão urbana enfrentada pelo Brasil não tem sido encarada de maneira completa pelas gestões urbanas, agravando a desigualdade socioespacial dos contextos citadinos. Essa desigualdade é sintoma das relações, dentro do sistema capitalista, que uma diversidade de atores e o capital têm na sua função conjunta de construção do espaço habitado, preponderantemente aquele que se faz urbano. Constituído e desenvolvido em lógicas de produção do espaço subsumidas aos interesses de acumulação dos grupos que concentram dinheiro e poder, o urbano se constrói, se destrói e se reconstrói dentro dos ciclos de crises próprios do sistema vigente.

Nessa toada, o cidadão enfrenta enormes barreiras para conseguir representação ou envolvimento nas disputas pela produção do espaço. No lugar de um paradigma de produção urbana guiado pelo uso da cidade e pela busca por qualidade de vida, ele testemunha a efetivação de um modelo de cidade preponderantemente moldado para favorecer a circulação, reprodução e acumulação do capital.

Essa produção das cidades, atrelada intimamente com as forças mercadológicas que a acompanha, gera historicamente diferentes tratamentos espaciais, que causam e também são causados pela presença de uma setorização urbana organizada a partir de critérios socioeconômicos. As localizações, constituídas de uma construção social do espaço urbano, ditam o preço da terra e, com isso, a democratização do seu acesso. Como reflexo e alimento dessa dinâmica, a cidade é incentivada ao espraiamento em um processo contínuo de produção de novas fronteiras, com um urbano existente que cresce em valor da terra conforme o perímetro da cidade avança por sobre as áreas rurais, na contramão dos modelos de desenvolvimento urbanístico contemporâneos e por vezes das próprias legislações urbanas vigentes nos municípios.

Tais afirmações nos levam a entender a cidade como uma espécie de conjunto de mercadorias de valor flutuante, interdependentes, cuja posição e importância transforma-se em uma causadora de conflitos sociais e ambientais. Esse processo vigente é alimentado pelas próprias gestões governamentais, que não providenciam e/ou não mantém satisfatoriamente os cada vez mais necessários equipamentos e infraestrutura urbana exigidos nas cidades que se espraiam pelo país. Com isso, a população é prejudicada e vitimizada pela falta de otimização dos espaços, com cada vez maior dificuldade de acesso a esses serviços. Algumas áreas, nesse ínterim, concentram infraestrutura e equipamentos em detrimento de outras, que sofrem uma situação de abandono e descaso governamental.

Essa situação, reconhecida e generalizada para o Brasil, pode ser ilustrada por meio do exemplo de Florianópolis, cidade que engloba os estudos de caso múltiplos dessa pesquisa. O município se desenvolveu, dentro do quadro patrimonialista de desenvolvimento próprio do Brasil, reproduzindo a dominação de elites locais, que controlaram os rumos da produção do espaço urbano da cidade. Assim como em tantos outros municípios país afora, combinou a criação de localizações privilegiadas para essas elites com a segregação imposta de populações mais pobres para fora das áreas de interesse, preponderantemente, para o caso de Florianópolis, para fora da Ilha e para cidades vizinhas. A cidade é a capital do estado de Santa Catarina, e é município sede de sua região metropolitana, que abriga 22 municipalidades.

O sistema de cidades associadas a Florianópolis, principalmente a conurbação produzida entre São José, Palhoça e Biguaçu, dessa forma, funciona como um conjunto de satélites da capital, abrigando

populações de muito menor poder aquisitivo e que carregam uma relação histórica de dependência socioeconômica em relação à "Ilha da Magia". Dentro do ideário de "cidade empresa" competitiva, Florianópolis sustenta uma imagem circunscrita somente à sua ilha, de riqueza e êxito administrativo, de "qualidade de vida" e desenvolvimento sustentável, mas transferindo boa parte da sua pobreza para esse sistema conurbado no continente.

Considerando-se esse quadro, que ferramentas estão disponibilizadas para combatê-lo? Novos instrumentos legislativos de controle da produção urbana são parte do arsenal existente para fazer frente à potente mercadorização das cidades presenciada no Brasil nos últimos anos. Um deles, que será estudado mais a fundo na pesquisa, inclusive visa se utilizar de algumas das determinantes mercadológicas já presentes na produção das cidades em favor das novas propostas contidas no Estatuto da Cidade e de gerar uma mudança da forma tradicional brasileira de se produzir cidades: as chamadas operações urbanas consorciadas (OUCs).

Esse instrumento, apesar de, em teoria, funcionar dentro dos preceitos do Estatuto da Cidade, em diversos casos de aplicação são observadas, entre outras mudanças, a manutenção e aprofundamento do beneficiamento direcionado a grupos específicos atrelados a interesses de mercado perante a formação urbana e a valorização assimétrica em relação às melhorias implementadas. Entre outros efeitos, essas experiências levaram a um processo gradual de gentrificação, e até um mais ativo e mais imediato de remoção das populações de baixa renda no âmbito dessas operações, situação criada por diversas circunstâncias e produto de um esforço mercadológico de determinados grupos no direcionamento operativo do instrumento urbanístico.

Em observância a esses experimentos brasileiros, urge que as populações se organizem para fazer frente aos processos que se prenunciam com a implementação desses instrumentos e participar das disputas sobre o controle dessas operações para incorporar seus interesses. É entendido, para as OUCs, que a participação da sociedade civil, nesse contexto, deve ocorrer em dois momentos. Um, referente aos processos decisórios sobre sua estruturação prévia no plano diretor, e outro, na gestão de cada OUC, durante sua implementação.

A compreensão das bases teóricas e de aplicação do instrumento, dessa forma, são fundamentais para se compor uma perspectiva de porquê os processos de melhoramentos vislumbrados pelo Estatuto se afastam de seus objetivos e procedimentos originais, e de que maneira sua estruturação inicial dentro dos planos diretores podem sofrer influência da sociedade civil organizada, fazendo com que as OUCs possam adotar, desde o princípio, critérios verdadeiramente inclusivos e operativos em prol de maior acesso à cidade por parte das populações, proteção ao meio ambiente e sustentabilidade.

Florianópolis teve um processo conflituoso e polêmico de discussão e aprovação de seu novo Plano Diretor, que se arrastou por mais de uma década desde a criação de seu grupo executivo até sua aprovação final em agosto de 2017. A construção do Plano teve algumas fases que bloquearam a efetividade do processo participativo e, no momento de proposição do Plano, permitiram mais de trezentas emendas aprovadas na câmara dos vereadores. Esse conjunto de fatores culminou em disputas judiciais sobre o plano diretor a partir de 2014, e levaram a questionar de que forma os processos de decisão dentro desse plano diretor foram levados, com quais pautas e por quais agentes de fato, principalmente nos casos observados de suas Áreas Prioritárias para Operação Urbana Consorciada propostas e momentaneamente aprovadas.

A pesquisa se ateve, com isso, a elementos de disputa que regulam onde, o quê e quanto se pode construir – traduzíveis na localização dos perímetros das OUCs e em alguns dos índices urbanísticos que regulam o uso do solo dentro desses perímetros e em suas imediações, principalmente o gabarito, dado que este foi tema de destaque nas disputas ocorridas entre os agentes identificados durante a pesquisa.

As premissas sustentadoras do instrumento OUC no município tiveram diversas versões e estudos, que chegaram a propor até onze OUCs até a aprovação das sete atuais observadas na última versão de seu Plano Diretor. Dada a aprovação recente do Plano Diretor de Florianópolis e a perspectiva das OUCs identificadas passarem por novos processos de discussão, redesenho e redefinição por meio de lei própria, o contexto careceu de um estudo de como se deram as discussões que ocorreram durante sua proposição e do acompanhamento dos embates que dali se desenvolveram.

Tendo já havido grandes experiências no Brasil das quais se tomar nota e obter críticas, teria Florianópolis se apropriado desses exemplos para transformá-los nas OUCs aprovadas em seu Plano Diretor de Urbanismo vigente? E como? O caso de Florianópolis, com recorte temporal entre 2010 e 2014, é escolhido para se obter uma verificação das novas versões da construção desse instrumento urbanístico no Brasil, da inclusão e dos moldes de processos participativos, e que espaço nesses processos tiveram as populações potencialmente afetadas por esses instrumentos.

OBJETIVOS

O objetivo principal da pesquisa é compreender, nos casos das operações urbanas consorciadas de Florianópolis, como ocorreram os processos de disputas entre os agentes urbanos e seus interesses, no que diz respeito aos ganhos imobiliários ligados ao instrumento e suas áreas de influência, traduzíveis, especialmente, nas disputas pelos perímetros, pelo zoneamento e índices urbanísticos para a construção, preponderantemente o gabarito. O foco é na participação popular dentro das deliberações do seu plano diretor vigente, mas com atenção para outras estratégias e procedimentos que compuseram as disputas, como, por exemplo, interferências a partir de emendas pelo legislativo na Câmara dos Vereadores.

Para tanto, são apresentados os seguintes objetivos específicos:

- Entender os agentes urbanos e suas pautas nas OUCs no caso de Florianópolis, referentes ao zoneamento, perímetro das OUCs e os índices urbanísticos na cidade, preponderantemente os limites de gabarito;
- Analisar as estratégias de disputa, seja pela participação popular, seja por interferências alheias a esse processo, como por exemplo em votações de emendas na Câmara dos Vereadores, no decorrer da estruturação de propostas de OUCs identificadas no Plano Diretor de Urbanismo de Florianópolis.
- Compreender as ações das comunidades socialmente vulneráveis nas regiões com OUCs identificadas no Plano Diretor em Florianópolis/SC.

PLANO DE TRABALHO E METODOLOGIA

Essa investigação se propôs a abordar a participação popular e outras estratégias e procedimentos que compõem uma disputa pelo planejamento e produção da cidade e suas localizações dentro das decisões recentes de OUCs em Florianópolis como *unidade de análise* (YIN, 2004). As situações ana-

lisadas tiveram formas singulares, com um conjunto amplo de variáveis, mas que ainda puderam responder a generalizações dentro do contexto da pesquisa. Dessa forma, se prestou a *explicar* os vínculos causais desses determinados eventos, de forma a apontar de que maneira as dinâmicas expostas poderiam ser empregadas em outras situações, propondo-se como um *estudo de caso explanatório* (YIN, 2004, p. 23).

Foi feita uma leitura dos processos participativos de decisão das OUCs no Plano Diretor da cidade, numa contabilização de sete perímetros aprovados. Desses, foram selecionados três, após identificação das suficientes caracterizações socio-territoriais desses perímetros, para se obter, de forma aprofundada, as discussões e decisões que os envolveram. As regiões de OUC escolhidas para estudo de caso foram das OUCs Continente, Saco dos Limões e Canasvieiras. Dessa forma, além de se qualificar como explanatória, a pesquisa abordou uma unidade de análise contenedora de diversos objetos empíricos, o que categoriza esse estudo como um *estudo de casos múltiplos* (YIN, 2004).

Os materiais e métodos de pesquisa utilizados nesses estudos de caso são constituídos de levantamento e revisão bibliográfica de livros, teses, dissertações, trabalhos de conclusão de curso, artigos publicados em periódicos, nacionais e internacionais, assim como outras fontes que surgiram no processo de pesquisa; Elaboração de fichamentos e análise de referências; Levantamento e análise documental e de dados da prefeitura de Florianópolis, censos demográficos do IBGE, mapeamentos das legislações urbanísticas nos territórios estudados desde a aprovação do Estatuto da Cidade (com atenção especial ao histórico de aprovação da Lei Complementar nº 482, às cartografias referentes aos perímetros das OUCs, ao zoneamento da cidade e a seus índices construtivos), atas de reuniões, de oficinas e de discussões envolvendo a criação das OUCs de Florianópolis; Planejamento e execução de entrevistas com agentes urbanos identificados dentro dos processos decisórios da criação das OUCs escolhidas em Florianópolis.

Para favorecer a visualização do conjunto da pesquisa apresenta-se um diagrama com seu delineamento a seguir:

Delineamento da pesquisa

Tema	Planejamento urbano
Objeto	Participação popular
Problema	A participação encontra barreiras para se fazer valer nos procedimentos decisórios urbanos
Objetivo geral	Compreender os processos de disputas por índices urbanísticos entre os agentes urbanos e seus interesses, com foco na participação popular e outras estratégias de disputa dentro das deliberações do plano diretor de Florianópolis 2014.
Objetivos específicos	Entender os agentes urbanos e suas pautas nas regiões de OUCs em Florianópolis, referentes a índices construtivos, zoneamento e perímetros do instrumento Identificar as estratégias de disputa no decorrer da estruturação das OUCs identificadas no plano diretor de Florianópolis Compreender as ações das comunidades vulneráveis nas regiões com OUCs no plano diretor de Florianópolis
Método	Estudo de casos múltiplos
Ferramentas	Levantamento e revisão bibliográfica; Levantamento e análise documental; Observação; Entrevistas semiestruturadas
Objeto Empírico	Processo particiapativo na criação das OUCs de Florianópolis

Figura 1. Delineamento da pesquisa. Fonte: Elaboração própria.

Para se atingir os objetivos previamente citados, o trabalho se dividiu em 3 etapas de obtenção de informações, como disposto no diagrama da Figura 2. Na Etapa 1 - "Cidade em disputa", foi feito um embasamento teórico que promoveu discussões sobre a questão da terra como capital e a mais-valia urbana; modelos democráticos; neoliberalismo e cidade-empresa; produção patrimonialista do espaço urbano na formação urbana brasileira; enquadraram-se em um momento de compreensão do pano de fundo das disputas sobre a produção das cidades brasileiras, em aproximação com o caso de Florianópolis. Um segundo momento dessa primeira Etapa se debruçou sobre a instrumentalização da sociedade civil organizada nessas disputas, a institucionalização da participação e a conformação das legislações que amparam os instrumentos urbanísticos, preponderantemente as OUCs como ferramental de análise do objeto empírico da pesquisa.

Na Etapa 2 - "O Caso de Florianópolis", abordou-se o histórico de formação urbana de Florianópolis e constituiu-se as correlações entre as dinâmicas de fundo discutidas nas etapas anteriores e suas particularidades, abordando seu desenvolvimento desigual e segregador promovido pelas elites locais e o histórico do planejamento urbano no município, perpassando as disputas que se estabeleceram no processo de produção do último plano diretor vigente.

Na Etapa 3 – "Processos decisórios sobre as OUCs de Florianópolis", foi analisado o Histórico das

OUCs propostas no Plano Diretor até a aprovação de 2014, sua constituição e os interesses que as promoveram, bem como a-participação dos agentes em sua estruturação.

Como parte das informações coletadas, foram reunidos relatos de agentes envolvidos nos processos de decisões sobre os processos de definição do plano diretor e das OUCs de Florianópolis, através da realização de entrevistas semiestruturadas. Esses entrevistados contribuíram, através de suas falas, na estruturação dos principais pontos levantados sobre a condução de um processo participativo em suas diferentes fases, destacando como algumas particularidades da condução do caso de Florianópolis influenciou o resultado das propostas publicizadas pelo município entre 2010 e 2014, recorte temporal desta pesquisa e que contiveram OUCs como instrumento urbanístico a ser utilizado pelas gestões municipais na constituição do espaço urbano de Florianópolis.

Os participantes foram entrevistados de forma sigilosa, e suas identidades foram substituídas por códigos alfanuméricos. Esses códigos, configurados de acordo com a exemplificação da Figura 3, se dão por até 3 partes e dividem os participantes em grupos de representação, de acordo com o papel preponderante que cada agente teve no processo, levando-se em conta os interesses da pesquisa. A primeira parte do código alfanumérico se dá por uma letra, que denota o grupo de representação principal do participante, a saber: A – representação direta; D – representação difusa; E – executivo e técnicos; L – legislativo.

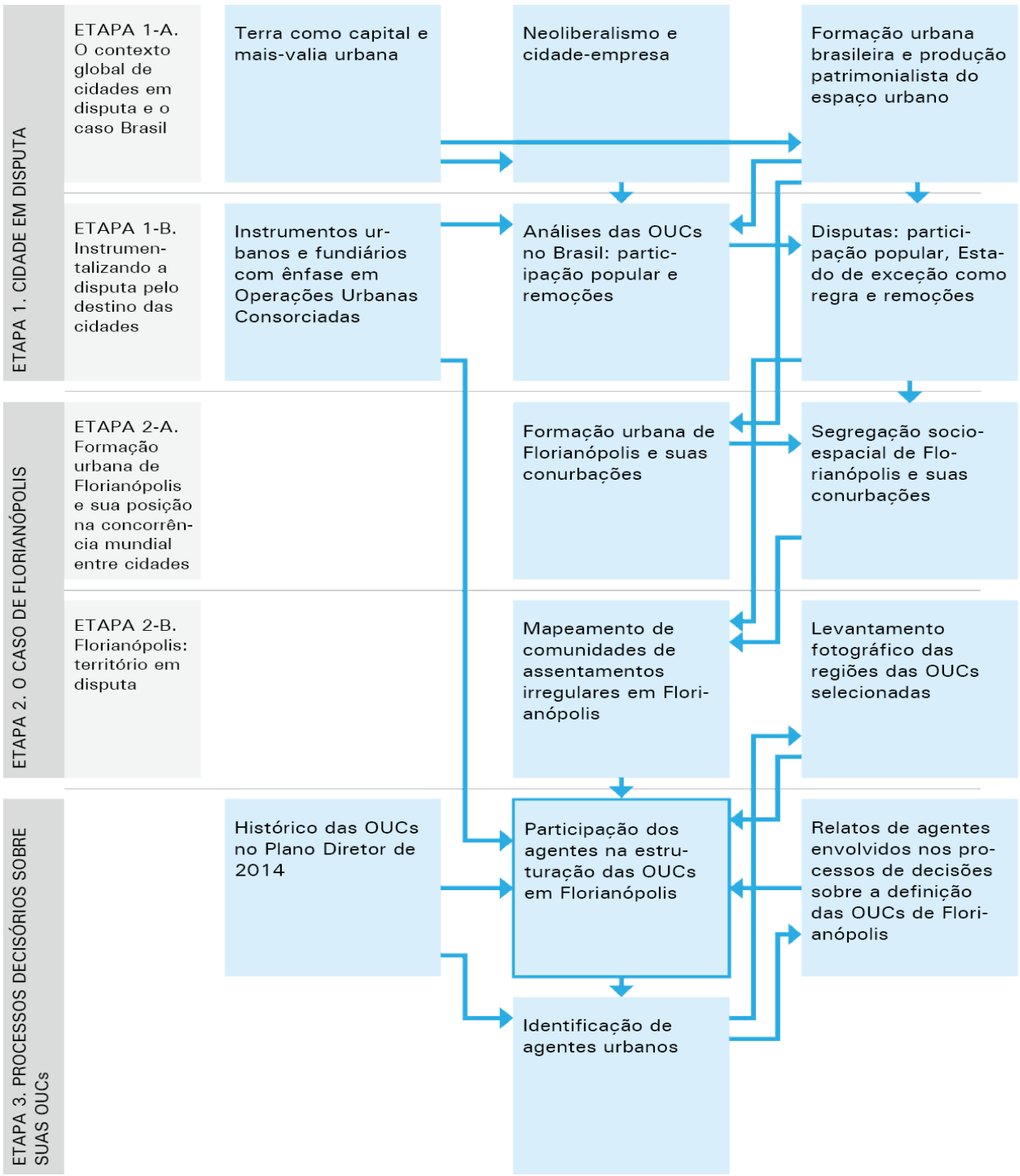


Figura 2. Reprodução diagramática do encadeamento de informações e evidências coletadas durante a pesquisa. Fonte: Elaboração própria.

Em seguida, um número representa a entidade principal, dentro de cada grupo de representação, que o participante se insere, seguida de uma letra para o caso de haver mais de um indivíduo a ser entrevistado dentro de cada representação. (Por exemplo: A12A e A12B representariam os participantes selecionados ligados à representação direta de um dos distritos; A15A e A15B representariam indivíduos ligados a *outro* distrito). As entrevistas foram todas gravadas e transcritas, com aval dos participantes e com assinatura de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, em conformidade com as exigências da Plataforma Brasil de procedimentos éticos em pesquisas com seres humanos.

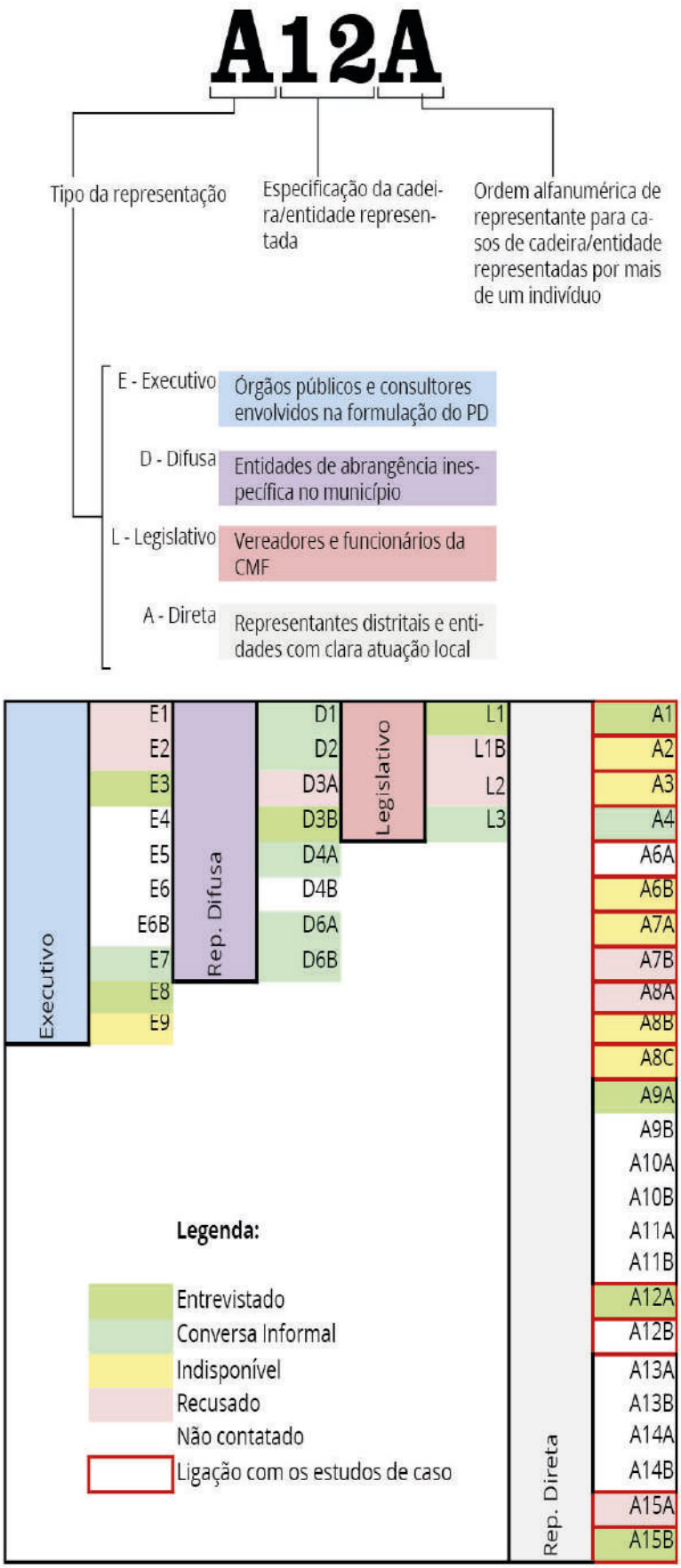


Figura 3. Esquema diagramático dos grupos de entrevistados e identificação alfanumérica dos entrevistados. Fonte: Elaboração própria.

O grupo do Executivo é formado por aqueles atores envolvidos com a gestão pública, e ligados diretamente ao poder executivo e à construção do Plano Diretor de Florianópolis, fazendo parte de secretarias e autarquias municipais ou estaduais e, portanto, também abrangendo técnicos. No grupo Legislativo, estão vereadores da Câmara Municipal de Florianópolis que propuseram emendas relacionadas às operações urbanas consorciadas no Plano Diretor, que fizeram pareceres sobre elas, ou ainda técnicos da casa legislativa e assessores de vereadores que estiveram participantes nas discussões e votações. O grupo da Representação Difusa abarca agentes que estiveram envolvidos oficialmente (ou não) com a construção do Plano Diretor através da representação de entidades privadas, ONGs e universidades, sem ligação com alguma região específica do município. Finalmente, o grupo da Representação Direta fez uma seleção de representantes distritais cujos distritos foram alvo de propostas aprovadas de operações urbanas consorciadas no período.

Considerando o objetivo principal e os objetivos secundários da pesquisa, essas entrevistas buscaram, em suma, caracterizar suficientemente as disputas sobre as OUCs na LC 482/2014, lei do Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis (PDUMF 2014) vigente. Para tanto, visou-se obter desses agentes entrevistados quais foram os diferentes modelos de disputas que figuraram a formulação do plano, diferenciando aqueles oficiais, bem como os extraoficiais, que caracterizam interferências externas ao processo participativo legítimo promovido pelo executivo; Se os modelos oficiais permitiram transferência de poder para a sociedade civil e seus representantes, se houve vontade política por parte do executivo para tanto, entre outras variáveis, e o aproveitamento e efetividade desse processo participativo.

Como apontado na Figura 3, foram entrevistados oito agentes dentre os quatro grupos de atuação no plano diretor, conforme a estruturação inicial. A coleta de dados se mostrou efetiva na elucidação quanto às diferentes agendas de desenvolvimento presentes, bem como na formulação das OUCs, desvendando os interesses e a autoria das proposições, bem como as disputas relativas aos limites de ocupação e zoneamento nas regiões com perímetros de OUC estudadas nos estudos de caso

Sabendo-se que a inserção de um instrumento urbanístico, principalmente o da OUC, pressupõe uma adequação geral ao contexto urbano e aos regramentos no restante do plano diretor, e que a concentração das maiores disputas travadas se deu no âmbito do microzoneamento (ou zoneamento) do município, foi analisado o desenvolvimento de uma série de parâmetros ligados a ele nas regiões dos estudos de caso escolhidos como forma de observar como foram traduzidos os diferentes interesses disputados no âmbito do plano diretor. Observou-se que a análise limitada somente ao Gabarito não seria suficiente, tendo sido analisados, também, os Coeficientes de Aproveitamento Mínimos, Básicos e Máximos; As Taxas de Ocupação; e a Densidade Populacional, comparando-os entre cada uma das quatro versões publicizadas no recorte temporal selecionado: 2010, 2012, 2013 e 2014.

Esses parâmetros foram analisados a partir de um estudo comparativo, que identificou equivalências e modificações do microzoneamento das áreas analisadas. Tanto as equivalências quanto as modificações foram encontradas através de um comparativo das nomenclaturas e respectivos parâmetros urbanísticos conectados a elas (Anexo 01), retirados das tabelas de limites de ocupação de cada plano publicizado (Anexos 03, 04, 05 e 06). Foram estabelecidas, com isso, continuidades – e como essas continuidades tiveram ajustes a cada versão do plano, haja vista que as sequências de equivalências não portam os exatos mesmos parâmetros - bem como transformações, detectando alteração, inserção e exclusão de áreas com determinados zoneamentos de forma generalizada em

todas as versões em relação à anterior.

Para espacializar essas continuidades e mudanças, a partir das áreas selecionadas dos estudos de caso, cada versão do plano, então, foi sobreposta à seguinte, e foram traçados os perímetros das áreas com Equivalências e Modificações. Foi dado um código alfanumérico a cada perímetro de Equivalência ou Modificação criado por essas sobreposições para caracterizá-lo, com um código de cor por tipo de modificação. Essa sobreposição gerou três cartografias-base para analisar as mudanças e continuidades no microzoneamento a cada versão de plano diretor para cada estudo de caso (Ver figuras 33-35; 62-64; 91-93).

As modificações foram divididas em sete tipos: A - ZAN1/ZAN2 ou APL[1] para uso Urbano[2], em laranja; B - ZNN ou APP para uso Urbano, em roxo; C – modificação entre diferentes usos Urbanos, em rosa choque; D – Urbano para ZAN1/ZAN2 ou APL, em azul ciano; E – Urbano para ZNN ou APP, em verde azulado; ZNN/APP para ZAN1/ZAN2 ou APL, em amarelo; ZAN1/ZAN2 ou APL para ZNN/APP, em verde cítrico. Essas duas últimas não receberam código alfanumérico por significarem necessariamente mudanças iguais para todos os eventuais perímetros traçados e, portanto, não necessitando de identificação caso a caso. A divisão entre usos Urbanos e ZAN1/2/APL e ZNN/APP foi feita para melhor observar possíveis movimentos de avanços e recuos da mancha urbana por sobre áreas de preservação e transição, dada a forte presença de movimentos ambientalistas e da pauta da preservação ambiental que foram identificados no decorrer da pesquisa.

As Equivalências[3] de usos urbanos tiveram também uma identificação alfanumérica, caracterizando-se como F – Equivalências. A identificação desses perímetros foi necessária dado que, apesar de se configurarem como correspondentes através da identificação de relativa continuidade entre as versões nas tabelas, muitos parâmetros tiveram mudanças mesmo dentro dessas Equivalências, fazendo-se necessária a análise por parâmetro de cada perímetro de Equivalência identificado. As Equivalências de ZAN1/2/APL, ZNN/APP, ACIs e AVLS foram demarcadas sem código alfanumérico por se considerar que não correspondem a nenhuma mudança de parâmetro construtivo entre as versões de plano diretor observadas, mas são visualmente identificadas nas cartografias produzidas através de seus próprios códigos de cor.

Algumas situações foram capciosas, e demandaram atenção especial e/ou criação de critérios inesperados para análise das mudanças de parâmetros. Até 2014, por serem versões ainda não concluídas, alguns zoneamentos não estavam demarcados de forma clara o suficiente nos mapas, como, por exemplo, as áreas de ZAN1 nos Anteprojetos de 2010 e 2012. Com mais de um conjunto de parâmetros associados a elas (ZAN1.a, ZAN1.b, ZAN1 de ocupação dispersa e concentrada), foi necessário descartar as análises de alguns perímetros como áreas de "dados inconsistentes". Muitos dos zoneamentos não tinham parâmetros correspondentes nas tabelas, determinando a escolha de corresponder a zero para alguns (tais como ACIs e AVLs, e as ZEIS antes da versão aprovada de 2014), ou preenche-los a partir da identificação dos padrões dos zoneamentos existentes[4].

1 . Os critérios de nomenclatura do microzoneamento passou por modificações entre as versões de 2012 e 2013, sem, no entanto, afetar de forma considerável sua significação. Destaca-se, entre essas modificações, as chamadas ZAN1 e 2 sendo renomeadas como APL, e as ZNN passando a ser APP. Ver Anexo 01.

2 . Os usos urbanos são todos aqueles que não as ZNNs/APPs e ZAN1/2/APLs. ACIs, AVLs, usos residenciais pre-dominantes, mistos e comerciais, por exemplo, são todos considerados como usos urbanos.

3 . Ver Anexo 01.

4 . Destaca-se o caso do PL de 2013, que apontava uma diversidade de zoneamentos de uso urbano nos mapas de microzoneamento, tais como as AMC-3.5 e AMC-5.5, que foram preenchidas a partir dos padrões das exis-tentes (AMCs 2.5, 4.5, 6.5, 8.5, etc.). Essa decisão de se incorporar dados não constantes no material disponí-vel foi feita a partir da constatação

Alguns desses parâmetros também tiveram inconsistências na sua incorporação dentro dos mapas de microzoneamento a cada versão, também causando prejuízos de análise e criando "situações especiais". Nos comparativos de 2010-2012, por exemplo, ZEIS antes não reconhecidas nas cartografias foram incorporadas e decresceram os parâmetros de áreas antes consideradas como de transição, por exemplo, por não contar com quantitativos em tabela para seu zoneamento. O mesmo ocorreu com ACIs e AVLs entre 2012 e 2013, e com as próprias ZEIS novamente entre 2013 e 2014, que passaram a ter parâmetros construtivos e causaram um salto em todos os índices dentro de seus perímetros.

CONTEÚDO

A Seção 1 – "Democracia e planejamento urbano" abre a dissertação capturando as relações, dentro do sistema capitalista, que o encontro entre os diferentes atores e o capital têm na sua função conjunta de construção do espaço habitado, preponderantemente aquele que se faz urbano. Foi discutido, frente a outros, um modelo democrático de promoção da participação da população nas decisões sobre a cidade, definindo-a como uma arena de disputas entre os agentes envolvidos. Buscou-se estabelecer conexões diretas e indiretas entre os processos de acumulação do capital e seus reflexos nas relações produtivas e na formação das cidades, como alicerce teórico que incorpora as dinâmicas observadas no restante da dissertação.

Essa Seção trata, ainda, de um apanhado histórico de formação social, política e econômica das cidades brasileiras, um pano de fundo nacional para os estudos realizados sobre o objeto empírico da pesquisa. Como serão abordadas, na dissertação, disputas que envolvem atores com projetos, agendas e interesses diversos, foi necessário fazer uma construção da base dessa formação histórica do país para compreender seu contexto específico, desde as raízes escravistas até as influências, ideológicas e concretas, advindas das adaptações do capitalismo ao mercado financeiro globalizado, e que tiveram importante influência também no contexto da cidade objeto que é Florianópolis, em sua formação social, política e econômica, na sua estruturação como cidade e em seu planejamento urbano, abordados posteriormente na Seção 3.

A Seção 2 – "Construindo operações urbanas consorciadas" discute principalmente o panorama geral sobre os caminhos tomados pelo instrumento urbanístico das operações urbanas consorciadas no Brasil, dentre outros instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, tendo como fio condutor a questão da participação e das disputas entre os diferentes agentes envolvidos com o tema do planejamento urbano.

As considerações feitas abordam uma série de trabalhos envolvendo diversas operações urbanas, atestando especificidades e generalidades de algumas das experiências dos últimos 20 anos, desde a promulgação do Estatuto da Cidade, analisando criticamente o funcionamento do instrumento como ele é hoje e das intenções demonstradas (ou não) pelo texto do Estatuto para as OUCs, em um exercício de evidenciação de suas potencialidades, desafios e contradições relativos às diferentes formulações locais observadas e aplicações do instrumento. O conteúdo dessa Seção estabelece

da suficiente segurança e solidez dos padrões identificados nas tabelas de zoneamento, associada à noção de que, caso esse preenchimento não fosse feito, as análises sofreriam com demasiados vazios de informação causados por essa incompletude e inconsistência de informações. Aponta-se esse desafio à pesquisa como fenômeno sintomático do contexto de grande pressa para envio do Plano Diretor para aprovação, que será verificado mais à frente, e indicador do alto grau de incompletude da peça que chegou nas mãos da CMF.

bases principalmente para as análises feitas sobre os estudos de caso, dispostos na Seção 4 da dissertação.

A Seção 3 – "Formação urbana e planejamento de Florianópolis" faz um histórico da formação urbana de Florianópolis e das disputas relativas à formação de seu território, até o período de formulação de seu último plano diretor vigente e suas disputas posteriores, que resguarda e constitui o objeto empírico da pesquisa. Compreender as especificidades sobre o processo de formulação do plano diretor de Florianópolis e as disputas travadas nesse processo, como será verificado, foram fundamentais para as análises dos estudos de caso, que tiveram suas disputas próprias ocorridas em conjunto, ou em paralelo com as diferentes proposições de OUCs no município. O histórico de formação social e política próprios de países periféricos tais como o Brasil abordado anteriormente na Seção 1 dispõe sobre estruturas que extrapolam o caso de Florianópolis, servindo como base explanatória para análise da produção de cidades e do planejamento urbano em diversos outros casos país afora.

Na Seção 4 – "As OUCs de Florianópolis" foi possível observar a construção do instrumento OUC ao longo do processo no município e como as áreas escolhidas para estudo de caso foram tratadas no decorrer da formulação do plano diretor. Dessas demarcações de OUCs no município, foram estudadas mais a fundo três delas, como estudos de caso: as OUCs Continente, Saco dos Limões e Canasvieiras, e que expõem as diferentes abordagens sobre Grandes Projetos Urbanos propostos no Plano Diretor aprovado em 2014, bem como seu processo de proposição, sua relação com sua área de aplicação e entorno imediato, e as intenções para o desenvolvimento urbano do município trazidas dentro da peça de planejamento aprovada. A compreensão do instrumento OUC e suas aplicações no Brasil e a leitura sobre a participação, feita a partir do instrumento, dispostas na Seção 2, foram fundamentais para as análises feitas nesta Seção.

Por fim, são tecidas as considerações finais, buscando cruzamento entre as diferentes informações trazidas ao longo da dissertação, e respondendo aos objetivos da pesquisa.

1. DEMOCRACIA E PLANEJAMENTO URBANO

Esta primeira Seção abre o trabalho capturando as relações, dentro do sistema capitalista, que o encontro entre os diferentes atores e o capital têm na sua função conjunta de construção do espaço habitado, preponderantemente aquele que se faz urbano. Criado e desenvolvido em lógicas de produção do espaço subsumidas aos interesses de grupos que concentram poder e capital, o urbano se constrói, se destrói e se reconstrói dentro dos ciclos de crises próprias do sistema hegemônico vigente.

Nesse ínterim, o cidadão trabalhador enfrenta enormes barreiras para conseguir representação ou envolvimento nas disputas pela produção do espaço, vendo à sua volta a efetivação de um modelo de cidade preponderantemente moldado para favorecer a circulação, reprodução e acumulação do capital, em detrimento de um paradigma de produção urbana guiado pelo uso da cidade pelos cidadãos e pela qualidade de vida. A concepção de direito à cidade trazida por Lefebvre (1999; 2001), que compreende o direito à cidade como forma de construção coletiva do espaço urbano, aparece como contribuição fundamental nesse contexto, indo além da questão do simples acesso às estruturas físicas do urbano, ou do acesso à propriedade da terra.

Uma questão profundamente relacionada a este quadro é, nesse quadro, a da democracia. Mas o que é, afinal, democracia? Que parâmetros de democracia, dentro do sistema capitalista, permitiria a promoção do chamado "interesse público" na formação urbana, e como seu exercício pode fazer frente às cidades excludentes, moldadas pelas lógicas de acumulação capital que se alastram pelo globo e pelo país? Será discutido, frente a outros, um modelo de promoção da participação da sociedade civil nas decisões sobre a cidade, definindo-a como uma arena de disputas entre os agentes envolvidos, e que servirá de parâmetro tanto para análise do objeto de estudo e seus casos, quanto para a definição de um horizonte a se direcionar no universo das disputas sobre a produção e planejamento urbanos no Brasil.

1.1. DISPUTAS TERRITORIAIS NA PRODUÇÃO URBANA

Buscar-se-á estabelecer conexões diretas e indiretas entre os processos de acumulação do capital e seus reflexos nas relações produtivas e na formação das cidades, como alicerce teórico que incorporará as dinâmicas observadas no restante desta dissertação. Para entender as lógicas de formação das cidades, é necessário compreender, ao menos de forma básica, aquelas estruturadoras do capital, que exerce fortes pressões sobre o cotidiano urbano.

A teoria marxista, discutida na dissertação principalmente por meio da obra de David Harvey (1982; 2005; 2013), coloca a acumulação de capital como grande impulsionadora dos modos de produção do sistema capitalista. Sua estruturação, dessa forma, é expansiva e dinâmica, constantemente realizando transformações na realidade, uma vez que, segundo o autor (2005) a estagnação da reprodução é incompatível com a sua própria sobrevivência.

Ainda segundo o marxólogo, a espontaneidade caótica da produção competitiva incentivada pelo sistema capitalista o expõe a um desenvolvimento, em geral, conturbado e calcado de contradições próprias, tensões internas e crises. Essas últimas, segundo Harvey (2005, p. 44-45), são endêmicas ao seu funcionamento, ainda que tenham a função fundamental de domar parcialmente o caos competitivo estabelecido pela acumulação descontrolada: os momentos de grandes baixas econômicas forçam à racionalização – mesmo que de forma arbitrária – do sistema de produção, e a duras

penas:

> Essa racionalização apresenta um custo social e provoca trágicas consequências humanas na forma de falências, colapsos financeiros, desvalorização forçada de ativos fixos e poupanças pessoais, inflação, concentração crescente de poder econômico e político em poucas mãos, queda dos salários reais e desemprego. (HARVEY, 2005, p. 47)

A despeito desses custos, da luta de classes, de movimentos revolucionários, de reações políticas que abrem espaço para condutas políticas fascistas e autoritárias, segundo Harvey (2005), o encaminhamento importante e necessário para a continuação da perpetuação do sistema é criar novas e melhores condições de renovação da acumulação.

Essa "natureza" do sistema e esses fenômenos descritos pelo autor abarcam também os processos de produção das cidades. O investimento na expansão e reconfiguração do meio urbano, a cada crise cíclica do capitalismo, foi e é uma resposta para se empenhar capital excedente: As reformas de Haussmann em Paris em meados do séc. XIX, as reestruturações metropolitanas de Robert Moses espalhadas pelos EUA a partir da experiência em Nova Iorque entre os anos de 1940 e 1960, são exemplos, dados pelo autor (2013), de aplicação dessa afirmação, e cujos impactos se deram também nos modos de vida da população de forma significativa, uma vez que essas reconfigurações urbanas alteraram radicalmente as relações dos habitantes com a cidade, seus deslocamentos e suas atividades cotidianas, inclusive removendo algumas populações de suas localizações originais.

Essas grandes obras que operam no urbano possuem semelhanças que as correlacionam no tempo. Os enormes bulevares de Haussmann se repetiram pela história e pelo mundo, via de regra, se realizando a partir da criação de novas instituições e arranjos financeiros que os viabilizassem. Metamorfosearam, juntamente ao meio físico, os padrões de consumo das populações, bem como o local e o teor de suas moradias e de suas atividades cotidianas, o mercado imobiliário e o preço dos imóveis. Essas características, listadas aqui, muito têm a ver com outros e diversos modos de renovação da acumulação através da aplicação de excedentes no espaço urbano, inclusive aqueles relativamente novos, como as operações urbanas consorciadas (OUCs) brasileiras, parte dos assuntos abordados nessa dissertação e que voltarão a ser discutidas a partir da Seção 2.

A posição de Lefèbvre, em A Revolução Urbana (1999), descrito também em Harvey (2013), nos reforça que a urbanização é imprescindível para a manutenção do sistema capitalista e, com isso, sempre estará no epicentro das disputas políticas e da luta de classes, avançando sobre o rural e dissolvendo as fronteiras entre esses dois meios, integrando de diversas formas os diferentes espaços.

Com isso, vê-se dinâmicas, repetidas pelo globo, de operar no urbano – e com isso, de disputar o controle sobre o espaço, preponderantemente, em favor de determinada elite hegemônica local e/ou internacional associada, por vezes amparada em um processo de limpeza étnica quase automatizado (HARVEY, 2013; FIX, 2001). Os resultados dessas remodelações urbanas, recorrentemente, afetam as famílias mais pobres no sentido de removê-las diretamente ou, pela elevação dos preços dos imóveis, tornar impraticável a manutenção de sua estadia naquela determinada localidade, empurrando-as para outros contextos urbanos menos dispendiosos, em geral, periferias e semiperiferias metropolitanas, arcando com desgastes pessoais e gastos monetários de troca de moradia e de deslocamento diário:

> Na realidade, a burguesia tem apenas um método de resolver o problema da habi-

> tação à sua maneira – isto é, resolvê-lo de tal forma que a solução reproduz, continuamente, o mesmo problema. Esse método se chama "Haussmann" (...). Por mais diferentes que sejam as razões, o resultado é sempre o mesmo; as vielas e becos desaparecem, o que é seguido de pródigos autoelogios da burguesia por esse tremendo sucesso, mas eles aparecem de novo imediatamente em outro lugar (...) A mesma necessidade econômica que os produziu, vai produzi-los no lugar seguinte (ENGELS, 1872, apud. HARVEY, 2013).

É possível inferir, dessa forma, que o território tem participação nas lutas de classe e na dominação social. Através de diversas chaves de pensamento, pode-se verificar que a transformação do espaço através do trabalho humano – um trabalho social e coletivo – é um fenômeno que, em uma relação dupla, exerce influência, de forma reflexa, na transformação do homem: por ele é construído, e a ele constrói (MUÑOZ, 2008). A paisagem, segundo Muñoz (2008), sempre foi entendida como construção cultural de seu entorno, meio que produz um fruto inter-relacional com a sociedade que nele se faz presente. A paisagem urbana, ou seja, a cidade, tem papel fundamental nas práticas cotidianas, sendo também alimentada e direcionada para as novas dinâmicas de uso próprias dos indivíduos contemporâneos (MUÑOZ, 2008; PEREIRA, 2015; 2017; FERREIRA, 2017).

> O espaço urbano tem concentrado as relações e a dinâmica da sociedade contemporânea. A cidade é o meio, é o palco. Mas a cidade, seu espaço, também é um meio que condiciona os processos espaciais. Portanto, o espaço urbano, assim como o espaço geográfico, é um meio e uma condição para os processos espaciais, para as relações que são estabelecidas e as que se materializam.
>
> Desta forma, os processos sociais como o planejamento urbano e seus produtos são gerados a partir da forma, da estrutura e das funções que a cidade previamente apresenta. A cidade, sua forma e sua dinâmica é condição à expressão espacial das relações na sociedade. O planejamento urbano nascerá a partir daquilo que já existe, e já exerce influência. (PEREIRA, 2015, p. 204)

O homem, a sociedade e suas classes, dessa forma, se transformam e transformam também o seu próprio ambiente, "em sua luta pela sobrevivência e pela apropriação diferenciada do produto de seu trabalho" (CASTELLS apud. VILLAÇA, 2015, p. 31). Esse trabalho, na concepção de Castells, é aquele utilizado para produzir o espaço urbano – um trabalho social humano. Produto produzido, mas irreprodutível, como defende Marx (VILLAÇA, 2015, p. 32), dado que suas características diferem daquelas de outros tipos de produtos existentes no sistema capitalista.

Não há transporte desse produto até os consumidores, mas sim o contrário, gerando questões de acesso, entre outras próprias referentes a seu consumo, além de sua indispensabilidade: seres humanos precisam de uma base física para possibilitar a prática da maior parte de suas atividades, bem como a moradia e o trabalho, base essa traduzível em um pedaço de terra.

Assim, cada pedaço de terra urbana com seus usos específicos compõe, conjuntamente com outros pedaços de terra com também seus próprios usos, seu território urbano – este último configurando-se, portanto, como uma construção social: "o caráter fixo e imóvel do ambiente construído acarreta a produção e o uso de mercadorias sob condições de competição monopolística espacial, com fortes efeitos de "vizinhança" ou de "externalidades" (HARVEY, 1982, p. 9).

Sob influência de diferentes escalas de contexto, cada pedaço de terra urbana se caracteriza também de forma única, carregando consigo suas vantagens e desvantagens. Incorpora a si mesmo um

valor influenciado pelo contexto e características especificas do território em que esse pedaço de terra se encontra e, amparando-se nos estudos de diversos intelectuais que se aplicaram aos estudos fundiários pela história, configurando a noção de terra-localização ou localização (VILLAÇA, 1985).

Considerando-se a necessidade do uso da terra para servir de base para as atividades humanas e sua distribuição no território, há também a questão do translado necessário para realizar essas atividades.

> Em essência, o objetivo da segregação urbana é a minimização dos tempos de deslocamento associados ao exercício das diversas atividades urbanas, sejam elas produtivas ou não. É impossível eliminar esse tempo, então as classes sociais disputam ferrenhamente sua otimização, aprimorando e disputando os meios de transportes, tanto os veículos como as vias e sua gestão. (VILLAÇA, 2015, p. 33)

As elites econômicas, dessa forma, disputam e se apropriam do controle das infraestruturas físicas e humanas voltadas ao deslocamento urbano. Esse embate, necessariamente ligado à conquista do espaço e do uso dessas infraestruturas, perpassa a questão da priorização do transporte público/coletivo e o privado/individual, fazendo-se, assim, uma disputa específica relacionada à luta de classes nesse quesito (HARVEY, 2005; VILLAÇA, 2015), observada, no desenrolar dessa pesquisa, no caso da formação urbana de Florianópolis.

Partindo-se dessas referências, é fundamental também apontar como faz parte desse jogo o processo de alienação do trabalhador em relação ao valor de uso dessa construção coletiva que é a cidade, dentro do paradigma de cidade-direito (SANTOS; PEREIRA, 2015; COELHO; DELLAGNELO, 2015; PEREIRA, 2015). De que forma a classe trabalhadora e as populações excluídas podem, de forma efetiva, apropriar-se dos processos de produção do espaço urbano (VILLAÇA, 1998) e nele tornarem-se sujeitos ativos? E como esses grupos poderiam de fato produzir embates pautados no paradigma da cidade-direito, que tivessem capacidade de influenciar as tomadas de decisão feitas historicamente por aqueles detentores dos poderes e ferramentas para tanto? Como enfrentar "os mecanismos de produção de desigualdades e exclusão decorrentes da vigência da dinâmica do mercado no uso e ocupação do solo urbano e do controle do poder político pelos históricos interesses patrimonialistas" (SANTOS; PEREIRA, 2015, p. 24)?

Nesse ínterim, cabe salientar a importância de uma discussão sobre modelos democráticos e de uma observação crítica às diferentes nuances da participação no caldo das disputas que envolvem os processos de formação e reformulação do meio urbano. Juntas, são preponderantes para compreender e enxergar os horizontes da sociedade civil em termos de abertura de caminhos para a efetiva disputa com as instâncias mercadológicas e administrativas nos processos decisórios no planejamento e produção do espaço urbano, bem como se estabelecer diante das possibilidades.

1.2. A TEORIA DELIBERATIVA

A concepção lefebvriana de direito à cidade (1999; 2001), utilizada posteriormente por tantos outros acadêmicos envolvidos em estudos sobre a produção do espaço urbano (HARVEY, 2013; PEREIRA, 2017; MARICATO, 2000a, 2000b; ROCHA, 2015; FIX, 2009; MATTOS; LINK, 2015; GOMES, 2018; BALBIM, 2016; entre outros) compreende o direito à cidade de forma que ultrapassa a questão do simples acesso às estruturas físicas do urbano, e até da democracia participativa, segundo Pereira (2017, p. 238):

> A questão da participação em Lefebvre (2001) (...) reivindica o próprio fazer cotidiano da cidade. Para o autor francês, trata-se, antes, da vontade de ver o conjunto dos cidadãos capazes de fazer da cidade seu próprio lugar. (...) Lefebvre (2001) externa, em seu livro, o desejo de que a nova cidade seja a imagem de seus moradores, um suporte da expressão do próprio habitar.

Clama atenção para o direito da participação e de apropriação da - e na - cidade. Não em um sentido de obtenção de um imóvel como propriedade, mas no sentido da pertença comunal do espaço urbano, da capacidade da sociedade civil em "fazer da cidade seu próprio lugar" (PEREIRA, 2017, p. 238). Urge, no entanto, a criação das condições – ou do espaço – para o exercício dessa apropriação.

Cabe discussão sobre o que é esse espaço estabelecido para o exercício da democracia, e até suas diferentes concepções e conceitos, guiadores de lógicas profundamente díspares na construção das arenas de deliberação relativas a políticas públicas e na circulação de poder dentro de determinada sociedade. A concepção de direito à cidade de Lefèbvre não mencionava institucionalização da participação (SANTOS; PEREIRA, 2015), e o exercício da democracia participativa não está contido em um modelo pronto e fechado. A circulação de poder é, constantemente, uma pauta em disputa por todos aqueles envolvidos.

Para realizar esta discussão, apoiar-se-á principalmente no trabalho de Jürgen Habermas (1995; 1997a; 1997b), bem como nas discussões de outros estudiosos que se apoiaram também sobre o trabalho do autor (DOMINGUES, 2017; FERREIRA; REZENDE, 2008; LUBENOW, 2010; PERLATTO, 2012; SANTOS, 2019; DURÃO, 2015; AVRITZER; COSTA, 2004; CUNHA, 2015; entre outros). É importante destacar que mesmo que possam haver conflitos epistemológicos entre a utilização das teorias críticas marxista e habermasiana, este último é fundamental para compreender a importância que o debate acerca da participação adquire nas teorias urbanas e no planejamento da cidade. De acordo com Habermas (1997a), a emancipação social não poderia ser limitada às esferas produtivas e do trabalho, propondo novos sentidos para a práxis social a partir do engajamento político na democracia deliberativa.

A introdução da classe burguesa e sua ascensão como força econômica e política a conquistar espaço nos campos decisórios junto da igreja e dos monarcas é um marco importante para a compreensão das raízes que fundamentam a chamada esfera pública habermasiana (AVRITZER; COSTA, 2004; PERLATTO, 2012). Principalmente na França, Alemanha e Inglaterra, o processo de consolidação do capitalismo mercantil no séc. XVII deu oportunidade para a remodelação das relações políticas e propiciar uma nova arena de disputas montada por esses "recém-chegados" agentes privados.

Esse seria um espaço de discussão que, apesar de ainda altamente seleto, pressupõe ao menos uma ideia geral de liberdade de opinião (SANTOS, 2019) para com assuntos relativos ao dito "interesse público", e que se configuraria, nessas raízes fundamentalmente burguesas e amparadas na lógica do interesse privado para com as decisões estatais, como um embrião da esfera pública de Habermas. Ela funcionaria como uma caixa de ressonância postada entre o Estado, o sistema político e os setores privados (LUBENOW, 2010), encarregada de racionalizar e legitimar as decisões administrativas levando-se em conta as novas relações de poder verificadas a partir desse período (PERLATTO, 2012; LUBENOW, 2010; SANTOS, 2019; FERREIRA; REZENDE, 2008).

O debate descolado do aparelho estatal, de acordo com Perlatto (2012) e Lubenow (2010), nasce nos cafés e salões que se multiplicaram com o crescimento urbano europeu. Ele se consolidou, porém, apenas com a introdução dos jornais impressos como forma de circulação de debates e opiniões

independentes que teriam capacidade de questionar discursos e decisões administrativos de forma ampla e publicizada. A evolução de sua capacidade de abrangência o empoderou para se tornar uma efetiva ferramenta de exercer pressão (PERLATTO, 2012).

Perlatto (2012) entende esse espaço de embate como uma espécie de terceira instituição entre Estado e Mercado, e que seria aquele chamado de esfera pública por Habermas. Porém, o próprio Habermas pontua que a esfera pública em si não se trata de fato de uma instituição, mas sim algo mais abstrato e menos organizado que isso:

> A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis...Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana. (HABERMAS, 1997b, p. 92)

Ou seja, a esfera pública habermasiana parte das interações cotidianas em um campo que ele reconhece como "mundo da vida", e a geração de consensos discursivos dentro destas, que compõem a ação comunicativa, para se conformar de maneira espontânea como força política. A teoria deliberativa da democracia utiliza-se desse conceito de "mundo da vida" para tentar compreender a ideia de integração social inserindo o debate político nos meios não-oficiais de discussão, num movimento de autodemocratização interna do sistema (LUBENOW, 2010).

> O mundo da vida habermasiano não se limita apenas à ideia de um pano de fundo cultural. Ele possui também, como pano de fundo, normas e experiências subjetivas, assim como práticas e habilidades individuais. Desse modo, para Habermas, o mundo da vida se constitui em uma esfera de reflexivização da cultura, das normas e das práticas institucionais. (AVRITZER, 1996, p.45 apud. PERLATTO, 2012, p. 91)

Apresentados esses conceitos, pode-se compreender a base que dá sentido às investigações de Habermas sobre esse modelo de democracia. Porém, é importante destacar que o modelo habermasiano não gravita sozinho o que se há de dizer sobre o campo da democracia, possuindo contentores que divergem dele mesmo nos princípios e termos mais básicos que compõem esse vasto e complexo campo teórico.

Estabelecem-se, então, comparativos gerais entre três modelos de sistema político democrático, também atestando porque a concepção defendida por Habermas (que influenciou o debate sobre teoria democrática e antecedeu grande parte da literatura sobre democracia deliberativa (LUBENOW, 2010), contribui para as discussões deste trabalho: é a concepção habermasiana de democracia que irá servir de base para o desenvolvimento das discussões aqui estabelecidas, e que guiará as observações feitas para os estudos de caso apresentados nesta dissertação.

A discussão sobre democracia é especialmente complexa nesse caso pelas diferentes abordagens que correntes teóricas divergentes possuem sobre termos específicos, ou ainda por conta de sobreposições, deslocamentos e talvez até certa indefinição de seus contornos em alguns aspectos. Lubenow (2010), por exemplo, descreve a teoria deliberativa habermasiana como poliárquica (p. 230). Trata-se de um conceito de Robert Dahl (2005) sobre democracia e defendido por figuras expoentes

do neoliberalismo como Bresser-Pereira (2009; 2011), ex-ministro da economia do governo Fernando Henrique Cardoso. Nela, a figura do Estado é descrita por Dahl (2005) como altamente tolerante à contestação e permissiva à participação, mas que, segundo outras correntes democráticas, permanece dentro de uma concepção liberal de democracia – sobre a qual também será explorado nas próximas páginas. Nesse modelo liberal, chamado também de processualista ou instrumentalista (CONSANI, 2016), "situação" e "oposição" centralizam-se como defensoras de seus próprios interesses na disputa pelo poder administrativo do Estado.

A questão do direito liberal pressupõe uma lei superior e generalizada que opera conferindo os limites necessários à diversificada busca individual de interesses potencialmente conflitantes e concorrentes. O cidadão carrega em seus direitos a proteção do Estado para defender e conquistar – dentros dos limites impostos pela força das leis – seus interesses privados. No jogo político, a sobreposição desses diferentes interesses privados é a que seria responsável por acumular vontade política suficiente para influenciar a administração em determinado assunto (HABERMAS, 1995; LUBENOW, 2010).

> De acordo com o ponto de vista liberal a política é essencialmente uma luta por posições que assegurem a capacidade de dispor de poder administrativo. O processo de formação de opinião e da vontade políticas na esfera pública e no parlamento é determinado pela concorrência entre atores e coletivos, que agem estrategicamente com o objetivo de conservar ou adquirir posições de poder. (HABERMAS, 1995, p. 42).

O modelo liberal de democracia carrega dentro de si uma noção mercadológica do fazer política, em que as oposições e disputas se dão no campo dos interesses privados dos contendores (DAHL, 2005; FERREIRA; REZENDE, 2008; HABERMAS, 1995; LUBENOW, 2010; CONSANI, 2016; CUNHA, 2015). A barganha se sobrepõe ao argumento, a somatória de forças prevalece sobre qualquer juízo coletivo da razão. Essas características, claro, abrem amplo espaço para o estabelecimento de blocos hegemônicos de poder no jogo democrático, e é por isso que o modelo liberal de democracia também é conhecido como modelo Elitista, principalmente a partir de suas raízes schumpeterianas (LEMOS; LEMÕES, 2014; CUNHA, 2015). No caso de Bresser-Pereira, a visão sobre o jogo democrático inclusive leva em conta a manutenção das relações hegemônicas como fator fundamental da abertura democrática nesses preceitos:

> À medida que os direitos de voto vão sendo estendidos para os pobres, as elites capitalistas percebem que essa mudança realmente não ameaça os direitos de propriedade e os contratos. Os trabalhadores, por sua vez, aumentam suas demandas de participação política, mas fazem isso de modo moderado. Por fim, as elites acabam percebendo, com base em suas próprias experiências e nas de outros países, que a democracia promove melhor seus interesses do que os regimes autoritários: é mais estável e prevê normas para que seus muitos membros repartam o poder e nele se alternem. (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 252)

A leitura de contestação e participação política feita por Dahl (2005), dessa forma, é interpretada como uma espécie de concessão, que visa um equilíbrio pela redução de danos ou custos (políticos, econômicos, dispostos de uma forma genérica). A partir disso, Dahl (2005) organiza essas relações dentro de um axioma opondo a tolerância e a supressão de determinado governo sobre seus oponentes: quanto mais custosa se tornar a tolerância, menor a probabilidade de um governo manter aquela tolerância, assim como quanto maior se tornarem os custos da supressão da oposição, mais

aquele governo tenderá a conceder aberturas. Mas sempre limitando-se à questão do sufrágio como aplicação direta da participação na política (DAHL, 2005; FERREIRA; REZENDE, 2008; HABERMAS, 1995; LUBENOW, 2010; CUNHA, 2015).

Dahl, no entanto, reconhece que esse modelo, tal qual abordado em Poliarquia (2005, p. 33), é superável e a democracia possui possibilidades que extravasam a participação e a contestação pública para além do modelo poliárquico. A concepção de Dahl (2005) de poliarquia, reconhecidamente, compreende o palco das disputas de interesses montado nos embates entre as elites, e conferindo à população, em termos de construção do campo democrático, apenas a oportunidade de propor representantes e de voto, características próprias da democracia liberal representativa. "Cabe aos cidadãos comuns formar o governo, mas não governar" (MIGUEL, 2005 apud. FERREIRA; REZENDE, 2008, p. 2).

Evitar-se-á aqui o uso do termo poliarquia portanto, haja vista que, limitada aos preceitos liberais de democracia representativa, conceitualmente a questão do interesse público é colocada como coadjuvante, e descartada do horizonte a se alcançar em termos de democratização da formação do espaço urbano, de seu planejamento e construção de políticas públicas urbanas almejados neste trabalho. Sua exposição, no entanto, se faz importante para permitir um olhar mais verdadeiro para o caso brasileiro, como pretende-se mais à frente, que ainda se aproxima em diversos momentos dos paradigmas liberais de democracia e, haja vista suas desigualdades sistêmicas, talvez nunca tenha se aproximado de um status de poliarquia plena, quiçá o tenha de fato superado.

Um outro modelo, a teoria democrática republicana, por outro lado, refuta a sobrepujança dos interesses privados sobre os comuns compondo os arranjos políticos, para se pautar radicalmente pelo reconhecimento socialmente solidário de um coletivo, baseando-se em uma identidade de costumes e valores. "[...] o liberalismo supõe que a política e o direito devem ser fundamentados na figura do sujeito em pequena escala, o indivíduo, enquanto o republicanismo pressupõe a figura do sujeito em grande escala, seja o povo, a nação, a classe, etc." (DURÃO, 2015, p. 24).

A cidadania republicana se efetiva na medida em que o indivíduo tem direito de participação e comunicação políticas. O Estado não se pauta pela proteção de direitos subjetivos privados, mas da livre condição de cidadãos decidirem de forma autodeterminada a construção da normatização do processo político de acordo com sua própria concepção de interesse comum. Dessa forma, o interesse privado –idealmente - fica em um plano marginal do tipo de discussão que se espera do cidadão republicano.

> (...) O processo político não cumpre uma função de controle das práticas do Estado nem de articulação entre Estado e sociedade, já que o poder administrativo não representa poder originário algum, não é um poder auctóctone ou um dado. Esse poder provém do poder comunicativamente gerado na prática da autodeterminação dos cidadãos e se legitima na medida em que protege essa prática por meio da institucionalização da liberdade pública. (HABERMAS, 1995, p. 41)

A sociedade de fato, se posta contra o Estado (LUBENOW, 2010; HABERMAS, 1995) nesse modelo, posicionando-se como cerne da política e orientando-se pelas trocas sociais realizadas na esfera pública a partir do mundo da vida para construir uma formação e vontade política. Dessa forma, o conjunto de direitos ou leis republicanas, em última instância, se limita às "determinações da vontade política prevalecente" (HABERMAS, 1995, p. 42), tomado como específico à cultura e à realida-

de de determinada sociedade. A política se idealiza como uma atividade normativa, opondo-se aos embates de vontade e poder liberais através da argumentação racional e do acordo em direção ao justo, "ou ao menos aceitável, de ordenar aqueles aspectos da vida que se referem às relações sociais e à natureza social das pessoas" (HABERMAS, 1995, p. 43).

> Enquanto a interpretação liberal obriga a aceitar os direitos humanos considerados moralmente como objetos dados, ancorados em um fictício estado de natureza, para a interpretação republicana, a vontade ético-política de um coletivo que se determina a si próprio não reconhece nada que não satisfaça seu autêntico projeto de vida. Em um caso predomina o momento moral-cognitivo, no outro, o momento ético-volitivo. (HABERMAS, 1990, p. 128 apud. DURÃO, 2015, p. 24)

Esses pressupostos democratas auto-organizativos, apesar da virtude unitária comunicativa que preza pelo coletivo, peca pelo idealismo, que depende dessa virtude partir espontaneamente dos indivíduos que compõem esse mesmo coletivo. "exige uma cidadania extremamente virtuosa que só é possível nas condições de identidade cultural, pois precisa de uma forte solidariedade social que não pode ser alcançada nas condições do pluralismo político, religioso ou moral" (DURÃO, 2015, p. 24).

O modelo deliberativo, não obstante, surge como uma forma de integração de aspectos provenientes desses dois últimos modelos, um "meio termo", segundo Lubenow (2010) e Cunha (2015). As conotações normativas do modelo deliberativo operam mais fortes que aquelas existentes no modelo liberal, mas mais fracas que no republicano, segundo o autor. "acolhe elementos de ambos os lados e os integra de uma maneira nova e distinta num conceito de procedimento *ideal* para deliberações e tomadas de decisão" (LUBENOW, 2010, p. 233. Itálico nosso).

A teoria do discurso ou da ação comunicativa própria do modelo deliberativo adota, por parte do republicanismo, a centralidade do processo político de formação da opinião e da vontade, porém ainda apegado à constituição jurídico-estatal constituidora do Estado de direito. Mantêm-se estabelecidos os limites entre sociedade e Estado, porém, entre os sistemas de ação econômicos e da administração pública, a sociedade civil ocupa uma terceira posição. Distinguindo-se dessas duas esferas, a esfera pública como instituição à parte condiciona que sejam redistribuídos, na normativa deliberativa, os pesos a serem aplicados nas questões mercadológicas, administrativas e solidárias (LUBENOW, 2010).

> Coincidindo com o modelo republicano, ela concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito. Em vez disso, a teoria do discurso entende os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito como uma resposta consequente à questão de como institucionalizar os exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático. A teoria do discurso não faz a realização de uma política deliberativa depender de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas sim da institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressupostos comunicativos. (HABERMAS, 1995, p. 47)

Normativamente, a solidariedade deve derivar-se da ação comunicativa nascida e avultada na diversidade de espaços públicos socialmente gerados, bem como por procedimentos institucionalizados pelos órgãos jurídico-estatais de formação da vontade pública (LUBENOW, 2010, p. 234). Deve também ser força suficientemente influente para se afirmar em oposição às forças dos outros dois

poderes, do dinheiro e administrativo.

A teoria de democracia deliberativa habermasiana opera, como concepção formal, exigindo normativamente um fomento à "ampliação participativa" e de uma "cultura política democrática" (LUBENOW, 2010, p. 232) que indica atores e procedimentos legítimos da participação, mas não indica objetos sobre os quais se deliberar. "As regras do jogo democrático (eleições regulares, princípio da maioria, sufrágio universal, alternância de poder) não fornecem nenhuma orientação nem podem garantir o "conteúdo" das deliberações e decisões" (LUBENOW, 2010, p. 232).

As comunicações são, conjuntamente a esses pressupostos, desprovidas de sujeito, ou não podem nelas caber um sujeito global, inserindo a opinião informal gerada e desenvolvida nos circuitos informais da esfera pública nos circuitos formais administrativos, tornando-se passíveis de execução pelo administrativo. "Constituem âmbitos nos quais pode dar-se uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de temas relevantes para a sociedade como um todo e acerca das matérias que precisam de regulação" (HABERMAS, 1995, p. 48).

Para serem contempladas dentro da legitimidade democrática, a etapa da formação da opinião e da vontade públicas, a partir da ação comunicativa na racionalização de discursos e sua institucionalização, é a mais importante no processo democrático, segundo Lubenow (2010). Perlatto (2012) enfatiza que esse movimento de focalização na ação comunicativa da teoria deliberativa efetuado por Habermas o permitiu se distanciar das outras vertentes da teoria crítica ao centralizar sua reflexão na razão comunicativa.

Absorvidas das margens e movimentando-se para "dentro" do sistema na rede de comunicações socialmente configurada, a opinião e vontade podem ser filtradas e direcionadas aos caminhos institucionais de decisão e ação administrativa através de associações, partidos e meios de comunicação (LUBENOW, 2010; CUNHA, 2015). A esfera pública, dessa forma, não possui poder *per se*, mas exerce influência sobre a organização dos temas relevantes de discussão pelas instituições.

> Para serem legítimas, as decisões têm que ser reguladas por fluxos comunicativos que partem da periferia e atravessam as comportas dos procedimentos próprios à democracia. A própria pressão da esfera pública consegue forçar a elaboração de questões e, com isso, atualizar sensibilidades em relação às responsabilidades políticas. (LUBENOW, 2010, p. 235)

Esfera pública: "a base da prática democrática é a participação, a presença e o envolvimento das pessoas com as questões da vida coletiva". Dessa forma, a existência da democracia e, consequentemente, da gestão democrática na elaboração de políticas públicas, pressupõe a quebra do paradigma da centralização do poder, a presença de diálogo e a criação de lócus para participação da população nas questões que são significativas no transcorrer de suas vidas.

É importante reforçar, após a exposição dessas três correntes de pensamento democrático, que as discussões expostas nesta subseção ocorrem preponderantemente no campo teórico, não se preocupando, ao menos inicialmente, em abranger suas diferentes nuances e contradições relacionadas à sua aplicação na realidade da luta de classes, mais especificamente nas disputas políticas referentes à conquista do direito à cidade e à participação específicas do Brasil e próprias de Florianópolis, palco do objeto de estudo desta pesquisa.

Para compreender razoavelmente como as questões que perpassam o jogo político-democrático brasileiro, como suas instituições, poderes e relações sociais, convém ater-se com maior profun-

didade aos deslocamentos específicos da realidade nacional em relação aos estudos fundados em países centrais, inclusive a teoria deliberativa habermasiana. A formação democrática brasileira em seu contexto urbano, com seu histórico escravista e patrimonialista, e que recentemente vem sofrendo influências marcantes da razão neoliberal, pauta as relações políticas e permite que se estabeleçam algumas estruturas comuns para a formação das cidades e o estabelecimento de seus palcos de disputas dentro do âmbito nacional, incluindo Florianópolis.

1.3. O DISPOSITIVO NEOLIBERAL E SUA INFLUÊNCIA NA PRODUÇÃO URBANA

Após o fracasso do ideário liberal manchesteriano, o século XX é atravessado pela construção de ideais econômicos e políticos concorrentes, enquanto esse mesmo liberalismo se reinventava (ANDRADE, 2019; DARDOT; LAVAL, 2016). A vitória do capitalismo na Guerra Fria abre espaço para o alastramento de uma nova concepção liberal, que tomou conta de diversos aspectos da vida contemporânea a partir da hegemonia capitalista simbolizada principalmente pelos EUA e Inglaterra. Essa nova concepção determina, hoje, para além de multíplices práticas globais em todas as relações humanas, alguns dos aspectos principais da condução econômica e política dos países, incluindo o Brasil.

O neoliberalismo, de acordo com sua definição marxista, é produto da exacerbação de algumas características em diversos níveis utilizadas para atingir constantemente certo grau de expansão do capital (HARVEY, 2013; ANDRADE, 2019). De um ponto de vista foucaultiano, guarda sua própria lógica e desenvolvimento histórico, sendo dado de transformação do capitalismo e das sociedades em torno do globo terrestre – é um sistema normativo, no sentido de ultrapassar as dimensões de simples ideologia ou de política econômica para tomar todas as dimensões da vida a partir da lógica do capital – não se configurando, dessa forma, como puramente o capitalismo contemporâneo em si em mais uma de suas formas, mas a própria razão deste. (DARDOT; LAVAL, 2016).

Não existe, no entanto, uma definição consensual que delimite completamente esse fenômeno, tornando o termo neoliberalismo, por vezes, algo vago ou exageradamente amplificado (ANDRADE, 2019). Mesmo deitando raízes nas políticas econômicas neoclássicas, ele passou a designar fenômenos ideológicos, políticos, culturais e espaciais, chegando a ser designado como estruturador da própria sociedade em seu momento atual (HILGERS; BOAS & GANS-MORSE, apud. ANDRADE, 2019), em oposição à sua formação embrionária de política econômica.

Isso se qualifica, no entanto, como uma das tantas diferentes formas de descrever o fenômeno que é o neoliberalismo. Inclusive por parte daqueles autores comumente apontados como neoliberais, que, em seu processo de naturalização dessas práticas (ANDRADE, 2019; DARDOT; LAVAL, 2016), somada à conotação negativa que o termo adquiriu, não chegam a se reconhecer como repercutidores desse fenômeno (BRESSER-PEREIRA, 2009). “O termo é utilizado de modo assimétrico pelos críticos, com uma conotação negativa, sem que virtualmente ninguém se identifique positivamente com ele” (ANDRADE, 2019, P. 214). Mas, mesmo antes da generalização negativa que, ao mesmo tempo, pode desnaturalizar e reificar esse mecanismo (ANDRADE, 2019), a concepção “ideal” neoliberalizante não é consensual nem da parte dos teóricos do livre-mercado. “Neoliberalismo é um conjunto de coisas sem obrigatoriamente ter ligação completa e fazer parte de um planejamento (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 24).

O projeto político e social promovido e representado, desde a década de 1930, por seus desenvol-

vedores e precursores num momento de revisão do liberalismo manchesteriano possui vertentes diversas, estando hoje pulverizadas até para fora de suas principais correntes (MISOCZKY; ABDALA; DAMBORIARENA, 2017). Hayek e Mises, da escola Austríaca, ou Friedman, representativo da Escola de Chicago, deitam raízes fundamentalmente diferentes na construção e instrumentação desse novo maquinário supraeconômico contemporâneo. Posteriormente, mesmo os ordoliberais alemães, considerados também como expoentes da pragmática neoliberal, possuem diferenciações importantes para a discussão teórica do neoliberalismo com seus semelhantes das vertentes austríaca e estadunidense (ANDRADE, 2019; DARDOT; LAVAL, 2016).

> Assim como ocorre com outros conceitos (democracia, populismo, poder etc.), que são dotados de caráter fortemente normativo, de natureza multidimensional e de abertura para modificação ao longo do tempo, o neoliberalismo torna-se alvo de disputas e, portanto, de dispersão conceitual, de inconsistência terminológica e de definições fracas. (ANDRADE, 2019, p. 216)

Para este trabalho, discutir-se-á principalmente a partir de bases teóricas que abordam fenômenos neoliberalizantes observados a partir de uma postura crítica, e não de sua idealização. Serão assumidas quatro formas de organização das ideias-força que movem as práticas neoliberais, trazidas por Andrade (2019): as definições marxista e foucaultiana, que principalmente estarão presentes nas discussões trazidas aqui, utilizando-se predominantemente de Harvey (2005; 2013) e Dardot e Laval (2016). Parte-se, também, de apontamentos de fenômenos que atravessam as definições bourdieusiana e weberiana (ANDRADE, 2019) neoliberais. Apesar de todas essas guardarem suas diferenças, essas definições não necessariamente são excludentes, sendo observáveis no mundo real em detrimento de qualquer teoria idealizadora do mecanismo neoliberal.

A Definição foucaultiana trata do neoliberalismo "no âmbito de sua história das artes de governo no que tange ao exercício da soberania política" (ANDRADE, 2019, p. 218): na visão foucaultiana, o neoliberalismo é impulsionado por uma correlação englobante, internacional e nacional, que abrange mecanismos de subjetivação próprios. Torna-se, nela, racionalidade dominante e passa a abarcar uma rede global complexa que captura discursos, instituições, a política, as leis e a economia (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 384).

A principal característica própria do neoliberalismo, segundo Dardot e Laval (2016), é a efetivação da concorrência generalizada e a subjetivação do modelo da empresa para todos os níveis como modo de governança dos homens, abarcando não só as técnicas de dominação externa - o poder sobre o próximo - como também, e muito significativamente, técnicas de dominação de si ou autogoverno dos indivíduos, nas palavras de Foucault (1982, p. 1604 apud. DARDOT; LAVAL, 2016, p. 18), o "Modo de ação que um indivíduo exerce sobre si mesmo por meio das técnicas de si".

A Definição marxista vê o dispositivo neoliberal como o capitalismo em mais uma roupagem que permita sua sobrevivência e expansão (HARVEY, 2005). A estratégia política que visa reforçar uma hegemonia de classe e expandi-la globalmente marcaria um novo estágio do capitalismo, que ganha corpo no momento de crise estrutural marcado pelo embate entre sistemas capitaneados pelos EUA e URSS ocorrido principalmente durante a década de 1970 (ANDRADE, 2019).

A definição bourdieusiana foca-se na questão ideológica que carrega o dispositivo, considerando a concepção do mercado autorregulador como visão utópica de uma teoria econômica (ANDRADE, 2019). Apesar de ser tomada como uma descrição científica do real, a teoria econômica se baseia ex-

clusivamente em modelos matemáticos, e o mercado é idealizado de maneira lógico-dedutiva sem ser contraposto a dimensões sociais e históricas. Segundo o autor, esse conhecimento científico se transforma em programa político, se mobilizando para fabricar as estruturas viabilizadoras de sua própria teoria, principalmente através do Estado.

> Se a teoria lida apenas com indivíduos, é preciso destruir as estruturas coletivas capazes de resistir à lógica do mercado (nação, sindicatos, grupos de trabalho, cooperativas e associações). A própria política tende a ser dissolvida, de modo a permanecer submetida aos mercados financeiros globais e a retirar as regulações capazes de atrapalhar a livre maximização do lucro. (BOURDIEU, 1998 apud. ANDRADE, 2019, p. 224)

A crítica weberiana, por sua vez, se concentra na supressão das questões políticas para dar lugar a questões econômicas. São ofuscadas em grande parte por uma avaliação de mercado.

> Mesmo que as lógicas políticas e econômicas sejam plurais, a característica definidora central de toda a crítica neoliberal é a sua hostilidade à ambivalência do discurso político, e um compromisso com o caráter explícito e a transparência dos indicadores econômicos quantitativos, dos quais o modelo é o sistema de preços de mercado. Neoliberalismo é a busca do desencantamento da política pela economia. (DAVIES, 2014, p. 04 apud. ANDRADE, 2019, p. 228)

Tomado pelo discurso retórico de concorrência e livre mercado, "argumenta-se que a desregulamentação deve assegurar liberdade às forças do mercado, pois daí decorreria o equilíbrio" (MARICATO, 2000b, p. 129). Apesar da austeridade do Estado compor esse discurso, é justamente a necessidade de validar essa retórica que sua ação se faz necessária, com seu empoderamento, legitimação e expansão funcionando para resguardar a lógica totalizante econômica que figura nesse sistema: "Enquanto os indicadores assumem uma autoridade semissoberana, o papel racionalmente econômico do Estado oferece irracionalmente uma ampla garantia para o *status quo*" (ANDRADE, 2019, p. 228), posicionando essa contradição no cerne desse sistema.

Exemplo disso é o caso da crise de 2008. Mesmo colocada em xeque no colapso financeiro da bolha hipotecária americana, a autoridade dada a esses indicadores econômicos não saiu realmente abalada, como muitos chegaram a assumir à época (MISOCZKY; ABDALA; DAMBORIARENA, 2017; BRESSER-PEREIRA, 2009; DARDOT; LAVAL, 2016). Com a garantia de manutenção desses arranjos pela ação estrondosa de salvamento das estruturas financeiras pelos Estados, o sistema se garantiu em sua contradição, e as falhas inerentes à vulgaridade da financeirização e sua conformação expropriadora tiveram condições de continuar operando, incontestes (ANDRADE, 2019), até os dias atuais.

A somatória das diferentes abordagens críticas permite alcançar uma imagem mais completa sobre o alcance do espectro neoliberal observável em determinadas dimensões: a economia globalizada e financeirizada, a governamentalidade redigida para um modelo de mercado concorrencial, o mito da eficiência do mercado e da economização da política. Estes são todos aspectos centrais e que fazem parte da formulação dessas diferentes definições críticas do neoliberalismo (ANDRADE, 2019).

É também importante saber diferenciar do que se trata a subjetivação neoliberal em relação aos seus reflexos sociais, econômicos e políticos. Muitas práticas apontadas como características do neoliberalismo são, na verdade, decorrências deste, não se prestando a caracterizar o neoliberalismo em si. Parte da confusão relativa à discussão sobre o termo se dá pela fusão do projeto aos seus

inúmeros reflexos, muitos deles não ligados de forma absolutamente direta às premissas centrais impulsionadoras desse novo dispositivo.

Privatizações e desregulamentação, por exemplo, apesar de fazerem parte da onda de práticas neoliberais impulsionadas pelos Estados, não descrevem de fato o dispositivo, mas algumas das diversas consequências deste, radicado em uma ordem de mercado, inicialmente, de viés econômico. Uma característica geral do neoliberalismo e da qual diversas dessas consequências partem, porém, é a generalização desse modelo da concorrência para além das questões de práticas econômicas.

A construção social de diversas questões cuja montagem não é exclusivamente econômica, portanto, acaba refém de discursos técnicos amparados unicamente pela acumulação, e é consequência chave desse dispositivo. Um aspecto observável é a commoditização generalizada de práticas e mecanismos governamentais, por exemplo, cujas discussões, originalmente pautadas pelo interesse público, se anulam ou são deformadas pelas pressões desse discurso, em detrimento das reais necessidades da população.

> Da perspectiva neoliberal, o preço provê um ideal lógico e fenomenológico de como as relações humanas podem ser mediadas sem se recorrer à retórica e à performatividade políticas. A linguagem do "bem comum" e do "público" é aparentemente substituída por instrumentos econômicos técnicos que reduzem situações complexas a um número, dando origem às dimensões experimentais e construtivistas do neoliberalismo. O Estado não necessariamente cede poder aos mercados, apenas justifica suas decisões, políticas e normas em termos comensuráveis com a lógica do mercado. (ANDRADE, 2019, P. 228)

A importação das regras concorrenciais de funcionamento mercadológicas, desse modo, não poderia deixar de atingir também o setor público. O amparo do Estado à manutenção dos preceitos regenciais neoliberais, diferentemente da retórica ideológica de "Estado mínimo", como já mencionado, o torna um componente dessa nova ordem com um papel ativo fundamental.

> Há uma posição dominante nas análises sobre o "neoliberalismo realmente existente": não se trata de um desmantelamento do Estado, mas de sua reestruturação, mantendo um papel forte e bastante ativo, mas que sofre variações conforme sua configuração histórica específica. (HILGERS, 2012; WACQUANT, 2012; DARDOT; LAVAL, 2009; ONG, 2006, apud. ANDRADE, 2019, p. 216)

O primeiro aspecto dessa reestruturação é o de deslocamento das práticas governamentais para um domínio posicionado sob a racionalidade empresarial. A importação dos mecanismos mercadológicas transforma o Estado não em um Estado mínimo, como aponta o discurso ideológico, mas principalmente em um Estado empreendedor. Apesar das diretrizações gerais de aumento de eficácia, especialização das atividades, diminuição de custos, entre outros, a máquina pública pode se expandir e necessitar de uma amplificação de gastos, dependendo dos seus objetivos (DARDOT; LAVAL, 2016; ANDRADE, 2019) – não que o corte de estruturas e pessoal sob essa mesma lógica também não seja uma ocorrência comum. A questão orçamentária eclipsa a importância da questão da reinvenção das políticas e dos organismos públicos. Quais são os objetivos e métodos desse novo tipo de Estado?

> A principal crítica que se faz ao Estado é sua falta global de eficácia e produtividade no âmbito das novas exigências impostas pela globalização: ele custa caro demais em comparação com as vantagens que oferece à coletividade e põe entraves à

> competitividade da economia. É, portanto, a uma análise econômica que se deseja submeter a ação pública para discriminar não apenas as agendas e as não agendas, mas a própria maneira de realizar as agendas. Esse é o objetivo da linha do "Estado eficaz", ou do "Estado gerencial" [...] (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 273)

Apesar dos adeptos desse sistema de "livre-mercado" impulsionarem uma agenda de *naturalização* do dispositivo, segundo Dardot e Laval (2009, pp. 457-458 apud. ANDRADE, 2019, p, 220), "o neoliberalismo não considera o mercado como um dado natural, mas uma realidade construída que requer a intervenção ativa do Estado e a introdução de um sistema de direito específico".

Uma dessas agendas reside justamente em um trabalho gradual de deslocamento do papel do Estado. Um deslocamento que ocorre, simultaneamente, em duas direções: primeiro, de fora para dentro, concedendo empresas e atividades públicas à iniciativa privada, seja por privatizações, terceirizações, parcerias público-privadas, entre outros, que em diferentes escalas afasta a dimensão de "produtor" do Estado de sua alçada. E segundo, de dentro para fora, que abraça um papel de avaliador e regulador para as atividades do Estado, "que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 273).

Do primeiro tipo de movimento, mesmo que mirando sua remoção, o papel do Estado não deixa de ser ativo. Ao intervir em sua própria retirada de certas atividades, mesmo que adotando nesse caso uma postura de "anti-intervencionismo por princípio" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 15), ele não deixa de ser iniciador de uma prática compreendida como neoliberal.

Do segundo tipo de movimento, o Estado fica responsável por estabelecer as regras jurídico-políticas de atuação do mercado. Pode-se dizer que se apropria de uma forma de intervenção na economia, mas agindo quase indiretamente sobre ela. Mesmo que, nesse caso, ele deixe ao mercado competitivo a produção em si, ele interage com a produção estabelecendo essa ordem jurídico-política: "o jurídico pertence de imediato às relações de produção, na medida em que molda o econômico a partir de dentro" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 24).

> O Banco Mundial, no Relatório sobre o desenvolvimento mundial, de 1997, propôs a substituição do termo "Estado mínimo" por "Estado melhor". Em vez de encorajar sistematicamente as privatizações, deseja ver o Estado como um "regulador" de mercados. O Estado deve ter autoridade, deve concentrar-se no essencial, deve ser capaz de criar quadros regulamentares indispensáveis à economia. Segundo o Banco Mundial, o Estado eficaz é um Estado central forte, cuja prioridade é uma atividade reguladora que garanta o Estado de Direito e facilite o mercado e seu funcionamento. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 311)

Há, ainda, um terceiro tipo de movimento do papel e das ações do Estado relacionadas à sua nova lógica empresarial. Tratando-se agora de um Estado-empresa, ele também se coloca em posição de competição em diversas frentes - não só com outros Estados, mas também com entidades privadas pelos serviços e produtos que ainda oferece.

Com relação à sua mudança de posição perante as entidades privadas, ao mesmo tempo em que ele constitui um ambiente jurídico que favoreça suas atividades, ele, em muitas situações, também entra como oferecedor de serviços. Da perspectiva de dentro das repartições públicas, o funcionamento constantemente avaliado por índices de produtividade, que passa a atingir também o funcionalismo público, acaba por capturar as ações desses órgãos.

> A sujeição dos comportamentos a restrições impostas por instrumentos sofisticados, longe de dar mais liberdade aos atores em campo, tende a confiná-los numa hiperobjetivação da atividade. As normas estatísticas revelaram-se meios poderosos de padronização e normalização dos comportamentos, dentro da lógica da burocracia de tipo "weberiano". Assim, a tensão entre a centralização das instâncias de regulação e auditoria e a suposta autonomia dos serviços submetidos à concorrência acarreta efeitos perversos significativos, levando os serviços a concentrar-se obsessivamente nos indicadores de desempenho, sem se preocupar com o conteúdo real de sua missão. (DARDOT; LAVAL 2016, p. 317-318)

Um paralelo desse fenômeno pode ser traçado também nos escalões mais altos de governo, mas com efeitos ainda mais sérios por sua maior escala e pela questão da rendição da própria soberania. A governança dos Estados entra em uma composição subsumida a um conjunto de normas de boas práticas econômicas de governança, impulsionada por eles mesmos e criada em estreita relação com agentes privados, em conjunto com as organizações econômicas mundiais (DARDOT; LAVAL, 2016; HARVEY, 2005).

> Esse empréstimo da gestão privada permitiu que se introduzissem na própria definição de "boa governança" "partes interessadas" totalmente estranhas às entidades classicamente incluídas nos princípios de soberania. Essas "partes interessadas" são os credores do país e os investidores externos que deverão julgar a qualidade da ação pública, isto é, a conformidade dessa ação aos seus próprios interesses financeiros. Como respeitam as regras da corporate governance, os investidores estrangeiros esperam que os dirigentes locais adotem as regras da state governance. Podemos ver, desse modo, que esta última consiste em pôr os Estados sob o controle de um conjunto de instâncias supragovernamentais e privadas que determinam os objetivos e meios da política que deve ser conduzida. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 277)

Em um ambiente globalizado em que o local da produção está crescentemente desatrelado do local de venda e consumo, em que impera a transnacionalização de empresas e serviços, cresce a necessidade desse Estado regulador criar as melhores condições para a instalação e prosperidade das empresas. De forma ativa e assumindo uma posição de estrategista, o Estado se transforma em um player na realização de seus objetivos, também altamente influenciado pelos interesses de outros players. O papel de fazer política, nesse contexto, é subordinado à concordância de grandes grupos oligopolistas ligados, muitas vezes, ao grande capital internacional.

Mas longe de ser apenas um instrumento nas mãos de multinacionais, ou uma vítima cujo fim inescapavelmente seria conduzido por esses grupos, o Estado, nesse contexto, assume uma posição de estrategista, em que as decisões são resultado de consensos entre público e privado, mesmo que isso, dentre outras formas de enfraquecimento do Estado, perturbe sua autonomia. "O Estado não se retira, mas curva-se às novas condições que contribuiu para instaurar" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 282). E essas condições, considerando a necessidade gerencialista de se criar os ambientes mais vantajosos para a reprodução do capital, é muito responsável por posicionar os Estados em uma condição de entidade ativamente engajada no favorecimento de grandes empresas, enquanto coloca em um plano secundário as necessidades de suas próprias populações (DARDOT; LAVAL, 2016; HARVEY, 2005).

> O Estado concorrencial não é o Estado árbitro de interesses, mas o Estado parceiro dos interesses oligopolistas na guerra econômica mundial. (...) A norma da concorrência generalizada pressiona os Estados, ou outras instâncias públicas, a produzir

> condições locais ótimas de valorização do capital, o que poderíamos chamar, não sem certo paradoxo, de "bens comuns do capital". Esses bens são os frutos dos investimentos em infraestrutura e instituições necessárias para atrair capitais e assalariados qualificados num regime de concorrência exacerbada. (...) a condição de mobilidade do capital é a implantação por parte do Estado de infraestruturas fixas e imóveis. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 283-284)

No que diz respeito aos processos de desenvolvimento – construção, destruição e reconstrução – das cidades, essa mudança do papel do Estado é fundamental. Considerando a mudança de paradigma social e as inflexões administrativas, direcionando amplamente para setores privados o papel do "fazer cidade", é de se esperar que haja mudanças profundas nos paradigmas de conformação urbana – seus usos, seus propósitos, suas justificativas – uma vez que a transformação da cidade responde ao conjunto de transformações sociais, técnicas e tecnológicas que acompanham o desenvolvimento da humanidade (HARVEY, 1982; 2005).

A adoção de um formato de planejamento estratégico, dessa forma, se sobrepõe à visão de planejamento integrado adotada anteriormente. A intervenção pontual e a visão fragmentária, concentrada não no ordenamento do território, mas sim na atração de capitais. A desregulação do uso do solo e mecanismos de exceção, dessa forma, ganharam corpo, buscando estimular o mercado imobiliário em determinadas áreas. No Brasil, esse movimento correspondeu justamente ao instrumento urbanístico das operações urbanas consorciadas (NOBRE, 2019).

Decorrência própria da natureza do sistema capitalista, exposta por Marx em seu trabalho sobre as leis de acumulação, a relação salarial como relação mercantil é, singularmente, o centro do capitalismo e direção a que este pende inevitavelmente (HARVEY, 1982; 2005). Isso levaria à mercantilização, no neoliberalismo, a todas as esferas da sociedade: "Em última análise, o neoliberalismo é o portador de um processo de mercantilização generalizada das relações sociais" (DUMENIL; LÉVY, 2004, p.2 apud. DARDOT; LAVAL, 2016, p. 23). Estamos, portanto, diante de uma situação singular que gerou e deve gerar um sem-número de mudanças e ajustes sociais de diferentes ordens, inclusive individuais.

> [...] a universalização da norma neoliberal atinge também os indivíduos na relação que eles estabelecem consigo mesmos. O Estado, ao difundir situações de concorrência, conduz indiretamente os indivíduos a se conduzirem como empreendedores de si mesmos. A empresa é alçada a modelo de subjetivação, sendo cada indivíduo um capital a ser gerido e valorizado conforme as demandas do mercado. (ANDRADE, 2019, p. 220)

Atinge o cidadão, aquele que, antes revestido de uma responsabilidade coletiva, agora é aquele sujeito para o qual a sociedade não deve nada. O neossujeito, ator e empreendedor, que se relaciona com o mundo na base da conquista e do contrato, se vê extirpado pela lógica neoliberal de seus valores cidadãos como um todo.

Reforçam-se, com isso, as lógicas de exclusão social impulsionadoras de condições de vida indignas para aqueles incapazes de obter sucesso: "fabricam um número crescente de "subcidadãos" e "não cidadãos" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 381), e impulsionam um modelo de sociabilidades desmobilizado, muito mais interessado em agir apenas pelo seu sucesso individual – ou, por vezes, pela sua simples sobrevivência dentro das crescentes dificuldades nas condições empregatícias.

Associado à concepção de Estado forte e que é compartilhada por teóricos expoentes e de diferentes

vertentes da revisão liberal, tais como Lippmann, Rougier e Hayek (DARDOT; LAVAL, 2016), esse fenômeno é oportunidade chave de normalizar a contestação da democracia como um todo, assim como da "soberania do povo". Segundo esses teóricos, "o Estado forte, somente pode ser governado por uma elite competente, cujas qualidades são o exato oposto da mentalidade mágica e impaciente das massas" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 98), elite essa, descrita por Pereira (2015), como composta por hipercidadãos, que vão efetivamente obter influência sobre as decisões no produzir cidade. Nesse sentido, eles defendem a limitação estratégica da participação popular. Consideram a pressão popular um ponto fraco da democracia, e que seu papel de participação deve se limitar à mera nomeação dos governantes, estabelecendo aqui um paralelo com a noção de democracia representativa liberal que foi discutida anteriormente. Essa opinião se estende até os tempos de Thatcher e Reagan:

> Os especialistas convidados a formular seu diagnóstico em 1975 constataram que os governantes eram incapazes de governar em razão do excessivo envolvimento dos governados na vida política e social. (...). Para eles, a democracia política somente pode funcionar normalmente com certo grau de "apatia e não participação da parte de certos indivíduos e grupos". (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 194)

Há, portanto, um trabalho – e efetivação desse trabalho - de desdemocratização, que acompanha o dispositivo neoliberal, associado à apatia e individualização dos neossujeitos como sociedade, em uma manobra abrangente de desmonte das capacidades das populações relacionadas a qualquer forma de se associar coletivamente: a criação de uma sociedade que traz em si também uma racionalidade "ademocrática" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 379) como parte do dispositivo neoliberal.

Em nome da eficácia do Estado, a cidadania social sofre ataques a partir das mais variadas maneiras, as liberdades, a consciência, as formas e procedimentos democráticos decrescem em importância para dar lugar a critérios de validação das ações próprios da racionalidade gerencial neoliberal. O valor das leis relativiza-se de acordo com a realização dos objetivos (DARDOT; LAVAL, 2016). A política, nesse caso, passa por sua dessimbolização, e o Estado, a partir desse momento, ganha liberdade de ação e permite uma propensão ao autoritarismo por parte dos dirigentes eleitos:

> É nesse sentido que Wendy Brown tem sólidas razões para utilizar o neologismo "desdemocratização": a inutilização prática das categorias fundadoras da democracia liberal, tal como se manifesta em especial na suspensão da lei e na transformação do estado de exceção em estado permanente [...] (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 382)

Isso é especialmente importante na compreensão do papel da participação – ou a falta dela – por parte da sociedade nas disputas políticas travadas hoje dentro das pautas do desenvolvimento urbano capitalista, dado o peso que as novas subjetivações neoliberais exercem sobre ele, e no movimento retroalimentador que a formação desse ambiente urbano exerce na manutenção desse mecanismo supraeconomico.

Dessa forma, seguindo uma direção absolutamente paralela com as dinâmicas neoliberais empreendedoras e individualizadoras, os espaços também não poderiam deixar de ser concebidos e geridos "like business e for business" (MUÑOZ, 2008), com pouca preocupação com o senso de coletivo. A construção da cidade a potencializa como commodity, tornando-a não fato social, mas objeto de consumo imediato. A abertura de espaço para a ação de movimentos contra-hegemônicos que buscam subverter essa desdemocratização inerente ao dispositivo neoliberal pode ter papel contundente na formação de um outro urbano.

Tanto por parte do Estado, que tende cada vez mais a se apartar da nação e entregar a gestão urbana à iniciativa privada, quanto por parte da sociedade, que tende a se comportar de maneira indiferente a essas dinâmicas em sua própria busca individual pelo sucesso (ou pela sobrevivência), a pressão no sentido de institucionalizar a subversão do controle hierarquizado e privatista das nossas lógicas atuais de formação urbana é basilar para evitar um urbano commoditizado e beneficiador de apenas seletas camadas sociais atreladas ao grande capital.

Ao afetar todas as esferas da vida, o neoliberalismo se apresenta e se impõe também a essas dinâmicas e, de qualquer forma, não poderia deixar de ser. Reforçando a posição de Muñoz (2008), a paisagem sempre foi entendida como construção cultural do seu entorno, produto inter-relacional da sociedade e o meio, ou seja: assim como a cidade possui papel fundamental nas práticas cotidianas, os próprios indivíduos que compõem a sociedade – agentes com suas subjetivações, seus mecanismos de pressão e interesses próprios – têm determinância nos espaços da cidade. E nessa questão, a construção democrática do planejamento urbano é fundamental.

1.4. O CASO BRASIL E A SUA FORMAÇÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DAS CIDADES

Esta subseção faz um apanhado histórico de formação social, política e econômica brasileira. Como estamos falando de atores com projetos, agendas e interesses em disputa, cabe fazer uma construção da base dessa formação histórica do país para compreender nosso contexto específico, desde nossas raízes escravistas até as influências, ideológicas e reais, advindas das adaptações do capitalismo ao mercado financeiro globalizado.

Para a construção de um sistema democrático que não seja tão frágil quanto o dessa nação latino-americana historicamente baseada na economia agrário-exportadora, e de um "fazer cidade" realmente pautado nos interesses da população, há muito ainda a se discutir, a se pensar, e a se fazer. Avanços importantes foram feitos em termos de legislação e de procedimentos, com experiências positivas compondo proveitosos alicerces para a construção das arenas de disputa que pautam e decidem sobre a produção urbana brasileira. Por outro lado, existem desafios imensos da desigualdade socioespacial, infraestrutura urbana deficiente (quando existente), precariedade habitacional, degradação ambiental, desrespeito à memória e à história, entre outros. Destaca-se ainda a dificuldade da participação social efetiva na democracia brasileira e no planejamento urbano de nossas cidades que, inclusive, vem sofrendo ataques recentes. Para observar o objeto de estudo da pesquisa, que é o município de Florianópolis, é necessário saber observar de onde se veio e até onde se chegou.

Figurando como núcleo dessas particularidades para o âmbito nacional, está o Estado. A concepção de Estado nasce como espécie de entidade capaz de mediar conflitos de interesses existentes em determinada sociedade (HARVEY, 2005, p. 79). É um braço dela que se forma, por necessidade, de maneira independente, e que dela progressivamente se descola, a partir da "contradição entre o interesse do indivíduo e da comunidade" (MARX; ENGELS, 1974, p. 53-54 apud. HARVEY, 2005, p. 79). A humanidade, com isso, instrumentaliza a própria dominação (HARVEY, 2005, p. 80).

Originado nos antagonismos da luta de classes, o Estado, segundo Harvey (2005), via de regra, representa a classe de maior força econômica, que também se torna, a partir disso, a classe de maior força política, obtendo meios institucionalizados e validados de obter controle e praticar a exploração das outras classes. Não sem, porém, trabalhar arduamente para transformar, ideologicamente,

os interesses daqueles no topo em interesses gerais – mesmo que isso seja, na verdade, através de uma construção fantasiosa desses interesses entre a classe trabalhadora.

A busca capitalista, segundo o marxólogo, pressupõe a busca pela institucionalização do interesse privado, e que raramente leva em consideração o "interesse comum", mesmo da classe capitalista. O Estado, por conta disso, atua como regulador responsável por equilibrar os diferentes interesses do capital presentes na produção, na circulação de produtos e em sua troca. Para evitar o colapso do próprio capitalismo, aliás, ele deve funcionar como veículo inclusive de limitação do capital, trabalhando contra a infinita potencialidade exploratória, predatória e contra a própria acumulação capitalista. Harvey defende, porém, que os preceitos niveladores do Estado – igualdade, liberdade, propriedade, indivíduo, entre outros – são preceitos próprios das relações de troca burguesas, reflexos da lógica mantenedora do capitalismo.

Dessa forma, mesmo possuindo estruturas que protejam, até certo ponto, os interesses coletivos, "o Estado capitalista não pode ser outra coisa que instrumento de dominação de classe, pois se organiza para sustentar a relação básica entre capital e trabalho" (HARVEY, 2005, p. 84). Mas o Estado no caso Brasil, apesar de visceralmente se enquadrar nesses preceitos de reprodução do capital, se diferencia da teoria do Estado exposta por Harvey por seu histórico que, muito aquém da posição teórica de mediação, tem enraizado em suas estruturas básicas a noção de que ele é propriedade, em função exclusiva dos interesses daqueles que se empossaram dela.

> [...] o patrimonialismo como fenômeno e fator força das características sociais de uma dada sociedade. Se considerarmos as características do pensamento social em nossas cátedras latino-americanas, pensarmos em algo que não se resuma ao par dialético forças produtivas/relações de produção no campo marxista ou a simples lógica de livre mercado no campo liberal parece por demais herético. Mas, é disto mesmo que se trata, o Estado é um agente social, não monolítico, mas fragmentado, um todo que contém "vida própria".
>
> A importância desta observação reside no fato de que o desenvolvimento da sociedade pautada na propriedade privada não prescinde da máquina pública. Exceto por algumas visões liberais mais radicais, a marca característica de uma sociedade liberal não é a propriedade, mas a existência de uma base contratual, que define muito bem o que é público e o que é privado. Não se trata de um par auto-excludente, a propriedade privada existe na medida em que é garantida pelo Estado. A ausência de uma fonte reguladora do próprio Estado no meio urbano levou a uma formação falha de uma sociedade atendida pelo marco legal da propriedade privada. A raiz desta falha não é a "privatização", mas o patrimonialismo que grassa nas administrações públicas, justamente, levando a confusão entre esfera pública e privada. Ao usurpar a propriedade privada, os "agentes patrimonialistas" abortam qualquer tentativa de fazer valer sua função social[5]. (HEIDRICH, 2011, p. 49-50)

O Brasil é assolado historicamente por relações políticas oligarquistas e de herança colonial que deformam a gestão pública desde o princípio de sua submissão territorial a Portugal. Dessas relações políticas chamamos patrimonialismo, descrito de forma ampla por Ferreira da seguinte forma:

> Poderíamos dizer que se trata da forma pela qual o Estado – entendendo-se como tal todo o aparato político-administrativo de poder e governança no país – foi his-

5 . A função social da propriedade é um princípio de direito-dever do proprietário para com a sociedade, e vice-versa, e que elimina o caráter absoluto da propriedade. Ela, com isso, deve responder a regras de uso e or-denamento, e o Estado seria a instituição munida de fundamentos para imposição de seu uso adequado (ROSSI, 2020).

> toricamente, e continua sendo, em certa medida, instrumentalizado pelos setores dominantes para beneficiar seus interesses particulares acima dos interesses coletivos. Também seria necessário acrescentar que não só o Estado, mas a sociedade, ao aceitar e alimentar tal dinâmica, contribui para a existência de uma sociedade patrimonialista. (FERREIRA, 2017, p. 13)

De acordo com Ferreira (2017), Faoro (2000) e Sérgio Buarque de Holanda explicam o conceito de patrimonialismo como "aquele que expressa a falta de distinção, por parte do governante (monarcas absolutistas nos estados de Weber) entre o que é patrimônio público e particular do governante" (FERREIRA, 2017, p. 14). Além disso, qualificam um tipo de dominação do Estado em que o funcionário da administração interioriza a dominação, sem dever de obediência. Este opõe-se à burocracia do Estado Moderno que representava a eficiência administrativa e claro entendimento do sentido público e racional do seu papel de servidor (FAORO, 2001; FERREIRA, 2017).

Mais especificamente para o caso Brasil, Faoro (2000, apud. FERREIRA, 2017), descreve o tema como uma herança das relações políticas perpetuadas pela coroa portuguesa, importadas para o Brasil durante seus tempos de colônia de exploração do país europeu. O Estado, e tudo que estava diretamente ligado a ele, não pertencia à instituição, mas à figura do Monarca, que utilizava essa estrutura à sua disposição para seus próprios interesses e dos grupos hegemônicos ligados a ele. Isso conforma, para o país, um pano de fundo totalmente diferente daquele pelo qual passou seu colonizador, bem como o resto da Europa, como defende Schwarz (1992), diferenciando essas duas realidades dos países europeus e aqueles tomados como colônia de exploração social e econômica de maneira determinante para seu desenvolvimento futuro.

Além disso, as bases de nosso desenvolvimento, como expõe Schwarz (1992) e Godoy e Calvoso (2019), são escravistas, fato que diverge daquelas do trabalho livre ancorado nos princípios da Economia Política criados nos países europeus. A economia agrária exportadora, que espalhou grandes latifúndios pelo país, entra em choque de identidade e procedimento com as ideias liberais francesas, americanas e inglesas, das quais os dizeres da nossa independência tomaram como exemplo: Schwarz (1992) defende que as convicções liberais e que baseiam o processo produtivo industrial e assalariado encontram uma forma mais livre e que imobiliza menos capital do produtor. No regime de escravatura, configura-se uma limitação ao grande pivô do capital comercial da produção moderna, e com uma dinâmica que vai arrebatadoramente de forma oposta aos preceitos internos econômicos dos próprios países colonizadores.

Sampaio Jr. (2001), estudando o trabalho de Florestan Fernandes, busca elucidar o desenvolvimento diferenciado entre o caso latino-americano e o europeu, construindo uma pequena análise sobre o comportamento da burguesia dentro da luta de classes com um recorte no caso brasileiro, mas que também é aplicável a vários exemplos latino-americanos e países periféricos em geral. Para tanto, Sampaio Jr. (2001) faz uma análise do processo de emancipação política do Brasil no sistema capitalista mundial, tendo em vista a revolução nacional - a superação do Brasil dependente dos países do capitalismo central - assim como o processo de democratização político do país, chamado por ele de revolução democrática. Tal análise se dá no âmbito dos "determinantes objetivos e subjetivos da luta de classes em cada formação social". (SAMPAIO JR, 2001).

As revoluções burguesas "clássicas" (casos de Inglaterra e França, por exemplo), segundo Sampaio Jr. (2001), que puderam se basear socialmente e politicamente em preceitos de revolução agrária, urbana, nacional, democrática e industrial, movido de forma popular em conjunto com a burgue-

sia, diferem em absoluto dos casos atípicos latino-americanos do século XIX. Debilitados em sua burguesia composta com segmentos conservadores da sociedade, não permitiram inserção social em seus movimentos, caracterizando revoluções que romperam politicamente, mas não economicamente, seus laços de dependência com os países do capitalismo central.

> A presença fraca das pressões "de baixo para cima", somadas à debilidade também das pressões reformistas vindas de "cima para baixo" deixaram a emancipação nacional caminhar sem bases materiais e políticas, propensas a seguir através do caminho mais fácil e deixando a descolonização ocorrer de forma mínima. Isso criava um descompasso entre teoria, importada sofregamente dos modelos europeus, mas que sofria uma deformação local para se adequar às dinâmicas de favor que mantinham o latifúndio e a escravidão, muitas vezes até amparando-os. E o espelhamento deslocado, a transformação de preceitos universais e o desenvolvimento industrial eram projetados em sobrenomes e na economia agrário-exportadora. (SAMPAIO JR, 2001)

Que tipo de cidade é produzida com as dinâmicas urbanas às quais o Estado brasileiro patrimonialista se dedica? O ambiente urbano é composto por uma sobreposição de redes de serviços e infraestrutura que se interligam através do território, conectadas a variadas estruturas físicas. O Estado, encarregado de implementá-las, dadas as funções altamente coletivas e dispendiosas dessas infraestruturas a tal ponto que só podem ser assumidas dessa forma (FERREIRA, 2017), possui o controle prático sobre como e onde elas devem ser distribuídas.

Sob o desenvolvimentismo autoritário brasileiro a partir de meados do século XX, a industrialização do país ocorreu de forma especialmente exploradora, criando uma massa de trabalhadores urbanos com baixos salários. O espraiamento rápido e contundente das cidades brasileiras, dessa forma, se deu predominantemente sob a lógica da ocupação informal e da autoconstrução, com a ação do Estado se limitando a investir massivamente em infraestrutura em apenas algumas áreas de centralidade das cidades. Essa dinâmica criou uma predominância de imensas periferias e semiperiferias em torno das áreas centrais (MARICATO, 2000a, 2000b; FERREIRA, 2017; NOBRE, 2019).

A cidade, nesse contexto, é incentivada ao espraiamento em um processo contínuo de produção de novas fronteiras, com um urbano existente que cresce em valor da terra conforme o perímetro da cidade avança por sobre as áreas rurais, na contramão das próprias legislações urbanas vigentes e modelos de desenvolvimento urbanístico contemporâneos (ROLNIK, 1997; MARICATO, 2000b). "Aliás, a ação do Estado e suas políticas "públicas" foi nesse sentido: expansão apoiada pela indústria automotiva e a solução do transporte sobre pneus, capaz de levar e trazer a população dos cantos mais remotos da periferia ocupada" (FERREIRA, 2017, p. 23).

Um Estado movido por uma lógica de segregação coerente com sua natureza, ao mesmo tempo em que é idealizado como algo que ele categoricamente não é, "marcado pela imiscuição dos interesses das classes dominantes, que o aperfeiçoaram como um instrumento a seu serviço" (FERREIRA, 2017, p. 27). Nas ideias fora do lugar, o Brasil patrimonialista produziu cidades altamente destoantes daquelas encontradas nos países centrais de forma intencional, utilizando-se seletivamente da regulação da construção e de suas normas de forma a incentivar a construção da cidade - os equipamentos públicos e as infraestruturas - para o gozo de poucos (MARICATO, 2000b).

> Além de estabelecer fronteiras, demarcando e dissolvendo territórios, as normas que regulam a construção e o loteamento intervêm diretamente na estruturação

> dos mercados imobiliários. Juntamente com os investimentos em infraestrutura, a legislação configurou eixos de valorização do solo, hierarquizando e indexando mercados. (ROLNIK, 1997, p. 101)

Como protagonista na produção do espaço urbano, é importante compreender as lógicas de funcionamento do Estado, para poder compreender aquelas que produzem o urbano sob sua tutela. Serão através delas que o Estado irá atuar para definir as características de cada localização contida no meio urbano, incluindo seu preço. Como visto anteriormente, a impossibilidade de se conformar um território urbano totalmente homogêneo gera, obrigatoriamente, localizações ou terras-localização (VILLAÇA, 1985; BARTRUSIS, 2006) – individuais - privilegiadas e, com isso, disputas constantes por essas localizações (HARVEY, 2013) ou por suas melhorias coletivas e valorização. No caso do Brasil, Ferreira elenca alguns aspectos relativos à nossa identidade patrimonialista que incidem especialmente no urbano:

> 1) a predominância da propriedade como valor central na sociedade; 2) a imiscuição entre o público e privado, patrocinada por ambos os campos; 3) a confusão e promiscuidade permanentes entre legalidade e ilegalidade e, enfim, 4) o tratamento familiar, escamoteado e minimizado dos conflitos sociais. (FERREIRA, 2017, p. 21)

Dentro desse arcabouço de formação, as dinâmicas ainda conseguem se exacerbar dentro das novas lógicas neoliberais que recobrem a todas as dinâmicas sociais, políticas e econômicas, atingindo, inclusive, o urbano. Sua importação, porém, ainda é incompleta, dado nosso contexto que ainda não tenha assimilado integralmente os circuitos mundiais de financeirização (FERREIRA, 2017). A imobilidade dos antigos grupos hegemônicos é um indicativo disso, mesmo que eles já tenham em si incorporada, para seus próprios movimentos, a lógica neoliberal.

> Se os mecanismos do patrimonialismo exacerbam uma produção desigual do espaço urbano, as dinâmicas impostas pelos novos paradigmas econômicos só vêm reforçar tal situação. (...) o discurso da globalização, a partir da década de 1990, levou, em torno de um mito, o da "competitividade da cidade global", a um aumento considerável dos investimentos públicos em uma só parte da cidade, aquela que, da competição entre os agentes do mercado imobiliário, conseguiu canalizar para si fundos públicos destinados à construção de um distrito de negócios supostamente conectado com os fluxos financeiros do novo capitalismo financeiro. Os estudos empíricos mostraram a relatividade desse processo, apontando sobretudo uma ação dos mesmos e arcaicos setores dominantes na produção do espaço, de perfil majoritariamente local e com pouca ou nenhuma integração com os fluxos do chamado capitalismo financeiro globalizado. (FERREIRA, 2017, p. 30-31)

As dinâmicas de construção e reestruturação urbanas, dentro de suas mudanças, ainda respondem a uma lógica de acumulação. Sua razão formadora, bem como suas relações produtivas, portanto, seguem mantenedoras de suas contradições fundamentais: as estruturas da desigualdade nos moldes típicos brasileiros, que oxigenam as relações sociais, políticas e econômicas, não deixam de operar na manutenção das lógicas produtivas brasileiras, atingindo continuamente a formação urbana nacional (MARICATO, 2000b; FERREIRA, 2017).

Para que se revertam essas dinâmicas de produção do espaço urbano, que se pautam principalmente pelo interesse privado de atores influentes ligados à circulação e reprodução do capital imobiliário, a sociedade civil tem como opção conquistar espaços institucionalizados de participação, algo que será analisado mais à frente. Trata-se de uma forma pouco radicalizada de promover um

apaziguamento da luta de classes, mas que permite ao interesse público ganhar proeminência nas disputas pela construção do espaço intraurbano e propagar a voz da classe trabalhadora sem causar grandes rupturas no sistema.

É importante, porém, somar a esse apanhado histórico da formação política e social brasileira, outro importante fator de formação de nosso contexto nacional, mesmo que ele ainda, como já mencionado, opere de maneira incompleta. O capitalismo, em suas novas roupagens, desenvolveu e trouxe consigo, no último século, novas estruturas de dominação em diferentes escalas que contribuíram e contribuem diretamente para o momento político, econômico e social que nos encontramos, rebatendo-se também na construção de nossas estruturas democráticas e formação do nosso território.

1.5. CABE NO BRASIL? CONSTRUINDO ARENAS DE DISPUTA

O debate teórico referente à democracia e seus modelos de funcionamento no correr do século XX passou de preponderância de uma versão elitista do jogo democrático (LEMOS; LEMÕES, 2014; DAGNINO, 2004a; 2004b) (muito impulsionada pela envergadura do modelo Liberal nas culturas ocidentais nas costas da hegemonia norteamericana e europeia (LEMOS; LEMÕES, 2014; CUNHA, 2015), para a sua radical oposição, até a obtenção de um modelo intermediário e concessor de uma abertura nas arenas de disputa democrática que não exija grandes rupturas ao sistema político vigente, mas ainda assim permitindo poder, teoricamente, para a influência efetiva da classe trabalhadora nas questões decisórias administrativas.

Apesar da densidade da investigação de Habermas e sua repercussão no meio teórico do campo democrático, certamente existe espaço para críticas e melhorias. Boa parte das referências à sua obra, inclusive, foram voltadas para a atualização ou ampliação de suas reflexões, tendo em vista novos referenciais históricos ou sociológicos estudados nos diferentes desenhos de sociedade espalhados pelo globo e a influência que suas relações históricas exercem umas nas outras (SANTOS, 2019).

A gênese conceitual da esfera pública, fundamentalmente associada ao desenvolvimento capitalista e à burguesia, confere às diversas esferas públicas internacionais uma predisposição para tensões e conflitos que a teoria habermasiana não contemplaria satisfatoriamente (PERLATTO, 2012; SANTOS, 2019; FERREIRA; REZENDE, 2008).

Ela lida com desigualdades e assimetrias grandes, entre outros fatores, tanto no âmbito das relações exteriores quanto das questões internas, específicos e/ou sensíveis demais para terem os preceitos habermasianos de igualdade de disputa e consenso racional praticáveis. Ao serem discutidos dentro da teoria habermasiana, pintam a discussão com um verniz de idealismo (LUBENOW, 2010; SANTOS, 2019): "Ao ser confrontado com a pesquisa empírica sociológica, o conceito de Habermas passa a ser remodelado por meio dos atributos específicos de outras configurações sociais" (SANTOS, 2019, p. 86).

Trata-se justamente do caso brasileiro. Como já pôde ser observado, a construção dos espaços de disputa no campo democrático nacional está amarrada à manutenção administrativa e mercadológica de um papel de subserviência econômica e produtiva do país que deita raízes na colonização e no escravismo. A interferência desses fatores culmina diretamente em características sociopolíticas, em um desenvolvimento e em uma luta de classes completamente diferenciados daqueles observados na Europa ocidental, sobre os quais se apoia a teoria de Habermas. Sua aplicação, então,

fica a critério da possibilidade de encaixe de uma série de questões dentro da discussão do autor:

> Pressupostos limitadores, internos e externos. Dissensos, formas não-discursivas de comunicação pública, desigualdades, assimetrias, estratificação social, estruturas de poder, fragmentação do universo simbólico, diversidade de modos de vida cultural, pluralismo das visões de mundo, convicções religiosas, temas controversos, os efeitos de certas formas de comunicação estratégica, ou interesses específicos relacionados a classes, grupos, comunidades étnicas, comunidades religiosas, ou sub-culturas com orientações específicas ou alternativas. (LUBENOW 2010 p. 244)

Não se trata, portanto, de uma teoria pronta, reprodutível para todas as realidades existentes. Cada contexto nacional, ou ainda local, guarda seu processo histórico e suas nuances na construção de sua própria realidade social, onde a teoria habermasiana não poderia jamais ser discutida de forma padronizada.

> Na maior parte das vezes, noções como "público", "esfera pública" e subaltern counterpublics são tomadas como se trouxessem em seu bojo um significado explicativo universal, independente dos contextos ao quais são aplicadas. Porém, como destacado pelo autor, as experiências nacionais possuiriam um papel importante para a investigação dessas categorias, na medida em que os solos nos quais elas decantam recolocam novos desafios para a própria investigação teórica. Nesse sentido, pensar a dimensão do público implica atentar para um imperativo "descentramento" da teoria social que leve em conta as diversas formas pelas quais categorias sociológicas produzidas em determinados contextos são interpretadas e mobilizadas em outras realidades. (Connell 2007, apud. PERLATTO, 2015, p. 126)

Levando-se em conta essas nuances dos diferentes contextos políticos nacionais, Nancy Fraser (1992 apud. AVRITZER; COSTA, 2004; 1990 apud. SANTOS, 2019), atenta-se para a formação da Esfera Pública de Habermas e seus mecanismos excludentes: "no debate público, as minorias sociais representariam sujeitos desautorizados à deliberação na esfera pública" (SANTOS, 2019, p. 87). Habermas mesmo demonstra consciência da limitação histórica de seus estudos e da caracterização restritiva dos espaços de deliberação coletiva montados pela burguesia para ela mesma: "A investigação limita-se à estrutura e função do modelo liberal da esfera pública burguesa, à sua origem e evolução [...] descurando da variante, também reprimida no processo histórico, de uma esfera pública plebeia" (HABERMAS, 1984, p. 10 apud. SANTOS, 2019, p. 88).

Segundo a autora, o resultado disso seria um movimento de formação de uma esfera pública complementar àquela predominantemente burguesa de Habermas, fazendo-se surgir arenas deliberativas subalternas, "em que os membros subordinados da sociedade teriam a possibilidade de fazer circularem contradiscursos de temas voltados aos seus interesses" (FRASER, 1990, p. 67 apud. SANTOS, 2019).

Vale denotar que, no caso brasileiro trazido por Santos (2019) e Perlatto (2015), as esferas públicas subalternas se diferenciam ligeiramente das *subaltern counterpublics* de Fraser: as primeiras, segundo esses autores, não necessariamente se postam como contestadoras ou contrários ao sistema, como é o caso da segunda. Mas de forma alguma, essas diferentes esferas não se desenvolvem de maneira descolada umas das outras. Seu paralelismo e sua relação é permantente, "quer de forma dialógica, quer de maneira conflituosa" (PERLATTO, 2015, p. 123).

Para o caso brasileiro, Perlatto (2015) defende que, ao contrário do que acreditam muitos autores, a

formação de esferas públicas no Brasil já acontece desde o século XIX, a partir da chegada da coroa portuguesa em 1808. A partir de lá, em um processo muito atrelado ao desenvolvimento da imprensa, consolida-se uma espécie de esfera pública altamente seletiva no país, tanto do ponto de vista dos participantes que a compõem, quanto dos assuntos por ela abordados.

Na construção dessa esfera pública seletiva, bem como daquelas subalternas nascidas em função da primeira, segundo o autor, pode-se reconhecer a existência de potentes e singulares dispositivos de exclusão na formação e acesso a esse espaço de deliberação. "Em sociedades estratificadas como a brasileira, caracterizadas pela escravidão e por altos índices de analfabetismo, essa seletividade ganhou novos contornos, configurando-se de forma mais significativa e sistemática" (PERLATTO, 2015, p. 126).

Ligado diretamente ao histórico patrimonialista e escravista de desenvolvimento brasileiro, destaca-se nesses dispositivos um processo intrinsecamente relacionado aos de independência e desenvolvimento tecnológico e produtivo que montaram nosso pano de fundo político, social e econômico. Uma ideia de "mudar para conservar" (PERLATTO, 2015, p. 121; SANTOS, 2019, p. 102), sem a realização de rupturas, e que mantém acesas, entre outras, questões profundas de classe, raça e acesso a educação na composição dessas esferas até hoje. "Nessa singularidade histórica, coube a essa forma de modernização seletiva: "separar o povo das decisões significativas da nação", sendo essa uma condição da modernização conservadora no Brasil" (PERLATTO, 2015, p.121).

Após a própria abolição da escravatura, por exemplo, os movimentos que se incendiaram pelo país pedindo o fim da escravidão desapareceram tão rápido quanto o regime (HALSENBALG, 1979, apud. PERLATTO, 2015), enquanto a república que se instaurou em seguida não rompeu com as relações escravocratas anteriores, mantendo a inclusão social das populações empobrecidas e/ou pretas fora do horizonte nacional.

As relações entre essa esfera pública seletiva e as subalternas foram se desenvolvendo positivamente, mesmo que de forma lenta, até a ruptura causada pelo golpe militar. Durante esse período repressivo e autoritário, as esferas públicas subalternas funcionavam a partir de "discursos ocultos", que puderam gradualmente se tornar "falas públicas" no processo de redemocratização do país e despontando nessas esferas novos atores contestadores da ordem vigente e clamando pela conquista de seus interesses (PERLATTO, 2015). Pela forte regulação da informação, repressão e autoritarismo, o restabelecimento de canais abertos de comunicação, segundo Perlatto (2015), só seria possível com a derrocada desse regime, que culminaria na Constituição de 1988, marco de democratização do país.

De fato, a nova Constituição foi fundamental para o vislumbre de democratização real e conquista de direitos (GODOY; CALVOSO, 2019), que permitisse o livre translado de ideias entre as esferas públicas e o Estado, bem como do surgimento de diferentes atores emergindo dos setores subalternos para organizar e orientar politicamente a ação dos novos movimentos sociais. "Ligados às mulheres, aos negros, às causas ambientais, à reforma agrária e urbana –, vitalizando a infraestrutura comunicativa do mundo da vida, desencadeou uma ampla discussão de temas até então não problematizados, tornando-os questões de relevância social e passíveis, por conseguinte, de intervenção política" (COSTA, 2002, apud. PERLATTO, 2015, p. 138).

Coloca-se, então, o desafio de se conectar as instituições políticas com as esferas públicas subalternas, de se construir estruturas específicas de captação dos interesses que partem desses públicos,

que a teoria do discurso desconsidera para os casos de realidades profundamente desiguais de países periféricos como o Brasil.

Os movimentos pela democratização da gestão urbana têm grande expoente, no Brasil, dentro do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, (MNRU). A estruturação deste não ocorreu de forma imediata, com alguns primeiros movimentos se organizando logo antes da ditadura militar, a partir, basicamente, de movimentos sociais reivindicando acesso à terra, a moradia e a infraestrutura urbana (BONDUKI, 2015; SANTOS; PEREIRA, 2015; SILVA S., 2015; COELHO; DELLAGNELO, 2015), provenientes de comunidades periféricas de cortiços e associações de favelas tomando como base a retomada do plano de reforma agrária proveniente das "Reformas de Base" do governo de João Goulart (ROCHA, 2015).

Com o golpe militar, essa primeira organização foi frustrada, voltando a ter articulação somente nas décadas de 1970 e 1980, culminando com a organização da MNRU (AVRITZER, 2008; GOMES, 2018; ROCHA, 2015; SANTOS; PEREIRA, 2015). Com grande participação da organização das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), vinculadas à igreja católica, esses movimentos obtiveram apoio e assessoria de urbanistas e militantes, ligados a entidades profissionais e ONGs. Construíram um núcleo de formulação e luta por implementação da agenda da reforma urbana a partir da constituinte de 1988, rearticulando o debate em torno do direito à cidade e, na gestão da cidade, a busca pelo espaço cidadão para se manifestar politicamente dentro dos processos decisórios (BONDUKI, 2015; ROCHA, 2015; SANTOS; PEREIRA, 2015).

> Em 1986, o Movimento Nacional pela Reforma urbana define o conceito de reforma urbana como uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos. Assume-se, portanto, a crítica e a denúncia do quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal. Condena a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial; pela cidade mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos. (SAULE JR, 2009, p. 02 apud. ROCHA, 2015, p. 39)

O cumprimento da função social da propriedade, a subordinação desta à função social, a aplicação de sanções em casos de violações e a operacionalização da gestão democrática e participativa ganharam força na defesa da cidade como direito generalizado à população como um todo, e não restrito a uma fatia dela, na garantia de justiça social e dignificação da vida urbana. O direito à cidade, ao lado dessas prerrogativas, se tornaria principal bandeira da reforma urbana (ROCHA, 2015, p. 39; SANTOS; PEREIRA, 2015). Após intenso trabalho de formulação de suas reivindicações, incentivando a iniciativa popular para dar corpo às emendas populares elaboradas pelo MNRU para a Assembleia Nacional Constituinte instaurada em 1987, o movimento foi exitoso em incorporar mais de 130 mil assinaturas em favor de suas emendas, com, entre outras pautas, suas demandas referentes à reforma urbana (COELHO; DELLAGNELO, 2015).

Para fazer pressão no Congresso no sentido de integrar suas próprias propostas, o Movimento criou o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). A nova Constituição federal saiu em 1988, tendo "diluído e modificado" (COELHO; DELLAGNELO, 2015, p. 134) o conteúdo da emenda e inserido no corpo de seu texto, relacionado à pauta da reforma urbana, apenas os artigos 182 e 183, no Capítulo

II, “Da política urbana”. Esses artigos fazem referência, respectivamente, à responsabilidade do município na política de desenvolvimento urbano, numa jogada dos setores conservadores para atrasar a reforma urbana (AVRITZER, 2008), e a lei de usucapião.

Esses movimentos reivindicatórios, não obstante, alcançaram grandes vitórias com suas movimentações no tempo. Em 1992, ocorreu a ECO-92, Conferência da Sociedade Civil Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro. Com as contribuições da FNRU na Conferência da Sociedade Civil Sobre Meio Ambiente que ocorreu em meio à ECO-92, obtendo o Tratado sobre a questão urbana – “Por Cidades, Vilas e Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis”, fundamental, segundo Rocha (2015, p. 41), para dar visibilidade à principal bandeira do MNRU.

O principal avanço trazido por esse tratado foi o fortalecimento da noção de cidadania como fundamental ao direito à cidade, considerando a participação nas decisões sobre as cidades como direito de qualquer cidadão, perpassando a noção de Lefebvre (2001) de “direito à cidade” como direito de participar em sua condução, além do direito de acesso a suas estruturas físicas (HARVEY, 2013; SANTOS; PEREIRA, 2015).

> Este tratado passou a considerar a cidadania como principal elemento que intercepta o direito à cidade, entendendo este como “direito dos habitantes das cidades e povoados a participarem na condução de seus destinos”. (SAULE JR., 2005. P. 2 apud. ROCHA, 2015, p. 41)

Quatro anos mais tarde, a Habitat II, Conferência Global sobre Assentamentos Humanos das Nações Unidas realizada em Istambul, instituiu um plano de ação global relacionado à temática dos problemas urbanos para os próximos 20 anos. Seus preceitos-base de “Habitação Adequada para Todos” e “Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Processo de Urbanização” (ROCHA, 2015, p. 42) reafirmaram perante os Estados Nacionais sua responsabilidade em assegurar o direito à moradia, que, mesmo não sendo sinônimo de direito à cidade, foi uma contribuição para a sua construção em escala internacional, bem como representou importante avanço das lutas populares urbanas indicando também a necessidade de “garantir a participação democrática” (COSTA & FAVARÃO, 2016, p. 112 apud. OLIVEIRA; LOPES. SOUZA., 2018, p. 325).

O Brasil teve, desde então, uma série de experiências positivas e emblemáticas que envolveram a Institucionalização da participação. As principais delas foram os conselhos gestores municipais, que pipocaram pelo país, as experiências de orçamentos participativos, que foram inauguradas e tornadas referência por Curitiba, e os planos diretores participativos (SILVA S., 2015)

No ano 2000, o direito à moradia é assumido como direito fundamental no Brasil com sua constitucionalização, a partir da Emenda Constitucional nº 26 inserida na Constituição da República Federativa do Brasil, juntamente com outras ferramentas jurídicas com objetivo de normatizar formas de se cobrar impostos de formas mais justas (BRASIL, 1988). Após quatorze anos de tramitação legal, em 2001, a partir do desenvolvimento de uma estrutura de lobby da sociedade civil impulsionada pelo FNRU, ocorre um grande marco legal nas questões urbanas brasileiras: a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2008; AVRITZER, 2008; PEREIRA, 2015). Ele constrói o detalhamento dos artigos 182 e 183 da Constituição, objetivando garantir o direito à cidade e, para tanto, oferecendo uma série de regramentos para a organização do território para os municípios.

O fato do Estatuto da Cidade, pela própria prerrogativa da Constituição relegar a gestão do desen-

volvimento urbano às municipalidades[1], porém, é considerado por muitos como uma meia-vitória em direção à reforma urbana (BONDUKI, 2015; GOMES, 2018). A justificativa disso é que a implementação de seus preceitos ficou dependente da vontade e contexto políticos de cada município, deixando o avanço da reforma urbana consideravelmente fragmentado no país, estando submetido à formulação individual dos planos diretores municipais e submisso às correlações de forças e interesses locais que agiriam sobre a formulação das políticas urbanas e habitacionais de cada cidade.

A lei do Estatuto da Cidade, no entanto, é fundamental para este trabalho e para o desenvolvimento urbano do país, especificando diretrizes que fundamentem o desenvolvimento das funções sociais: sustentabilidade, moradia, saneamento, infraestrutura, transporte, serviços, trabalho e lazer, bem como um aprofundamento das regras do jogo participativo que estabelecerá as arenas de disputas dentro dos planos diretores.

Apesar do próprio conceito de função social da propriedade não estar esclarecido nem no Estatuto da Cidade nem na Constituição (BRASIL, 1988; 2008), retirado do texto nos processos de negociação entre as representações do MNRU e aquelas ligadas ao capital (GOMES, 2018), as principais tratativas do Estatuto da Cidade giram em torno de elencar os instrumentos disponíveis para as municipalidades responsáveis por garantir essa função social da propriedade urbana, para realizar regularização fundiária de terrenos ocupados por pessoas de baixa renda, para a gestão democrática da cidade e, finalmente, estabelecer critérios para um município elaborar e gerir seu Plano Diretor (BRASIL, 2008; ROCHA, 2015).

Os planos diretores existem desde antes da implementação do Estatuto da Cidade. O crescimento desordenado das cidades brasileiras, principalmente com o êxodo rural que explodiu as populações urbanas a partir da década de 1950, obrigou as cidades a regular algumas construções. A institucionalização de Leis Orgânicas e normas, porém, que orientariam o desenvolvimento e expansão urbanos nos municípios, segundo Saule Jr. (1997 apud. FRANZONI, 2011; ROCHA, 2015) ocorreria apenas na década de 1970, vinte anos depois, originando a implementação de planos diretores.

Segundo o Capítulo III do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2008, p. 26-27), o Plano Diretor é a ferramenta fundamental por fazer cumprir a função social da propriedade urbana. Sua implementação, segundo o documento, é a forma de assegurar qualidade de vida e justiça social à evolução das atividades econômicas de determinada cidade.

O Plano Diretor, segundo o Estatuto da Cidade, deve englobar todo o território do município, e não se limitar apenas à área urbana, dando ordenamento a toda a terra existente sob determinada gestão. Seu conteúdo deve ser determinante nas outras esferas do planejamento das atividades gerenciais: as diretrizes e prioridades do Plano Diretor devem ser incorporadas ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias da cidade e ao orçamento anual, como exemplificado na legislação (BRASIL, 2008). Essa medida evitaria a construção de documentos "frios", repletos de boas ideias, mas majoritariamente inaplicáveis desde o princípio – como muitos planos elaborados no Brasil durante a segunda metade do séc. XX (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018), não tendo sido o município de Florianópolis uma exceção.

Por tratar-se de um conjunto de diretivas complexas, o Estatuto da Cidade torna a elaboração de um Plano Diretor – que deve ser feita a cada dez anos, dada a necessidade de se reavaliar, de tempos em tempos, as necessidades e parâmetros de ocupação desejados para uma cidade após certo grau de crescimento – obrigatória apenas a cidades com mais de 20.000 habitantes, ou que integrem regiões

metropolitanas ou se aglomerem a espaços urbanos pertencentes a outros municípios (BRASIL, 2008; CUNHA, 2015; PEREIRA, 2015).

O documento também obriga elaboração de Plano Diretor para aqueles municípios que façam parte de áreas de especial interesse turístico, e naqueles que estarão inseridos em "área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional", onde a prefeitura tenha pretensão de utilizar os instrumentos de implementação da função social da propriedade dispostas no 4º parágrafo do art. 182 da Constituição federal (BRASIL, 2008, p. 27; FRANZONI, 2011; ROCHA, 2015). Para as cidades que não se enquadram em nenhuma dessas características elencadas, porém, é altamente recomendável a construção e aplicação de um Plano Diretor, dada sua importância como ferramenta de planejamento e sua exclusividade no âmbito municipal para se aplicar as regras do Estatuto da Cidade.

Uma observação importante sobre a implementação de Planos Diretores pelo Estatuto da Cidade, aspecto que será discutido à frente, é a obrigatoriedade de transparência e de acompanhamento, por parte da população, das fases de decisão e fiscalização na implementação do Plano Diretor, garantidas pelos poderes Legislativo e Executivo:

> Durante o processo de elaboração dos princípios e diretrizes do Plano Diretor, cada parte do município deve ser contemplada com o projeto de cidade, cujas especificidades econômicas, culturais, ambientais e sociais são conversadas e decididas por todos previamente, afirmando assim a transparência da gestão fiscal, como a importância deste caráter participativo atribuído a ele. (ROCHA, 2015, p. 46)

Outro aspecto relacionado às mudanças que o Plano Diretor promoveu foi a noção de que, para se fazer alguma regulação de uso e ocupação do solo, seria necessário separar a propriedade de seu direito de uso. Estabelecer limitações para construir significa que a construção não seria mais um direito inalienável, mas o contrário; o direito de construir deve ser entendido como uma concessão por parte do Estado, separando a propriedade em duas esferas – do direito civil e do direito público, basilar para o cumprimento da função social da propriedade.

Para ser implementado, porém, o Plano Diretor necessita ainda de formalização através de aprovação na Câmara dos Vereadores do município. Apesar do papel do legislativo municipal, segundo Franzoni (2011), se limitar ao de verificação de conteúdo, no sentido de avaliar o cumprimento de requisitos mínimos relativos às resoluções do Conselho das Cidades, do MNRU e do próprio Estatuto da Cidade, a câmara de vereadores é a última instância de decisão e tem poder de se comportar como uma nova instância de negociação e livre modificação dos planos, "sem nenhuma obrigatoriedade de atendimento das deliberações alcançadas pela população participante" (SALOMÃO, 2015, p. 06) – e muito na conformidade dos preceitos democráticos liberais representativos vistos anteriormente.

Seus objetivos reais, os instrumentos a se utilizar, as normas de regulação e ordenamento do solo, portanto, ficam duplamente enquadrados dentro do contexto e das forças políticas atuantes em cada municipalidade. Isso influencia diretamente a forma com que o Estatuto da Cidade será cumprido, a partir das diretrizes de desenvolvimento estipuladas para o futuro da cidade (GOMES, 2018; ROCHA, 2015), fenômeno ocorrido em Florianópolis, como será verificado, com grande impacto sobre a peça de planejamento em vigor.

O processo, nesse contexto, assume uma importância até maior que o próprio produto (FRANZONI,

2011), se fazendo eterna potencialidade, ao mesmo tempo que ameaçado constantemente à submissão do planejamento aos setores ligados ao capital – ou ao paradigma da cidade-mercado (SANTOS, 2007 apud. SANTOS; PEREIRA, 2015; COELHO; DELLAGNELO, 2015; PEREIRA, 2015).

> Do ponto de vista da gestão democrática das cidades, ainda que o procedimento de elaboração dos planos diretores municipais preveja a realização de audiências públicas obrigatórias, estudos demonstram que esses canais de participação social costumam ser capturados pelo poder econômico, o que deixa a ordenação da cidade a cargo do corpo técnico-burocrático do Estado, extremamente permeável aos interesses do mercado. (GOMES, 2018, p. 505-506)

Vale lembrar também que o Brasil continua profundamente subsumido em seu histórico patrimonialista e, ainda, que os interesses da lógica imobiliária colocam enorme peso nas suas demandas, obtendo grande influência sobre todos os aspectos da lei: não só sobre sua formulação, mas também sua aplicação. Dessa forma, teóricos que se limitam a tergiversar sobre o campo da legalidade desconsideram o fato de que, no Brasil, independente da construção da lei, ela muitas vezes é aplicada de forma arbitrária pelos e para os grupos dominantes. Se deslocam do campo prático e, relativo ao desenvolvimento urbano brasileiro, se enquadram em um lugar fora das ideias, e nas ideias fora do lugar (SCHWARZ,1992; MARICATO, 2000b).

Segundo Mayer e Assis (apud. COUTINHO, 2008, apud. ROCHA, 2015, p. 47), "ignoram que o processo de reprodução do capital é quem indica os modos de ocupação e apropriação do espaço pela sociedade e que as leis por si só não possuem o condão de disciplinar os movimentos do capital". Dessa forma, o Brasil ainda sofre consideravelmente para dar passos relevantes em direção à reforma urbana, enfrentando sucessivas barreiras tanto nos caminhos trilhados, individualmente, pelas municipalidades, como dentro das iniciativas de escala nacional. O município de Florianópolis não escapa, como será observado, a essa dinâmica em sua formação urbana.

De acordo com a crítica de Villaça (apud. VARGAS DE FARIA, 2015), ainda, o planejamento urbano também pode ser sistematicamente "aburguesado" nesse contexto nacional, pela transferência da responsabilidade dos problemas urbanos à falta de planejamento. Com esse discurso, permite institucionalizar o Plano Diretor como ferramenta ideológica de manutenção e legitimação das agendas dominantes, impulsionadas pelos interesses oligopolistas. Para esse grupo, é uma ferramenta de isenção sobre as dinâmicas historicamente excludentes de se fazer cidade, bem como sobre as condições de desigualdade, miséria e injustiças sociais que marcam o país.

> Nessa concepção Villaça (2012) distingue o plano diretor, ao defini-lo como recurso ideológico da classe dominante, das "lutas concretas" dos movimentos sociais urbanos, questionando sua relação com a função social da propriedade e concluindo pela sua inutilidade. (VARGAS DE FARIA, 2015, p. 5)

Não é, porém, essa visão a de outros pensadores com relação à potencialidade e à aplicabilidade dos planos diretores quando somados à iniciativa dos movimentos sociais e da sociedade civil. Maricato (apud. VARGAS DE FARIA, 2015) reconhece o plano diretor como objeto sobre o qual os movimentos sociais realizaram importantes disputas institucionais, se postando como estratégico no avanço das agendas anticapitalistas dentro dessas disputas, e real oportunidade de partilha do poder do Estado para com as camadas subalternas da sociedade (DAGNINO, 2004a; 2004b): "depositário de esperanças de reversão da dinâmica de mercantilização da terra" (VARGAS DE FARIA, 2015, p. 5).

Além disso, como previamente verificado, a existência dos planos diretores municipais antecede o Estatuto da Cidade no Brasil, a organização do MNRU e as conquistas da FNRU. Observando, entre diversas outras, as experiências paulistanas, cariocas e florianopolitanas, que já tiveram diversos planos diretores homologados desde meados do século XX, pode-se constatar a sua consistente inaplicabilidade e distanciamento para com a realidade de seus objetos de planejamento (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018; PEREIRA, 2000; 2015; 2017). Para as discussões atuais, o modelo de produção teleológica histórica desses planos, centralizados em escritórios contratados e no poder executivo, já teve seu processo de esgotamento, e o pressuposto ideológico de que a ausência de planejamento é culpada pelos problemas urbanos já pode ser amplamente descartada.

A contradição, no entanto, reside na própria trajetória dessas disputas, que se enfraqueceram no processo de institucionalização dos movimentos sociais através do FNRU (MARICATO, apud. VARGAS DE FARIA, 2015). No caminho trilhado a partir das lutas pelo Direito à Cidade e redemocratização do país, com importantes conquistas nos campos jurídico e institucional, as pautas de luta desses movimentos foram eclipsadas pela pauta institucional, gerando o desligamento de atores anticapitalistas, "a perda de ofensividade e a fragmentação dos movimentos sociais" e a "perda de centralidade da questão da terra urbana" (MARICATO apud. VARGAS DE FARIA, 2015, p. 07). Segundo Dagnino (2004a; 2004b), esse processo perpassa uma mudança da relação com o Estado que se desloca de um confronto e antagonismo para a possibilidade de ação conjunta.

A falta de sustentação dos planos diretores como arautos da solução dos problemas estruturais citados por Villaça (apud. VARGAS DE FARIA, 2015), também pode ser considerada motivo do esvaziamento da luta pela reforma urbana.

> O caminho trilhado pela vanguarda técnico-jurídica do movimento da reforma urbana teria levado o movimento popular a crer que os planos diretores seriam capazes de garantir acesso à terra urbanizada e o direito à cidade para as populações mais pobres, ocultando as relações sociais que de fato impedem este acesso e este direito. Assim, o investimento na elaboração dos planos desmobilizaria as lutas sociais, aprisionaria os movimentos no campo jurídico (próprio da dominação de classe) e recrudesceria ainda mais a acumulação, a concentração e a espoliação urbanas. (BURNETT apud. VARGAS DE FARIA, 2015, p. 08-09)

Estariam então os movimentos pela reforma urbana inescapavelmente cooptados ou absorvidos para um campo infértil, pela institucionalização de sua luta em um domínio regido pela reprodução das mesmas históricas estruturas de dominação capitalistas? Ou a inserção desses movimentos, enfrentando suas próprias contradições e lacunas, efetivamente configura um palco de disputas, denotando sua presença perante a hegemonia de um campo político patrimonialista e agora predominantemente neoliberal, dominado por grupos oligopolizados? Segundo Oliveira e Biasotto (apud. VARGAS DE FARIA, 2015, p. 13-14), entre outros autores (DAGNINO, 2004a, 2004b), essa segunda hipótese é razoável, "na medida em que as avaliações dos planos diretores e as pesquisas sobre informações municipais evidenciam a significativa incorporação do ideário da reforma urbana no planejamento urbano brasileiro ou, mais especificamente, nos planos diretores participativos".

Esse projeto, no entanto, encontra ruídos significativos com o crescimento da onda neoliberal, gerador, no Brasil, de uma dissonância relativa à participação e de pontos de encontro capciosos entre os projetos divergentes ou até antagônicos que se postam, principalmente a partir do governo Collor. Essas convergências se colocam como um desafio à organização, à clareza e, portanto, ao

cumprimento das agendas em torno da conquista do direito à cidade. São responsáveis por desorientar, em parte, os discursos, as pautas e as ações promovidas pelas entidades trabalhando em torno desse direito, no Brasil.

É importante destacar que, apesar da intensificação do projeto ademocrático neoliberal e sua forte capilaridade dentro da sociedade, nunca fomos tão participativos (MARICATO, 2008). Essa participação, no entanto, se dá, em alguns momentos, de forma singular. Conforme o dispositivo neoliberal avança em sua totalização, ele adentra aspectos político-culturais importantes e que denotam deslocamentos de sentido de questões importantes relativas à democracia e à agenda do direito à cidade, centralizados, no trabalho de Dagnino (2004a; 2004b), nas noções de sociedade civil, participação e cidadania.

O primeiro ponto citado pela autora, é que tanto para o projeto político democrático de compartilhamento de poder com o Estado, quanto para a agenda neoliberal, "ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva" (DAGNINO, 2004b, p. 96-97): a ideia de democracia neoliberal, desinteressada em uma real transferência de poder para a sociedade civil, subverte a participação para uma transferência de encargos tipicamente públicos para esse grupo.

E daqui também se forma um deslocamento de sentido relativo à sociedade civil, muito relacionado à ordem individualista e privatista de se tratar as interlocuções entre os diferentes interesses colocados em disputa perante as políticas públicas: com a dificuldade de compactuação imposta pela vinculação mais orgânica dos movimentos sociais, bem como seus processos de marginalização e até criminalização (OLIVEIRA, 1997 apud. DAGNINO, 2004a; 2004b), tem-se utilizado cada vez mais de parcerias com ONGs, associações etc., estabelecendo relações muito mais contratuais de prestação de serviços e pautadas na filantropia do que numa relação de participação dessas representações na implementação de políticas públicas.

Esse tipo de relação, muito mais confortável do que aquelas desgastadas e conflituosas dos movimentos sociais com suas reivindicações estruturais, se torna preponderante. Dessa forma, um conjunto de agências privadas, gradualmente, vai substituindo a representação da "sociedade civil", e o termo passa cada vez mais a ser traduzido de fato para um sinônimo de "terceiro setor" (DAGNINO, 2004a; 2004b). Pode-se verificar, em espaços participativos feitos nas últimas décadas, a amplitude dos espaços destinado a ONGs e outros tipos de associações privadas nas cadeiras de representação (MAIA, 2016; MENEZES, 2008; ROCHA, 2015), defendendo, pressupostamente, os interesses da sociedade, na sua situação contraditória de entidade privada. Será verificado, mais à frente, como esse fenômeno atingiu a produção do último plano diretor de Florianópolis aprovado.

> A autonomização política das ONG cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas. (DAGNINO, 2004b, p. 101)

Esse processo de institucionalização verificado e criticado por diversos autores no processo de redemocratização do país traz consigo diversos desses novos atores para dentro das esferas públicas nacionais, que são fundamentais para compreendermos a formação do jogo democrático e as suas relações de disputas para dentro das nossas reflexões (PERLATTO, 2015). "Aparentemente, nos ocu-

pamos em buscar melhores condições de vida, compondo um cenário dividido e fragmentado, tomando a parte pelo todo, contidos nos limites de um horizonte restrito, sem tratar do presente ou do futuro do capitalismo. Desistimos de fazê-lo" (MARICATO, 2008, p. 17).

A participação e a cidadania, nesses moldes, também sofrem uma inflexão, segundo Dagnino (2004a; 2004b). A dimensão coletiva e política dessas noções é redirecionada, rendendo-se a uma perspectiva privatista e individualista, muito relacionada ao apelo de uma responsabilidade moral privada, também atrelada à filantropia, ao trabalho voluntário e calcadas em um conceito de solidariedade ligada a práticas compensatórias que não questionam a construção do sistema que as produz (GODOY; CALVOSO, 2019; SALOMÃO, 2015).

> Com o avanço do modelo neoliberal e a redução do papel do Estado, as políticas sociais são cada vez mais formuladas estritamente como esforços emergenciais dirigidos a determinados setores sociais, cuja sobrevivência está ameaçada. Os alvos dessas políticas não são vistos como *cidadãos*, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos "carentes", a serem atendidos pela caridade, pública ou privada. (DAGNINO, 2004b, p. 108, itálico nosso)

A cidadania, dessa forma, ganha também um aspecto importante e que é mercadológico. Cidadão na ótica neoliberal, é aquele indivíduo integrado ao mercado, que é consumidor e produtor. "Num contexto onde o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania" (DAGNINO, 2004b, p. 106).

Todos esses deslocamentos, segundo aponta a autora e em concomitância com as propostas neoliberais ademocráticas e esvaziadoras da política trazidas anteriormente neste trabalho, compõem uma verdadeira batalha pelo distanciamento da população dos movimentos democratizantes e pela redefinição de ideias e noções centrais articuladas pelas lutas travadas desde o processo de redemocratização do país. É uma confluência que traz, consigo, também uma dissonância, mas que responde estrategicamente a um contexto específico de um país que se logrou, em certa medida, contendor ao projeto neoliberal (DAGNINO, 2004a; 2004b).

> A hegemonia é sempre viva, porque se vê impelida a se refazer, a recriar-se, a ser defendida e modificada, posto sofrer a todo o momento resistência daqueles que estão fora ou na margem, constituindo-se como um complexo de experiências e relações, com pressões e limites específicos e mutáveis. (WILLIAMS, 1979, p. 116 apud. PERLATTO, 2015, p. 132)

Esse processo contínuo de renovação da hegemonia em reação aos movimentos das esferas públicas subalternas, como pode ser denotado nos acontecimentos dos últimos 30 anos, teve capacidade suficiente de tomar as rédeas das disputas político-culturais e de influenciar amplamente o "mundo da vida" nacional em seu esforço de subjulgo do país à sua posição subalterna no mercado global neoliberalizado. Com o ganho de terreno da direita dentro do Estado e as subsequentes experiências neoliberais da década de 90, o país experimentou uma avalanche privatizadora e de abertura do país para os capitais estrangeiros (GODOY; CALVOSO, 2019).

Mesmo a eleição de governos teoricamente compromissados com a agenda progressista não foi capaz de subverter os parâmetros gerencialistas neoliberais introduzidos ao Brasil, na verdade dando uma continuidade "crítica", mas que teve um papel de renovação do dispositivo no país (BONDUKI, 2015; GODOY; CALVOSO, 2019; MISOCZKY; ABDALA; DAMBORIARENA, 2017). Levando o país a aprovação via judiciário de um golpe de estado compactuado com os veículos de comunicação, a

agenda neoliberal ainda teve fôlego suficiente para capturar a opinião pública, prostrando a nação em um novo ciclo de políticas de aprofundamento do seu projeto (GODOY; CALVOSO, 2019), com especial renovação também das lógicas patrimonialistas e autoritárias de gestão do Estado com as eleições de 2018.

"O ambiente construído exige controle e administração coletivos: portanto, é quase certo que ele se torne um campo importante na disputa entre o capital e o trabalho, em torno do que é bom para a acumulação e do que é bom para as pessoas" (HARVEY, 1982, p. 19). Compreender um modelo de cidade a se defender é compreender que espécies de valores, relações sociais, econômicas, comportamentais, com a natureza etc. pelos quais estamos advogando. O conceito de direito à cidade ultrapassa o simples acesso às suas estruturas físicas. Trata-se, como visto anteriormente, de um direito – coletivo - de nela intervir, através da intervenção em si mesmo. Mas essa intervenção, que parte do sujeito, não pode ocorrer individualmente. O direito é coletivo, e nele deve-se basear a transformação dos modelos urbanísticos. "A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos, é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados" (HARVEY, 2013 p. 01-02).

Mesmo antes da promulgação do Estatuto da Cidade, e sob a gestão no âmbito federal de um governo profundamente neoliberal e com o prevalecimento do caráter tecnocrático da formulação de planos diretores, experiências participativas conquistaram terreno, pipocando por todo o país. Mesmo que não estivessem "garantidas" por lei, essas conquistas tiveram papel fundamental no fortalecimento da Reforma Urbana através do esforço mobilizado de "órgãos públicos, equipes acadêmicas, sociedade civil organizada e movimentos sociais" (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018, p. 325), com a posterior aprovação do Estatuto da Cidade. O Brasil, apesar de suas limitações históricas no que tange ao exercício democrático pleno - e as condições para que este se efetive por parte da sociedade civil – tem testemunhado um processo de esgotamento da democracia representativa liberal (SALOMÃO, 2015; SANTOS, 2015b).

A construção do direito à cidade, porém, impulsionado através das vias institucionais e amparado pelo texto da lei, ainda carece de maiores esclarecimentos quanto ao seu teor no conteúdo jurídico brasileiro (GOMES, 2018). Associado vagamente ao conjunto de direitos sociais de dignidade da pessoa humana que o compõem, a dimensão radicalizada e utópica de direito à cidade proposta por Lefebvre é substituída, segundo a autora, por uma dimensão mais aproximada à de Castells de direito a cidade: "concebido como o direito de questionar, por meio de práticas sociais, a planificação urbana dirigida pelo Estado" (GOMES, 2018, p. 509).

Esse movimento, no entanto, é delicado. A contraposição entre sociedade civil ao Estado possui uma tendência homogeneizadora importante e que se posta como um ruído para a construção democrática das arenas de disputa, e que produz, segundo Dagnino (2004a; 2004b), uma clivagem entre os dois campos. É fundamental, dessa forma, compreender que a sociedade não está dividida puramente em um binário abstrato de grandes forças hegemônicas e classe trabalhadora. Para Villaça (2001, apud. ÁVILA; DIAS, 2013, p. 52), não existe simplesmente "população". A humanidade é plural e diversa, e pode se separar, no máximo, por classes sociais e setores que são diversos e se confundem em muitos quesitos.

> As consequências negativas dessa visão homogeneizadora se agravam na medida em que ela tende a simplificar a imensa complexidade do processo de construção

> democrática e das relações que o constituem. Assim, nessa visão, o ritmo e a natureza da construção democrática encontrariam grande parte de sua explicação na análise do conflito que deriva dessa clivagem entre Estado e sociedade civil. A noção de projetos políticos pode contribuir para superar essa visão homogeneizadora tanto do Estado quanto da sociedade civil e o reconhecimento da sua diversidade interna, como base para repensar as suas relações. (DAGNINO, 2004b, p. 145)

Aqueles definidos como "setores dominantes", no entanto, sempre estiveram inseridos na participação do planejamento urbano e Estatal, das leis de zoneamento e outras instâncias de decisão. A participação das parcelas menos privilegiadas da sociedade foi e é, muitas vezes, nula, até os dias de hoje, "conformando um desequilíbrio entre os interesses do capital e os habitantes das cidades" (GOMES, 2018, p. 507). Uma gestão da cidade abrangente e que abrace as diversas esferas públicas encontradas no caso brasileiro, com sua complexidade, pluralidade e diversidade de interesses, só pode ser atingida por uma conquista de cidadania que depende da consistente movimentação, além do Estado, também da sociedade civil (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018).

Essa movimentação, por parte do Estado, requer além de uma abertura governamental para o amplo diálogo com os setores da sociedade, também uma adequação que divulgue adequadamente as formas de interferências populares nas tomadas de decisão (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018). Por parte da sociedade civil, requer organização, mobilização e informação. Ao tornar a gestão inclusiva, a atuação administrativa, além de impulsionar uma formação de consciência cívica e política, cumpre um papel de legitimação de suas atividades, bem como ganha um mecanismo de controle e criação de valor público (SZEREMETA, 2005 apud. FRANZONI, 2011; OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018).

> Evidenciam-se as vantagens da participação popular na constatação de Habermas (1997), que aponta que o cidadão, quando participa da formação do processo decisório no domínio das normas urbanísticas locais, não se sente simplesmente um destinatário da norma jurídica, mas um partícipe na elaboração legislativa. Por conseguinte, é imprescindível que as pessoas se envolvam no processo de decisões relativas ao planejamento urbanístico, visto que as decisões públicas compartilhadas com os seus destinatários são cumpridas com mais empenho e menos resistência. (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018, p. 328)

A participação cidadã, porém, limitada somente dentro do campo das ideias, segundo Arnstein (2002, p. 01) é tida em geral sempre como uma excelente ideia. "Se assemelha a comer espinafre: em princípio ninguém é contra, pois afinal, faz bem à saúde". A democracia se fundamenta na participação da sociedade, mas a partir do momento em que os ditos "sem-nada", de acordo com a autora, reivindicam participação como uma forma de redistribuir poder, "o consenso [...] explode em múltipla oposição direta com nuanças raciais, étnicas, ideológicas e políticas" (ARNSTEIN, 2002, p. 01).

> Como esta questão tem sido o pomo de discórdia da política atual, a maioria das respostas tem sido propositalmente abrandada através de eufemismos inócuos, como "autoajuda" ou "envolvimento do cidadão". Outras respostas têm sido decoradas com retórica enganosa do tipo "controle absoluto", o que é algo que ninguém – nem o presidente dos EUA – tem ou pode ter. Entre eufemismos pacificadores e retórica exacerbada, até mesmo pesquisadores acadêmicos têm tido dificuldade em acompanhar a controvérsia. Para o público que apenas acompanha as manchetes na mídia, este tema é incompreensível. (ARNSTEIN, 2002, p. 01)

Uma questão fundamental relativa à conquista do direito à cidade e da democracia participativa, então, reside em sua operacionalização (GOMES, 2018). Para além do imenso caminho a se trilhar para alcançar mudanças estruturais nesse sentido nas lógicas promovidas dentro das instituições formalmente democráticas, que outros elementos são importantes para se garantir legitimidade ao sistema político?

Um primeiro aspecto do tema, e que também afeta a dimensão institucional, reside na questão de escala. Para além das questões fundamentalmente localistas, da arena da experiência e da vivência, contrapõem-se também as esferas nacionais e globais na construção da cidadania (SALOMÃO, 2015). Em uma conformação que combina instituições, populações, sociabilidades, conformações territoriais e geográficas como a brasileira, com suas dimensões quase continentais, segundo Oliveira, Lopes e Souza (2018), uma democracia direta fundamentando o Estado não seria possível. Haveria, então, a necessidade de promover paralela e coordenadamente os modelos democráticos representativos e participativos. "Assim sendo, não se pode pensar em atuação dissonante, com a desvinculação da democracia representativa em relação à democracia participativa. Elas devem atuar em coexistência e complementaridade" (SANTOS; AVRITZER, 2005 apud. OLIVEIRA ; LOPES; SOUZA, 2018, p. 326-327).

Deve-se levar em consideração a inescapável transescalaridade dos processos sociais e, com isso, do planejamento urbano, associado à barreira que se posta à produtividade na tomada de decisões sobre o espaço por um grande número de pessoas compondo as disputas. A escala local (que deve-se atentar ser outra daquela do município, tomada como unidade de planejamento para os planos diretores) interage e dialoga diretamente com questões fora do contexto de sua identidade específica (CASTELLS, apud. SALOMÃO, 2015).

Estamos, então, diante de uma correlação delicada entre hierarquias e paridades logo de início. É necessário estabelecer um equilíbrio entre verticalidade e horizontalidade que se faça, ao mesmo tempo, institucionalmente praticável e que permita as trocas necessárias para o exercício democrático do planejamento urbano. É importante, porém, não se perder de vista um horizonte de participação plena que ainda não foi possível se alcançar.

> Souza (2006) afirma que, nos marcos da atual sociedade, participar significa, para os cidadãos, tomar parte, juntamente com o Estado, ainda que essa participação seja quase sempre "mais abaixo" que "ao lado" dos integrantes do Estado. Dessa forma, o autor alega que o corpo de cidadãos participantes está subjugado à tutela de um aparelho estatal. (ÁVILA; DIAS, 2013, p. 52)

Superar essa questão, porém, é uma concepção e tarefa difícil, quase utópica. Os modelos representativos e de subjetivação vigentes solapam as relações entre sociedade e os agentes oficializados da gestão urbana. A relação de paridade, muitas vezes, não é possível, uma vez que não depende da pura vontade da organização e força da sociedade civil.

> Nesse sentido, a garantia do direito à cidade exige o reconhecimento da obrigatoriedade dos canais de participação social no processo de produção da política urbana (nacional, estadual e municipal). Além disso, demanda o controle de sua atuação de forma a verificar se estão presentes as condições necessárias para que a participação da sociedade civil consiga influenciar efetivamente a condução dessa política, evitando o controle do aparelho técnico-burocrático do Estado pelo capital. Para isso, é preciso aprofundar o estudo da participação social nesses canais, especial-

> mente com relação a aspectos que enfraquecem o poder de decisão dos setores ligados aos movimentos sociais em relação aos setores do capital. (GOMES, 2018, p. 508)

Há um abismo entre a participação distributiva de poder e aquela promovida para cumprir uma participação vazia: a segunda não possui poder de influência sobre os resultados do processo de participação cidadã; a primeira tem. Mas seu desenho não é tão simples quanto uma separação binária de efetividade como essa. Um processo participativo que não determine redistribuição de poder, segundo Arnstein (2002), permite aos agentes por trás dos circuitos oficiais de decisão manter as exatas mesmas condições anteriores e decisões que seriam feitas sem gastar o tempo e recursos de se elaborar um processo participativo de descarte, ao mesmo tempo podendo alegar ter levado em consideração todos os lados. O trabalho em benefício de apenas alguns, determinados exclusivamente por esses agentes, fica justificado através da validação de um teatro participativo. Existem diversas formas de se fazer isso, porém, ou ainda, de nem sequer o fazer.

Levando isso em consideração, que formatos institucionais poderiam compor essa discussão? Arnstein (2002), por exemplo, em sua compreensão de participação como sinônimo de poder cidadão, categorizou em uma escala que "grau de participação efetiva dos cidadãos nas instâncias de decisão e o conteúdo das medidas por elas adotadas" (LEMA, 2014, p. 89 apud. GOMES, 2018, p. 508) tende a preterir, considerar ou efetivamente incorporar as demandas populares participantes. O foco desse trabalho se apresenta nas estruturas de participação próprias da conformação de planos diretores municipais, então será dada maior atenção aos modelos e exemplos que, de maneira geral, melhor se enquadram aos contextos brasileiros - em termos de recorrência e aplicabilidade.

Segundo Arnstein (2002), existem potencialmente infinitos graus de participação, que definem também diferentes potenciais de inserção das demandas da sociedade civil participante. Algumas dessas categorizações de Arnstein enquadram-se inclusive como formas de não-participação, ocorrendo quando o objetivo real dos detentores do poder de decisão seja não de efetuar qualquer troca, mas "educar" ou "curar" os submetidos ao processo participativo. A aplicação desse tipo de conduta institucional costuma estar mais ligada a aprovação de empreendimentos concebidos previamente ou em estratégias de cortina de fumaça e isenção de responsabilidades por parte do executivo.

A chamada Manipulação é definida por Arnstein (2002) como um instrumento de relações públicas voltado basicamente à obtenção de apoio por parte da população a partir de processos "educativos", de persuasão e aconselhamento dos cidadãos por parte da equipe técnica envolvida. O processo participativo é utilizado unicamente como forma de legitimar decisões já tomadas a partir da venda, sem uma postura crítica, de uma ideia a um grupo pertencente às bases para legitimar um processo participativo.

Os níveis de concessão mínima de poder permitem à população se expressar além de simplesmente receber informações. O que é feito dessa expressão, porém, não está garantido de forma alguma (FRANZONI, 2011; SALOMÃO, 2015). Os governantes podem realmente ouvir, se quiserem, mas podem também ignorar todas as reivindicações e opiniões dos participantes. Esse intervalo na escada é onde está inserida a maior parte dos processos decisórios que envolvem a população na criação dos planos diretores brasileiros.

Os processos participativos de Informação se dão pela chave de via de mão única da conversa. Apesar de este potencialmente ser um primeiro passo em direção a uma participação cidadã legítima, o estabelecimento de um monólogo informativo, como um seminário, por exemplo (SALOMÃO,

2015), sem criação de um canal de retorno, seja pelo desenho institucional do processo participativo, seja pela veiculação da informação em um momento tardio, dá pouca possibilidade de influência sobre a decisão tomada em "benefício" da população (ARNSTEIN, 2002).

O degrau compreendido como Consulta abre uma nova chave de interação da sociedade civil na direção de sua participação. A solicitação de opiniões, consultas etc. seja em pesquisas de opinião, seja em assembleias e audiências públicas, oficinas, possibilita ao poder público montar uma base de reivindicações, opiniões, visões de cidade a partir do feedback da população. Porém, se não estiver integrada a nenhum outro formato participativo, mesmo que em outras instâncias, não há garantia alguma de que as informações coletadas serão utilizadas de alguma forma. Nesses casos, há a chance das consultas se conformarem como um cerimonial ilusório (FRANZONI, 2011), e mais uma vez mero elemento de caráter legitimador por parte dos governantes (OLIVEIRA; VASCONCELLOS, 2011 apud. OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018).

> As pessoas são vistas basicamente como abstrações estatísticas e a participação é medida pelo número de pessoas presentes nas reuniões, quantos folhetos foram distribuídos ou quantas pessoas foram entrevistadas. O que os cidadãos conseguem em todas estas atividades é que eles "participaram da participação". E o que os tomadores de decisão conseguem é a evidência de que eles cumpriram as normas de envolver "aquelas pessoas". (ARNSTEIN, 2002, p. 06-07)

Em alguns casos, porém, é possível que a consulta tenha um papel importante na participação. Existem situações em que os investimentos políticos são débeis tanto por parte do poder público quanto por parte da sociedade civil (PINHEIRO, 2008 apud. FRANZONI, 2011). Utilizado em uma instância de ratificação (SILVA S., 2015; CUNHA, 2015) (e amparado pela obrigatoriedade prevista por lei), esse tipo de modelo participativo tem capacidade de ser operado em contextos de cidades altamente anti-participativas e frear a implantação, sem aval da sociedade civil, de políticas urbanas particularistas por determinada gestão (AVRITZER, 2008). "Esta tipologia de formas de desenho participativo chama atenção para a importância da variação do *contexto* na efetividade da participação" (AVRITZER 2008 p. 61, itálico nosso), verificado mais à frente em exemplos sobre a formulação e implementação de OUCs e nos estudos sobre a construção participativa do Plano Diretor de Florianópolis.

Relacionado à questão das instâncias do processo, como previamente mencionado neste trabalho ao citar o exemplo das câmaras legislativas municipais, a participação é fundamental em todas as etapas. A possibilidade de controle social até a última instância é fundamental para prevenir que as deliberações feitas participativamente acabem sendo alteradas ou substituídas, com o produto dessa participação acabando por trilhar caminhos e cumprir funções diferentes ou até inversos daqueles feitos em momentos anteriores (SALOMÃO, 2015).

> A atuação da sociedade no planejamento e na gestão das cidades deve, de fato e por direito, ocorrer em todos os momentos, desde a contribuição para os técnicos oferecerem soluções ajustadas à realidade social e aos verdadeiros anseios da comunidade até o momento de aprovação, execução, avaliação e monitorização das políticas públicas urbanísticas. Para tanto, deve haver uma mudança nos padrões receptivos adotados pelos técnicos, que, muitas vezes, somente apresentam os resultados de seus trabalhos de planejamento de forma a informar a população, sem possibilidade de uma ampla discussão que permita a colaboração ativa desta nas políticas a serem criadas, bem como exige uma mudança de comportamento do poder político,

> o qual deve atuar para possibilitar ferramentas reais e efetivas para que os cidadãos integrem o grupo de atores que influenciam e participam na tomada de decisões municipais. (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018, p. 327-328)

Essa dificuldade de estabelecer trocas reais parte, muitas vezes, de uma noção de verticalidade nas relações, interiorizada por parte dos técnicos e representantes do governo e, muitas vezes, também interiorizada pelos demais participantes. O compromisso, dessa forma, não se dá na linha do ajuntamento de forças, mas do convencimento sobre um produto já pré-concebido, ou concebido paralelamente pelo grupo que, nesse tipo de situação, efetivamente conduz o processo e divide de cima para baixo quem está ali como governante e como governado (NOZAKI, 2009 apud. FRANZONI, 2011; OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018; SALOMÃO, 2015; SANTOS, 2015a).

> Dificilmente são criadas oportunidades para uma interação e troca real de saberes entre técnico e cidadão, ou de reais alterações nos processos de tomada de decisões. Ao contrário, não é raro que os procedimentos se dividam formalmente entre "leitura técnica" e "leitura comunitária", em uma hierarquia deliberada de saberes. (SALOMÃO, 2015, p. 06-07)

O que Arnstein (2002) categoriza como Pacificação constitui-se como uma cessão de poder estratégica à comunidade, oferecendo cadeiras em instâncias de decisão, mas ou a pessoas escolhidas a dedo, mas que legitimem, perante a população, a sua representação, ou criando condições de desequilíbrio paritário, em que as representações comunitárias estejam em minoria, podendo ser sobrepujadas nas votações.

De acordo com a autora, outras estratégias podem ser utilizadas aqui, como, por exemplo, a propositalconfusão no desenho institucional do órgão participativo, configurando conflitos, atraso dos processos deliberativos e distração dos objetivos reais da estrutura participativa constituída. "Mais tardar neste momento, os cidadãos deverão perceber que mais uma vez eles "participaram" exaustivamente, mas que eles não se beneficiaram além do ponto que os poderosos haviam definido como limite para acalmar os ânimos" (ARNSTEIN, 2002, p. 09). Esse tipo de relação se verifica, além de planos diretores, também abrangentemente em conselhos municipais.

A partir disso, o cidadão ganha diferentes graus de real poder deliberativo, se equiparando nas negociações aos que detêm tradicionalmente o poder de decisão ou até se sobrepondo por maioria representativa e gerenciando o processo decisório.

A categoria de Arnstein (2002) definida como sistema de Parceria redistribui poder através da negociação direta dos cidadãos com as instâncias tomadoras de decisão. Há o efetivo compartilhamento das tomadas de decisão e suas responsabilidades, com a conformação de estruturas paritárias. Para que este degrau da participação funcione, devem ser estabelecidas regras que não podem sofrer modificações unilaterais. Dispositivos que aperfeiçoam a Parceria podem ser incorporados, como a prestação de contas das lideranças à comunidade, o pagamento de uma compensação financeira por seus serviços e, por último, ter o poder de contratação e demissão dos próprios técnicos, prestadores de serviço, entre outros profissionais.

Quando se atinge o grau de Delegação de Poder, os cidadãos atingem maioria nas instâncias deliberativas, com atribuições, responsabilidades e direitos claramente definidos. Cessa-se a necessidade de organização para criação de mecanismos alternativos de pressão e, a partir daqui, as divergências passam a poder ser resolvidas simplesmente através de negociação. A delegação de poder pode

se estabelecer em modelos institucionais em que, em grupos de cidadãos separados dos de técnicos do setor público, os cidadãos usufruam de poder de veto sobre o planejamento. Arnstein (2002) considera esse um modelo interessante em casos de comunidades já tão excessivamente agressivas para com a prefeitura que não se disponham mais a integrar conselhos.

Por último, há o degrau do Controle Cidadão (também traduzível como autogestão). Este ocorre basicamente em situações de conquista de modelos de controle pela comunidade que a deem controle de gestão, por exemplo, de programas públicos ou de organizações, definindo autonomia comunitária, com fonte de financiamento direto sem necessidade de intermediários. Assumem responsabilidades de planejamento, operacionalização e gestão, tendo poder de negociação sobre ações de agentes externos no objeto de gerência. Aqui, uma possibilidade de uso da autogestão para planos diretores seria, por exemplo, na organização interna dos núcleos distritais ou de bairro, que comporiam suas próprias demandas, além do papel de compor as cadeiras representativas nas instâncias decisórias de abrangência municipal. Cabe apontar que, nesse caso, a autogestão se limitaria a formar núcleos pequenos de deliberação local que não necessariamente teriam abertura participativa suficiente em outras instâncias decisórias.

Dadas as suas definições, é importante salientar que a escada da participação cidadã de Arnstein, como a própria autora aponta, apresenta suas limitações. Ela define basicamente isso: o grau de poder decisório institucionalmente alcançado em determinado momento e para determinado fim por uma comunidade. Segundo Souza (2006 apud. ÁVILA; DIAS, 2013) e Oliveira, Lopes e Souza (2018), o Estatuto da Cidade não deixa esclarecido o modelo de participação que ele defende. As correlações de forças, os interesses envolvidos, entre outras questões, presentes dentro de um município, são determinantes para a interpretação de participação caso a caso, o que pode até ser positivo. Sem um modelo definido em termos de sua constituição normativa, um plano diretor pode se enquadrar em diferentes níveis de participação em cada contexto, inclusive podendo se modificar tanto em suas diferentes instâncias quanto elas no tempo, haja vista que os fatores que compõem os contextos específicos para a participação também dependem de uma continuidade.

> O "amplo repertório de instrumentos participativos" previstos no Estatuto da Cidade, [...] segundo Avelino (2016, p. 146), "não traz consigo orientações sobre as articulações dos mesmos", e, "[...] com raras exceções, a legislação sobre política urbana não prevê qualquer relação entre estes instrumentos". Para o autor mencionado, apesar de ser um aspecto positivo da política, já que possibilita diferentes formas de intervenção, a diversidade de instrumentos, quando desprovida de coordenação, "[...] traduz-se em isolamento e fragmentação, o que não contribui para a efetividade dessa participação [...] (Avelino, 2016, p. 147)". (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018, p. 329-330)

Mesmo assim, a participação não pode ser totalmente definida pura e simplesmente pelo 1. Desenho institucional do processo, estando dependente, basicamente, também de seu *contexto*. De acordo com Avritzer (2008), a 2. Capacidade de organização da sociedade civil, chamado por outros autores (SANTOS; PEREIRA, 2015; CUNHA, 2015; PEREIRA, 2015) de tradição associativa ou participativa, bem como a 3. Vontade política dos representantes públicos, são os dois fatores que conformam esse contexto. A estes, Santos e Pereira (2015) adicionam também o fator 4. Adesão dos técnicos envolvidos, compreendido inclusive por Santos (2015a) como fator central para definição de um processo participativo. Além da manutenção desses fatores no tempo por parte desses agentes envolvidos, bem como sua possibilidade de quebra em diferentes subfatores, no entanto,

vale desenvolver questões internas a esses quatro principais que merecem atenção na formulação desses ditos contextos.

Uma delas, evidentemente, é a questão da linguagem (SALOMÃO, 2015), e que passa tanto pela capacidade e vontade dos representantes políticos de fazerem sentido, quanto da própria população na construção de suas próprias arenas de debate e da capacidade crítica de sua ação comunicativa.

A profunda estratificação social própria do contexto brasileiro se coloca como uma barreira considerável em termos de "alfabetização política" (AVRITZER; COSTA, 2004), traduzíveis, por vezes, na vontade e capacidade de organização e mobilização por parte das populações: "justamente aqueles mais afetados pela reprodução de desigualdades socioespaciais apresentam maiores dificuldades de acesso ao conhecimento crítico de suas condições" (SALOMÃO, 2015, p. 14).

> [...] se não existem as condições para a formação de uma opinião pública democrática a respeito dos processos de produção do espaço, tampouco pode haver legitimidade nos canais institucionalizados de participação popular que pretendem tomar decisões sobre o mesmo. Estes canais então, acabam por se transformar em meios de validar as decisões já tomadas pelos detentores do poder alinhados ao discurso técnico. O participativismo se tornou o último recurso de legitimação de um sistema falido. (SALOMÃO, 2015, p. 03)

O desconhecimento profundo dos assuntos a serem tratados, bem como uma deficiência de repertório comunicativo por parte dos grupos participantes dentro da sociedade civil é, portanto, também fator de desequilíbrio das disputas travadas nas discussões e processos decisórios: " a ignorância generalizada sobre o espaço geográfico e urbano no Brasil é imensa" (MARICATO apud. SALOMÃO, 2015, p. 14), refletindo-se diretamente nas relações de poder constituídas dentro deles. A difusão de informação é necessária, para haver condições de paridade e contribuir na quebra dessas lógicas participativistas (MARICATO, 2008; SALOMÃO, 2015).

Esse desequilíbrio da informação, ou do saber técnico, inclusive, é utilizado de forma estratégica para salvaguardar a legitimidade técnica em uma posição de opinião superior, ou mais válida que a dos demais "Os saberes são velados pela linguagem em uma relação de poder essencialmente reprodutora, garantindo a poucos o status de especialista (SALOMÃO, 2015, p. 09), e que se aproxima muito da tecnocracia abordada por Santos (2015a). Nega-se, dessa forma, o direito de participação às pessoas "comuns", não especialistas em determinado tema, mesmo que esse tema vá afetar diretamente suas vidas (SANTOS, 2015a).

A pressuposta superioridade do discurso tecnicista no planejamento urbano é amplamente utilizada como ferramenta de captura dos discursos e das decisões, amparando-se em uma pressuposição de cientificidade, neutralidade e isenção política e ideológica dos diagnósticos e decisões feitos pelos técnicos envolvidos (SANTOS, 2015a; PEREIRA, 2015). Dessa forma vende-se, na verdade, uma "função ideológica de legitimação de poder" (SANTOS, 2015a, p. 40). Recorrentemente reconhecendo-se como agentes despidos de ideologia, aqueles com o "saber técnico" removem o "conflito, ambiguidade e subjetividade que são a base do modo coletivo de produzir o espaço urbano" SANTOS, 2015a, p. 36), para, no caso do planejamento urbano institucionalizado brasileiro e florianopolitano, promover lógicas de forte teor ideológico e elitista que são favorecedoras dos grupos de poder.

Com isso, ainda mais com a fase de empresariamento urbano que passam as cidades brasileiras nos últimos anos, aprofunda-se a promoção da cidade competitiva e gerida para exacerbar sua função

econômica: “antes de combater a forma desigual de estruturação da cidade, criam condições que dinamizam a lógica seletiva e desigual do mercado” (SANTOS, 2015a, p. 41) Dessa forma, o discurso técnico e sua presunção de incontestabilidade e apolitização sobrepõe a visão da cidade-mercado à da cidade-direito.

> O “discurso competente” mostra-se como uma ideologia tecnocrática e, em última instância, autoritária. Objetar essa postura, por outro lado, não é o mesmo que desqualificar o saber técnico (ou científico), evidentemente; o que se faz mister é recontextualizar esse saber [...] (SOUZA, 2013, p. 69, apud. DOMINGUES, 2017, p. 14)

De maneira idealizada, essa relação, segundo Domingues (2017, p. 14), deveria ser superada antes pela construção de uma “verdadeira base comum” e pela superação das hierarquias geradas pela concentração de saber técnico, do que por uma corrida de mitigação do “atraso” em relação aos técnicos. A capacitação daqueles envolvidos nos processos participativos, no entanto, se torna fundamental em contextos reais. “A difusão de informação acessível junto ao campo da produção do espaço é, portanto, uma oposição aos efeitos de poder relacionados ao saber, à competência e à qualificação: uma luta contra os privilégios do saber” (SALOMÃO, 2015, p.04).

Mas esse é, também em si, um desafio à parte. Segundo Salomão (2015), uma abordagem pedagógica por parte da comunicação relativa ao debate técnico e crítico, que também alcance e incorpore o público leigo, é um potencial pouco explorado. Folhetos, cartilhas e diversas outras plataformas recorrendo a ilustrações infantilizadas e jogos interativos, sem aprofundamento das informações ou conteúdo crítico, são recorrentes e estão longe de satisfazer a questão.

Mas a vontade de compartilhamento - e também a formação de bases comuns - para a apropriação e incorporação participativa do conhecimento comunitário nos processos participativos (FRANZONI, 2011; SANTOS, 2015a) também é um fator importante nessas trocas. Além da contribuição desse tipo de prática para a horizontalização dos processos, acredita-se que esse tipo de apropriação seja capaz de criar conhecimento, “uma vez que os gestores públicos podem integrar o conhecimento comunitário, científico e técnico às ações necessárias para uma boa gestão pública na construção de planos de desenvolvimento voltados ao enfrentamento dos principais problemas existentes” (FRANZONI, 2011, p. 80).

As trocas, segundo Coelho (2014), podem até atingir os métodos de se operacionalizar um processo participativo, que predominantemente são gestados dentro de concepções organizacionais que tentam moldar as contribuições associativas a um modelo empresarial que coordena e racionaliza os agentes envolvidos “dentro de uma cadeia de autoridade e responsabilidades” (Misoczy apud. COELHO, et al., 2014, p. 135). Essas trocas, portanto, podem gerar práticas alternativas de organização, originalmente internas aos movimentos sociais e que se prestem a fazer frente às práticas hegemônicas.

Ultrapassando a dimensão prática e objetiva de agregar informações desses meios que fundamentalmente também habilitem ação, há, também, uma questão outra que é pedagógica no exercício da cidadania (CASTELS apud. SALOMÃO, 2015). Esses processos contribuem na própria formação cidadã dos participantes, em suas posições de discussão e/ou deliberação, na compreensão de seu papel na construção de um consenso racional em torno do interesse público e a incorporação de valores democráticos em seu dia a dia (AVRITZER; COSTA, 2004).

Muitas vezes, a participação e as disputas travadas nos espaços deliberativos são distorcidas por

uma lógica predominantemente liberal de democracia, em que os debates se reduzem à defesa individual de interesses individuais. O Brasil, segundo Silva S. (2015), é inexperiente em termos de participação, e a população, via de regra, ainda não "sabe" ser participativa, necessitando ainda de um processo de reeducação social nesse sentido. "Essa não é uma questão resolvida apenas pela concepção de uma estrutura institucional específica, ela é social e cultural" (DOMINGUES, 2017, p. 19) a autora joga luz sobre essa questão denunciando a problemática da dinâmica participativa frequentemente se reduzir a uma peleja competitiva entre pautas promovidas por grupos fragmentários, em detrimento da "criação de espaços de construção coletiva sobre a coletividade" (DOMINGUES, 2017, p. 19).

> A análise dos processos sociais de transformação verificados no bojo da democratização não poderia permanecer confinada na esfera institucional, deveria, ao contrário, penetrar o tecido das relações sociais e da cultura política gestadas nesse nível, revelando as modificações aí observadas. Dessa maneira, a crítica sociológica às teorias da transição indica a necessidade de estudar, de forma reconstrutiva, o modelo concreto de relacionamento entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, mostrando que nessas interseções habita, precisamente, o movimento de construção da democracia. A democratização, nesse caso, já não é mais o momento de transição, é o processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular. (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 704)

No tópico das disputas inerentes ao sistema capitalista pelo "fazer cidade" e suas localizações, a democracia deliberativa é escolhida e utilizada como referencial para a participação no planejamento e produção do espaço urbano. Considerando-se seu status de "aprimoramento do processo democrático liberal" (SANTOS; PEREIRA, 2015, p. 21), que permitiria um movimento de enquadramento da opinião da "vontade pública" nos processos institucionalizados de decisão, o modelo democrático habermasiano foi considerado ideal como parâmetro para análises posteriores sobre as condições da participação nos planos diretores municipais brasileiros, nomeadamente, nesta pesquisa, o Plano Diretor de Florianópolis e o instrumento operação urbana consorciada.

Ainda que, para a realidade brasileira, esse parâmetro posicione-se como uma "utopia necessária" (CUNHA, 2015, p. 75), ele representa um passo importante no lento e atravancado processo de modificação das estruturas políticas e sociais brasileiras relativas à capilaridade das instituições às demandas sociais. Perante o forte paradigma da cidade-mercado, um modelo altamente hierárquico de produção de cidade, contaminado, no Brasil, ainda pelo poder político advindo dos históricos interesses patrimonialistas e hoje sofrendo ainda fortes influências da razão neoliberal, insere-se um modelo negociado que vislumbra, pelo paradigma da cidade-direito, a superação da visão tecnocrática e teleológica do planejamento urbano brasileiro e a busca dos preceitos de direito à cidade de Lefèbvre, de democracia participativa e da função social da cidade e da propriedade (SANTOS; PEREIRA, 2015), pautadas desde a década de 1960 pelo movimento pela reforma urbana.

> A esfera pública, enquanto componente sensível à sociedade e seus problemas, pode ser "mensurada" em relação à sua capacidade de influenciar o centro dos sistemas políticos. Com a implementação de processos participativos de revisão e elaboração de PDs após 2001 ocorre, em muitos casos (...) a mobilização de esferas publicas locais em torno do tema de desenvolvimento urbano da cidade – o que não significa ao final que as administrações municipais irão acatar as decisões que tenham sido resultantes destes processos de debates e embates na sociedade civil: audiências, oficinas públicas etc. (CUNHA, 2015, p. 74)

Denota-se, com isso, que a democracia e a cidade são ambos um processo contínuo de formação e de disputas, e defende-se que a institucionalização de processos participativos efetivos seja premente, mesmo que, para tanto, seja necessário um longo, árduo e incerto processo paralelo de modificação de algumas estruturas políticas e sociais no país. "Diretamente a sociedade só pode transformar-se a si mesma; porém ela pode influir indiretamente na autotransformação do sistema político constituído como um Estado de direito" (HABERMAS 1997b, p. 105). A mobilização de esferas públicas locais a partir do marco do Estatuto da Cidade em torno da questão do planejamento urbano, por exemplo, ainda não significa, de forma alguma, garantia de adoção dos resultados dessa mobilização, mesmo que tenha sido construída com amparo oficial das administrações municipais.

O embasamento em estudos sobre o contexto formador desses processos participativos e os fatores que o compõem - nomeadamente, a vontade política das administrações municipais, a capacidade organizacional/tradição associativa da sociedade civil, o desenho institucional e a adesão dos técnicos envolvidos – dessa forma, é fundamental para possibilitar uma efetiva análise dos processos participativos que despontam no país dentro do tema do planejamento urbano. Permeando essas questões, o Estatuto da Cidade elenca uma série de instrumentos a serem incorporados aos planos diretores e que também perpassam as questões da participação, por estarem circunscritos à legislação municipal, e que se enquadram nos movimentos anteriormente descritos por Harvey que produzem, destroem e reconfiguram o espaço urbano. Na próxima seção, debruçar-se-á sobre um desses instrumentos, que ganhou grande peso no último vintênio como ferramenta utilizada pelas municipalidades como ferramenta de intervenções estruturais no espaço urbano: a operação urbana consorciada.

2. CONSTRUINDO OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Considerando as ponderações sobre a democratização do exercício político de definir o desenvolvimento urbano de nossas cidades realizadas na Seção anterior, um dos elementos dispostos no Estatuto da Cidade que gravita na dissonância entre neoliberalização da sociedade e a potencialização das forças democráticas trazidas pelos movimentos sociais é a operação urbana consorciada. Esta Seção pretende-se discutir o panorama geral sobre os caminhos tomados por esse instrumento no Brasil, tendo como fio condutor a questão da participação e das disputas entre os diferentes agentes envolvidos com o tema.

A primeira parte desta Seção se debruça sobre os antecedentes do instrumento tal como ele é conhecido dentro das possibilidades abarcadas no Estatuto da Cidade, utilizando-se de estudo bibliográfico. Avaliando os marcos de influência que despertaram, principalmente nas experiências paulistanas, a vontade política por parte das gestões municipais em viabilizar Grandes Projetos Urbanos (GPUs) através de parcerias público-privadas embrionárias do Instrumento, o trabalho abre as discussões localizando que tipos de interesses direcionaram o processo de constante evolução que levaria, em âmbito federal, à proposição e aprovação dos marcos legislativos que moldam as Operações Urbanas Consorciadas hoje. Em um campo fértil e de formação relativamente recente, abre-se o leque de possibilidades para a construção do repertório nacional para viabilização e execução de projetos de renovação urbana nos formatos encontrados atualmente.

Em um segundo momento, o trabalho busca desvendar, também através de estudo bibliográfico, o funcionamento do instrumento, fazendo uma análise crítica das intenções demonstradas (ou não) pelo texto do Estatuto para as OUCs, em um exercício de evidenciação das reais capacidades do instrumento urbanístico. As considerações feitas aqui terão apoio de uma série de trabalhos envolvendo diversas operações urbanas, atestando especificidades e generalidades de algumas das experiências dos últimos 20 anos, desde a promulgação do Estatuto da Cidade. A seleção busca atravessar escalas, contextos, formatos e modelos de contrapartidas diversos para criar uma base de entendimento das potencialidades, desafios e contradições relativos às diferentes formulações locais e aplicações do instrumento no contexto nacional.

Além dos exemplos notáveis e amplamente difundidos das operações paulistanas Centro, Água Branca, Faria Lima e Água Espraiada, os comentários também lançam olhares para experiências em Fortaleza, Balneário Camboriú, Curitiba e Rio de Janeiro para observar o andamento e os resultados de algumas das operações implementadas nessas cidades. Casos emblemáticos de operações recentes que passaram por um processo de discussão, mas que ainda não tiveram condições de se materializarem, compõem a construção dessa sessão. Observam-se as disputas e as motivações por trás delas, em um esforço não só de prever as possibilidades e riscos dos estudos de caso Florianopolitanos, mas também de tentar encontrar paralelos e distinções com os processos decisórios verificados nos casos das OUCs da capital catarinense até sua presente estagnação. Apesar da relativa escassez de considerações e estudos focados nos processos iniciais de formulação do instrumento, a OUC Vila Sônia, no bairro do Butantã, em São Paulo, e as operações ACLO e Estação Barreiro em Belo Horizonte tentam responder por essas contribuições.

Apesar dos exemplos elencados no desenvolvimento desta sessão, as análises feitas sobre as OUCs podem ainda ser amplificadas, principalmente no que se trata da possibilidade de análise das dispu-

tas dos diversos casos espalhados por outras capitais do país, como Brasília, Campo Grande, Cuiabá, Goiânia, Natal, Porto Alegre e Recife (HISSA; ARAÚJO, 2017), bem como outras cidades, tais como as operações aprovadas nos planos diretores das cidades mineiras de Itaúna e Juiz de Fora (ibidem), apenas alguns dentro de um universo que abrange, na ordem de 53%, diversos municípios brasileiros que tiveram o instrumento aprovado em seus planos diretores nos últimos anos (SIQUEIRA; SCHLEDER, 2021).

A sessão é finalizada, então, com o vislumbre de diferentes possibilidades para o futuro das OUCs ou, ao menos, da realização de intervenções urbanas de maior porte com impactos estruturais nas cidades brasileiras. O debate antevê a apropriação de dois modelos aprofundadores das lógicas de empresariamento urbano que caracterizam aspectos chave do instrumento. Uma se dá pela via de complexificação e agravamento da financeirização que acompanha o desenvolvimento das Operações, com transferência direta de seus riscos aos fundos públicos, e outra pela tendência ao abandono (ao menos momentâneo) do instrumento em favor de modelos de intervenções menores, mais simples e sob maior controle da iniciativa privada.

Apesar de limitado pelo distante campo da possibilidade, a última parte desta sessão recapitula os principais aspectos reversão de parte das lógicas de produção das OUCs brasileiras, buscando o caminho inverso da natureza que o instrumento adotou no Brasil em termos de motivação, formulação e implementação, depositando principalmente sobre o Estado, pautado em estratégias de controle social, a tarefa de gestão sobre as intervenções.

2.1. EXPERIÊNCIAS ANTERIORES

A OUC apresentada no Estatuto da Cidade é, de certa forma, um estágio de evolução de uma concepção que une a participação da iniciativa privada na efetivação de Grandes Projetos Urbanos (GPU) (NOBRE, 2019). Essa premissa, linha central da concepção do instrumento, não é absolutamente inovadora, e nem nasceu no Brasil (ANGELI, 2011). A influência de GPUs advindos de países centrais na idealização do instrumento brasileiro, é inegável. Se faz imprescindível, no entanto, reconhecer as limitações da transposição de experiências norte-americanas e europeias desse tipo de instrumento para um contexto como o do Brasil, dada a pronunciada diferença com relação à profundidade das desigualdades encontradas nesses países e em países emergentes sul-americanos tais como o Brasil. As questões sociais, culturais e procedimentais, que atingem o desenvolvimento econômico e urbano brasileiro pela sua realidade patrimonialista e clientelista, têm grande peso prático na efetivação desses projetos, afetando os moldes históricos de produção de cidade do país, o papel do Estado, os embates políticos, bem como a criação e efetivação das legislações urbanas.

> [...] as diferenças são enormes, e hoje dificilmente alguma comparação pode ser feita. Em primeiro lugar, porque assim como nos EUA, tais instrumentos envolvem a dinamização de um mercado que é muito mais includente do que o nosso. Em segundo lugar, porque a Europa e a França em especial têm longa tradição política e tecidos sociais altamente integrados, o que possibilita um efetivo engajamento da sociedade civil organizada nesses processos, contrabalançando o peso relativo da iniciativa privada. E em terceiro lugar, porque a longa tradição social-democrata do Estado-Providência fez com que o controle do Poder Público nessas operações se dê em níveis incomparáveis com o que ocorre nas Operações Urbanas brasileiras [...] Outra grande diferença entre os países centrais e periféricos está na tradição de investimento social do empresariado, especialmente o americano (o que não lhe tira as características capitalistas). No Brasil a tradição é contrária, como todos sa-

> bemos: a privatização da esfera pública, tradição de muitos séculos, implicou na construção de uma cultura de privilégios, favorecimentos, ou socialização dos prejuízos. Recursos públicos sustentaram e continuam sustentando muito da atividade empresarial privada. Nas cidades, a relação entre investimento público e capital imobiliário de ponta é notável. (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 5- 6)

É inegável, porém, que a concepção de desenvolvimento de planos urbanos parciais (ANGELI, 2011; MONTEIRO, 2014), viabilizados pela participação de proprietários de imóveis e investidores diversos, tenha partido, ao menos parcialmente, pela inspiração nessas experiências (CYMBALISTA, 2004 apud. CASTRO, 2016). Isso não permite, portanto, que esse processo de importação, feito de forma mais ou menos adaptada, com trocas mais ou menos conscientes e acertadas em suas roupagens, seja ignorado.

Diante do momento de recessão e crise fiscal que os países centrais enfrentavam durante a década de 1970 a partir dos choques do petróleo, o discurso de austeridade fiscal, impulsionado pela escalada dos ideais neoliberais, alimentava de forma determinante os processos de reestruturação produtiva e reforma do Estado, previamente abordadas na sessão anterior. Paralelamente, e ligado à ideia de corresponsabilização de outros agentes na gestão urbana - ou "governança"(MARICATO; FERREIRA, 2002) - cresciam e normalizavam-se preceitos de gestão empreendedora, de marketing urbano e a decorrente mercadorização da cidade. As parcerias, nesse contexto, começaram a despontar como filhotes da lógica do planejamento estratégico fragmentário e pontual, alavancadas nesse contexto (HISSA; ARAÚJO, 2017; SIQUEIRA, 2017), e tidas como as únicas ou, ao menos, mais prováveis saídas para financiar projetos de renovação urbana (MONTEIRO, 2014).

Para além da transição de um papel de executor e provedor para o de regulador e coordenador, cada vez mais o Estado se comportaria como um empreendedor, influenciando a criação do sistema de parcerias nos EUA que seria depois experimentado em diversos outros países (MONTEIRO, 2014). Para o caso do Brasil, o conceito de operação urbana foi introduzido principalmente como absorção da experiência internacional francesa e norte-americana de controle de densidades, controle da valorização imobiliária e política de preservação de imóveis históricos. (CASTRO,2016)

Apesar do reconhecimento atual da descompensação das métricas comparativas para as realidades desses países em relação ao Brasil, as referências externas contribuíram para vender a confiabilidade do instrumento, funcionando como garantidor de qualidade e legitimidade na sua efetivação nacional (SIQUEIRA, 2017).

> Nota-se uma atração especial dos urbanistas, em consonância com as elites, pelo "dernier cri" do planejamento europeu ou norte americano. Nos seminários acadêmicos, nas dissertações e teses defendidas nas universidades, as comparações entre São Paulo, Rio de Janeiro, Paris, Barcelona, Londres, Nova Iorque se faz, freqüentemente, sem qualquer advertência. Celso Furtado, um intelectual que se envolveu intensamente com a busca de caminhos para o desenvolvimento sócio-econômico brasileiro, na administração pública, é insistente em apontar o mimetismo cultural que solapa as iniciativas de acúmulo do conhecimento e da construção da nação. Em trabalho anterior Maricato procurou mostrar que a análise do ideário do planejamento urbano no Brasil configura "idéias fora do lugar" (no dizer de Schwarz) enquanto há um "lugar fora das idéias", isto é, uma parte da realidade urbana – ilegal, oculta, ignorada – que não é objeto de teorias, leis, planos e gestão (e onde predomina a relação de favor ou clientelista), ao passo que a outra – a cidade do mercado hegemônico, a cidade oficial, formal, legal – mimetiza o debate internacional. (...) O

> controle sobre o uso e a ocupação do solo, no Brasil, é discriminatório: se faz apenas nas áreas que interessam aos proprietários privados, como é coerente numa sociedade patrimonialista. (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 02-03)

Uma série de casos de GPUs em países centrais foram considerados pela bibliografia (ANGELI, 2011; CASTRO, 2016; MALERONKA, 2010; MARICATO; FERREIRA, 2002; MONTEIRO, 2014) como pioneiros e referencial na formulação das primeiras experiências de Operação Urbana no Brasil. As experiências estadunidenses ocorridas em Nova Iorque, Boston e Baltimore durante a gestão Reagan; as Zone D'amenagement Concerté (ZACs) francesas; as Urban Development Corporations (UDCs) inglesas, trazidas pelo governo Thatcher, além das Áreas de Nueva Centralidad barcelonesas foram algumas das encontradas. A partir desses casos, resguardadas as devidas realidades, é possível compreender alguns preceitos importantes que ajudaram as primeiras tentativas nacionais a efetivar projetos de reconfiguração urbana com auxílio da iniciativa privada.

O grau de participação dos governos locais, seja dando ampla abertura para a iniciativa privada propor e construir, seja regulando as construções e os incentivos para ocupação, seja impondo o programa e os usos das edificações ou até diretamente construindo, tem ampla variação nas experiências internacionais que antecederam o instrumento brasileiro. Os resultados, para cada uma delas, refletiram os interesses daqueles principalmente envolvidos com as decisões e com a gestão de cada intervenção, em uma relação de causa-consequência do modelo de efetivação de cada exemplo trazido. Concomitantemente, a capilarização à contribuição e às ideias e demandas da sociedade civil também pareceram ter influência nas questões de programa e execução, apesar da limitação na abordagem sobre o assunto nos trabalhos encontrados.

As diferentes abordagens que recaem sobre esses projetos de renovação urbana são todas divisíveis em fatores-chave que fazem influência sobre eles: os tratamentos e relações obtidas entre planejamento urbano municipal, projeto, financiamento e gestão, além da forma que determinados agentes estão ou não efetivamente envolvidos em cada um desses aspectos.

Uma constante em todas essas experiências é a presença determinante de subsídios estatais. A argumentada escassez de recursos públicos na viabilização dessas experiências, portanto, não pode se sustentar com tanta firmeza, em um paralelo observável às experiências brasileiras estudadas, apresentadas adiante. Não é claro na bibliografia estudada, no entanto, se essas intervenções tentaram ser autossuficientes nesse quesito.

Ao mesmo tempo, a necessidade de rentabilidade impulsiona, de forma geral, a escolha de áreas já dotadas de infraestrutura no entorno, com proximidade a áreas centrais. Como ocorre no Brasil, esse aspecto traz qualidade urbana e valorização a muitas áreas sem carências de infraestrutura e equipamentos, em detrimento de outras mais periféricas, de baixa consolidação e onde vivem populações desabastadas. Apesar dessa crítica se aplicar também aos modelos de parcerias adotados nos países centrais, o peso dessa questão lá é diverso do brasileiro.

> [...] o mercado, em função da pujança do crescimento da economia capitalista desenvolvida, envolve naqueles países o conjunto da sociedade, cuja diferença entre os extremos de renda é centenas de vezes mais reduzido do que no Brasil. Logo, políticas públicas que trabalhem em parceria com a iniciativa privada, garantindo-lhe ganhos em troca de contrapartidas que "dinamizem" o mercado, estarão atingindo, mesmo que em graus variados, o conjunto da população. (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 05)

Denota-se, no entanto, uma diferenciação considerável da natureza das intervenções quando é o Estado a peça central na criação e gestão do GPU, representado principalmente pelo modelo francês das Zônes d'Amenagement Concerté e das ANC barcelonesas. A produção urbana a partir de um planejamento global da cidade acompanhada de vontade política das gestões em ter penetração efetiva da sociedade civil pode compensar, pelo interesse público, o ímpeto mercadológico de valorização imobiliária, desde que dada a devida importância à expertise privada e às vantagens financeiras das parcerias. O compartilhamento proporcional de ônus, benefícios e riscos entre as partes também é um aspecto importante para evitar a desvirtuação da parceria em um projeto urbano. Certamente, para o caso europeu, esse tipo de tendência ao desequilíbrio também é institucional e culturalmente muito menor:

> (...) a Europa e a França em especial têm longa tradição política e tecidos sociais altamente integrados, o que possibilita um efetivo engajamento da sociedade civil organizada nesses processos, contrabalançando o peso relativo da iniciativa privada. E (...) porque a longa tradição social-democrata do Estado-Providência fez com que o controle do Poder Público nessas operações se dê em níveis incomparáveis com o que ocorre nas Operações Urbanas brasileiras. (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 05)

De fato, com as estruturas patrimonialistas históricas que acompanham o desenvolvimento brasileiro que continua a ser mantida e reforçada pela atuação do Estado e das instituições, a legislação possui uma tendência de favorecimento e contemplação às demandas dos grupos donos do capital. Por mais que a organização dos movimentos sociais e da sociedade civil em geral tenham gerado alguns avanços no controle social dessa espécie de empreitada, o instrumento das OUCs e todos que o precederam não seriam exceção. "[...] uma mudança mais efetiva desse quadro dependeria de uma profunda reviravolta na própria estrutura social, política e econômica da nossa sociedade (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 06).

No Brasil, a crise fiscal, associada à Lei de Responsabilidade Fiscal, em grande parte imobilizaria financeiramente os municípios. O aparelho estatal brasileiro, também passando por sua própria reforma administrativa principalmente a partir do trabalho de Bresser-Pereira (MALERONKA, 2010) em meados da década de 1990, passa a incluir cada vez mais a parceria como sintoma das suas mudanças de atuação. "A parceria - como modo de gestão ou como forma de financiamento - encontra no tratamento fragmentado do território urbano seu solo fértil" (MALERONKA, 2010, p. 27), ao mesmo tempo que os modelos de planejamento modernistas entravam em fase de esgotamento. O plano, nesse sentido, desce na hierarquia da produção urbana frente à implementação de projetos urbanos pontuais, passando de uma relação de precedência para outra -em teoria - de reciprocidade a partir dessas mudanças nos modelos de gestão que acompanharam a reforma do Estado.

Associadas à falta de recursos para a promoção de intervenções urbanas, entre outros aspectos, estavam a convicção de que a valorização gerada pelos investimentos públicos poderia ser captada pelo município, e que os regramentos de potencial construtivo poderiam servir como moeda de troca com os investidores privados (HISSA; ARAUJO, 2017). Mesmo na década de 1980, o Brasil já via exemplos de apropriação das influências externas de parcerias público-privadas em alguns projetos de intervenção urbana, e que viriam a ser vistas como "tábua de salvação" para gestões de diferentes campos ideológicos (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 04).

> [...] competitividade, 'empresariamento' (urbano), planejamento estratégico (por projetos), intervenções pontuais, entre outros enunciados" compõem as iniciativas

> adotadas pelas administrações como soluções "milagrosas" para os problemas das cidades. (SANCHEZ et al., 2005 apud. VARGAS de FARIA, 2015, p. 01)

A Operação Urbana (OU) como instrumento urbanístico surge pela primeira vez na cidade de São Paulo, com características diversas daquelas da Operação Urbana Consorciada (OUC) tal qual é conhecida no Estatuto da Cidade, tendo também experiências com instrumentos similares e anteriores ao Estatuto em Belo Horizonte, Recife e Natal (SIQUEIRA; SCHLEDER, 2021). Ela nasce a partir do conceito de "solo criado", formulado em meados da década de 1970 na Europa (AGUIAR, 2011; CASTRO, 2016; MALERONKA, 2010; 2017; STROHER; DIAS, 2019) e inserida no Projeto de Lei do Plano Direto de São Paulo em 1985. A ideia do solo criado parte de um direito básico ao proprietário de determinado terreno a construir até um coeficiente de aproveitamento limite (originalmente correspondendo a uma vez a área do terreno), tendo que pagar uma contrapartida para construir acima desse limite. Essa construção "extra" corresponderia ao solo criado.

A proposta de plano diretor de 1985-2000 (que não chegou a ser aprovada), em São Paulo, introduzia novos conceitos, relacionados à recuperação de "mais-valia" urbana pelo município decorrente de seus próprios investimentos, à transferência de potencial construtivo, aos mecanismos de sanções e incentivos tributários que combatessem a ociosidade de propriedades e, por fim, às Operações Urbanas (SOMEKH; CAMPOS, 2002 apud. CASTRO, 2016), com 35 propostas nesse documento.

Pelo insucesso de efetivação dessa proposta, a OU acaba sendo simplificada em um outro instrumento denominado "Operação Interligada" (OI) na gestão Jânio Quadros (1986-1988) (CASTRO, 2016; HISSA; ARAUJO, 2017). Segundo Castro (2006) e Castro (2016), essas OIs tinham dois objetivos: ou para revitalização ou para transformação, acompanhados de um viés de política pública de planejamento, ou de diretriz de política imobiliária, e denunciado pelas autoras pelo uso do instrumento para flexibilização de parâmetros urbanísticos em troca de contrapartidas.

Muito das contrapartidas captadas por essas parcerias foram direcionadas pela prefeitura para a produção de habitação social (MONTEIRO, 2014, CASTRO, 2016), mas serviu em grande medida para deslocar comunidades de áreas de interesse para o mercado imobiliário para áreas periféricas, onde os conjuntos habitacionais eram construídos. O instrumento, segundo alguns autores (FIX, 2001; MONTEIRO, 2014), recebeu a alcunha de "Lei de desfavelização".

> As Operações Interligadas foram controversas do ponto de vista de seus efeitos, primeiro porque a remoção da população nas favelas ocorria de modo arbitrário e sem qualquer consulta aos moradores, e também porque não eram levados em consideração os efeitos agregados das operações sobre a vizinhança ou sobre o conjunto da urbanização e as necessidades decorrentes de provisão de infra-estrutura. (CASTRO, 2006, p. 60)

As regras de funcionamento do instrumento também eram polêmicas do ponto de vista jurídico. Uma crítica recebida, segundo Castro (2006), foi de que elas instituíam um zoneamento desigual do ponto de vista jurídico, estabelecendo limites construtivos diferentes dependendo de pagamento por parte daqueles em condição de comprar a liberação de direitos construtivos a mais.

Além disso, e principalmente, não possuíam critérios claros para definição das contrapartidas, e o poder público municipal negociava lote a lote as outorgas dos empreendimentos. O procedimento invadia competências da câmara legislativa municipal previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, o que também o tornava inconstitucional (HISSA; ARAUJO, 2017). O sistema

judiciário determinou a suspensão do uso do instrumento em 1998, descontinuando sua existência em 2001 (CASTRO, 2006).

Sob influência das OIs paulistanas, o Rio de Janeiro também implementou uma versão sua do instrumento no município, em 1992 (HISSA; ARAUJO, 2017). O princípio, no caso carioca, se manteve similar ao de seu precursor, possibilitando alterações de parâmetros construtivos por um preço de contrapartidas. Ele funcionou, no entanto, como meio de formalizar e estabelecer critérios a um processo que já ocorria anteriormente, sem ter relação com a construção de habitações de interesse social que teve o instrumento em São Paulo: "ao longo de anos o poder público modificou inúmeras vezes a legislação de uso e ocupação do solo [...] em benefício dos interessados através de decretos e projetos especiais" (VENTURA, 1997, p. 237 apud. HISSA; ARAUJO, 2017, p. 05)

Enquanto isso, previa-se na Lei Orgânica do Município de São Paulo a existência da Operação Urbana, outro formato de PPP para promoção de intervenções urbanas na capital paulista (AGUIAR, 2011). Esse outro instrumento, segundo Montandon e Souza (2007, apud. ABASCAL; ALVIM, 2013, p. 09), é concebido como forma de integrar em diferentes níveis e escalas intervenções em níveis municipais.

> As OUs unem os poderes público e privado a fim de revitalizar uma área previamente definida da cidade, contando com o investimento da iniciativa privada que, em troca da adesão às mesas, recebem permissão de construir área adicional à definida pela legislação vigente, na forma de Outorga Onerosa do Direito de Construir. (ANGELI, 2011, p. 12)

A primeira OU aprovada no município foi a Operação Urbana Anhangabaú (CASTRO, 2006), proposta durante a gestão Erundina (1989-1992). Três outros projetos também foram propostos nesse período, mas, como o PD de 1991 não chegou a ser aprovado, não teriam validação de imediato, ou ainda, não chegariam a eventualmente sair do papel. As OUs Água branca e Água Espraiada seriam objeto de posterior aprovação e implementação, e a OU Paraisópolis, segundo Castro (2006) acabaria não tendo condições de se efetivar por problemas geográficos, por questões relativas ao desenho da malha urbana, das conexões da região com o entorno, com a titulação de propriedades, e *por focar seu programa na construção massiva de habitações sociais*.

A OU Anhangabaú (Lei Municipal 11.090/1991), apesar dos benefícios que concedia, teve baixa adesão do mercado imobiliário e, com isso, poucos resultados efetivos. O esvaziamento que a região central passava era marcado por um processo de perda de habitantes de classes sociais mais abastadas, sendo substituídos por outras faixas de renda mais baixas (ANGELI, 2011; SIQUEIRA, 2017; STROHER; DIAS, 2019). Concomitantemente, novos eixos de interesse imobiliário ganhavam importância no setor sudoeste da cidade (ANGELI, 2011; FIX, 2001), justamente em regiões onde seriam implementadas as outras operações já engatilhadas na gestão anterior. Adicionou-se a essas, ainda, a OU Faria Lima, "onde se concentrava grande parte do pacote de obras viárias iniciado por Jânio nos anos 1980: juntando a fome com a vontade de comer" (STROHER; DIAS, 2019, p. 05).

Em 1997 a OU Anhangabaú é substituída, dando lugar à OU Centro (Lei 12.349/97) abrangendo o centro velho e o centro novo, e parte de bairros históricos como o Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia. A remodelação da Praça do Patriarca em 2002 é uma das obras realizadas com recursos da OU Centro, que não chegou a ter nova modificação para se enquadrar nas normativas do Estatuto da Cidade.

De acordo com Castro (2006, p. 144) a Operação Urbana Centro não se trata de mera reformulação da OU Anhangabaú, haja vista que ela já havia sido encerrada depois de três anos de implementação, falhando em atingir resultados satisfatórios. A nova OU também partiu de uma iniciativa da Associação Viva o Centro, movida pela busca do empresariado local em trazer políticas públicas à área central. Os objetivos estabelecidos pela OU, segundo Angeli (2011), estão principalmente ligados à preservação do patrimônio histórico, arquitetônico e ambiental, maior utilização e aproveitamento das quadras, bem como incentivar a produção e melhoria de espaços públicos.

Três outros programas de revitalização também acompanham a Operação: o Nova Luz, na região da cracolândia, o Monumenta e o Procentro. Apesar dos investimentos públicos advindos tanto das gestões municipais quanto do governo do estado nesses e em outros projetos apoiados pela iniciativa privada local, a OU Centro também não tem obtido muito sucesso, e o conjunto de iniciativas não teve, ao menos até a publicação dos trabalhos utilizados na bibliografia, sido suficiente para trazer atratividade para a região estabelecer as parcerias desejadas para o projeto (ANGELI, 2011; MARICATO; FERREIRA, 2002).

As outras três OUs que o município aprovaria foram sancionadas durante a gestão Maluf (1993-1996) e Marta Suplicy (. A OU Água Branca (Lei 11.774/95), localizada em uma gleba industrial subutilizada e ladeada, a sul, pelos trilhos onde passa hoje a linha 7-Rubi do metrô, e a norte, pelo Rio Tietê, planejava uma série de vias que redividiriam as glebas de indústrias desativadas em seu perímetro e abririam novas conexões à área de Operação, parcialmente isolada pelos trilhos e pelo grande corpo d'água que corta a cidade. A EMURB, no caso dessa OU, fez um plano de áreas verdes que poderia ser objeto direto de contrapartida para os investidores: a outorga, ali, poderia ser substituída por contrapartidas em formato de obras públicas.

A retirada de um dos passos de execução, com a transferência de parte dos objetivos da OU direto para as mãos da iniciativa privada, parecia atraente pela potencial facilidade e agilidade que essa determinação traria na efetivação do programa de intervenções. Maleronka (2010), no entanto, aponta a insegurança desse tipo de prática para a Operação, haja vista que sua execução passa a depender do sucesso dos negócios do investidor e fica sem garantias de ocorrer, e que, para a autora, contribuiu com o insucesso da empreitada.

> Por essa análise fica claro que o insucesso da OU Água Branca não deve ser atribuído à falta de interesse do mercado. Parece, antes que os parâmetros estabelecidos pela operação urbana foram inadequados. Além dos índices originais de uso e ocupação do solo, questões fundamentais como a acessibilidade das grandes glebas e a transposição da linha férrea estavam ausentes ou insuficientemente contempladas no plano da OU. O caso do grande empreendedor que faliu pode ter funcionado como uma cortina de fumaça para escamotear as verdadeiras deficiências da OU. Essa experiência indicou, contudo, que delegar ao parceiro privado a execução de obras públicas não é uma alternativa eficaz, na medida em que o risco do empreendedor pode contaminar a operacionalização da intervenção pública. (MALERONKA, 2010, p. 99)

Já a lei que criou a OU Faria Lima em 1995 na gestão Maluf partia de demandas do setor privado, baseadas em um estudo realizado pela Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) na gestão Jânio Quadros (CASTRO, 2006). Ela tinha como objetivos a implantação de melhoramentos viários, bem como equipamentos e áreas públicas em seu perímetro; melhorar a qualidade de vida dos moradores, promovendo a valorização da paisagem urbana, da qualidade ambiental, bem como incentivar

o adensamento, melhorar o aproveitamento dos imóveis e da infraestrutura implementada. A justificativa principal da operação, segundo Castro (2016), era a viabilização de uma avenida paralela à Marginal Pinheiros através do prolongamento da Av. Faria Lima, conectando outras três avenidas: Pedroso de Morais, Avenida Bandeirantes e Avenida Hélio Pelegrino.

A Avenida Água Espraiada à época, hoje denominada Avenida Jornalista Roberto Marinho, foi construída antes mesmo da aprovação da Operação de mesmo nome, em paralelo com a OU Faria Lima. A estratégia das gestões Maluf e Pitta, ambas marcadas por desvios de verbas na obra da avenida, induziu a transferência de empresas da Avenida Paulista até a Avenida Berrini, criando também um corredor especulativo no setor sudoeste do município (CASTRO, 2016) que serviu como atrator da iniciativa privada e viabilizador da OU que seria posteriormente implantada. Ali, segundo Fix (2001), cerca de 50mil pessoas moravam em 68 comunidades de favela ao longo da área de implantação da Avenida, que deveriam ter uma solução habitacional (SANTORO; MACEDO, 2014).

Os estudos da Operação estimavam o uso de 23% da verba das contrapartidas para resolver a questão das habitações para as 6.500 famílias que seriam diretamente removidas. As Gestões Maluf e Pitta, no entanto, não se utilizaram do instrumento. 1/5 das famílias foram realocadas em conjuntos habitacionais distantes, e a maioria recebeu um pagamento para voltar às suas cidades de origem (SANTORO; MACEDO, 2014).

Belo Horizonte também teve, além de algumas capitais nordestinas, o instrumento de Operação Urbana. Ele pretendia, em tese, se estabelecer como "o conjunto integrado de intervenções, com prazo determinado, coordenadas pelo Executivo, com a participação de entidades da iniciativa privada, objetivando viabilizar projetos urbanísticos especiais em áreas previamente delimitadas" (BELO HORIZONTE, 1996, Art. 26 apud. HISSA; ARAUJO, 2017, p. 06) tentando superar a simples relação de trocas de contrapartidas por alteração de parâmetros urbanísticos.

O instrumento, no entanto, também foi alvo de críticas justamente por concentrar sua atuação nesse aspecto na capital mineira. Intervenções pontuais e beneficiadoras dos próprios empreendimentos, segundo Monteiro (2014), faziam as vezes de contrapartidas para a aquisição de flexibilização de parâmetros construtivos. "Passaram a conter uma conotação de "trocas", nas quais os benefícios privados, utilizando do princípio do solo criado de acréscimo oneroso de área construída, eram revertidos em obras, nem sempre prioritárias" (MONTEIRO, 2014, p.98).

As décadas de 1980 e 1990 viram OIs, OUs e instrumentos correlatos sendo experimentados por algumas das capitais brasileiras. Nesse período, reuniram de formas diversas, aspectos que combinaram alguns atropelamentos de leis e direitos à maximização da valorização de áreas de interesse imobiliário, valendo-se principalmente da flexibilização negociada de parâmetros urbanísticos (HISSA e ARAUJO, 2017). "Subordinaram-se à lógica do empreendedorismo imobiliário, contribuindo para processos de construção especulativa do lugar" (CASTRO, 2006, p. 08).

São Paulo, por tratar-se de uma metrópole, segundo Carlos (2001, apud. BARROS, 2013) tende a uma carência das terras incorporáveis para determinadas atividades econômicas. No caso de capitais metropolitanas como as que tiveram contato com esses instrumentos, essa lógica não deve ser muito diferente. No empresariamento urbano que as cidades têm se inserido, fazer um bom marketing urbano e gerar espaços atraentes para investimentos, para a inserção de empresas e filiais internacionais, passou a ser preponderante, e as boas relações de intimidade entre as elites e o poder público tiveram papel importante em viabilizar e materializar esses espaços.

> [...] como consequência, requer estratégias mais sofisticadas por parte dos empreendedores imobiliários, o que envolve articulações e alianças com o poder público. Aqui o espaço revela sua dimensão política como instrumento intencionalmente organizado e manipulado, aparecendo como meio e poder nas mãos de uma classe dominante que diz representar a sociedade, mas não abdica de objetivos próprios. (CARLOS, 2001, p. 23 apud. BARROS, 2013, p. 320)

Para que as operações urbanas, no entanto, sejam capazes de funcionar como instrumento de políticas públicas efetivamente direcionado à amenização das desigualdades socioespaciais urbanas, ele deve sofrer uma inflexão em suas bases constitutivas e em seus procedimentos de operação: em sua concepção e em sua origem (CASTRO, 2006, p. 08). Que mudanças as Operações Urbanas, novas e pré-existentes, tiveram após a aprovação do Estatuto da Cidade e sua virtual adequação ao novo marco legal?

2.2. O ABISMO DA TEORIA E DA PRÁTICA DAS OUCS EM 4 PILARES DE SUSTENTAÇÃO

Como é muito comum, as experiências pioneiras brasileiras se deram em São Paulo (MARICATO; FERREIRA; 2002). A partir de perfis diferentes de GPUs despontados na capital paulista nas décadas de 1980 e 1990, teve início um processo de evolução e embates sobre o futuro das operações urbanas em âmbito nacional, formalizados no Estatuto da Cidade como as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). Elas são instrumentos diferentes das Operações Interligadas e Operações Urbanas vistas na última subseção, e foram regulamentadas no Estatuto da Cidade - Lei Federal n. 10.257/2001 (BRASIL, 2008).

A Operação Urbana Consorciada no Brasil faz parte de um sistema de parceria público-privada que se propõe como uma forma de direcionar e injetar investimentos, em parte, objetivando combater a dinâmica excludente de mercado. Utiliza-se da apropriação da legislação para, com a chamada captura de mais-valia do solo urbano (SIQUEIRA, 2014), recuperar a valorização imobiliária criada por investimentos urbanísticos e direcionar a valorização imobiliária (BRASIL, 2008), numa iniciativa em prol de gerar mudança da forma tradicional brasileira de se produzir cidades (SIQUEIRA, 2017).

Apesar de, como vimos, não serem absolutamente inovadoras, as OUCs se apresentam como novos instrumentos legislativos de controle da produção urbana que visam se utilizar do ímpeto do mercado num direcionamento favorável às novas propostas presentes no Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores Estratégicos de várias cidades nos últimos anos. Efetivamente, as experiências de OUCs ocorridas até hoje no Brasil se deram principalmente em capitais: cidades globais, complexas, calcadas em conflitos e contradições socioespaciais.

Em um sistema que, teoricamente, se retroalimenta, em um primeiro olhar, as OUCs se apropriam de parte da mais-valia gerada por seus próprios incentivos de construção e melhorias urbanas para se realizar. Segundo o parágrafo 1º sobre o instrumento presente no Estatuto da Cidade:

> Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (BRASIL, 2008, p. 24)

Apesar do entendimento de que essa ferramenta se apoia no uso das dinâmicas de mercado para sua

confrontação, com caráter que pode ser visto como assistencialista nas suas proposições, trata-se de um instrumento amplamente utilizado por gestões de ideologias e interesses muito diferentes. Fundamentalmente não escapa à ubiquidade neoliberal, uma vez que se apoia nas prerrogativas e dinâmicas características desse dispositivo para alavancar o próprio funcionamento, promovendo, como será verificado, sua propagação e confirmando sua hegemonia.

A inspiração do instrumento se deu na outorga onerosa do direito de construir, amparando-se no conceito de solo criado. Para garantir a captura de recursos necessária a esses objetivos, o direito de propriedade do terreno e o direito de construção – assim como nos outros instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade - devem ser separados (ANGELI, 2011; MALERONKA, 2010). Dessa forma, direitos adicionais de construção devem ser avaliados perante os códigos e legislações locais, ou seja, de decisões coletivas aprovadas pelo Estado como representante do interesse público.

A aposta em torno das OUCs ocorre pela aceitação progressiva da ideia de introduzir cada vez mais iniciativas que integrem os diferentes agentes sociais na gestão da cidade em parcerias com o Poder Público, para mais rápida e efetivamente superar as barreiras encontradas pelo Estado na implementação de Grandes Projetos Urbanísticos. As inconsistências e contradições que acompanham as OUCs por trás dos discursos que a promovem, no entanto, são determinantes para garantir sua desvirtuação, principalmente em um contexto sociopolítico como aquele que vive o Brasil.

> Sustentadas pelo grande capital, tinham roupagem de modernidade e efeito visual inestimável para fins eleitorais, mas continuavam ainda concentradores dos investimentos públicos nos setores já privilegiados das cidades, exacerbando a exclusão espacial. Ironicamente, em mais uma faceta das contradições típicas da modernização em uma sociedade que ainda se alimenta do atraso, é um dos instrumentos do Estatuto da Cidade, o das Operações Urbanas Consorciadas – capciosamente inserido no Estatuto justamente pelos setores conservadores do mercado imobiliário – que permitiu alavancar boa parte desses grandes projetos urbanísticos. (FERREIRA, 2017, p. 37)

O instrumento urbanístico tem sua natureza, sua aplicabilidade e sua eficácia constantemente colocadas em xeque. Dentre os alvos de críticas para a ferramenta, se enquadram a produção constante de cidades de exceção e atravessamento de direitos, remoções diretas, gentrificação, inefetividade na função social das contrapartidas e programas, vinculação com a flexibilização de parâmetros urbanísticos, fragmentação urbana e desvinculação com o planejamento global da cidade, socialização de riscos privados ao poder público e à sociedade, baixa eficácia na recuperação da valorização e bloqueios à participação efetiva da sociedade civil nas diversas instâncias de construção das operações (BARROS, 2013; CASTRO, 2016; D'ALMEIDA, 2019; FERREIRA; FIX, 2001; FIX, 2001; GONÇALVES, 2011; MALERONKA, 2010; MARICATO; FERREIRA, 2002; MONTEIRO, 2014; SANTORO; MACEDO, 2014; SIQUEIRA, 2017).

Considerando o foco na constituição do campo de disputas institucionalmente programado nas diversas fases decisórias e de execução relativas ao instrumento, no desenho - e efetividade - dos modelos participativos nesses processos, esse último aspecto de crítica será o mais valioso, apesar das limitações relativas a esse assunto nos estudos encontrados. Essa subseção, no entanto, fará um apanhado geral sobre erros e acertos, possibilidades e riscos que levam em conta a gama mais diversa possível de questões que tocam o instrumento. Segundo Monteiro (2014), boa parte das críticas encontradas nas OUCs se dão, porém, ligadas ao desequilíbrio desse campo de disputas: a omissão

aos processos participativos caminha lado a lado com o alto poder de influência, organização e capacidade de multiplicação do capital dos setores privados na configuração de um instrumento também socialmente desequilibrado.

> A implementação destes grandes projetos urbanos expõe os conflitos de classes na disputa pelo espaço. Já que ao serem projetados para vastas áreas das cidades encontram moradores cuja relação com o espaço se dá sob uma outra ótica, a do uso e da reprodução da vida e não a da realização da troca. Assim, os conflitos e contradição que tais projetos irão acentuar ou despertar são inerentes à forma capitalista de produção do espaço, o que eles nos revelam é a sua atualização diante das novas exigências do capital. (BARROS, 2013, p. 321)

2.2.1. DOIS PILARES QUE SE AMARRAM

A organização dos comentários e exemplos acerca das Operações Urbanas Consorciadas não será feito em blocos. Considerando a amplitude de exemplos estudados, a observação dos diferentes aspectos que circundam o instrumento será feita tomando por base o trabalho de Siqueira (2017), que separa o desenvolvimento teórico dessas operações em quatro pilares fundamentais. As experiências nacionais serão, então, dispostas, com algum aprofundamento na constituição de cada caso conforme a demanda, evidenciando os aspectos em discussão para cada um dos quatro pilares do instrumento.

O primeiro dos pilares de sustentação das OUCs se dá a partir da definição de seu perímetro. Dentro dele, as vendas de potencial construtivo e outras formas de benefício são arrecadados exclusivamente para utilização na região especificada pela OUC, e no financiamento das intervenções dentro da lista de objetivos da legislação específica do projeto.

O fato dos investimentos arrecadados se limitarem ao perímetro da Operação predispõe também que, já nos planos diretores, as dinâmicas de mercado sejam elemento primordial da delimitação das áreas a sofrerem intervenção. Considerando a necessidade de valorização suficiente que existe para atrair grandes capitais, as áreas escolhidas, via de regra (mas com exceções), são aquelas já com alto potencial de valorização e que já possuem um entorno privilegiado (ANGELI, 2011; MALERONKA, 2010; 2017; MARICATO; FERREIRA, 2002; MONTEIRO, 2014), como ocorreram com diferentes tipos de parcerias internacionais, principalmente nos EUA e Inglaterra (HISSA; ARAÚJO, 2017; MALERONKA, 2010).

Dessa forma, territórios que não se definem em centralidades ou próximos a elas, áreas periféricas e carentes de infraestruturas diversas, prosseguem desamparados de reformas significativas. O instrumento, então, já de início possui uma tendência de contribuir para a reprodução e agravamento das dinâmicas de segregação e desigualdade socioespacial urbanas já acentuadas próprias dos grandes meios urbanos, em benefício dos interesses daqueles que são potenciais investidores das Operações.

Segundo Monteiro (2014), as OUCs têm capacidade para se efetivar como área de expansão urbana, mas dificilmente poderiam abranger principalmente espaços das periferias, carentes e com altos índices de vulnerabilidade.

> [...] são instrumentos, geralmente, "inviáveis" à abrangência, de modo isolado, de espaços que deveriam, muitas vezes, receber atenção prioritária, o que não significa que o instrumento não possa ser utilizado para diminuir processos de desigual-

dades socioterritoriais. (MONTEIRO, 2014, p. 471)

A questão é que, inserido dentro de seu próprio contexto urbano, apesar de o perímetro estabelecido em áreas já dotadas de infraestrutura e de interesse imobiliário mais provavelmente promova um aprofundamento das desigualdades socioespaciais, não necessariamente deve haver um embate entre redistribuição e reinvestimento na efetivação do programa da Operação: mesmo que raramente, nem todo reinvestimento é gerador de valorização. A qualidade redistributiva da operação depende das populações que o seu recorte atinge, bem como de seu projeto (MALERONKA, 2010; MONTEIRO, 2014). Ou seja, para o contexto local da operação, se a intervenção é direcionada ao beneficiamento de populações antes excluídas para um novo contexto de urbanidade, ela tenderá a ser redistributiva.

Seu segundo pilar é seu programa de melhorias, a justificação de sua própria existência. Através de um alicerçamento inicial da operação no Plano Diretor municipal da cidade, o poder público deve cumprir o papel de coordenar as intervenções e medidas dentro do perímetro decidido para a OUC, definindo um plano que contenha, entre outras exigências (BRASIL, 2008, art. 33, p. 25), um programa básico de ocupação; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela Operação; Estudo preliminar de Impacto de Vizinhança; contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização das melhorias decorrentes das modificações das normas edilícias e urbanísticas ou da regularização de imóveis; e representação da sociedade civil no controle compartilhado da operação.

Um conjunto de casos relativamente recente que ilustra as disputas em torno da escolha de um perímetro, bem como as influências que ele tem sobre as relações do conjunto da cidade, são as recentes discussões sobre a implantação da OUC Antônio Carlos/Pedro I - Leste - Oeste (ACLO) (BELO HORIZONTE, 2014), em Belo Horizonte, Minas Gerais, estudado por Chagas (2013); Coelho (2016); Fontes, (2020); Monteiro (2014); Pinheiro *et al.* (2017) e Salomão (2017).

Belo Horizonte teve em seu penúltimo plano diretor (Lei n. 9.959/10) dois tipos de Operação Urbana à disposição: as Operações Urbanas Simplificadas (OUS), de objetivos, abrangência e parcerias mais limitadas e de cunho local; e as consorciadas, que " visam intervenções mais estruturantes, de maior amplitude e que abarcam maior gama de participantes e tipos de parcerias." (MONTEIRO, 2014, p. 384), e que não podem ser atravessadas por operações simplificadas que eventualmente sejam propostas primeiro - com exceção, à época, para obras da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

> Art. 69 - Operação Urbana Consorciada é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Executivo Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, *podendo ocorrer em qualquer área do Município* (BELO HORIZONTE, 2010, itálico nosso).

Do ponto de vista do planejamento, a aprovação do Plano Diretor de Belo Horizonte de 2010 (PDBH) constar áreas já previamente especificadas para suas OUCs é um aspecto positivo, mesmo que ele não deixe perímetros pré-definidos. O texto da lei, no entanto, deixa abertura para serem propostas e aprovadas OUCs em quaisquer outras áreas dentro do município. A diminuição estratégica do Coeficiente de Aproveitamento nessas áreas, no entanto, é um fator que deprime a proposição de OUCs fora delas, pela geração de demanda. Segundo Monteiro (2014), essas restrições sobrepõem-se a qualquer diretriz legal de menor restrição construtiva, impedem também o uso da Transferência do

Direito de Construir e só podem ser substituídas mediante aprovação de lei específica de OUC para a sua área.

Estabelecer, previamente, restrições para as áreas de interesse de OUCs é determinante para a viabilidade do instrumento (MONTEIRO, 2014; SIQUEIRA; LOPES; BURATTO, 2019). "O rebaixamento do coeficiente nas áreas de OUC significou a maior pertinência de praticar as premissas de solo criado, permitindo ao Poder Público conceder, onerosamente, o direito de construir quando da regulamentação das OUCs" (MONTEIRO, 2014, p. 387). Enquanto perde sentido propor OUCs em áreas de menor interesse e restrições construtivas, o mercado, nessa situação, se vê forçado a aceitar o instrumento e o pagamento das contrapartidas para satisfazer seus ímpetos nessas regiões.

A lei municipal aprovada em 2010 estabelecia áreas indicadas para OUCs no município, em associação principalmente com o seu sistema de transporte público, destacando-se os corredores de BRTs e do traçado do metrô. Inicialmente, a Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano planejava para a capital uma proposta de OUC que acompanhava o traçado viário das avenidas Antônio Carlos e Dom Pedro I, que faz uma ligação norte-sul dentro do município (SALOMÃO, 2017). Um consórcio de empresas do setor imobiliário, no entanto, promoveu a partir de 2012 uma outra proposta de OUC no Vale do Ribeirão Arrudas, como destacado na Figura 4 a seguir.

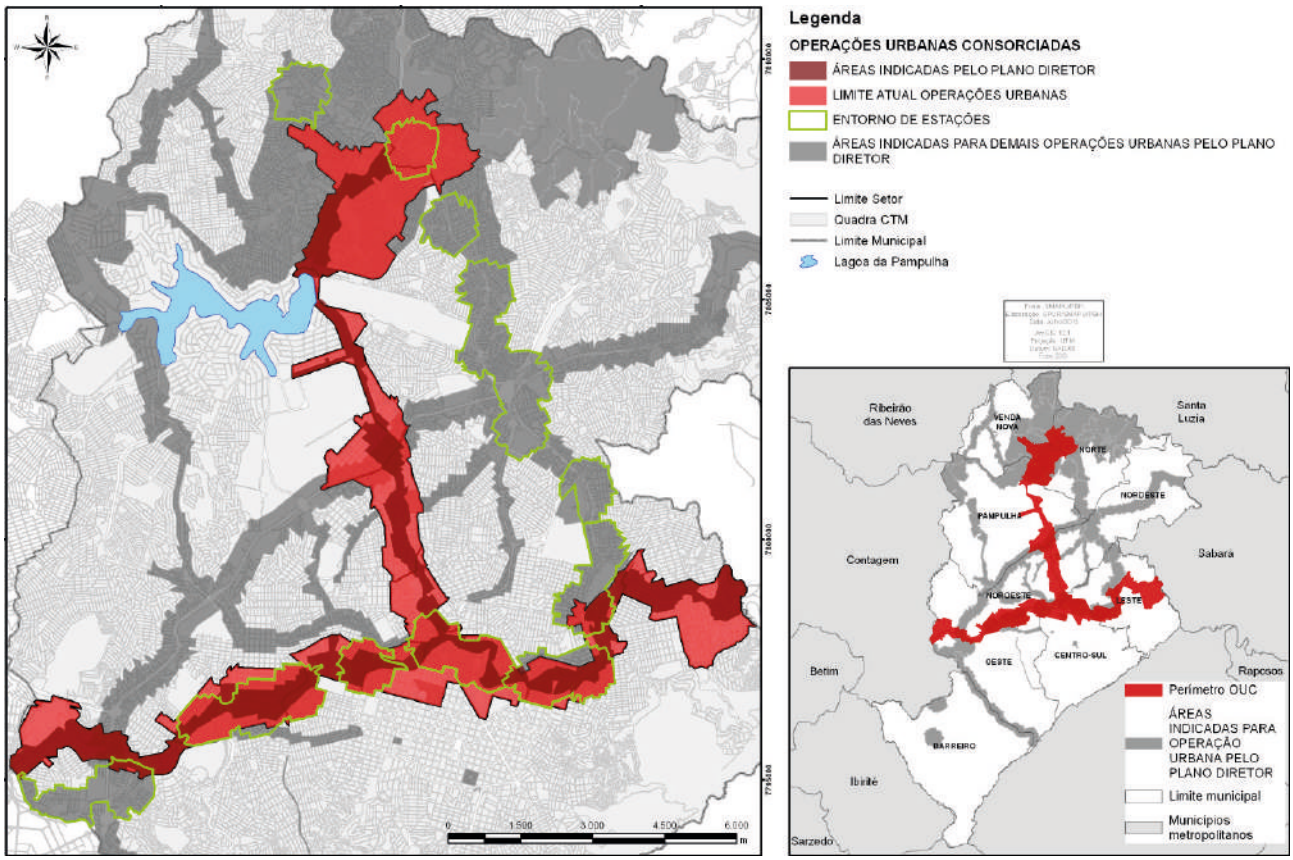


Figura 4. Área da OUC ACLO, à esquerda, com áreas passíveis de realização de OUC no município. Retirado de BELO HORIZONTE, 2014.

O poder público, então, unifica as propostas em uma nova OUC em 2013, denominada "Nova BH". Seu projeto chega a ser aprovado no Conselho Municipal de Política Urbana (Compur) no mesmo ano. A OUC Nova BH, no entanto, não havia passado por um processo participativo, limitando-se ao diálogo praticamente exclusivo com os grupos empresariais. O desacordo com o Estatuto da Cidade

motivou importante mobilização social e acadêmica contra a Operação, que levou a questão ao Ministério público (MP) (SALOMÃO, 2017; PINHEIRO *et. al.*, 2017; MONTEIRO, 2014). O projeto, então, entrou em novo processo de discussão e aprovação, com novo nome: a OUC ACLO (ver figura 5).

A elaboração participativa do plano urbanístico da OUC ACLO foi feita entre outubro de 2014 e maio de 2015. Ela envolveu, segundo Salomão (2017), sete formatos institucionais distintos que abrangeram 42 eventos, com elaboração e coordenação da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento urbano (SMAPU) e da Subsecretaria de Planejamento Urbano de Belo Horizonte (PBH). Nessa nova versão final, a OUC ACLO chegou a englobar 99 bairros, cerca de 10% do território do município, e não conseguiu ainda iniciar seu processo de efetivação. Nessa questão, a condução do processo e o papel do discurso técnico é fundamental para nortear a evolução e consolidação da proposta política e ideológica que recobre a OUC.

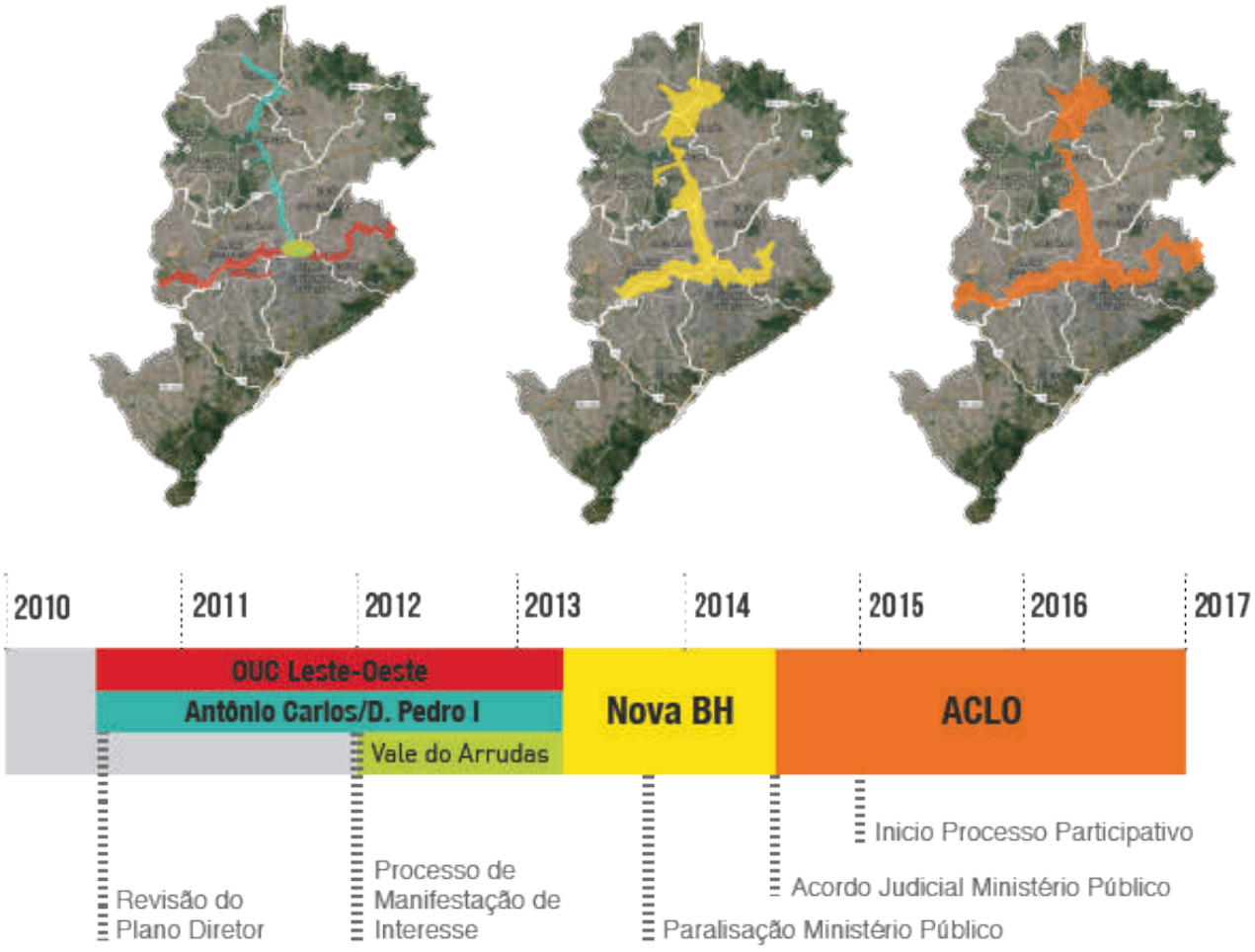


Figura 5. Infográfico indicando o processo de formação da OUC ACLO. Disponí-vel em: http://pub.indisciplinar.com/ouc-nova-bhaclo/ Acesso em 27/03/2021.

> (...)a polêmica em torno das disfunções/potencialidades intrínsecas às Operações Urbanas Consorciadas como instrumentos técnicos, somada ao fato de a "participação dos atores citadinos" aparecer no discurso técnico e teórico como componente para a redenção do instrumento conferem grande relevância para a escolha de ob-

> servar a disputa simbólica entre os discursos técnico e participativo. (SALOMÃO, 2017, p. 11)

A utilização do discurso técnico é amplamente utilizada aqui e em outros casos, como o da Vila Sônia, que se vê mais à frente, e do próprio caso de Florianópolis pelos técnicos, pelo mercado imobiliário e pelas gestões municipais - desde que condizentes com seus interesses - como uma arma de legitimação decisória que navega acima das discussões geradas pelo processo participativo. Ele se apropria do imaginário social e conduz as decisões através da manipulação, alteração e inversão de um discurso de poder: o discurso da técnica como científica, neutra e autônoma (MONTEIRO, 2014; SALOMÃO, 2017; SANTOS, 2015a). Evidentemente, a suposta isenção da ciência e do saber técnico é uma concepção equivocada do tema.

Reconhecida a impossibilidade da neutralidade ou da autonomia da ciência, apesar de sua reivindicação do contrário, entende-se que para além dos métodos de geração de conhecimento que a caracterizam, a técnica inexoravelmente carrega as perspectivas político-ideológicas dos agentes que a praticam. Ou seja, torna-se evidente que a perspectiva técnica dos responsáveis pela condução dos processos participativos aqui analisados, se encontrava embebida das concepções político-ideológicas desses indivíduos (SALOMÃO, 2017, p. 14).

No caso da OUC ACLO, de acordo com Salomão (2017), os próprios técnicos da SMAPU entendiam que tiveram boa autonomia para elaborar a proposta de implementação do instrumento. Quando a abertura para discussão pública ocorre no fim de 2014, sua elaboração já estava sendo feita há cerca de quatro anos de portas fechadas à participação da sociedade civil, o que já enquadrava toda a proposta em um estágio avançado de elaboração e, então, pouco aberta a sugestões de modificação.

> Na verdade, a gente estava imbuído numa proposta, seria uma coisa meio só de maquiar uma situação, quando na verdade ela não estava ocorrendo. Porque chegou uma hora que não tinha jeito, a gente não vai com a cabeça mais... Existe um projeto, ele é muito claro, não está nesse momento mais da gente fazer um diagnóstico. (...) Então assim, a primeira premissa nossa era isso: "Já existe uma proposta." Então o que a gente vai trabalhar ao máximo é que ela seja aberta, pra que a gente consiga incorporar, mas dentro das possibilidades que ela tem de abertura porque ela tem uma coisa muito estrutural já e tal. (...) então o que a gente teve de contribuição... Não tiveram contribuições estruturais na proposta. A gente já fez um exercício do "não tiveram porque a gente não estava com a proposta totalmente aberta" e talvez um pouco seja isso, pelo momento era meio irreversível. (Gabriela, técnica SMAPU/PBH, 2015 apud. SALOMÃO, 2017, p. 13)

A complexidade que envolve a elaboração de uma OUC promove a perspectiva técnica como discurso de poder, que seria utilizado, em um primeiro momento para descartar, e em um segundo momento para limitar a penetração de desejos e demandas da sociedade civil organizada e suas representações. Ao mesmo tempo, ao se criticar as propostas "técnicas" da OUC, a desqualificação dos discursos surge justamente na chave da negação ao tecnicismo que "deveria" se fazer presente no trabalho dos órgãos de planejamento.

Uma outra distorção ocorre na questão da participação, também, como estratégia de disputa e ferramenta de captação de poder. A pesquisa de Salomão (2017) encontra, dentre participantes do processo, a compreensão simbólica do discurso democrático e do direito à cidade sendo transformada em uma disputa por aprovação, perante os outros participantes e organizadores do processo, de uma perspectiva ou demanda própria, individual. Ao falhar em promover os próprios interesses

particulares, esses agentes também colocariam o processo em xeque e negando a existência do processo participativo.

> A disputa pela cidade, tal como encenada no processo participativo analisado, parece ter se acirrado em torno da capacidade de apropriação de informações e conjunturas para a defesa de interesses, convicções e desejos por meio do consumo da materialidade simbólica desses dois discursos – técnico e participativo. Aqueles cujas perspectivas foram acatadas defendem a tecnicidade, a neutralidade, a autonomia e o caráter democrático das decisões alcançadas, enquanto aqueles cujas perspectivas não foram atendidas solicitam "mais técnica" que defenda meu ponto de vista e "mais participação" de mim mesmo. (SALOMÃO, 2017, p. 19)

O significado desses termos, portanto - participação e técnica - constitui, na visão da autora, um campo de disputa e ferramenta de deslegitimação de processos participativos e de decisões que afetam o planejamento e a produção de cidade. "Uma via essencial para os combates que confirmam ou contestam os poderes das técnicas sobre as práticas sociais" (SALOMÃO, 2017, p. 19). Colocam, na arena participativa da cidade - ou na esfera pública local - a disputa simbólica que constrói os discursos e contextos das relações cidadãs, bem como produz, de forma mais ou menos democrática, o espaço urbano.

Outro caso de OUC interessante para a questão da definição do perímetro é o caso Vila Sônia (OUC-VS), em São Paulo, na região do Butantã, contado por Barros (2013), Gonçalves (2011) e Silva (2013). Para essa Operação, a justificativa de sua implantação no discurso do poder público seria a reorganização do traçado viário local em função da Linha 4 amarela do Metrô em construção, que ligaria o bairro a outras linhas importantes da malha metroviária paulistana e chegaria até o bairro da Luz, no centro da cidade. Fazendo parte do processo de expansão do eixo de valorização estabelecido no setor sudoeste do município, impulsionado pelas OUCs Faria Lima e Água Espraiada, o poder público também procurava ordenar o crescimento populacional ali antevisto, enfrentando simultaneamente as questões ambientais e sociais que a valorização imobiliária traria para a região (BARROS, 2013).

> O poder público reitera em quase todas as suas falas que a solução para o problema de moradia, emprego e infraestrutura na cidade de São Paulo - que cresceu de forma espraiada sobre o território, gerando periferias cada vez mais distantes - poderia ser resolvido pelo adensamento das áreas pouco adensadas em São Paulo que contam com uma boa infraestrutura urbana, especialmente com transporte de massa. Portanto, áreas que têm ou irão receber infraestrurura de transporte de massa devem ser adensadas. Segundo essa visão, o instrumento urbanístico de operação urbana é o instrumento mais adequado para reorganizar essas áreas. (BARROS, 2013, p. 220-221).

Com a saturação das áreas de interesse imobiliário do outro lado do Rio Pinheiros, a região do Butantã vira uma possibilidade de expansão do mercado imobiliário. Mais uma vez, no entanto, as melhorias urbanísticas e estruturais se limitariam, segundo Barros (2013), a quem pode pagar por isso. A valorização imobiliária do metro quadrado residencial dos bairros da região da Vila Sônia (Butantã, Alto da Lapa, Alto de Pinheiros) entre 2008 e 2013 - 5 anos - foi de mais de 100%, segundo a autora.

O histórico de investimentos públicos na região incluiu obras de contenção de enchentes, que afetaram a região durante anos, sugere um esforço público voltado à atração de investimentos privados que antecedem a proposição da OUCVS. "(...) só aparece operação urbana depois do Pirajussara

resolvido (...). Vem o metrô, e aí vem a Operação urbana, não foi pra pobre. Tem que pensar nessa questão" (Mário Martini, 2010, apud. BARROS, 2013, p. 236). Como aponta Stroher (2017), é muito comum que o Poder Público dispense grande volume de recursos para sustentar essas operações, sejam eles humanos (funcionários, gestores para operar os projetos) ou materiais (terrenos, recursos financeiros, isenções fiscais).

Os casos vizinhos OUC Faria Lima e OUC Água Espraiada (FIX, 2001; NOBRE, 2019) são exemplos reconhecidos desse tipo de injeção de recursos por parte das gestões municipais, e fator determinante para a lógica de viabilização do instrumento. Essas propostas de OUC sucedem um histórico privilegiado de investimentos públicos na área que precede à aplicação do instrumento em si. Fix (2009, p. 47; STROHER, 2017, p. 469) aponta que 85% dos investimentos públicos em infraestrutura urbana em São Paulo nos anos 1990 foram concentrados dentro ou no entorno das duas operações. A teórica "devolução" da valorização impulsionada pela liberação dos potenciais adicionais de construção é discutível, portanto, uma vez que essa valorização, muitas vezes, antecipa-se às Operações em si e não é composta inteiramente do instrumento, mas também e principalmente de investimentos públicos (BARROS, 2013).

> No entorno do Rio Pinheiros, onde se situa a Operação Urbana Faria Lima, uma série de obras "complementares", todas no entorno imediato ou mesmo dentro da área da operação, mas que não entram oficialmente no seu custo, foram efetivadas antes ou concomitantemente à implantação da operação: a ponte Bernardo Goldfarb sobre o rio Pinheiros, e o complexo de túneis sob o mesmo rio e sob o parque do Ibirapuera. No caso da Operação Urbana Água Espraiada, o córrego do mesmo nome foi canalizado e a avenida construída antes mesmo do início da operação. Portanto o que prevalece não é a lógica da operação calcada na parceria público-privada, mas o procedimento arcaico de sustentar os ganhos privados com o investimento público, sem considerar qualquer retorno. Essa é a dinâmica histórica do desenvolvimento urbano no Brasil e é no seu contexto que a operação urbana é inserida: um instrumento pós-moderno em um quadro arcaico. (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 11)

Relativo ainda à permeabilidade da intervenção à integração de camadas populares na questão da moradia, o projeto de lei da OUCVS contempla proposições de habitação social e reurbanização de favelas, mas não menciona habitação dentre seus objetivos. O que aparece na proposta como fator de "melhorias sociais", que Barros (2013, p. 241) considera uma "ferramenta de ocultação das intenções de reprodução do capital associada às políticas públicas", são a manutenção dos conjuntos residenciais, obras de circulação e áreas verdes, somente. De fato, apesar de não ser inexistente, a abordagem da questão é incipiente, limitando-se a inserir-se em apenas um de dezenove setores que subdividem o perímetro proposto para a Operação.

Em um paralelo interessante com o caso de Florianópolis que será abordado adiante, o processo participativo que ocorreu para a região do Butantã para a revisão do Plano Diretor na gestão Kassab contou com uma estrutura de participação que foi desmontada e modificada fundamentalmente sem acompanhamento de representações da sociedade civil. A proposta do Poder Público, apresentada em 2006, em muito divergia com as demandas comunitárias, e quase dobrava o perímetro planejado anteriormente para a OUCVS.

> Isso tudo foi jogado no lixo e quando o projeto de Revisão do Plano Diretor veio, por parte da prefeitura, ele veio de cima pra baixo e sem essas considerações; e de forma totalmente totalitária, olhando só um lado. E pelo que a gente lê no projeto,

> é o lado do setor imobiliário. Não que a gente fala: eu vou pegar no pé do setor imobiliário. Porque você lê e coincide com o discurso do setor imobiliário. É o que eles desejam. (Sérgio Reze, 2011, apud. BARROS, 2013, p. 252-253).

Apesar da formação de uma comissão popular específica para discutir a Operação com o Poder Público, nenhum diálogo seria estabelecido por aquela via. Assim como em Florianópolis, o plano foi levado à justiça, mas para o caso de São Paulo, com uma rede de mobilização composta por mais de 200 entidades e movimentos sociais, sob alegações de que o Projeto de Revisão da gestão Kassab não respeitou os princípios de gestão democrática da cidade no Estatuto da Cidade e no PDE de 2002 (BARROS, 2013). Quanto à proposição da Operação, em si, o mesmo tipo de bloqueio se fez presente:

> Faz mais de seis anos que pedimos para participar (das discussões da operação urbana) e não somos ouvidos. No fim de agosto (2011), convocaram a população para conhecer o projeto pronto. Então a comunidade se sentiu desrespeitada. (Sérgio Reze in CORREA, 2010 apud. BARROS, 2013, p. 303)

Mais uma vez, aponta-se aqui a importância da constituição política que embasa e impulsiona o discurso técnico. "A discussão do perímetro de uma operação urbana não é apenas uma questão técnica, ela é sobretudo política. A definição do perímetro está a interesse de quem?" (BARROS, 2013, p. 255). Não só do perímetro, mas também do programa. Ocorre que, tendo em vista as dificuldades de conexão viária que o Bairro Vila Sônia enfrentava, constava na proposta a abertura de um túnel, que faria parte das obras de qualificação do Estádio Morumbi como sede dos jogos da Copa do Mundo de 2014.

"Entende-se que o espaço público é o elemento central para um Projeto Urbano que em tese deveria ser definido no âmbito deste importante instrumento urbanístico" (ABASCAL; ALVIM, 2013, p. 01-02), mas é justamente o oposto que ocorre, repetidamente, no caso deste instrumento. Assim como no caso das OUCs Faria Lima e Água Espraiada, a população, ao ser confrontada com o programa, recebeu uma proposta de abertura de vias de tráfego de automóveis, em detrimento do enfrentamento de problemas locais como, por exemplo, a mitigação de enchentes, ou que se dedicassem à criação de espaços de áreas verdes (GONÇALVES, 2011).

A proposta de túnel, na verdade, era um risco à integridade do Parque da Providência e destruiria a Praça Elis Regina, com localização próxima a equipamentos de ensino, sediando eventos e sendo lugar de ampla utilização pela comunidade local. Ainda segundo a autora, a proposta não chegava a contemplar passagem de pedestres, ciclistas ou transporte público, demanda também da comunidade. Em defesa das propostas, esse discurso técnico se vale de todas as suas ferramentas para docilizar impulsos questionadores.

> Pelo discurso do poder público, todas as questões são apresentadas como questões técnicas que podem ser resolvidas com o planejamento estratégico da região. É a ideologia sobre o poder da técnica para resolver os problemas que são sociais e políticos. (BARROS, 2013, p. 288)

Segundo Silva (2013), ao ser apresentado por quase três horas para as cerca de 200 pessoas que ouviram as argumentações, o plano já estava encaminhado a outras instâncias em direção à sua aprovação. E mesmo assim,

> [...] a OUCVS é apresentada [...] de forma extremamente técnica. Durante a audiência pública foi visível o esforço que a maioria dos presentes, estava fazendo para

> tentar compreender a linguagem técnica empregada pelo representante do poder público para apresentá-la aos moradores. (BARROS, 2013, p. 289)

A pressão da sociedade civil organizada, no entanto, não foi completamente ignorada. Na apresentação, uma série de concessões chegou a ser feita, aumentando o orçamento destinado a Habitação de Interesse Social, prevendo a implantação de novos parques, e retirando-se o projeto do túnel-avenida da OUC, "o que justamente causou tanta polêmica entre 2009 e 2010, destinando-o a outras secretarias do governo municipal" (SILVA, 2013, p. 227). Denota-se que a construção do túnel, mesmo fora da Operação, ainda não estava impedida: ao ficar a cabo de outra secretaria, ele ainda poderia ser realizado, só que sem maiores impeditivos que as movimentações contrárias da sociedade civil pudessem causar, por não ter obrigatoriedade na lei de incorporar qualquer processo participativo. De qualquer maneira, após as concessões feitas a partir das demandas populares, a OUCVS perdeu fôlego e *não saiu do papel.*

Considerando que o túnel-avenida teria ligação com a viabilização de um evento esportivo de grande escala, a obra não necessariamente dependeria da efetivação da PPP para se realizar, ainda com a fragilidade do argumento de incapacidade de investimentos do Poder Público.

> Coma (2011) [...] debate a noção de "excepcionalidade" (que se refere ao estado de exceção e urgência que perpassa grande parte dos GPUs), que, de acordo com Swyngedou (2002), aparece como estratégia recorrente para justificar violações de direitos urbanos. (STROHER, 2017, p. 463)

Esse caráter de urgência é largamente utilizado para justificar a cidade de exceção, com amplo apoio, inclusive, da mídia e dos meios de comunicação de massa (SILVA, 2013). Assim como aconteceu em Barcelona, como será visto no Rio de Janeiro e como Belo Horizonte concedeu exceção em seu Plano Diretor para as OUSs favorecerem a Copa do Mundo, não faltam exemplos de que a cidade-empresa-mercadoria tem condições de encontrar quaisquer outros caminhos que não as OUCs para efetivar suas demandas, de forma legítima ou não, onerando o Estado ou não. Mas, nesses caminhos, muitas vezes encontram também resistência.

> Se os moradores das cidades são todos os dias desafiados pela cidade de exceção, pelo poder do grande capital, pelo discurso do empreendedorismo e do individualismo, alguns destes moradores também sabem contestar este movimento, lutam por outra cidade, lutam por conquistarem o direito de decidir sobre a cidade que querem. (BARROS, 2013, p. 325)

Considerando o caráter principalmente de ratificação que a participação adquiriu no processo da OUCVS, a sociedade civil, por meio da justiça, embargou efetivamente a Operação a partir de 2011 (SILVA, 2013). Considerando o processo como insuficientemente participativo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo interveio em favor dos movimentos sociais, produzindo, em São Paulo, a suspensão inédita de uma OUC em processo de aprovação (BARROS, 2013, p. 314). Há de se destacar, porém, que a participação e a representação da sociedade civil ainda são calcadas de problemáticas, contradições e limitações, considerando o contexto de desigualdades socioeconômicas profundas que assolam o país.

Barros (2013) aponta a defasagem representativa própria do caso do Butantã (bem como de tantos outros) com relação às diferentes populações que seriam atingidas pela OUCVS. No caso, os grupos mais combativos eram compostos principalmente por moradores mais bem abastados, com forma-

ção profissional em curso superior e que tiveram sucesso em estabelecer conexões diversas pelas diferentes mídias em sua articulação, ganhando visibilidade frente aos questionamentos feitos ao poder público.

As comunidades de baixa renda da região, como as favelas Jardim Jaqueline, Vale da Esperança e São Remo tiveram pouco peso nas reuniões de discussão da Operação. Ao mesmo tempo que são as populações mais violentamente atingidas pelas decisões que trariam mudanças estruturais na região em que vivem, elas pouco tiveram condições - ou mesmo informação, interesse e acesso - para participar e exercer seus direitos de cidadão nessas discussões. Essa dinâmica, como se verificará mais à frente, também encontra paralelo em Florianópolis.

Um aspecto que merece destaque na questão da definição tanto do perímetro quanto do programa da OUC, e que faz parte das exigências previstas no Estatuto da Cidade, é a elaboração participativa do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), evidenciada pelo trabalho de Monteiro (2014), no seu estudo sobre a constituição da Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro (OUCEB), em Belo Horizonte. Localizada a sul no município, fazendo divisa com o município de Contagem, o caso da OUCEB é um exemplo interessante da dupla influência exercida entre poder público e iniciativa privada na efetivação de intervenções urbanísticas: a área da Operação consta no Plano Diretor de 2010, mas não estava dentre as prioridades de realização da prefeitura.

A limitação de gabarito estabelecida para o entorno da Estação, que prepara a área para OUCs no município, foi uma forma estratégica de evitar a saturação de uma região de interesse público, por abarcar as atividades e edifícios da Cidade Administrativa de Minas Gerais. O mercado imobiliário, no entanto, exerceu fortes pressões para derrubar essas limitações estabelecidas, considerando o forte processo de aquecimento especulativo da área, com rápida valorização.

> Eles concordavam com a avaliação sobre as carências e os problemas que a área possuía e com a hipótese de que a verticalização desacompanhada da qualificação da estrutura urbana poderia ocasionar piora da qualidade urbanística da região. Seus depoimentos em prol da liberação da área da restrição causada pela demarcação da OUC-EBA pelo plano diretor, entretanto, convergiam para argumentos tais como: o rebaixamento do coeficiente causa prejuízo a comerciantes e contribuintes, que exigem uma "solução" rápida para esse problema; a adoção de coeficiente 1,0 "atrapalha" a dinâmica imobiliária; o dinheiro pago por cada empresário para obtenção de potencial construtivo é insignificante para a Prefeitura e bastante impactante para o investidor da região, entre outras falas que demonstraram a crença de que o Executivo estaria "banindo um direito" daquela parcela da população. (MONTEIRO, 2014, p. 409)

A Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências, como foi chamada inicialmente, foi criada então com a finalidade teórica de ordenar a ocupação do solo, visando estruturar nova centralidade que se fazia tão urgente pela iniciativa privada e que, ao mesmo tempo, precisava assegurar a expansão dos equipamentos ligados ao funcionamento da Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais. Dentro dos objetivos da Operação também constam a implantação de espaços públicos e áreas verdes, bem como ampliação e melhoria da rede viária estrutural e local (BELO HORIZONTE, 2015).

A área de Operação, em comparação à da OUC ACLO, é diminuta. Mesmo que ampliada duas vezes após elaboração das etapas de diagnóstico no Relatório de Estudo de Impacto de Vizinhança e pri-

meira tramitação na Câmara Legislativa, a abrangência das intervenções planejadas possibilita um tratamento e uma condução muito mais simples e menos contestada que o caso da sua contemporânea belorizontina. De acordo com Monteiro (2014), o tratamento da OUCEB pelo Poder Público foi muito mais como o de um plano setorial, e o papel questionador da população local se deu mais num sentido de tira-dúvidas do que de proposição ou oposição às propostas de reformulação urbana.

A utilização do EIV como ferramenta central, com uma metodologia que engloba o plano urbanístico e os estudos de viabilidade financeira dentro de um mecanismo participativo de diagnóstico e proposição, bem como sua ampla publicização, segundo a autora, foram fundamentais para a conduzir e conter as decisões preliminares do instrumento dentro do âmbito do interesse público. O dimensionamento dos impactos, de medidas mitigadoras ou potencializadoras de qualidades, estabelecimento de uma ordem de prioridade das obras e definição das formas de financiamento e gestão evidenciaram um método que colocou o instrumento - apesar de ainda ter apresentado deficiências e também não ter conseguido iniciar sua efetivação - muito à frente das experiências de Operações Urbanas da capital anteriores ao Estatuto da Cidade.

> O instrumento contribuiu para proporcionar momentos de discussão da transformação da realidade urbana de uma área da cidade, registrados em veículos públicos de comunicação e documentos técnicos, também de acesso irrestrito. O estudo de impacto de vizinhança significou um processo contínuo que coordenou o trabalho de desenvolvimento da OUC desde a fase de elaboração de diagnóstico até a conformação do projeto de lei que deverá regê-la. (MONTEIRO, 2014, p. 422)

A utilização de representação em forma de desenhos das intervenções planejadas, para o processo participativo, foi um aspecto dos diálogos estabelecidos que facilitou a exposição do instrumento, seus princípios e suas intenções. Ilustrar o conteúdo planejado para o plano urbanístico, em documentos de acesso público, ainda de acordo com a autora, foi outro avanço importante e que permitiu melhor acompanhamento da Operação por parte da sociedade civil. A abertura das reuniões - bem como a participação e capacidade de negociação - para a sociedade civil seriam um fator crucial para o equilíbrio das disputas que direcionariam a conformação desse recorte de espaço urbano (MONTEIRO, 2014).

A reunião de algumas das novas experiências de OUC, todas ainda em processo de aprovação no país, desvendou avanços e a evidenciação de novos e velhos entraves à boa condução do instrumento no Brasil. Boa parte deles ocorre no campo das disputas de interesses e da abertura à participação da sociedade civil, com o cuidado de compreendê-la em sua diversidade, e não como um bloco unificado.

Ocorre, porém, que, mesmo após a definição do programa, mesmo quando no campo teórico do plano as exigências do Estatuto da Cidade são contempladas, vê-se em grande medida o posterior atropelamento dessas exigências previstas por lei. Talvez em um paralelismo com a descrição de Estado de exceção como regra dada por Dardot e Laval (2016), e evidenciado por outros autores que estudam as OUCs e o campo amplo dos GPUs (D'ALMEIDA, 2019; FIX, 2001; MALERONKA, 2010; STROHER, 2017; STROHER e DIAS, 2019), esse fenômeno seja reflexo de uma série de indicativos de desdemocratização da sociedade, e que atinge também o desenvolvimento das OUCs percebidos nessas ocorrências.

Os emblemáticos casos paulistanos, o caso da OUC Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, entre outros, são exemplos do campo fértil de observação da repetida arbitrariedade arcaica dos métodos de efetivação de iniciativas de renovação urbana e as lógicas que as permeiam no Brasil:

> A Operação Urbana Consorciada da Linha Verde, aprovada em dezembro de 2011, foi e continua sendo cercada de controvérsias: dela, no mínimo, pode-se dizer que deixou muito a desejar no que tange à avaliação prévia dos impactos urbanísticos e à elaboração de um Programa de Atendimento Econômico e Social para a População Afetada, requisitos essenciais previstos em lei. Adicionalmente, os movimentos sociais e os próprios moradores da região denunciam um significativo déficit de gestão democrática em todo o seu processo de planejamento e implementação. (BERTOL; HOSHINO, 2015, p. 109)

Na fila do arcaísmo e dos atravessamentos de direitos que se estende no histórico nacional de efetivação do instrumento, talvez aquele que atinja mais duramente as populações seja o que permeia a questão da moradia. No fogo cruzado dos interesses, a remoção das populações de baixa renda foi, e ainda tem sido, prática comum da condução desses projetos, principalmente aquelas assentadas em comunidades irregulares. As táticas de remoção abrangem, para além do oferecimento de compensações financeiras ou casas em conjuntos habitacionais distantes, táticas de sabotagem, intimidação e violência institucional. A expulsão das populações, de forma indireta, também ocorre a partir da gentrificação, efetivando um projeto de homogeneização socioeconômica dos espaços urbanos alvos dos investimentos dessas operações no país.

No Brasil, um instrumento foi criado com relação à questão habitacional, principalmente voltado para o reconhecimento da luta por moradia e integração das populações vulneráveis à cidade nos planos diretores. Essas comunidades, em muitas cidades, são identificadas dentro das chamadas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. Apesar da potencialidade dessa ferramenta de reconhecimento para o provimento de habitação de interesse social, no Brasil, prevaleceu nela um viés de regularização (ROLNIK; SANTORO, 2013 apud. SANTORO; MACEDO, 2014).

Para as operações urbanas consorciadas, a inclusão de ZEIS dentro do seu perímetro é, simultaneamente, um caracterizador da potencialidade da operação contemplar um viés social, quanto motivo de preocupação e uma potencial ameaça às comunidades abarcadas. A produção habitacional dos programas voltados às faixas de baixa renda no país tem seguido uma lógica de retirada das populações de áreas de interesse para regiões desprovidas de infraestrutura, acessos e qualidade urbana, tornando a gentrificação uma política pública em parceria com os interesses de mercado do setor imobiliário.

Com as negociações de remoção das OUCs essa lógica não teve grandes mudanças. Assim como no passado, as negociações também se limitam a certas faixas de renda, e as famílias mais carentes e vulneráveis não têm condições nem de acesso a financiamento para serem contempladas nas políticas de habitação (SANTORO; MACEDO, 2014; SANTOS, 2013). O projeto de expulsão dessas populações, vítimas da necessidade de "fechar a conta" das Operações, coloca a produção de habitação social como uma das últimas prioridades de direcionamento dos recursos, atendendo - muitas vezes inadequadamente - pouquíssimas famílias e priorizando políticas de relocação ou indenizações. Gasta-se, em um fluxo constante, dinheiro das operações sem garantir permanência nem produzir habitação. Viabiliza-se, assim, o negócio imobiliário, enquanto a questão da terra é novamente postergada, bem como a noção de recuperação da valorização da terra. Distanciam-se as políticas pú-

blicas não só do provimento de propriedade às populações, mas outras formas de atacar a questão da moradia, como a urbanização de favelas e de políticas como locação social ou banco de imóveis públicos (SANTORO; MACEDO, 2014, p. 04).

As famosas Operações Faria Lima (OUCFL) e Água Espraiada (OUCAE) são exemplos da dificuldade programada do instrumento para contemplar a provisão habitacional inserida em seus programas. Para o caso da OUFL, operação de grande e imediato sucesso na arrecadação proveniente da liberação de seus Cepacs (ANGELI, 2011) - explicados mais à frente -, essa dinâmica ultrapassa a questão da habitação social e atinge um patamar de exclusivismo e desigualdade que até foi capaz de diminuir o adensamento populacional da região. O mesmo ocorreu com a OUCAE (CASTRO, 2016; MALERONKA, 2017).

A OUC que se baseou, principalmente, na criação de uma Avenida de ligação entre a Av. faria Lima e a Av. Carlos Berrini (ANGELI, 2011), teve um processo de valorização imobiliária tão intenso que influenciou as prioridades de implantação de empreendimentos do setor imobiliário, enchendo a área de operação com edifícios de escritórios do setor terciário, promovendo uma reconfiguração socioespacial da área e abandonando empreendimentos voltados para classes de média e baixa renda. Os esparsos empreendimentos habitacionais, aqui, reservaram-se aos de alto padrão (BARROS, 2013).

> Excluem-se também os segmentos de mercado que não contribuem para a valorização do local: (...) a verticalização e densificação propostas pelos projetos não são apenas para o melhor uso das infraestruturas instaladas. Mas, também para destravar a mais valia urbana ao multiplicar o potencial a ser explorado de cada lote e gentrificando usos menos lucrativos. (SIQUEIRA, 2017, p. 09).

A destinação prioritária das verbas angariadas com a venda de Cepacs foi para o pagamento de desapropriações (MONTANDON, 2009 apud. ANGELI, 2011; CASTRO, 2016) que serviria primordialmente para expulsar populações de baixa renda que dariam lugar a uma obra viária. O encaminhamento desse processo também configurou uma elevação dos preços dos imóveis, dos aluguéis e do custo de vida na região, tornando insustentável a permanência das populações de baixa renda que não foram diretamente removidas naquele contexto.

No caso da OUCAE, com uma dinâmica de expulsões similar à de sua operação vizinha, mas em muito maior escala (MALERONKA, 2017), importantes conquistas foram feitas em direção à garantia de habitação, apesar da regressividade geral e priorização de investimentos em obras viárias que a caracteriza (CASTRO, 2016). Uma delas foi a construção do conjunto habitacional Jardim Edith, compensação à remoção de favela de mesmo nome em área de ZEIS (SIQUEIRA, 2014; STROHER, 2017).

O conjunto se concretizou graças à intensa mobilização popular por parte dos moradores da comunidade em associação com a Defensoria Pública e o Ministério Público, mas contemplando apenas uma fração dos moradores originais (CASTRO, 2016; SIQUEIRA, 2014). Conjuntamente com os conjuntos Estevão Baião e Corruíras, segundo Castro (2016), o total de unidades produzidas correspondeu a apenas 10% da demanda habitacional prevista no EIA/RIMA de 2003 para esta operação.

As experiências dos conjuntos Corruíras e Estevão Baião, também dentro da OUCAE, foram interessantes do ponto de vista da permanência. Eles são marcados pela limitação de atendimento relacionada à capacidade de acesso a financiamento das famílias (SANTORO; MACEDO, 2014), somada à

inobservância dos projetos em enquadrar a geração de renda nas habitações (SANTOS, 2013), traços comuns desse tipo de empreendimento e sintoma da falta de comunicação com os moradores por parte do Poder Público e dos técnicos envolvidos.

A construção dos conjuntos habitacionais, no entanto, não exigiu remoção das famílias contempladas, que tiveram oportunidade de acompanhar o desenvolvimento das obras em terrenos lindeiros (SANTORO; MACEDO, 2014), um avanço em termos de planejamento e cuidado por parte da gestão da Operação em prezar pela permanência dos moradores, o que de fato é uma grande conquista: no interesse das incorporadoras, que prezam pelo início rápido das obras de infraestrutura, cadenciar as intervenções de forma que parte dos terrenos se mantenha intacto em nome dessas comunidades é um contrassenso, complexificando a logística e limitando a velocidade de implementação da intervenção. Ao setor imobiliário, sua permanência também é um problema, pois atrapalha a valorização (MARICATO; FERREIRA, 2002), e aos moradores de classes mais altas, ocorre também o desejo por higiene social (SILVA, A. 2015). Esse conjunto de agentes e interesses envolvidos, inevitavelmente, cria uma ampla rede - social, política e economicamente privilegiada - de interesses que se posta contra a presença daquelas populações em regiões como as dos casos explicitados.

Muitas famílias, nessas e em outras situações dentro dessas Operações, foram confrontadas com a escolha de serem realocadas provisoriamente por períodos indefinidos, sem confiança na garantia de receberem moradia e lidando com um aluguel social de valor baixo por tempo prolongado e indeterminado. A desconfiança e as condições desfavoráveis, em contextos desse tipo, acabam por motivar a desistência dessas famílias dos programas habitacionais, aceitando indenização e indo procurar moradia em outros lugares mais distantes (SANTORO; MACEDO, 2014). A disponibilidade de recursos, também, só é suficiente para uma parcela dos afetados:

> Recente apresentação da Prefeitura de São Paulo (2013) mostrou que os investimentos em habitação de interesse social não alcançaram 10% dos recursos das OUCs em vigor: Faria Lima alcançou 8%, Água Espraiada 7%, Água Branca 0%. E ainda, como veremos, embora estas Operações já tenham completado mais de 10 anos, estes investimentos aconteceram apenas bem recentemente. (SANTORO; MACEDO, 2014, p. 04 e 05)

A totalidade diminuta dos recursos direcionados à habitação social é uma contradição aprofundada, no caso da OUCAE, ainda pela utilização de parte do montante arrecadado para a construção do Monotrilho proposto dentro do perímetro, mas fora do programa da OUC, sem aprovação do seu grupo Gestor. Essa obra em específico desapropriaria ainda cerca de outras 500 famílias para sua construção, relegando à CDHU a provisão das habitações ou das indenizações das comunidades atingidas (SANTORO; MACEDO, 2014; SIQUEIRA, 2014; SIQUEIRA, 2017). Da parte do governo do Estado, o monotrilho não constava na OUCAE nem em sua revisão,

> [...] refletindo a falta de articulação dos instrumentos de planejamento. Em função disso, todo o seu processo de requalificação urbana está sendo financiado com o orçamento do Estado, sem o uso do fundo da Operação ou articulação com a recuperação da valorização da terra. (SANTORO; MACEDO, 2014, p. 08).

No Rio de Janeiro, formatos diferentes de parcerias com o Poder Público foram acertados, principalmente transferindo a gestão das obras e de serviços a diferentes consórcios privados e abrindo espaço para programas de remoção verdadeiramente violentos. A obliteração da Favela da Vila Autódromo e as remoções no Morro da Providência são exemplos importantes do que a ação conjunta

do Estado e da iniciativa privada pode ser capaz no cumprimento de uma agenda de interesses sob o pretexto da "revitalização" e "modernização" do espaço urbano. O impulsionamento desses discursos, no contexto de exceção da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, ainda serviu como atenuador dos impactos negativos que os programas de intervenção gerariam, bem como dos métodos criminosos de viabilização promovidos pelo Poder Público em parceria com esses consórcios.

Na região portuária do Rio, a OUC da Região do Porto do Rio de Janeiro (OUCPRJ - LC nº101/2009) é o exemplo aqui destacado pelo conflito que se instaurou entre o discurso da revitalização às políticas de remoção de populações vulneráveis. Trata-se, segundo a própria prefeitura do Rio de Janeiro, da maior Parceria Público-Privada (PPP) já feita no país (BARROS, 2014; SANTOS, 2013). A proposta de intervenção, advinda de uma Manifestação de Interesse Privado (MIP), partiu de um consórcio formado pelas mesmas empreiteiras que seriam autoras do projeto, do seu modelo de gestão e que foram vencedoras da licitação como único concorrente habilitado (BARROS, 2014; SANTOS, 2013) para realização da OUC. O projeto de lei, de autoria do Instituto Pereira Passos (IPP), segundo Santos (2013), quase reproduz na íntegra a MIP desse consórcio.

> [...] o processo de concepção e aprovação da operação na Zona Portuária, cuja concretização envolveu o desmonte da estrutura administrativa do IPP, com a substituição de parte de seu quadro funcional de carreira por ex-funcionários da empresa de consultoria Mckinsey, coordenados pelo antigo sócio da mesma empresa, Felipe Góes, apenas ilustra de forma mais explícita as articulações de interesses e poder estabelecidas em torno do novo quadro institucional vinculado aos megaeventos, que entronizou empresas privadas diretamente, sem mediações, no coração dos processos de planejamento e gestão da cidade. (OLIVEIRA, 2012 apud. SANTOS, 2013, p.72)

Segundo Santos (2013), a proposta de OUC para a região do Porto não fazia parte das obras planejadas para receber os equipamentos das Olimpíadas. Uma série de manobras legislativas feitas em regime de urgência e uma modificação dos discursos e planos foi feita para possibilitar a transferência de parte do programa olímpico da Barra para o Porto, região essa que, segundo Sérgio Magalhães, representante do IAB-RJ (apud. SANTOS, 2013) faria muito mais sentido que recebesse a totalidade das obras: com 75% da área de 1,1 milhão de metros quadrados sendo de propriedade pública, segundo ele, todo o programa caberia com tranquilidade na área do Porto sem necessidade de desapropriações.

A mudança, porém, foi feita não com base em critérios de atendimento às necessidades de infraestrutura e equipamentos do conjunto da população do Rio, mas para contemplar ganhos a uma coalização de grupos ligados ao capital: "parece atender a interesses de grupos que possivelmente ainda não tinham sido contemplados com a grande concentração de investimentos na Barra da Tijuca" (SANTOS, 2013, p. 80), como a Fundação Roberto Marinho, das Organizações Globo, que se responsabilizou pelos projetos arquitetônicos, museografia e acervo do Museu de Arte do Rio de Janeiro (MAR) e do Museu do Amanhã, "grandes âncoras culturais do "Porto Maravilha") (SANTOS, 2013, p. 73).

Apesar da grande disponibilidade de terrenos da União para a acomodação do programa da OUCPRJ, o ambicioso projeto de remodelação urbana teve como marco de operação uma política de remoção de moradores de comunidades de baixa renda (CARDOSO, 2013), calcada em estratégias

de falta de transparência, desinformação, terror psicológico e insalubridade programada para desestabilizar as populações em suas moradias e atingir os objetivos de limpeza social impulsionados pela prefeitura e pelo monopólio de gestão de obras e serviços estabelecido pelos consórcios de empreiteiras (BARROS, 2014; GUTERRES, 2016; SANTOS, 2013).

As verbas, como será visto melhor à frente, foram repassadas ao consórcio da Operação através de arremate único da Caixa Econômica Federal com recursos do FGTS. Relativas à questão da habitação, as diretrizes que estruturavam a Lei Complementar desta OUC constantes no art.2º parágrafo 2º são:

> [...] promover a habitação de interesse social e o atendimento à população residente em áreas objeto de desapropriação; realizar melhoramento nas áreas de especial interesse social e seu entorno, com implantação de infraestrutura e regularização fundiária; e incentivar a recuperação de imóveis ocupados para a melhoria das condições de moradia da população residente. (RIO DE JANEIRO, 2009)

Segundo Cardoso (2013), essas diretrizes limitaram-se apenas ao texto da lei municipal. No Programa Básico da OUC, a previsão de habitação de interesse social para as faixas mais baixas - de 0 a 3 salários mínimos - não encontra lugar entre as intervenções viárias e de infraestrutura urbana do documento, e a execução do projeto, mais uma vez, é alavanca para a expulsão imediata e gradual, pelas remoções e pela gentrificação, respectivamente, das populações de baixa renda. A moradia, principal "legado" esperado para os cerca de 20 mil moradores da região, transformou-se em justificativa para uma violenta política pública de remoções. Relatos, dossiês e documentações diversas de violações a direitos humanos compuseram amplamente o real legado do uso dos recursos da OUCPRJ e de outras obras olímpicas (BARROS, 2014; CARDOSO, 2013; GUTERRES, 2016; TANAKA, 2017).

O consenso em torno da integração promovida pelo esporte em torno dos megaeventos (TANAKA, 2017), a "modernização" e a mobilidade urbana são, repetidamente, pautas coadjuvantes à estratégia real de tratamento da cidade como objeto de ampliação de lucros entregue a agentes privados, um ativo principalmente financeiro, privatizado e feito para ser consumido - por quem pode pagar (BARROS, 2014; CARDOSO, 2013). E, para aqueles que não podem, o consenso é o mesmo que se repete em tantas outras operações: que se retirem, ou sejam retirados.

O Programa Morar Carioca, também sob gestão das mesmas empreiteiras do Porto Maravilha, funcionou de forma integrada à Operação. "Foi o único programa de moradia popular e regularização de favelas vinculado pelos moradores à remoção de moradias" (GUTERRES, 2016, p. 181). O morro da Providência, com um projeto de teleférico a ser implantado, teve cerca de 650 remoções planejadas, com 140 efetivadas entre 2011 e 2012, marcado por métodos e justificativas arbitrários para essas remoções.

Foi necessária a organização e mobilização da população local, em torno de movimentos como dos Moradores da Providência e do Fórum Comunitário do Porto, acionando a Defensoria Pública, para demandar democratização na gestão das intervenções. A subsequente criação de uma representação da comunidade, na figura da Comissão de Moradores da Providência, auxiliada por assessorias técnicas, foi capaz de estabelecer canais oficiais de denúncia e questionamento. Conseguiu, ainda não sem receber considerável resistência à cooperação por parte do Poder Público, reduzir significativamente as remoções no local (BARROS, 2014; CARDOSO, 2013).

A partir da necessidade, originada por um bloqueio ativo à informação e participação do processo de planejamento e execução do programa da Operação e do Morar Carioca, combinado a táticas de terror e sabotagem por parte do Poder Público e consórcios, essas populações tiveram condições de mudar seu papel. De vítimas, tornaram-se

> sujeitos desse conflito e das experiências para se construir um campo público de ação e debate dos sujeitos que possibilite romper a invisibilidade social dos segmentos que não estão incluídos nem nas promessas de desenvolvimento do Porto Maravilha, nem nos indicadores de cidadania projetados através da "inclusão" pelo consumo da cidade. (CARDOSO, 2013, p. 95-96)

Com essas experiências brasileiras estudadas, pode-se verificar variados casos de remoções em massa e configurações autoritárias dos planejamentos, redirecionamento arbitrário de fundos adquiridos, apesar das legislações federais e locais que explicitamente exigem gestão participativa de concepção e gestão dessas operações. Em detrimento de importantes aspectos sociais dos programas de OUCs - como projetos de habitação social - a gestão tomada de assalto pelo interesse do capital direcionou as intervenções para obras viárias, túneis e ressarcimento das comunidades atingidas pelos processos de expulsão, amplamente verificadas nos exemplos das Operações Paulistanas Faria Lima e Água Espraiada (ANGELI, 2011; CASTRO, 2016; FIX, 2001; SANTORO; MACEDO, 2014; SILVA, 2018; SIQUEIRA, 2017) e na OUC Porto Maravilha (BARROS, 2014; CARDOSO, 2013; GUTERRES, 2016; SANTOS, 2013; TANAKA, 2017), no Rio de Janeiro – processos acompanhados, com frequência, de muita violência e atravessamento de direitos humanos.

Se a terra urbana, no contexto dessas operações, é aprofundada como ativo financeiro, como haveria ela de ser cedida a populações que nem estão inseridas no mercado legal? As arrecadações ainda são predominantemente direcionadas em favor dos interesses imobiliários e a lógica de utilização das contrapartidas continua voltada ao retorno delas mesmas aos financiadores do instrumento e em benefício destes. Pagar pela produção de moradia, então, significaria uma tripla perda na visão desses investidores - pelo gasto dos recursos da operação direcionado a algo fora de seus interesses; pelo rebaixamento do preço da terra causado pela presença dessas populações; e pela perda de terrenos caros e úteis para a implantação de equipamentos e infraestruturas com tipologias e usos que valorizariam seus próprios empreendimentos.

Mesmo que signifique, através do pagamento de indenizações ou de aluguel social, uma drenagem mensal e significativa dos recursos dessas Operações, o "investimento" na retirada dessas populações é muito mais proveitoso que investir em sua manutenção, do ponto de vista do projeto de cidade e dos ganhos imobiliários visados pelos agentes que promovem essas intervenções: no lugar da efetivação do direito à cidade, a estratégia aplicada é a da expropriação.

A justificativa para a realização dessas operações para viabilizar a promoção de moradia social bem localizada, portanto, é e sempre foi uma falácia. Não é de interesse desses agentes, e nunca será, que as iniciativas de habitação de interesse social se concretizem dentro desses grandes projetos. Caso a promoção substanciosa de HIS realmente fosse imposta por parte do Estado de acordo com os princípios do Estatuto da Cidade e do próprio instrumento, a lógica de eficiência empresarial imprimida pelo mercado imobiliário, que é base para o funcionamento dessas intervenções, inviabilizaria que qualquer OUC saísse do papel.

Na condução desse instrumento, cabe não só à iniciativa das gestões municipais, portanto, que se

promova, paralelamente e apesar desse urbano enquanto um grande e rentável negócio, um outro urbano que incorpore à sua maquinaria de valorização o atendimento às necessidades da população. Associada à lógica da empresa e parceira do capital, a viabilidade do instrumento é de interesse dessas gestões. Com maior ou menor intensidade, nesse contexto sempre haverá uma tendência por parte dos municípios em fazer vista grossa às "concessões" aos grandes grupos detentores do dinheiro e suas atividades, e assumir um papel ativo no bloqueio a outros interesses conflitantes.

> [...] o sistema de justiça brasileiro pode ser mobilizado contra decisões de outras instituições públicas (...). É neste sentido que devemos entender o funcionamento do Ministério Público e da Defensoria Pública na defesa do direito urbanístico, em casos nos quais o Estado passa a ser réu, especialmente os municípios, uma vez que esses são a arena principal de planejamento urbano no país. (SIQUEIRA, 2014, p. 408)

Cabe, inescapavelmente, ao conjunto da sociedade civil, aos movimentos organizados e às comunidades vulneráveis inseridas nesses contextos que lutem pela incorporação de suas demandas, e que se utilizem largamente das estruturas jurídicas disponíveis para capacitarem-se a disputar efetivamente os rumos da produção urbana dos municípios. Que se lancem à conquista política de estruturas participativas paritárias, do controle social amplo das decisões; que não só possam falar, mas que também sejam ouvidos. Mesmo que para o caso das OUCs, essas devam transformar seus modelos e metodologias, ou mesmo deixem de existir para dar lugar a outros formatos de intervenções.

2.2.2. TERCEIRO E QUARTO PILARES

O terceiro pilar que sustenta as OUCs, de acordo com Siqueira (2017), são as contrapartidas dos agentes privados que podem incluir diversos formatos: pagamentos diretos, realização de obras, doação de terrenos, e a compra de Cepacs, Certificados de Potencial Adicional de Construção, entre outros. O Cepac foi concebido em São Paulo, sob reivindicação de paternidade de diversas entidades - entre elas, segundo Stroher e Dias (2019), a Secretaria de Planejamento, Privatização e Parcerias, a Emurb (Empresa Municipal de Urbanização), a APEOP (Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas) e a Secovi (Sindicato patronal das empresas de construção de São Paulo), sem precedentes óbvios em outros países (Stroher, 2017). A autora (2017, p. 460) identificou cinco OUCs em curso no Brasil com uso de Cepacs: "Água Espraiada, Faria Lima e Água Branca, em São Paulo; Porto Maravilha, no Rio de Janeiro; e Linha Verde, em Curitiba".

Esses Certificados de Potencial Adicional de Construção são responsáveis pela transformação dos benefícios construtivos oferecidos pelo projeto da operação em títulos, financiando seu programa básico. O Poder Público define uma quantidade de solo criado que fica em estoque, e lança no mercado financeiro de títulos o valor desse estoque antecipadamente (MARICATO; FERREIRA, 2002) na forma de leilões públicos na Bolsa de Valores, com um preço que oscila conforme o interesse na Operação e o preço do metro quadrado dentro do perímetro de OUC. Este último, também, tem sua valorização ligada à execução do próprio programa da operação, o que potencialmente pode ser muito rentável para o poder público e para a própria empreitada.

O instrumento, nessa toada, é teoricamente autossuficiente, liberando direitos de construção dentro do perímetro da ocupação e usando a receita adquirida por essa liberação em títulos de renda variável para contemplar o programa aprovado (MALERONKA, 2010; SIQUEIRA, 2017). É uma forma rápida de arrecadação de recursos, angariados através da venda dos benefícios, e que pode ocorrer

antecipadamente à intervenção e de forma independente do seu ritmo de implementação (MARICATO; FERREIRA, 2002). O Estado, dentro disso, atua "como promotor imobiliário e gestor da possibilidade de acumulação destes capitais" (COELHO, 2016, p. 141).

> Uma vez que o valor do Cepac tende a subir ao longo do tempo, pode representar uma vantagem comprá-lo antecipadamente. Portanto, a Prefeitura abre mão de arrecadar parte do crescimento do preço do solo criado em troca de antecipar a arrecadação. Nessa linha, é possível entender o Cepac como uma forma de buscar capitalizar parte da renda da terra propiciada pelo solo criado, que pode ser entendido como um bem comum. Assim como a terra, o solo criado, que é uma forma de terreno virtual, pode ser entendido da mesma maneira. (STROHER e DIAS, 2019, p. 09)

Além da arrecadação, feita principalmente com os Certificados de Potencial Adicional de Construção, resta gerir esses recursos e a execução do programa em si, de forma que ele seja cumprido, os diagnósticos sejam respeitados, as valorizações imobiliária e dos Cepacs ocorram, os cronogramas se alinhem com as distribuições e gere segurança para a captação continuar a acontecer. A gestão do projeto, dessa forma, seria o quarto e último pilar de uma OUC (SIQUEIRA, 2017). Segundo Castro (2016), a conformação do projeto e sua execução depende da existência de um Sistema de Gestão Técnica e de um Grupo Gestor. O primeiro indica as intervenções necessárias. O segundo, cujas atribuições devem ser definidas na lei específica da OUC, deve ser formado por prefeitura e sociedade civil, e se encarrega de eleger as obras prioritárias, bem como a liberação dos recursos, estabelecidos em um cronograma conjuntamente com a equipe técnica.

Isso permite que sejam previamente programadas as etapas de implantação da OUC e seus custos estimados para aprovação da liberação de Cepacs para leilão no mercado de ações. Novas distribuições de certificados de construção não podem ser realizadas até as intervenções programadas serem concluídas, ou que os recursos para sua implantação estejam assegurados. No campo teórico, o controle da operação, dessa forma, é interno, com auxílio técnico da prefeitura, que terá seus representantes dentro do Grupo Gestor. Um agente de fiscalização externo também deve acompanhar a utilização dos recursos e autoriza a efetuação dos pagamentos por obras e serviços (CASTRO, 2016).

A formulação de um cronograma de distribuições das contrapartidas alinhado à execução das obras, que acompanhe os ciclos de implantação de empreendimentos, que duram cerca de 3 a 5 anos (MALERONKA, 2017), é necessário para obter uma adesão consistente do mercado. Considerando que uma OUC, dependendo do seu tamanho, pode atravessar décadas, como ocorreu com as paulistanas, esse tipo de ajuste temporal se faz necessário.

O formato da gestão é fundamental para o correto andamento das decisões e do conjunto de intervenções do projeto em si, momento contributivo para a promoção de uma forma de gestão mais "moderna" e bem inserida para contemplar anseios sociais diversos. O sucesso de modelos similares em outros países, trazendo redistribuição e renovação de áreas urbanas que possuem essa demanda, por exemplo, depende muito do modelo de gestão efetivamente utilizado: "Se não forem considerados nesse processo uma série de fatores, (...) pode-se acabar insuflando um instrumento muito útil para os interesses do mercado excludente" (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 04).

O que se vê amplamente nos modelos de gestão implementados, no entanto, são a inobservância completa ou parcial da participação, com formatos participativos somente informativos ou com grupos gestores sem paridade. Mesmo montando estruturas de gestão que incluem representações da sociedade civil, há casos que chegam a trabalhar as decisões paralelamente às instâncias oficiais

com determinados agentes, em detrimento até dos próprios regimentos internos (SANTORO; MACEDO, 2014; SIQUEIRA, 2014; SIQUEIRA, 2017), algo que, mesmo que em outra instância, pôde ser observado para o caso de Florianópolis, só que durante a formulação de seu plano diretor, como será demonstrado mais à frente.

A questão da financeirização, atrelada aos Cepacs, é um aspecto que aprofunda a centralidade da especulação como motivador da renovação urbana nesse instrumento. Uma série de mecanismos de ligação entre a terra e a construção com o mercado de capitais, tais como a securitização de hipotecas, de rendas de aluguéis, de impostos, entre outros, inseriram agentes do mercado financeiro em contextos previamente locais de disputas sobre a produção do espaço (STROHER, 2017; STROHER; DIAS, 2019). A desvinculação do título à posse do lote, segundo Ferreira e Fix (2001), gera um novo tipo de especulação imobiliária, "financeirizada".

> Observa-se que a visão que tem guiado a implementação das OUCs atualmente tem sido mais a noção da terra como um ativo financeiro, do que uma busca pela suposta recuperação das mais-valias aos cofres públicos, com o seu reinvestimento sob a ótica da redistribuição ou inclusão social. (STROHER, 2017, p. 472)

O investidor financeiro, agora, poderia criar um mercado secundário de especulação sobre os títulos e, com isso, de especulação também sobre a produção do espaço urbano dentro das Operações (SIQUEIRA, 2014). Outros stakeholders somam-se aos usuais, potencialmente complexificando e expandindo a estrutura do conflito em torno da apropriação de renda gerada pelas operações urbanas para outras escalas (STROHER e DIAS, 2019).

> Além de um processo de imbricação maior entre as múltiplas escalas, é possível observar uma articulação mais estreita entre os agentes que atuam no Estado, no setor financeiro e no imobiliário. A fim de chamar atenção à centralidade dessa coalizão, Aalbers (2008) cunhou o termo "complexo imobiliário-financeiro". Um dos impactos dessa conexão na política urbana e habitacional tem sido possibilitar uma ótica cada vez mais forte da terra e da moradia enquanto meros ativos financeiros, em contraposição a uma visão enquanto bens coletivos (Aalbers, 2008; Rolnik, 2015), o que implica direcionamentos bastante distintos da política urbana. (STROHER, 2017, p. 458)

A capilarização desses novos agentes nesse meio, no entanto, ainda é pequena frente às atividades dos empreendedores imobiliários, que se mantém os principais compradores de Cepacs (STROHER e DIAS, 2019). A lógica da valorização rápida própria desse universo, porém, segundo Stroher (2017), ainda pode exercer influências determinantes nos projetos de renovação urbana, subordinando o planejamento urbano a esse tipo de interesse, bem como ao favorecimento de usos que potencializem a valorização imobiliária. Isso pode, como visto anteriormente, influir no programa dessas operações, colocando-o em papel secundário frente à definição dos coeficientes de aproveitamento e desconectando-o das necessidades reais das populações inseridas nos contextos desses projetos.

> O "controle" do Poder Público é relativo, pois os CEPACs – e consequentemente as operações urbanas em que serão lançados – são encarados apenas como uma fonte de recursos. Como a Prefeitura precisa de dinheiro, buscará, se adotar essa lógica, multiplicar ao máximo as operações urbanas. Nesse caso, institucionaliza-se a especulação imobiliária como elemento motivador da renovação urbana na cidade. (...)parcerias com a iniciativa privada devem ser parte de um plano maior, em que o Poder Público e a população estabeleçam as necessidades da área a ser renovada

> – habitações, parques públicos, passeios – e somente a partir daí se definam as contrapartidas a oferecer à iniciativa privada. Quando as áreas são escolhidas apenas pelo potencial de gerar dinheiro através dos CEPACs, esquecem-se as condicionantes urbanísticas do espaço público. (FERREIRA; FIX, 2001)

Para conseguir vender os Cepacs, é necessário que os investidores privados se sintam seguros o suficiente de sua valorização, e o governo municipal fica impelido, em muitas situações, a criar novos atrativos para atrair esses investidores.

> [...] a viabilidade das operações urbanas – no modelo em que foram implementadas - está relacionada diretamente à participação do mercado imobiliário nesses projetos, uma vez que a captura de valor em operações urbanas se dá por meio da atividade imobiliária. (MALERONKA, 2017, p.33)

Por vezes o Poder Público opta, como visto anteriormente nas OUCs Faria Lima e Água Espraiada, por injetar investimentos próprios para construir obras estruturais no entorno ou mesmo dentro dos perímetros das operações, mas sem fazer parte do plano de ação dessas operações em si.

Esse tipo de movimento não é pauta só do mercado imobiliário, certamente. A demanda por obras de grande porte, principalmente infraestruturais, também são interesse das grandes empreiteiras. Não é à toa que partiram desses agentes a estruturação das Operações Urbanas, "em ação convergente com o setor imobiliário, junto ao poder público municipal" (D'ALMEIDA, 2019, p. 59), como forma de conseguir "subsídio" às suas obras. Apesar da força do setor imobiliário, capturando discursos nas grandes mídias em seu favor (SILVA, 2014), os interesses da construção civil não vêm a reboque dos das incorporadoras (D'ALMEIDA, 2019).

O interesse massivo desses agentes também denota como o instrumento pode atingir até um exclusivismo de mercado, marcando uma seletividade entre aqueles investidores imobiliários e construtoras capazes de atuar dentro do território das OUCs. Ao especificar grandes obras de infraestrutura e estimular construções maiores, remembramento de lotes e altos coeficientes de aproveitamento, as OUCs requerem empreendedores de maior porte e tendem a excluir segmentos de menor capacidade de investimento (ANGELI, 2011; SIQUEIRA, 2017).

O ímpeto desses grandes agentes, sejam incorporadoras, sejam empreiteiras, não deve ser aquele responsável por direcionar os programas e parâmetros de efetivação das OUCs nos municípios. Frente à necessidade de estabelecer direções para o adensamento e desenvolvimento das cidades, urge que o planejamento urbano municipal, através da legislação urbanística local, saiba impor as condições que incentivem a efetivação das OUCs dentro de seu próprio projeto de cidade, direcionando os fluxos de capitais imobiliários em favor de um planejamento integrado - e não o contrário.

O uso de instrumentos urbanísticos como a OUC pode - e deve - ter relação com os diversos outros instrumentos presentes no Estatuto da Cidade. A efetivação de uma Operação Urbana não se faz de forma autônoma (MALERONKA, 2010; 2017), e depende de uma combinação acertada de dinâmicas internas e externas que evidenciam a oportunidade de empreender frente ao resto do território urbano. "Isto é, o direcionamento da atividade imobiliária para uma Operação depende da regulação das alternativas no restante da cidade" (MALERONKA, 2017, p. 07).

Uma estrutura de gestão democrática, tanto no momento de produção do plano diretor - e dos primeiros pilares das OUCs - quanto na gestão dos recursos e intervenções, requer um esforço efetivo de coordenação e planejamento integrativo entre os diferentes espaços dentro do território urbano.

O Estatuto da Cidade provê, para isso, um repertório considerável de instrumentos participativos (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018), mas que carece de orientações para que os planos os articulem.

> [...] apesar de ser um aspecto positivo da política, já que possibilita diferentes formas de intervenção, a diversidade de instrumentos, quando desprovida de coordenação, [...] traduz-se em isolamento e fragmentação, o que não contribui para a efetividade dessa participação [...] (Avelino, 2016, p. 147). (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018, p. 329-330)

A descontinuidade das gestões municipais, nisso, é um fator que se combina à necessidade de detalhamento posterior aos instrumentos, o que prejudica sua operacionalização e efetivação (MARGUTI *et al.* 2016 apud. OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018). Isso se agrava, também, com a deficiência de informações sobre os instrumentos aprovados nos planos diretores, o que contribui para a elaboração das leis específicas se tornar uma eventualidade, em detrimento de compor um quadro integrado de normativas correspondentes a um projeto de desenvolvimento urbano.

Essas peças de planejamento municipais, portanto, encontram um contexto de limitada efetivação de suas normativas aprovadas, segundo Oliveira, Lopes e Souza (2018). O ciclo de vigência dessas leis se esgota, e o município por muitas vezes deixa de contar com a incorporação dos instrumentos constantes no texto de seu Plano Diretor, com nova lei sendo então produzida. De forma somada à ausência ou limitação da participação, quando são implementados, esses instrumentos também arriscam um descolamento da realidade do território urbano sobre o qual atuam, ou ainda acima da capacidade de gestão municipal que os insira satisfatoriamente nas dinâmicas de produção urbana do município.

> Vislumbra-se um quadro de incapacidade técnica, política e institucional de muitos municípios, inaptos a desenvolver "[...] estudos e diagnósticos consistentes para compreender a demanda de sua população de maneira a orientar o planejamento [...]" (Marguti et al., 2016, p. 18), assim como programas e projetos que proponham soluções aos variados problemas urbanos existentes. (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018, p. 330)

Para o caso de uma OUC, segundo Maleronka (2017), uma cidade que pretende implementar exitosamente o instrumento precisa ter a sua disposição uma série de dados e uma estratégia clara de desenvolvimento integral, que mapeie: as estratégias de adensamento pretendidas para o município, as áreas de interesse do mercado local e sua capacidade produtiva, e as potenciais regiões de concorrência com o instrumento, minimamente. Dessa forma, é possível fazer um movimento duplo de regulação e controle da produção urbana: um de incentivo, e outro, simultâneo, de supressão das atividades imobiliárias, conferindo maior segurança e objetividade para os esforços canalizadores da capacidade de produção dos setores privados ligados à incorporação e construção civil.

A OUC Água Branca, em São Paulo, pode ser considerada um exemplo de como a inadequação do zoneamento nesse sentido pode contribuir com a inefetividade do instrumento. Quando ainda era Operação Urbana, sem adequação às normas do EC, a região da Operação, que abrange os bairros Água Branca, Perdizes e Barra Funda, teve mudanças em seu zoneamento, com áreas previamente mais restritivas e predominantemente de usos industriais sendo revistas para zonas de uso misto e mais adensáveis (ANGELI, 2011). Magalhães Jr. (2005 apud. MALERONKA, 2010; 2017) aponta que esse fator enfraqueceu a operação, com o lançamento de empreendimentos na área que não se utilizaram do instrumento urbanístico, "revelando que o zoneamento da área estava adequado à

expectativa do mercado imobiliário para o local" (MALERONKA, 2017, p. 26).

Segundo Angeli (2011), essa mudança de zoneamento permitiria a criação de empreendimentos na região da OU através de Outorga Onerosa do Direito de Construir, também sem necessidade de efetivação de uma operação urbana e preferindo implantar-se no entorno da operação, e não dentro dela. Esse aumento do zoneamento e a permissividade e o uso da OODC foram fundamentais para direcionar os capitais para fora da operação, atraídos principalmente pela construção do Terminal Intermodal da Barra Funda (MALERONKA, 2017), atrasando a efetivação de resultados significativos na OU em mais de uma década. Posteriormente, a Operação Água Branca se "consorciou", fazendo seu primeiro leilão de Cepacs em 2015. Até a publicação do trabalho de Maleronka (2017), no entanto, nenhuma adesão à Operação ainda havia sido aprovada em sua versão readequada ao EC.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir, assim como a OUC, também parte da evolução do conceito de solo criado. Em Operações Urbanas Consorciadas, como vimos, a OODC pode ser utilizada como forma de contrapartida. De forma similar, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso também pode compor o conjunto de contrapartidas previstos dentro de uma OUC, e que poderia ter sido incorporado ao caso de Água Branca no lugar da revisão do zoneamento da região que ocorreu de forma desconectada e à revelia da Operação.

Assim como outros municípios, Florianópolis aprovou o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir em seu último Plano Diretor. No caso desse instrumento, e o que principalmente o diferencia das OUCs, ele pode ser válido em qualquer lugar da cidade, exceto dentro das áreas de OUC aprovadas pelo município (CASTRO, 2016). Não estão, também, necessariamente vinculados à área de ocorrência da Outorga, não se tratando de um título e tendo sua negociação realizada exclusivamente com a prefeitura a partir da lei própria do município.

> Não garantem que as contrapartidas sejam direcionadas à região alvo em equipamentos e espaços públicos, pois os recursos se destinam a um fundo público municipal, e são distribuídos atendendo a finalidades várias beneficiando áreas e pontos difusos. (ABASCAL; ALVIM, 2013, p. 15)

Apesar da inespecificidade e possibilidade de falta de controle da destinação dos recursos angariados com o instrumento, um aspecto positivo da OODC é seu potencial de redistribuição das contrapartidas, apesar de, claro, isso não ser garantido de forma alguma. Elas podem, salvo se direcionadas por lei para fundos específicos (BERTOL; HOSHINO, 2015), continuar sendo direcionadas de qualquer forma para obras não prioritárias em áreas de concentração de investimentos e interesse do mercado imobiliário, como já é de praxe no Brasil.

A Transferência do Direito de Construir (TDC) também é um instrumento capaz de interagir com a OUC. Nesse caso, ele tem uma potencialidade benéfica a ser incorporada na Operação. A TDC permite, desde que em consonância com o plano diretor municipal, que um proprietário de imóvel urbano privado ou público retenha o direito de construir de imóveis que forem doados ao Poder Público para determinados fins de interesse público, repassando-o para outro imóvel ou a terceiros (BRASIL, 2008).

Utilizada no âmbito da Operação Urbana Consorciada, de acordo com Furtado (2007 apud. MONTEIRO, 2014), a TDC pode repassar, para outros empreendimentos dentro do perímetro de determinada OUC, potenciais construtivos de terrenos já previamente loteados que precisem ser desapropriados. Pode, ainda, ser aplicado em construções que precisem ser repropositadas ou derrubadas

para conter outras partes do programa de interesse público, como parques, equipamentos públicos, programas de habitação social e passagem de redes de infraestrutura.

> A TDC, quando utilizada com esta finalidade, pode ser totalmente internalizada no projeto, quando todos os terrenos pertencem a um único proprietário ou instituição, ou servir para a realização de uma compensação entre os proprietários envolvidos, quando se tratar de uma associação entre diferentes proprietários. (FURTADO, 2007, p. 254-255 apud. MONTEIRO, 2014, pp. 482-483)

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamentos da dívida pública, bem como o direito de preempção também podem ser úteis, no âmbito da viabilização de uma OUC, para contribuir com as condições de aquisição de imóveis estratégicos para o cumprimento do programa. "O efeito esperado é a diminuição do valor dos imóveis, ou pelo menos a não incorporação de perspectivas de valorização futura, viabilizando sua compra pelo poder público ou organismo de gestão da operação" (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 84).

Além desses, a concessão urbanística e a contribuição de melhoria, entre outros (MONTEIRO, 2014), compõem um universo de combinações que pode auxiliar a condução pública da produção urbana pelas gestões municipais, incluso na efetivação do instrumento Operação Urbana Consorciada. Coordenando o ímpeto do mercado imobiliário e da construção civil na direção do bem comum e desonerando os cofres públicos, o conjunto de opções dispostas no Estatuto da Cidade daria condições às gestões municipais de implementar, com maior segurança de sucesso e retorno, projetos de reconfiguração urbana. Na competição entre cidades, o que ocorre, infelizmente, é uma outra dinâmica, que opera de forma diversa e em outra toada daquela sugerida pelo Estatuto.

Ao Estado, cabe lançar-se em uma dinâmica de empreendedorismo ele próprio para alcançar os objetivos das operações que propõe, utilizando-se de dinheiro público num investimento direcionado a interesses privados com, muitas vezes, alto grau de incerteza desse retorno. Inserida na OUC como parceira do instrumento, a iniciativa privada assume uma posição simultânea de investidor e beneficiário. O capital dispendido na aquisição dos Cepacs, apesar da ideia de captura de mais-valia que acompanha o instrumento da OUC, é redirecionado ao benefício e valorização do próprio investidor.

> A flexibilização dos parâmetros presenteia o capital com o adensamento livre de pagamentos excepcionais, pois o CEPAC retorna integralmente para a área da OUC na forma de infraestrutura construída e projetos de requalificação. (COELHO, 2016, p. 141)

O instrumento, dessa forma, usa o solo criado para um fim diametralmente contrário ao original, de diminuição das diferenças de oportunidades de sobrelucro entre as diferentes regiões de uma cidade, potencializando duplamente a capacidade de renda diferencial dentro do perímetro da Operação (STROHER; DIAS, 2019).

Em diversos casos de implementação de Operação Urbana Consorciada, a venda de Cepacs ficou muito aquém da quantidade lançada no mercado, e o investimento se revelou improdutivo, como nas OUCs Água Branca (OUCAB) e Porto Maravilha (ANGELI, 2011; D'ALMEIDA, 2019; STROHER, 2019). No caso carioca, verbas do FGTS destinadas à aposentadoria dos trabalhadores arrematataram todos os Cepacs em um lance único, em um processo que transferiu a responsabilidade sobre ne-

gociações de revenda e execução da OUC diretamente para a Caixa Econômica Federal, e todos os riscos financeiros da Operação para a conta do contribuinte (SANTOS, 2013; STROHER, 2017; 2019).

De formas diferentes, as OUCs brasileiras demonstraram a adoção de uma postura, por parte do Estado, de *player* que tenta garantir a valorização dos Cepacs e um investimento mais seguro para os interessados em adquiri-los. Simultaneamente, o Estado onera direta ou indiretamente os trabalhadores e nega a eles boa parte dos benefícios provenientes da execução do programa de intervenções, entregando-os de volta aos mesmos grupos que ele beneficiou anteriormente. É uma nova roupagem para a velha dinâmica brasileira de socialização de prejuízos e privatização dos lucros, ou ainda, de verba pública subsidiando ganhos privados, assumindo riscos e concedendo a produção do território urbano aos grandes grupos detentores do dinheiro (MARICATO; FERREIRA, 2002; SANTOS, 2013).

A OUCAE em São Paulo apresentou elevado retorno financeiro para a empreitada que completa 20 anos de existência (SIQUEIRA, 2017). Arrecadando, até 2017, cerca de R$ 3 bilhões só com os Certificados, pode-se dizer que a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada é uma das de maior sucesso no Brasil. Com exceção do setor Jabaquara, que até 2017 ainda amargava um total de 1.54% dos títulos adquiridos (por conter a maior parte das comunidades irregulares e maior potencial de implantação de habitação social), A OUCAE teve boa aceitação e vendeu boa parte de seus estoques, quase esgotando alguns dos seus setores, a saber, Berrini e Chucri Zaidan (SIQUEIRA, 2017).

Mesmo obtendo sucesso nos leilões de Cepacs, no entanto, a Operação enfrentou uma série de problemas na contraposição entre seu programa, suas necessidades, seu orçamento e seu caixa. Totalizando, até 2017, perto de R$3 bilhões e 340 mil em despesas, quase R$ 546 milhões em caixa e pouca capacidade de arrecadação sobrando, ainda falta muito para que a OUCAE consiga cumprir com seu programa. Sejam as justificativas gastos com alterações no projeto, desapropriações e novas obras, o orçamento, até 2017, para sua completude, ultrapassava em muito o valor de arrecadação (SIQUEIRA, 2017).

> Com quase R$546 milhões em caixa está claro que a OUCAE não conseguirá cumprir todas as obras pretendidas. Arrecadando quase R$3,9 bilhões e um programa que custa quase três vezes mais, a OUCAE não pode mais ser considerada um projeto autossustentável como inicialmente pretendido. (SIQUEIRA, 2017, p. 15-16)

Um projeto de lei (PL nº 722) chegou a tramitar na Câmara Legislativa de São Paulo entre 2015 e 2019, propondo a abertura de novos estoques para a Operação. Ela ganhou novo fôlego em 2018, com a Lei 16.975/2018, que alterou seu programa e estoques de Cepacs para viabilizar sua continuidade.

Os Certificados de Potencial de Construção (Cepacs), porém, não são as únicas formas de contrapartida possíveis para uma OUC. Podem também tomar a forma de outorga onerosa do direito de construir, como já citado, doação de imóveis, execução de obras, ou mesmo outros mecanismos eventualmente previstos na lei específica do instrumento (MARICATO; FERREIRA, 2002). Fortaleza e Balneário Camboriú, por exemplo, são cidades que implementaram OUCs após o Estatuto da Cidade sem utilização de Cepacs. No caso catarinense, apesar de terem sido chamados assim, os adicionais construtivos vendidos aproximam-se muito mais da Outorga Onerosa do Direito de Construir, e tendo características específicas que distanciam o instrumento do modelo de Cepac exposto no Estatuto da Cidade (SIQUEIRA; SCHLEDER, 2021).

Fortaleza, à sua maneira, também carrega particularidades. É a cidade brasileira que mais pro-

moveu OUCs no país, segundo Hissa e Araujo (2017), oito no total, com sete delas já finalizadas ou com lei específica aprovada e em processo de implantação. Duas delas, apenas, foram iniciativa do Poder Público, sendo que dessas duas, uma delas não chegou a ter lei específica aprovada. No município, segundo as autoras, a iniciativa privada novamente teve protagonismo nas decisões sobre as intervenções que direcionam centralidades e valorização imobiliária, tendo o poder público como avalizador de seus empreendimentos pontuais. As experiências finalizadas, apesar de implementar com sucesso seus programas, abriram mão de Estudos de Impacto de Vizinhança e de estruturas participativas, exigências do Estatuto da Cidade.

A questão da adesão às OUCs ser facultativa, aspecto comprometedor da viabilidade do instrumento, não parece ter sido um problema nas OUCs implementadas no município. A maior simplicidade dessas Operações, a origem da maior parte delas, bem como a abertura e negociação direta do Poder Público com os empreendedores facilitam sua viabilidade em face às outras experiências brasileiras vistas aqui. O risco de fracasso da implementação da operação ou, ainda, das incompletudes das obras de requalificação propostas dependeria somente da mudança de interesses ou de capacidade por parte dos empreendedores que reivindicaram a utilização do Instrumento para viabilizar seus próprios negócios, tal qual ocorreu em Água Branca (MALERONKA, 2010).

Apesar da amplitude de possibilidades lançadas como contrapartidas nos casos observados por Hissa e Araujo (2017), como Outorga Onerosa do Direito de Construir, doações de terrenos (dentro e fora das áreas de OUCs), e implantação direta de infraestruturas, as OUCs de Fortaleza (finalizadas ou não) partem de concepções muito distantes daquelas do Estatuto da Cidade. Não caracterizam mudanças estruturais e se postam principalmente como um arsenal de formatos diversos de compra de exceções na lei, principalmente na permissibilidade dos índices construtivos, para viabilizar empreendimentos.

Shoppings, supermercados, condomínios fechados, entre outros, foram os objetos centrais dessas operações e, por vezes, a partir dos interesses de um único empreendedor ou grupo. As autoras (2017, p. 19), com essa série de fatores que afasta as OUCs fortalezenses dos preceitos do Estatuto da Cidade, consideram que o instrumento é utilizado de forma "equivocada" no município. Considerando a suficiente clareza do instrumento no Estatuto, porém, convém apontar que "equívoco" é um tratamento eufêmico para um conjunto de práticas que parte de premedição.

Na linha do uso das contrapartidas alternativas ao Cepac em OUCs, o caso catarinense também se utiliza da distorção de elementos do Estatuto para aproveitar do instrumento apenas algumas de suas características. A distribuição dos Cepacs balneocamburienses, segundo Siqueira e Schleder (2021), ocorre em um formato diverso das paulistanas, carioca e curitibana. O cálculo das contrapartidas é feito a partir de valores tabelados de custo unitário básico da construção civil de Santa Catarina (CUB/SC) e de um fator de conversão social (FCA) que define uma área do potencial reversamente proporcional à valorização da zona a ser aplicado o potencial: quanto mais valorizada a área de implantação do empreendimento, menor é o FCA e a área que vale cada Cepac adquirido: "[...] na área da OUC, o FCA é igual a um, podendo ser construída toda a metragem disponibilizada pelo projeto, enquanto, nas áreas mais valorizadas da cidade, ele decresce, significando um potencial de construção menor" (SIQUEIRA; SCHLEDER, 2021, p. 799).

O valor do título, portanto, não passa pelas flutuações e não é "financeirizado" como os Cepacs do Estatuto. Sua venda ocorre diretamente aos proprietários, sem distribuições feitas por leilões

públicos e sem envolvimento da Bolsa de Valores. Os valores utilizados, no entanto, são inferiores aos reais do mercado, ou de sua construção: resulta, para o investidor imobiliário, em uma forma barata de realizar empreendimentos construindo e lucrando mais.

Como ocorre no plano diretor de 2013 de São Paulo, e no de 2010 de Belo Horizonte, são dispostas em Balneário Camboriú áreas de implantação do instrumento sem fechar perímetros específicos, denominadas, nesse caso, como Áreas Especiais de Interesse Urbanístico. Nelas, a Transferência do Direito de Construir é vedada, o que contribui para a viabilização do instrumento urbanístico. A grande questão aqui é a possibilidade estabelecida pelo Plano Diretor municipal de aplicação dos potenciais adicionais de construção fora dos perímetros das Operações: as supracitadas Áreas Especiais de Interesse Urbanístico têm, sem necessidade de formulação de lei específica, já estabelecidos os coeficientes construtivos máximos para OUCs. O texto da lei diz que "deverá ser definido para as macrozonas que tenham disponibilidade de infraestrutura que não modifiquem a paisagem urbana já consolidada e que não gerem grandes impactos no tráfego" (BALNEÁRIO CAMBORIÚ, 2006).

Os potenciais construtivos adicionais, dessa forma, podem ser direcionados para outras áreas fora das Operações, o que de fato foi feito. "[...] nas três OUCs já aprovadas em Balneário Camboriú, em nenhuma delas aconteceu a vinculação dos Cepacs a um projeto localizado na área da própria OUC" (SIQUEIRA e SCHLEDER, 2021, p. 795). E nem poderiam, uma vez que os perímetros das OUCs aprovadas no município se restringem apenas às áreas a serem atingidas por obras, definindo pouca coisa além de traçados viários a serem implantados por cada uma delas.

O modelo de arrecadação e aplicação dos recursos, mais simples e que desconecta as intervenções dos empreendimentos que os financiam, podem ter aspectos positivos em relação ao modelo financeirizado do Cepac e da lógica altamente concentradora própria do instrumento da OUC, mas que não resulta em uma OUC em si. O instrumento, apesar do nome, desvirtua-se do proposto pelo Estatuto da Cidade e configura-se em outro instrumento que não uma Operação Urbana Consorciada, aproximando-se mais de um formato de Outorga Onerosa do Direito de Construir direcionado a projetos específicos de abertura de vias.

A viabilização das obras nas 3 OUCs, então, foi financiada pelo adensamento de outras áreas já valorizadas da cidade, ou que se configuram em novos vetores de crescimento. Áreas já altamente adensadas, dessa forma, ganharam novo fôlego de verticalização em uma das cidades de zoneamento mais permissivo em termos de índices construtivos do país.

Em paralelo, o direcionamento das contrapartidas sociais do instrumento, inicialmente esquecido, é praticamente nulificado nos textos de lei das últimas duas Operações aprovadas. Cortando áreas loteadas e ocupadas, a maior parte do direcionamento dos recursos dessas Operações, inclusive, foi utilizado em desapropriações. Limitadas por lei para 10% do valor total da intervenção, esse tipo de contrapartida necessita de laudo ou estudo comprovando sua necessidade, e aval de uma Comissão de 11 membros, com uma composição altamente favorável aos interesses do mercado imobiliário: seis membros do poder público executivo municipal, dois representantes dos corretores de imóveis, um representante do Sinduscon, um da Associação Regional de Engenheiros e Arquitetos (Area) e um da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A mesma composição forma o Grupo Gestor que atua nas três Operações. "Sem qualquer representação de moradores ou movimentos populares, é bastante improvável que esses projetos possuam outros objetivos que representem maior interesse coletivo" (SIQUEIRA e SCHLEDER, 2021).

Embora a ideia das OUCs, no papel, parta com uma noção de sociedade civil organizada incluída em sua participação, observa-se um protagonismo muito maior da iniciativa privada. O caso brasileiro ainda conta com pouca presença da sociedade civil organizada, indo de encontro ao fenômeno da tendência ademocrática das populações descrito por Dardot e Laval (2016), enquanto o Estado, historicamente subserviente a interesses das classes dominantes, permite que leis como a das OUCs acabem por responder, antes de demandas sociais, a demandas corporativas.

> O que se observou em muitas das experiências constituídas a partir de instrumentos de atuação concertada para alterações do espaço no Brasil foi uma simplificação de procedimentos e de discussões, que negligenciou princípios constitucionais básicos, desenvolvendo mecanismos para gerar alternativas de desregulação das leis de zoneamento dos municípios. (MONTEIRO, 2014, p. 469)

O alto grau de utilização do instrumento para satisfazer o ímpeto do mercado não se resolve, portanto, meramente por sua conformação na lei. A OUC, assim como qualquer instrumento urbanístico, possui as potencialidades de uso para ambos os "lados", e que deve ter sua definição amparada pela esfera municipal no momento de formulá-la e implementá-la. No país patrimonialista em que vive o brasileiro, em que as leis "pegam", ou "não pegam" de forma circunstancial, seus efeitos ficam dependentes, basicamente, da vontade daqueles que são detentores do poder. A capacidade da sociedade civil de se organizar e exercer pressão suficiente para obter efetivo controle social sobre o Estado na implementação do instrumento pode, no entanto, direcionar a montagem da OUC para contemplar também seus interesses e, idealmente, o interesse do coletivo (MARICATO; FERREIRA, 2002).

Pôde-se verificar, porém, no exemplo das OUCs, a reprodução de forma contundente das características próprias do desenvolvimento neoliberal e patrimonialista na formulação do espaço urbano. Apesar de seus potenciais redistributivos, suas práticas encontram-se, nas experiências obtidas até o momento, majoritariamente capturadas dentro dessas dinâmicas. Configuram-se como solapantes e inescapáveis ao menos enquanto mantiverem-se hegemônicos os velhos processos de subjetivação que permanecem pairando sobre as estruturas sociais e políticas do país, bem como os novos que, simultaneamente de fora e de dentro, vêm influenciando a racionalidade e o modus operandi dos agentes envolvidos no direcionamento das políticas públicas urbanas dos municípios.

O instrumento, dessa forma, não é tecnicamente desviado nas suas contribuições à constituição e reconstituição do espaço urbano dos municípios em seus princípios, mas sim ativa e constantemente deturpado pela formulação das nossas estruturas sociais e políticas. O Estatuto da Cidade, ferramenta jurídica balizadora para o planejamento urbano dos municípios, bem como a Constituição, parecem funcionar como mera sugestão de boas práticas, requerendo alta capacidade por parte da sociedade civil de fiscalizar a condução das políticas de ordenamento do solo urbano. Com intensa influência dos grandes grupos empresariais locais, a configuração do Instrumento e de suas contrapartidas parece sempre favorecer fortemente a viabilização das empreitadas desses grupos, esquecendo-se, ou evitando, dar espaço para a configuração de uma Operação Urbana como instrumento de cunho social e de efetiva recuperação de mais-valia para favorecer o conjunto da sociedade.

Independentemente do formato das contrapartidas, portanto, o protagonismo das coalizões locais e seus objetivos - com aval e cooperação dos governos locais - determina a natureza dos projetos de intervenção urbana, suas características principais e seus resultados práticos. Mesmo com a potencial aptidão do Cepac em aprofundar a lógica mercadológica que move o instrumento, al-

guns dos principais fatores que determinam principalmente o conteúdo da OUC é: que capacidade tem determinada gestão municipal em estabelecer seus parâmetros legais e técnicos desejados sob uma ótica de redução das desigualdades socioespaciais; qual é a sua vontade política de dedicar as intervenções a um programa integrado de planejamento; e quão disposta ela está em ativamente procurar equilibrar sua abertura às pressões das coalizões empresariais locais com as demandas provenientes dos diversos setores da sociedade civil nos seus processos decisórios.

Convém, dessa forma, atentar-se à importância da inserção da ideia de corresponsabilidade das gestões urbanas, mas no caminho contrário de sua gênese: a responsabilização do conjunto da sociedade civil em buscar participar e fiscalizar, embora se faça fundamental nos contextos municipais brasileiros para a formulação e aplicação não só da OUC, mas de qualquer instrumento de planejamento urbano, não é suficiente - e nem justa - para garantir o funcionamento desse tipo de iniciativa, em qualquer instância, em prol do interesse público, da justiça social e do direito à cidade.

Obviamente, é necessário também que o Estado, dessa forma, tome as rédeas das transformações urbanas, cumprindo com sua teórica obrigação de defender o corpo social. Ele deve resguardar os interesses públicos em uma posição acima dos individuais na organização do urbano, buscando conferir urbanidade não a camadas seletas, mas ao conjunto da população, e tendo papel consistentemente ativo em promover sua inclusão.

2.3. UM MODELO DE CIDADE E GESTÃO

Uma das características próprias da produção de cidades-empresa globalizadas é, impulsionando a lógica de marketing urbano que se desenvolve a partir da ideologia de competição entre cidades, a espetacularização de produtos arquitetônicos e espaços urbanos. Siqueira (2014) e Stroher (2017) apontam que essa dimensão atinge algumas das OUCs de maior porte, nomeadamente as Operações paulistanas Faria Lima e Água Espraiada, e a experiência carioca do projeto Porto Maravilha. A tradução material dessa expressão de projeto de cidade aparece nesses exemplos, segundo as autoras, pela estética pós-moderna dos edifícios de grande porte ao longo da Marginal Pinheiros, da Ponte Estaiada e da construção do Museu do Amanhã, em uma tentativa, própria de países de terceiro mundo, de importação - ou mimetização - de padrões de consumo advindos dos países centrais.

> Nesses países, que se encontram em uma situação intermediária na hierarquia do sistema mundial, a produção dessa base exige a concentração de investimentos públicos e privados capazes de, mesmo com um padrão de acumulação mais baixo, mimetizar os padrões encontrados nas cidades dos países centrais. A sua produção coloca em funcionamento uma máquina imobiliária de crescimento que procura associar seus empreendimentos à imagem de uma cidade "globalizada", da "classe mundial", ou de "primeiro mundo". (Ibid., p. 61) STROHER, 2017, p. 468)

Disso, parte também a inclinação das cidades em direção a uma espécie de "generalismo" global, em detrimento das características locais, fenômeno chamado por Muñoz (2008) de "indiferentismo espacial", em uma caracterização progressiva dos espaços de forma a criar uma série de parecenças onde, anteriormente, não havia. Semelhanças morfológicas e de usos, por exemplo, são parte dessas características similares apontadas pelo autor. Num sistema de produção de paisagem sem temporalidade nem espacialidade reais, numa dinâmica da simulação e da cópia – da fantasia – de consumo de uma imagem urbana, características globais tomam conta de qualquer espaço e aspec-

to da vida citadina, em que espaços deslocados passam a compor estruturalmente a cidade, misturando-se às características locais.

Os constantes interesses mercadológicos existentes sobre a cidade, e a necessidade de fazê-la rentável com os mais baixos riscos possíveis incentivam, dessa forma, a repetição de padrões tipológicos, morfológicos e usos já amplamente experimentados, buscando responder a necessidades de mercado apresentadas de forma imediata.

Em sincronia com o mundo neoliberal e a vida guiada pelo consumo e produção empreendedora e individualista, os espaços passam a ser concebidos e geridos "like business e for business", contribuindo para a homogeneização e homologação de estilos de vida e de comportamentos de consumo, criando, no lugar de espaços públicos do encontro, da divergência e do conflito, espaços ordenados e de práticas e usuários absolutamente controlados. O sentido de permanência do espaço público, dessa forma, se altera de forma radical.

Esses espaços, é necessário apontar, têm público próprio. São criados pelo e para o consumo, associados à superficialidade induzida pelos estilos de vida que os alimentam, e contribuem para a fragmentação da cidade contemporânea. Lugares associativos de sociabilização passam a tornar-se espaços dissociativos de agregação funcional (ALVES, 2007).

O espaço público, tomado como elemento central para projetos urbanos e, por conseguinte, para OUCs, tem sofrido mudanças na ordem de aplicação do instrumento (ABASCAL; ALVIM, 2013) e sendo substituído progressivamente para outros formatos de espaço de natureza coletiva, mas fundamentalmente ainda privados.

> A obtenção de espaços qualificadores quase não aparece no programa de operações urbanas. Os projetos de lei, quando fazem menção a "melhorias públicas", referem-se quase exclusivamente a projetos viários, tratando com pouca ênfase de espaços públicos de convivido que podem ser criados. (BARONE, 1994 apud. MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 10).

Para atingir esse grau de controle sobre os espaços públicos e as atividades realizadas neles, também associada ao individualismo crescente, uma dinâmica que tem tomado corpo é sua privatização. A gestão e controle das dinâmicas urbanas, voltando-as ao consumo, tem cada vez mais tido influência de interesses privados para os locais.

Na prática, o resultado predominante e reflexo da natureza reducionista no âmbito do planejamento, adotada para o instrumento urbanístico, aprofunda a " cultura de isolamento do objeto arquitetônico no lote, e reafirmando a produção de cidade como agregação de edifícios" (ABASCAL; ALVIM, 2013, p. 16). Incentiva a produção de espaços homogêneos e homogeneizantes, exclusivistas e controlados em detrimento da implementação de um projeto urbano que favoreça a coletividade: um "urbanismo de produtos" (ibidem, p. 07).

> Disso decorre, diga-se de passagem, um resultado sofrível quanto à qualidade do desenho urbano na região afetada pela operação. Seria de fato de se esperar que o capital arrecadado permitisse ao menos uma atenção especial quanto ao projeto dos espaços públicos incluídos na operação, tendo em vista inclusive a possibilidade de o Poder Público definir, no âmbito da mesma, normas edilícias específicas. A Operação Urbana Faria Lima chega a exigir a existência de marquises em toda a frente do lote, e recuos significativos. Entretanto, a falta de uma regulamentação

> mais exigente fez com que o resultado comprometesse os caminhos dos pedestres e a paisagem resultante: grades, muros ou plantas espinhosas demarcando o lote privado junto à via pública, jardins elevados que dificultam o acesso, praças "de esquina" completamente cercadas e intransitáveis a não ser a partir de dentro do lote, calçadas estreitas e sem acessibilidade para deficientes ou espaço para bancas, pontos de ônibus, lixeiras e outros equipamentos, poucos ou nenhum edifício com espaços térreos públicos. Enfim, mais uma vez, vê-se que a simples menção na lei de algumas normas não garante que elas alcancem seu objetivo de democratizar o uso e a apropriação do espaço público. (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 10)

Câmeras, muros, seguranças, vigilância - espaços configurados de forma a abrigar o consumo e repelir outras formas de apropriação e populações dissonantes. Na cidade contemporânea, a repressão ao impossibilitado de consumir, ao conflito e ao caos urbano é fundamental, haja vista que sua presença atrapalha o consumo, tanto de produtos quanto do espaço. A terra, os aluguéis, na presença da pobreza e todos os problemas que dela advém, se desvalorizam, contra, obviamente, os interesses dos proprietários locais e investidores.

> Na cidade cindida, os limites e fronteiras exacerbam as divisões sociofísicas do espaço urbano e fazem prevalecer as partes como disjunções (estratos sociais, grupos de afinidade) sobre as partes como elementos de uma totalidade. As partes disjuntas (bairros tradicionais, bairros fechados, novos centros, enclaves de ócio e consumo, favelas, vazios, condomínios) conformam séries de formações heteróclitas em copresença antes que polaridades dialéticas (integrado-marginal, centro-periferia, urbano-rural); em vez de reconhecer-se como componentes críticos de pertencimento comum a um mesmo curso da história, estas formações lutam por diferenciar-se desde suas particularidades setoriais, gerando lógicas autônomas. (ARROYO, 2014, p. 513 e 514, tradução própria)

Mesmo como instrumento que se propõe a combater desigualdades socioespaciais e dinâmicas excludentes de configuração e reconfiguração urbana, as práticas neoliberais já se introduzem na definição básica das OUCs, em relação direta com a descrição do processo de autorização da ação privada a agir em seu próprio favorecimento, numa ação conjunta com o Estado.

Em São Paulo, por exemplo, a implantação das OUCs no município encontra-se concentrada em seu centro expandido, região mais rica da cidade e onde, em princípio, concentram-se os interesses de investimento do mercado imobiliário. Essa característica, parte das principais críticas ao instrumento, é também apenas mais um reflexo da lógica atual de produção urbana que, de forma mais ou menos intensa, se funde ao imaginário social, às esferas públicas, e às políticas públicas urbanas. Independentemente dos posicionamentos e ideologias que passaram pelas gestões municipais paulistanas, as OUCs e sua operacionalização figuram-se como componentes de um contexto maior.

> Comum a todas as gestões, contudo, é a justificativa utilizada para aprovação das operações urbanas consorciadas se fundamentar na implantação de habitações de interesse social, equipamentos sociais e investimento em transporte público, fato que na prática não ocorreu. (CASTRO, 2016, p. 141)

A concentração da implantação dos empreendimentos sociais de moradia no município permaneceu nas regiões periféricas da cidade (ANGELI, 2011). Além de não ter impacto significativo na reversão do quadro já colocado, o instrumento, em grande medida, manteve ou foi ferramenta de aprofundamento das políticas de incentivo ao deslocamento de populações desfavorecidas das regiões de centralidade para as porções periféricas da cidade.

A segregação e exclusão, dessa forma, são naturalizadas como parte da conjuntura de cidade como mercadoria e objeto de consumo que hoje se apresenta ao conjunto da sociedade. Faz parte dos preceitos de competitividade, de empresariamento urbano, de planejamento estratégico que compõe um conjunto de crenças e que serve como máscara para um complexo de dinâmicas de produção urbana que entrega aos interesses do capital o desenvolvimento físico das cidades brasileiras. A setorização, a fragmentação, e fatores como a localização e características de cada porção de cidade, que se desenvolve e se dispõe dentro dela, está vinculado a critérios socioeconômicos e ditam o preço da terra - e, portanto, à democratização de seu acesso. Segundo Dardot e Laval (2016, p. 277):

> A norma concorrencial implicou o desenvolvimento crescente de formas múltiplas de concessão de autoridade às empresas privadas [...]. Essa cogovernança privado-pública da política econômica leva à produção de medidas e dispositivos nos campos fiscal e regulatório sistematicamente favoráveis aos grandes grupos oligopolistas.

Atrelado ao capital internacional globalizado e ao desmantelamento dos estados nacionais – num processo que cede cada vez mais à iniciativa privada a gestão do urbano, tanto em termos de construção e transformação quanto em termos de administração – assistimos a cidade pública entrar cada vez mais profundamente em crise, perdendo espaço e importância nos contextos "glocais". "A analogia cidade-empresa desliza, suave e sutilmente, para uma analogia cidade-empresários" (VAINER, 2013, p. 06 apud. CASTRO, 2016, p. 90)

2.3.1. QUAL É O FUTURO DAS OUCS?

O instrumento urbanístico OUC, após experiências diversas pelo Brasil que contabilizaram erros, acertos e ajustes dentro do marco legislativo do Estatuto da Cidade - mais os anos anteriores, de experimentações com diferentes formatos de PPPs voltadas a GPUs - inseriu os instrumentos de Parceria Público-Privada para reconfigurações urbanas no objeto de pesquisas brasileiras e estrangeiras de diversas áreas.

A importância discursiva das OUCs, como pôde-se observar, não correspondeu às expectativas de utilização que se guardava desde sua aprovação no Estatuto, revelando um instrumento urbanístico constantemente contaminado – como não poderia deixar de ser - pela força dos contextos sociais, econômicos e políticos neoliberais e patrimonialistas que o país atravessa, e que entram em choque com as premissas do instrumento. Seja por dificuldades de adequar as estruturas metodológicas e programáticas à realidade dos municípios, pelas dificuldades das gestões em lidar com o complexo campo da participação, pela descompensação de prioridades frente às disputas estabelecidas dentro deles, ou ainda - e principalmente - pela constante imposição de irregularidades ao funcionamento do instrumento em seus diferentes pontos estruturadores, as PPPs de intervenção urbana ainda carecem de uma gama variada de ajustes.

Com um olhar apontado para o futuro desses modelos de intervenção urbana no Brasil, existem, ao menos, dois movimentos possíveis antevistos para as OUCs, trazido por dois estudos recentes: a complexificação do instrumento e sua propagação pelo país dentro de moldes mais próximos daquele vivenciado no Rio de Janeiro, na OUCPRJ (STROHER, 2017; STROHER e DIAS, 2019) e chamado pelas autoras de OUC 2.0; ou o esmorecimento do instrumento para dar lugar a novos formatos de PPPs, como os PIUs paulistanos (D'ALMEIDA, 2019).

A perspectiva presente no primeiro caso parte da experiência de Operação no Porto Maravilha (OU-

CPRJ)[6] justamente por ter sido um caso paradigmático, com características específicas de operacionalização e envolvimento de agentes diversos daqueles ocorridos em São Paulo e no resto do país. Diferentemente de suas contemporâneas, a OUC da Região do Porto contou não só com as estruturas políticas municipais para se viabilizar, mas também de uma mobilização alinhada nos três níveis de governo – municipal, estadual e federal. Engajados nas transformações que prepariam a capital carioca para os megaeventos esportivos internacionais que se aproximavam, esses três entes do Poder Público contribuíram de formas diferentes para viabilizar as intervenções que se seguiriam na área portuária do município.

A União, através de instituições diversas, proveu terras (cerca de 70/75% da área da Operação), recursos e regulações que permitiriam criar as estruturas financeiras que bancariam essa OUC. "A transferência destes imóveis foi precedida por alterações legislativas para se tornarem legais. Assim, os terrenos passaram a ser livremente negociados como ativos financeiros" (STROHER; DIAS, 2019, p. 20).

A gestão da OUC, feita por empresas públicas de capital aberto, evidencia a tendência de descentralização e fragmentação da administração municipal, bem como da penetração dos ideais de governança corporativa e de financeirização no Estado. A relação direta da Operação, dos recursos injetados nela e das próprias agências de gestão do poder público envolvidas com o mercado de capitais e com os agentes financeiros submete o funcionamento do instrumento à lógica da valorização de ativos financeiros e aos interesses dos acionistas:

> [...] o retorno financeiro exigido pelos acionistas estimula uma valorização significativa do preço de ações e, mesmo que o município mantenha o controle acionário da empresa, a possível negociação de parte das ações no mercado de capitais sugere o compartilhamento da gestão destes ativos com outros agentes que passam a pressionar pelo retorno do investimento e por dividendos. (STROHER; DIAS, 2019, p. 20)

As empreiteiras, no caso da OUC carioca, além de terem capital aberto na bolsa, com ações e acionistas que exercem suas próprias pressões sobre o andamento da Operação (STROHER, 2017), tiveram uma diferença determinante em seu papel de influência no desenho e gestão da Operação. O desenho da modelagem urbanística, financeira e institucional da Operação parte desses agentes, reunidos na figura de uma coalizão que se encarregaria da execução de praticamente todas as obras e serviços públicos inseridos na região do Porto. A necessidade de garantir liquidez a esses agentes contratados levou à constituição de uma estrutura trazida pelo poder público que garantiria um volume muito maior e de forma consideravelmente mais rápida que as distribuições normais em leilões poderiam prover.

Um megafundo de investimento coordenado pelo FGTS (FI-FGTS), por R$3,5 bilhões, comprou todos os Cepacs disponibilizados para a Operação, bem como os terrenos públicos localizados dentro da área da OUC. O fundo, então, ficou responsabilizado por arcar com as obras e serviços públicos - orçados, originalmente, em R$8 bilhões - de realização da OUC, apostando pelo sucesso na suficiente valorização e venda pelo mercado secundário dos Cepacs e dos terrenos para a iniciativa privada (STROHER, 2017; CARDOSO, 2013).

Parte desses Cepacs e terrenos, além disso, foram negociados em troca de cotas de Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs) de empreendimentos privados dentro do perímetro da OUC, ligando

6 . Stroher (2017) e Stroher e Dias (2019) denominam a OUC da Região do Porto do Rio como OUC Porto Maravilha (OU-CPM) em seus trabalhos. Trata-se, apesar da mudança de nome, da mesma operação.

a rentabilidade dos títulos à dos rendimentos dos próprios FIIs. Essa experiência de OUC significou uma aproximação à tendência de assetização de bens públicos e privados, em que esses ativos passam a ser fonte de uma renda periódica. Demonstra-se, aqui, "o uso do discurso e dos arranjos próprios da financeirização para escamotear a drenagem de recursos públicos para os setores de maior renda" (STROHER, 2017, p. 467), em uma rede complexa e sem precedentes de ligações entre o imobiliário e o financeiro em um arranjo de players multiescalar, no qual o Estado joga em peso como principal investidor dos títulos na figura do FI-FGTS.

O modelo chamado por Stroher e Dias (2019) de "OUC 2.0", segundo os autores, recebeu tentativas de replicação em diferentes cidades brasileiras, incluindo Belo Horizonte, em 2011, propondo a já mencionada OUC Vale do Arrudas que posteriormente integraria as propostas das OUCs Nova BH e ACLO. Essas propostas foram feitas, majoritariamente, através de Manifestações de Interesse Privado (MIPs) movidas também por empreiteiras. A OAS e a Odebrecht Brasil, que moveram a MIP responsável pela OUCPRJ juntamente com a empreiteira Carioca Christiani-Nielsen, figuraram como principais autoras de todas as MIPs de OUCs apresentadas no estudo, constituindo "um dos principais *players* da "venda do modelo Porto Maravilha"" (STROHER; DIAS, 2019, p. 22)

Com o enfraquecimento dessas empresas ocasionado pela crise econômica e os resultados da Operação Lava-Jato, no entanto, mesmo que o interesse nesse modelo de implementação de OUC exista por parte dos municípios, falta quem seja capitalizado o suficiente para financiar os estudos e executar as obras. Uma possível solução dessa questão seria, agora, a Instrução Normativa nº28/2018 do Ministério das Cidades, que regulamenta o Programa Pró-Cidades e orienta o uso do FGTS como forma de financiamento de projetos urbanos com perímetro definido. O vazio em termos de capital deixado pelas empreiteiras, dessa forma, poderia ser preenchido por esses recursos na produção dos estudos e projetos que viabilizem OUCs futuras (STROHER; DIAS, 2019).

Outro caminho possível é o desvio ao instrumento da OUC para outros instrumentos urbanísticos, mesmo que não constantes no Estatuto da Cidade, e que podem orientar intervenções de menor escala (STROHER; DIAS, 2019). Desde que estejam dentro das especificações do Pró-Cidades, outros modelos de intervenção urbana podem ser contemplados pelo financiamento via FGTS. Um fator que incentiva a esse caminho, de certa forma, é o próprio estado atual das OUCs. A própria OUCPRJ, apesar de toda a maquinaria financeira complexa que adotou para se efetivar, está sofrendo para fechar as contas.

> Em 2015, 90% dos Cepacs não tinham sido negociados, o que desencadeou um polêmico aporte adicional de mais R$ 1,5 bilhão do FGTS. A partir de 2016, no entanto, o fundo vem se declarando ilíquido, o que ocasionou a paralisação do pagamento da PPP. Tendo em vista garantir a continuidade da execução os serviços e obras, a Prefeitura do Rio de Janeiro aportou recursos na CDURP e comprou parte dos Cepacs do FI FGTS, em uma inversão completa do suposto papel que o município deveria cumprir em relação ao financiamento da OUC. O destino da OUC PM continua diante de um impasse, já que não está resolvida a ausência de compradores para os Cepacs. (STROHER, 2019, p. 197)

Até o terceiro trimestre de 2020, referente ao último relatório de atividades publicado pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), segundo a autora, 91,64% dos estoques de Potencial Adicional Construtivo ainda disponíveis.

Em São Paulo, até a OUCFL, de grande sucesso de arrecadação desde sua implementação, está en-

frentando dificuldades. Segundo D'almeida (2019), a Operação vendeu 2.405 dos 30.000 Cepacs ofertados em seu último leilão. A OU Água Branca logo antes da revisão que a transformaria em OUC, teve alta demanda de OODC, deixando a arrecadação de Cepacs também aquém do esperado. O caixa da Operação é insuficiente para promover as intervenções programadas, e a lei desta OUC precisou passar por nova revisão. A OUCAE, como visto anteriormente, também entrou em estagnação nas arrecadações e não teve condições de cumprir com seu programa, também precisando de revisão.

A cidade de São Paulo teve formulação de novo plano diretor em 2014, com definições de contrapartidas mais rígidas para as OUCs, e evolução dos meios de controle do orçamento tanto pelo município quanto pela sociedade civil, com o desenvolvimento de sistematização e publicização dos dados e informações para o monitoramento e transparência das informações sobre as OUCs (D'ALMEIDA, 2019). As experiências paulistanas já tiveram diversas dificuldades, com seus formatos mais abertos à influência dos interesses da iniciativa privada e mais fechados à participação de outros agentes, para conseguir adesão suficiente, ainda em momentos de situação econômica melhores do que o atual.

É altamente improvável que um novo ciclo de OUCs mais bem regulado, menos entreguista e com obrigações ampliadas e mais bem estabelecidas de contrapartidas na estruturação do espaço urbano seja possível. Conforme as lições são aprendidas e as estruturas em torno da regulação municipal do instrumento, pela lei, limitam as ações e os lucros dos participantes, é de se esperar que um número menor deles se interesse pela operação. Somado a isso, a regulamentação das PPPs, Manifestações de Interesse Privado (MIPs) e o Regime Diferenciado de Contratações (RDCs), criaram um campo propício para o esfriamento do instrumento urbanístico, pelo menos na capital paulista (D'ALMEIDA, 2019).

> [...] a conjuntura da crise econômica combinada às novas regras e controles derivados da revisão do marco regulatório da cidade, representaram um quadro de menores expectativas de ganhos para as empresas privadas nas OUCs, o que provocou a contestação de setores econômicos para a manutenção e direção dos investimentos públicos no patamar anterior, canalizando as suas demandas para que fossem realizados ajustes na regulação urbanística que minimizassem suas perdas ou redução de ganhos. (D'ALMEIDA, 2019, p. 86)

Considerando o poder que São Paulo tem em exercer influência sobre as políticas de desenvolvimento urbano no resto do país, não seria de se surpreender que outros municípios passassem também a experimentar outros modelos de projetos de renovação urbana irradiados pela capital paulista.

Ganham espaço, então, outros mecanismos, mais ágeis, menos regulados, de menor escala e complexidade "e que permitam sobretudo se apoiar não em grandes aportes financeiros, mas na articulação de uma série de instrumentos de mobilização de "ativos" de bens públicos envolvidos numa intervenção urbana" (D'ALMEIDA, 2019, p. 87). O trabalho de D'almeida (2019), por exemplo, cita os ensaios de Projetos de Intervenção Urbana (PIUs), como redefinição dos modelos de intervenções urbanas na capital, e que tomaram parcialmente o lugar das OUCs na gestão do município como principal instrumento de reconfiguração urbana.

O debate que circunda as OUCs, no entanto, não se encerra aqui, mas faz o oposto: se aprofunda e se reafirma entre o arsenal de tantos outros instrumentos urbanísticos que estão, ou não, dispostos

no Estatuto da Cidade. Os antigos mecanismos e suas novas roupagens seguem buscando outras metamorfoses que garantam sua continuidade, e mantendo a produção urbana, junto a todos os símbolos, carências, anseios e disputas, como um grande negócio, ou um grande conjunto de negócios. Dependente deles nas PPPs, não importa o formato, segue-se tateando no campo teórico e ajustando-se as experiências práticas. Em algum lugar no campo de disputas que alimenta essa maquinaria, o direito à cidade busca abertura de caminhos. Uma série de premissas, no entanto, já podem ser vislumbradas.

A primeira delas é a necessidade de atenção à Constituição de 1988 e ao Estatuto da Cidade na produção do próprio Plano Diretor. Nele, as especificações relativas à produção das leis específicas das OUCs no município devem estar o mais sólidas e definidas possível. A inobservância dos marcos legislativos federais, a vagueza e descuido na produção das legislações a nível municipal, bem como suas intenções reais na vinculação desse instrumento ao Plano Diretor, são o "início do fim" para o sucesso de uma OUC.

A associação do instrumento ao resto da cidade também é fundamental. Não só no sentido de promover uma intervenção concertada com o planejamento urbano municipal, mas também no sentido de direcionar a especulação em direção à efetivação do instrumento. É necessária uma complementaridade do zoneamento da cidade, os usos e índices construtivos, que limite o mercado imobiliário de forma que a OUC se torne suficientemente atraente.

Depois, no momento de produção da legislação específica, a observância à estruturação dos quatro pilares fundamenta o processo seguinte. A escolha do perímetro, antes de mais nada, deve buscar o cruzamento de áreas carentes - de infraestrutura, habitação de qualidade e equipamentos - a áreas de interesse do mercado, sempre em consonância com os vetores de crescimento e adensamento que são interesse do município. De forma que a captura da valorização atenda a alguém mais que não os próprios investidores, dando função redistributiva às melhorias.

Melhorias essas que, inseridas no programa, constituem o segundo pilar das OUCs. Cabe a ele, no instrumento, direcionar para onde vão os recursos a serem obtidos, o que carece de amplo suporte de estudos e diagnósticos locais, demanda sanável através de um EIV. É a partir dele que o projeto urbanístico da Operação deve ser produzido, podendo também exercer influência sobre o perímetro de intervenção.

É a partir dele também que deve constituir-se o pilar seguinte, das contrapartidas. O valor de orçamento da operação depende do programa e do projeto, e deve alinhar-se ao quantitativo de índices construtivos a se disponibilizar dentro da operação. Sendo Cepacs, OODC, TDC, obras diretas e/ou outras contrapartidas, é necessário que elas estejam de acordo com as expectativas e capacidade do mercado, então seu formato também terá influência no sucesso da operação.

Finalmente, o quarto pilar, a gestão, necessita de um formato e mecanismos de ação que garantam a manutenção e operacionalização dos atributos acordados nos pilares anteriores e conduzam a execução da operação de forma a assegurar, dentro de um cronograma de atividades, a conciliação entre o cumprimento do programa, a permanência das populações moradoras, a liberação e a distribuição das contrapartidas, de forma que viabilize a operação.

Nessa e em todas as outras etapas e questões dispostas, atravessa o fio condutor da participação. Assumindo diferentes formatos e agentes para cada um desses momentos, um modelo de gestão

participativo acertado é uma das principais deficiências encontradas nas experiências de OUCs brasileiras para direcionar o instrumento ao efetivo cumprimento de suas premissas.

A formação de arenas que contem com estruturas de apoio ao acompanhamento da sociedade civil, de capacitação na discussão dos assuntos em pauta, de transparência, de formatos paritários, envolvidos por vontade política por parte da gestão municipal em deixar impregnar-se com essas estruturas, é uma importante base de apoio no sentido da construção equilibrada de um planejamento urbano feito por, e para, o conjunto da sociedade. A politização, organização e mobilização ativa da população na busca dessa interlocução, empenhando-se ativamente por acesso à informação, por amparo jurídico e pela formação de uma esfera pública ativa é outro, igualmente importante, sustentáculo.

> Sabe-se que o instrumento não resolverá todos os problemas da urbe – e mesmo grande parte deles. Serão necessárias aplicações de outras ferramentas de planejamento e de gestão e a reconfiguração das leis gerais dos municípios, para que sejam obtidos resultados mais amplos e efetivos à consecução de cidades mais justas. O uso das OUCs em sua complexidade pode, entretanto, ser um elemento a compor um (re)começo de práticas na lide com a cidade, avançando na conquista de maior equilíbrio das relações socioterritoriais urbanas. (MONTEIRO, 2014, p. 474)

Sem iniciativa e receptividade, por parte das administrações locais, para repensar todo seu sistema de planejamento, para desvencilharem-se dos discursos de competição e empresariamento urbanos, no entanto, o instrumento da OUC nunca estará perto de cumprir funções redistributivas. Utilizar-se do capital para promover cidades menos desiguais, em lugar de preponderantemente promover sua reprodução em uma corrida por sua atração, é função básica do instrumento que não se contempla em lugar nenhum.

O planejamento e gestão participativos nas políticas urbanas devem trabalhar para tentar equilibrar os mecanismos de acumulação e reprodução do capital na cidade, e os organismos e soluções que partem deles precisam servir como balizadores do papel central que a gestão pública guarda nos processos de transformação do espaço urbano.

> Enquanto se continua sem modelos, mesmo que teóricos, na busca do êxito das operações urbanas consorciadas, não se tem como evoluir na utilização desta. Todas as críticas foram feitas a métodos deficitários de concepção deste instrumento de atuação concertada. Mas o que se fez de novo? O que é urgente – e todos os pesquisadores preocupados com a cidade concordam – é a necessidade de reverter a desigualdade socioeconômica e promover o desenvolvimento sustentável do ambiente urbano. Precisa-se de um método de planejamento e de uma figura jurídica para tanto? (MONTEIRO, 2014, p. 474)

Para além dos incontáveis problemas que estão além das capacidades de atuação do instrumento, a proposição de alternativas dentro dele que contribuam para, entre outros, o maior controle das administrações, uso diversificado de métodos mais fiscalizados e diretos de captura de mais-valia urbana, formas mais justas de distribuições de ônus e bônus e, principalmente, de maior amplitude e eficácia de controle social, é fundamental para a evolução do instrumento.

Respaldada no Estatuto da Cidade, que nasce da Constituição de 1988, a OUC é uma das ferramentas mais importantes disponíveis para a realização de reconfigurações urbanas, não só de GPUs, mas de diversas escalas. Elas dependem, obviamente, da configuração de seus contextos, mas precisam, se

não forem completamente substituídas, serem capazes de evoluir a partir de seus fracassos e sofrer os ajustes necessários, construindo bases estruturais de atuação coletiva. C*onjuntamente e apesar da* grande máquina de valorização que é a cidade, ajustar suas estruturas e promover, efetivamente, direito à cidade.

3. FORMAÇÃO URBANA E PLANEJAMENTO DE FLORIANÓPOLIS

Essa sessão introduz o objeto de estudos que se conforma como arena de disputas, que é a produção do espaço no município de Florianópolis. A estruturação do texto busca, primeiramente, frisar que o município não funciona sozinho, tendo contado, durante seu processo de formação, com íntimas relações de dependência com um conjunto de municípios vizinhos, revelando uma dinâmica citadina que não se contém apenas dentro de seus limites administrativos. Pelo contrário: Florianópolis e suas características sociais e econômicas, bem como a configuração de sua atual malha urbana se deve a um relacionamento intrínseco à conformação do espaço intraurbano e relações produtivas existentes em sua área metropolitana.

Considerando também a questão da produção urbana e o planejamento urbano, os planos diretores de Florianópolis enquadraram-se, cada um, a seu contexto brasileiro próprio. Datando dos anos de 1955, 1976, 1997 e 2014, como será verificado, os documentos refletem as discussões de cada época, contando, porém, com características comuns a todos, como a priorização do sistema viário e uma visão excludente e até fragmentada do seu território. Dessa forma, os planos para Florianópolis são marcados pela ênfase dos investimentos em grandes obras viárias e incluem a previsão de aterros que expandem a disponibilidade de terras para a construção de vias de trânsito rápido (COSTA, 2014). O foco do planejamento, principalmente nos três primeiros planos aprovados, confirma essa fragmentação focando-se na região central do município, preponderantemente na Ilha de Santa Catarina, situação que marca até hoje a ocupação urbana da cidade (SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES., 2020, p. 06).

Tendo-se em conta esse histórico de formação urbana, atenta-se ao fato de que ele foi, em grande parte, impulsionado principalmente dentro de disputas travadas entre frações das elites locais. O controle do desenvolvimento urbano da região por esses grupos constrangeu a produção do espaço urbano, em grande medida, dentro de seus embates, e levou a conformações específicas de localizações nos diferentes territórios do município que beneficiaram principalmente esses atores urbanos.

Considerando ser imprescindível, a partir do Estatuto da Cidade, a participação popular no planejamento e gestão urbanos para a conquista de cidades que se desenvolvam cada vez mais democraticamente, observam-se nesta sessão também os desenhos institucionais presentes nos Planos Diretores que tentaram organizar o desenvolvimento urbano de Florianópolis anteriormente, pautados pela articulação de decisões sob um olhar tecnicista e pressionado pelas disputas de interesses entre o grupo político hegemônico[7] e frações das elites locais (SUGAI, 2015).

A sessão analisa também e p8rincipalmente a construção do atual Plano Diretor em vigência, dado o recorte temporal da pesquisa (2010-2014) mas que, mesmo depois de sua aprovação em 2014, passou por uma série de novas disputas e configura-se em um processo ainda não finalizado de conformação. No caso da peça de planejamento vigente, que passou antes por outras três versões oficialmente publicizadas, houveram gestões, desenhos institucionais e atores distintos envolvidos

7 . Apesar de não ser totalmente inconteste nas esferas públicas locais e enfrentando resistências diversas de outros grupos e agentes, entende-se na dissertação que existe uma fração das elites locais que caracteriza-se como hegemônica dentro da concepção de SUGAI (2015), visto sua robusta dominância política e econômica na conformação do contexto florianopolitano observado.

em seu processo de formulação.

Nessas diferentes propostas, o Instrumento das OUCs é uma presença constante, ao menos nos produtos publicados no decorrer dos cerca de quatro anos de acertos e desacertos, contestações, atritos e discussões (ou a falta delas) referentes a esses planos. Dispensada dos momentos participativos, a OUC fica sob salvaguarda exclusivamente "técnica", e aparece em configurações diversas nos diferentes Planos Diretores propostos para Florianópolis, a depender dos interesses momentâneos daqueles transitoriamente à frente do Plano.

Observadas na seção 2 as questões mais proeminentes que envolvem as potenciais contribuições e prejuízos trazidos pela implementação do instrumento OUC, esta seção trará à tona como o município tem tratado essas questões em seu desenvolvimento, como elas estiveram (ou não) nos focos de debates e disputas travados entre os agentes no processo constituidor de seu atual Plano Diretor, e também como o município se propôs a atacá-las. A criação de novas centralidades, a ampliação da mobilidade, a verticalização/densificação, a proteção ambiental, a gentrificação e a criação de novas centralidades, com isso, serão observados enquanto assuntos de destaque constituídos nas disputas sobre o Plano, e depois, como eles foram inseridos (ou não) na proposição das OUCs e instrumentos alternativos correlatos no município.

Tratando o instrumento como um demarcador de interesse mais pontual do que estrutural, a OUC foi inserida e passou pelos planos propostos sem muita base de sustentação. A novidade, a nebulosidade do tema e as limitações das gestões e corpos técnicos envolvidos falhou em colocá-las no centro da implementação das intervenções desejadas no município. Relegou a elas um papel de simples demarcação de interesses, mas jamais coordenadas com o restante do Plano de forma que permitissem sua viabilização.

Dessas demarcações, foram estudadas mais a fundo três delas: As OUCs Continente, Saco dos Limões e Canasvieiras, aprovadas no Plano Diretor de 2014, e que expõem as diferentes abordagens sobre GPUs propostos no Plano Diretor vigente, bem como seu processo de proposição e relação com seu entorno imediato.

A sessão se fecha, após debruçar-se nas disputas ocorridas dentro de seu recorte temporal, reconhecendo a continuidade das disputas sobre o Plano, e como outras formas de projetos de intervenção podem estar sendo inseridos no planejamento estratégico do município para substituir as demandas não abarcadas pelas OUCs. Configurando-se em um processo que nunca se fecha, a produção urbana, mais que o planejamento urbano de Florianópolis, continua e sempre continuará sendo centro e produto dos debates e disputas travadas.

O Plano, nesse sentido, nunca é uma peça finalizada. Como sempre esteve, desde a primeira experiência em 1955, ele é conduzido pelas diferentes arenas de disputa e sendo alimentado pelas esferas públicas que se permitem inserir em seu contexto conforme ele evolui. Aos contendores, cabe a perseverança em manter-se organizados e disputando seu espaço, seus discursos e suas ideologias nessas arenas.

3.1. ANTECEDENTES

Florianópolis é capital do Estado de Santa Catarina desde 1894, se destacando por seus atrativos turísticos, relacionados à sua ocupação histórica, mas, principalmente, por suas caraterísticas físicas. A Ilha de Santa Catarina possui cerca de 55km de extensão, de norte a sul, com 424km^2 de área

insular (ilha) e 12,1km² de área continental (SUGAI, 2015; SABOYA; REIS; BUENO, 2016). 42% do seu território, porém, se constitui como Área de Preservação Permanente (APP), ou seja, está protegido através de decretos-lei e do código florestal (Figura 6). Florianópolis, em seus 13 distritos, oferece um total de mais de 40 praias em suas belas encostas, bem como lagoas, cachoeiras, mangues, entre outros tipos de paisagens naturais que foram responsáveis pela popularização da ilha de Santa Catarina no Brasil e no mundo como destino turístico e de recreação.

A verticalização do município, (Figura 7) em grande parte, coincide com as áreas de maior interesse turístico localizadas a norte da ilha e com as regiões centrais do distrito sede insular, onde historicamente concentrou-se o desenvolvimento, as atividades e os investimentos do município. Dele, irradiam-se as conexões para os outros núcleos ou faixas de ocupação que, em grande medida, possuem baixa verticalização. No caso de Florianópolis, essas concentrações de altura dos edifícios denotam parcialmente a convergência de interesses das populações de mais alta renda (Figura 8), mas que não necessariamente acompanha algumas das maiores manchas de densidade populacional (Figura 9). Circunscrito ao município, além da península insular, algumas das áreas urbanas de grande aglutinação populacional concentra também as faixas de renda mais baixas, como no caso da área continental.

Como denotado anteriormente, a questão da ocupação irregular e à revelia do planejamento – ao menos fora das regiões de interesse - no entanto, é preponderante na formação da malha urbana do município, onde predomina um modelo de ocupação em "espinha de peixe" que se espalha pelo território e avança por sobre as encostas de morros. Para além das questões de geração de problemas de acessibilidade, saneamento, provimento de infraestrutura e serviços, entre outros, esse fenômeno demonstra a existência de um mercado imobiliário que atuou na consolidação da ocupação do restante da ilha e suas relações com as áreas de maior centralidade do Distrito Sede.

Segundo Rocha (2015), a partir de dados da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA)[8], o município conta com pouco menos de 24mil hectares passíveis de ocupação, com 1,5% da área ocupável sendo considerada como Área de Interesse Social (AIS)[9]. O estudo apresentado por Rocha (2015) ainda aponta que grande parte dessas AIS estão em locais com fragilidade ambiental – 33%, apenas, ocorrem em contextos de consolidação urbana.

8 . Dados de 2011.

9 . De acordo com o MCIDADES (2004), as Áreas de Interesse Social (AIS) se enquadram como aquelas ocupadas por popu-lação com 0 a 5 salários mínimos como renda, e que estejam em locais precários: favelas, cortiços ou loteamentos irre-gulares.

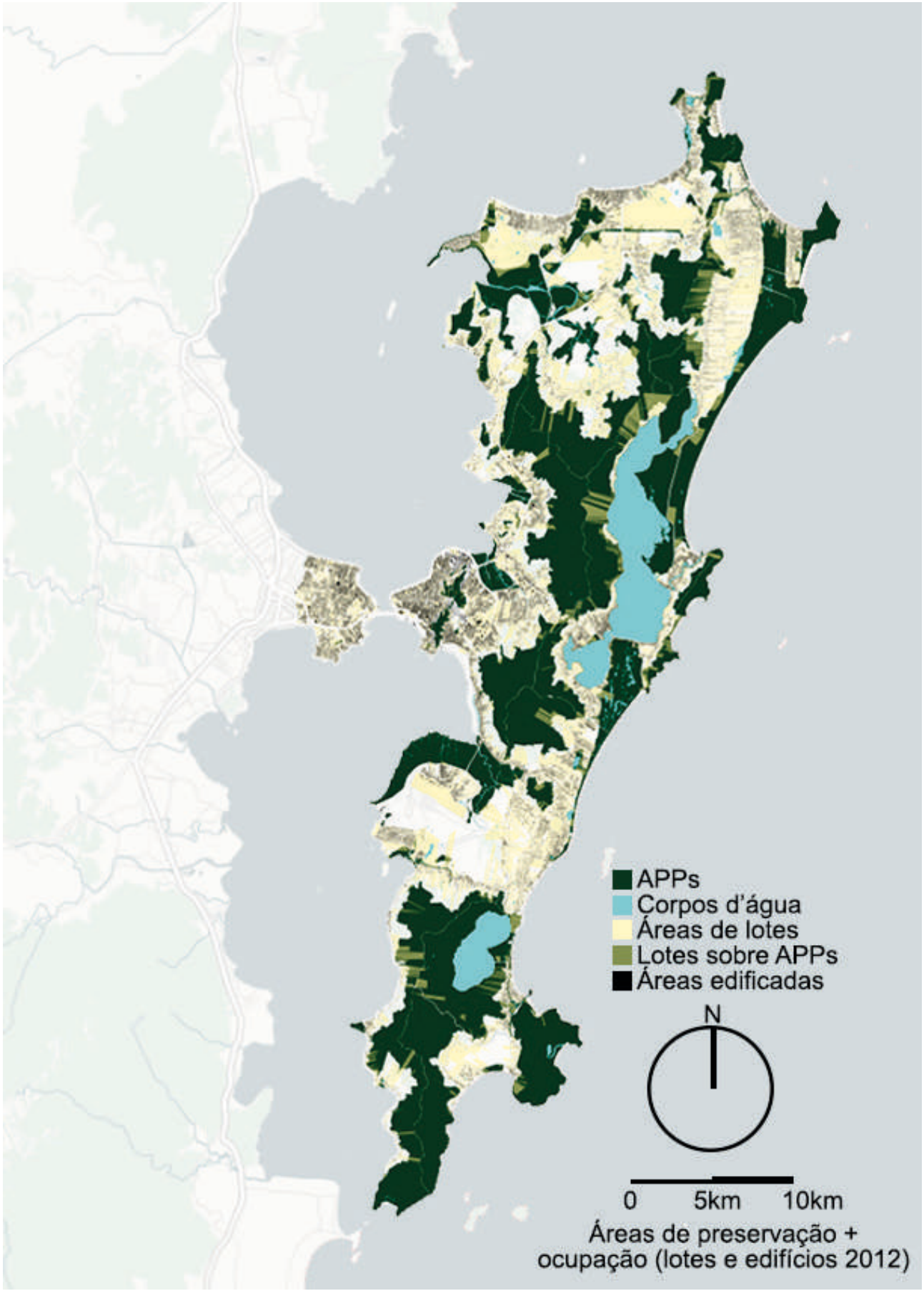


Figura 6. Áreas de preservação com lotes e edifícios (2012) em Florianópolis. Fonte: Elaboração própria com dados georreferenciados de IPUF

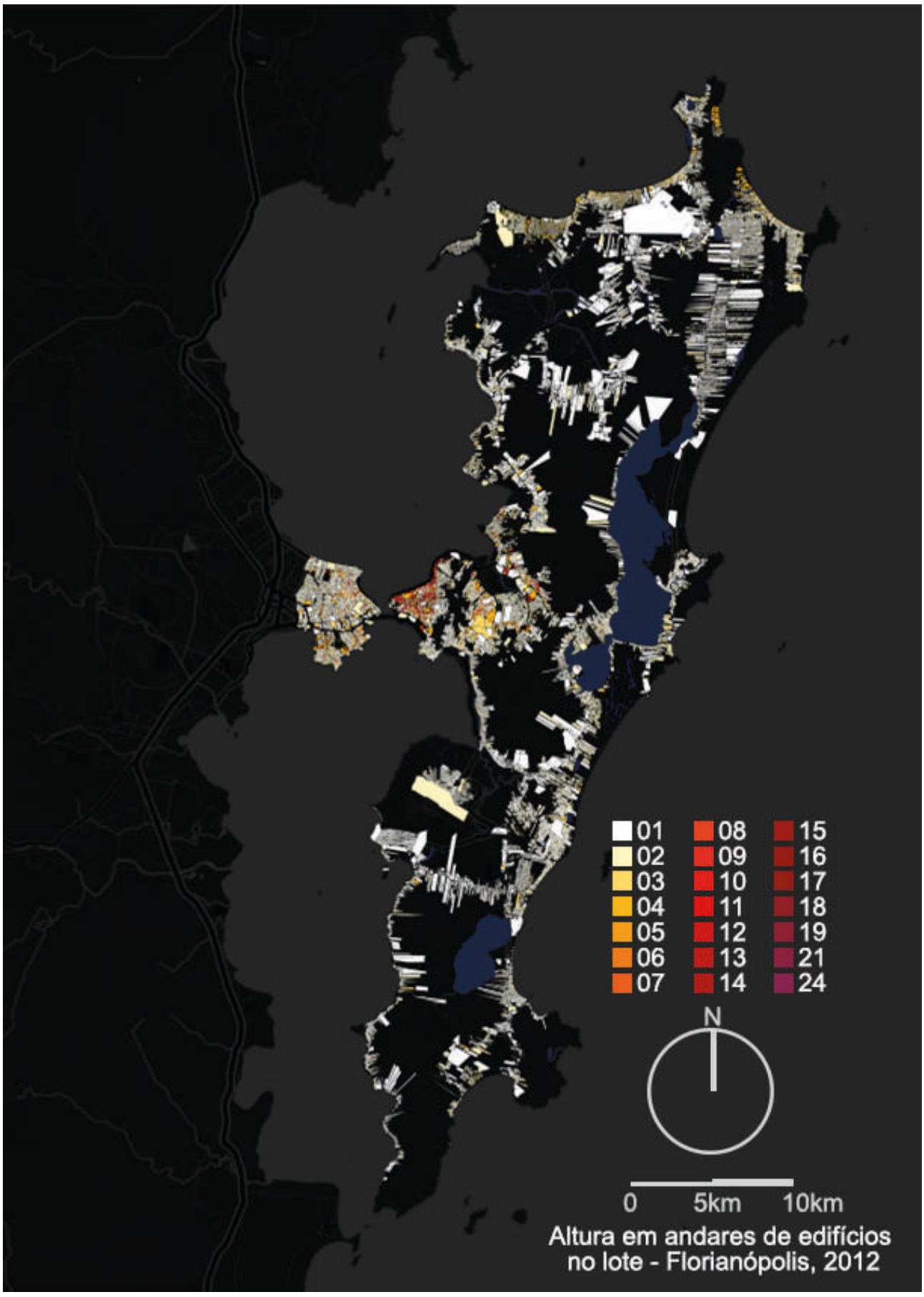


Figura 7. Verticalização 2012 (categorizado). Fonte: Elaboração própria com dados georreferenciados de IPUF.

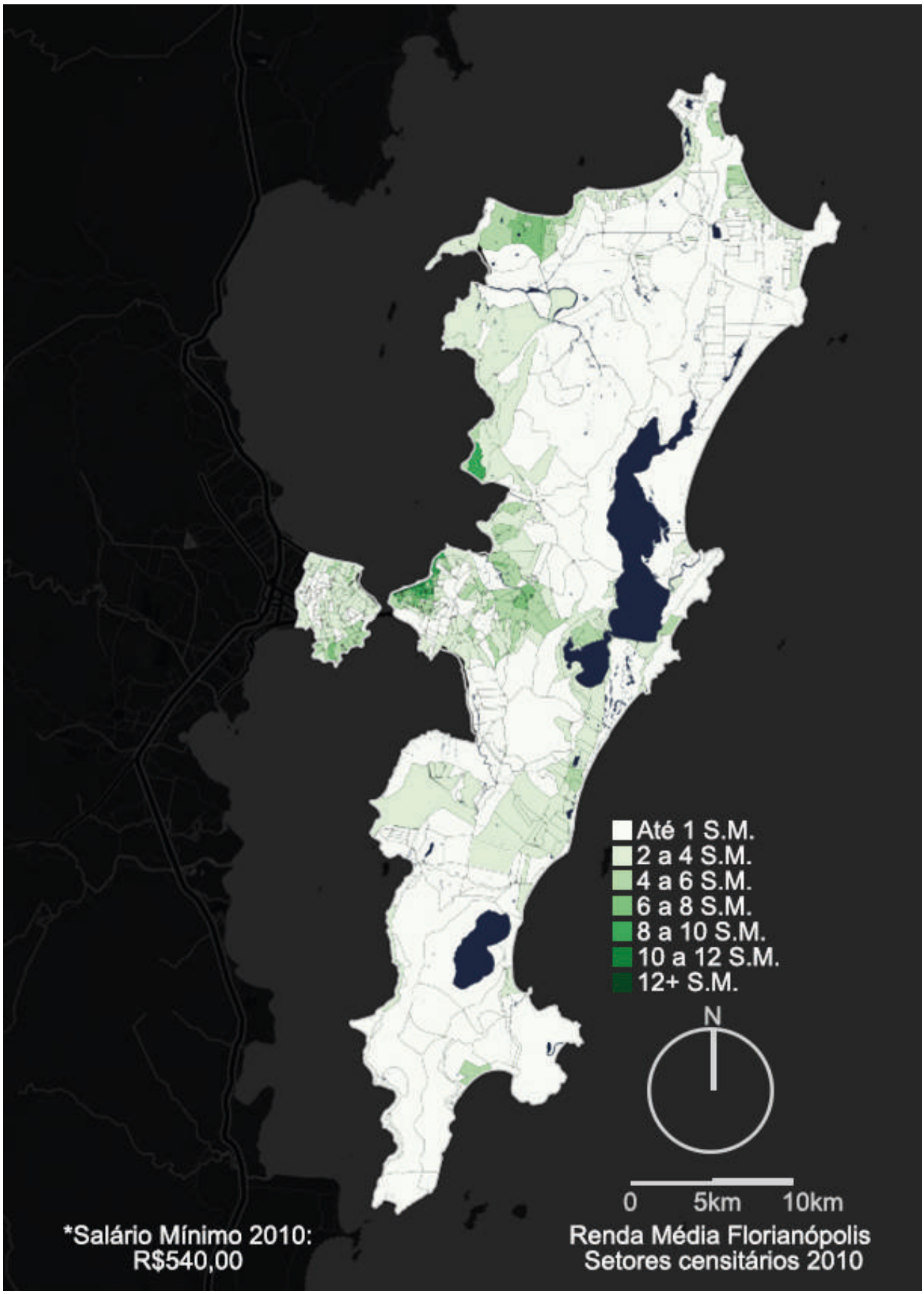


Figura 8. Renda Média setores censitários 2010 (graduado em salários mínimos - S.M.). Fonte: Elaboração própria com dados georreferenciados de IPUF/IBGE.

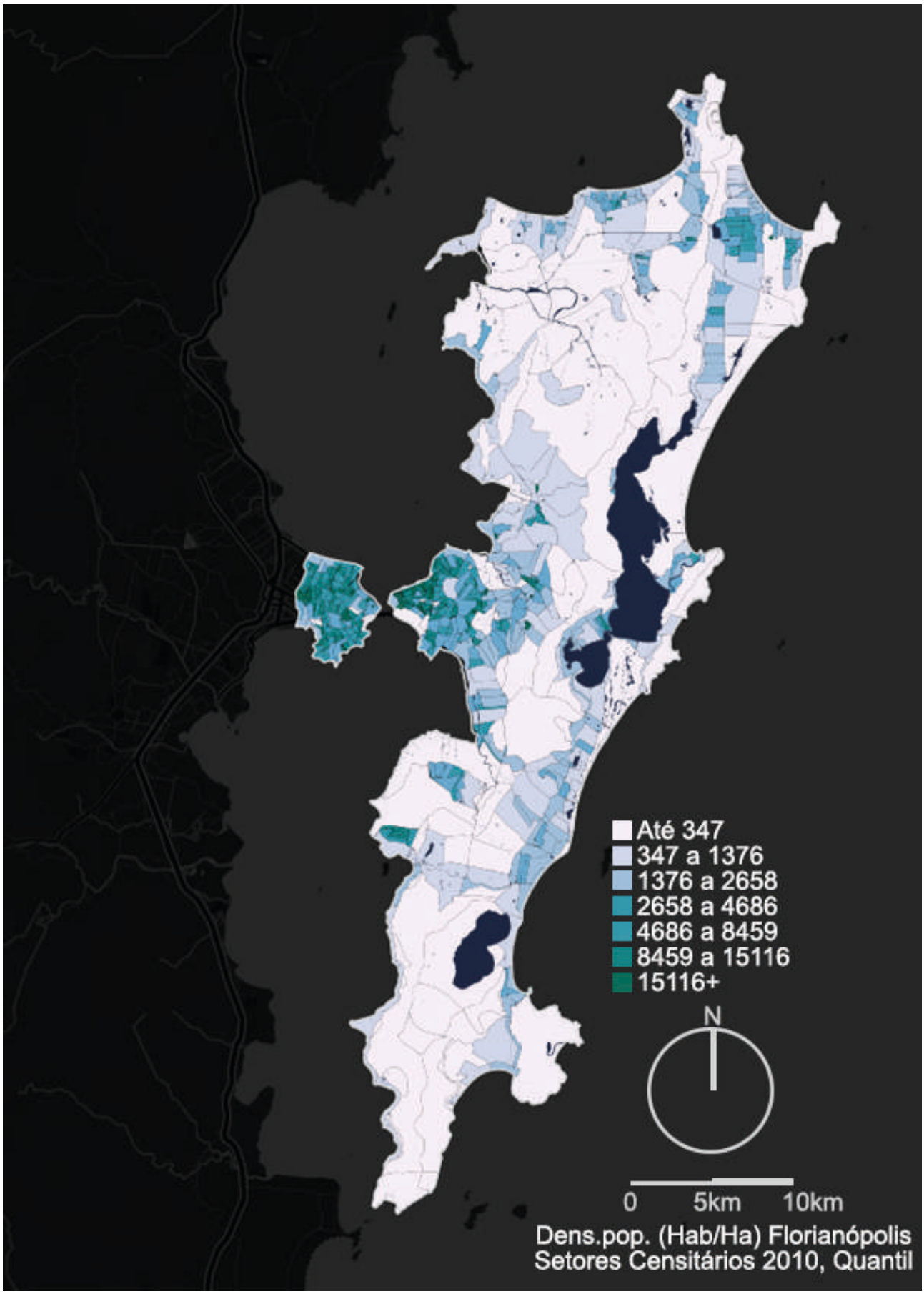


Figura 9. Densidade 2010 (graduado em quantil). Fonte: Elaboração própria com dados georreferenciados de IPUF/IBGE.

Apesar de esse não ser o foco desta pesquisa, para compreender os aspectos até agora levantados, é importante construir a história de Florianópolis conjuntamente com a dos municípios que, no continente, se desenvolvem em íntima relação com a capital. A região metropolitana de Florianópolis, instituída em 1998 pela Lei Complementar n. 162/1998, abrange 22 municípios (Figura 10). Dentro do "núcleo metropolitano", cujo vetor das atenções é a capital, conurba-se com Florianópolis as cidades de São José, Palhoça e Biguaçu, lentamente avançando em direção a Antônio Carlos, São Pedro de Alcântara e, principalmente, mas ainda sob fraca ocupação nos entremeios entre a região conurbada e a cidade, Santo Amaro da Imperatriz (SUGAI, 2015).

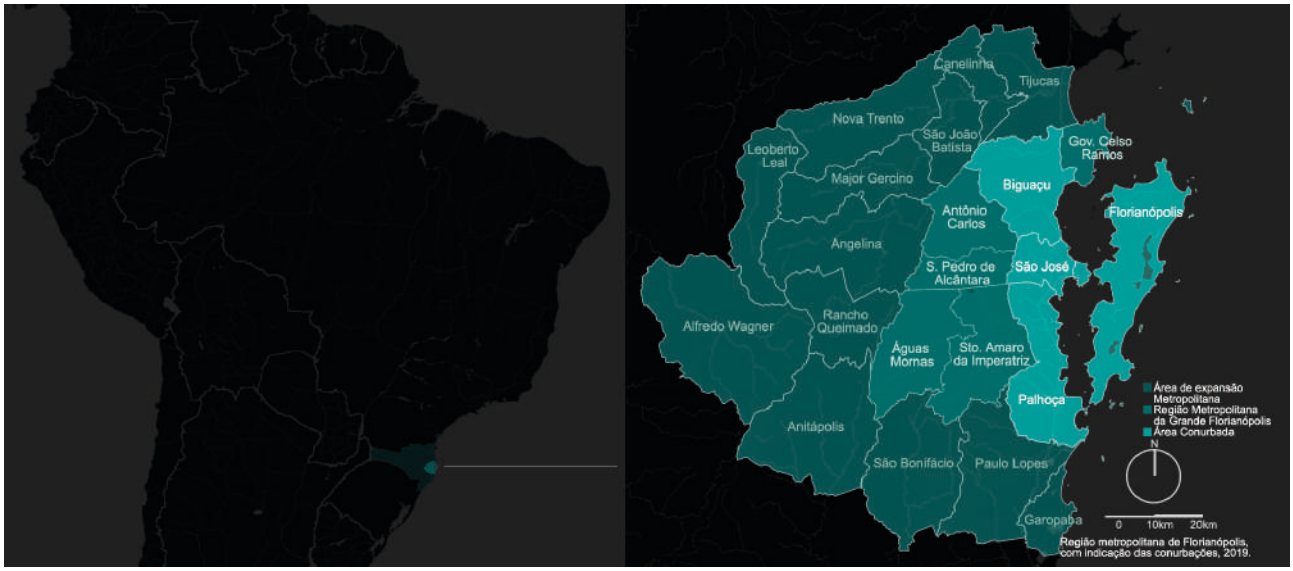


Figura 10. Municípios da área conurbada e região metropolitana de Florianópolis. Fonte: Elaboração própria com base em SUGAI, 2015; KRONENBERGER e SABOYA, 2019; dados georreferenciados de IPUF.

A presença dessas cidades é importante dadas as suas relações, sempre crescentes no tempo, de interdependência econômica e social, uma vez que os municípios da região metropolitana abrigam, em boa parte, a pobreza urbana e são parte de uma dinâmica de exclusão socioespacial.

A valorização e consequente exclusivismo da capital, consequência de um modelo concentrador e excludente de desenvolvimento econômico são, em grande parte, os principais geradores dessa situação (KRONENBERGER; SABOYA, 2019; SABOYA; REIS; BUENO, 2016; SUGAI, 2015).

A ilha, hoje, é conectada fisicamente ao continente através de três pontes: a primeira é a Ponte Hercílio Luz, a primeira ligação física da ilha de Santa Catarina até o continente e a maior ponte pênsil do Brasil. Foi inaugurada em 1926 e encontra-se tombada como patrimônio artístico, histórico e arquitetônico do município de Florianópolis, tendo sido recentemente restaurada. A segunda é a Ponte Governador Colombo Salles, inaugurada em 1975, e sua "irmã" Governador Pedro Ivo Campos, inaugurada em 1991, é a terceira. Até a recente reinauguração da Ponte Hercílio Luz, essas duas eram as responsáveis pelo efetivo translado rodoviário entre sede insular e continente.

O município de São José faz um papel de conector entre Florianópolis, Palhoça e Biguaçu. Ser o único que faz divisa direta com os três torna sua localização estratégica, e explica sua alta taxa de crescimento populacional no tempo desde a década de 70, bem como sua expansão intraurbana e o crescimento de atividades industriais. Em um primeiro momento, para entregar à administração florianopolitana a região que hoje se faz seu distrito-sede no continente, São José passou por um

desmembramento.

Depois de vários desmembramentos, com um último realizado para a formação de São Pedro de Alcântara, São José se tornou o município mais densamente povoado entre os quatro municípios conurbados. A região do antigo Estreito faz divisa direta com o município de São José e hoje compõe a Sede Continental da capital. Ela resguarda parcela significativa da população florianopolitana, bem como tem papel fundamental na economia e manutenção das dinâmicas socioespaciais hoje vistas na ilha (SUGAI, 2015).

As disparidades sociais com relação aos outros municípios da rede intraurbana de Florianópolis também se constituem como outra face do mesmo fenômeno, uma vez que se fazem repercussões espaciais do desenvolvimento florianopolitano (Figura 11):

> Paralelamente a esse crescimento da economia e das riquezas de Florianópolis, à elevação do nível de renda e à crescente migração formal e migração pendular das camadas de mais alta renda, manteve-se, portanto, o crescimento da pobreza, as disparidades entre ricos e pobres e ampliou-se o processo de exclusão social e a segregação socioespacial. (SUGAI, 2015, p. 32)

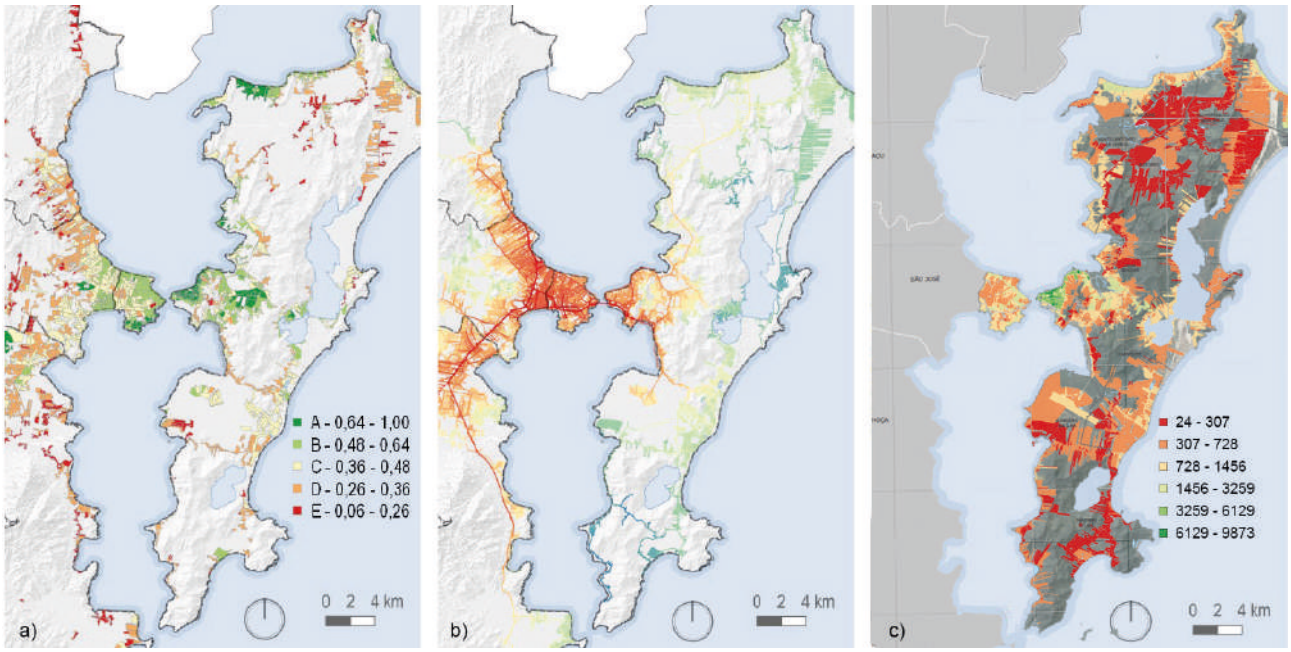


Figura 11. Índice socioeconômico em Classes A a E na área conurbada; Integração Global na área conurbada; PGV Florianópolis 2021. Fonte: KRONENBERGER e SABOYA, 2019; PMF, 2021.

Segundo Sugai (2015), a área conurbada foi palco, nas últimas décadas, de ocorrência de diversas favelas. Foram estimadas, em 2001, cerca de 83 favelas na área conurbada, sendo 55 dentro do município de Florianópolis. Segundo Kronenberger e Saboya (2019), 9,6% da população da área conurbada e 14,7% da capital estão em favelas, representando um aumento de 56% no total de favelados na região entre 1992 e 2010[10].

Conforme a lógica da acumulação entranhada no desenvolvimento urbano da cidade se consolida sobre seu território, suas características excludentes se agravam. As desigualdades e contradições próprias do espaço intraurbano, em termos de localização das diferentes classes sociais e em ter-

10 . MIRANDA apud. SUGAI, 2002, p. 11.

mos de distribuição de infraestrutura urbana, equipamentos e atrativos é fruto das disputas pelo controle da produção e do consumo do espaço (Fig. 12). Os resultados físicos dessas disputas no território, ainda, são responsáveis pelo agravo dessas condições desiguais.

> A localização dos investimentos públicos no espaço intraurbano não ocorre de forma aleatória, mas está intermediada pela maneira como as classes sociais estão distribuídas espacialmente; e contribui, além disto, para consolidar os processos segregativos (SUGAI, 2015, p. 37).

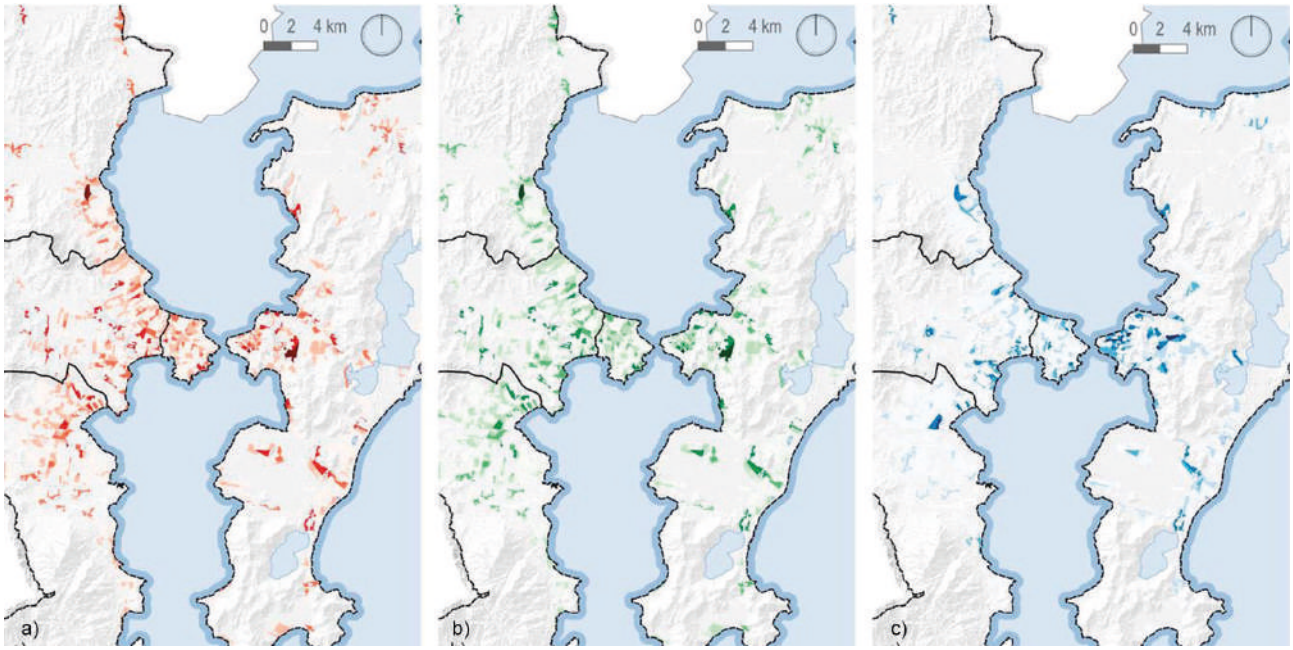


Figura 12. a) estabelecimentos comerciais; b) estabelecimentos de ensino; c) estabelecimentos de saúde, na área conurbada. Fonte: KRONEN-BERGER e SABOYA, 2019

Mesmo com o recorte realizado na área do município, é preciso se atentar ao fato de que, ainda que a pesquisa não se atenha a compreender com maior precisão o todo intraurbano, é importante ter consciência de suas associações e fragmentações, a conexão e o isolamento, os desequilíbrios de investimentos e carências, o beneficiamento e o esquecimento, as disputas, as gestões, entre outros aspectos abrangentes de um contexto que extrapola os limites de um município. Florianópolis não se trata somente do município, muito menos apenas da ilha de Santa Catarina. Parte de seus limites político-administrativos são intimamente relacionados a um conjunto de dinâmicas que se conforma, em última análise, como a cidade real do contexto intraurbano observado.

Enquadrada nesse movimento histórico e constante que o Estado brasileiro faz de produção do espaço urbano sem considerar a reprodução da força de trabalho do país, Florianópolis, nessa questão, encontra um sério agravo. A propriedade urbana extralegal no município é um fenômeno que extrapola aquela submoradia brasileira que o consenso midiático determina como retrato da pobreza e dos problemas sociais do país (HEIDRICH, 2008). A favela, situada em encostas de morros e outras áreas vulneráveis, é realidade de um universo de moradias irregulares que foram e são a resposta de uma fatia predominante da população no município.

> Hoje, a ocupação tem um respaldo legal que, em que pese sua controvertida origem, se tornou bastante conveniente para a política urbana. Especialmente quando sabe-

> mos que esta não se comprovou capaz de suprir a demanda por novas moradias. Se por um lado é verdadeiro dizer que o surto de industrialização ocorrido no Brasil a partir dos anos 30, acompanhado da carência de políticas urbanas especialmente para moradias, reforçou a ocupação ilegal, a ênfase neste processo não deve ser dada à economia às expensas das políticas públicas como se o estado fosse um simples reflexo do desinteresse. Não, muito mais do que isto, o aparato estatal e sua arena política foram agentes atuantes através de seus instrumentos jurídicos defasados e tardiamente reconsiderados que induziram a crescente irregularidade fundiária. (HEIDRICH, 2008, p. 66-67)

Como definir legalismos na produção urbana e habitacional para a classe trabalhadora em um modelo de desenvolvimento amparado na alta irregularidade urbana como esse para se viabilizar? Como produzir legislação urbanística que contemple essas populações em um contexto em que o mercado imobiliário seja altamente excludente, deixando de fora dos circuitos da legislação urbanística a maior parte da população economicamente ativa no contexto metropolitano do município?

Essa pesquisa não responde diretamente a essas perguntas, mas, para aqueles que se encontram fora do acesso ao mercado imobiliário, os "sem-nada", que não têm vez no controle pela produção urbana, há a necessidade de conquistar seu espaço de disputa. No caso de Florianópolis, um aspecto que será estudado nesse sentido é a construção de seu último Plano Diretor.

Antes de avançar nessas questões, no entanto, é interessante observar os caminhos tomados, no desenvolvimento desse contexto e das relações introduzidas para o município de Florianópolis e seu entorno até aqui.

Os municípios de São José, Palhoça e Biguaçu tiveram lento crescimento e com poucos vínculos entre si, e suas atividades estavam majoritariamente ligadas a atividades rurais até a primeira metade do século XX. A ocupação da Ilha de Santa Catarina veio a ocorrer apenas no século XVII (HEIDRICH, 2008; SUGAI, 2015). A oeste da ilha de Santa Catarina, em 1675, fundou-se o povoado de Nossa Senhora do Desterro, que englobava todos esses municípios e tinha um amplo território dentro de seus limites administrativos (KRONENBERGER, 2016; ROCHA, 2015).

A motivação inicial de ocupação da ilha e do território continental adjacente se deu por questões de defesa. Desterro, seu novo nome a partir de 1726, situava-se na metade do percurso entre o Rio de Janeiro e o Estuário da Prata, constituindo-se também em um porto. Ocupando ampla faixa litorânea, o povoado se subdividiu, em 1833, em três, mantendo-se apenas como ilha e, no continente, criando São José, que ainda passaria por outros diversos desmembramentos, e São Miguel. Apenas após a violenta derrota da revolução Federalista em 1893, é que a cidade passou a ser chamada de Florianópolis e se tornou capital do Estado de Santa Catarina, em homenagem ao Marechal Floriano Peixoto, responsável por dizimar as forças da ilha envolvidas nessa guerra civil (SUGAI, 2015).

Nos primeiros séculos, as atividades principais foram agrícolas e pesqueiras, dos povoados continentais, bem como as atividades portuárias, comerciais e administrativas insulares. Por situar-se numa ilha, o translado hídrico era o predominante, perfazendo as trocas comerciais entre as cidades locais, a capital, e as demais cidades do país. Nas áreas que hoje situam-se Palhoça e São José, haviam portos estrategicamente posicionados para fazer a ligação entre a capital e o continente. Esse tipo de transporte foi definidor do processo de ocupação da ilha, sua organização espacial e a formação de seus diferentes distritos, fragmentados e distantes entre si. Espalhados pela ilha, esses diversos povoados conformavam-se em função do acesso aos seus respectivos portos, tendo cone-

xões terrestres precárias entre si (KRONENBERGER; SABOYA, 2019, ROCHA, 2015; SUGAI, 2015).

Contudo, o desenvolvimento posterior de Florianópolis seguiu uma lógica diversa. Fatores variados, inclusive de conjuntura nacional, contribuíram para a reversão da preponderância do transporte hidroviário e marítimo em favor do automobilístico, que posteriormente culminaria com o estabelecimento de uma infraestrutura rodoviária na área conurbada, na qual os fluxos se afunilam em direção ao Aterro da Baía Sul, polo de distribuição de fluxos a partir da região do Centro, na ilha (COSTA, 2014).

No final do século XIX, a capital dependeu de uma série de obras portuárias e de saneamento para manter seus fluxos comerciais atrelados a um modelo agrário-exportador de produção que passava por uma transição nessa época (HEIDRICH, 2008). A contenção de epidemias e problemas graves de saneamento da cidade foram impulsionados por serviços de coleta de lixo, abertura de ruas, construção de edifícios públicos, entre outros (HEIDRICH, 2008; SUGAI, 2015).

As principais áreas problemáticas se delineavam, como era de se esperar, em assentamentos empobrecidos. O sucesso das gestões nesse período em se adequar às exigências comerciais internacionais que se fortaleciam, no entanto, se limitou principalmente à questão econômica, em detrimento da social, próprio do padrão brasileiro de urbanização (HEIDRICH, 2008).

> [...] diferentemente do modelo europeu que, bem ou mal, integrava a classe operária ao seu sistema capitalista, nosso modelo periférico caracterizava-se pela crescente "pauperização" da mão-de-obra. Ou seja, se há uma clara ação estatal na direção econômica, isto não se vê no tocante à preocupação com a reprodução da força de trabalho, o que fica nítido na questão urbana, particularmente da moradia. (HEIDRICH, 2008, p. 58)

O caráter higienista dessas primeiras grandes intervenções foi responsável por inaugurar um processo duradouro de expulsão e deslocamento de populações para fora das regiões centrais em direção a outras áreas, notadamente, entre elas, o Maciço do Morro da Cruz (MARCHI, 2017; SUGAI, 2015).

Durante os anos 1920, um acontecimento importante seria responsável por mudanças estruturais nas dinâmicas sociais e econômicas da capital e das cidades em seu entorno. A partir da construção e inauguração da ponte Hercílio Luz em 1926, que faria ligação direta do continente até a península insular (CRAVO; ROSETTO; STORCH, 2016; KRONENBERGER; SABOYA, 2019; ROCHA, 2015; SUGAI, 2015), denotou-se a expansão do mercado imobiliário em direção ao continente, ainda mais com a criação das linhas de ônibus na década de 30. No estreito, iniciou-se um processo de loteamento de terras antes semi-rurais, integrando gradativamente a região do Estreito com a península insular, para onde parte das populações de mais baixa renda foram se deslocando (SUGAI, 2015).

Essa dinâmica expansiva que tomava conta de Florianópolis, nesse período, foi característica do início de um processo de periferização das camadas populares que jamais seria freado. As camadas de alta renda, ao mesmo tempo, começaram a adquirir terrenos a norte da ilha – mesmo que de forma restrita, dado o reduzido acesso viário direto a partir da nova ponte (SUGAI, 2015; SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020).

Essa expansão, no caso do continente, ficou limitada ao distrito do Estreito: São José e Palhoça, principalmente, dado que a necessidade de utilização dos portos locais foi se tornando, gradativamente, desnecessária, enfrentaram um período prolongado de estagnação (SUGAI, 2015). Associa-

das a regulamentações que foram inviabilizando a navegação costeira, principalmente de pequenos produtores, seus portos se esvaziaram, as empresas de transporte e indústrias fecharam. Com isso, observou-se uma derrocada na oferta de emprego e nos interesses sobre essas cidades. O novo caminho aberto pela ponte também incentivou a procura por bens e serviços oferecidos na capital, o que contribuiu ainda mais para o quadro de estagnação dos outros municípios.

> Delineava-se aqui uma tendência e uma contradição: agora que a Ilha e o Continente estavam unidos através da Ponte Hercílio Luz, e seus espaços intraurbanos integravam-se através da conurbação, contraditoriamente, a tendência à concentração espacial da pobreza e da riqueza começava a virtualmente separar a Ilha do Continente. (SUGAI, 2015, p. 91)

Algumas dessas movimentações tiveram grandes repercussões locais. Uma delas foi a anexação, por parte de Florianópolis, da já mencionada área continental de grande importância mais próxima à ilha, em 1944, pertencente ao município de São José (CRAVO; ROSETTO; STORCH, 2016; SUGAI, 2015). Essa fração do território seria o distrito de João Pessoa, hoje chamado Estreito. Este foi outro grande fator responsável pela já comentada estagnação econômica do município desmembrado: grande parte das atividades de importância econômica – bem como grande parte da população de São José – estavam concentrados nesse distrito. Atividades relacionadas à pecuária, transporte e comércios, madeireiras – fontes de emprego e renda –foram tirados do município, contribuindo, inclusive, para uma queda populacional em seu distrito sede durante as décadas de 1940 e 1950, em relação à capital que crescia incessantemente.

3.1.1. PLANEJAMENTO DE GABINETE E VISÃO TELEOLÓGICA

Florianópolis, respondendo a seu processo de crescimento estabelecido, inicia seu histórico de planejamento urbano na década de 1950, atravessando a segunda metade do século XX com um modelo preponderantemente tecnocrático na produção de seus planos diretores próprio desse período no Brasil. Atravessando uma democracia oligárquica, a ditadura militar, a redemocratização e a ascensão do modelo neoliberal periférico da década de 1990, o município não viu uma peça de planejamento que integrasse a totalidade de seu território até 2014. Concentrando suas atenções no distrito sede e sobrepondo diferentes legislações no tempo (Figura 13), os diferentes planos diretores aprovados no município viram uma persistente manutenção da abertura seletiva dos debates sobre o planejamento urbano – ou mesmo da permeabilidade às pressões exercidas - a seletas camadas da sociedade civil, profundamente ligado a relações patrimonialistas de poder. Ao mesmo tempo, um movimento gradual de organização dos setores subalternos da sociedade civil daria corpo a cada vez mais fortes reivindicações por participação e representação direta na discussão e produção desses planos, sentidos principalmente a partir da revisão que culminaria no Plano Diretor do Distrito Sede em 1997.

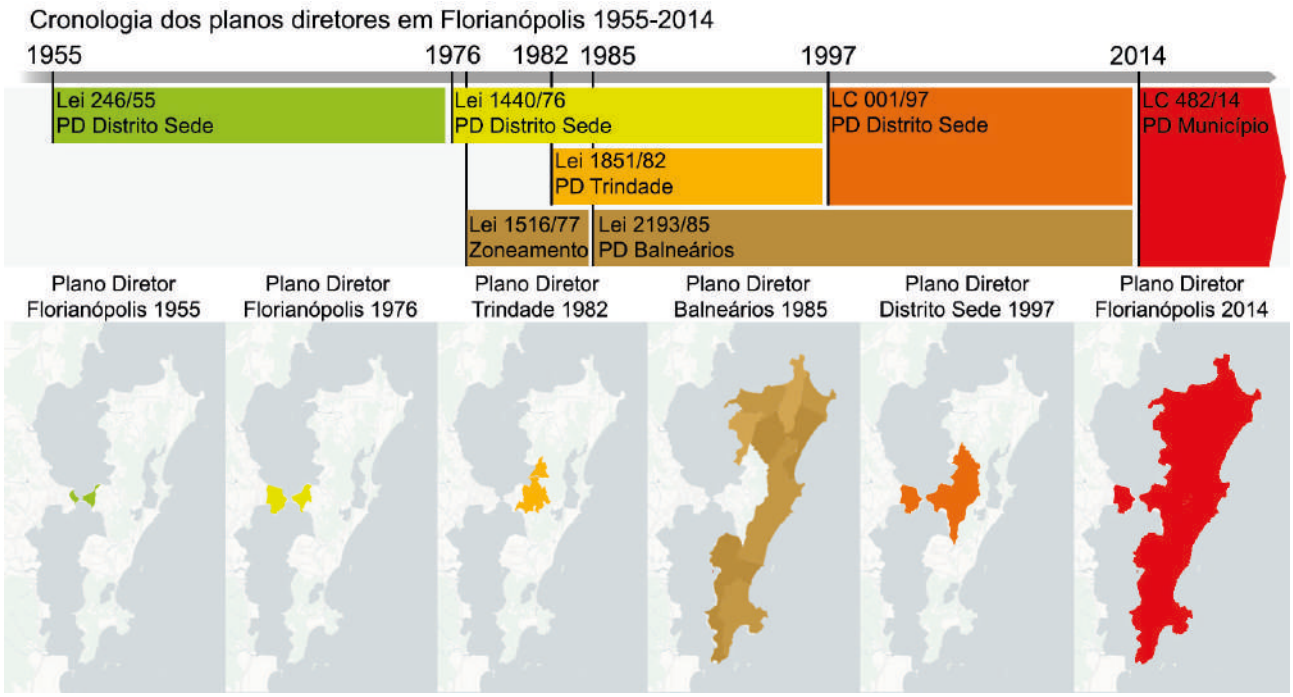


Figura 13. Diagrama dos Planos Diretores de Florianópolis. Fonte: Elaboração própria com base em WOLFF, 2015, p. 32.

Essa formação crescente dos movimentos sociais, acompanhada pela progressiva aprovação de legislações cada vez mais democratizantes em todas as esferas de governo com a redemocratização, bem como pela inédita vontade política de determinadas gestões municipais, Florianópolis assiste, até hoje, a um processo que cada vez mais contesta os modos arcaicos e centralizados de se planejar e fazer cidade.

Esta subseção revela os antecedentes de um modelo de produção de legislação urbanística que, seja pela manutenção das práticas patrimonialistas praticadas ao longo da segunda metade do séc. XX, seja pela impregnação das novas lógicas ademocráticas reformuladas no pensamento neoliberal, seja pela persistência do modelo de democracia liberal no imaginário dos agentes envolvidos, entre tantos outros, ainda enfrenta fortes turbulências em se estabelecer.

Após a Segunda Guerra Mundial, a primeira experiência de Plano Diretor que se pretendesse a fazer um planejamento da cidade de Florianópolis foi realizada por um grupo de arquitetos e um urbanista de Porto Alegre (CRAVO; ROSETTO; STORCH, 2016; MARCHI, 2017; PEREIRA, 2000; ROCHA, 2015), mas limitou-se apenas à parte continental e à península central da cidade. Além das cidades no entorno de Florianópolis, outros povoados e antigos núcleos de colonização açoriana foram desconsiderados dessa primeira peça de planejamento.

Sob grande influência do caráter desenvolvimentista próprio do Brasil na década de 50 (COSTA, 2014; MARCHI, 2017; HEIDRICH, 2008), em seu projeto nacional de favorecimento do transporte rodoviário, esse plano foi consolidador de conexões fundamentais por terra, das regiões de habitação centrais e de alta renda para o norte da Ilha e para o continente. A criação do traçado de avenidas importantes para a região central deu ânimo ao processo de subversão das lógicas de ocupação fragmentárias e do transporte marítimo iniciado anteriormente pela construção da Ponte Hercílio Luz.

Com a facilitação do acesso por veículos terrestres, as populações migrantes, por conta do menor

valor dos terrenos, se assentaram em grande parte na sede continental (SUGAI, 2015). A cidade ainda sofria, no entanto, com grande escassez de infraestrutura e transporte público, ainda motivando ocupações irregulares dentro da Ilha e adensando as encostas do Maciço do Morro da Cruz.

Em elaboração entre 1952 e 1955[11], o Plano Diretor abordou somente as áreas centrais da cidade, no continente e na península central da Ilha. Influenciado pelo caráter modernista e desenvolvimentista das intervenções contemporâneas a ele, pela Carta de Atenas e pela crença de que o planejamento seria o solucionador dos problemas urbanos, o Plano foi proposto de forma absolutamente descolada de seu histórico arquitetônico e urbanístico. Dispôs grandiosas obras de infraestrutura e reconfiguração urbana, com largas avenidas e edifícios modernistas, tendo sido um fracasso em sua implementação e com poucos elementos de fato concretizados (CRAVO; ROSETTO; STORCH, 2016; MARCHI, 2017; HEIDRICH, 2008; COSTA, 2014; PEREIRA, 2010).

A visão para a peça de planejamento aprovada, imposta "de cima para baixo", formato comum de produção de legislação urbanística para a época, se apoiava na ideia de trazer industrialização para o município, própria também dos modelos importados para o Brasil naquele momento não só por governantes, mas também técnicos, arquitetos e engenheiros (HEIDRICH, 2008; PEREIRA, 2010). A visão da imprensa, influenciada pelas elites locais, no entanto, pregava um caminho diverso dos técnicos, de investimento no turismo (CRAVO; ROSETTO; STORCH, 2016). A proposta do escritório gaúcho contratado pela prefeitura, portanto, conflitava diretamente com as discussões promovidas na esfera pública florianopolitana da época.

> [...] para os técnicos do Plano Diretor, o turismo serviria como uma fonte de recursos secundária, que não seria capaz de garantir suficiente enriquecimento e estabilidade financeira que a localidade necessitava. Para as elites locais, era necessário expandir a urbanização para o norte da Ilha, chegando às praias de Jurerê e Canasvieiras. (CRAVO; ROSETTO; STORCH, 2016, p. 06)

Apesar do afastamento com a realidade evidenciado no desenho desse Plano, ele pôde direcionar intervenções que foram de fato consolidadas, e que, de certa forma, encaminharam os desejos de expansão da ocupação na direção norte da ilha: suas principais ações de planejamento, na porção insular, foram promover a consolidação de acessos viários, como a via Beira-Mar Norte (hoje também chamada de Av. Jornalista Rubens de Arruda Ramos), para acesso viário à porção norte da Ilha, dando condições, conjuntamente com outros fatores, de expansão imobiliária para essa região (CRAVO; ROSETTO; STORCH, 2016, SUGAI, 2015).

O potencial turístico do norte da ilha, dos balneários e da instalação de casas de veraneio das populações de alta renda, nesse processo, deslocaram os interesses para um vetor de expansão a norte, modificando consideravelmente as dinâmicas de investimento e expansão urbana para os anos seguintes.

Nos anos 1960 o processo de segregação socioespacial se intensifica cada vez mais. As áreas centrais da cidade empurram os moradores de menor renda para fora, e aqueles advindos do grande êxodo rural juntam-se a eles, indo se assentar em encostas de morros, manguezais e, principalmente, no continente, consolidando-se e constituindo ali vilas e bairros (SUGAI, 2015).

É desse período também que se define um novo eixo de expansão para o leste da Ilha em concomi-

11 . Participaram da elaboração do plano os arquitetos e urbanistas Demétrio Ribeiro, Edgar A. Graeff e Edvaldo Paiva, de Porto Alegre, com aprovação em 1955 pela Lei nº 246/55 (ROCHA, 2015; PEREIRA, 2010).

tância com a formação daquele direcionado a norte, a partir da definição da implantação do novo campus da UFSC em Trindade (SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020; SUGAI, 2015). Modificando a destinação inicial desse campus universitário, que era na região central da península, frações das elites catarinenses puderam tirar proveito da estrondosa captação de recursos da universidade, muitas vezes maior que o orçamento da própria prefeitura do município, em favor da urbanização e valorização de suas próprias terras no entorno (SUGAI, 2015). Utilizar-se-iam das novas estruturas criadas a partir do novo campus para expansão do capital imobiliário, indexando novos mercados. Ter em mãos o controle das localizações dessas novas frentes, para tanto, era crucial.

> Os fatos demonstram, portanto, que os acalorados debates registrados nos meios universitários, em 1962, não eram simples desentendimentos acadêmicos e administrativos. Representavam, mesmo que indiretamente, as disputas que já vinham ocorrendo entre frações das elites locais, em especial vinculadas ao capital imobiliário, na localização dos equipamentos e na distribuição dos grandes investimentos urbanos, ou seja, no processo de produção do espaço urbano de Florianópolis. (SUGAI, 2015, p. 83)

Em meio à Ditadura Militar, a partir de 1964, exacerbando o cunho desenvolvimentista brasileiro e buscando transformar a área que se conurbava cada vez mais no continente em um polo industrial, novos planos foram surgindo. Estes procuravam verticalizar a cidade de Florianópolis, mas, segundo Pereira (2010) e Rocha (2015), ainda pecavam por não levar em conta particularidades de formação da cidade.

A visão teleológica[12] e modernista (COSTA, 2014; PEREIRA, 2000; 2010) observada no Plano de 1955 e as referências modernistas se mantiveram no ideário das gestões municipais e daqueles que se debruçavam sobre o planejamento da cidade naquele momento da história (COSTA, 2014; CRAVO; ROSETTO; STORCH, 2016; MARCHI, 2017). "À semelhança dos muitos planos integrados que vinham sendo elaborados no país, esse Plano refletia as condições econômicas e as políticas do período e legitimava aquelas intervenções" (SUGAI, 2015, p. 95).

A noção de integração territorial, no entanto, começava a ser mais valorizada, própria das discussões nacionais promovidas no âmbito do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) em torno da criação de regiões metropolitanas (COSTA, 2014; SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020). "[...] As cidades vizinhas, dependentes de Florianópolis, estariam completamente condicionadas às modificações instituídas na capital de Santa Catarina "(CRAVO; ROSETTO; STORCH, 2016, p. 07). A assimilação da interconexão que ocorre entre municípios e como eles se influenciam em suas próprias dinâmicas produtivas e em seu processo de desenvolvimento teria papel importante no próximo esforço de criação de legislação urbanística em torno de Florianópolis e a região metropolitana que se robustecia no continente.

Durante a década de 70, o processo de consolidação das conurbações da região metropolitana de Florianópolis avança, dentro do contexto político marcado pelo autoritarismo e pela repressão da ditadura militar (COSTA, 2014; SUGAI, 2015). O Estado, descrito por Sugai (2015), era dominado pelas elites burguesas, trazendo consigo seu projeto de recepção massiva de grandes capitais estrangeiros, que corroboravam com sua expansão. As numerosas e imensas obras de infraestrutura promovidas pelo regime foram "fundamentais para expansão das grandes empresas e da política de concentração de renda" (SUGAI, 2015, p. 38), contribuindo, segundo a autora, de forma determinan-

12 . A visão teleológica desses técnicos descrita por Pereira (2000) configura uma concepção retroativa do plano e da histó-ria: pressupõe trabalhar a partir dos fins imaginados em direção às condições existentes.

te para acumular uma gigantesca dívida externa para o país.

As intervenções que viriam se deram principalmente a partir da construção do denominado Plano de Desenvolvimento Integrado da Área Metropolitana de Florianópolis, iniciado em 1969. Ele objetivava reorganizar a acessibilidade rodoviária intra e interurbana do município, conectando as diferentes regiões da Ilha e as conurbações em processo de formação de sua área metropolitana. Vale salientar que as cidades que compunham a conurbação com Florianópolis, até o momento, não possuíam qualquer diretriz de desenvolvimento ou regulação na ocupação e uso do solo (SUGAI, 2015).

Esse plano, encabeçado em 1969 pelo arquiteto e urbanista Luiz Felipe Gama D'Eça, objetivava a inserção da capital como polo de desenvolvimento de todo o Estado de Santa Catarina (CRAVO; ROSETTO; STORCH, 2016; SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020), e seria responsável por estruturar a malha viária da região de Florianópolis. Estabeleceria, ainda, um modelo de planejamento rodoviarista que se estenderia para os planos subsequentes do município (COSTA, 2014; SUGAI, 2015).

> [...] O plano previa a criação de um centro metropolitano que irradiasse o desenvolvimento da Ilha para o resto do estado a partir da construção de uma terceira ponte de ligação com o continente e das rodovias federais BR 282 e BR 101. (SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES t al., 2020, p. 43).

Mesmo não tendo logrado êxito como plano metropolitano (HEIDRICH, 2008), várias de suas proposições foram sendo adotadas pelo governo do estado no plano rodoviário da região (COSTA, 2014; SUGAI, 2015). Muito por conta de falta de verbas, o esforço de planejamento que ambicionava uma escala regional-metropolitana teve que ser abandonado, culminando, na verdade, em um plano municipal que não abrangia nem as conurbações em formação, nem os balneários (CRAVO; ROSETTO; STORCH, 2016; MARCHI, 2017; WOLFF, 2015).

Esse plano também originalmente previa a expansão de atividades turísticas em um eixo apontado para sudeste da Ilha (SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020; SUGAI, 2015). Este fato criou fortes tensões frente aos interesses de parte das elites locais: o plano metropolitano, realizado em 1971, teve um longo caminho a ser percorrido e foi centro de disputas até 1976 (MARCHI, 2017; ROCHA, 2015; WOLFF, 2015). Ainda sob grandes pressões, só obteve êxito em sua aprovação pelo amplo apoio que recebeu das instituições municipais.

De qualquer forma, os resultados desse plano foram diversos de seu conteúdo. Uma vez conquistada sua aprovação e, com ela, garantidos os recursos federais necessários à instalação de novas infraestruturas, os interesses dos setores ditos hegemônicos (SUGAI, 2015) em manter a priorização ao eixo norte-leste da Ilha foram os reais vencedores nesse período[13] (idem, ibidem).

Parte da responsabilidade da série de alterações sofridas posteriormente à aprovação do Plano de 1976 seria do recém-criado Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF, instituído pela Lei nº 1494/1977) (HEIDRICH, 2008; PEREIRA, 2010; WOLFF, 2015). Mesmo tendo sido criado dentro das proposições do Plano promovido por Gama D'Eça, o IPUF também não promoveu uma implementação sistemática das premissas do plano aprovado. Sendo posterior à aprovação da peça de planejamento, o órgão, segundo Pereira (2010), na verdade negligenciou os objetivos do plano.

13 . Os projetos de expansão na direção sudeste, eventualmente, foram sendo implementados, mas de forma "assistemática" e com grande atraso (PEREIRA, 2010, p. 113; COSTA, 2014). A maioria das intervenções, segundo Cravo, Rosetto e Storch (2016), levou mais de trinta anos para se concretizar, e de forma retroativa à saturação das conexões na direção sul, como, por exemplo, ocorreu com o Saco dos Limões, um dos estudos de caso abordados neste trabalho.

> [...] a criação do IPUF estava vinculada à necessidade da maioria das cidades brasileiras, de ter seu crescimento acompanhado por uma estrutura de planejamento que permitisse um desenvolvimento global e contínuo, com base em propostas integradas de médio e longo prazo, evitando decisões setorizadas ou que atendessem pressões momentâneas. Outros motivos que se destacaram para a criação do IPUF foi para atender a necessidade de uma equipe técnica para análise e atualização do novo Plano Diretor e questões urbanísticas da cidade. (WOLFF, 2015, p. 110)

A orientação de se executar estudos de planejamento no desenvolvimento urbano em um contexto de explosão das atividades turísticas, da construção civil e de especulação imobiliária predatória que se alastrava pelo centro e pelos balneários da capital (HEIDRICH, 2008; SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020; SUGAI, 2015), manteve a figura de Gama D'Eça à margem da implantação do plano aprovado (PEREIRA, 2010). Direcionou o planejamento urbano, na verdade, de acordo com as influências próprias das principais figuras políticas que se revezavam nos gabinetes da prefeitura e do estado[14].

O que se verificou, nos anos seguintes, foi a consistente edição da peça de planejamento aprovada e a sobreposição de outros planos de caráter fragmentário, como o Plano de Trindade (Lei nº 1851/1982) e dos Balneários (Lei nº 2193/1985) (Fig. 14) paralelamente ou por sobre a área de atuação do Plano Diretor de 1976 (SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020; WOLFF, 2015). Esse conjunto de ações redirecionou, naquele momento, os recursos federais para a satisfação das necessidades expansivas em direção aos balneários a norte da Ilha própria – novamente – das frações hegemônicas das elites representadas pelos proprietários de terra e políticos locais (CRAVO; ROSETTO; STORCH, 2016; SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020).

Como visto anteriormente, não só em Florianópolis, mas em todo o país, como expõe Colaço (apud. WOLFF, 2015), quem historicamente tomou a frente das gestões municipais em geral fez parte ou estava fortemente vinculado com esses grupos oligárquicos. Outros interesses mais amplos ou que simplesmente não estivessem de acordo com esses grupos, teriam uma diversidade de atores bem posicionados dispostos a contestá-los.

Por esse motivo que, segundo Wolff (2015), o Plano Diretor da Trindade – formulado sem participação popular - teve aprovação tão ágil[15], ao mesmo tempo em que, de forma ao menos inicialmente inexplicável, excluía as regiões centrais de sofrer atualizações de planejamento. A adição legal de novas áreas a norte e leste como áreas de expansão do distrito sede se fazia interessante ao mercado imobiliário, ao mesmo tempo que esses agentes procuravam evitar a imposição de novas regulações às áreas já urbanizadas das regiões centrais:

14 . Os projetos de expansão na direção sudeste, eventualmente, foram sendo implementados, mas de forma "assistemática" e com grande atraso (PEREIRA, 2010, p. 113; COSTA, 2014). A maioria das intervenções, segundo Cravo, Rosetto e Storch (2016), levou mais de trinta anos para se concretizar, e de forma retroativa à saturação das conexões na direção sul, como, por exemplo, ocorreu com o Saco dos Limões, um dos estudos de caso abordados neste trabalho.

15 . undo WOLFF (2015), o Projeto de Lei nº 2450/82 que continha o Plano Diretor da Trindade foi enviado à Câmara em 05 de maio de 1982, tendo aprovação em 30 de julho de 1982 como a Lei nº 1851 daquele ano – ou seja, em menos de dois meses de tramitação.

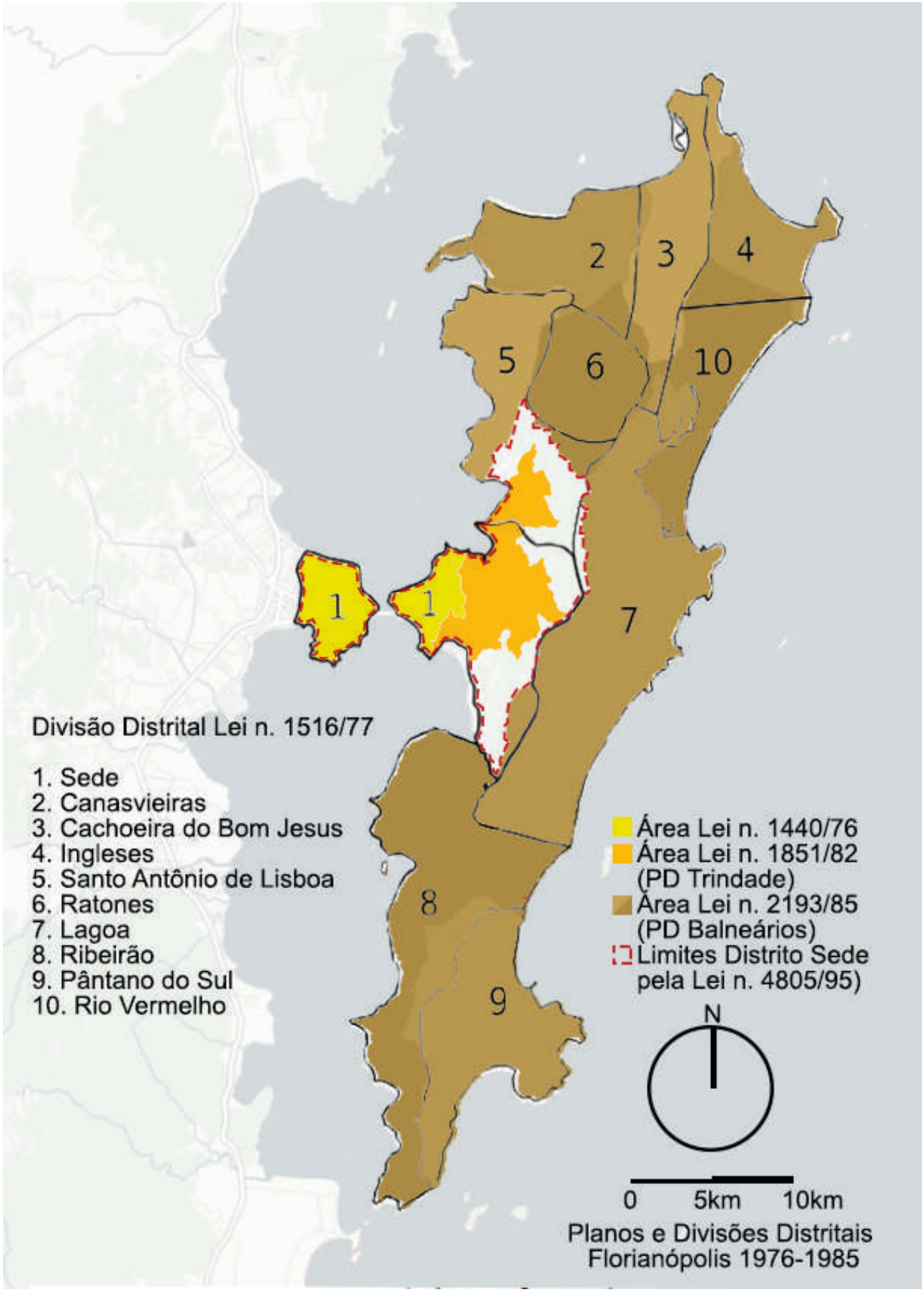


Figura 14. Abrangência dos PDs de 1976, Trindade, Balneários e a área limite do Distrito Sede pela Lei nº 4805/77. Fonte: Elaboração própria com base em WOLFF, 2015, pp. 151, 155 e 156.

> Em 1982 não ficou claro o motivo da exclusão, mas posteriormente, a resistência por parte dos grupos vinculados ao mercado imobiliário se tornou pública, ao declararem na imprensa que eram contra a aplicação dos índices de ocupação e afastamentos proposto a atualização do Plano Direto do Distrito Sede para o Centro de Florianópolis, e que eram semelhantes aos aprovados no Plano Diretor da Trindade, a Lei nº 1851/82 (FLORIANÓPOLIS-SC, 1982). Essa resistência perdurou até 1997, com a aprovação da LC nº 001/97. (WOLFF, 2015, p. 157-158).

Ainda nesse contexto, iniciava-se a inclusão de uma representação institucional da população em Florianópolis, através dos Conselhos Comunitários em Santa Catarina pela gestão do então governador Antônio Carlos Konder Reis. (ROCHA, 2015; WOLFF, 2015). Contraditoriamente, esses conselhos teriam um papel de exacerbação da preponderância dos interesses de proprietários de terra e políticos locais sobre o planejamento nesse final da década de 70. Segundo os autores, a estrutura e composição desses conselhos eram submetidas ao governo do estado, inseridos em uma política de controle dos movimentos sociais e funcionando como peça de manipulação do povo.

Essas novas estruturas elencavam, de acordo com Rocha (2015), grupos de "notáveis", não se constituindo de forma concreta como um sistema que representasse a população. De forma reativa a esse tipo de situação, no entanto, associações de moradores diretamente ligadas a grupos independentes e alguns grupos ligados à igreja católica foram se fortalecendo durante a década de 1980.

As gestões estaduais seguintes pela década de 1980, como a de Esperidião Amin (1983-1987), no PDS (reformulação da ARENA), mantiveram e atualizaram as políticas de controle dos movimentos sociais criadas na década de 1970. Sua gestão, segundo Rocha (2015), promoveu despejos, enquanto falhava em contemplar os problemas relacionados ao agravamento das condições sociais e econômicas impulsionadoras do crescimento da moradia irregular e à falta de infraestrutura. A atuação dos movimentos reivindicatórios se intensificou, impulsionando sua unificação contra a política de "desenvolvimento comunitário" do PDS da época (ROCHA, 2015; WOLFF, 2015).

O PMDB, apoiando essas associações de moradores, elegeu em 1986 o prefeito Edison Andrino (1986-1988) e em 1987 o governador Pedro Ivo Campos no contexto de gradual reabertura democrática, sob promessas de fortalecer essas associações, em detrimento da simulação de representatividade dos Conselhos Comunitários.

> Somente a partir de 1985, com o início de uma nova fase de democratização do país, que começam a ocorrer alterações desse quadro, após a eleição (indireta) de um civil para a Presidência da República e com a eleição direta para Prefeito da Capital, quando a correlação de forças políticas na Prefeitura e na Câmara passam a ser mais diversificadas, permitindo a realização de novas experiências participativas. (WOLFF, 2015, p. 141)

Nessa época, surgiram a Federação de Associações de Moradores do Estado de Santa Catarina (FAMESC), com sua representatividade marcada pelos interesses do PMDB, e a União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO), com uma diretoria composta paritariamente por 32 entidades de bairro (Idem; Ibidem). Como será verificado mais adiante, a UFECO atuou na formulação do último plano diretor aprovado de Florianópolis e até hoje insere-se como representação da sociedade civil nas disputas travadas entre os diferentes agentes no desenvolvimento urbano da capital.

Como parte dos resultados dos planos promovidos até aqui, incluindo a revisão do Plano de 1976 que culminou com o Plano da Trindade e o Plano dos Balneários, ressalta-se preponderância de im-

plantação de serviços administrativos na região norte da área central e da estruturação de um dito "eixo privilegiado" (Fig. 15) expansivo que conecta, por avenidas e rodovias, as conurbações às áreas norte e leste da ilha (SUGAI, 2015; KRONENBERGER; SABOYA, 2019; WOLFF, 2015). "[...] um eixo estruturador e de interligação entre as áreas de residências das elites e os bairros onde pretendiam expandir suas áreas residenciais e de veraneio" (SUGAI, 2015, p. 148).

Para além dos eixos de expansão norte-leste insulares, a consolidação das conurbações também significou, fortemente, o aprofundamento da segregação espacial no contexto intraurbano florianopolitano. Enquanto Florianópolis agora concentrava sedes administrativas federais e estaduais, os investimentos e as ofertas de empregos, as outras cidades acumulavam problemas e carências de infraestrutura (HEIDRICH, 2008; SUGAI, 2015). A economia municipal florianopolitana se destacaria com a preponderância da exploração turística, dos serviços e comércios, da administração pública e também da construção civil, esta última sendo fortemente induzida pelo Estado e associando-se a um grande fluxo de investimentos que privilegiaria a capital em relação a seus vizinhos (HEIDRICH, 2008; ROCHA, 2015).

O modelo de desenvolvimento utilizado para Florianópolis e amplamente difundido pelo Brasil, no entanto, é gerador de uma série de novos problemas e se sustenta sobre uma dinâmica contraditória. A lógica expansiva e aglomerativa do investimento geográfico do capital, aqui, pôde ser observada no desenvolvimento urbano da cidade, "transformando os municípios vizinhos em opções de residência mais acessíveis aos trabalhadores e sobrecarregando também o movimento pendular Ilha-Continente" (SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES 2020, p. 43).

Assim como tantos outros casos brasileiros, portanto, Florianópolis teve, a partir da figura do Estado em sua associação com as elites locais, a produção de um modelo de ocupação profundamente desigual e insustentável (COSTA, 2014; HEIDRICH, 2008; SUGAI, 2015). A manutenção de dinâmicas populacionais segregativas implementadas no contexto metropolitano de Florianópolis somou-se à hegemonia do automóvel para submeter as populações a uma constante e insolucionável saturação urbana.

A expansão urbana observada em Florianópolis, paralelamente, ocorreu também nas suas cidades vizinhas, mesmo que através de formas diferentes daquelas da capital aqui colocadas em discussão. Os investimentos em infraestrutura concentrados em Florianópolis, associados à construção de toda uma dinâmica periférica fora de seus limites administrativos - "essa possibilidade de usar mão de obra migrante, sem necessitar dispor de recursos públicos para melhorar sua condição de vida urbana e, ainda, poder isolar fisicamente e espacialmente estas camadas mais pobres" (SUGAI, 2015, p. 114) - permitiu à capital, segundo Sugai (2015)0, ganhar proeminência e excelentes índices em comparação com o resto do país.

A crescente e contínua demanda própria do crescimento dessas cidades entra em conflito com as limitações financeiras e espaciais do ambiente construído para dar luz a um sistema cujo modelo que, não só, mas principalmente do ponto de vista da mobilidade urbana, se tornou um fracasso (COSTA, 2014). "[...] o estado na escala espacial local está completamente ausente? Não, mas seu foco está em outro lugar. Privilegia-se mais a produção econômica do que a reprodução social" (HEIDRICH, 2008, p. 62).

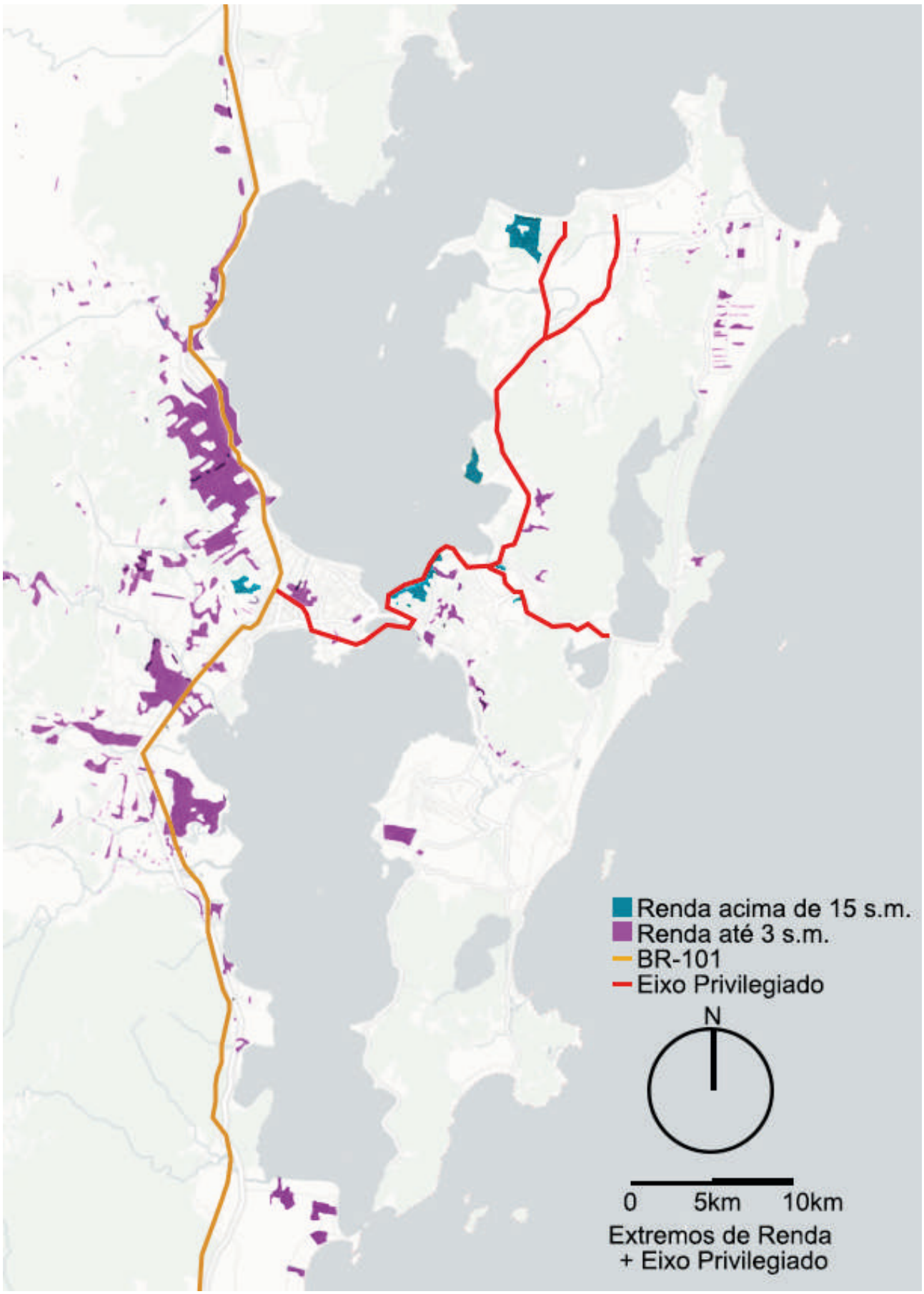


Figura 15. Principais vias de acesso estabelecidas para os eixos de expansão das elites e extremos de renda 2010. Fonte: Elaboração própria com base em KRONENBERGER e SABOYA, 2019 e SUGAI, 2015.

Em Florianópolis, especialmente na década de 1980, Sugai (2015) aponta o crescimento da classe média concentrado nas regiões de São José mais próximas à porção continental de Florianópolis, bem como a ocupação, na Ilha, de camadas populares. Apesar desse aumento de ocupação de camadas de menor renda na Ilha, o quadro não apresenta uma reversão, mantendo ainda na cidade conurbada a maior parte da expansão da população pobre e, na Ilha, das populações de alta renda.

É durante a década de 1980, também, que ocorre o gradual processo de redemocratização do país. Como explicitado anteriormente, esse foi um período fértil no país para a formação de movimentos sociais e organização da sociedade civil. Esse esforço contribuiria para fazer das administrações municipais campos mais democratizados e mais permeáveis às discussões promovidas nas esferas públicas subalternas espalhadas pelo país, bem como da eleição de gestões mais compromissadas em levar os assuntos da administração pública em contato com a população.

A formação desses movimentos, em Florianópolis, encontrou campo de desenvolvimento na necessidade premente de revisão do Plano de 1976, principalmente para as regiões centrais no distrito sede insular e continental, ainda regidas pela Lei nº 1440/76 (WOLFF, 2015). Em 1985, anuncia-se então, um novo processo de formulação de plano diretor para o Distrito Sede de Florianópolis. A mobilização em torno da construção de um novo Plano Diretor participativo, também impulsionada nesse período pela nova Constituição de 1988, seria combustível para a geração de novos grandes conflitos entre diferentes agentes na capital catarinense.

A realização do processo intencionava ser rápida na gestão de Edison Andrino, e de forma "amplamente debatida com a população" (QUASE... Jornal de Santa Catarina apud. WOLFF, 2015, p. 159) em um momento de substituição do PDS para o PMDB na gestão da capital. Com o prefeito seguinte, também PMDBista, o IPUF reiterou a necessidade de participação e apontou a pouca ou inexistente participação comunitária nos planos anteriores como possível causa da situação de pouco controle sobre o crescimento e abandono seletivo do plano anterior (WOLFF, 2015).

O cronograma de participação inicial não foi cumprido, tendo sido barrado pelo setor imobiliário, primeiro grupo a debater o plano com os técnicos, por reivindicações de suavização dos limites construtivos propostos pelo IPUF para as áreas centrais. As demandas de aumento de gabarito para 18 pavimentos em determinadas áreas e afastamentos menores feitas pelo setor foram tidas como as principais causas dos desacordos, que capturaram boa parte do espaço de discussão aberto naquele ano.

> Para o presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Florianópolis, Joci José Martins, a proposta de afastamento do IPUF era utópica e precisava ser modificada, pois inviabilizará qualquer tipo de empreendimento na área central da cidade. Se o IPUF não alterasse estes aspectos da proposta a "classe pretendia fazer um 'lobby' *junto aos vereadores* para vetar determinados itens". (EMPRESÁRIOS... Jornal de Santa Catarina, apud. WOLFF, 2015, p. 165, itálico nosso)

A participação, de qualquer forma, foi feita em um formato de apresentações e posteriormente à concepção básica do Plano naquele momento, com um caráter, portanto, consultivo. O aspecto da participação na produção do Plano, dessa forma, teve grandes limitações. Não cedendo, naquele momento, às pressões do setor imobiliário, o plano foi barrado na Câmara. A forte influência dos agentes do setor dentre os vereadores eleitos teve condições de frustrar a aprovação da proposta em 1988, impedindo a atualização do plano de 1976 na gestão de Andrino e cumprindo as ameaças

feitas pelo setor.

Com a Constituição Federal de 1988 e Estadual de 1989, a nova Lei Orgânica do Município de Florianópolis de 1990 incluiu diversos novos instrumentos de participação e transparência administrativa para o município, inserindo o Ministério Público como um agente fiscalizador dessas questões, inclusive no planejamento urbano. A natureza dos conselhos municipais, aqui, teve condições de transitar da conhecida e pouco representativa seleção de notáveis para conselhos gestores de políticas públicas, de composição mais diversificada que os anteriores. Além da discutível capacidade de gerar debate e partilhar poder de decisão nas administrações municipais, conselhos relacionados a questões de planejamento e desenvolvimento urbano, no entanto, só começaram a ser criados em Florianópolis na segunda metade dos anos 1990 (WOLFF, 2015, p. 183).

No Governo municipal da Frente Popular de Sérgio Grando (PPS – 1993-1996), nesse sentido, também houveram inovações institucionais. A gestão de Grando criou o Orçamento Participativo, gerando grande expectativa com relação à participação popular na proposta de Plano Diretor que seria feita. Sendo essa proposta formulada já a terceira tentativa de aprovação, atravessado três diferentes gestões municipais[16], o processo decepcionou. Novamente, o Plano passou por revisão dentro do IPUF, sendo só posteriormente discutido com os diferentes setores da sociedade civil entre 1993 e 1994, com cronograma curto e desenho institucional altamente limitado (WOLFF, 2015).

A grande movimentação reativa dos movimentos sociais foi acompanhada por um abaixo-assinado representando cerca de 70 entidades requerendo participação ampla conforme programa de governo da Frente Popular, que elegeu Grando. A gestão e o próprio IPUF demonstraram pouca adesão à reivindicação, relutando para abrir espaço e ampliar o cronograma para a realização de novas discussões com os movimentos sociais, cedendo, enfim, em fevereiro de 1994. Reuniões foram feitas em diferentes regiões da cidade, e o plano foi veiculado em formato de jornal convidando a sociedade civil para as reuniões que se seguiriam. Um total de 24 propostas com um número calculado de 159 emendas de alteração feitas pela sociedade civil foram levadas ao IPUF propondo alterações ao Plano. Destas, 45 foram desconsideradas[17], e 78, oficialmente[18], foram acatadas (CARDOSO apud. ROCHA, 2015; WOLFF, 2015).

A aprovação do Plano na Câmara de Vereadores, entregue em agosto de 1994, também enfrentou grandes turbulências, dentro e fora da casa legislativa. Para além das emendas propostas pelos vereadores e pelas comissões do Meio Ambiente e de Viação, em abril de 1996, por exemplo, o próprio IPUF chegou a elaborar uma proposta de Substitutivo Global ao plano original, estabelecendo aumentos de gabarito e outras "[...] importantes modificações no projeto inicial sem qualquer discussão com os diversos setores da sociedade e o movimento popular" (WOLFF, 2015, p. 236). O autor destaca, nesse Substitutivo, uma proposta de liberação de gabaritos para 18 andares ou mais, que se transformou em tema central de discordância entre a autarquia e os diversos setores da sociedade civil.

Argumenta-se que essas emendas (ROCHA, 2015; SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020; WOLFF,

16 . Edison Andrino (PMDB) (1986-1988), Esperidião Amin (PDS)/Antônio Bulcão (PFL) (1989-1992) e Sérgio Grando (PPS) (1993-1996)

17 . Por, na concepção do IPUF, "não fazer parte do da matéria do plano", por "erro de interpretação" ou por "estar contemplado no Plano" (WOLFF, 2015, p. 222)

18 . De acordo com Wolff (2015), outras fontes, como o relatório da UFECO sobre o assunto, e outros materiais do IPUF e do Centro de Estudos, Cultura e Cidadania (CECCA) demonstraram a aprovação de 52 emendas ao plano que seria entre-gue à Câmara dos Vereadores.

2015) traziam propostas de alteração de cunho mercadológico e que desconsideravam fortemente questões ambientais, de infraestrutura sustentável e bem-estar da população, causando posicionamento contrário por alguns dos órgãos responsáveis por infraestrutura e serviços, bem como novas pressões e reivindicações populares. No caso da proposta dos 18 andares, por exemplo, uma conquista intermediária por parte dos movimentos limitou a construção desses edifícios altos a algumas regiões do Distrito Sede, apenas.

O PDDS, então, é aprovado como Lei Complementar 001/97. Alvo de grandes movimentações populares em torno da participação em suas diretrizes, segundo Rocha (2015), esse plano falhou em atender a diversas demandas populares e se voltou a atender a alguns interesses particulares. Assim como o Plano anterior, ele também foi alvo constante de emendas modificativas de seu zoneamento após a sua aprovação (WOLFF, 2015), motivando a efervescência de movimentos populares reativos à postura clientelista e mercadológica dos poderes executivo e legislativo sobre a peça sancionada no início da gestão da prefeita Ângela Amin (PPB, 1997-2000).

Essa seria, em Florianópolis, a primeira experiência participativa de construção de um plano diretor. Apesar de não incluir propostas significativas, a penetração e legitimação inédita da sociedade civil organizada no acompanhamento do processo de produção e aprovação do PDDS 1997 teve força para impedir outras propostas que tentaram atropelar o processo em si (WOLFF, 2015).

A bibliografia destaca que essa experiência revelou – e simultaneamente respondeu a – uma crise de referências sobre o planejamento urbano, em um momento transicional do esgotamento de um conjunto de lógicas e práticas que caracterizava o planejamento urbano até então: do modelo de zoneamento funcionalista e modernista; dos métodos tecnocráticos e autoritários de produção de planos diretores; do comprometimento primário dos técnicos com sua própria ideologia, sua visão de cidade e de desenvolvimento; e dos grupos políticos capilarizados na máquina pública, em detrimento da riqueza e complexidade de demandas e soluções presentes no urbano e em seus agentes; e uma forte distorção entre teoria e prática, demonstrada pelo volume de alterações e pela dificuldade desses planos em se materializar na vida real (CRAVO; ROSETTO; STORCH, 2016; PEREIRA, 2000; 2010; SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020; WOLFF, 2015).

Essa transição, no entanto, não se completou nem no PDDS de 1997, nem posteriormente, mantendo, em grande medida, parte dessas características, como será verificado mais à frente. Uma série de outras mudanças ainda permearam os agentes envolvidos, complexificando o quadro de transições relativas às ações e à postura do Estado com relação ao planejamento urbano, à participação e à lógica de produção de cidade, bem como as pautas, discursos e agendas em disputa.

Como visto anteriormente, o pano de fundo do período pós-ditatorial, próprio do momento de formulação do PDDS 1997, ainda se caracterizou fortemente pela gradual metamorfose do Estado no sentido neoliberal. Permanecendo cúmplice do grande capital, ele age agora também para conformar seu próprio desmonte, através de privatizações e a concessão progressiva da gestão do espaço, das escolas, das estatais, enfim, da coisa pública a grupos privados. Apresenta uma política geral de austeridade fiscal e, ao mesmo tempo, também de endividamento.

As grandes obras, nesse contexto, mantiveram-se predominantemente como obras viárias, novamente concentradas na capital, e de novo preponderantemente no distrito sede insular (SUGAI, 2015). Ainda manteve, em grande parte, as maiores atenções aos eixos norte-leste de expansão. A novidade, aqui, é a de endividamento municipal para a obtenção de recursos para investir nessas

obras, antes amparados principalmente por recursos estaduais e da União (idem). Diferentemente do resto do país, com as gestões daqueles anos, a prefeitura encontrou arranjos políticos[19] e capacidade de endividamento suficientes para realizar importantes investimentos.

Aliada a suas belezas naturais, à sua condição de capital de estado e à constituição de núcleos urbanos "satélites" no continente, aos quais Florianópolis pôde transferir grande parte de seus problemas econômicos e sociais, a cidade obteve historicamente todas as oportunidades para avançar à frente na concorrência com as outras cidades. Pela imagem de cidade que Florianópolis construiu, vendida para o restante do país e para o mundo como rica e bem estruturada, o município consolidou-se num polo de migração para pessoas interessadas em melhor qualidade de vida (HEIDRICH, 2008; RIBEIRO apud. ROCHA, 2015; SUGAI, 2015; CRAVO; ROSETTO; STORCH, 2016).

A propagandização dessa imagem de cidade, como se pôde verificar, se deu através de seus excepcionais dados estatísticos de crescimento econômico e indicadores sociais. IDH, violência, distribuição de renda da população florianopolitana, concentração de automóveis por habitante, educação: esses, entre outros, foram fatores importantes de inserção da capital como expoente e modelo a ser seguido no cenário nacional (ROCHA, 2015; SUGAI, 2015), e contributiva com a lógica crescente de empresariamento da gestão das cidades, em uma busca incessante de atração por capital em competição com outros municípios:

> No afã de garantir a inserção nos circuitos globais e de atrair novos e constantes investimentos e consumidores, instituiu-se o processo acirrado de competição entre as cidades, as quais começaram a ser tratadas como empresas. Essa gestão empresarial da cidade determinou que a sua imagem fosse lapidada para o mercado tornando-a, portanto, mais passível de manipulações e, principalmente, permitindo legitimar e favorecer as associações entre o capital e o governo local. (SUGAI, 2015, p. 25)

As paisagens e os indicadores numéricos, dessa forma, esconderam diversos problemas graves relacionados à cidade. O modelo polinucleado de uma cidade que tinha um padrão de ocupação disperso desde os assentamentos açorianos resultou em demandas graves por infraestrutura e casos de riscos socioambientais, muitos agravados por inadequações nos padrões de uso e ocupação do solo (ROCHA, 2015). Saneamento e abastecimento insuficientes, rede viária saturada e a existência de 55 favelas na cidade faziam e fazem parte da realidade local, assuntos empurrados para baixo do tapete pelas inúmeras notícias promovendo o espetáculo da Ilha da Magia (HEIDRICH, 2008; SUGAI, 2015).

A disseminação insuficiente ou desigual e seletiva de equipamentos urbanos, nesse ínterim, foi muito motivada pela criação de ilhas de cidade dentro da Ilha, atraentes a populações específicas, enquanto as ações e investimentos em políticas sociais mostraram-se fracas na capital e em seus arredores. As desigualdades sociais, a segregação e a concentração de renda, nesse quadro, não foram amortecidos pelo crescimento da riqueza do município, mas o contrário: os processos de periferização da região metropolitana e a saturação de demandas por serviços e equipamentos públicos ampliaram-se ainda mais (CRAVO; ROSETTO; STORCH, 2016; HEIDRICH, 2008; KRONENBERGER; SABOYA, 2019; SUGAI, 2015).

19 . A então prefeita de Florianópolis Ângela Amin (PPB), O prefeito de São José Dário Berger (PFL), o ex-governador Vilson Kleinburg (PFL), o ex-senador, ex-governador e marido de Ângela, Esperidião Amin (PPB) e o senador Jorge Bornhau-sen (PFL) compunham parte da base aliada do governo federal à época, permitindo um cenário ideal para a facilitação de financiamento em grandes projetos de infraestrutura que favoreceriam a Capital (SUGAI, 2015).

Em especial na década de 90, o Estado neoliberal brasileiro se viu, com isso, constantemente pressionado pela sociedade civil organizada, gerando um ponto importante de conflito e um novo tipo de agente a fazer corpo contra as pressões do capital imobiliário e, posteriormente, aos critérios de investimento por parte do Estado no espaço intraurbano da cidade, como será visto nas próximas sessões.

No ano 2000, visando estimular a participação social nos assuntos socioambientais e urbanos, cria-se o Fórum da Cidade, um Fórum Municipal cujos objetivos giravam em torno do debate e articulação das questões urbanas de forma democrática e participativa. O Fórum ganha força após a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, abrindo novos caminhos para a participação popular e formando as bases para o início dos trabalhos para a construção do Plano Diretor Integrado e Participativo e, posteriormente, do Conselho da Cidade de Florianópolis (ROCHA, 2015).

Durante todo o processo de desenvolvimento da cidade de Florianópolis, até que se fosse obrigado a fazer uma conversão metodológica, como foi observado, a construção do planejamento se deu de forma majoritariamente autoritária e fechado em uma visão tecnicista e teleológica do desenvolvimento urbano, apesar do esgotamento desse modelo já sentido no PDDS de 1997.

O Estado se ateve, no tempo, a uma postura majoritariamente outorgadora de interesses econômicos e políticos de grupos exclusivos, ao mesmo tempo que historicamente estabelecia um desenho urbano de cima-para-baixo. Sua ação (ou inação) seletiva teve repercussões diretas no dia-a-dia florianopolitano, bem como em toda a região metropolitana de Florianópolis. Porém, vale destacar que, ao mesmo tempo em que as demandas da massa trabalhadora eram ativamente ignoradas pelas gestões, foram abertas motivações e amplas oportunidades daquela para se organizar, se aperfeiçoar, se fortalecer e construir suas bases de ação.

Ao mesmo tempo em que o dispositivo neoliberal avança e modifica os graus de subjetivação do indivíduo na direção oposta ao da construção coletiva, da participação politizada e do engajamento, forças reativas a essa lógica são cada vez mais fortalecidas e expoentes, abrindo, a cada embate, um caminho mais largo para exercer suas próprias pressões e estabelecer suas tradições reivindicatórias. O caso de Florianópolis explicita essa construção lenta e atravancada de aprendizado prático e conflito reativo provocado, em grande parte, pela necessidade impressa na população a partir do histórico descaso governamental para com as exigências populares.

> Não há como não adentrar na discussão sobre o caráter do Estado neste quesito. Ocorre aí a pressuposição do controle jurídico sobre o desenvolvimento urbano que vis a orientação, entre outras, do mercado imobiliário, mas que vai depender da mobilização da sociedade brasileira, dentro e fora do aparato estatal.
>
> [...] Isto re-configura os planos diretores sobre o espaço urbano. Os planos tradicionais detinham supostamente uma coordenação hierarquicamente superior que tomava as decisões sobre o planejamento. Simultaneamente o "objeto urbano" sofria "influências externas" como a do mercado. Isto não mudou nos planos estratégicos, exceto pela adição do elemento participativo nos planos e ações dos atores sociais. Isto é o que prescreve a lei, mas seu caráter é ainda consultivo e não, obviamente, deliberativo. (HEIDRICH, 2008, p. 106)

Com algumas décadas de atraso parece que o debate sobre as fraquezas do urbanismo modernista entra em discussão em Florianópolis. O século XXI começa na capital de Santa Catarina com uma perda de confiança nos ideais da modernidade: o crescimento da cidade, colocado como premissa

de desenvolvimento nos planos anteriores, é criticado em função dos impactos negativos sobre o meio ambiente; a cidade idealizada nos planos torna-se cada vez mais longínqua, desconstruída pelas contradições sócio-político-espaciais que se impõem; os diversos territórios da cidade buscam o reconhecimento de suas identidades e de suas histórias. O tecnocratismo é colocado em xeque, e o quadro legal imposto pela lei 10.257, o Estatuto da Cidade, exige um novo plano diretor. Florianópolis começa, assim, a reelaborar um planejamento de forma participativa para a cidade, que abrange, pela primeira vez em sua história, todo o território municipal (PEREIRA, 2010, p. 114)

3.2. DO NG ATÉ A APROVAÇÂO

Após a implementação do Estatuto da Cidade, iniciou-se nova movimentação, a partir de 2003, em torno da constituição de um novo Plano Diretor. Desta vez, por conta das novas condutas determinadas pelas estipulações legais recentes, o viés participativo é institucionalizado, algo inédito em termos de planejamento urbano para a cidade (ROCHA, 2015). Foi nesse ano que ocorreu no município a Primeira Conferência da Cidade, organizada pela Prefeitura na gestão Ângela Amin (PPB). Tendo sido realizada sem divulgação à população (COELHO; DELLAGNELO, 2015; COELHO; DELLAGNELO; KANITZ, 2014) e, portanto, considerada excludente em sua condução com relação à sociedade civil, uma outra Conferência foi realizada de forma paralela e depois legitimada perante a comissão preparatória da Conferência Nacional das Cidades, iniciativa, segundo Coelho e Dellagnelo (2015), das associações comunitárias e movimentos sociais, nesse caso.

Por esse motivo, segundo essas autoras, Florianópolis teve duas eleições de delegados, que acabaram representando o município com o dobro de membros inicialmente esperados na Conferência Estadual. Esse primeiro enfrentamento seria um prenúncio, mesmo desde os momentos anteriores e preparatórios em torno da organização do Plano Diretor, das dinâmicas conflitivas e de avanços e retrocessos participativos que o futuro reservava para o planejamento urbano do município. De um lado, as resistências à inclusão abrangente da sociedade civil por parte do poder público, e de outro, a vontade associativa e reatividade por parte de diversos setores organizados da sociedade civil, altamente dispostos a se fazer presentes nesse processo que se formava, preparavam um extenso processo de cabo de guerra. Após esse episódio, a segunda Conferência da cidade seria realizada entre 29 e 31 e de julho de 2005, na gestão Dário Berger (PSDB), com uma mais adequada representação eleita de distritos e segmentos do município (COELHO; DELLAGNELO, 2015).

Nesses anos iniciais que prepariam tanto a gestão pública quanto a sociedade civil para compor um processo participativo de produção do Plano Diretor, destacaram-se de imediato alguns desafios ao êxito do processo, de acordo com Coelho e Dellagnelo (2015) e Saboya (2010). As dificuldades metodológicas, que se estenderiam mesmo após a abertura oficial do processo e seu desenvolvimento, fizeram parte desse quadro. Considerando o caráter quase inédito da empreitada, dado que as referências e o *modus operandi* dos técnicos do IPUF, até aquele momento, haviam se apoiado em uma lógica prevalentemente tecnicista de se produzir planos, o peso da tarefa aumentava pela falta de suporte, estruturas suficientes ou até de pessoal. O corpo técnico do órgão de planejamento, que chegou a ter mais de 40 funcionários no fim da década de 1970 (WOLFF, 2015), sofreu constantes reduções ao longo dos anos e encontrava-se, naquele momento, bastante enxuto (COELHO; DELLAGNELO, 2015; SABOYA, 2010). Uma obscuridade metodológica dificultadora, com isso, pairou sobre a organização inicial do processo, enquanto a equipe técnica tentava desvendá-la.

A falta de estruturas, recursos e base metodológica também teve seu peso sobre as entidades co-

munitárias, determinante para fragilizar seus esforços. Apenas as entidades de classe, tais como o SINDUSCON, CDL e ACIF, "por terem uma estrutura montada e serem organizações já consolidadas, usufruíam de pessoal especializado para preparar as rotinas e, assim, seus representantes podiam dedicar mais tempo ao processo do Plano Diretor propriamente dito" (COELHO; DELLAGNELO, 2015, p. 143). Essa diferença entre os diferentes tipos de entidades, no decorrer do restante do processo, se manteve.

Outra questão seria ainda a falta inicial de contato e articulações estabelecidos entre as comunidades do município. Essa questão, a partir da realização das duas primeiras Conferências da Cidade, foi estopim para sua resolução, inaugurando com esses eventos as primeiras ligações entre algumas comunidades mais ou menos organizadas e dotadas de maior ou menor tradição associativa. A partir dali, aqueles grupos realizariam trocas preciosas e necessárias para sua própria experiência e uma mais efetiva capacidade de contribuição no restante do processo. Diversos autores e entrevistados destacam as comunidades do Campeche, Pântano do Sul e Ingleses pela sua capacidade de organização (COELHO; DELLAGNELO, 2015; E8, 2021; ÁVILA; DIAS, 2013; COELHO; DELLAGNELO; KANITZ, 2014; ROCHA, 2015; SAMPAIO, 2016), tendo inclusive servido como representativos de outros distritos enquanto esses não estabeleciam suas próprias rotinas organizativas.

A partir desta subseção, a constituição de um entendimento sobre as disputas que envolveram a construção do Plano Diretor de Florianópolis, principalmente aquelas mais recorrentemente relacionadas aos temas ligados às operações urbanas consorciadas na bibliografia utilizada, terá amparo nas entrevistas semiestruturadas que foram realizadas no âmbito da pesquisa.

Os trabalhos se iniciaram efetivamente em julho de 2006, a partir da organização de 13 audiências públicas e formalizando-se na constituição do Núcleo Gestor Municipal (NG) convocado pelo IPUF. Rocha (2015) e outros (GONÇALVES; CHAVES; SIQUEIRA, 2017; SAMPAIO, 2016) destacam que o processo só ocorreu em 2006 devido, além das pressões dos próprios movimentos sociais da cidade, à urgência da gestão municipal de Dario Berger (PSDB) em formalizar um processo de constituição de um novo Plano Diretor, dado que o prazo estabelecido pela legislação se aproximava e, caso falhasse em seu cumprimento, a gestão poderia ser expugnada por improbidade administrativa. "Pela primeira vez a cidade envolve todo seu território no planejamento participativo, cuja elaboração assume um caráter efetivamente processual onde os espaços e a opinião dos diferentes agentes sociais envolvidos são respeitados em um pacto socialmente construído" (ROCHA, 2015, p. 69-70).

A Reunião Pública de abertura do processo foi coordenada pelo IPUF, em 06 de julho de 2006, apresentando as etapas que constituiriam a revisão do projeto de Lei do PDP de Florianópolis. As etapas propostas seriam: Formação do NGM; organização da informação; identificação dos problemas e potencialidades a partir da leitura técnica e leitura comunitária; definição de princípios e diretrizes; encaminhamento das diretrizes e mapas de condicionantes naturais à Câmara Municipal (CMF). O cronograma inicial previa o fim de todas essas etapas até outubro daquele mesmo ano (ROCHA, 2015).

A proposta inicial da composição do NG apresentada pelo IPUF, segundo Rocha (2015) e Pereira (2015), não conformava paridade entre as representações, e foi contestada pelos participantes. A União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO), à época, fez uma contraproposta, que retirava, proporcionalmente, cadeiras de representação da bancada do governo, redistribuindo-as a entidades comunitárias. A vitória da contraproposta movida pela UFECO (49 contra 46 votos) de-

monstrou uma louvável disposição que o poder público apresentava naquele momento para estabelecer diálogo real entre as entidades governamentais e aquelas representantes da sociedade civil, permitindo contribuições efetivas ao desenho institucional que influiria de forma determinante na condução do plano.

O NGM deveria então atuar, de acordo com Burgos (apud. ROCHA, 2015), na condução do processo até que o Plano Diretor Participativo (PDP) fosse entregue à Câmara dos Vereadores. Com a tradição participativa que foi construída ao longo dos anos em Florianópolis, as audiências públicas obtiveram grande aderência da população, segundo Rocha (2015) e Saboya (2010). O NG formado deveria, a partir daquele momento, representar os interesses dos diferentes setores da sociedade civil, sendo composto por diversas entidades, representantes eleitos dos núcleos distritais do município e representantes do poder público. Com essa conformação representativa, ele deveria preparar, conduzir e monitorar a construção do Plano Diretor Participativo (PDP), de acordo com seu guia de elaboração de planos diretores (MCIDADES, 2004). Suas competências seriam:

> I. Facilitar e defender de forma a garantir a efetiva participação da sociedade civil no processo de revisão do PDP referido, à luz do Estatuto da Cidade;
>
> II. Acompanhar e avaliar as distintas fases de revisão do PDP de Florianópolis;
>
> III. Emitir orientações e recomendações sobre a revisão do PDP de Florianópolis;
>
> IV. Promover a cooperação entre os representantes do poder público e da sociedade civil na formulação das propostas de revisão do PDP;
>
> V. Estimular a ampliação e o aperfeiçoamento de mecanismos de participação e de controle social no processo de revisão do PDP;
>
> VI. Acompanhar e viabilizar a mobilização social, colaborando com a condução das leituras comunitárias, das reuniões, conferências e audiências públicas;
>
> VII. Assegurar o cumprimento das regras estabelecidas em conferências e audiências públicas assim como os critérios para decidir as prioridades;
>
> VIII. Realizar o planejamento Interno do Núcleo Gestor;
>
> IX. Avaliar e validar o cadastro das organizações da sociedade civil atuantes no Município;
>
> X. Estabelecer a metodologia dos trabalhos do Núcleo, bem como cronograma (calendário) geral do processo;
>
> XI. Acompanhar, avaliar e validar as ações de comunicação, sensibilização, mobilização, divulgação, informação, capacitação e organização da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor;
>
> XII. Fazer com que o Poder Público Municipal garanta a viabilidade econômica do PDP;
>
> XIII. Supervisionar a articulação da compatibilização do trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo do processo;
>
> XIV. Promover ampla divulgação de suas deliberações à população (MCIDADES,

2004, p. 46).

Verificando a constituição do NGM e o desenho institucional montado para a primeira fase do processo participativo do PDP de Florianópolis, denota-se que, para se construir as discussões, seriam utilizados modelos diferentes de debate: leituras comunitárias, oficinas de capacitação, reuniões do NGM (ordinárias e extraordinárias), e audiências públicas. A proposta metodológica foi apresentada pelo IPUF na audiência de 01 de agosto de 2006. As audiências públicas iniciais definiriam o desenho institucional da participação, e o NG trabalharia em conjunto com a prefeitura para fazer as leituras técnicas, e com a sociedade civil para fazer as leituras comunitárias. Em um segundo momento, seriam construídos debates para compreensão das potencialidades e demandas locais, um desejo de cidade futura e construção das diretrizes e estratégias a serem incorporadas ao Plano (ROCHA, 2015).

Primeiro, utilizaram-se de Audiências Públicas para formular o desenho da representação por regiões da cidade. Constituíram-se os Núcleos Distritais (NDs), que representariam os interesses de seus respectivos territórios dentro do NG, categorizados aqui como representações diretas. Seriam 13, no total, vide Figura 16: 1A-Continente e 1B- Centro, que abrangem as regiões centrais do município; 2-Santo Antônio de Lisboa; 3-Ratones; 4-Canasvieiras; 5-Cachoeira do Bom Jesus; 6-Ingleses do Rio Vermelho; 7-Rio Vermelho; 8-Barra da Lagoa; 9-Lagoa da Conceição; 10-Campeche; 11-Pântano do Sul; 12-Ribeirão da Ilha. Sua distribuição no território ficou acordada da seguinte forma:

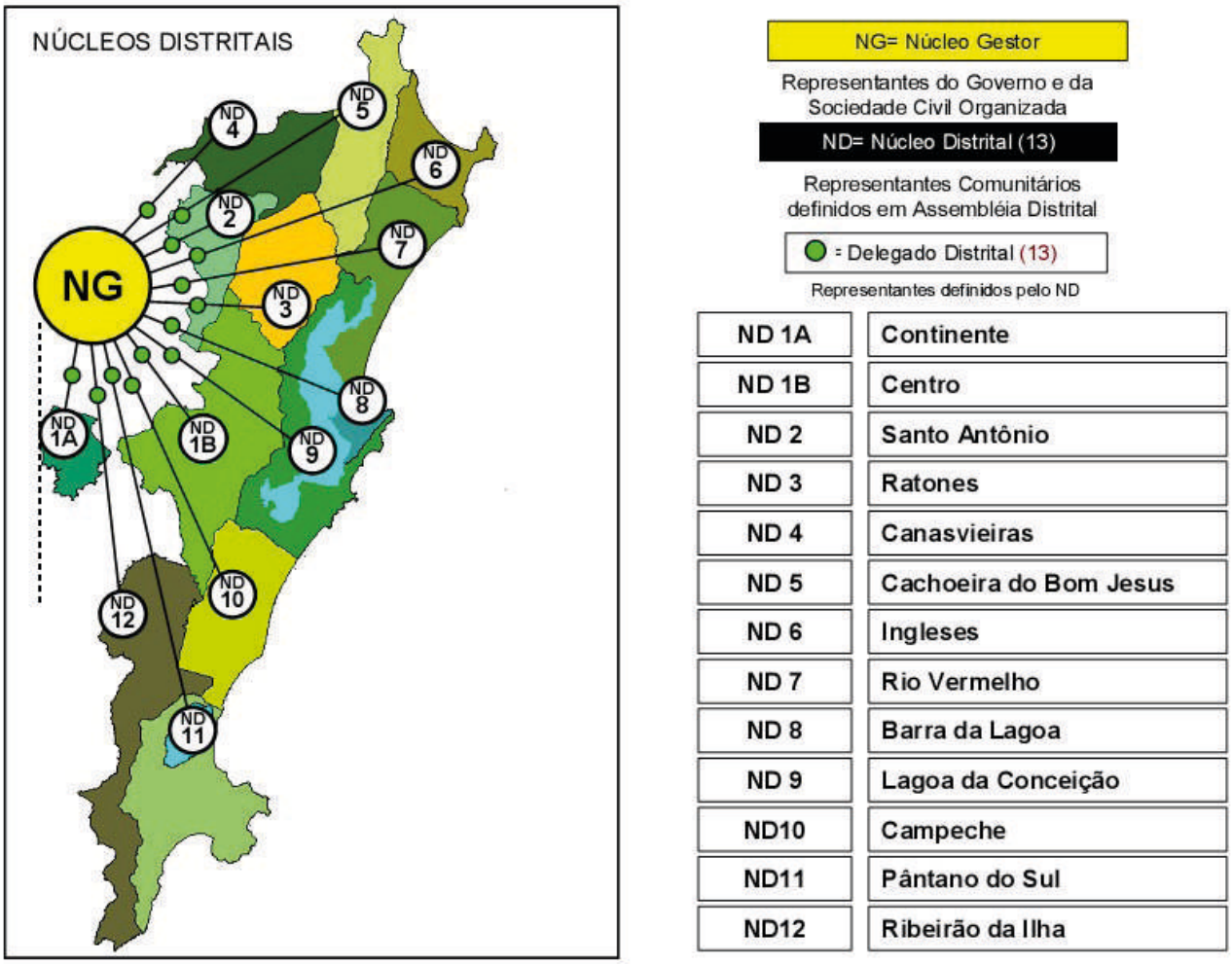


Figura 16. Núcleos Distritais. Fonte: IPUF apud. SABOYA, 2010.

Composição Núcleo Gestor Municipal	
Poder Público: 10	IPUF - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis SMDU - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano SME - Secretaria Municipal de Educação COMCAP - Companhia de Melhoramentos da Capital SMS - Secretaria Municipal de Saúde FLORAM - Fundação Municipal do Meio Ambiente SMHSA - Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental PGM - Procuradoria Geral do Município SMFP - Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento SMC - Secretaria Municipal do Continente CREA/SC - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
Ents. Acadêmi-cas e Conselhos municipais: 3	UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina Conselho Municipal de Segurança
Entidades Empresariais: 2	Sinduscon - Sindicato da Construção Civil da Grande Florianópolis CDL - Câmara dos Lojistas/ACIF - Associação Comercial e Industrial
Ents. de Classe e Sindicais: 2	IAB/SC - Instituto de Arquitetos do Brasil OAB/SC - Ordem dos Advogados do Brasil
Movimentos sociais: 5	UFECO - União Florianopolitana de Entidades Comunitárias FMMC - Fórum Maciço do Morro da Cruz Fórum da Bacia do Rio Ratones Associação Amigos do Estreito AMABA - Associação de Moradores e Amigos do Bom Abrigo
Representantes Distritais: 13	Distrito Sede - Ilha Distrito Sede - Continente Ratones Santo Antônio de Lisboa Ribeirão da Ilha Campeche Pântano do Sul Ingleses do Rio Vermelho São João do Rio Vermelho Cachoeira do Bom Jesus Canasvieiras Barra da Lagoa Lagoa da Conceição
Movimentos Ambientalistas: 2	Aliança Nativa (Federação Catarinense de Surf) Instituto Sócio-Ambiental do Campeche
Movs. culturais: 1	N/C
Movs. de Mobilidade e Acessibilidade: 1	Floripa Acessível

Figura 17. Composição do NGM e suas representações. Fonte: Elaboração própria, com base nas atas de audiências públi-cas e reuniões do NG (2006-2013); ROCHA, 2015; SABOYA, 2010.

Aqueles eleitos para representar cada um desses Núcleos Distritais compuseram o NG juntamente de outras entidades, que se somaram de acordo com a Fig. 17 para totalizar 39 membros (IPUF apud. ROCHA, p. 78)

Cada Núcleo Distrital elegeu um representante titular e um suplente para sua composição, esses definidos como Delegados Distritais para atuar como emissários de seus próprios distritos. Como responsabilidades desses Delegados, segundo Rocha (2015), destaca-se a o agrupamento e transmissão dos interesses comunitários, bem como das pautas e definições tiradas do Núcleo Distrital (ND) para o NG e vice-versa. Para tanto, os representantes deveriam participar das reuniões do NG, bem como trabalhar em conjunto com o técnico designado da prefeitura, tanto para colaborar com as leituras técnicas quanto para obter auxílio técnico que alimentasse a construção da leitura comunitária por parte do ND. Isso significa que cada distrito teria acompanhamento de um técnico da Prefeitura que colaborasse com os trabalhos do ND, tendo então supervisão do IPUF. O NG estaria diretamente ligado a este último, assim como com todos os outros atuantes no processo, conforme diagrama da Figura 18:

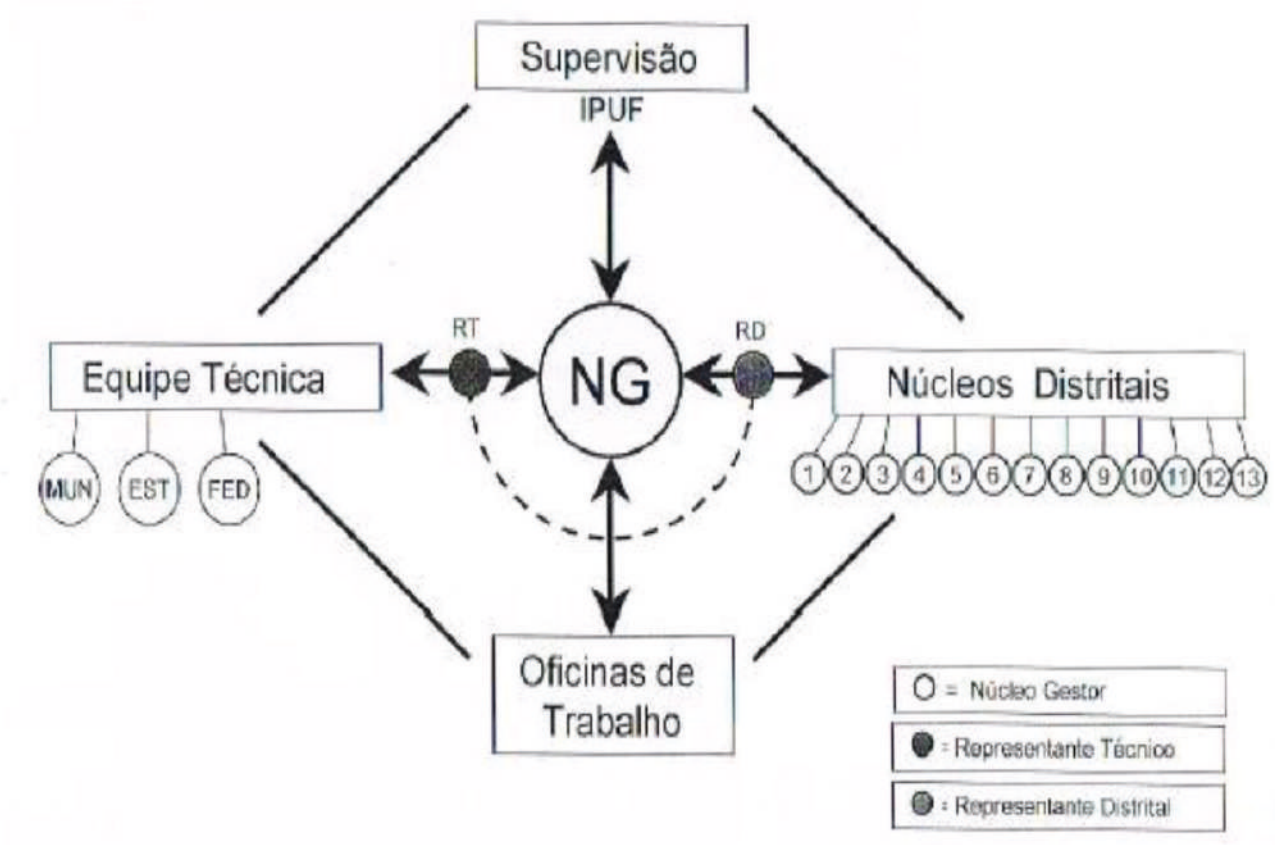


Figura 18. Organograma funcional Plano Diretor Participativo. Fonte: IPUF apud. ROCHA, 2015, p. 80

Afim de identificar os principais problemas estruturais e ambientais relativos a cada região, o poder público promoveu diversas leituras comunitárias entre os 13 distritos do município no período de 2006 a 2008. Fazendo um diagnóstico das regiões, foram produzidas diretrizes, afim de que se incorporassem, posteriormente, ao Plano Diretor. As atas e registros dessas leituras comunitárias foram armazenados pelo próprio IPUF, deixando, em teoria, um registro público. Para a pesquisa de Rocha (2015), um compilado das 87 atas de reuniões Públicas do PDP de Florianópolis, mais do-

cumentos relacionados à Elaboração do Projeto de Lei do PDP compreendidos dentro do processo de 2006 a 2013 de elaboração foram enviados por e-mail a partir de um ofício.

Apesar da Lei nº 12.527 de novembro de 2011, que regulamenta o direito constitucional de qualquer pessoa física ou jurídica obter acesso a informações públicas dos órgãos e entidades, esses documentos, em poder do IPUF, fizeram-se inacessíveis. A justificativa dada pela equipe foi a desorganização dos arquivos em gestões anteriores. Sem critérios de nomeação e armazenamento, segundo os técnicos do próprio órgão, os documentos relativos a todo o processo participativo até 2014 perderam-se entre tantos outros arquivos no sistema do IPUF, tornando-se inviável encontrar e reorganizar os cerca de sete anos de documentação reunida à época para consulta pública. Outro possível motivo da indisponibilidade dos materiais teria sido a apreensão de equipamentos do IPUF pela Polícia Federal na Operação Moeda Verde[20], como apontado em entrevista (A9A, 2020). Esses arquivos de atas, então, foram resgatados a partir de contato direto com Rocha (2015), sem cooperação do IPUF para a coleta deste material.

A fase de Oficina Municipal, para consolidar as propostas, levaria às fases finais dos trabalhos, com a elaboração do Projeto de Lei do PDP e organização de Audiência Pública para sua ratificação e envio à Câmara dos vereadores (CMF) para aprovação, conforme Figura 19. Essa última etapa, no entanto, sofreu grandes e extensas reviravoltas, não se consumando, como será verificado.



Figura 19. Fluxograma de Trabalho do Plano Diretor Participativo. Fonte: IPUF apud. ROCHA, 2015, p. 81

As audiências distritais que elegeram os representantes dos NDs foram, então, realizadas, identifi-

20 . A Operação Moeda Verde foi deflagrada em 2007 e promovida pela Polícia Federal, investigando negocia-ções de propina por liberação de licenças ambientais e autorizações de empreendimentos irregulares no município de Florianópolis, mais especificamente na praia de Jurerê Internacional. A operação resultou na condenação de servidores públicos, pessoas físicas e jurídicas, dentre essas, uma série de agentes ligados ao grupo Habitasul, empresa de forte atuação no mercado imobiliário do município, preponderantemente do norte da Ilha.

cando os atores sociais da cidade, suas formas de organização social e territorial, "sob a perspectiva de construção de uma nova cidade menos conflituosa e excludente, e dependente da participação de todos" (ROCHA, 2015, p. 84). Com isso, de acordo com diversos autores (COELHO; DELLAGNELO, 2015; SANTOS; PEREIRA, 2015; SANTOS, 2015a; PEREIRA, 2015), definiram-se *ao menos* duas visões bastante evidentes sobre o urbano que disputaram seu espaço no processo de produção do PDP: aquela advinda do paradigma da cidade-direito, e aquela que carregava o paradigma da cidade-mercado. "(...) tinha interesses, né, de pessoas poderosas com outro olhar para a cidade, né?! E não um olhar comunitário, um olhar mais popular. Com outros interesses de articulação imobiliária, né" (A12A, 2021).

Em outras palavras, "havia os que reconheciam os agentes como clientes, consumidores, com interesses privados que impediam a construção de uma esfera pública representante do interesse coletivo, mas havia quem advogasse outra lógica de planejar" (COELHO; DELLAGNELO, 2015, p. 146). Evidentemente, como será verificado mais à frente, que uma miríade de interesses e visões de cidade se dividiam em formas múltiplas, sem caracterizar uma simples formação de duas oposições em bloco e que, também, não necessariamente logravam se agrupar e formar uníssonos.

Findadas as 13 Audiências Distritais que elegeram os seus representantes, a disposição dos cargos se consolidou. Apesar da limitação das quantidades de votos[21], alguns dos nomes escolhidos atravessaram vários anos fazendo papel de representação de seus distritos frente ao Plano Diretor, com casos que conquistaram capital político para permanecerem em posições de representação direta até hoje. Não obstante, essa disposição ainda sofreria várias alterações, chegando a necessitar até de novas Audiências Distritais, tendo também muitas trocas de cadeiras ao longo do processo.

A modicidade em termos de quantidades de votos para o preenchimento das cadeiras representativas de alguns dos distritos deflagra a limitação na abrangência da discussão sobre participação no PD e de sua importância na esfera pública do município naquele momento, ou seja, como se encontrava a efetiva mobilização da sociedade civil em torno do processo participativo. Essa deficiência, conforme delongaram-se as disputas que arrastaram o processo por anos além do esperado, também levantou questões sobre a adequação dessa representatividade: deveria um indivíduo se manter ocupando legitimamente uma posição dessa estirpe 7 anos depois sem a realização de novo processo eleitoral? (E3, 2021)

Observando-se o desenho institucional de representação escolhido para a realização das discussões e deliberações sobre o PDP de Florianópolis, cabe tecer algumas considerações sobre a situação das representações difusas da sociedade civil e das diretas, feitas pelos delegados distritais, pela complexidade do papel de atuação política que envolve a concatenação, negociação e representação dos diversos interesses de cada segmento ou distrito de Florianópolis. Candidatando-se, teoricamente, com seu próprio rol de propostas e ideais em competição com outros candidatos e por elas prevalecendo sobre os demais, para alguns, o representante eleito para o NG teria poder de decisão representativa sem necessariamente amparar-se a todo momento em devolutivas juntos aos setores que ele representa (E3, 2021), de forma muito aproximada com um modelo democrático liberal de representação verificado anteriormente.

21 . As distritais em que estão inseridos os estudos de caso desta pesquisa, por exemplo, mesmo estando entre os distritos mais populosos do município, não acumularam grandes somas de votantes. Para o Distrito Sede Ilha, o representante titular e seus suplentes receberam, respectivamente, 95, 68 e 49 votos; No Continente, foram 46, 30 e 22 votos para os representantes eleitos. Em Canasvieiras, finalmente, a contagem foi de 21, 20 e 10 votos para as representações.

No entanto, pondera-se que o processo participativo, nesse caso, não se propôs a colocar na figura do NGM um simples papel de poderio decisório, mas de peça de conexão entre as populações e territórios do município em uma relação de corresponsabilização (SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020) e construção coletiva de propostas. O processo, dessa forma, fica muito dependente da mobilização e organização das populações locais e de trabalhos sólidos de divulgação impulsionados pelo poder público, porém detendo também na figura daquele que ocupa a cadeira representativa um ator chave na questão do conteúdo das discussões trazidas, bem como nos resultados das votações.

Tendo poder de voto – e, portanto, de decisão – o uso da posição para a promoção de pautas individuais e projeção no cenário político das representações eleitas foi uma questão que transpareceu no processo (A12A, 2021; D3B, 2021; E8, 2021; E3, 2021; ROCHA, 2015; COELHO; DELLAGNELO, 2015), sendo apontada em outras pesquisas, por alguns entrevistados e em conversas não gravadas. "Embora muitas dessas lideranças apresentassem uma afinidade ideológica com a causa democrática, algumas delas se disponibilizaram a representar a comunidade apenas intencionando uma projeção no cenário político" (COELHO; DELLAGNELO, 2015, p. 142).

A questão da articulação de pautas coletivas também seria afetada por limitações na adesão popular, essa muito motivada pela falta de informação. "A tomada de decisão nas comunidades era basicamente coletiva; porém, quando não havia iniciativa, quem decidia era o representante distrital" (COELHO; DELLAGNELO, 2015, p. 149). Determinadas comunidades, principalmente aquelas em situação de vulnerabilidade, pouco ou nada se envolveram com o processo (A1, 2021; A9A, 2020). Como não poderia deixar de ser, isso tende a afunilar o teor dos debates para aqueles que contemplem principalmente as questões e interesses trazidos pelos segmentos presentes nas discussões promovidas dentro do processo participativo. Esses grupos, por vezes à margem do processo, acabaram por trazer pouco suas pautas para a discussão. Segundo uma das representações cujo território tinha grande concentração de comunidades carentes:

> É bem precária a organização deles, e mesmo quando ela acontecia tinha as lideranças, algumas lideranças comunitárias que participavam e que eu, com quem eu me relacionava e buscava subsídios, até para tomar alguma decisão às vezes, porque eu acho que o papel mais difícil da gente que é representante, é não deliberar sobre o que a gente pensa, mas sobre o que a comunidade quer e é melhor para ela. Então é muito difícil porque eu posso pensar uma coisa, mas aquilo não ser o melhor para a comunidade então sempre eu ficava com esse dilema. Então a gente tem que ter um equilíbrio muito grande assim, entre deliberar sobre o teu posicionamento ou sobre um consenso da comunidade, então sempre buscava me subsidiar com isso. Mas é muito difícil a participação deles, porque os interesses deles são muito imediatos né. (...) é a dificuldade da carência deles mesmo, de conhecimento e de querer resolver as coisas da forma que eles achavam mais fácil né, porque realmente é a forma mais fácil, né, para todo mundo. Mas não é a melhor. (A1, 2021)

Essa adesão das diferentes comunidades e segmentos da sociedade civil, como apontado anteriormente, muito tem a ver com as questões de divulgação e sensibilização, e que, mesmo de forma não exclusiva, depende fortemente de vontade política por parte da gestão. Esse é outro aspecto que também tem grande capacidade de se sobrepor ao do desenho institucional. Para além da adesão dos técnicos ao processo participativo, ou mesmo de outros agentes diretamente ligados ao NG dentro da gestão pública, a inadequação ou limitação do apoio necessário às diferentes representações da sociedade civil tem poder de minar o processo. Rocha (2015) aponta que, nesses primeiros anos

de discussões, houveram dificuldades de se obter repasses da prefeitura relativos à necessidade de ampla divulgação para mobilizar a população e contratação de novos profissionais que amparassem o andamento das discussões.

O apoio da prefeitura nessa primeira fase de efetiva e oficial constituição das diretrizes para o Plano, segundo diferentes fontes (ROCHA, 2015; COELHO; DELLAGNELO, 2015; A9A, 2020; E3, 2021), deu-se principalmente através de um "kit de apoio". Para além do acompanhamento técnico das reuniões por um profissional designado pelo órgão de planejamento, consistia também na disponibilização de um estagiário, uma base distrital, um aparelho celular com conta subsidiada e um computador. Esse kit, no entanto, não abrangeu representações que não fossem diretas, limitando-se aos NDs.

Esse apoio, segundo Coelho e Dellagnelo (2015), foi considerado insuficiente dada a capacidade – especula-se – que a prefeitura tinha, à época, de contribuir. O orçamento da prefeitura para as ações de apoio ao processo participativo, no entanto, nunca foi divulgado. Iniciativas independentes de chamamento e divulgação, segundo as autoras, não tiveram apoio da gestão municipal, tirando autonomia das entidades representativas nas ações de chamamento e mobilização da sociedade civil. Ações mais abrangentes, como contratações de carro de som, por exemplo, limitaram-se a divulgar apenas audiências públicas, e sempre sob tutela exclusiva do poder público. Considerando a fragilidade dos trabalhos de divulgação, como destacado por Rocha (2015), a sensibilização massiva da sociedade com relação à importância da criação de um novo PDP ficou aquém do necessário, prejudicando o esclarecimento das ações em torno da elaboração do PDP no tempo, que lograsse que "as pessoas se sentissem parte de um processo que normalmente são excluídas" (IPUF apud. ROCHA, 2015, p. 89).

Essa discussão também se coloca em termos de capacitação das comunidades para entender o que se está debatendo, de forma a promover de fato sua participação efetiva. Obter um amparo, vindo por parte da prefeitura, em disponibilizar recursos como cartilhas, acompanhamento dos técnicos do IPUF nas reuniões distritais, entre outros, permitiria audiências que não se limitassem à participação das entidades e associações. O esforço de capacitação das comunidades e a utilização de um material pedagógico para elevar o nível das discussões contribuiria para um debate mais sério e diversificado.

> A falta de efetividade da administração municipal em empreender os esforços necessários para viabilizar o material e tecnicamente as condições para concretizar um processo objetivo e eficaz de elaboração do PDP, demonstrou os reflexos dos entraves burocráticos e interesses políticos por trás do processo, estendendo-se nos anos seguintes. (ROCHA, 2015, p. 97)

A Gestão de Dário Berger, nesse contexto, ao mesmo tempo em que abriu portas para um processo participativo ocorrer de forma inédita, também postou-se como obstáculo a ele, por não entende-lo como oportunidade de trocas e avanços positivos para o município na questão do planejamento urbano: "o Governo Federal se colocou à disposição para incentivar a participação popular, mas esta era, para a Prefeitura de Florianópolis, mera formalidade – o que não apresentava o mesmo significado aos segmentos da comunidade envolvidos na construção de alicerces democráticos à gestão da cidade" (COELHO; DELLAGNELO, 2015, p. 144). De certa forma, a questão da limitação da participação também vem à tona aqui por incluir no processo participativo as associações e entidades, mas não de fato a população (ROCHA, 2015).

Ainda assim, mesmo que de forma limitada nesse contexto, a organização e ímpeto da sociedade civil foram chave para elevar a abrangência do processo, em seu início, por duas vias: uma, pela criação de um fundo próprio para o NGM, angariando recursos dos setores mais beneficiados ou pressionando por emendas que liberassem recursos na CMF; outra, pela formação de uma comissão especial que visasse somente pressionar o prefeito. Sob pressão de ter o PDP recusado na plenária, a prefeitura (PMF) foi obrigada a ceder recursos para amparar os distritos (ROCHA, 2015). Os trabalhos, então, foram levados para os distritos principalmente pelas representações distritais, e ali, cada um teve seu próprio processo

> Quando a gente discutia principalmente aquela parte mais burocrática, que levou muito tempo e na minha opinião eram debates inócuos e desnecessários os debates sobre a questão daqueles pormenores para discutir um regimento interno do funcionamento do núcleo gestor, entendeu? Então assim, eram coisas tão pormenores que a gente não conseguia avançar. Eu lembro que eram reuniões, no começo eram semanais, depois foram quinzenais, depois mensais, e a gente não conseguia em uma reunião de 3h avançar um parágrafo, porque assim se criaram conflitos de tal monta que o que a gente menos discutia era o plano diretor. Então acho que esse processo foi desgastante.
>
> [...] eu acompanhei toda parte do levantamento das demandas que a gente fez questionário, a gente fez reuniões nas comunidades, a gente utilizava as escolas para poder reunir a comunidade, as lideranças comunitárias, a gente visitava as comunidades junto com as lideranças comunitárias com prancheta na mão. Coisas assim, que hoje, sabendo como funciona o plano diretor, eu não faria isso de novo, porque isso é função do poder público fazer e não nossa função, a nossa função é mais na orientação da comunidade mais nesse sentido, mas na época a gente botou a mão na massa porque era tudo muito novidade. (A15B, 2021)

Relatou-se, além da dificuldade de clareza metodológica comumente apontada (SABOYA, 2010; COELHO; DELLAGNELO, 2015; A15B, 2021; A9A, 2020), também uma deficiência no avanço dos materiais de suporte condizente com a progressão das discussões nos distritos (A12A, 2021). Após as Oficinas Distritais, viriam as Oficinas Municipais, conforme o fluxograma de trabalho. Delas, sairiam o macrozoneamento do município e o Projeto de Lei das Diretrizes Gerais do Plano. Os trabalhos, porém, se arrastaram, pelas dificuldades de se obter apoio técnico para a realização das Oficinas, dados, transparência, bem como pela continuidade da falta de recursos para manter os distritos em condições de trabalho, gerando desconfiança e desmobilizando, aos poucos, as populações envolvidas com as Oficinas. “As energias dos representantes distritais estão se esgotando, pois é difícil manter a população mobilizada por mais de um ano de trabalho” (IPUF, apud. ROCHA, 2015, p. 94)

Apesar desses entraves, as representações dos movimentos sociais tiveram boas relações com o corpo técnico do IPUF responsabilizado pela condução do processo participativo, principalmente na figura do Secretário Ildo Rosa, presidente do NG nesse período (ROCHA, 2015; COELHO; DELLAGNELO, 2015), e que deu ampla abertura para as representações influírem na condução do processo, o que argumenta-se que até seria um dos responsáveis por criar alguns dos entraves que viriam à frente (A9A, 2020; E8; 2021).

“(...) o IPUF, por ser um órgão de planejamento, era um órgão eminentemente político, apesar de alguns técnicos buscarem defini-lo como órgão técnico para não vinculá-lo a algum partido político, mas a sua ação é uma ação política” (WOLFF, 2015, p. 126-127). A postura política por parte

da coordenação de Ildo Rosa, buscando envolver os participantes no processo e cedendo aquele espaço para deliberação, mas sem uma capacitação adequada, definição de limites para os assuntos a serem tratados ou conjunção com os aspectos técnicos do Plano, resultou em um conjunto de diretrizes e demandas ainda descoladas do universo da técnica no planejamento urbano, enquanto o IPUF e o Poder Público tomavam decisões em paralelo e sem subordinação ou supervisão do NGM. A condução dos trabalhos mantendo esses dois universos em separado, certamente, levou a conflitos quando, eventualmente, foram sobrepostos.

O levantamento de demandas das entidades envolvidas foi, em grande parte, realizado sem um modelo metodológico unificador, e abrangeu assuntos diversificados e que estavam até fora da alçada de um plano diretor (A9A, 2020; A15B; 2021; SABOYA, 2010). A deficiência em um direcionamento claro dos assuntos nas discussões promovidas dentro dos NDs, fugindo das suas próprias atribuições, portanto, resultou em uma miríade de diretrizes nas mãos do IPUF, somando 3.244 delas (SAMPAIO, 2016). Nesse contexto, "Após a entrega da documentação referente a esse levantamento ao Poder Público, os estagiários do IPUF, sem uso de metodologia específica, sintetizaram as inúmeras diretrizes em apenas trinta e três, e o resultado final foi apresentado à prefeitura em 3 de dezembro de 2008, para a provação em audiência pública" (COELHO; DELLAGNELO, 2015, p. 149).

Ao mesmo tempo, a manutenção das discordâncias sobre variados assuntos, perpassando questões de metodologia, condução, conteúdo e composição, criaram para o NG e para a elaboração do PDP uma diversidade de desgastes. Esses, não só minaram o ímpeto das representações, a adesão da sociedade civil nos trabalhos dos distritos e a realização de eventos tais como a III Conferência da Cidade, como também ergueram barreiras pela desconfiança, dificultando os trabalhos para o poder público e os técnicos do IPUF (ROCHA, 2015; E3, 2021; L1, 2020).

> [...] as discussões que nós tivemos, e acho que foi o grande erro da sociedade civil organizada, é de bloquear o processo que estava sendo feito no primeiro momento. Né? Onde os questionamentos, eles não tinham muita base, mas sim questionamentos mais políticos, e a gente acabou não evoluindo a partir das diretrizes, porque, ajudei a organizar, a sistematizar as diretrizes de todos os distritos. Eu [...] me coloquei à disposição, junto com a equipe lá do IPUF, mais algumas pessoas, nós criamos um modelo de rastreamento, de rastreabilidade de todas as diretrizes e demandas, e fizemos uma separação de diretrizes e demandas do plano diretor. " Ah, quero asfaltar minha rua" Asfaltar a rua não é objeto do plano diretor. É uma demanda, né? "Ah, quero iluminação e não sei o que". A gente separou isso e nós agrupamos em várias categorias né, ambiental, urbanística, e na hora de apresentar essas diretrizes na audiência pública, "Ah tiraram as diretrizes do distrito, jogaram fora, o IPUF acabou com elas" não, a gente separou em demandas e diretrizes. Até explicar, eles não entenderam, né, esse processo, e simplesmente aí parou por ali e aí depois teve que retomar de novo depois das eleições, e aquilo ali pra mim foi um processo que deu início a toda essa procrastinação do plano diretor. (A9A, 2020)

Parte das discordâncias apontadas também se dão pela profunda diferença entre os paradigmas de cidade-mercado e cidade-direito anteriormente citados que gravitaram em torno da elaboração do Plano Diretor Participativo (PEREIRA, 2015; SANTOS; PEREIRA, 2015; SANTOS, 2015a). Segundo Pereira (2015, p. 207), "a análise das propostas que emergiram das discussões nos doze distritos de Florianópolis resultou num documento que aponta para um modelo de cidade que se aproximaria da cidade-direito", enquanto diversos setores da sociedade, inclusive a Agenda Floripa 2030 e o Poder Público Municipal, teriam como pano de fundo para a elaboração de suas próprias propostas, o

paradigma de cidade-mercado.

Destaca-se, dentre essas discordâncias, uma proposta de defeso para a ilha, que ganhou força no NGM dentro da pauta ambientalista, proposto inicialmente para ser feito de forma provisória em determinado momento da formulação do Plano Diretor, enquanto este estivesse em tramitação (ROCHA, 2015).

> [...] Florianópolis tem as pessoas que gostariam de preservar e manter o espaço e tem as pessoas que querem construir porque o metro quadrado aqui é bem valorizado. Então, você vende natureza, você vende meio ambiente, mas você quer construir. *inaudível* Essa é a grande discussão, né? dos... que teve aqui também nas eleições, de você poder fazer qualquer coisa, tem os que não querem fazer nada, né? E tem os que querem fazer tudo. E a gente não consegue fazer, não consegue andar. Esse é o problema. (A9A, 2020)

Essa pauta é entendida por diversos agentes, talvez por equívoco, como uma proposta definitiva para o planejamento urbano do município, e também serviu como um aglutinador de diversos grupos de interesse sob essa pretensa reivindicação e reduzindo visões diversificadas sobre a produção do espaço urbano a uma espécie de visão única radicalizada. No caso de realmente ter se expandido como proposta efetiva, certamente contempla apenas setores desse grupo.

Denota-se que, mesmo teoricamente sendo impulsionada pelo paradigma da cidade-direito, essa proposta é simultaneamente elitizadora, por ignorar qualquer aspecto das questões mercadológicas da produção urbana que afetam profundamente aqueles que poderiam ter acesso à terra urbanizada de Florianópolis (E3, 2021). É importante destacar também que a oposição cidade-direito versus cidade-mercado não necessariamente se alinha com as oposições criadas entre os grupos interessados em diferentes graus de preservação versus crescimento urbano e densificação construtiva do município.

> (...) um grupo da cidade acredita que se a gente parar de construir nós vamos melhorar a qualidade de vida, nós vamos manter nossas belezas naturais, tudo isso vai acontecer magicamente se a prefeitura parar de dar alvará, é assim e pronto. É uma visão bem simplista, a gente até tem uma conversa que diz, "olha eu acho que para a gente resolver isso de vez, a gente precisava explodir as duas pontes, impedir o aeroporto de funcionar" eu acho que a gente consegue esse propósito, sim. Que as pessoas que têm dinheiro vão ficar na ilha e os pobres vão ter que sair nadando e ir para outro lugar e pronto. Porque, como é que vamos sobreviver, né? Então, essa visão simplista, ela mora na ilha. (D3B)

Certamente que a questão de definir legislações que restrinjam atividade da construção civil é uma questão à parte, e que, assim como para diversas cidades brasileiras, a proposta do defeso não atingiria de maneira satisfatória qualquer dos problemas a serem enfrentados. Deve-se, para tanto, levar em conta o histórico da produção do espaço urbano informal do município, e as limitações que qualquer questão legalista dentro desse tema enfrentou nesse processo. De qualquer maneira, mesmo sendo uma das que fez mais "barulho", a pauta ambientalista do defeso não colheu grandes frutos. Ao mesmo tempo, encontrou correlatos, que se fundaram em outras questões, em geral ligada aos territórios representados, e que encontraram seu espaço dentro do Plano Diretor Participativo. A força desse tipo de pauta pode inclusive também ter se dado pela própria constituição do NG. Considerando-se a distribuição da população florianopolitana sobre o território do município, para além das representações difusas especificamente concentradas nas pautas ambientais, diversas das

treze representações diretas dos distritos provinham de territórios com ainda baixa consolidação urbana e avizinhados a paisagens naturais cuja preservação também era de seu interesse. Proporcionalmente, diante da concentração de contingente populacional nos distritos sede insular e continental, esse tipo de discussão teve muito mais espaço para ser promovida dentro do NG, ganhando maior reverberação e sobrepondo-se às demais.

Os esforços, principalmente por parte dos movimentos comunitários em limitar os gabaritos de determinadas localidades nos distritos, rendeu discussões e também dependeu de forte organização e capacidade de exercer pressão. Campeche, Ratones, Barra da Lagoa, entre outros, foram citados como casos que obtiveram sucesso, nas etapas seguintes do plano, em se contrapor às propostas de maior adensamento trazidas pelos técnicos e representantes do Poder Público envolvidos (E3, 2021; E8, 2021; A9A, 2020; COELHO; DELLAGNELO, 2015; COELHO; DELLAGNLEO; KANITZ, 2014; ROCHA, 2015; SAMPAIO, 2016).

> O processo de elaboração do plano diretor de Florianópolis, ele trouxe a dimensão territorial para a discussão. Que não foi uma coisa muito comum nos outros planos. Então nós trouxemos aí a questão dos distritos né, nós tivemos treze representantes dos distritos que falavam do território mesmo, (...) foi interessante porque a dimensão territorial trouxe essa questão de se apropriar, de se apoderar, o distrito, e buscar soluções para aqueles espaços né, que não é exatamente a função do distrital, mas a comunidade em alguns momentos entendeu que isso era interessante. Então é essa questão, e as decisões e as discussões que nós tivermos, elas sempre foram levadas para o Núcleo Gestor e as discussões, elas de alguma forma elas foram respeitadas, né. Nas diretrizes que foram estabelecidas, muitas delas que nós estabelecemos enquanto núcleo, elas estão de alguma forma dentro do projeto de lei, da lei 482/2014. (A9A, 2020)

Denota-se, no entanto, a possível contradição desse tipo de proposta nos seguintes termos: até que ponto as questões de cidade-direito não estiveram realmente ocultando questões fundadas na cidade-mercado imbuídas nas pautas trazidas pelos distritos? De uma maneira ou outra e, apesar de feita por vezes de forma inconsciente, essa questão foi levantada de diversas formas entre os entrevistados, revelando uma possível mentalidade exclusivista por parte de alguns setores envolvidos.

As pautas, que por vezes foram movidas por um real interesse de proteção ao ambiente natural, à paisagem e aos aquíferos (L1, 2020), pela dificuldade que o município enfrentaria em prover os serviços e infraestruturas já saturados, entre outros, não se limitaram a esse universo. Também incluíram, por exemplo, demandas de regularização de desmembramentos irregulares em áreas rurais e primazia pela monofuncionalidade residencial e espraiada da ocupação urbana. Pela gênese de algumas dessas pautas, revela-se por vezes, em detrimento de uma priorização do dito "interesse público", um aglutinamento de interesses individuais, buscando, fundamentalmente – remanescente à lógica liberal de democracia -, se sobrepor politicamente a outras soluções de cidade que não atendessem a suas demandas particulares. De acordo com um representante do Legislativo entrevistado, que também acompanhou o processo de produção do plano desde seu princípio, esse grupo era bastante identificável dentro os atores:

> A classe média, que é aquela que quer residencial exclusiva. A classe média que eu digo é aquela do bunker, que quer ficar fechadinha, Alphaville [...]. O plano diretor tem suas turminhas, sabe. A classe média é aquela que só vê os seus interesses. E defendia mas quer silêncio, como diz aquele arquiteto lá de São Paulo, mas se não

> me engano que é professor lá, as "zonas de tranquilidade". Eles querem, mas pra eles né, o resto que se ****. [...]. Então essa classe média participou muito do plano diretor, mas com seus interesses. (L1, 2020)

Ou ainda, na visão de um dos entrevistados ligado ao executivo:

> O que realmente interferiu no plano diretor, foi bem claro. Campeche não deixou fazerem mais que quatro pavimentos lá. Limitou gabarito. Campeche brigou muito por isso. Eles nunca entenderam que a verticalização protegeria mais o território. E aí eles obrigaram a prefeitura a deixar em quatro pavimentos o limite. Na Lagoa, dois pavimentos, também foi um erro, na Lagoa já tem três pavimentos. Então vai chegar uma hora que não vai ter espaço para ninguém mais na Lagoa e nem no Campeche. Ratones segurou bastante, também vejo que ali em Ratones tem alguns equívocos, eles tinham áreas grandes e subdividiram em vários terreninhos para os irmãos, mas foram morrendo, foram deixando, terrenos grandes, eles foram ocupando, e o que eles queriam era regulamentar essa situação. E da parte dos empresários, que estavam dentro do núcleo, eles se afastaram quando eles ficaram atuando aí sozinhos, os empresários se afastaram deles, eles ficaram batendo cabeça sozinhos. Contribuição para o plano diretor mesmo que eles fizeram foi o controle do gabarito. (E8, 2021)

A tensão entre a manutenção de limites construtivos mais severos no município (ou sua intensificação em nome da preservação ambiental) versus a dimensão do exclusivismo na ocupação do território florianopolitano, no entanto, não pressupõe que a resolução do problema se encontraria na densificação do uso do solo. Dado que o valor de determinado imóvel é influenciado por uma miríade de fatores, dentre eles, a sua localização e a expectativa em torno de seu uso e do uso de seus arredores, uma maior liberação dos limites construtivos em determinada região de Florianópolis tenderia, na verdade, a uma exorbitante valorização dos imóveis tanto de forma imediata quanto no decorrer do processo de efetivação desse maior adensamento (SMOLKA, 2011; A15B, 2021). A questão do aumento de gabarito, correspondente em Florianópolis a uma das mais acirradas discussões sobre os parâmetros urbanísticos no município, também não necessariamente significa adensamento populacional, e muito menos moradia acessível para as populações, como também já foi verificado, por exemplo, observando-se as experiências de verticalização nas OUCs já implementadas no país.

As formas de atacar o problema que mais ganharam projeção no país, a produção de habitação de interesse social e a regularização fundiária, não encontraram muito espaço dentre as disputas ocorridas no âmbito do Plano Diretor. Nos espaços participativos em torno da produção do PDP, foi uma questão trazida em determinadas comunidades, mas que teve seus resultados redirecionados a outras instâncias, alimentando intervenções feitas no âmbito de programas do governo federal, e não exatamente concentradas em prover moradia às populações (A15B, 2021). O Maciço do Morro da Cruz, formação geológica que forma uma barreira física de norte a sul na Sede Insular e que concentra a maior parte de suas comunidades irregulares, é o principal exemplo disso no município.

> No caso das comunidades, como nós representamos o Maciço do Morro da Cruz, o Maciço na época ele já tava sofrendo intervenções do governo federal, na questão de urbanização e tudo isso. Então motivou muito mais a comunidade a participar do debate. Foram muitos debates, foram assim, como é que eu vou te dizer, foram muitas reuniões comunitárias, porque como o Maciço compreende toda a parte das comunidades que praticamente tem no centro da cidade, ou seja, uma parte do

> centro da cidade que não é o centro em si mas da parte do morro, a parte do José Mendes, a parte do Saco dos Limões, ou seja toda a parte que a gente fala do "volta à Ilha". São inúmeras, eu nem lembro mais de cabeça quantas comunidades são, mas assim são mais de 30 comunidades no Maciço. Nós éramos os representantes do Maciço do Morro da Cruz, então nós tínhamos muitas reuniões com as lideranças dessas comunidades para justamente trabalhar com eles o desenho urbano das comunidades. As demandas que foram levantadas depois foram, muitas delas foram absorvidas pelo próprio poder público para se transformar em um projeto de intervenção no Maciço do Morro da Cruz através de recursos do Ministério das Cidades, do governo federal. Foi um projeto gigantesco que trabalhou a questão de muros de contenção, trabalhou a questão da habitação, trabalhou a questão da ligação entre as comunidades que não tinham, porque a rua chegava até um certo ponto no morro e aí não tinha ligação com a outra comunidade. Hoje o morro do maciço é ligado por cima do morro. São várias comunidades que têm ligações e isso se deve ao próprio levantamento que foi feito durante esse processo do plano diretor. (A15B, 2021)

Evidentemente que o embate entre cidade-direito e cidade-mercado, nesse contexto, entra em colisão. A melhoria urbana por si só, assim como a provisão habitacional via programas habitacionais governamentais somente, combinada com a garantia da propriedade privada, não é suficiente. Essas iniciativas, sem a complementariedade de políticas voltadas à educação e ao emprego, entre outros, para uma real mudança na condição de vida do indivíduo alvo, na verdade preponderantemente proporcionam a injeção de investimento público nas dinâmicas do mercado imobiliário. A valorização decorrente das melhorias altera os preços do solo, mas não garante a fixação da população de baixa renda em seu território que, desprovida de melhorias de renda, tende a se deslocar para regiões com custos de moradia condizentes com sua capacidade de pagamento em regiões periféricas. Novas populações de maior renda, nesse processo, tendem a se instalar na localidade, substituindo a anterior e configurando processo gentrificatório.

Como qualquer ser humano, o indivíduo que mora no Maciço busca qualidade de vida, e vê como positivas as melhorias urbanas capazes de proporcionar mobilidade, saneamento, equipamentos públicos e outros serviços que são básicos e um direito a todos os moradores da cidade. Em paralelo, esses mesmos indivíduos afetados pelas melhorias urbanas podem interpretar essa intervenção governamental como uma grande oportunidade para sua propriedade, tendo seu imóvel enquanto ativo financeiro, dada a sua valorização. Em ambos os casos, as melhorias urbanas são bem-vindas. Sem o devido cuidado – ou de forma estratégica – uma empreitada como essa pode acabar não por garantir acesso à cidade, mas impulsionar o deslocamento dessas populações para outras localizações financeiramente acessíveis, em regiões afastadas.

> Um dos grandes problemas que a gente teve aqui em Florianópolis foi que a questão da habitação popular, ela não foi um projeto encampado pelo executivo para minimizar os impactos nessas comunidades na questão da habitação, então trabalhou-se a questão de saneamento, trabalhou-se isso, mas se preparou a cidade, se preparou essas comunidades para que se vendêssemos terrenos para poder, como é que eu vou te dizer, para poder valorizar esses terrenos para vender, *para que os pobres saíssem dessas comunidades*. (A15B, 2021, itálico nosso)

Limitadas principalmente à questão dos gabaritos e pouco voltadas a solucionar ou, ao menos, mitigar o problema da habitação, que atinge diretamente o município e suas conurbações nas questões de pendularização e mobilidade, da periferização sistêmica, da especulação imobiliária e das desigualdades, as discussões que ganharam corpo no plano diretor deixaram as comunidades à mercê

do mercado imobiliário, inadvertidamente escolhendo entre a cruz e a espada. Esse processo, segundo representação da Associação FloripAmanhã entrevistada, é visto como natural e com bons olhos, na pressuposição de uma liberdade de escolha:

> (...) meu escritório advoga para pessoas de várias classes sociais, então a gente tem contatos e algumas chegam para mim e falam assim: "doutora estão dizendo que isso aqui vai ser horrível para a gente, para o nosso terreno, mas eu tenho uma desconfiança que isso vai valorizar o nosso terreno e eu queria tanto que valorizasse porque eu tenho essas e essas expectativas". Então as pessoas estão pedindo, né? Aí tem um fenômeno curioso, porque é, onde eu estou fica na base do morro, e o meu escritório recebe muita gente que tem imóvel no morro né, e eles vêm me dizem: "a senhora não quer comprar o meu imóvel? E não sei quê, né, eu tenho muitos amigos arquitetos que falam assim: não, eles não podem vender, isso vai causar um fenômeno de gentrificação" né, aí eu brinco com alguns, "olha, os arquitetos disseram que vocês não podem vender não, vocês vão fazer gentrificação, vão substituir vocês que são os nativos aqui por gente de fora, os carinhas bacaninhas que andam de bicicleta com as roupinhas toda assim, meio estranha". Aí eles falam assim: "um horror esse morro nojento, quem é que quer morar [inaudível] essa rapaziada, que more nesse morro. Eu quero é ir para um lugar melhor, doutora. Dá um jeito de comprar esse meu negócio" Então assim, lá no Conselho da Cidade, a possibilidade de alguém vender um lote no morro é a gentrificação, é o capeta, e as pessoas do morro estão loucas, que tenha um pessoal com pernas bem fortes, e que não precise ficar carregando muita compra para a família, que compre seu lote em algum lugar que valorize adequadamente, comprar um lugar mais acessível, mas adequado para si né, então assim, isso tudo não é percebido porque o diálogo dos intelectuais fica muito numa esfera longe da realidade, né? [...] hoje é um lugar que tem elementos para receber requalificação urbana, e nem todo mundo está disposto a querer morar num lugar inacessível né, então pronto. Eles querem sair de lá e aí tem uma visão inclusive na cidade que eles não deveriam querer sair de lá como se fosse uma traição, né? (D3B, 2021)

Ironicamente, ao dispor de forma reducionista sobre uma pretensa manipulação por parte de grupos defensores do direito à cidade, "[...] um grupo que vê a cidade como um Paraíso na Terra e que não quer mais pessoas perto de si, verdadeiros "nims" é isso que são, e se utilizam de discursos de proteção dos desvalidos, dos insuficientes" (D3B, 2021), essa mesma representação sintetiza um aspecto chave do processo que transfere, de boa vontade, essas populações para regiões longínquas àquelas de interesse do município: "Essas pautas não aparecem no contexto das disputas urbanas, por isso que eu te digo, a disputa de verdade não aparece, ela não apareceu ainda, porque as pessoas não estão ainda conscientes de tudo aquilo que poderia ser reivindicado né, não tem essa consciência" (D3B, 2021). Desde o início do processo de construção do Plano Diretor até o âmbito das discussões do Conselho da Cidade realizadas atualmente, ataca-se e discute-se, dessa forma, a questão dos gabaritos e limites construtivos, mas sem responder de forma satisfatória à questão da habitação e do direito à cidade. Enquanto isso,

> "[...] quem tem dinheiro mora na ilha, quem não tem pode procurar um lugar na periferia. Periferia que digo assim, nas cidades próximas: Biguaçu, São José, Palhoça, ou então muito distantes, que foi o caso do Rio Vermelho, que cresceu muito e que, se você for ver, é para onde muitas pessoas que venderam seus terrenos, que moravam ali naquela região da Agronômica, que são locais valorizados, venderam seus terrenos e foram comprar habitações lá, que demora duas horas para chegar

no centro da cidade" (A15B, 2021).

3.2.1. AS SUCESSIVAS VERSÕES DE PLANO DIRETOR E SEUS AGENTES ENVOLVIDOS

Dentro do quadro de disputas e desgastes anteriormente visto, no fim do ano de 2008 (CARLESSO, 2019), ocorre uma virada em relação ao andamento do PDP. Em um momento delicado, em que agentes da prefeitura estavam envolvidos com denúncias de fraudes e criação de condicionantes para legalizar a construção de empreendimentos imobiliários dentro de APPs, sob investigação da Operação Moeda Verde (ROCHA, 2015), o poder público contrata a Fundação CEPA (Centro de Estudos e Projetos do Ambiente) (COELHO; DELLAGNELO, 2015; ÁVILA; DIAS, 2013; ÁVILA, 2013; SAMPAIO, 2016). A ordem de serviço é amparar a composição do Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal. A empresa, radicada na Argentina, vence a licitação, e o Poder Público Municipal dissolve o NGM. Essa mudança causa grande revolta e acirramento político no âmbito das representações, justificado, em um primeiro momento, pela anterior previsão de inclusão do NGM no acompanhamento do trabalho até a sua finalização, e depois, pela incompatibilidade do trabalho realizado pela empresa com o material elaborado durante o processo participativo nos anos anteriores durante as leituras comunitárias.

Tendo em vista que a constituição do NG foi desviada da proposta inicial da PMF feita em 2006, a partir da contraproposta da UFECO, essa reviravolta foi explicada por alguns como ação reativa, por parte do poder público, à modificação feita para equilibrar as forças dentro do NG (PEREIRA, 2015). Outros entendem a mudança também como reatividade à força que esse modelo de participação conquistou frente ao poder executivo no andamento do processo:

> (...) na medida que os distritais, eles foram fazendo seu trabalho de leitura comunitária de avaliação, a comunidade enxergou nas representações distritais uma instância de poder. Uma Instância de decisão. Porque as demandas, elas chegavam nos distritos, nas representações distritais. E isso foi mal recebido pelo poder público. Que a comunidade demandava para o distrital, e não para o intendente ou para a prefeitura algumas questões. E aí você, perceberam isso, que estavam perdendo instâncias de poder né. E aí quando começou a discussão do processo eleitoral, acabaram com os distritos, acabaram com as representações. (A9A, 2020)

Têm, ainda, aqueles que entendem que a ruptura já teria sido premeditada, independentemente dos trabalhos realizados junto ao NG e seus resultados: "(...) uma fase de ilusão, na qual os cidadãos foram ludibriados por uma Administração que jamais teve em primazia o interesse popular" (COELHO; DELLAGNELO, 2015, p. 151).

O trabalho do Plano Diretor realizado pela CEPA em Florianópolis, apesar de ser radicada em outro país, não é o único no portfólio da empresa que tem o município como objeto (CEPA, 2017). O contato da CEPA com diferentes agentes nos anos anteriores à sua entrada oficial no palco de disputas sobre o PDP, através de contratos de outros trabalhos no município, é um indicativo de constituição de um planejamento paralelo àquele realizado nas instâncias oficiais de participação popular. Um comparativo entre os trabalhos anteriores da empresa e o conteúdo do Anteprojeto da CEPA, renomeado nesse período para "Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis" (PDDS 2010) (FLORIANÓPOLIS, 2010), expõe uma rede de propostas diversas e relações entre agentes que se confirmaria posteriormente, e que fazem confluência na figura da ONG FloripAmanhã e a Agenda Floripa 2030[22].

22 . A FloripAmanhã é uma organização não governamental cuja missão é "Contribuir com estratégias para o desenvol-

> O Floripamanhã ele acaba reunindo pessoas que historicamente atuaram na cidade né, seja porque participaram de movimentos de criação de praças públicas, participaram de movimentos de colocar a cidade num *hotspot* do turismo, do desenvolvimento náutico, de áreas protegidas, então essas pessoas já são conhecidas na cidade né, por exemplo: Florianópolis é uma das cidades consideradas patrimônio da Unesco da gastronomia, isso é um trabalho do Floripamanhã. Isso não é uma coisa simples, é uma coisa de muita labuta né, mas que traz um retorno muito grande. No turismo não é diferente. E o Floripamanhã construiu um documento que é a Floripa 2030, acho que é isso, 2030, então foi um documento que envolveu muita gente, *boa parte das pessoas que opinam na cidade contribuíram*, opinaram, então essa é a capilaridade (D3B, 2021, itálico nosso).

As propostas feitas dentro da Agenda Floripa 2030, em parte, determinaram a produção da peça de planejamento urbano oficial e influíram decisivamente na produção do espaço urbano do município, como será verificado. Dessas propostas, todas com coordenação técnica da CEPA e produzidas durante o período de constituição oficial do NGM e das leituras comunitárias e técnicas, destacam-se: a "Reserva de Biosfera em Ambiente Urbano - Ilha de Santa Catarina" (2006), encomendado pela própria Prefeitura de Florianópolis, e desenvolvido posteriormente no "Sistema Experimental de Integração de Áreas Protegidas no Contexto da Reserva de Biosfera Urbana da Ilha de Santa Catarina" (2009), com financiamento da FAPESC (Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina); O "Plano Diretor Sapiens – A Cidade do Conhecimento", encomendado em instância estadual e que estabeleceria o desenvolvimento de uma grande gleba a norte da Ilha para um parque tecnológico; e, por fim, a própria Agenda Floripa 2030, encomendada pela ONG FloripAmanhã (2008), todos feitos pela CEPA durante período oficial de produção do PDP.

O Anteprojeto elaborado pela CEPA tirou proveito de todos esses trabalhos realizados anteriormente, dentro do período de discussões do NG, para a composição de seu próprio plano, feito também em conjunto com o IPUF (E8, 2021; D3B, 2021). Dentre esses a "Agenda Floripa 2030 – Agenda Estratégica de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis e Região" é proeminente, tendo sido elaborada em conjunto com diversas entidades, com um processo participativo próprio. Dentre universidades do município e diferentes órgãos e empresas públicas, enquadram-se em meio a essas entidades aquelas de classe e empresariais, como a Câmara de Dirigentes Lojistas de Florianópolis (CDL) e o Sinduscon, Sindicato da Indústria da Construção Civil, que compuseram o NG no processo participativo oficial em todos os momentos. Empresas privadas de grande monta no município também entram em destaque, como a Koerish S.A. e a Habitasul S.A., esta última perfazendo a representação do próprio Sinduscon no NG, com forte atuação no norte da Ilha e que também está presente como cliente recorrente no portfólio de projetos da CEPA.

> Obviamente que o Floripamanhã não fez isso sozinho. A gente tem outras instituições, como a ASBEA, que reúnem muitos profissionais e eles acabam tendo muita conversa. Temos o Sindicato da Construção Civil que também aporta, temos associações de moradores que também aportam né, informações, temos os chamados conselhos de desenvolvimento que também tem as pessoas que são mais proeminentes né, e também aportam informações, enfim, é uma rede né, é uma rede que vai aportando informações e é isso que para mim ficou claro, né. (D3B, 2021)

vimento sustentável e construção da cidadania e bem-estar social", segundo o website da própria entidade, e tem apoio direto de uma série de agentes ligados preponderantemente ao setor imobiliário, da construção, turismo e tecnologia. Aguiar (2015) considera que os atores reunidos em torno da Associação e a Agenda Floripa 2030 fazem parte de um "bloco hegemônico" que objetiva adequar o município a ser cada vez mais um atrator de investimentos, próprio de uma dinâmica de mercadorização da cidade, de empresa-riamento urbano e do planejamento estratégico corporativo.

Essa noção da formação paralela de discussões através de uma rede entre diferentes entidades, de diferentes tipos, e que acabou posteriormente tendo papel deliberativo, é confirmada por diversos agentes:

> [...] eles se articulam né, ACIF, Conselho do Turismo, Conselho de Esportes, Conselho do Comércio, vários, empresários, técnicos profissionais, universidade, outras ONGs, todo mundo junto que tinha o mesmo interesse, eles se articulavam, verificavam o que estava sendo exposto pelo município sobre o planejamento, se posicionavam e entregavam um relatório para o município. (E8, 2021)

Independente de premedição ou não, o fato é que, enquanto o processo participativo do Plano Diretor se envolvia em suas próprias pautas e disputas, a esfera pública local era agitada também pelas ações convergentes das diversas entidades que gravitavam em torno do FloripAmanhã e da Agenda Floripa 2030. Mobilizaram, à sua maneira, um corpo técnico multidisciplinar e representantes diversos de segmentos da sociedade que se encaixassem como contribuidores para a formação daquela agenda, agindo para que suas ideias encontrassem o máximo de capilaridade possível sobre o Plano Diretor a ser aprovado, através de vias legítimas ou não, e frustrando o difícil e conturbado processo oficial constituído anteriormente com as lideranças comunitárias e movimentos sociais.

> Acabou que como o processo foi sendo sufocado, na verdade assim, tanto por disputas internas quanto externas, disputas internas entre as comunidades e por disputas externas principalmente ligadas ao poder econômico da cidade. Aí eu percebi que assim, que não tinha mais ânimo para participar, sabe. Eu acho que o plano diretor e esse debate todo foi muito rico, eu aprendi muito nesse debate inclusive conhecendo essas comunidades, conhecendo as lideranças comunitárias, mas que ao final foi um processo de exaustão, que a gente foi cansando. [...] Na verdade se criou uma grande expectativa, que foi inflada por parte das próprias lideranças comunitárias, que acreditaram que aquilo se transformaria em realidade, não levando em consideração a disputa que a cidade vivia. As pessoas foram cansando e foram se afastando do processo, e quem venceu o processo foi o poder econômico, ou seja, tanto que ao final foi contratado uma outra empresa para fazer, uma empresa argentina, para fazer o processo do plano diretor que fez um "*ctrl+c*" e "*ctrl+v*" de outros planos que não tinha nada a ver com aquilo que a gente tava discutindo ali (A15B, 2021).

Dessa forma, a Agenda e seu principal condutor, na figura da ONG, tiveram capacidade amplificada de impulsionar suas pautas e alcançar os gabinetes do poder público municipal por diversos meios, promovendo debates na esfera pública, nos jornais, revistas e outros meios de comunicação, construindo produtos técnicos, somando representantes diretos dos consensos da Agenda dentro do NG, e estendendo braços de articulação nas instâncias oficiais de decisão, mesmo que o FloripAmanhã não tivesse ali uma cadeira representativa oficial.

> (...) o FloripAmanhã sempre estava presente nos trabalhos paralelos que aconteciam, vamos dizer assim, ou não era nem trabalho paralelo, eles faziam o trabalho deles enquanto instituição, lá enquanto ONG, que é uma ONG patrocinada pela construção civil né, eu não sei se tu tens essa informação, mas ela foi fundada pela construção civil e então ela tem esse interesse bem focado aí. E aí ela sempre tinha os programas que eles desenvolviam lá, e um deles foi o Floripa 2030, por exemplo, depois o que eu acho que daí a CEPA participou, antes ou depois, não me lembro, ao Floripa Sustentável. E esses movimentos que aconteceram aí, que eles daí, envolviam o pessoal do Plano Diretor ou eles se envolviam na discussão do Plano Diretor,

> ou vice-versa, assim né, e acabavam, claro, trazendo para dentro da discussão do Plano Diretor o resultado daquilo que eles fazem lá fora. Então, assim, na verdade, as pessoas que estavam lá conduzindo o Floripamanhã, elas estavam presentes sempre né. As mesmas pessoas que estavam num movimento, estavam no outro, enfim, como é um processo que é feito por pessoas é natural isso. (A1, 2021)

Essa questão também se confirma na fala de outras representações distritais, na compreensão da força que essa iniciativa múltipla e organizada teve, em torno da formação da Agenda Floripa 2030, como estruturadora de um projeto de cidade para Florianópolis, e como aliciadora da atenção e das práticas do Poder Público em relação à formulação do Plano Diretor:

> (...) essa relação do FloripAmanhã no Plano Diretor, o quanto o FloripAmanhã influenciou, o quanto os debates que o FloripAmanhã realizou, não apenas com elite, mas com a classe média da cidade, fazendo oficinas, debates. Porque eles faziam isso, faziam várias oficinas e debates e isso influenciou sobremaneira na questão. Até porque quem era presidente do FloripAmanhã, Anita Pires, ela teve muita influência na cidade, ela chegou a ser vereadora num determinado período, ela tinha uma ligação muito forte com o PMDB, que governou a cidade com o Dário Berger. Então ela tinha uma influência política muito grande, e aí através dela, através desse grupo que inclusive era formado por uma classe média alta, ela teve influência direta sim, no resultado final que foi a implementação desse, né, aprovação desse plano, que na minha opinião distorceu completamente aquela visão, mesmo que romântica, que eu não discordo disso, mas era uma visão romântica, do movimento comunitário, de ter uma cidade mais igual para todos e tudo mais (A15B, 2021).

Como apontado anteriormente, nesse período, houve uma dissolução do grupo formado para fazer o acompanhamento da construção do Plano Diretor. A justificativa principal, dada pelo poder público, é que a tradução das diretrizes comunitárias e compatibilização com as leituras técnicas deveria ser feita somente pelo corpo técnico. Em desconformidade com o Estatuto da Cidade e a Resolução 25/2005 - Concidades (BRASIL, 2008; OLIVEIRA, 2012; ROCHA, 2015; SAMPAIO, 2016; SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES 2020), a mudança cortou os canais oficiais de discussão e deliberação, limitando o diálogo com as lideranças comunitárias e outras representações.

> [...] quando a CEPA estava fazendo o plano dela, houve um boicote né, ao Núcleo Gestor, ele não participou de uma forma efetiva, né. Alguns distritais, algumas pessoas, as pessoas participaram das oficinas, consegui participar de muitas delas né, eu tinha uma relação boa com eles, né? Mas a gente não teve reuniões, por exemplo, do distrito quando estava sendo feito o plano diretor da CEPA. [...]. A gente tinha algumas interações com o IPUF assim, mas a gente não tinha muito, não reverberava muito em função até do próprio processo que foi suspenso, mas foram discussões, foram feitas algumas reuniões, discutindo alguns temas relacionados a meio ambiente, sustentabilidade. Mas a gente não teve uma relação direta com o IPUF ou diálogo com a prefeitura nesse processo. (A9A, 2020)

O modelo escolhido para as poucas oficinas realizadas nesse período, por ter limitado o acesso dos materiais aos participantes, entre outras questões, abriu pouco espaço para uma real capacidade de avaliação do que estava sendo apresentado (SAMPAIO, 2016). Saboya (2010) considera a abertura feita nesse período como uma "pseudoparticipação". Uma série de estudos diversos, nesse ínterim, impulsionou o discurso técnico nessa fase (E8, 2021), servindo como ferramental para justificar as decisões políticas que estruturaram o Plano. Considerando a dissolução dos circuitos oficiais de participação pela gestão pública, a resposta encontrada por algumas dessas representações foi es-

tabelecer seu próprio grupo paralelo de discussões de movimentos sociais e bases distritais.

Constituiu-se, assim, o NG Autoconvocado do Plano Diretor de Florianópolis em março de 2009 (ROCHA, 2015; COELHO; DELLAGNELO, 2015; SAMPAIO, 2016). Apesar de ser criado como forma de resistência e disputa política frente ao Poder Público, ao IPUF e à CEPA, que agora trabalhavam para constituir e aprovar o Plano Diretor, pouco pôde ser feito para influenciar, a partir desse grupo, o andamento do Plano àquela altura. Do ponto de vista de alguns entrevistados ligados ao FloripAmanhã, ao executivo e ao corpo técnico à frente do Plano (E3, 2021; D3B, 2021; E8, 2021), os agentes que impulsionavam esse grupo pouco tinham – ou têm, ainda hoje – poucas condições de atuar para além de seu aparente papel de antagonismo político.

> [...] eu acho que eles tinham uma certa legitimidade. Eu sou bem... eu não tenho pena de falar. Eles não tinham condições de atuar como representantes, porque eles representavam a si mesmos, não todos tá? E um pessoal ali da, do Campeche que realmente trabalhou, se alinhou com uma arquiteta, ajudou eles a colocar as ideias deles no papel e isso eu acho legítimo, agora tinha alguns representantes do Núcleo Gestor que iam lá para fazer *política*.

> [...] Então para mim, o núcleo gestor ele tinha uma atuação muito mais de disputa de poder, do que de, realmente, desenho da cidade e até hoje, se tu juntar a galera para discutir cidade, eles não discutem cidade, eles discutem em quem é que vai votar, quem é que vai representar. O conselho da habitação por exemplo, todo mundo que estava lá no Núcleo Gestor, estava no conselho da habitação. [...] Eu fico, às vezes, meses sem participar das reuniões, aí quando eu participo de novo, eles estão falando a mesma coisa, então discutindo o regimento, eles estão discutindo o presidente do conselho, eles nunca conseguem entrar na discussão que é habitação. Então chegava a dar um, assim, "meu Deus tô perdendo oportunidade de estar construindo uma coisa legal". Eu acho que esse movimento à parte, que eles fizeram, foi um movimento de disputa política, foi para derrubar o prefeito da época. E não contribuiu com nada no plano diretor. (E8, 2021, itálico nosso)

De outros pontos de vista, no entanto, a autoconvocação teve saldo positivo para os agentes, entidades e comunidades envolvidos de diversas formas, mesmo que não conquistando diretamente espaço na produção do Plano naquele momento. Desprovidos de apoio e sem uma estrutura rígida e hierarquizada, os movimentos sociais ganharam autonomia, e foram obrigados a evoluir e horizontalizar suas práticas organizativas, diversificar suas formas de contato e discussão, estreitando laços, fazendo florescer novas lideranças e ampliando a mobilização popular em alguns distritos (COELHO; DELLAGNELO, 2015; COELHO; DELLAGNELO; KANITZ, 2014).

Mesmo que ainda fragmentário em termos de propostas, o movimento de negação à regressão a práticas de planejamento tidas como tecnicistas, nesse ínterim, tomou corpo. A gestão de Dário Berger, agora no PMDB, seguia em seu segundo mandato na prefeitura. Finalizados os trabalhos da CEPA, o governo se apressava em aprovar o Plano Diretor na CMF antes do fim da gestão, organizando, no Teatro Álvaro de Carvalho (TAC), a Audiência Pública em que o Anteprojeto de Revisão do Plano Diretor seria apresentado pelo então presidente do IPUF. Os presentes, no entanto – principalmente lideranças comunitárias, movimentos sociais e ambientalistas – em revolta pela descaracterização das propostas constituídas nas leituras comunitárias durante todo o processo participativo e pela dissolução do NG em 2009, impediram a continuação da apresentação do Plano da CEPA, reivindicando sua suspensão e retomada dos trabalhos do NGM interrompidos pela prefeitura (SAMPAIO,

2016). Este evento do dia 18 de março de 2010 ficou conhecido como "Tomada do TAC" (ROCHA, 2015; L1, 2020; COELHO; DELLAGNELO, 2015; SAMPAIO, 2016; CARLESSO, 2019).

Apesar da frustração percebida nas entrevistas e conversas informais por parte dos técnicos e outros agentes ligados ao executivo sobre o impedimento da aprovação do Plano naquele momento, não se pode negar a legitimidade das demandas, por parte dos envolvidos na Tomada do TAC, de recomposição do NGM e de retomada dos trabalhos nos moldes inicialmente acordados.

> (...) eu acho que teve um exagero pela parte da comunidade né, porque a comunidade, o Ildo Rosa, ele falou para a comunidade e a postura dele foi essa. A comunidade tinha que fazer o plano diretor. A comunidade que tinha que desenvolver um plano diretor. Era um plano diretor participativo. A comunidade tinha que fazer. Então teve comunidades que apresentaram um plano para a sua região né, Campeche apresentou né, o Campeche apresentou um plano diretor. Pegaram uma arquiteta lá da universidade e fizeram o plano que eles queriam para o Campeche. Lagoa apresentou, Ratones, Santo Antônio, né, o Centro, a Tapera teve algumas discussões, mas esses que eu citei realmente entregaram um plano, os Ingleses. Os Ingleses teve empresário que contratou estagiário de arquitetura para desenhar as ideias da comunidade. Eu acho que isso foi um exagero, eu acho que a metodologia correta é o órgão público organizar as ideias né, a partir de demandas da comunidade, organizar as ideias, para apresentar eixos, marcos, e a partir daquilo ali começar a desenhar as políticas e depois as diretrizes urbanísticas. Mas eles não fizeram assim, eles abriram o jogo e aí a comunidade se empoderou e chegou a desenhar de fato né, zoneamento e regras. Então isso para mim foi uma coisa assim, que ele perdeu a mão por conta disso, aí as pessoas se organizaram, tinha um representante em cada distrito e isso virou um Núcleo Gestor e o Núcleo Gestor virou inimigo, porque quando os técnicos começaram a dizer que não era assim, que a prefeitura tinha que fazer uma avaliação técnica e devolver para eles, que não seria exatamente aquilo que eles tinham entregue né, aí virou uma guerra [...] (E8, 2021)

Utilizando-se do grande descontentamento e frustração com o atropelo de um processo difícil e exaustivo, mas que tinha como motivador altas expectativas criadas pelos distritais e movimentos comunitários com aval da coordenação do IPUF, o processo de organização autônoma dos grupos cortados do processo, nesse momento, colheu importantes frutos na busca por democratização da cidade.

Como, no entanto, a somatória de forças que a associação entre esses diferentes grupos teria condições de fazer frente à iniciativa contendora que convergia no projeto de cidade trazido pelo FloripAmanhã e pela Agenda Floripa 2030, fortemente traduzido no Plano Diretor da CEPA? Frente às proposições fragmentárias apresentadas pelas comunidades, foi constituída uma proposta e um modelo de cidade que contemplavam inclusive estratégias que relacionavam o desenvolvimento da capital com o de sua região metropolitana, avançando em muito como candidata em relação às discussões ainda bastante limitadas feitas no âmbito do PDP.

Desde o princípio do processo, e mesmo com os aprendizados, com o estreitamento de laços entre as entidades, e a evolução da capacidade associativa entre esses grupos, a unidade em torno da Agenda Floripa 2030 operava em outro nível de empenho e organização, uma vez que dispunha de capital para tanto, contando com pessoal específico para concentrar esforços nas disputas em torno do Plano Diretor.

> [...] teve um movimento de resistência, mas nada assim organizado sabe, e acho que

> a gente pecava muito em muitos momentos por conta disso. Assim, eu vejo que o processo participativo, ele dependia mais das pessoas do que de uma organização propriamente dita né, então assim, teve um momento que as pessoas estiveram unidas, mas assim, não teve uma organização por trás delas, eram mais participações individuais que convergiram para o mesmo entendimento e daí formavam essa resistência. Então, isso foi criado e foi estimulado bastante lá em 2006, 2008, acho que aquele processo 2006, 2008 permitiu isso né, tipo assim, novas lideranças apareceram, as pessoas começaram a aprender sobre isso. Em 2006 e 2008, aí essas pessoas se mantiveram de uma certa forma unidas até 2014 ali, às vezes um pouco mais, um pouco menos, mas não embaixo de uma organização como o Floripamanhã.
>
> [...] Claro, por força do patrocínio deles, eles têm condições de ter uma pessoa a disposição, alguém cuidando só disso e sendo remunerado para isso né, porque o que que acontece com a participação [...], as pessoas que são voluntárias elas são voluntárias, então o estímulo delas são os valores, a pessoa tem aquilo que ela acredita que ela pode fazer, mas chega um momento que ela tem que trabalhar, que ela tem que estudar e aí, tu não consegue manter as pessoas no processo sempre. É como um FloripAmanhã consegue, eles pagavam alguém para fazer isso para eles e não era lá o dono da construtora x ou y que ia para as reuniões que organizava seminários, que lia plano diretor, fazia sugestões. Eram pessoas pagas para fazer isso. No nosso caso de participação, nós éramos voluntários. Então assim, quando você paga alguém, você pode chegar aí e diz assim, ó, eu quero isso para tal prazo, desta forma para tal dia e aí você consegue cobrar. Agora, quando você trabalha voluntariamente você não consegue cobrar da pessoa porque a pessoa é voluntária. Nós até éramos cobrados pela comunidade, a pessoa passava na rua e dizia: "Ó A1, como é que está aquela questão tal do plano?" "O que pode fazer aqui, o que que não dá para fazer ali?" Mas isso não pode acontecer, porque a gente é voluntária. Então acho que a diferença principal é essa. (A1, 2021)

E mesmo que, do ponto de vista da participação, algumas fontes tenham apontado alguma abertura para a absorção de ideias e demandas feitas fora do âmbito do gabinete nesse período da CEPA (E8, 2021; A9A, 2020), a falta de controle social do processo, de documentações publicizadas e o caráter reservado ou quase sigiloso de alguns encontros denotam uma participação muito mais selecionada e sem possibilidade de deliberação efetiva por parte daqueles consultados. Isso só foi possível com a regressão do processo participativo oficial a um modelo de produção do planejamento urbano muito mais próximo do que já vinha sendo feito durante toda a segunda metade do século XX no município.

As decisões, dessa forma, permaneceram à mercê das pressões advindas de grupos de prestígio e outros notáveis (HEIDRICH, 2008), muitas vezes dotados de alto poderio econômico e/ou influência política local, inclusive sobre jornais, mídia televisiva e outros veículos de comunicação. Aguiar (2015), na mesma linha que Sugai (2015), categoriza esse grupo como o "bloco hegemônico" de Florianópolis, e destaca que esse grupo está estreitamente ligado à formação do Floripamanhã, da Agenda Floripa 2030 e se alterna no poder executivo não só da capital, mas também nas cidades da região e no governo do Estado.

O corpo técnico do IPUF, fundamentalmente o mesmo desde sua criação (E8, 2021) e com sua expertise consolidada dentro das lógicas tecnicistas e teleológicas observadas nos planos feitos anteriormente, tanto para Florianópolis quanto para outras cidades de sua região metropolitana, dividiu com a CEPA a tarefa de produzir uma peça de planejamento. Ali, a influência determinante dos

interesses e visões políticos da gestão pública municipal em exercício e a hierarquização do processo prevaleceram sobre o modelo negociado vislumbrado anteriormente (COELHO; DELLAGNELO, 2015).

> [...] a gente tinha um grupo dentro do IPUF né, de profissionais de altíssimo nível, a maioria tinha 30 anos de IPUF, entre 30 e 35, nascido lá com o IPUF, o IPUF nasceu e essas pessoas eram as mesmas. Então a gente já trabalhava diretamente com eles né, a gente fazia oficinas técnicas com esses técnicos. Era meio transdisciplinar assim né, tinha arquiteto, tinha geólogo, geógrafo e o pessoal do administrativo. A nossa relação era maior e melhor com os técnicos, fazíamos realmente oficina de trabalho com eles, com o IPUF, que fazia a gestão disso, e com as outras secretarias. E depois tinham momentos que a gente tinha que apresentar isso para a sociedade organizada e momentos que tinha que ser com superintendente e/ou com o prefeito. Quando eu tinha uma decisão para ser tomada, eu ia lá no prefeito, conversava, mostrava qual era uma situação, e o prefeito nos ajudava a tomar uma decisão, aí a gente voltava para a equipe técnica né, repassava e depois para as audiências, né. Então, todo o material que ia para audiência pública, primeiro era trabalhado com a equipe técnica do IPUF, depois passava no secretário do IPUF, o superintendente, prefeito, e depois ia para audiência pública.
>
> [...] Havia um desequilíbrio né, de, não sei como é que eu vou dizer, a parte política não dialogava com a parte técnica. Porque eu tinha nos técnicos pessoas de carreira e na política pessoas de confiança, então não existia um diálogo claro entre eles, e isso foi muito assim, evidente a CEPA ficou entre fazendo a intermediação desses dois, os dois posicionamentos né, o político e técnico. (E8, 2021)

Por conta desses movimentos decisórios que precederam, ou mesmo prescindiram da participação para constituir esse plano, Saboya (2010) considera esse momento como de *pseudoparticipação*. Acompanhado disso, o autor denunciou a formulação desse plano também como *pseudotecnicista* por não reconhecer que o embasamento técnico tenha sido suficientemente exposto ou condizente com as propostas apresentadas, diretamente influenciadas pelas vontades da própria prefeitura. Outros estudos foram realizados nesse período, e que acabam por contestar determinadas decisões do PDDS 2010. Esses, no entanto, aparentemente não tiveram notabilidade suficiente. Um deles, por exemplo, da própria PMF, que mapeou áreas alagáveis no norte da ilha, foi considerado como "mentiroso" em uma das entrevistas ligadas à equipe técnica participante nesse período (E8, 2021)[23].

Abriram-se, mesmo assim, amplos caminhos para os consensos definidos pela Agenda se sobrepuserem a qualquer contendor que os desafiassem, legitimando na esfera pública sua própria proposta, e conquistando para ela, perante grande parte da opinião pública, status de soberana e adequada para o planejamento urbano da capital catarinense (AGUIAR, 2015). Em documento de avaliação da Agenda (FLORIPAMANHÃ, 2016), por exemplo, destaca-se que 81% das proposições constantes no Anteprojeto da CEPA alinham-se com as propostas da Agenda, denotando o sucesso que o grupo obteve em incutir seu projeto de cidade na produção do Plano nesse período. Em observância aos agentes envolvidos e os resultados – parciais, haja vista que o Plano ainda não havia conseguido aprovação – em termos de propostas, confirma-se aqui a necessidade pontuada anteriormente de um contexto muito específico para se efetivar satisfatoriamente um processo participativo verdadeiro, e que no caso de Florianópolis, não foi atingido.

23 . Apesar de ter tido acesso a alguns dos estudos em questão, a pesquisa não se propôs a se debruçar sobre seu conteúdo, não fazendo uma avaliação própria do rigor científico e da contribuição específica de cada um sobre o Anteprojeto de 2010.

> (...) o poder da iniciativa privada no controle da gestão urbana, ditando os nortes da expansão da cidade de acordo com seus interesses, ou seja, é o planejamento urbano feito nos moldes do planejamento estratégico empresarial, onde a cidade está inserida na lógica do lucro, assim como qualquer outro investimento (COSTA, 2014, p. 84).

Muito por conta da racionalidade trazida pelos agentes vencedores desse período, um aspecto chave das propostas desse plano é o entendimento do território, das pessoas - e de tudo que for possível - como um ativo financeiro em sua integralidade, muito impulsionado, frisa-se, pela difusão da noção de empresariamento urbano como instrumento em voga de gestão do território. Questões como patrimônio cultural local, turismo, sustentabilidade e, principalmente, proteção ambiental, por não necessariamente corresponderem a uma dinâmica mercantilista, nesse ínterim, tendem a ser adaptados ou reinventados para corresponder a um valor de troca: "ao mesmo tempo em que se busca resgatar as tradições em benefício da indústria do turismo, os modos de vida não regidos por relações tipicamente capitalistas entram em processo de decadência e mesmo de extinção" (OURIQUES, 2006, p.04 apud. AGUIAR, 2015, p. 55).

Um exemplo marcante disso, e que teve destaque muito em função da força da pauta ambientalista na formulação do Plano, é o da preservação ambiental. Considerando as pressões exercidas principalmente pelo ímpeto do mercado imobiliário, as áreas de conservação ambiental dentro da ilha, na visão do FloripAmanhã, ficam ameaçadas por estarem na posse do Estado e não serem "usufruídas", ou seja, precisam estar sob tutela de um agente privado e serem utilizadas de formas que valham a pena em contraposição às outras formas de exploração que as destrua – por exemplo, para o avanço da construção civil e do mercado imobiliário. Sem dúvida, uma visão altamente privatista e ideologizada de como essas áreas de conservação precisam ser exploráveis economicamente de alguma forma e produzirem, ou terem intrínsecas a elas, capacidade de atrair capitais de forma direta ou indireta para terem viabilidade e condições de sobrevivência (AGUIAR, 2015; BECKER, 2012; D3B, 2021).

> O FloripAmanhã acredita, e a gente tem, eu diria que dentro do Conselho da Cidade elas têm sido uma verdadeira bandeira, é de que não há conservação pelo abandono, só existe conservação pelo cuidado, pelo uso sustentável. Então essa é uma outra bandeira, porque? Por que boa parte das áreas invadidas em Florianópolis elas têm 2 características: *são públicas*, né, pertence a algum ente público, a maioria inclusive do município, *e são áreas de preservação ambiental*. E por quê: porque são espaços não cuidados, espaços que a sociedade não usufrui. Uma das características interessantes de Florianópolis, nós somos uma das capitais com a maior quantidade do território de remanescente florestal. Só que as pessoas em Florianópolis, elas não têm uma percepção para além da praia de estarem morando dentro de uma floresta, junto de uma floresta. Porque? Porque não há usufruto coletivo das florestas. As florestas não são acessíveis. Isso é triste porque é uma cidade que tem tanta floresta e ela não é aproveitada, a gente não tem o turismo de conservação. Não existe política para isso, não existe equipamento para isso. Então eu acho que também é um desafio da cidade, de como *fazer da natureza um bio-negócio*, ou seja, *como isso é um ativo de Florianópolis*, como isso precisa ser preservado para que a gente possa ter essas fronteiras conservadas. Senão, o que a gente vai ter com essa taxa de crescimento, e sendo Florianópolis uma ilha de oportunidades, de fato é, não dá para negar, nós vamos ter uma pressão muito grande sobre áreas conservadas, essa que é a verdade. (D3B, 2021, itálicos nossos)

A Reserva de Biosfera Urbana, como foi proposta pela Agenda Floripa 2030, nessa toada, teria principalmente um papel estratégico nesse sentido. Muito além da questão da preservação e da sustentabilidade, essa proposta contida na Agenda serviria como instrumento de elitização da ilha, segundo Aguiar (2015). Pela criação artificial de escassez de terra urbana na transformação de diversas áreas já ocupadas em unidades de conservação, essa proposta, segundo o autor, criaria alta valorização imobiliária, e simultaneamente removeria uma diversidade de comunidades de baixa renda para outras localidades, seja de forma direta por desapropriações, ou através do processo subsequente de gentrificação que viria com o aumento dos custos de moradia e redirecionamento das pressões do mercado imobiliário.

> Todo o macrozoneamento do plano diretor, que ainda é o que foi aprovado em 2014, foi feito em cima dos conceitos da Reserva da Biosfera. [...] se tu pegar o mapa do macrozoneamento da CEPA e o mapa do macrozoneamento aprovado, eu acredito que é o mesmo, se eu não me engano, não fizeram uma alteração nenhuma. Agora o microzoneamento é que eles fizeram um monte de notificações. (E8, 2021)

E é justamente na questão do microzoneamento, para além dos aspectos estruturantes do Plano Diretor, que a pesquisa encontrou concentrarem-se as principais disputas e modificações no decorrer das demais fases que se estenderam pelo processo. Da proposta publicizada nessa fase de trabalhos, identifica-se uma base estrutural que se mantém, e que se manterá, nas fases seguintes, sendo utilizada pelas novas gestões do Plano. "[...]a gente já tá quase em 2030, na época parecia muito longe mas hoje o que a gente vê é que Florianópolis foi traçando justamente esse caminho e o plano diretor teve muito mais então a visão elitista [...] A gente queria ter uma cidade que pudesse ser mais participativa e pudesse ter um desenvolvimento mais [...] a gente nem falava igualitário, mas mais equitativo" (A15B, 2021).

O processo, depois de frustrada a apresentação e aprovação do Plano elaborado em conjunto com a CEPA, perdeu fôlego e, entre abril de 2010 e março de 2011, pouco se falou sobre o Plano Diretor de Florianópolis nas instâncias oficiais, e a participação, dentro dos circuitos paralelos, se reservou principalmente às tentativas por parte de NDs e outras representações de retomar o processo oficial e restituir o NGM (SAMPAIO, 2016).

A partir de abril do mesmo ano, através do decreto n. 8056/2010, o Plano já era revisto nos gabinetes, com a criação de uma comissão especial de apresentação e revisão do Plano Diretor sem a participação do NG (SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES 2020). A CEPA, novamente, se envolveu com o Plano, sendo contratada como empresa de consultoria ao desenvolvimento do projeto. Após ameaças de improbidade administrativa, visto que a prefeitura, com o trabalho da empresa argentina, havia falhado em cumprir com as legislações, o processo participativo é retomado em abril de 2011.

O feito se deu a partir de ação civil pública de iniciativa do Núcleo Gestor Autoconvocado, acionando o Ministério Público Federal e Estadual (SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES 2020). O recém-retomado NGM, mesmo sem contar com os NDs, precisou ser reconstituído e seus membros, renomeados, haja vista que, juridicamente, ele não tinha mais legitimidade desde o vencimento dos decretos que o validavam, em 2008. Seus trabalhos, por esse motivo, efetivamente se iniciaram somente em agosto de 2011, com a presidência do então Secretário da Educação Rodolfo Joaquim Pinto da Luz (ROCHA, 2015).

O processo a partir daqui, porém, entra em uma sequência irreparável de desgastes e de judicializa-

ções. Com a manutenção da falta de aderência suficiente do Poder Público e dos técnicos envolvidos, a falta de condições institucionais, entre outros motivos, o andamento dos trabalhos se atravancou e criou-se um clima insuportável para diversos atores em torno do Plano (ROCHA, 2015; SAMPAIO, 2016). Os desgastes foram tamanhos que acabaram culminando com a desistência de técnicos e representantes, inclusive o presidente do NG. A manutenção parcial da postura antidemocrática pela gestão e corpo técnico, bem como da constituição de cartografias e propostas incompletas ou, ao menos, defasadas com relação às discussões com o NGM, acabaram por desmobilizar seus representantes e membros.

O preenchimento da cadeira da presidência do NGM pelo então Secretário Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, Salomão Mattos Sobrinho, em junho de 2012, não dá conta de sanar a questão, mesmo adotando um discurso promissor de primar pela contribuição política advinda das propostas populares: "(...) apresentou-se com o argumento de que, o poder político que é exercido pela comunidade é mais importante que o poder técnico, devendo a participação da população ser propositiva e crítica para servir de análise para compor a lei" (ROCHA, 2015, p. 120). Isso se deve, principalmente, pela desmobilização que já havia se acumulado com os desgastes sofridos anteriormente, e também por conta da chegada do período eleitoral. A segunda metade do ano de 2012, dessa forma, sofre um hiato e tem poucas reuniões, que acabam sofrendo com a falta de quórum suficiente para continuar os debates. Esse problema, como será verificado, se estenderia também parcialmente no ano seguinte.

> Este trabalho de sistematização dos registros demonstrou que a participação efetiva é bastante trabalhosa, haja vista a dificuldade de manter a mobilização da população, vide primeira fase do processo que evidenciou a complexidade e abrangência das discussões na extensão do território da cidade, combinando temas específicos do PDP, como uso do solo, zoneamento, mobilidade, questão ambiental, habitação entre outros, mas que por outro lado se tornou desestimulante diante da morosidade da obtenção de resultados. (ROCHA, 2015, p. 121)

Argumenta-se, inclusive, que a manutenção da abrangência da Agenda Floripa 2030 dentro dos trabalhos impulsionados pelo poder executivo nesse período, tenha sido fator determinante na desmobilização dos representantes e aprofundamento dos desgastes observados. Para além da continuidade da presença da CEPA no ano de 2011, o alcance da Agenda também parece ter extrapolado os limites da sociedade civil e influenciado a seleção dos agentes internos ao poder público que se encarregaram de funções de poder na formulação do Plano Diretor.

Ambos os presidentes do NG nesse período, assim como outros funcionários do corpo técnico que trabalharam no PDP, ocuparam, durante e posteriormente esse período de revisão, funções de destaque no FloripAmanhã, e/ou nos trabalhos de fortalecimento da Agenda Floripa 2030, o que é revelador. Denota-se, portanto, que as mudanças de gestão e a reabertura do processo participativo ainda aconteciam como forma de continuidade ao trabalho feito pela CEPA, fundamentalmente mantendo o alinhamento com as ideias da Agenda, e insistindo em sujeitar as representações a um formato de participação pouco promissor, moroso e infrutífero, o que justifica a baixa adesão dos distritais e outras representações.

> [...]nós tínhamos lá o SINDUSCON, a CDL, nós tínhamos o próprio governo, composições bastante distintas com relação ao tipo de cidade que a gente queria. Então houve embates né, aí, o próprio Floripamanhã que não participava do processo,

> mas às vezes tinha uma penetração muito grande no IPUF em alguns aspectos, então aí você tinha um processo meio que paralelo. Então nós tínhamos o Núcleo Gestor, que fazia alguns tipos de encaminhamentos e depois tinham algumas entidades que tinha acesso direto ao IPUF em algumas questões para fazer propostas, ajustes, né? Então sempre vai ter esse tipo de conflito como sempre teve. Na realidade eu até falei pro Ildo, [...] o processo ele começou muito solto, né? Cada um fez o que quis em termos de avaliação, por que não tinha uma metodologia que todo mundo tinha que seguir, na hora de juntar as coisas, não fecha, né? [...]. Então, isso gerou um problema, essas diretrizes, né? As bases das leituras comunitárias, por exemplo, foram outras, né? Aí nós tivemos as leituras comunitárias, e também nós tivemos as demandas dos outros representantes do plano diretor: aí vieram as proposições do Sinduscon, da CDL, e aí vieram essas proposições de outras entidades que não participavam do plano, do Núcleo né? E aí foi o caos, né? E aí a briga foi generalizada. Por que que Floripamanhã pode apresentar uma diretriz, né? E aí começaram essas discussões todas (A9A, 2020).

Com a entrada da nova administração de César Souza Júnior (PSD), o IPUF retomou o processo do PDP oficialmente em 25 de abril de 2013, reanalisando todo o material até então produzido, segundo a própria prefeitura (SAMPAIO, 2016). Às pressas de aprovar o Plano ainda no início de 2014, a nova prefeitura embarcou em mais uma empreitada, e que permaneceria tendo como característica principal a alta conflituosidade do processo, mas que, por fim, aprovaria o Plano Diretor.

Assim como nos períodos anteriores, mas de formas diversas, a vontade política do poder público e as condições institucionais por ele estabelecidas foram um entrave à participação da sociedade civil no PDP (SAMPAIO, 2016). A falta de adesão dos técnicos também se manteve, e também por uma chave diversa: tomava a frente do plano uma equipe técnica diferente daquela que já compunha o IPUF nas fases anteriores, a partir da troca da superintendência da autarquia na figura de Dalmo Vieira Filho, e que, para além de todos os problemas já em curso, enfrentou crises internas mesmo dentro do órgão. Segundo entrevista de um dos agentes ligados aos trabalhos dentro do IPUF nesse período:

> [...] para ser franco nós não encontramos o IPUF aparelhado com propostas, com uma estrutura técnica no fundo compatível com as dimensões do problema de Florianópolis. E pelo contrário, a gente encontrava uma reação muito grande a tudo que não é, por exemplo, a gente falava uma coisa, "não, mas isso nós pensamos lá, não sei o que, isso já foi pensado", meu amigo, isso já foi pensado, mas onde é que está isso? Bem, junto ao próprio prefeito, ao executivo, o prefeito anterior fez de tudo para acabar, na verdade, com o IPUF. O novo, o César, assumiu com a ideia de valorizar, era o nosso propósito, mas a gente encontrou no fundo, no fundo, uma estrutura desprovida de lideranças, sem projeto próprio, tinha sido massacrada na gestão anterior que tinha sido de 8 anos, e foi muito difícil, foi penoso contar com a colaboração de alguns dos técnicos, não de todos os setores, nada parecido com o boicote ou com a oposição sistemática. Simplesmente, uma dificuldade mesmo em acreditar num processo executivo de transformação, havia uma resistência grande para qualquer coisa, sabe, uma defesa, um medo, defesa da instituição, então nós acabamos trabalhando num grupo reduzido de 5 a 10 técnicos, pessoas ligadas a [informação sensível], e era no fundo com quem eu discutia, embora nós sempre chamássemos pelo menos 6/7, talvez 10, pessoas do IPUF que nós ouvíamos sempre, que tinham carta branca para chegar a qualquer momento, entrar na sala e conversar com a gente, mas quem pegou mesmo firme foi a turma nova, sabe. (E3, 2021)

Sem suporte suficiente do grupo de técnicos que já se debruçava sobre a questão nos vários anos anteriores, foi necessário renovar os agentes que produziriam o plano nesse âmbito. "A gente montou uma equipe bem qualificada, *técnica, e, praticamente, sem perfil político*" (E3, 2021, itálico nosso). O trabalho realizado pela nova equipe incumbida com a gestão do Plano, ao mesmo tempo que vendeu, como de praxe, uma ideia de neutralidade política impulsionando o aspecto técnico de seu trabalho, como visto na fala do entrevistado, procurou fortemente amparar-se no projeto político trazido pelo gabinete da prefeitura. "Com o prefeito, eu tinha grande liberdade. Até por minha iniciativa, ele às vezes pedia uma ou outra coisa, mas eu queria dizer "prefeito, o plano tem que ser do prefeito, da prefeitura, [...], isso não existe" (E3, 2021).

Contraditoriamente, essa pressuposta neutralidade ideológica, ou configurava-se num vácuo que buscava ser preenchido por fundamentos ideológicos externos, advindos do gabinete do prefeito, ou na verdade carregava, sim, sua própria ideologia, mas por ser fundada no *status-quo,* se auto compreendia como isenção política – ou os dois. Enquanto os dados reunidos apontam para uma grande inclinação ao segundo caso, para alguns, "quem coordenava o processo do plano diretor (...) infelizmente se transformou numa espécie de corrente de transmissão do prefeito" (L1, 2020). De qualquer forma, nesta terceira fase, estabeleceram-se nos circuitos do poder executivo atores diferentes daqueles que conduziam a questão do planejamento florianopolitano até então – seja prefeito, seja equipe técnica -, e que por isso, para além das continuidades, tiveram também algumas rupturas com as fases anteriores.

Grande influenciador dos Anteprojetos publicados até então, o Floripamanhã e a Agenda Floripa 2030, com seu espaço já conquistado, foi também partícipe dessa fase, realizando, segundo Sampaio (2016), reuniões diretas com o IPUF em 2013 e tendo canais abertos de interlocução com os novos técnicos do poder público (E3, 2021). Uma parte considerável das proposições trazidas pela nova gestão do plano, no entanto, desviaram-se daquelas defendidas no âmbito da Agenda. Legitimada em seu próprio discurso, na avaliação da Agenda o processo participativo do PDP aqui se invalidava por não corresponder aos resultados de seu próprio processo paralelo, como se de fato determinasse adequadamente o conteúdo que deveria compor a peça legislativa a ser aprovada em detrimento daquele oficial movido pelo NG. Sem os atores ideais inseridos no contexto da gestão Dário Berger, no entanto, a interlocução com o poder público, principalmente no âmbito da gestão do plano, se tornou menos potente para esse bloco de agentes.

> Muitas das ideias/visões do Floripa2030, que vinham sendo reforçadas em documentos posteriores, foram abandonadas no texto do Plano Diretor/2014. É certamente uma forte razão para a imposição judicial pelo Ministério Público da rediscussão do plano durante o ano corrente (2016), mas atendo-se à versão 2013, já esvaziada de proposições importantes da versão 2010. (FLORIPAMANHÃ, 2016, p. 05)

Apesar de não incorporar mais a mesma quantidade de propostas próprias que entraram no Anteprojeto da CEPA, as mudanças movidas pela nova gestão do Plano ainda mantiveram boa parte das premissas que a Agenda defendia na constituição do PDP aprovado: segundo estudo da própria Agenda (2016), 46% do PDP ainda se manteve dentro de suas propostas, tendo também grande peso em diversos outros planos do município, como os de mobilidade de 2012 (65%) e saneamento básico de 2012 (42%), por exemplo, o que parece um saldo razoavelmente positivo para o "Bloco Hegemônico" por trás da bandeira da Agenda Floripa 2030.

"[...] se fosse para perguntar assim, "Qual foi a posição determinante, quais foram as decisões mais

importantes?" Eu lhe diria sinceramente que as mais importantes eram nossas, foram nossas. Baseadas na documentação que já existia. Do Pesci, da turma anterior" (E3, 2021). Mesmo sem uma disposição tão pronunciada de acatar a contribuição da Agenda (e de aparente reconhecimento de seu papel na concatenação das versões de anteprojeto anteriormente publicizadas pelo Poder Público), a estrutura do Plano se manteve. Para Aguiar (2015), apesar de seu expresso descontentamento, o bloco formado em torno da Agenda obteve o sucesso esperado até aqui. Soube preservar, pelos sete anos de processo, seus consensos em detrimento de suas divergências, pautando todos os debates sobre o futuro do desenvolvimento urbano da capital catarinense no âmbito da esfera pública local e do poder público municipal.

Curiosamente, ao contrário de outros planos do município dentro desse mesmo período, o plano de Habitação Social de Florianópolis teve pouca capilaridade das estratégias e do projeto de cidade encabeçado pelo FloripAmanhã, atingindo apenas 11% das propostas da Agenda em seu conteúdo (FLORIPAMANHÃ, 2016). Considerando que o provimento de habitação de interesse social faz parte das estratégias que compõem a Agenda, aspecto importante que atacaria diretamente a questão do direito à cidade no âmbito do planejamento urbano, essa estratégia não foi contemplada no plano. "A habitação social coletiva ligada à centralidade ainda não foi assumida pelo governo municipal e nem é objeto de reinvindicações da sociedade organizada. A questão é tratada apenas sob o prisma de reconhecimento das áreas existentes ou ações em áreas de ocupação irregular" (FLORIPAMANHÃ, 2016, p. 06).

A discrepância no grau de sucesso dos temas trazidos pela Agenda, e a falta de porquês para tanto, traz questionamentos. Era a Agenda Estratégica o principal impulsionador das ideias concatenadas por um bloco a fazer pressão e influenciar decisões no âmbito do poder público? Ou foi outro grupo de influência, ligado à Agenda, mas sem consenso completo com seu conteúdo, que realmente cumpriu esse papel? Ou ainda, todas as propostas trazidas dentro da Agenda eram reais, ou parte delas, incluso aquelas sobre o tema da habitação social, estavam programadas para se limitar apenas ao âmbito do discurso?

De qualquer maneira, esse aspecto da produção do PDP foi fragmentário e não esteve diretamente nas mãos do novo corpo técnico do IPUF escolhido na gestão de César Souza Jr. As questões relativas a esse tema foram decididas e incorporadas pela Secretaria de Habitação, segundo entrevistados, descolada com a produção do restante do Plano: "Tem um capítulo, praticamente, do plano que é ligado à Secretaria de Habitação. Nós o inserimos no plano a pedido deles. A política, digamos, de habitação social e tal do município" (E3, 2021). Esse aspecto pode ter sido responsável por fazer o tema da habitação de interesse social de fato escapar do raio de influência da Agenda. Segundo representação ligada ao Maciço do Morro da Cruz, "(...) como o Ministério das Cidades tinha uma linha de financiamento para as prefeituras específicas para ZEIS, acabou que o plano diretor, como atrasou, a prefeitura fez um projeto específico para aprovar ZEIS para poder ter acesso a esses recursos" (A15B, 2021).

A própria gestão do plano, apesar de reconhecer a importância da construção de cidades mais igualitárias, principalmente do ponto de vista de acesso ao trabalho e da criação de oportunidades, não acreditava na capacidade de contribuição positiva do principal instrumento para regularização, melhoria e produção de habitação social do país, que é a ZEIS.

> Embora elas sejam voltadas para um problema que tem que ser atacado, que é ha-

> bitação para a maioria da população, não se dá para deixar isso por exemplo ao mercado, não existe. Mas assim, qual é o princípio das ZEIS? Demarca uma área, e normalmente, ao demarcar essa área ela já tem o seu valor diminuído, na verdade achatado, por causa das vizinhanças, da insegurança, do novo que vem para aquele contexto, e aí normalmente não se pode fazer isso nas áreas mais valorizadas. Seria uma grita. Então onde é que se põe, se põem em fundões, em lugares distantes. Como eu te falei, um dos poucos lugares que eu vi, e tanto que realmente independente do plano e mesmo antes do plano, eu não tenho nenhum exemplo de, digamos, de implantação positiva nesse conceito aqui em Florianópolis, onde o solo é muito valorizado. [...] Eu não sei se a gente deveria começar a atacar o problema da habitação de baixa renda no Brasil reservando e depreciando áreas para caberem esses investimentos quase que como último recurso, sabe. (E3, 2021)

Construir habitação social, do ponto de vista de mercado, é um desafio. Segundo E3, poucos são os agentes da construção civil que se dispõem a produzir esse tipo de edificação, pelas baixas taxas de retorno, pela dificuldade de repasses e pelos altos riscos envolvidos. Do ponto de vista imobiliário, da produção de localizações e da valorização da terra, esse tipo de habitação também não é um grande negócio em áreas "bem localizadas". O peso das desigualdades sistêmicas e o funcionamento do sistema capitalista, nessa visão, dificultam o avanço de políticas de moradia digna por se prestar a produzir habitação ou às custas de recursos públicos, ou sob dependência de empreitadas pouco recompensadoras, e às custas da valorização da terra em áreas de interesse imobiliário do município.

Como já destacado, o investimento em habitação é apenas parte da questão, e necessita ser amparado por políticas de redução de outras desigualdades, pela criação de oportunidades e de emprego digno ou, nas palavras do entrevistado, de criar "prosperidade". Algo que, como visto anteriormente, no contexto brasileiro e florianopolitano é uma barreira difícil de se transpor, que não está diretamente dentro da alçada de um plano diretor de urbanismo e de uma política de habitação de interesse social. Não significa, no entanto, que essas políticas sejam inválidas, ou cujos resultados sejam necessariamente mais negativos que positivos por lesar a valorização de terras.

O fato é que as lógicas vigentes de produção do espaço urbano, nesse ínterim, impuseram uma visão exclusivista de mercado ao "fazer cidade", e da parte do trabalho da Secretaria de Habitação, o instrumento das ZEIS ficou principalmente relegado a um caráter limitado de mero reconhecimento dessas populações (E3, 2021; E8, 2021; D3B, 2021; FLORIPAMANHÃ, 2016). "A lei existe, está aí... Mas, se levarmos em consideração o que acontece em cidades como Florianópolis, a "função social" não passa de uma quimera. Isto significa que se uma norma jurídica não vier acompanhada de uma realidade econômica e contexto social em que seja, efetivamente, praticada, ela acaba significando quase nada" (HEIDRICH, 2011, p. 44). Enquanto o município não ataca a questão com outros instrumentos, e enquanto o sistema não se modifica, ou as populações não se incluam "sozinhas" no mercado legal de imóveis – o que nunca acontecerá sem políticas públicas que ataquem verdadeiramente essas questões - , o capítulo da política de habitação de interesse social (FLORIANÓPOLIS, 2014b) não passará de um punhado passivo de regramentos específicos e "incentivos" de parâmetros construtivos no aguardo da iniciativa das incorporadoras e construtoras atuantes no mercado.

> De um modo geral, eu acho que em lugares assim, a gente precisa no fundo propiciar a valorização. [...] A gente faz toda aquela receita de igualdade social, de qualidade de vida, de exigências, de coisas que muitas vezes são impraticáveis. Mas como a gente é dogmático, nós temos que recitar bíblias, fazer sermões e propor a

> salvação do mundo. Mas na realidade a gente nega o princípio do sistema no qual nós vivemos. Que é a prosperidade, é gerar renda, que ela vai então propiciar, é trabalho, qualidade, uma ocupação compatível do território. E, no fundo, não há investimento então atual, não há qualidade, se não estiver implícita a preocupação com a habitação social: seja por meio de outorgas, seja por meio de cláusulas específicas das outorgas ou das AUEs. Mas eu acho esse viés mais eficiente e com mais possibilidade de êxito, particularmente nas nossas cidades, do que a mera continuação dos nossos procedimentos de tratar isso como benemerência, como coisas isoladas, com lugares lá aonde aquele investimento... não, não dá. Isso tem que estar acoplado a um meio que gere prosperidade. (E3, 2021)

Para além da Secretaria de Habitação, outras secretarias e órgãos ligados ao executivo, segundo E3, tiveram participação limitada na produção do PDP nessa fase. "alguns deles participavam do conselho gestor com representantes municipais, mas eu não diria que foi intensa a participação de outras secretarias, foi mais o nosso grupo mesmo que tocou o processo, sabe?" (E3, 2021). A entrevista remarcou em diversos momentos, de fato, que poucos agentes tiveram boa capacidade de influir no processo, e o Plano Diretor teve principalmente a mão do novo corpo técnico como determinante das decisões e conteúdo enviado à CMF para aprovação.

Relativo ao NG, foi promovida inicialmente uma relação, de acordo com a entrevista, de tentativa de incorporação e diálogo. Verificou-se que, da parte das relações com essa arena de participação em específico, as condições eram limitadas, mesmo nos objetos de debate, o que foi aspecto chave da construção daquele trabalho.

> [...] as decisões eram tomadas lá dentro do Núcleo, e a gente fazia os encaminhamentos, aí a discussão, eu sempre falava muito isso, a discussão da minuta de lei era basicamente em cima dos mapas, né? E as pessoas não se preocupavam muito com os outros elementos do plano, né, que aí tinha todos os instrumentos urbanísticos, tinha todo um processo de gestão, e que o Núcleo Gestor em si ele não entrava nessas discussões. Eram feitas apresentações, discussões, mas ele não entrava no processo de redação da lei, de ajuste da lei, e sim uma discussão mais de mapas, né? Do que era APP, APL, os tipos de ocupações, de zoneamentos que se tinha em cada um dos distritos. (A9A, 2020)

A situação nos distritos nessa fase, além disso, carecia de qualquer suporte por parte do poder público, precarizando o trabalho dos representantes em adição à desmobilização que já se tinha em curso. Enquanto argumenta-se que o suporte dado anteriormente tenha sido infrutífero (E3, 2021), outros atores avaliaram que a excisão das estruturas físicas, equipamentos e suporte técnico providos pela prefeitura havia prejudicado a participação na retomada do processo em 2013 (A1, 2021).

"Assim como no período anterior, no terceiro período a falta de determinadas condições institucionais e de vontade política do Poder Público dificultaram a participação da sociedade civil no PDP. Além disso, a falta de adesão dos técnicos à participação também foi aparente neste período" (SAMPAIO, 2016, p. 63). Essa deficiência de adesão do corpo técnico tem relação com a continuidade das disputas por poder entre o NG e o executivo, de acordo com os dados levantados nas entrevistas (E3, 2021; A9A, 2020; E8, 2021).

Traçando uma linha limite sobre o poder de atuação do NGM perante as próprias ideias do executivo sobre a condução do PDP e seu conteúdo, a equipe técnica à frente do Plano se sentiu obrigada a podar as discussões realizadas no processo participativo para adequá-lo a um modelo que fosse

mais confortável e não ameaçasse seu poder e controle sobre a produção da peça de planejamento. O grupo mais responsabilizado (E3, 2021; D3B, 2021) pela transformação da situação em um cabo de guerra inviável seria, novamente, aquele de maior ativismo sobre a pauta da preservação ambiental, e que acabou por aglutinar tantas outras pautas e agentes em um caldeirão só.

> Eu considero a experiência dita participativa de Florianópolis um enorme fracasso, sabe. Porque no fundo, esse processo podia ser qualquer coisa, menos democrático. Eles tinham sido eleitos já há 7, 8 anos. (...). E, lá pelas tantas, havia um grupo mais ativista, que se considera ambientalista, mas eu não acho que seja ambientalista. Eles se valem da bandeira da ecologia para fazer valer pontos de vista sempre minoritários e muito sectários, e que no fundo antagonizam a ideia de transformação, como se a população de uma cidade como Florianópolis não dobrasse a cada 20, 25 anos. Como se essa necessidade de re-acomodação do conceito atual de cidades, de uma multi cidade como é Florianópolis, não precisasse de mudanças consideráveis.
>
> [...] A gente criou a ideia de equilíbrio: "vamos transformar, vamos preservar muito e transformar numa proporção compatível", essa era a ideia geral. Mas esse grupo *ideológico*, e assim, ele foi sempre no fundo um opositor, ele queria disputar a coordenação, e aí com ideias completamente estapafúrdias de cronogramas, de 200 audiências de ouvir tudo, é o que eu chamo de uma espécie de noção de democracia continuada, que ela se opõe à democracia verdadeira, o distrito vota, elege representante com compromissos, e esses representantes têm como função viabilizar as ideias que defenderam, que levaram para as eleições e tal. Em nenhum momento eu questiono a necessidade de transparência e de participação, mas o modelo que foi criado, no meu entendimento, foi antidemocrático, foi criado para colaborar com o processo e na verdade praticamente inviabilizou o processo, e é responsável pela maior parte dos defeitos, que são muitos, do plano. (E3, 2021, itálico nosso)

Um comentário cabível sobre a questão da ideologia permeia as bases fundamentais de proposição sobre que tipo de cidade se quer construir. As altas taxas de crescimento populacionais e urbanas são vistas como inescapáveis, mas o município historicamente escolhe se manter crescendo e ampliando sua atratividade para as populações, em detrimento da cooperação e da elevação de outros municípios. Esse processo e suas consequências nunca foram ou serão freados, quiçá revertidos, enquanto ele for conscientemente escolhido e incentivado pelas gestões de acordo com sua *ideologia*. "Na verdade, o plano diretor nosso, ele não tinha um olhar de longo prazo. Se tivesse um olhar de longo prazo muita coisa seria diferente" (A1, 2021)

Na produção do novo PD, outra parte importante do que foi avaliado pelo executivo como uma disputa ideológica e de poder também foi a profunda discordância com relação ao papel do NG no PDP e da noção de democracia que ele carregava consigo, também presente na fala de E3. Ao mesmo tempo em que as representações visualizavam o processo de participação como uma democracia mais direta, a visão de democracia liberal representativa que permeou o modelo vislumbrado pelos órgãos públicos envolvidos criou sérios atritos nos mais básicos princípios da formulação do plano. O que um grupo via como uma oportunidade de partilha ampla de poder, o outro viu um processo consultivo feito com indivíduos eleitos para representar propostas de campanha em nome de distritos e entidades (E3, 2021; A9A, 2020).

Um momento chave dessas disputas de poder foi, sem dúvida, a nova dissolução do NGM. Para os encaminhamentos finais da produção do Plano, em reunião do NG, houve a apresentação de duas propostas para a definição do calendário final. A primeira, da prefeitura, defendeu a realização de

um calendário mais curto, com audiências regionais. A segunda, partida de outras representações do NG, intercedeu por um modelo mais demorado, com audiências distritais, e que foi vencedor na votação por 16 votos a favor, 5 contra e 1 abstenção (SAMPAIO, 2016).

Com a grande pressa para a aprovação do PDP por parte da gestão de César Souza Jr. desde o início de seu mandato, prometida para o final daquele ano, e a assumida impossibilidade por parte do corpo técnico em lidar com novos alongamentos do processo e com as divergências descritas, o processo participativo foi novamente removido da alçada do NGM. Aquela reunião, ocorrida em 06 de setembro de 2013 acabaria mais cedo, e o NGM seria dissolvido através de comunicado por e-mail 19 dias depois.

> Dentro do Núcleo Gestor, a gente deliberava. Todas as ações, as propostas, eram deliberadas pelo núcleo. Realização de audiências, as avaliações, isso era... eram propostas, e avaliadas. Então... e tanto é que isso acaba de alguma forma atrasando o processo ou [inaudível]. Fazendo rupturas. Porque, em alguns momentos, as deliberações que foram feitas não atendiam, ou não eram compatíveis com o que a prefeitura eventualmente entendia, né? [...]. Quando teve o plano de 2014, foi justamente isso. Quando a gente aprovou numa reunião do Núcleo Gestor a realização de treze audiências distritais para validar as diretrizes, e depois fazer a composição da Minuta lá de plano diretor, simplesmente não teve mais reunião do Núcleo Gestor. Aí como teve o... o executivo perdeu, né que não queria fazer, simplesmente não fizeram mais reuniões e acabou o processo. (A9A, 2020)

A prefeitura ainda realizou, mesmo que de forma discordante da decisão tomada pelo NG, escolhendo unilateralmente as instituições, entidades e os locais de encontro, um total de 47 Oficinas Técnicas Distritais e 5 Setoriais, dando forma a alguma – mesmo que altamente questionada - participação ao final do processo (ROCHA, 2015; SAMPAIO, 2016; A1, 2021).

> [...] essa ideia de extinguir o conselho multiplicava a participação, aí nós faríamos oficinas, como fizemos dezenas, e, outra vez, em todos os lugares, em lugares muito mais... ao invés dos 13 distritos lá do conselho nós fizemos em acho que 20 ou 21. Em suma, amplificamos a participação levando propostas objetivas e fugindo da, digamos, da retórica do ...[grupo ativista ambientalista] e sempre da negação da necessidade de crescimento que esses grupos acabavam representando. Então, se eu fosse definir a relação entre o executivo, os técnicos, e as entidades representativas, eu te diria que, apesar do esforço, e eu me considero sincero quando digo isso, do esforço de conviver com uma estrutura que tinha sido montada, inclusive ela já não existia mais, a gente recriou sem nenhuma mudança. Um voto de confiança, com uma tentativa de convívio, mas depois de 1 ano e pouco de experiências, alguns sujeitos que eu considero que eram malucos mesmo, a gente resolveu inverter o processo, sabe. Ampliar a participação, prescindindo desse grupo, isso provocou lá no final a judicialização do processo, teve uma série de coisas, mas teria sido muito difícil prosseguir naquelas condições. (E3, 2021)

As trocas do executivo com as representações da sociedade civil no grupo gestor encontraram barreiras que, para alguns agentes, acabaram por se lograrem intransponíveis. O PDP, em detrimento do processo acordado inicialmente de participação popular e que moveu o ímpeto dos integrantes do NG, foi finalizado e entregue para a Câmara Municipal de Florianópolis (CMF) após sete anos de embates em uma miríade de modelos "participativos", menos naquele vislumbrado no início dos trabalhos. Com o legislativo, e em uma relação muito mais acordada da noção de democracia representativa que o executivo carregava para a realização de negociações, as trocas foram muito

mais produtivas.

Como destacam Wolff (2015) e Aguiar (2015), o perfil da CMF historicamente é composto por uma maioria de representantes de partidos conservadores, em concomitância com a composição partidária da esfera estadual de Santa Catarina. Tendo fortes vínculos com grupos ligados ao mercado imobiliário, essa composição sempre contribuiu para dificultar a aprovação de legislações que contrariasse o setor. Como visto anteriormente durante o processo de aprovação do PDDS de 1997, verificou-se nessa fase do Plano que a CMF não só foi, mas continua sendo amplamente utilizada como ferramenta para defender os interesses desses e outros grupos dominantes locais. A expressiva expansão urbana que o município presenciou a partir da década de 1980, com acentuados investimentos principalmente advindos do ramo imobiliário, colocou o setor da incorporação, assim como ocorreu no restante do país, como aparente principal causador dos maiores problemas urbanos do município (HEIDRICH, 2008).

O investimento em imóveis, no entanto, por uma diversidade de motivos, é uma forma razoavelmente rentável de se aplicar capital, mesmo para aquele indivíduo que não possui formação alguma sobre os mecanismos de valorização imobiliária e pouco capital para investir: parte das comunidades tradicionais, principalmente os comerciantes (HEIDRICH, 2008). Esse grupo, identificado por Heidrich (2008) principalmente como integrador da classe média local, ou melhor, de faixas intermediárias de renda e que também acaba abrangendo segmentos de menor renda (L1, 2020), tipicamente pela formação social do país, porta um comportamento empreendedor que teve e continua a ter determinância na produção do espaço urbano do município. Dessa forma, abrem-se ruas, vielas e servidões e constroem-se imóveis dos mais variados tipos e usos sem necessariamente se enquadrar em qualquer procedimento legal e sem preocupação suficiente com o acesso a serviços e infraestruturas ou provimento de espaços dentro das normas de adequação à utilização dos usuários (D3B, 2021; E3, 2021; L1, 2020), algo que predomina nos padrões de ocupação do município.

> [...] como eles fizeram tudo de forma irregular, aquilo que foi uma zona, aqui chama urbanização espinha de peixe [...]. Ele tem uma rua que faz o contorno do morro e aí quando sobe o morro o cara sobe com um terreno que tem largura de 8 metros, 5 metros até, e aquilo vai para 1 km lá para dentro, 1km cara. Aí como que chega lá? Aí tu bota uma ruazinha, ao invés de botar uma rua maior para separar do outro lado. Os caras brigam entre si para ver quem é que cede, aí um cede, pô, 3, 4, 5 metros, 6 metros de largura. Aquilo fica estreitinho lá em cima, chama espinha de peixe [...] essas ruas estreitinhas, que são feitas à revelia, cara, depois como é que tu faz para legalizar esse troço? Não entra nem bombeiro, bombeiro não consegue entrar nessas ruas para, que dá um incêndio na última casa, entendeste? (L1, 2020)

Em conformação com as exposições de Maricato (2000b) postadas anteriormente, grande parte da mancha urbana do município foi e continua sendo desenvolvida à margem e à revelia dos regramentos estabelecidos pelas leis e diretrizes urbanísticas e construtivas que atravessaram a história da capital. Mesmo que de carona em um conflito alheio, outros setores da sociedade além do grande capital imobiliário também embarcaram na jornada empreendedora de construção e valorização de imóveis, ainda mais com a possibilidade de complementação de renda através dos aluguéis do turismo durante as altas temporadas que Florianópolis oferece. “Embora não tenha havido uma perfeita sincronia entre estado e sociedade no planejamento do crescimento urbano, não se tratou de um processo unidirecional em que o integrante social se manteve amorfo. Não só participou, como lucrou no processo” (HEIDRICH, 2008, p. 63).

Ligado a isso, verificou-se que a Câmara também tem uma forte atuação de negociação de legislação espontânea feita "no varejo" (L1, 2020; A9A, 2020; E3, 2021; AGUIAR, 2015), em benefício não só às grandes construtoras e incorporadoras atuantes no município, mas também a esses outros setores de menor capacidade de investimento, e que atuam, muitas vezes, à margem da legislação vigente (HEIDRICH, 2008; AGUIAR, 2015). "[...] os comerciantes querem botar a área vermelha[24] e depois entre eles brigar de 6 até 30 pavimentos. Aí tem uma briga entre eles de verticalização" (L1, 2020). Como já destacado, comerciantes, pequenos investidores, componentes de camadas intermediárias de renda e até setores de baixa renda também investem em imóveis e têm, assim, sua parcela determinante de influência na produção do espaço urbano do município.

> Quando se observa o caos da ocupação fundiária em Florianópolis se tem a necessidade de rejeitar os esquemas e automatismos a que estamos acostumados. Não é possível encaixar as lógicas de ocupação e incorporação imobiliárias (legal, irregular, clandestina) em um conflito de classes na esfera urbana com o estado apoiando um dos lados. Há mais do que isto... (HEIDRICH, 2008, p. 64)

Os setores conservadores da CMF, concomitantemente aos interesses da própria classe da construção civil (majoritariamente representada pelo Sinduscon no caso das empresas de maior porte atuantes no município) defendem o estabelecimento de regramentos sólidos e o apoio do desenvolvimento do município no planejamento urbano definido através de bases técnicas (L1, 2020). Segundo Aguiar (2015), no entanto, esse mesmo grupo contraditoriamente é o maior responsável pela criação de legislação espontânea no âmbito da Câmara Municipal, atendendo a interesses privados e corporativos dos mais diversos e à revelia de qualquer esforço de outros agentes em definir e planejar o desenvolvimento urbano futuro do município.

> Analisando os dados das alterações de zoneamento pode-se mapear o autor de cada uma das leis e seus partidos. Constatou-se que 96,61% das 118 leis aprovadas, que perpetraram as 166 alterações no zoneamento no período analisado[25], foram apresentadas pelo Bloco Hegemônico no poder da cidade, sendo que 41,53% apresentadas por um único partido: o PP (antigo PPB, PDS e Arena). Os mesmos que faz um discurso tecnicista, com base no planejamento, mas de fato subvertem suas próprias pregações. (AGUIAR, 2015, pp. 104-105)

Entram, aqui, a aprovação de logradouros irregulares, mudanças de zoneamento que vão desde bairros inteiros até aquelas pontuais e casuísticas, dentre outras modificações que afetam diretamente a produção do espaço urbano do município na contramão do planejamento e à revelia de qualquer processo, projeto de cidade, concatenação de argumentos e estruturação pensada do desenvolvimento do município – e, diga-se de passagem, promovida por um grupo que não necessariamente possui qualquer conhecimento sobre o assunto.

> Então bota o nome da rua. Aí a rua vai ser "Servidão do senhor Gumercindo", aí faz um abaixo assinado. A partir disso, eles vão e "legalizam", entre aspas, na Câmara. "Esquentam" né. Aí com isso permite que tu coloca luz, água e esgoto por causa daquele, do nome da Rua Gumercindo. É totalmente invertido do plano diretor.
>
> [...] O Ministério Público aqui é contra também, tá? E todos os servidores públicos,

24 . A área vermelha, mencionada por L1, corresponde às Áreas Mista Centrais no plano diretor vigente. Descrita no art. 42, §3º da lei do PD, são "de alta densidade, complexidade e miscigenação, destinada a usos residen-ciais, comerciais e de serviços" (FLORIANÓPOLIS, 2014b).

25 . O período analisado no trabalho de Aguiar (2015) foi de 2000 a 2013.

> tudo que é ordem da prefeitura é contra. Então o que esses caras fazem. Vem um abaixo assinado e diz assim "olha eu vou te passar na Câmara tá, mas eu quero na próxima eleição que toda a sua família aqui vote em mim tá, ok? Se votar em mim, tudo bem". Aí esse vereador vai lá, aprova, [informação sensível]. Aí eles vão para o prefeito, prefeito não pode aprovar porque isso aí não está no domínio público. Ele veta, todo mundo veta, todos os órgãos da prefeitura, aí volta e sabe o que eles fazem? Derrubam o veto. Ao derrubar o veto, fica legalizado. Aí o vereador diz que não foi ele porque a comunidade que precisa, e o prefeito diz que "não fui eu, eu fui contra", os vereadores que aprovaram, os vereadores são eles mesmos, entendeste? Cara, isso aí vai há não sei quantos anos. (L1, 2020)

Sobrepõe-se ao processo de planejamento, nessa instância, seja ele participativo, seja tecnicista, uma camada de interesses individuais que independem de argumentação lógica, de convencimento das partes, de discurso que pressuponha o interesse público. Um ruído a qualquer projeto estruturado de cidade, e que se baseia, no modelo de democracia representativa amplamente aceito para o papel da CMF, na formação de blocos de interesse e de poder. Usa-se, assim, os interesses de indivíduos no "varejo" da Câmara como ferramenta de negociação, predominantemente de apoio e manutenção de poder, em detrimento da primazia pelo interesse público e por um projeto sólido de cidade.

Argumenta-se que na produção do PDP, em 2013, muito do que compôs o plano foi gestado, a portas fechadas, em negociação direta da equipe técnica responsável pelo projeto com os vereadores, desde antes mesmo do fechamento da minuta do PDP e envio à CMF (L1, 2020; E3, 2021). Segundo E3, parte das emendas propostas pela casa legislativa havia sido determinada em conjunto com a própria equipe técnica do IPUF, que negociou de antemão a proposição de uma série de ajustes a serem incorporados na CMF, tendo sido um deles, por exemplo, uma operação urbana consorciada que compõe um dos estudos de caso desta dissertação, instrumento que fundamentalmente os vereadores pouco ou nada sabiam do que se tratava (A1, 2021). "[...] grande parte dos vereadores da oposição, da situação, ficaram lá dentro fazendo mais emendas do que já estavam, fizeram muitas emendas. Ele claro, lá dentro dizia sim ou não né, que tinham emendas que não eram cabíveis, em termos legais, muitas delas, então ele, o arquiteto Dalmo Vieira, ia filtrando" (L1, 2020).

> Florianópolis é uma cidade da informalidade, não é?! Tudo foi conseguido com jeitinho, a coisa de ser uma ilha, de ter uma enorme gama de coisas informais. Há uma dependência muito grande de uma aproximação com o poder público. É claro que havia também os construtores representados no conselho pelo sindicato, foi um grupo de interesse pontual, nunca foi determinante no processo. Os vereadores. Chegou uma época em que eu me lembro da nossa secretária ter chamado a atenção, "E3, você percebeu? Nós estamos atendendo em média 8 vereadores por dia". E normalmente com pequenas questões que muitas vezes são legítimas, porque o sujeito que está lá no seu bairro, na sua região, e as pessoas então o procuram como interlocutor, "olha isso aqui não pode ser, não sei, APL, né. APC". "Aqui tem um loteamento aprovado lá nos anos 60 que tem gente morando", mas eles foram dos que mais participaram do processo e depois eles fizeram um monte de emendas, né?! Isso é parte do processo, mas eu lhe diria assim, nos baseamos no material já produzido e procuramos dialogar com os grupos de interesse não desconhecendo nenhum e procuramos também, evidentemente, fazer valer as nossas premissas, né, a ideia de humanização da cidade, de convívio com a natureza, de fazer desse diálogo entre áreas transformadas, de áreas preservadas, caminho pelo qual o desenvolvimento urbano das cidades deveria transitar. (E3, 2021)

À parte do discurso, o canal aberto para a CMF acabou por extrapolar os limites das negociações no gabinete, em um sentido de continuidade do mesmo *modus operandi* da CMF previamente descrito sobre outras peças de planejamento anteriores do município.

> Tinha de tudo ali, desde os grandes construtores até a turma dos clandestinos, que hoje complica, até milícia. O negócio é feio. Ou até aqueles construtores que não tem dinheiro para se legalizar e ficam explorando a classe média, baixa ****** que quer comprar um terreninho, um apartamentozinho, um negocinho [...]
>
> [...] essa turma, que são o perfil baixo clero, esse baixo clero que tem vários andares, eles apoiaram fragmentariamente a cidade inteira, cara. Sem, sem lógica.
>
> [...] não foi feito o planejamento, entendesse? Não houve debate, nem com os técnicos e porque briga setorial, negociação no varejo mesmo, os caras, pô, entendeu? Os grandes construtores dizem que é absurdo isso aqui nessa rua. Os grandes construtores são contra, tá? Para tu entender, de fazer essa rua do varejo que eu estou te falando. (L1, 2020)

Salpicou-se a totalidade dos distritos com intervenções, principalmente sobre o zoneamento. Parte delas, certamente, a partir de uma série de interesses pontuais de interlocutores desses "representantes do povo", denotando relações de clientelismo que a CMF mantém com determinados agentes, bem como uma lógica patrimonialista entranhada em seu funcionamento.

> [...] tinham algumas coisas casuísticas assim, né, de mudar o zoneamento num polígono que era a propriedade de alguém. Tá? Então tinha uns negócios assim bem absurdos [...]. Aí ele fazia uma proposta, uma proposta pra mudar o zoneamento exatamente da casa do cara. Aqui em Ratones teve, né. Tem um terreno de um cara que é conhecido nosso que tava lá, e um vereador que assinalou exatamente aquele espaço e mudou os elementos. Então era tudo rural. Ali, era Área Residencial Exclusiva 4, 3, alguma coisa assim. Meio surreal.
>
> [...] um vereador, ele simplesmente ele tirou a ZEIS de onde tem essa área, que as casas estão ali, que a necessidade de você fazer ações naquele espaço, e levou para um descampado na área que não tem nada. Né, que não tem absolutamente nada, que é uma área de pasto. Então eu não sei exatamente qual foi o interesse desse vereador, e essa emenda foi aprovada né. Hoje, eu tenho o plano diretor de 2014 e ele aponta uma área de ZEIS no município aqui em Ratones, que não é exatamente a área onde tem ocupação irregular que precisava ser área de ZEIS, né. (A9A, 2020)

Muitas alterações ao PDP enviadas na forma de emendas, nesse sentido, se deram nas mesmas dinâmicas de negociações por sobre interesses individuais e sem conexão alguma com a peça que estava sendo encaminhada. "Os caras tinham uns papeizinhos colados a cores. Tu ia por região, tua via um monte de pedacinhos de... como se fosse, estivesse assim, sabe? Conversando com um cara aqui assim: "o que é que tu quer aqui? Tu, o que tu quer?" (L1, 2020). Mais de um agente entrevistado identificou esse tipo de conduta, perpetuada entre os vereadores principalmente da base governista, que faziam acordos para apoiar as próprias emendas independentemente de seu conteúdo. "Aí o cara riscava assim uma bola vermelha, fazia uma seta, e "mudar o zoneamento aqui". E aí tinha 10 vereadores que assinavam a proposta" (A9A, 2020).

Tudo isso ocorreu paralelamente a um intenso fogo cruzado de opiniões e manifestações contrárias à aprovação do PD naquele momento e no formato de participação em que foi constituído,

demandando correções de trajetória e de conteúdo. A Ordem dos Advogados Brasileiros (OAB-SC), o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-SC), a Universidade Federal de Santa Catarina, entre outras entidades, posicionaram-se ao final do processo dessa forma, enquanto a sociedade civil organizada acionava novamente o poder judiciário para impedir a aprovação do Plano (SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES 2020; GONÇALVES; CHAVES; SIQUEIRA, 2017; FLORIANÓPOLIS, 2013; LIMA, 2013).

O Ministério Público Federal (MPF), por decisão do Juiz Marcelo Krás Borges, de fato, chegou a suspender a tramitação do plano na CMF após seu recebimento e protocolação na casa legislativa, respectivamente, nos dias 18 e 21 de outubro de 2013, questionando a falta de participação popular do processo. A partir de recurso da PMF no Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), a tramitação do Plano, no entanto, foi retomada na Câmara (SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES 2020; GONÇALVES; CHAVES; SIQUEIRA, 2017; CARLESSO, 2019).

As alegações da prefeitura, segundo Siqueira, Chaves e Gonçalves (2020, p. 49), de que o PDP havia sido "exaustivamente debatido" em mais de 1,7 mil reuniões e audiências públicas em todas as regiões do município nos seus cerca de sete anos de produção, não encontraram respaldo da parte da população que se envolveu com o processo. Segundo muitos agentes da sociedade civil, as propostas trazidas pelas comunidades não tiveram devida incorporação no plano, ao mesmo tempo em que outros temas nunca discutidos foram sistematicamente adicionados.

> O relacionamento conosco lá sempre foi bom, assim, do ponto de vista deles nos respeitarem nas reuniões presenciais, por exemplo. O que acontecia depois com o resultado que a gente conversava é que daí talvez não demonstrasse tanta preocupação com aquilo que a gente gostaria né, então assim, teve um período ali 2006, 2008, que a gente teve um excelente relacionamento, inclusive com os técnicos do IPUF, quando o Dr. Ildo era superintendente, que ele deu realmente um apoio né, depois teve um período que, meio que disseram assim, se lixem, não queremos saber de vocês, vocês estão atrapalhando o processo. Ali em 2013 não teve quase nenhuma participação, assim, as que tinham era meio que para fazer de conta né, digamos, era para cumprir tabela e daí, dali para frente foi sempre assim, eu acho, sabe Renan, não teve assim aquela... era fazia audiência porque era obrigatório por lei, não porque se queria, realmente, tirar uma deliberação dali. Tanto é que o resultado do plano saiu ao avesso, assim, não totalmente avesso, mas saíram várias coisas que a gente tinha lá atrás em 2006, 2008 tipo, não queremos isso, não é? Então assim, mostra que não houve um respeito ao que a comunidade queria, porque se houvesse, o resultado do plano seria outro. (A1, 2021)

Em fins de novembro e em dezembro de 2013, a redação final do PDP é votada na CMF, e o PDP é consideravelmente alterado pelo legislativo, propondo um total de 591 emendas e aprovando 305 (ROCHA, 2015; SAMPAIO, 2016; GONÇALVES; CHAVES; SIQUEIRA, 2017; SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020). Sobre a primeira sessão, L1 (2020) relata que "[...] foi uma sessão traumática, que teve gás lacrimogêneo, a população se revoltou, e aquilo foi feito a portas fechadas, de uma forma triste, lamento quero colocar aqui, lamento que o processo participativo sofreu um golpe naquele momento".

Por conta da pressa na aprovação junto aos vereadores, relata-se que foram atropelados no processo de leitura e votação do PDP uma série de condicionantes de tramitação da casa legislativa. Segundo entrevista (L1, 2020), os mapas de zoneamento não estavam disponíveis em sua versão final durante as sessões de votação, e os processos de apresentação de emendas e destaques foram encolhidos

para acelerar a aprovação, com votações em blocos. Segundo Sampaio (2016, p. 68), desconhecia-se inclusive o conteúdo do projeto: "[...] o vereador presidente da Câmara, que votou a favor, também reconheceu seu desconhecimento sobre o conteúdo completo do projeto por falta de tempo para lê-lo por completo, mas disse que ele e os demais estavam "votando em confiança".

> Então eles fizeram de qualquer jeito. Entrou um documento não oficializado, os mapas incompletos e aprovaram em 06 de janeiro de 2014 com mapas incompletos. Só isso é processo de entrar na justiça. De 06 de janeiro até acho que 15 ou 20, eles encaminharam, o prefeito encaminhou os mapas, mapas que nós vereadores não conseguimos ter acesso. (L1, 2020).

A proposta passou na CMF de qualquer maneira, com 17 votos a favor, 3 contra e 1 abstenção (SAMPAIO, 2016), e a redação final foi aprovada no início de janeiro. O Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis (PDUMF), Lei n. 482/2014, entra em vigor em 17 de janeiro de 2014 pela assinatura do prefeito César Souza Jr., obviamente em meio a grandes protestos e discordâncias (ROCHA, 2015; SAMPAIO, 2016; CARLESSO, 2019). O grau de descontentamento com a peça chegou ao ponto de, para além das movimentações realizadas no âmbito da sociedade civil organizada, através de ação civil pública, o próprio Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon) ter requisitado um mandado de segurança contra o PDUMF (SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020).

Mesmo tendo conquistado vitórias com a elevação de gabaritos em áreas importantes do município (L1, 2020) e fazendo parte ativa do processo não só dentro do NGM, mas em diversas frentes, a entidade também se posicionou contra a peça de planejamento que entrava em vigor, por também não ter se sentido incluída nas decisões que deram forma ao PDP em 2013, particularmente quando da incorporação das diversas emendas a partir da 1ª votação na CMF (REDAÇÃO NSC, 2013; FOLTRAN, 2013).

O conteúdo do PDUMF foi plenamente acessado pela sociedade somente após a publicação da Lei no Diário Oficial. A vontade política do Poder Público, nesse período, foi marcada não pela primazia à participação efetiva, mas pela pressa em aprovar o Plano Diretor o mais rápido possível. A gestão, apesar de ter promovido uma reabertura que motivou a participação, o fez com claros limites estabelecidos, podando o processo imediatamente a partir do momento em que a inserção de outros agentes de fora do executivo ameaçou a celeridade de seu desfecho.

A CMF, inicialmente tomada como parceira na produção negociada do PDP junto ao executivo e na aceleração de sua aprovação, tirou grande proveito circunstancial do PDP, organizando-se internamente no âmbito da base governista para aprovar sem debates uma verdadeira pilha de alterações e funcionando como um canal independente de negociatas clientelistas com uma diversidade de agentes do município. O resultado foi, segundo a maioria, um plano frágil e inconsistente (A1, 2021; E3, 2021; D3B, 2021; L1, 2020), que seguiria os próximos anos sob grande contestação e com muitas dificuldades em sua aplicação.

3.2.2. FUTEBOL DE CAVALO MORTO

Retomando o processo que se iniciou em 2006 e teve diversas fases, gestões, reviravoltas e produtos, observa-se que a peça enviada à CMF havia sido feita com base no Anteprojeto do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de 2010, mas entregue já revisto no formato do Anteprojeto de Plano Diretor de 2012 a um novo time de pessoas, e sobre o qual a equipe técnica e o então Secretário da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis (SMDU) e superinten-

dente do IPUF Dalmo Vieira Filho inseriram também sua própria visão de cidade e da então gestão municipal. Tudo isso ocorreu ainda sob as pressões externas advindas dos movimentos sociais e das representações distritais, demandando a incorporação das leituras comunitárias feitas até 2008, dos setores econômicos e das negociações com os vereadores, o que já dificilmente caracterizaria um trabalho coeso nas mãos de qualquer equipe.

> Eu digo que quando a gente tem muita disputa, a gente tem muitos vetores, e quando você tem muitos vetores, o vetor final, você não sabe nem para onde vai, ele vai para um lugar que consegue desagradar a todos. Eu diria que hoje o plano diretor conseguiu essa proeza de desagradar a todos. Então assim, ninguém está contente com o resultado. Essa que é a verdade: nem a burocracia, nem os movimentos dissonantes, nem o setor que produz solo urbano, o setor que constrói, o setor que preserva, ninguém está feliz, né. Então a gente vê agora, como produzir um plano diretor com mais consenso é um desafio e tanto. (D3B, 2021)

Às condições desfavoráveis enfrentadas também se somaram à pouca disponibilidade de tempo, imposta pela promessa de aprovação feita pela PMF; a equipe técnica utilizada – nova, com pouca adesão da equipe do IPUF que já vinha participando dos trabalhos desde o princípio; e a falta de trocas com a equipe da CEPA, autora do projeto original e que nunca mais foi acionada após sua segunda participação nas revisões de 2011. Saído dessa conjuntura, o resultado foi considerado um "Frankenstein" (A1, 2021), e não agradou a ninguém.

O delineamento dessa lei, no entanto, já previa sacrificar maiores refinamentos do conteúdo do Plano, uma vez que a grande primazia era por sua rápida aprovação, contando com um trabalho posterior de realização de ajustes (E3, 2021). Mesmo diante ainda do volume de alterações feitas dentro da CMF, que dificultariam esse trabalho, a estratégia foi mantida e o Plano Diretor foi sancionado.

> Depois na Câmara, algumas emendas, trouxeram algumas coisas que a gente não tinha previsto, e aí era o problema, se a gente cancelasse algumas emendas, o processo voltava todo à origem né. O prefeito tinha 2 opções, vetar algumas emendas e aí o processo voltaria para a Câmara e tal, ou não vetar e a lei seria promulgada, que foi a opção política que ele assumiu, porque o que que nós dissemos, não, vamos aprovar sim e a gente tem 6 meses a um ano para fazer os ajustes que são necessários, essa foi a grande estratégia sabe. Só que daí o governo se dissolveu, nós saímos, também, logo em seguida, vários secretários saíram [...]. Isso se refletiu nos resultados do plano, nós quisemos fazer uma aprovação, no fundo provisória [...] (E3, 2021)

Nem mesmo os próprios constituidores do Plano, nesse ínterim, tiveram condições de defender a peça que tinha sido aprovada. Para esses, no entanto, os problemas ficaram majoritariamente em outra esfera. A principal fonte dos problemas da peça teria sido a timidez ou intermitência das soluções adotadas, e a principal saída, então, deveria ter sido dobrar a aposta em suas próprias proposições:

> Mas assim, o que faltou? Principalmente, mais ênfase nos movimentos que a gente se propôs. Nos movimentos estratégicos, estou citando isso porque um deles são as operações urbanas consorciadas. Florianópolis precisa de uma ocupação do solo mais densa do que a que nós propusemos. Eu acho que o resultado disso, por exemplo, em lugares como Campeche, onde a gente não tem núcleos de maiores densificações, fez com que os preços se tornassem estratosféricos, e também a informalidade. Cada vez mais a gente vê essa fábrica do, não sei se corrompe fiscal ou o analista, mas no fundo de descumprir a lei. Então assim, a principal responsabi-

> lidade realmente é nossa e o principal defeito é a gente não ter ido mais adiante do que deveríamos com as nossas próprias ideias. (E3, 2021)

Apesar da anulação dos processos judiciais que a sociedade civil e o Sinduscon haviam instaurado (SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES 2020), uma ação civil pública requerida pela procuradora da República Ana Lúcia Hartmann levou a questão até as mãos do juiz da vara ambiental Marcelo Krás Borges (PEREIRA, 2015; SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES 2020). O magistrado determinou em 05 de março de 2014 a devolução da lei n.482/2014 pela CMF à Prefeitura, a realização de 13 novas audiências que constituíssem novo processo participativo e a reapresentação do projeto de lei à Casa Legislativa, por considerar que não havia sido respeitada a necessidade de participação popular disposta no Estatuto da Cidade (GONÇALVES; CHAVES; SIQUEIRA, 2017; SIQUEIRA; LOPES; BURATTO, 2019; SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020; CARLESSO, 2019).

O ocorrido, segundo Siqueira*, Chaves e Gonçalves.* (2020), teve pouco fôlego: ao fim do mês seguinte, a decisão foi suspensa. Segundo a Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler, do Tribunal Regional Federal a 4ª Região (TRF-4), autora da nova decisão, a competência legislativa municipal havia sido invadida. A prefeitura, entretanto, muito possivelmente buscando legitimar o plano perante as diferentes esferas de poder e a opinião pública, promoveu mesmo assim 22 encontros entre julho e setembro daquele ano, buscando explicitar as ideias do plano e receber novas sugestões de mudanças e ajustes da população.

Como apontado por E3, as mudanças não se efetivaram, e esse esforço da PMF não foi frutífero. Em 27 maio de 2015, delibera-se novamente a realização de novas audiências públicas, por recurso do MPF à decisão anterior do TRF-4, que havia sido favorável à Prefeitura. Em dezembro de 2015, a Justiça Federal (3º Turma do TRF-4) paralisa a emissão de novos alvarás de construção e aprovação de empreendimentos no município, exigindo a reconstituição do NG e a revisão do PDUMF 2014 (CARLESSO, 2019; GONÇALVES; CHAVES; SIQUEIRA, 2017; SIQUEIRA; LOPES; BURATTO, 2019; SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020).

Iniciava-se, aqui, um novo processo, com NG e NDs reconvocados, e que gerou novo fogo cruzado de disputas, com novas denúncias de sistemática incorporação de questões não discutidas no Plano enquanto pontos discutidos nas audiências e questões trazidas pelos Distritos permaneciam ignorados. Sob intenso embate entre o MPF e a Prefeitura, esse novo processo se desenrolou entre os anos de 2016 e 2017, tendo produzido 4 minutas de plano diretor (GONÇALVES; CHAVES; SIQUEIRA, 2017; SIQUEIRA; LOPES; BURATTO, 2019; SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES 2020), com novas proposições e refinamento de seu conteúdo, inclusive revendo todas as operações urbanas consorciadas do município. A evolução dos trabalhos, acompanhada de perto pelo MPF e obrigando o Poder Público a fazer novos ajustes e conciliações a cada proposta publicizada, chegou a gerar uma peça cujo conteúdo satisfazia com maior amplitude os diferentes setores da sociedade (SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES 2020; A9A, 2020). Esse esforço de se produzir uma nova peça legislativa, em termos práticos, no entanto, foi em vão.

Com as audiências de conferência da última Minuta já marcadas, o Superior Tribunal de Justiça revoga todas as decisões feitas anteriormente nos âmbitos do Justiça Federal e do TRF-4, acatando recurso da prefeitura (CARLESSO, 2019; SIQUEIRA; LOPES; BURATTO, 2019; SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020). "[...] se gerou uma Minuta 4, que estava bem redondinha, assim, pra gente poder já fazer o fechamento e encaminhar para aprovação. E aí teve esse processo judicial, né, que

reverteu a posição do TRF-4 se não me engano, lá no Supremo Tribunal de Justiça. E aí tudo que a gente fez, parou" (A9A, 2020).

O novo processo que havia se constituído nos três anos anteriores, agora sem amparo de uma determinação judicial obrigando a revisão do Plano Diretor pela PMF, foi descartado. A 482/2014, nesse ínterim, voltou a vigorar integralmente, mas o desfecho foi apenas parcial (CARLESSO, 2019): o PDUMF 2014 continuou, assim, carregando todos os seus sérios problemas, destacadamente relativos à aplicação dos instrumentos urbanísticos (SIQUEIRA; LOPES; BURATTO, 2019), e forçando a prefeitura a continuar lidando com a ampla insatisfação da maioria dos setores da sociedade. "[...] a gente tem esse plano há sete anos e é uma dificuldade. A gente não tem nada desses novos instrumentos do Estatuto da Cidade, não tem nada funcionando a pleno vapor" (D3B, 2021).

Uma das respostas às contestações gerais em torno do PDUMF, trazida pelo Poder Público do município, se deu no formato de um projeto de lei (PLC 1715/2018), que propunha alterações parciais no plano aprovado: basicamente, adequações em seu conteúdo textual e em tabelas, objetivando sua melhor operacionalização (FLORIANÓPOLIS, 2018d; E8, 2021). O Poder Público também tem tentado promover ajustes no PDUMF através da aprovação de outras Leis Complementares e, como será verificado para o caso das OUCs, de decretos.

A outra resposta à insatisfação geral com a interrupção do novo processo se deu com a implementação, em 2018, de uma nova arena de participação para o município, focada principalmente no acompanhamento do PDUMF: O Conselho da Cidade (Decreto 18.279/2018), órgão consultivo de debate das políticas urbanas, e que já estava previsto dentro da Lei do Plano Diretor. O Conselho da Cidade, inclusive, debruçou-se sobre o PLC 1517/18 já em seu primeiro ano de existência, apesar do conteúdo do Projeto de Lei, de qualquer maneira, ter sido enviado para a CMF logo no início dos debates, onde permaneceu à espera de entrar em pauta até, segundo entrevistados (D3B, 2021; L1, 2020; A9A, 2020), ser retirado recentemente da Câmara pela Prefeitura.

Um outro Conselho da Cidade chegou a ser criado anteriormente na gestão de César Souza Jr. (Decreto 15.391/2015), mas que não chegou a ter efetividade – o que é compreensível, dado que seu formato não contava com eleições para a definição das cadeiras. Dentro do contexto de grandes contestações em torno da falta de participação e da tomada de decisões ilegítimas e unilaterais em torno das políticas urbanas do município, todo o trabalho do PDUMF já estava em xeque. A criação daquela arena de participação "controlada" poderia ser enquadrada na ideia de *Pacificação* de Arnstein (2002), com agentes escolhidos pelo Poder Público Municipal para fazer decisões sobre o Plano naquele momento. Tal formato poderia, na verdade, contribuir com um maior acirramento das contestações em torno da Lei 482/2014 e consequentemente com sua desestabilização.

> Esse Conselho da Cidade que foi criado, eles... acho que eles criaram o conselho com 100 membros. Que é o que tá previsto ali na lei de 2014. E convidando pessoas. Fizeram um convite de pessoas pra aprovar do Conselho, não teve um processo de eleição [...]. Então é um conselho de notáveis, né. [...] Foi questionada, e aí em função até da judicialização que tinha né, do plano de 2014 [...] aquele Conselho da Cidade morreu. Na realidade ele não é exatamente esse conselho que tem agora .(A9A, 2020)

O Conselho da Cidade (CC) atual, criado posteriormente ao desfecho judicial de 2017, e que se efetivou, foi formulado com uma quantidade sensivelmente menor de representantes: 40, e passando por um processo eleitoral que envolveu 102 entidades e a eleição de 23 delas (FLORIANÓPOLIS;

IPUF, 2018a). Sua finalidade, segundo o material explicativo elaborado pelo Poder Público, é de "acompanhar a elaboração e a implementação do Plano Diretor e dos projetos setoriais, assim como estudar e propor diretrizes para a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, avaliando sua execução" (FLORIANÓPOLIS; IPUF, 2018a, p. 10).

Os representantes do Poder Público, como já ocorria no NGM, são nomeados através de indicação, perfazendo 40% das representações e contando com agentes, agora, também das esferas estadual e federal. As representações da sociedade civil organizada são divididas em dois blocos, que somam os outros 60% da Composição do Conselho: as de abrangência difusa, que contemplam entidades sindicais, de classe, entidades empresarias, ONGs, movimentos sociais, entre outros, e as diretas por setores, que, nesse caso, são compostas por associações locais que atuam dentro do setor da cidade que representam. Os setores escolhidos para as representações são: Sede Insular; Sede Continental; Norte; Sul; Leste; Oeste, com cadeiras estabelecidas proporcionalmente ao número de habitantes residentes em cada um, diferentemente do que acontecia no NGM.

O órgão se pauta, dessa forma, por contribuir com a democratização da gestão municipal, sendo canal de comunicação entre o Poder Público e a população, trazendo reivindicações, sugerindo, aconselhando, acompanhando e opinando sobre o trabalho da prefeitura dentro do universo da política municipal de desenvolvimento urbano do município. O CC foi trazido à existência fundamentalmente por força da lei, e não por boa vontade da prefeitura, e tem caráter consultivo. O formato de participação estabelecido na então gestão de Gean Loureiro (PMDB), portanto, tem suas limitações, mas que mesmo por não ter condições de interferir oficialmente nas decisões do Poder Público, é positivo por permitir algum acompanhamento e controle social das ações da prefeitura.

> [...] na realidade o conselho é consultivo né, então na realidade ele não tem... não consegue deliberar nada. Então, ele só pode opinar. Então ele, por força de lei, você precisa ter um posicionamento do Conselho em algumas questões [...] mas ele não... ele não delibera, né. [...] Mas eu vejo o conselho como um... a gente tá lá, porque acho que se você não tiver lá, aí as coisas... aí fogem cada vez mais do controle. Então é importante estar presente nesses processos, né, independente de você às vezes ser ouvido ou não. Mas para que você possa manifestar e dar voz e visibilidade ao processo de acompanhamento e controle da política urbana do município. E cobrar. (A9A, 2020)

Mesmo tendo sua estruturação através de eleições e incluindo diversas representações da sociedade civil organizada, essa configuração de arena participativa, segundo entrevistados, foi e tem sido um espaço de bem menor acirramento entre os participantes. "A gente tem mais consenso hoje no Conselho da Cidade, é verdade né, a gente não briga tanto" (D3B, 2021). Parte dessa "calmaria" se dá, para além das atribuições mais "brandas" do Conselho e dos aprendizados de anos de parte dos agentes que se digladiaram no NG e nos diferentes processos de contestação do Plano aprovado, certamente, também pela sua composição atual (Fig. 20). As representações diretas foram instituídas, no CC, através de entidades eleitas, e não mais por indivíduos, o que limitou ou direcionou a participação para aqueles blocos dotados de maior organização e, mesmo assim, que já possuíssem pessoa jurídica há pelo menos dois anos no município (FLORIANÓPOLIS; IPUF, 2018c). Isso inclusive impossibilitou a entrada de alguns movimentos sociais no processo de eleições para o Conselho, modificando de forma determinante as suas relações internas (L1, 2020; A9A, 2020).

Figura 20. Comparativo entre a composição do NGM (2006-2013) e do Conselho da Cidade (2018-2021). Fonte: Elaboração própria com base nas atas de audiências públicas e reuniões do NG (2006-2013); ROCHA, 2015; SABOYA, 2010; FLORIANÓPOLIS; IPUF, 2018a

A representação do Poder Público, proporcionalmente, cresceu, assim como o espaço ocupado por entidades que compartilham um projeto de cidade mais consensuado. O próprio Floripamanhã, finalmente, se inseriu de forma oficial no Conselho, por exemplo, assim como a representação da ACIF deixou de ser compartilhada com a da CDL e ambas conquistaram sua própria cadeira. Para as representações diretas, por conta dos novos critérios de proporcionalidade populacional, observou-se também o encolhimento ou remoção da representação de alguns distritos, principalmente daqueles com maior ligação a áreas de preservação ambiental, tais como o norte e o sul da ilha.

O Distrito do Campeche, por exemplo, proeminente durante todo o processo na sua capacidade de organização, bem como entidades de representação difusa ligadas a ele, como a Aliança Nativa e o Instituto Sócio-Ambiental do Campeche, não conseguiram espaço para representação no Conselho da Cidade. Essas entidades, inclusive, cujas vagas se reservavam à pauta da preservação ambiental do município, foram substituídas por representantes de entidades das esferas estadual e federal do Poder Público, com a subsequente exclusão das suas cadeiras.

> [...] o conselho ele... em função até do processo de eleição, a participação da sociedade civil organizada, ela ficou mais restrita, não que ficou mais restrita, mas o nível de forças ali, ele tá mais equilibrado né. Eu tenho mais agente da construção, da construção civil, eu tenho mais gente da OAB, de outros órgãos, que tem uma posição um pouquinho mais... "desenvolvimentista" talvez, pode ser, né? E aí de alguma forma, isso se manifesta dentro do Conselho, né. (A9A, 2020)

Em um movimento de continuidade com o projeto de cidade que se impulsionava desde a criação do FloripAmanhã e da Agenda Floripa 2030, foi possível perceber a construção duradoura de uma grande relação de proximidade da ONG com o poder público municipal, conquistando amplo acesso e possuindo grande peso nas discussões com ele.

A Agenda Floripa 2030 se metamorfoseou, evoluindo para uma nova entidade, permanecendo formada principalmente por empresas e entidades ligadas ao comércio, serviço, indústrias, construção civil, tecnologia e turismo, denominada Floripa Sustentável.

> [...] a Zena daqui a pouco vai pedir vínculo empregatício com a prefeitura de Florianópolis, que participa de todas as ações aí, representando a sociedade civil e queria agradecer muito a escolha dela para cumprir essa missão que não é uma missão fácil, tem que ter muita persistência, muita dedicação. Mas tanto eu quanto o Topázio, nosso vice-prefeito, sabemos da dedicação e todo nosso colegiado já conhece, participa, cria uma proximidade muito grande. [...] Mas eu quero só falar que o Floripa Sustentável ele vem quebrando algumas regras de Florianópolis. Aonde poucos tinham coragem de enfrentar forças que fazem muito barulho e pouco representam na cidade. E isso deu também um conforto aos representantes da prefeitura a poder realizar esse enfrentamento a favor da maioria da coletividade. Tem muitas vezes o prefeito, o vice-prefeito fica sozinho em alguns embates, onde muitos entendem que são importantes mas silenciar, nesse processo, deixa muitas vezes, gera um desconforto que desestimula, desanima e até dificulta muitas vitórias que a cidade conquistou, quando todos nós mudamos o comportamento e entendemos que uma maioria tem que se manifestar também. (GEAN LOUREIRO *in* FLORIPA SUSTENTÁVEL, 2021)

Essa fala do prefeito, endereçada à atual presidente do Floripamanhã, deixa clara a pressuposição discursiva de representação legítima da sociedade civil que a ONG e a aliança de "empresas e profissionais" (E8, 2021) que constituem o Movimento Floripa Sustentável têm em seu esforço de

representar a seus próprios interesses – mesmo que esses agentes realmente tenham interiorizado dentro de si que seus interesses são, de fato, extensíveis ao bem comum e contemplam o interesse público. Enquanto isso, as faixas de menor renda do município, já pouco representadas no processo anterior, hoje encontram-se menos representadas ainda em suas pautas no Conselho (D3B, 2021). Para além da linha liberal de democracia representativa que põe em competição blocos de interesses individuais e que, no Conselho da Cidade, conseguiu neutralizar parte de um bloco de agentes contendores ao projeto "hegemônico" (L1, 2020), obteve-se também bastante sucesso na construção de discursos de convencimento dentro da esfera pública local, de que os interesses da sociedade civil florianopolitana confluem com os desse grupo.

Da esfera pública formada dentro de Florianópolis, constata-se então como ela permanece, de certa maneira, ainda bastante elitizada. Dentre os discursos que circulam no município, aqueles alternativos, ou contradiscursos partidos das esferas públicas "periféricas" ou, melhor dizendo, subalternas, ainda não foi conquistado espaço suficiente diante daqueles dominantes. Pautas como a do acesso à moradia, que pouco tiveram volume no processo, permanecem não sendo reconhecidas. Mesmo aquelas gestadas predominantemente nos setores de classe média espalhados pelos bairros a norte e a sul da ilha são aglutinadas na figura do bloco do "defeso" e dispensadas, como vimos na fala do atual prefeito e de tantos outros agentes, como ruído ao "verdadeiro" interesse público.

Nisso, o bloco capitaneado pelo FloripAmanhã mantém seus trabalhos de difusão de suas ideias, contando sempre com sua grande capacidade de articulação: "[...] hoje, tudo que é feito em relação ao plano diretor é através do Floripa Sustentável. Reúne Sinduscon, todo mundo, todo mundo que é organizado aqui em Floripa" (E8, 2021). Com um projeto próprio bastante completo desde o princípio e que continuou evoluindo desde sua primeira proposição, esse grupo cimentou um papel de destaque nas pautas e decisões ligadas às políticas urbanas do município.

Parte importante dessas decisões, como apontado nesta subseção, foram os instrumentos urbanísticos que compõem o PDUMF. Considerando-se as observações previamente feitas sobre o instrumento operação urbana consorciada, surge para o caso de Florianópolis, uma série de dúvidas. Como foram propostas, diante das principais pautas de disputas identificadas e descritas na formulação do PDUMF, as OUCs previstas no plano? Que contribuições ao município era esperado delas, e qual a perspectiva desse instrumento se efetivar no município? Essas questões serão abordadas, em seguida, na próxima Seção desta dissertação, avaliando o desenvolvimento das OUCs no tempo e casos que ilustram as lógicas e os caminhos que elas propunham para o desenvolvimento do município.

4. AS OUCS DE FLORIANÓPOLIS

Foi observado, no decorrer da dissertação, o histórico de capacidade das grandes obras promovidas pelo Estado se tornarem instrumentos de aprofundamento da desigualdade e da exclusão socioespacial, e como instrumentos de participação cidadã podem, mesmo que de forma limitada, ajudar a absorver e restringir esses impactos. É oportuno, para o caso de Florianópolis, avaliar a capacidade que os novos desenhos de planejamento e reconfiguração urbana dispostos em seu plano diretor – nessa dissertação, as OUCs mais especificamente - têm de absorver e incorporar conceitos mais democráticos de cidade.

Deve-se, para tanto, considerar no processo de disputa ocorrido dentro da construção do novo Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis, qual é o histórico propositivo dessas OUCs – e considerar quem são os atores participantes dessas propostas, e quais os interesses relativos a elas, no tempo. Isso deve permitir, também, que seja feita uma breve análise do desenho institucional dos circuitos de decisão reservados especificamente para o assunto das OUCs, que interesse teve e que espaço conseguiu a sociedade civil organizada nessas instâncias de decisão. Observados esses aspectos, espera-se também examinar as interferências dos diferentes agentes no desenho atual dessas propostas, tanto durante seu desenvolvimento nos últimos anos, como em seu desenho "final".

Considerando as diversas fases de desenvolvimento do Plano Diretor anteriormente observadas, é possível construir um mapa temporal das diferentes propostas dessas operações, avaliando, dentro do vai-e-vem do Plano Diretor (GONÇALVES; CHAVES; SIQUEIRA, 2017), que projetos de cidade essas grandes propostas de reconfiguração urbana defenderam, e que equipamentos, infraestruturas e programas sociais elas propuseram dentro dos tecidos urbanos florianopolitanos, se efetivamente os propõem, e onde nesses tecidos.

É importante, porém, considerar as restrições de leitura e análise impostas pela falta de informações que essas propostas de operações carregam para o objeto de estudo. Os desenhos dessas OUCs, na maior parte das vezes, limitam-se a perímetros, dos quais poucas informações podem ser tiradas, reduzindo a capacidade de inferências tanto sobre o andamento futuro dessas operações quanto seu produto final. O trabalho de Carlesso (2019, p. 19), por exemplo, chegou a descrever a definição das áreas das OUCs do município como "aleatórias".

A partir dos materiais coletados, apresentações de representantes do poder público, bibliografia, atas dos próprios encontros comunitários e audiências públicas distritais, verificou-se que o processo de proposição do instrumento foi envolvido por uma ignorância generalizada de parte dos atores envolvidos com relação a ele: "percebia-se o desconhecimento das operações urbanas consorciadas como instrumento de intervenção urbana e seu caráter excepcional em relação à observância do zoneamento municipal" (ÁVILA; DIAS, 2013, p. 51). A partir também das entrevistas e de conversas com atores participantes do CC em 2018, pôde-se observar que a falta de compreensão sobre o que é uma OUC e seu funcionamento continuou a se arrastar de forma generalizada para até os dias atuais.

Sendo tão limitada a clareza dos seus potenciais positivos e destrutivos por parte das gestões, como elas chegaram no desenho que possuem hoje? Pode-se inferir uma predominância dos poderes mercadológicos e um obscurecimento proposital quanto ao conteúdo e andamento das propostas de OUCs por parte de seus proponentes? A falta de informação relativa ao conteúdo dessas operações e, até o momento, de participação efetiva dos distritos afetados por essas áreas para interven-

ção definidas no PD de 2014, abrem espaço para dúvida e desconfiança sobre os reais propósitos da aprovação desse instrumento urbanístico em Florianópolis.

E ainda, considerando as dificuldades relativas à própria implantação do instrumento, dada sua complexidade, polemicidade e os históricos impactos que as experiências brasileiras tiveram na produção do espaço urbano das cidades que o implementaram, há muitas dúvidas – e muita descrença - sobre a real capacidade do município efetivamente dar o passo seguinte e transformar essas OUCs em lei própria para executá-las.

Considerando, no entanto, a capacidade de Florianópolis, historicamente, obter os arranjos políticos necessários para efetuar suas grandes obras na contramão das expectativas (SUGAI, 2015), estará sendo efetivamente abraçada uma oportunidade de se investir no espaço intraurbano de formas outras que não predominantemente em projetos viários e excludentes, subvertendo os históricos de reconfiguração urbana tanto florianopolitanos quanto das OUCs brasileiras? Ou estará sendo testemunhada a tentativa de instauração de uma nova roupagem de "mais do mesmo", que busca uma carta branca para os circuitos turísticos, imobiliários e da construção se sobrepuserem às legislações e interesses coletivos, com aval do Estado e de forma institucionalizada, em benefício do seu próprio projeto de cidade exclusivista e excludente ou, ainda, de simples empreitadas individuais?

4.1. A ABORDAGEM DO INSTRUMENTO URBANÍSTICO NO TEMPO

Mesmo já tendo já uma diversidade de experiências de utilização desse instrumento no Brasil, a OUC é uma opção de ferramenta de reconfiguração urbana ainda pouco compreendida em Florianópolis, dado seu ineditismo no município. Em seu caráter inaugural, em termos de proposta publicizada de Anteprojeto de Plano Diretor para o município de Florianópolis pós-Estatuto da Cidade, o trabalho realizado pela CEPA foi o primeiro a trazer para o município instrumentos urbanísticos dispostos na nova regulamentação dos artigos 182 e 183 da atual Constituição Brasileira.

Totalmente novo para as gestões florianopolitanas, essas OUCs e seus potenciais – positivos e destrutivos – devem ser observados em termos de seus impactos sociais, ambientais e infraestruturais, bem como, principalmente, como elas chegaram no desenho que possuem hoje no PDUMF 2014. Deve-setomar em consideração, também, as formas que a prefeitura, historicamente, se utiliza dos investimentos na cidade de forma a reconfigurar seu espaço intraurbano em favor de alguns grupos dominantes. As elites florianopolitanas, como pôde ser observado principalmente através do trabalho de Sugai (2015), tiveram seu mercado de terras repetidamente beneficiado no tempo, fenômeno que, para além de influenciar a constituição do planejamento urbano do município e de seus vizinhos, também prescinde dela.

As estruturações e reestruturações urbanas encabeçadas principalmente por reconfigurações e ampliações de vias automobilísticas já anteriormente abordadas se deram, via de regra, através de modelos de planejamento substancialmente de cima para baixo, que permitiram livremente a promoção, por parte do Estado, da reprodução do capital em favor de frações predominantemente locais das elites capitalistas. Essas dinâmicas de privilegiamento, providenciadas principalmente por grandes obras urbanas, concentraram equipamentos e deslocaram populações desfavorecidas, contribuindo para a desigualdade socioespacial do município e região. Todos esses fenômenos, como visto anteriormente, também foram amplamente verificados como resultados recorrentes da implantação de OUCs no país e encontraram paralelos em suas lógicas de realização.

Com o processo participativo de anos que estabeleceu as regulações sobre a ocupação e uso do solo florianopolitano, porém, houveram algumas vitórias conquistadas por outros setores da sociedade que não o circuito turístico-imobiliário. Essas vitórias, em grande parte, se deram no sentido de resguardar limites construtivos em diversas partes da Capital, colocando o mercado imobiliário atuante no município em constrangimento de seus interesses em diversas situações.

Com a iminência de se estabelecerem OUCs em Florianópolis, e sua capacidade de se sobrepor às regulações locais de uso e ocupação, é muito importante que sejam observadas sua construção como instrumento urbanístico no município e as informações disponíveis relacionadas à sua futura implementação. É fundamental tentar capturar também que capacidade a sociedade civil local teria de eventualmente disputar seus resultados, seja nas limitações de gabarito, nos produtos, infraestruturas e equipamentos a serem investidos, como adição ou mesmo contraposição ao ímpeto historicamente decisivo do mercado imobiliário e outros grupos ligados a ele nas decisões do poder municipal, evitando uma nova reprise de unilateralidade nas reconfigurações urbanas locais.

A montagem das OUCs e como elas são abordadas no tempo, portanto, serão observadas, e reunirão, na medida do possível, as informações sobre o processo de construção desses instrumentos dentro das discussões do Plano Diretor, e como ele se associa às suas áreas de atuação e ao restante do município. Deste processo, ao todo, foram elencadas quatro fases de construção do PD até a aprovação em 2014, datando de 2010, 2012, 2013 e o PDUMF aprovado. Existem mais quatro minutas de Plano Diretor posteriores, elaboradas no já mencionado processo de revisão constituído pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) entre 2016 e 2017. Com o engavetamento do processo a partir de decisão judicial, no entanto, estas últimas não serão analisadas neste trabalho. A discussão será disposta em ordem cronológica, a partir do momento em que se publica a ideia de implantar OUCs em Florianópolis como proposta para o município.

A primeira versão de Plano Diretor de Florianópolis constando operações urbanas consorciadas surgiu no trabalho elaborado pela CEPA. A partir das produções de Ávila (2013; ÁVILA; DIAS, 2013), pode-se observar as propostas de OUCs previstas no Anteprojeto de Lei do Plano diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis (2010), inaugurando a abordagem a esse instrumento no planejamento urbano de Florianópolis. Nessa primeira versão, elas foram denominadas "operações urbanas consorciadas de realização necessária".

Nesse anteprojeto, elaborado pela CEPA e derrogado na "Revolta do TAC", foram propostos onze perímetros de OUCs (FLORIANÓPOLIS, 2010; ÁVILA; DIAS, 2013), indicados na fig. 21[26], como forma de instrumentalizar novas reconfigurações urbanas. À época, esses perímetros se caracterizavam por áreas de excepcionalidade em relação ao zoneamento definido para o próprio Plano Diretor, para, teoricamente, trazer um conjunto de contribuições importantes para o município.

O instrumento, para além desses onze perímetros originais, também estava previsto para utilização em outras empreitadas: o PD previa abertura para a implementação de novas propostas de OUCs que surgissem posteriormente, e como ferramenta de execução para uma série de projetos e ideias para o município. Um exemplo seria a Política de Integração da Habitação Social ao Desenvolvimento Urbano, que programaria OUCs e projetos especiais para produzir habitação social em áreas de vazios urbanos por todo o município, mas que não chegava a espacializar ou desenvolver a ideia

26 . Apesar de constar como Anexo F do Anteprojeto de Lei Plano Diretor Desenvolvimento Sustentável de Flori-anópolis, o mapa original com as OUCs de Realização Necessária não foi encontrado. O trabalho de ÁVILA; DIAS (2013), então, foi utilizado para localizar e espacializar os perímetros propostos nessa versão.

no texto do Anteprojeto de Lei.



Figura 21. Áreas Sujeitas a OUC de Realização Necessária - Anteprojeto de Lei Plano Diretor Desenvolvimento Sustentável de Flo-rianópolis, de 16/03/2010. Fonte: Elaboração própria, com base em dados da CEPA/IPUF e Ávila (2013a, p. 54).

As então chamadas "Cidades do Conhecimento" também faziam parte do rol de políticas previstas dentro desse Plano valendo-se do instrumento urbanístico em questão. Essas, inclusive, foram um exemplo de iniciativa baseada na OUC que posteriormente verificou-se prescindir do instrumento para se efetivar. Hoje dispostos no PDUMF como Áreas de Parques Tecnológicos, como o Sapiens Parque, na região de Jurerê, essas "Cidades do Conhecimento" nasceram de uma seção especial do Anteprojeto de 2010 que descrevia "Projetos Deflagrantes" (FLORIANÓPOLIS, 2010, p. p. 28-29), e que buscavam, como frisaram Ávila e Dias (2013, p. 51), "fortalecer a diversificação econômica com inovação".

Para as OUCs já espacializadas no município, segundo a autora, as localizações propostas ocorreram todas em regiões bastante valorizadas, nas quais havia, ainda sob o Plano Diretor de 1997, alguma restrição legal para a construção de empreendimentos imobiliários – que, na visão de E8 (2021), seriam pontos de "conflito de interesse". Apesar das diretrizes legais do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2008) e da própria Lei proposta (FLORIANÓPOLIS, 2010, p. 40) indicarem necessidade de participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores na construção das operações, verificou-se que o instrumento já nasceu em contradição com esses princípios. "No processo anterior com o Ildo, não se discutiu operação urbana nos distritos" (E8, 2021).

De acordo com Ávila e Dias (2013) e com as entrevistas (A9A, 2020; A1, 2021; E8, 2021), a Fundação CEPA e o IPUF no período de entrada da empresa argentina também não consultaram a população para o estabelecimento das diretrizes e dos perímetros das 11 OUCs de Realização Necessária dispostas no PDDS 2010. Para além disso, verificou-se também que o interesse em debater instrumentos urbanísticos no município por parte dos participantes também deixou bastante a desejar.

> [...] os instrumentos, o que nos guiou foi o Estatuto da Cidade, a gente não teve nenhuma influência do desejo das comunidades porque eles não discutiam isso, eles não falavam sobre instrumentos, e a coisa mais legal do Estatuto da Cidade são os instrumentos, é como tu harmoniza o ganho na cidade e mais valia, tudo, né. Mas eles não falavam, eles falavam de zoneamento e gabarito. Os empresários, Sinduscon em especial, eles batiam muito na tecla da verticalização, a gente até fez um estudo assim do que tinha no mercado, livre, para vender e que realmente precisava ocupar mais, e realmente precisava ocupar mais e edificar mais. E aí *a nossa proposta era jogar pessoas lá para o continente*, preservar ao máximo na ilha e as coisas novas em gabarito mais alto lá no continente. E aí é outra estrutura, outro acesso, tudo. (E8, 2021, itálico nosso)

Tirando-se referências de outras cidades, como aquelas já bem reconhecidas de São Paulo, constituiu-se então um instrumento urbanístico que se apresentava de formas diversas no Anteprojeto, e divergente inclusive com as próprias referências trazidas pela equipe. A OUC, como foi disposta no Anteprojeto de 2010, na verdade demonstrava baixa proximidade com sua constituição e funcionamento por parte dos envolvidos. O corpo técnico da CEPA, por trás de um discurso pseudotecnicista, propunha uma solução genérica em diferentes formatos dentro do PD, e que no final das contas não se amparava tecnicamente de forma razoável em momento algum.

> [...] a gente discutia bastante o CEPAC, a gente tinha como referência as operações paulistas. E aí incluímos isso no plano diretor em Porto Alegre [...]. E aí a gente trouxe essa ideia para cá, porque daí que surgiu a ideia de trazer a operação urbana para cá, justamente porque tinha muito conflito de interesse. Então, "ah, vamos criar a operação urbana nesses pontos que tem conflito de interesse". Aí surgiu a operação urbana da [Barra da] Lagoa num terreno minúsculo que não tinha nada a ver com a operação urbana, e porque fazer operação urbana na Lagoa da Conceição? Um terrenão grande lá que era uma alta disputa, eles botaram aquela ideia de fazer a operação na Lagoa [da Conceição]. E depois, tinha um no Campeche também, que era bastante disputado. E eu dizia para o pessoal da CEPA, "mas vocês estão fazendo uma coisa que é criar um problema para a cidade, vocês estão pegando o terreno que é para ser tratado como uma área especial e transformando numa área de operação urbana, não tem nada a ver, operação urbana é diferente. (E8, 2021)

Dessa forma, as OUCs tiveram sua primeira aparição no PDDS 2010 com uma distribuição feita de maneira predominantemente unilateral por parte do trabalho em conjunto da CEPA com a equipe técnica do IPUF. Muitas das comunidades participantes da primeira fase de elaboração do PDP tiveram desejo expresso de limitar os gabaritos das edificações para até dois pavimentos, almejando um padrão de ocupação residencial de baixo adensamento, como, por exemplo, nos casos do Campeche e da Lagoa citados por E8 (2021). Evitando, nesse momento, comentários relativos a que projeto de cidade isso significa para a sociedade civil organizada, as operações propostas pela CEPA pareceram, dessa forma, ter sido elaboradas na compreensão do instrumento como forma de permitir o avanço do mercado imobiliário por cima e à revelia de zoneamentos mais restritivos.

Como já pontuado anteriormente, o fato dos investimentos arrecadados se limitarem ao perímetro de determinada OUC predispõe que, já nos planos diretores, as dinâmicas de mercado sejam elemento primordial da delimitação das áreas a sofrerem intervenção (MARICATO; FERREIRA, 2002; MALERONKA, 2010; GONÇALVES; CHAVES; SIQUEIRA, 2017). Considerando a necessidade de valorização suficiente que existe para atrair grandes capitais, as áreas escolhidas, via de regra, são aquelas já com alto potencial de valorização e que já possuem um entorno privilegiado.

Não é, consistentemente, o caso observado em Florianópolis, já desde o primeiro Anteprojeto de Plano Diretor publicado. Dispersos pelo território florianopolitano, de passado histórico de formação polinucleado, os perímetros propostos seguiram lógicas diversas, e atingindo desde territórios centrais até áreas com pouquíssima ou nenhuma consolidação urbana. Considerando a legislação urbanística que acompanha os mapas de perímetros de OUCs, e as características territoriais e históricas de cada lugar, as OUCs de 2010 parecem ter sido inseridas muito mais como demarcação de interesse mercadológico do que de real intenção de implantação de "transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental" (Estatuto da Cidade, 2001, p. 30), como propõe a Lei Federal.

Diversos perímetros de operações, dentro do trabalho em questão, encontravam-se em regiões sem urbanidade constituída, colocando-se, de maneira geral, como propostas de expansão urbana ou de avanço sobre áreas de proteção ambiental, como o caso do Porto da Barra (OUC 3) e Pântano do Sul (OUC 1), e de áreas de valor histórico, cultural e ambiental, como a Ponta do Coral (OUC 10). Ávila e Dias (2013) identificaram também tentativas de uso do instrumento como ferramenta de privatização urbana de terrenos da União, como é o caso do Campo de Aviação do Campeche (OUC 6), e para se sobrepor a zonas de baixa densidade, numa perspectiva de sobrepujar reivindicações históricas comunitárias de limitação de gabarito, tais como no caso da Lagoa da Conceição (OUC 2).

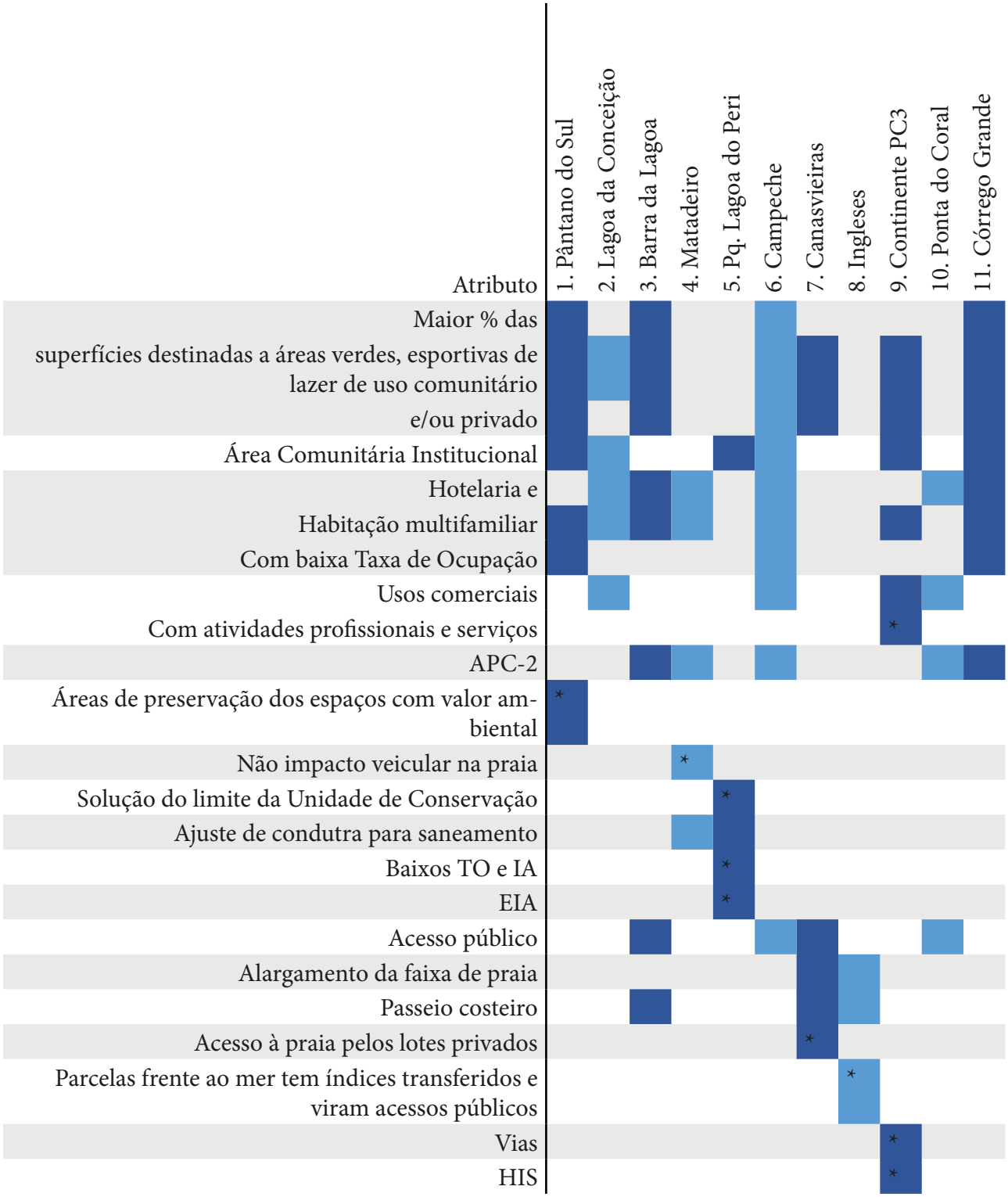
A lógica de beneficiamento de grandes grupos comparece também no texto do Anteprojeto de Lei. Nele, são elencados objetivos específicos para cada OUC, mesmo sem lei específica. Apesar de garantir amplo espaço para a indústria hoteleira, comércio e habitações multifamiliares, a habitação social como requisito básico só aparece uma vez, curiosamente para a única OUC fora da ilha de Santa Catarina (FLORIANÓPOLIS, 2010). A falta de menção à necessidade de Habitação de Interesse Social na porção insular reforça a continuidade das dinâmicas de segregação socioespacial histórica da capital (SUGAI, 2015; KRONENBERGER; SABOYA, 2019), e a preponderância da lógica de abertura e indexação de novos mercados para o instrumento urbanístico (ROLNIK, 1997).

É possível observar, porém, alguma preocupação, nas propostas, em promover "cidade pública", ao mesmo tempo em que se promove o beneficiamento de entidades privadas através do texto do PDDS 2010 (Tabela 01). Das garantias mais recorrentes de cunho potencialmente comunitário, tem-se "superfícies destinadas a áreas verdes, esportivas de lazer de uso comunitário e/ou privado", Áreas de Interesse Ambiental e Paisagístico (APC-2), e Área Comunitária Institucional, possuindo algum peso frente às garantias beneficiadoras dos setores hoteleiro e imobiliário.

As OUCs concentradas na parte norte da Ilha, onde se encontram os principais e históricos eixos de valorização, aglutinariam, nesse anteprojeto, investimentos para valorização da praia como objeto turístico e obtenção de dispositivos de beneficiamento direto e indireto a entidades privadas. Preveriam geração de grandes impactos ambientais, que Estudos de Impacto Ambiental e ações compensatórias discutivelmente poderiam ser suficientemente adequadas, quiçá realizadas.

Do ponto de vista econômico, estas propostas se colocaram, de certa forma, como possibilidade de impulsionamento das atividades econômicas da população e ampliação das oportunidades locais dentro do viés turístico que a região carrega, destacando-se um retorno excelente de renda de monopólio aos proprietários locais de terrenos, principalmente aqueles à beira-mar.

Tabela 01. Características mínimas das OUCs de Realização Necessária do Anteprojeto de Lei Plano Diretor Desenvolvimento Sus-tentável de Florianópolis, de 16/03/2010 Fonte: FLORIANÓPOLIS, 2010, pp. 74-78.



*Requisito de manifestação única

Estas propostas de OUC de 2010, porém, não foram promovidas sozinhas por entidades privadas e seus interesses. A despeito do processo de esvaziamento do qual o IPUF é vítima desde o fim da década de 1980 (Ávila, 2013), e que deixou o órgão com um quadro limitado de funcionários para exercer todas as suas funções, as propostas de OUC tiveram participação direta do órgão e foi ao lado dele que as OUCs 4. Matadeiro, 5. Parque Lagoa do Peri, e 10. Ponta do Coral foram, ainda se-

gundo Ávila (2013), introduzidas pela prefeitura em adição às sugestões elaboradas pela consultoria da CEPA para a publicação deste Anteprojeto de Plano Diretor.

O referido esvaziamento, porém, é fator determinante dentro da lógica neoliberal de transferência de controles e encargos tipicamente da coisa pública ao privado: inicialmente limitada a um trabalho de consultoria, a Fundação CEPA tomou um papel de coordenação de projeto (Ávila, 2013) que, pressupõe-se, deveria estar nas mãos do órgão municipal, dado que o planejamento municipal é de interesse público e incumbência dessa autarquia, além de que os técnicos locais deveriam possuir maior aproximação com a realidade local e com o Estatuto da Cidade do que aqueles que compunham o corpo técnico da empresa argentina (Idem, Ibidem).

De qualquer maneira, as propostas de OUC elencadas na versão do PD de 2010 não parecem ter o instrumento realmente compreendido dentro do ideário disposto no Estatuto da Cidade, haja vista que suas propostas já aparecem sem se atentar às demandas gerais do instrumento para vislumbrar uma efetivação dos casos observados no Anteprojeto de 2010. Priorizam ganhos mercadológicos em detrimento de ganhos sociais, com uma visão de apropriação de superfícies limitadas por condicionantes naturais, legais ou sociais para impulsionamento da exploração do espaço urbano com viés predominantemente imobiliário e turístico. Segunda Ávila e Dias (2013), a CEPA e o IPUF, com isso, falharam em unir as diretrizes populares e técnicas realizadas nos anos anteriores para o Plano Diretor encomendado, priorizando interesses privados no produto entregue e traduzindo-os nas OUCs propostas.

Após um trabalho de reformulação, ainda com acompanhamento por parte da Fundação CEPA até 2011, e com um NG recomposto, mas pouco atuante e insatisfeito com a não contemplação das diretrizes distritais (Rocha, 2015), foi publicado ainda na gestão do prefeito Dário Berger um novo Anteprojeto de Lei. Nele, as OUCs inicialmente propostas pela CEPA sofreram algumas alterações em seus perímetros. As OUCs Canasvieiras, Matadeiro e Parque Lagoa do Peri foram suprimidas para ceder lugar a uma nova, indicada para as regiões de cabeceira da ponte Hercílio Luz.

Os perímetros remanescentes sofreram redução generalizada em termos de área nessa versão do Plano, motivo de estranhamento, como ocorreu nos casos das OUCs 2- Lagoa da Conceição, 3-Barra da Lagoa, 4-Campeche e 7-Fazendinha. A timidez dos novos recortes de área condizia muito pouco com a ideia de modificações estruturais trazidas pelo instrumento no EC. Intervenções pequenas têm potencial escasso de captura e movimentação de recursos suficientes para contemplar obras de infraestrutura, dada a já mencionada barreira de complexidade que uma OUC estabelece para o investimento privado nessas áreas.

Os perímetros revisados somavam-se em nove (Fig. 22), agora, e ainda permaneciam dispostos sem grandes estudos e critérios claros por parte do poder público ou mesmo da CEPA. Além disso, o PD, a partir desta versão, suprimiu as especificações mínimas relativas a cada área de OUC proposta, aprofundando a nebulosidade com relação aos seus objetivos e amplificando a insegurança com relação ao instrumento. As indicações de OUCs mantiveram-se completamente afastadas das discussões promovidas pelas oficinas distritais e propostas elaboradas pelas diferentes comunidades sobre as quais estendiam-se esses perímetros, mesmo tendo tido oportunidade de passar por mudanças.



Figura 22. Áreas Sujeitas a Operações Urbana Consorciadas - Anteprojeto do Plano Diretor de Florianópolis, de 11/04/2012. Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IPUF e Ávila (2013b).

A complexidade de aplicação que obrigatoriamente perpassa uma OUC e a responsabilidade que recai sobre os ombros da prefeitura municipal na obrigação de conduzi-la pressupõe um estudo meticuloso e amplo, que deve ser realizado na formulação individual de cada área a ser desenvolvida (ÁVILA, 2013; SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020). "[...] embora possa se conformar eficaz na resolução de grandes problemas de natureza urbana no que concerne a seus investimentos, deve ter sua aplicação investida de exaustivo planejamento e delimitação. A definição da área de abrangência de uma OUC não pode ser estabelecida de forma açodada e intempestiva" (REFOSCO, 2012, p. 38)

Dando, no texto do anteprojeto de 2012, um prazo de quatro anos para a efetiva implementação dessas OUCs nas áreas delimitadas, a possibilidade de realização desses estudos mais aprofundados para adequada estruturação e viabilização dos projetos colocou em xeque a própria exequibilidade do instrumento antes mesmo que ele fosse aprovado e oficializado no município (REFOSCO, 2012; ÁVILA, 2013).

Esses aspectos são fatores de segurança também para o mercado, uma vez que, teoricamente sem as rédeas de condução do conjunto de investimentos com os quais ele mesmo irá arcar, a operação somente se torna sustentável se sobre ela estiver alto grau de certeza e confiança no sucesso das intervenções. Sem possibilidade de se aprofundar nas questões inerentes aos projetos, tanto pela falta inicial de estudos, quanto pela limitação de sua continuidade, essas operações se tornam altamente incertas: "[...] a escolha das áreas para receber as OUCs, quando atrelada a um prazo pré-estabelecido em Plano Diretor, representa o início de uma tentativa fracassada de utilização desse instrumento" (ÁVILA, 2013, p. 127-128).

É uma contradição do princípio que norteia o complexo instrumento das Operações Urbanas Consorciadas. Muitas das áreas, que se configurariam como de expansão urbana, por exemplo, já poderiam ser desenvolvidas e urbanizadas integralmente por meio da iniciativa privada, desde que sob o controle e fiscalização pública e em adequação às leis, quer de parcelamento de solo, quer de res-

trições ambientais, e uso de instrumentos de contrapartidas mais simples. Submetê-las ao domínio exclusivo da instalação de uma OUC estabelece uma desnecessária barreira de complexidade provocadora, na verdade, de uma retração de investimentos privados nas áreas escolhidas (ÁVILA, 2013).

O anteprojeto de 2012 também previa zoneamentos específicos denominados como Área de Enclave Urbano (AEU) em sua proposta, cuja implementação deveria se dar exclusivamente por meio de uma operação urbana consorciada. Além de tratar-se de uma situação restritiva e inadequada para promover uma OUC de forma exitosa, segundo Ávila (2013), esta determinante mais uma vez implicaria em uma detença no processo de loteamento e urbanização dessas áreas. O mesmo ocorreria com as ADIs, Áreas de Desenvolvimento Incentivado, que permaneceram no texto da lei nas próximas versões e que previriam renúncia fiscal e incentivos construtivos para determinados tipos de empreendimentos, mas que novamente tropeçavam na obrigatoriedade de implementação de uma OUC para serem concretizados (FLORIANÓPOLIS, 2012).

Além desses, a OUC ainda apareceu como solução de outras questões nessa versão do PD de 2012. O entendimento – equivocado – de que a indicação de uma OUC traria reais condições de sua implantação nos mais diversos contextos urbanos florianopolitanos pareceu perpetuar o polvilhamento descuidado de OUCs em excessivas situações nessa nova fase. Isso revelaria também que a incompreensão, por parte da empresa argentina e da equipe técnica do IPUF, sobre o funcionamento e as condições básicas que determinam o sucesso de uma OUC, manteve-se relativamente intocada durante o processo que reavaliou o Anteprojeto de 2010.

Por isso, Ávila (2013) aponta, aqui, um descrédito já reinante com relação à aplicabilidade das OUCs propostas para o município. Em entrevistas com técnicos e investidores da cidade, a autora levantou que essas OUCs já eram vistas como equivocadas desde o princípio pelos próprios interessados no mercado e pelo próprio poder público. Por que, então, a insistência em estuda-las e propô-las dessa forma? Quais os interesses, por parte dos propositores de tantos dispositivos que requeriam a implantação de OUCs, em incentivar com tanta veemência a ampla adoção desse instrumento?

Em uma cidade com o porte de Florianópolis, e com um corpo técnico enxuto responsável pelo planejamento do município, parece mais cabível a introdução de outros instrumentos mais simples que atendam à demanda do mercado para a construção de novos equipamentos, mas que também sejam capazes de trazer contrapartidas para o Estado e o permitam direcionar os investimentos privados para o desenvolvimento florianopolitano.

Com um NG desmobilizado desde 2012, e que seria novamente dissolvido ao final do processo, a então nova gestão do Plano, capitaneada por Dalmo Vieira, enviou sua versão à Câmara Municipal (Rocha, 2015). O PLC de 2013, então, estabelecia diversas mudanças em suas propostas de OUC. Desfazendo-se de uma série de perímetros da última versão, surgiram ali grandes glebas concentradas a norte da Ilha (Fig. 23), reconhecidamente um eixo de valorização e de interesse de expansão imobiliária.



Figura 23. Áreas Prioritárias para Operação Urbana Consorciada no município e AUEs – Mensagem nº 073/2013 – Plano Diretor de Urba-nismo do Município de Florianópolis. Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IPUF (FLORIANÓPOLIS, 2013).

> E aí vem as tais OUC, operação urbana consorciada, que foi colocada em algumas regiões como Ratones, a parte continental e tal, que foram meio aleatórias. É muito complicado porque são donos de terrenos que tem esquema, por que a OUC está ali e não em outro lugar? O critério disso é complicado. (L1, 2020)

Nessa versão, soma-se às OUCs um complexificador: algumas Áreas Sujeitas a OUC são demarcadas, no microzoneamento do município, como AUEs: Áreas de Urbanização Especial. As AUEs estão definidas como "grandes áreas urbanizáveis a partir de projeto amplo, que reserva setor predominante para preservação ambiental e adensa a área remanescente, criando novas centralidades caracterizadas pela mescla de funções e espaços humanizados" (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 18). No texto do Projeto de Lei, apesar de soarem muito como um instrumento urbanístico por si só, as AUEs são de fato parte do microzoneamento do município, ao contrário das OUCs, que delimitam uma área de ação de forma paralela e "independente" da disciplinação dos parâmetros construtivos e de uso do solo.

Todas as OUCs da região norte coincidem, no PD de 2013, com áreas de AUEs. Mais a sul da Ilha, o Distrito de Ribeirão da Ilha também encontra este zoneamento sobreposto por uma OUC, em uma situação que, resguardadas as devidas diferenças socioeconômicas, ambientais e de localização, encontra paralelos com os casos do norte: todas essas OUCs assentam-se sobre grandes glebas desocupadas, abrangendo áreas de transição, terrenos rurais e semirrurais, prevendo avanço da mancha urbana. Essas, portanto, caracterizam-se como um bloco de "OUCs de expansão urbana", – apesar de oficialmente não o serem - em oposição às outras áreas de OUC delimitadas no município. Também resguardadas suas diferenças, esse outro grupo de OUCs identificado na pesquisa se aglutina por áreas centrais, bem mais consolidadas e que sempre estão organizadas em torno de alguns dos principais eixos rodoviários de Florianópolis.

O zoneamento da AUE ocupa apenas um parágrafo em todo o texto do Projeto de Lei, com um discurso de proteção ambiental e criação de novas centralidades, ao mesmo tempo em que serve como zona de amortecimento (FLORIANÓPOLIS, 2013; SIQUEIRA; SCHLEDER; MAGNANTI, 2019).

O aglutinamento de características tão diversas, dependente de um projeto especial, torna esse novo zoneamento uma incógnita e traz uma visão difícil de se transferir para o território. Atrelada à sua categorização como Área Especial no plano, sua indefinição, no entanto, poderia ser indicativo de uma reserva de área urbanizável a ser sobreposta pelo instrumento da OUC. Como será verificado nos estudos de caso, isso tem potencial de ampliação irrestrita da liberdade de construir, em detrimento de qualquer ideia de preservação ambiental ou pretensa caracterização como área de transição.

Frisa-se que a implantação de uma OUC em um contexto de expansão urbana como esse poderia se postar como uma barreira de complexidade e, como já observado, daria ao instrumento pouca capacidade de atração e mobilização do mercado para sair do papel. O seu resultado mais provável se configuraria, na verdade, como de retração de investimentos privados para essas glebas, o que de qualquer forma já acontece, considerando-se a relativa estagnação em que elas se encontram até os dias atuais.

Mesmo com a nova gestão do Plano trazendo essas e outras mudanças, no entanto, as trocas realizadas e os interesses daqueles inseridos no processo participativo permitido para aquele momento mantiveram-se ainda direcionados à "queda de braço" do zoneamento. Em outras palavras, mais uma vez, pouco ou nada se discutiu sobre as OUCs e outros instrumentos urbanísticos para alimentar qualquer tomada de decisão dentro do tema. "Os interesses, os focos estavam em outras.... Sabe que essa questão, embora relevante, não fazia parte da preocupação dos grupos *opinativos* [...] Em nenhum momento essa questão esteve no foco dos debates" (E3, 2021, itálico nosso).

Ao mesmo tempo em que, em todos os momentos, o poder público dispendeu pouca ou nenhuma energia em direcionar os debates para a proposição de OUCs junto das representações, o alto grau de desconfiança por parte da sociedade civil, segundo uma das entrevistas, também influenciou a falta de interesse em desenvolver as propostas em torno de instrumentos urbanísticos como a OUC. Visto como algo longínquo e entendido como uma questão posterior, o instrumento se manteve "frio" nas conversas, sem construir, junto à população, quais questões de fato seriam atacadas com as OUCs e que soluções poderiam seriam adotadas através delas.

> (...) a operação urbana consorciada saiu assim, "olha, é um negócio do Estatuto da Cidade, nós vamos escrever sobre ele, mas ele não vai funcionar na prática já, tá?" É isso, aí o pessoal fala, "não tudo bem, se não vai funcionar na prática já, e a gente vai morrer de discutir, então a gente aceita". Assim, essas foram as condições da operação urbana consorciada, desde que o novo venha para a gente agradar esses arquitetos chatos que disseram que a gente tem que botar coisas novas do Estatuto da Cidade, mas a gente vai morrer de discutir, não vai sair nem agora, nem talvez não saia da minha geração, ok, a gente vai fazer uma concessão. Esse foi o espírito das inovações que vieram. (D3B, 2021)

Mesmo aqueles grupos interessados em ampliar ao máximo os parâmetros construtivos de seus terrenos, seja dos grandes grupos econômicos, seja de outros grupos ligados à produção imobiliária, optaram, de acordo com as entrevistas, por se concentrar principalmente nos embates sobre o microzoneamento das suas respectivas áreas de interesse do município, e muito pouco além dis-

so. Apesar do sucesso de algumas comunidades em evitar a ampliação dos limites construtivos, principalmente gabarito, em regiões de interesse de seus distritos, a força da construção civil, da incorporação e do setor hoteleiro foram preponderantes sobre o afrouxamento desses parâmetros de zoneamento em regiões-chave do município.

> [...] no plano diretor, quem participava do plano diretor, aí eu concordo, é o Sinduscon, tá? Ou os pequenos ou os médios construtores "legais". E a maioria não participava do plano diretor, era tudo coisa nenhuma. Tá aí a classe média, que eu te falei, [...] então dentro do plano diretor foi uma "vitória", dois, entre aspas, dois pavimentos. [...]. só pra tu entender, hoje, tem esse lado que foi uma vitória entre aspas, e tem a vitória daqueles grandes, daquele primeiro andar lá que eu te falei, que estouraram o gabarito em vários pontos de todo o município, no centro, e na parte do Estreito, certo?
>
> [...] [...]então, tem aumento, alteração de gabarito que não tem relação direta com OUC. Eles mudaram mesmo, está certo? isso de passar de 8 para 12. Eu me lembro da discussão que nós tivemos, um debate sobre o centro da cidade. [...] Esses grandes eixos, eles foram mudando. Mudando de 8 ponto para não sei quanto. Entendeu, sempre de 8 para 12, 12 para 16. Esses foram dois padrões que utilizaram muito, não tinha muito de 20. 16, que eu lembro que era o máximo. Então é isso, modificaram em vários pontinhos, pontos do centro. [L1, 2020]

Como será observado posteriormente nos estudos de caso, de fato a peça publicizada a partir da gestão de Dalmo Vieira apresenta, dentre outros parâmetros, uma escalada sensível da verticalização em certas áreas de interesse para adensamento em diversas regiões do município, incluindo nas áreas de OUC propostas. Como já visto, no entanto, as disputas por sobre o Plano não se finalizaram nesse momento, permitindo ainda a influência de uma diversidade de outros grupos fragmentários atuando sobre o produto final após sua entrega à CMF, e que, como será observado posteriormente, tiveram grande peso no produto final.

Como observado anteriormente, dentro da Câmara dos Vereadores e já sofrendo pressões por parte do MPF, o Plano passou por duas sessões de votação, na qual foram propostas 591 emendas. Elas foram votadas em bloco, tendo mais de trezentas delas aprovadas (SAMPAIO, 2016). Com relação às OUCs, como anteriormente mencionado, novas mudanças também foram realizadas nesse período de tramitação dentro da CMF.

As principais alterações de OUCs que ocorreram na casa legislativa foram o aumento de alguns perímetros; a supressão dos perímetros das OUCs de expansão urbana a norte, mas ainda mantendo áreas de AUEs correspondentes; a remoção completa da OUC 4-Santo Antônio de Lisboa e a inserção de um novo perímetro às margens da BR-282 na área continental, fora do eixo da antiga PC3, tornando-se a OUC 4-Continente (Fig. 24). Para as três últimas alterações elencadas, foi identificado em entrevista (E3, 2021), que essas alterações não foram proposição dos vereadores. Considerando-se o esforço movido pela equipe técnica e poder público para acelerar a aprovação do novo PD, alguns aspectos do plano não finalizados foram acordados posteriormente com os próprios parlamentares em serem inseridos como emenda.



Figura 24. Áreas Prioritárias para OUC e AUEs. Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis (PDUMF) – 17/01/2014. Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IPUF (FLORIANÓPOLIS, 2014).

O impasse relacionado à transposição entre OUCs e AUEs, por exemplo, sofreu modificações nesse sentido na Câmara. Apesar de elencados no texto da lei, os três casos de OUC de expansão urbana remanescentes desapareceram do mapa. As OUCs 1-Canasvieiras, 2-Ribeirão da Ilha e 3-Ratones ficaram sem perímetro definido, obscurecendo ainda mais o instrumento, suas perspectivas para o município e para com o interesse público. Em entrevista, E3 (2021) não reconheceu as mudanças, dando a entender inclusive que as três OUCs em questão nem deveriam estar mais presentes no texto da Lei. Infere-se, então, que sua presença se trata muito mais de um descuido do que um obscurecimento premeditado: substituídas pelo zoneamento de AUE criado pela nova gestão, as áreas de OUCs "de expansão urbana" anteriormente propostas e publicizadas deveriam ter sido excluídas, mas parecem na verdade terem sido esquecidas para trás no texto da lei.

O Plano aprovado, nesse sentido, segue negligenciando uma série de questões relativas à aplicabilidade do instrumento e seus objetivos. Tanto a aprovação de perímetros do instrumento desconectados de um microzoneamento com parâmetros construtivos adequados, quanto a manutenção de propostas de OUCs nubladas e, por vezes, com aprofundamento de suas indefinições, entre outras questões, é reflexo de um descuido sistemático sustentado pelas diferentes mãos que compuseram o Plano pelos cerca de quatro anos anteriores. Entende-se que a tramitação na CMF, nesse sentido, se postou como um novo ciclo de descuido por sobre o plano, que se traduziu em uma nova camada de ruídos por sobre uma lei já problemática e que atingiu inclusive as OUCs.

> [...] o plano, na verdade, quando ele foi para a Câmara de vereadores foi muito rápido, eu acho que não ficou um mês lá dentro, foi aprovado a toque de caixa mesmo. Sem saber o que que era, ninguém, nenhum vereador lá dentro sabia do que se tratavam essas operações, eles sabiam que ia ter um gabarito alto. Quanto a isso eles entendem o que é, mas eles não sabiam o que que era uma operação urbana consorciada na forma que ela foi concebida. (A1, 2021)

O bloco de OUCs mais centrais, 4-Continente, 5-Centro, 6-Aterro da Via Expressa Sul e 7-Saco dos Limões, é mais consoante às características já esperadas de implantação territorial de operações urbanas consorciadas, por se estabelecerem já em áreas mais consolidadas. A promoção de maior capacidade de obter sucesso na reconfiguração de regiões urbanas com mercado mais aquecido deve postar esse bloco como oportunidade mais atraente para a iniciativa privada e a subsequente competição pelos benefícios oferecidos, permitindo o ciclo de arrecadação que sustentaria cada projeto.

Salienta-se que esses perímetros, no entanto, ao serem definidos no Plano, assinalam também a manutenção do *modus operandi* das gestões municipais em concentrar as atenções e exacerbar a atratividade das localizações já privilegiadas de Florianópolis. Isso reafirmaria um ciclo histórico de segregação a partir dos investimentos na produção do espaço urbano no município.

Esses mesmos perímetros, por sua conformação, também promovem a manutenção de outras lógicas que atingem tanto as práticas de investimento público no desenvolvimento urbano brasileiro, quanto florianopolitano durante todo o séc. XX: como observável no mapa (Fig. 13), a maioria das propostas de operação se encontram ao longo de eixos fundamentais de acesso à cidade de Florianópolis, demarcando motivações novamente ligadas à grande concentração do uso de investimentos em implementação de obras viárias. Siqueira, Lopes e Buratto (2019), no entanto, fazem uma ressalva importante com relação às características dessas propostas de OUCs, ao comentar o exemplo da OUC 4-Continente.

> Pelo histórico de investimentos voltados à infraestrutura viária (...) e o indicativo de novos projetos neste mesmo sentido, como a previsão de implementação do sistema de BRT, pode-se concluir que a indicação deste perímetro se relaciona com os projetos de mobilidade futuros. Ademais, a área apresenta vazios urbanos e boa conectividade a nível municipal e metropolitano, sendo possível inserir equipamentos públicos com devida urbanização que atuariam como um contraponto à segregação silenciosa estabelecida entre continente e Ilha. (SIQUEIRA; LOPES; BURATTO, 2019, p. 16)

Há, portanto, a possibilidade de se discordar da tendência de promoção de maior segregação desses projetos, pela boa conectividade local e metropolitana promovida por essas vias apontada pela autora, ou até mesmo pela previsão de um BRT, mas é fundamental observar que essas implementações ainda se mantêm substancialmente aglomeradas em torno do Distrito Sede, alavancando, ainda e de qualquer forma, o aglutinamento de atrativos que o favorecem.

Os pressupostos de melhorias sociais para OUCs, previstos no Estatuto da Cidade, também parecem ter sido absolutamente abandonados nas propostas com perímetros de Florianópolis. Em todos os casos observados, há no máximo o tangenciamento de algumas ZEIS, e não sua incorporação: não estar incluída dentro da operação significa, para a ZEIS, não ter a possibilidade de ser beneficiada diretamente pela arrecadação gerada pelo instrumento com obras e melhorias (BURATTO, 2018).

Mesmo que, historicamente, os resultados reais da implementação de OUCs até o momento tenham sido de baixa prioridade às questões sociais e à promoção de melhorias sociais de fato às populações em ZEIS, nessa situação colocada, os resultados possíveis para essas populações seriam, segundo Siqueira, Lopes e Buratto (2019), provavelmente limitados à valorização direta dos terrenos e do aumento do custo de vida nas áreas em que elas estão estabelecidas. Subsequentemente, isso deve significar o aumento da pressão do mercado pela saída das populações mais socioeconomicamente

vulneráveis daquelas áreas, comprometendo sua permanência, acesso a infraestrutura, transporte coletivo e equipamentos disponíveis, resultando em um processo de gentrificação. Como será observável nos estudos de caso, os objetivos dessas OUCs por vezes se agravam a essas dinâmicas como ferramenta de repressão à permanência de comunidades vulneráveis, não vislumbrando de fato qualidades redistributivas de fato para seus programas.

Ligado a isso, também, encontra-se outra indefinição deixada pelo conteúdo da Lei relativa às OUCs e a gestão de sua implementação. Segundo consta no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2008), as arrecadações de determinada OUC devem ser utilizadas exclusivamente nela mesma, devendo haver controle dos recursos pelo grupo gestor e transparência de seus gastos. Siqueira, Lopes e Buratto (2019) apontam, porém, que os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), na lei do PDUMF 2014 contaria com os recursos obtidos pelas operações urbanas. Mesmo que, se para cada OUC fosse criado um fundo ou conta específica, mas as arrecadações se centralizassem, passando primeiro para o FMDU, seria criado um impasse em torno da transparência nas arrecadações e controle de gastos caso se concretizasse, revelando-se também como uma prática inconstitucional.

Nos casos das OUCs V. - Centro e VII. - Via Expressa Sul, há também um outro tipo de impasse. Os perímetros encontram-se abrangendo áreas principalmente de aterros. Considerando que esses terrenos foram construídos pelo Governo Estadual como forma de resolver questões de acesso rodoviário, e esses terrenos artificialmente produzidos são terras públicas da União, há uma questão de jurisprudência (SIQUEIRA; LOPES; BURATTO, 2019) relacionada à utilização dessas glebas para implantação de OUCs. “A prefeitura diz que vai fazer planos diretores específicos para a área, porque elas são, em sua maioria, pertencentes ao governo federal” (FRIGHETTO, 2014).

Viabilizar a construção dentro dos aterros significaria conceder terras públicas a grupos privados antes das OUCs, alienando propriedade antes com potencial de uso direcionado ao interesse público para uso e investimento de grupos privados: caso limitadas a um conjunto de terras públicas, não haveria parâmetros legais que sustentassem a implementação dessas OUCs dentro das regras existentes no país. Essa ideia foi confirmada em entrevista (E3, 2021) como saída almejada pela equipe técnica para viabilizar essas OUCs. Outra solução, no entanto, ainda poderia ser a revisão dos perímetros previamente aprovados para abarcar terras privadas, que aí sim poderiam ser diretamente beneficiadas pela compra e venda de potenciais construtivos para financiar as intervenções nos aterros.

Com a limitação dos perímetros dentro dessas faixas de terra pública, seria impossível viabilizar uma OUC. Sem conceder ou vender, de alguma forma, as terras da União – algo absolutamente fora da jurisdição do município e que obrigatoriamente exigiria associações políticas ideais para com outras partes do Estado, práticas altamente questionáveis em termos legais e de responsabilidade - não haveria possibilidade de obtenção de Cepacs, haja vista que o Estado seria o único possível *player* na obtenção desses potenciais construtivos. A exemplo do Rio de Janeiro, essa prática colocaria todos os riscos da operação nas contas públicas e derrotaria toda a concepção de pagamento de contrapartidas de uma OUC.

Para incorporar outros componentes do mercado que possam competir na aquisição desses potenciais construtivos, dever-se-ia necessariamente, portanto, ampliar o perímetro dessas OUCs, englobando terrenos e/ou construções privadas em número e contexto ideais, de forma a possibilitar

a criação de caixa por parte da iniciativa privada e participantes diretos na realização e gestão das etapas seguintes dessas operações.

Sem condições suficientes de disputa e interesses por parte do mercado imobiliário, uma OUC é inviável, haja vista que é preciso que ela seja atrativa para o mercado, oferecendo meios de obtenção de novos benefícios que justifiquem seu investimento em novos potenciais construtivos. Por isso é importante que essas OUCs sejam idealizadas dentro de um contexto mercadológico que esteja regulado por um Estado bem munido de mecanismos, que "segurem" suficientemente o ímpeto do mercado, enquanto promove a atratividade das OUCs que ele propõe.

Caso o mercado imobiliário identifique, na cidade, oportunidades mais atrativas dentro das diversas potenciais aplicações de capital imobiliário, uma OUC jamais poderá ter sucesso em sua implementação, haja vista que os potenciais construtivos, menos atrativos que outras formas de investimentos – em outras, ou até mesmo, nas mesmas localizações da OUC proposta –jamais serão adquiridos, quiçá disputados.

No caso da OUC Continente, por exemplo, a limitação de gabarito de 2 pavimentos como ARM – Área Residencial Mista 2.5 inserida no PDUMF 2014 seria uma ótima possibilidade de gerar interesse em compra de adicional construtivo. Segundo Siqueira, Lopes e Buratto (2019), a capacidade da OUC em elevar o limite de gabarito, dentro do perímetro da operação, para até 16 andares a partir da compra de potencial construtivo, seria uma excelente oportunidade de gerar interesse e mobilização do mercado.

Em virtude da aprovação do Decreto 13.936/2015, impulsionado pela grande instabilidade jurídica gerada pela judicialização do Plano aprovado. Este decreto viabilizou utilizar-se das diretrizes do Plano Diretor anterior, de 1997, para efetuar a análise de novos projetos, licenciar obras, renovar alvarás e emitir novos habite-se que estivessem protocolados até 17 de janeiro de 2014, minando a potencialidade da operação Continente.

Para o Continente, chegou também a ser apresentada pelo poder público uma outra proposta de OUC em 2014 (e portanto, após a aprovação do PDUMF 2014), para uma área de aterro próxima à Ponta do Leal, na parte norte do Estreito (FLORIANÓPOLIS, 2014b), juntamente com outras propostas ainda inéditas para outras partes do município, dentre as que já constavam no Plano Aprovado. Apesar de essas outras OUCs não terem sido alvo de maiores análises, verificou-se que várias também eram apontadas como AUEs simultaneamente, mesmo estando em áreas já consolidadas e nada tendo a ver com área de transição ou "reserva de setor predominante com preservação ambiental" (FLORIANÓPOLIS, 2014a)

Essa mistura constante de possibilidades e de novas propostas, mesmo após a aprovação do plano, denota que a última equipe técnica envolvida na verdade trabalhou fazendo um exercício constante de levar ideias genéricas de reconfiguração urbana sem, na verdade, estabelecer um compromisso claro e fechado em termos de planejamento com o município, sem estabelecer critérios de priorização, e sem obter clareza sobre os resultados esperados, a captura de mais-valia e os processos ligados ao instrumento urbanístico das OUCs. De forma muito parecida com a CEPA, seguiu polvilhando ideias sem grandes estudos, com suas visões de melhorias urbanas, "de forma açodada e intempestiva" (REFOSCO, 2012, p. 38).

E para vender a ideia, buscaram deixar à mesa o que fosse possível, inclusive uma modalidade de

zoneamento especial inventado, como ferramenta de convencimento e garantia de determinada área de interesse para viabilização para se resolver e especificar posteriormente. Os regramentos de uma OUC, as contrapartidas, nesse contexto, parecem não ter feito realmente parte das considerações da equipe técnica nas proposições: como se as OUCs ainda permanecessem como uma fórmula mágica, e como se os fins tivessem sido considerados à revelia dos meios.

Por fim, há questões de viabilidade que são generalizadas para o caso de Florianópolis, além daquelas locais e contidas dentro do contexto específico de cada Área Prioritária para Operação Urbana Consorciada. Relacionado às necessidades de promover situações atrativas para o mercado, está enquadrado aqui um problema de escala relativo à viabilização dessas OUCs em Florianópolis. Apesar de ser uma capital de estado, de seu metro quadrado ser um dos mais caros do país e de suas dinâmicas urbanas diárias não se limitarem somente ao funcionamento do município, estando intimamente interligada aos tecidos urbanos de pelo menos São José, Palhoça e Biguaçu, seu porte é limitado para promover adequadamente a utilização de um instrumento urbanístico complexo e que requeira uma efervescência considerável do mercado imobiliário na sua viabilização. O município, no entanto, conta com oficialmente sete, um número de operações maior até do que os promovidos dentro da cidade de São Paulo.

Comparativamente, a cidade de São Paulo hoje tem cinco projetos de operação urbana consorciada aprovados e quatro em funcionamento. A cidade também, já bem versada na aplicação do instrumento, é muito mais populosa do que a capital catarinense bem como maior em área e PIB[27]. Como afirmam Siqueira, Lopes e Buratto (2019, p. 11-12), "essas diferenças podem ser determinantes no sucesso na execução de uma OUC, pois é necessário tanto mobilizar o mercado imobiliário, quanto que este tenha dimensões suficientes para que haja competição pelos benefícios, permitindo um ciclo de arrecadação positivo para o projeto".

O moroso processo de judicialização do Plano Diretor de 2014 após de sua aprovação, trouxe, entre tantas outras, a indefinição com relação à possibilidade de se fazer cumprir o prazo de execução das OUCs nele indicadas. Aprovado em janeiro de 2014, o Plano não esteve plenamente vigente até maio de 2017, por conta da decisão judicial que o viabilizou. Além disso, passados mais vários anos desde a vigoração do PDUMF 2014, não existem encaminhamentos claros para o que se fazer dessas propostas em caso de não cumprimento do prazo aprovado de dois anos no PDUMF 2014.

De qualquer forma, a implementação dessas OUCs aprovadas no PD vigente também entra em xeque pela indefinição das reais necessidades de se intervir nessas áreas e promover alguma priorização de intervenções. Somadas às já numerosas e pouco objetivas propostas, em abril de 2017, primeiro ano de gestão do prefeito Gean Loureiro, foram movidas pela prefeitura, através dos PLCs 1604/17 e 1.632/17 (FLORIANÓPOLIS, 2017a;2017b), outras duas propostas de OUC em Florianópolis. Abrangendo áreas nas imediações da Rodovia Dep. Antônio Edu Vieira (que tangencia um dos estudos de caso, a OUC 7 – Saco dos Limões) e do elevado do Rio Tavares, a proposição de novos perímetros inéditos indica que a lei do Plano Diretor e os planos da própria gestão do município operam de forma paralela e afastados uns dos outros.

Uma OUC, para ser efetivada, deve constar previamente em seu PD aprovado, de acordo com o Es-

27 . Segundo a projeção do IBGE para 2018 (IBGE, 2018), tem-se um número de 12.176.866 habitantes na capi-tal paulista, perfazendo uma porcentagem de 4% desse número com 492.477 habitantes na capital catari-nense; A área de São Paulo possui 1521,11km², contra 674,844km² de Florianópolis, constituindo uma área de aproximadamente 44% do total daquela; O PIB Florianopolitano também é consideravelmente que o paulistano, equivalendo a 2,8% daquele da capital paulista.

tatuto da Cidade. Contraditoriamente, a tentativa de implementação dessas duas OUCs por decreto ocorreu de forma paralela ao processo de revisão do PD previamente citado, que era promovido pelo próprio poder público municipal no momento de assinatura do decreto. Através desse episódio, a gestão municipal seguinte àquela da aprovação do PDUMF 2014 também demonstrou, assim, não estar realmente atenta ou comprometida com o conteúdo do plano diretor, nem com os resultados do quer que seja que saísse do processo participativo que ela mesma promovia.

Considerando esses diversos fatores, apontados por Siqueira, Lopes e Buratto (2019) com relação às OUCs aprovadas em Florianópolis, pode-se entender que o instrumento, suas regras, seus potenciais e limitações não foram de fato compreendidos por aqueles participantes em sua proposição e elaboração do seu texto. De qualquer maneira, sua proposição e aprovação ainda significam um desejo, no tempo, de implementação de um projeto de cidade. Mesmo que, dentro das regras específicas de OUCs, muitos desses perímetros estejam aparentemente inviáveis por diversas formas, eles resguardam uma potência de reconfiguração futura do urbano da Capital, e que permanecerá latente até encontrar caminhos de realização através de uma potencial revisão e renovação do instrumento no próximo plano diretor e/ou de outros processos e mecanismos.

Talvez devamos observar atentamente o processo de elaboração desses projetos, bem como observar os participantes envolvidos no seu histórico de decisões. As indefinições e inconsistências – propositais ou não – relativas ao real projeto de cidade que se esconde por trás das tentativas de estabelecer esses distraídos perímetros – ou nem isso – que por vezes se esquecem das leis, podem ter força suficiente para se justificar em si mesmos e efetivamente operar no urbano. Dessa forma, poder-se-á, ao menos em parte, entender que forças trabalham, através de que ferramentas e em quais direções, para exercer pressão na afirmação de seu próprio projeto de cidade.

4.2. ESTUDOS DE CASO

Parte-se, no foco para os estudos de caso, da constatação de que Florianópolis, então, aprovou um plano diretor com OUCs separadas em dois grupos: aquelas concentradas nas regiões centrais, ligadas a eixos viários estruturantes, e aquelas "de expansão urbana", e que na verdade se transformaram em Áreas de Urbanização Especial, sem, no entanto, substituírem completamente o instrumento urbanístico no âmbito do PDUMF.

Sabendo-se que a inserção de um instrumento urbanístico, principalmente o da OUC, pressupõe uma adequação geral ao contexto urbano e aos regramentos no restante do plano diretor, e que a concentração das maiores disputas travadas se deu no âmbito do microzoneamento (ou zoneamento) do município, será analisado o desenvolvimento desse zoneamento nas regiões dos estudos de caso escolhidos, fazendo comparativos entre alguns dos parâmetros construtivos dispostos em cada uma das quatro versões publicizadas no recorte temporal selecionado: 2010, 2012, 2013 e 2014.

Dentro do universo desses parâmetros construtivos que foram disputados no zoneamento, foi levantado que o gabarito prevaleceu como centro das atenções, não só pelas entrevistas, como verificado, mas também por conversas informais. Atenta-se, no entanto, como outros parâmetros presentes no PDUMF 2014 também influem fortemente no adensamento urbano, tanto construtivo quanto populacional. Optou-se então, como previamente explicitado, por comparar, para além do Gabarito, os Coeficientes de Aproveitamentos (CA) Máximo; Básico; Mínimo; a Taxa de Ocupação (TO); e Densidade Populacional.

A importância do Gabarito para esta pesquisa se dá principalmente pela capacidade que o conjunto dos edifícios a serem construídos no município teria de empilhar unidades em um terreno, portanto, trazendo mais pessoas para ocupar determinada área e, com isso, aumentando as demandas por infraestrutura; O Coeficiente de Aproveitamento, porém, tem papel preponderante na densificação construtiva, uma vez que estabelece quantas vezes a área de determinado terreno poderia ser ocupada. Independente da potencialidade de verticalização, um CA baixo significa pouca capacidade de se ocupar extensivamente o terreno, obrigando um empreendimento verticalizado a limitar a área e a quantidade de unidades de qualquer natureza a serem empilhadas.

Nos estudos de caso, o Coeficiente de Aproveitamento será analisado em três cenários: o CA Básico, aquele que delimita o aproveitamento de um terreno em condições normais; o CA Mínimo, que estabelece o menor aproveitamento para que um terreno esteja cumprindo com sua função social e não se configure como vazio urbano; e o CA Máximo, que estabelece uma outra restrição, mais branda, para utilização de instrumentos urbanísticos como a OODC, o que indicaria uma situação de adensamento especial incentivado.

A Taxa de Ocupação também é um parâmetro urbanístico importante para a discussão, haja vista que ela também influi no adensamento construtivo: um gabarito alto e um CA alto também podem ser limitados por restrições na projeção da edificação por sobre o terreno, levando também a restrições de área e quantidade de unidades para um empreendimento.

Por fim, a Densidade Populacional foi também escolhida para análise por fazer parte das bases constitutivas do PD de 2010, a partir do trabalho de Campanário (2007) (FLORIPAMANHÃ, 2012; E8, 2021). O trabalho analisou e fez uma projeção do crescimento populacional do município para até 2050 e foi um norteador das decisões do corpo técnico envolvido para o desenvolvimento do Plano. A projeção de densidade populacional também serve como um indicador de demandas futuras das populações das áreas analisadas, uma vez que a quantidade de pessoas vivendo em determinada área deve ser diretamente proporcional à necessidade de infraestrutura e equipamentos.

Esses parâmetros serão analisados a partir de um estudo comparativo entre as quatro versões publicizadas do plano diretor, que identificou equivalências e modificações do microzoneamento das áreas analisadas. Tanto as equivalências quanto as modificações foram encontradas através de um comparativo das nomenclaturas e respectivos parâmetros urbanísticos conectados a elas (Anexo 01), retirados das tabelas de limites de ocupação de cada plano publicizado (Anexos 3, 4, 5 e 6). Foram estabelecidas, com isso, continuidades – e como essas continuidades tiveram ajustes a cada versão do plano, haja vista que as sequências de equivalências não portam os exatos mesmos parâmetros - bem como transformações, detectando alteração, inserção e exclusão de parâmetros de forma generalizada em todas as versões de plano diretor estudadas em relação à sua versão anterior – algumas mais, outras menos.

Para tanto, houve também a necessidade de espacializar essas continuidades e mudanças. Limitados às áreas selecionadas dos estudos de caso, cada versão do plano, então, foi sobreposta à seguinte, e foram traçados os perímetros das áreas com equivalências e modificações, sendo dado um código alfanumérico a cada perímetro traçado para caracterizá-lo, com um código de cor por tipo de modificação. Essa sobreposição gerou três cartografias-base para analisar as mudanças no microzoneamento a cada versão de plano diretor para cada estudo de caso (Figs. 33-35; 62-64; 91;93).

Considerando-se, então, a adoção dos parâmetros estudados, pergunta-se: que Florianópolis se vi-

sualizava constituir através da organização do zoneamento, na forma como foi feita, nas diferentes versões do Plano? e como esses parâmetros influiriam na viabilização das OUCs? O zoneamento e os regramentos que vêm com ele foram constituídos em uníssono com o instrumento urbanístico? Ou os interesses disputados no âmbito do zoneamento se postaram em paralelo e *apesar* do suposto desejo de se implementar OUCs no município?

Os três estudos de caso escolhidos são emblemáticos dos dois grupos de OUC identificados em Florianópolis, servindo como exemplo dos outros casos, apesar de, certamente, carregarem suas particularidades. Para o grupo de OUCs centrais, foram escolhidas as OUCs 7. Saco dos Limões e 4. Continente. A seleção buscou identificar e também contrapor as expectativas de crescimento e desenvolvimento nas Sedes Insular e Continental através do instrumento. Para o Grupo das OUCs "de expansão", por sua vez, a OUC 1. Canasvieiras foi o estudo de caso. A importância do distrito para o norte da ilha como destino "final" do eixo privilegiado (SUGAI, 2015; KRONENBERGER; SABOYA, 2019), a força do turismo, do aglutinamento de interesses e necessidade de verificação das iniciativas partidas de atores de grande importância para o município determinaram a escolha desta OUC prevista para o distrito como representativa do segundo agrupamento de perímetros identificado.

4.2.1. SACO DOS LIMÕES

O primeiro estudo de caso abordado é o menor e mais simples dentre as seleções. O bairro do Saco dos Limões assume posição privilegiada no município, situando-se entre o Centro da Sede Insular e os bairros do entorno da UFSC, como a Trindade, Carvoeira e Pantanal. Originalmente, a conformação geográfica do bairro se caracterizava fisicamente pela conformação de uma enseada bastante fechada. A produção de cítricos (eis a origem de sua nomeação), a pesca – principalmente de camarão – e o extrativismo de cal caracterizavam as principais atividades econômicas do bairro (HEIDRICH, 2008). A implantação do Aterro da Via Expressa Sul, posteriormente, foi responsável por reconfigurar sensivelmente essa enseada, bem como ter papel preponderante, segundo o autor, na substituição das atividades econômicas originais por comércios e serviços. A ocupação do bairro, hoje, principia-se da área dessa antiga enseada, nas bases de duas cadeias de morros e avançando parcialmente por sobre elas.

Os acessos ao bairro (Fig. 25) hoje se dão, principalmente, por dois caminhos (COSTA, 2014): pela Rodovia Gov. Aderbal Ramos da Silva, continuação das BR-101 e BR-282 vindas do Continente sentido Sul da Ilha, atravessando por dentro do Maciço do Morro da Cruz por um túnel e cortando o Aterro da Via Expressa Sul, destacado em bordô na Fig. 25; e Av. Prefeito Waldemar Vieira, Continuação da Av. Mauro Ramos que dá a volta a sul do Maciço, pelo entorno do Bairro José Mendes, e corre paralelamente à Rodovia supracitada, em laranja claro (Fig. 25). Ambas essas vias têm papel estruturador das conexões viárias do bairro, assumindo papel de conexão com o sul da Ilha, destacadamente a região do novo aeroporto e distribuindo os fluxos. Sobre a Rodovia Gov. Aderbal Ramos da Silva, também chamada de Via Expressa Sul:

> "[...] se trata de uma grande avenida-tronco que liga a BR-101 direto ao sul e ao leste da ilha. Entretanto, essa ligação se deu de maneira parcial durante muitos anos. A via-expressa no seu princípio terminava no morro do Penhasco. O túnel previsto no PDDI foi inaugurado apenas em 2002, sob o nome de "Túnel Antonieta de Barros". [...] Este fato chama nossa atenção por constituir indício da gestão urbana de Floria-

nópolis, a exemplo do planejamento, ter se mostrado (e ainda se mostrar) bastante falha ao longo dos anos e seus projetos descontinuados, ou seja, sem um padrão consistente de atuação, validando a impressão empírica de que o planejamento urbano na cidade não é levado a sério. Ironicamente, mesmo a inauguração do túnel tendo devolvido ao antigo caminho a sua função original, a situação do tráfego não melhorou tanto assim, pois já na época da inauguração do túnel a cidade começava a viver o *boom* populacional que inchou os bairros e saturou as estruturas viárias, inclusive do caminho do Saco dos Limões. (COSTA, 2014, p. 64-66)

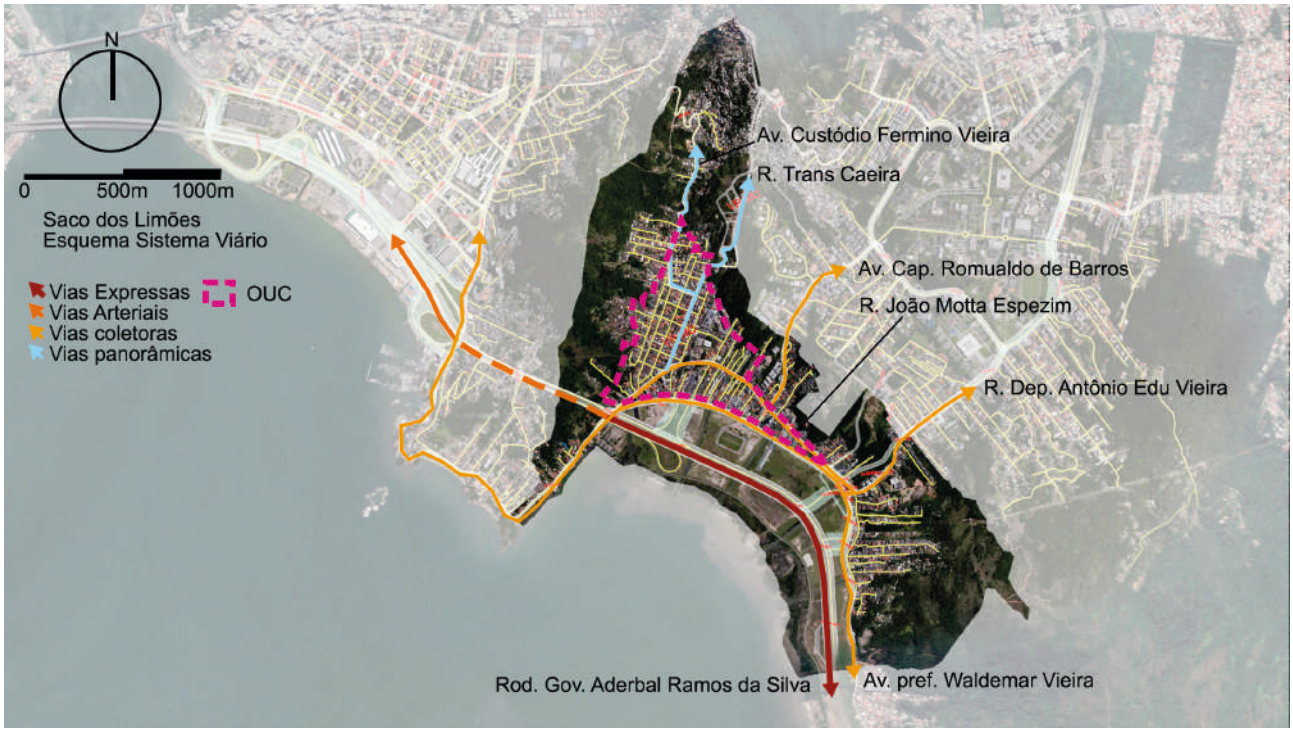


Figura 25. Esquema de distribuição do Sistema Viário no Saco dos Limões. Fonte: Elaboração própria com base em FLORIANÓPOLIS, 2014.

Uma terceira via paralela a essas duas, que faz distribuição para dentro do bairro, é a Rua João Motta Espezim, demarcada também em laranja claro e fazendo um arco (Fig. 25). É entre ela e a Av. Prefeito Waldemar Vieira que, principalmente, se estende a área proposta de OUC para o Saco dos Limões, como será observado. Nesta área, em todas as versões de Plano Diretor estudadas, foi demarcado Área Mista Central, mas ainda sofrendo algumas mudanças de parâmetros construtivos no decorrer do processo (Figs. 29-32).

Outros pontos de interesse determinantes do Bairro são também suas ligações a norte com os bairros Pantanal (através da R. Deputado Antônio Edu Vieira), Carvoeira e Trindade (seguindo pela Av. Cap. Romualdo de Barros), demarcados em laranja em direção nordeste na Fig. 25, bem como as ligações para as comunidades do Maciço do Morro da Cruz (pelas Ruas Trans Caeira e Custódio Fermino Vieira), demarcadas em azul e apontando para norte. Frisa-se, portanto, a ótima localização do bairro, posicionado de forma estratégica entre duas áreas de grande interesse no município, que concentram boa parte dos atrativos urbanos da ilha de Santa Catarina. Posta-se como possível conector com acesso facilitado entre essas áreas e com potencial de se tornar vetor de expansão dos atrativos que dispõem as duas regiões.

Já havia um movimento incipiente de perceber a posição estratégica daquela área

> né, que na época tinha um solo muito mais barato do que, por exemplo, o Itacorubi, as regiões próximas da universidade. No entanto, eles estão ali muito próximos, e isso tudo dialogava com a nossa concepção, isso tudo estava mesclado com uma proposta bem transformadora de transporte coletivo sabe. Que era uma das bases. Mobilidade era uma das bases dessas proposições que a gente trouxe. (E3, 2021)

No bairro, é possível observar diferentes padrões de ocupação da terra urbanizada: uma malha urbana em quadrícula predominantemente residencial, um arco de quarteirões alongados com maior adensamento, comércio e serviços nas proximidades das vias estruturantes do bairro, e uma generalização de servidões com baixa acessibilidade subindo as encostas dos morros.

Esses diferentes tipos de ocupação e de organização do bairro foram observados utilizando-se de dados georreferenciados (Figs. 26-28). Boa parte da ocupação mais antiga, datada das décadas de 1930 e 1940, se dá na malha ortogonal na base do Maciço do Morro da Cruz, com as servidões sendo consolidadas somente mais recentemente, a partir das décadas de 1980 e predominantemente nas décadas de 1990 e 2000, com edificações menos organizadas e de menor tamanho se comparadas com o restante do bairro (Fig. 26). Ao mesmo tempo, parte considerável da constituição mais recente do bairro também ocorreu, segundo os dados levantados, no arco de comércios e serviços circunscrito pelas vias Av. Pref. Waldemar Vieira e R. João Motta Espezim.



Figura 26. Ano de construção das edificações na região do Saco dos Limões por lote (categorizado). Fonte: Elaboração própria com dados geor-referenciados de IPUF, 2012.

Identifica-se também, a norte do Saco dos Limões, um aglomerado de edificações constantes na Fig. 27, mas que não está sobre lotes constituídos. A presença do polvilhamento dessas pequenas construções desorganizadamente espalhadas pelas áreas mais altas do Maciço nos dados levantados indicam a concentração de ocupações irregulares de baixa renda presentes no bairro e no seu entorno, e demonstram que são reconhecidas pelo poder público municipal, não só através dos dados georreferenciados, mas também através das ZEIS no PDUMF 2014, algo que não ocorria na

versão de 2010, feita pela CEPA (Figs. 29-32).

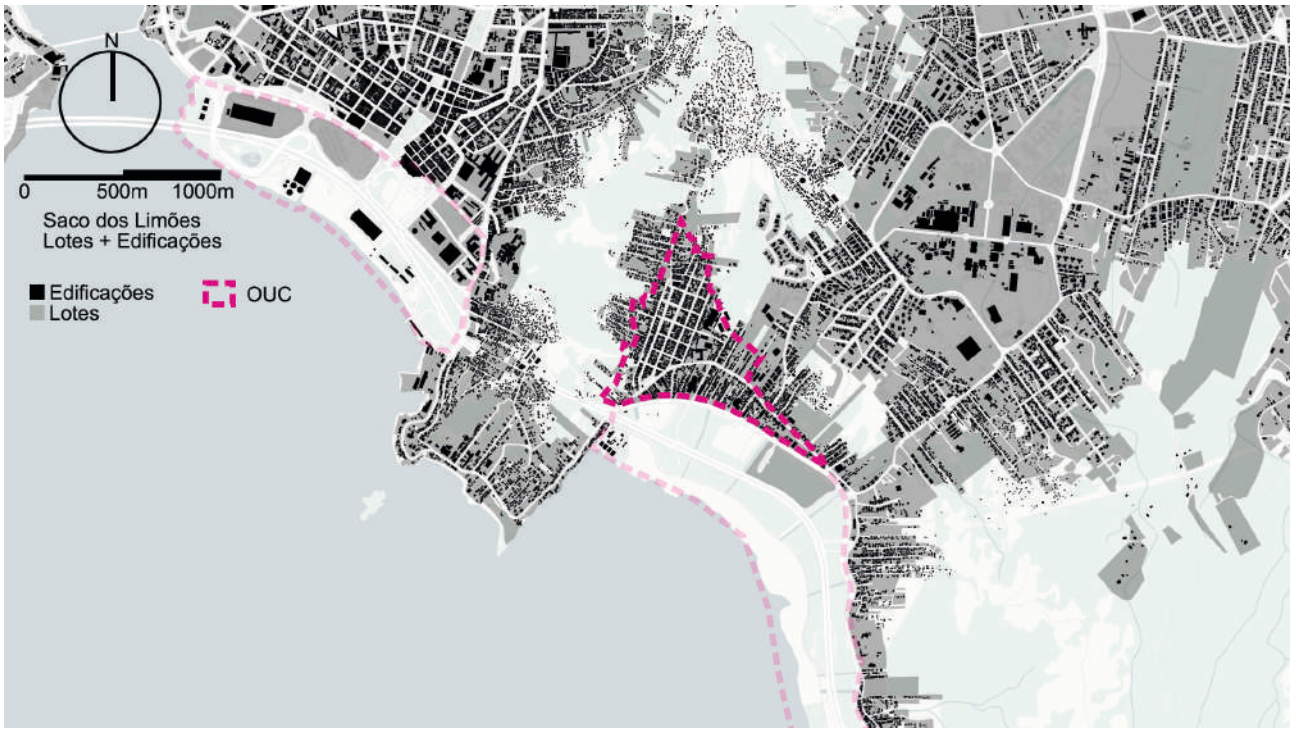


Figura 27. Lotes + edificações na região do Saco dos Limões. Fonte: Elaboração própria com dados georreferenciados de IPUF, 2012.

A constituição das cartografias de análise (datadas de 2012) também indica baixa verticalização no Saco dos Limões[28]. A base de dados do IPUF indica uma predominância de edificações térreas e sobrados no bairro, com a presença esparsa de algumas construções apresentando acima de 5 pavimentos, predominantemente no arco de lotes formado entre as já citadas Av. João Motta Espezim e Av. Prefeito Waldemar Vieira (Fig. 28). Esse conjunto de lotes se constitui como um concentrador dos comércios e serviços de maior porte do bairro. Para o caso do Saco dos Limões, houve uma confluência com o desejo da equipe técnica do plano, a comunidade participante e as representações envolvidas em adotar um padrão de ocupação mais verticalizado, que teoricamente aponta para uma reversão, com o tempo, dos padrões de baixo perfil das construções existentes.

> Esse debate a gente teve, no Saco dos Limões foi muito forte, que é a questão do adensamento. A gente trabalha com áreas adensadas, a gente trabalhava no seguinte sentido: em áreas já adensadas que tivessem infra-estrutura viária, que tivessem infra-estrutura de saneamento, ou seja que já tivesse uma estrutura mínima de água, luz [...] a gente trabalhava com a necessidade de adensamento dessas ruas, então o caso do Saco dos Limões foi isso. [...] No Saco dos Limões, por mais que era um bairro histórico, a infraestrutura, ela é uma infraestrutura que comportava o adensamento, porque ela tem ligação com todas as regiões, ela tem duas ligações que é a ligação pela via do Pantanal e pela via da Capoeira com a universidade, ela tinha o túnel que fazia ligação direta com o centro, ela tem a Via Expressa Sul que faz a ligação com o sul da ilha, então é um bairro que ele pode ter um adensamento por conta da infraestrutura viária. Tanto que é um bairro que tem supermercados

28 . Dada a impossibilidade de visita a campo determinada pela pandemia de COVID-19, através do Google Street View, verificou-se que, em 9 anos, a presença de edifícios em altura cresceu sensivelmente no bairro, mas sem reverter a relativamente baixa verticalização observada com os dados georreferenciados encontra-dos.

grandes, um bairro que ele pode seradensado. Agora não na parte do morro, o pessoal já queria subir já adensar lá os morros. [...] O adensamento, ele foi proposto próximo das vias principais. E aí claro que teve uma valorização dos terrenos ali também, mas foi um debate que foi feito lá na comunidade, e a maioria da comunidade aceitou esse debate. (A15B, 2021)

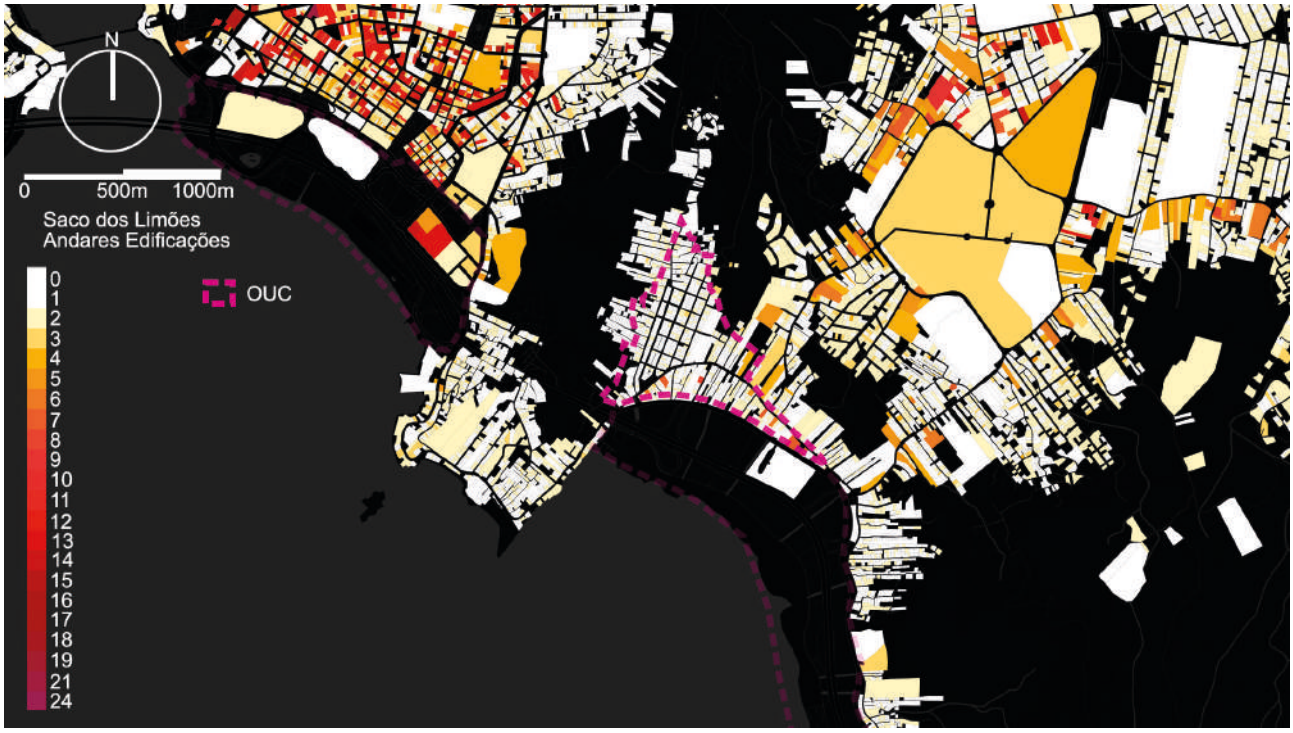


Figura 28. Verticalização da região do Saco dos Limões (categorizado). Fonte: Elaboração própria com dados georreferenciados de IPUF, 2012.



Figura 29. Zoneamento do bairro Saco dos Limões na Anteprojeto de 2010. Fonte: Elaboração própria com dados de IPUF, 2010.

A proposta para o bairro, dessa forma, seria obter um adensamento. Da parte do poder público e da equipe técnica, propôs-se que fossem previstas contrapartidas. Mas de que forma, então, se traduziram essas intenções para o desenvolvimento do Saco dos Limões no PDUMF 2014? Apesar de não contar com representações diretas envolvidas nas discussões sobre o futuro do bairro (A15B, 2021; E3, 2021), as diferentes representações ligadas ao Distrito Sede Ilha estiveram envolvidas, com limitações, às questões cotidianas do Maciço do Morro da Cruz e com os interesses da população do bairro em geral.

> Discutimos muito tecnicamente, eu me lembro de pelo menos duas oficinas lá no Sacos dos Limões, mas assim, não eram ideologizadas, as pessoas viam olhavam, não mudava muito porque no fundo o que nós temos.... Eles já estavam com vários prédios ali pelo meio do bairro né, tem vários lá, só que esses prédios não deixavam nada lá. No fundo a nossa proposta é que eles tivessem melhor localizados e tivessem consequências objetivas, essa que era, que era questão. (E3, 2021)

Observando-se as cartografias produzidas para os comparativos (Figs. 29-32 e 33-53) e cruzando suas informações, foi possível identificar convergências de interesses de adensamento em algumas localidades no Saco dos Limões, tais como a Av. Dep. Edu Vieira, que conecta o bairro à UFSC e aos bairros Pantanal, Carvoeira e Trindade. Foram identificadas também algumas divergências relativas ao tratamento do zoneamento por sobre algumas áreas do bairro, destacadamente sobre o estabelecimento das fronteiras de usos urbanos com as áreas de preservação e transição, o reconhecimento de áreas de ZEIS, e a inserção das ACIs como sobrezoneamento (2010), sua supressão dos mapas (2012), ou seu reconhecimento e inserção como zoneamento dentre os outros (2013 e 2014)[29].



Figura 30. Zoneamento do bairro Saco dos Limões no Anteprojeto de 2012. Fonte: Elaboração própria com dados de IPUF, 2012.

29 . Esses movimentos sobre as áreas de ZEIS e ACIs, entre outros, são constantes em todos os estudos de caso, por fazerem parte de diferenças de critérios na montagem das peças cartográficas das diferentes versões do Plano.



Figura 31. Zoneamento do bairro Saco dos Limões no PL de 2013. Fonte: Elaboração própria com dados de FLORIANÓPOLIS, 2013.



Figura 32. Zoneamento do bairro Saco dos Limões no PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com dados de FLORIANÓPOLIS, 2014.

As áreas de ZEIS, constantes como parte do zoneamento mas não inseridas em nenhum momento no mapa do Plano da CEPA (Fig. 29), foram alocadas na versão seguinte (Fig. 30), e passaram por algumas mudanças e indefinições até seu formato aprovado. Apenas na versão de 2014 (Fig. 32), por exemplo, as áreas de ZEIS receberam parâmetros construtivos. Por isso, os perímetros de ZEIS, quando existentes, tiveram seus parâmetros considerados como nulos nas versões anteriores.

Isso, como previamente mencionado, contraditoriamente criou diminuições nos parâmetros construtivos em algumas das áreas de transição que foram transformadas em ZEIS, e os aumentou em áreas de ZEIS que foram sobrepostas por áreas de proteção, principalmente nos quesitos Gabarito e TO. A partir do momento em que as ZEIS receberam parâmetros construtivos, em 2014, houve uma explosão de todos os parâmetros para essas áreas, chegando ao aumento máximo possível para alguns dos parâmetros, tais como CA Mínimo, Básico e TO.

Cabe destacar também que os ajustes na tabela de zoneamento (ANEXOS 01, 05 e 06) sofridos na CMF entre 2013 e 2014 geraram aumento de vários dos parâmetros de forma generalizada, mesmo sem mudanças na nomenclatura dos parâmetros construtivos e constituindo Equivalência. Os parâmetros CA Máximo e Densidade Habitacional foram os que sofreram maiores escaladas nesse sentido, o que, como pode ser observado nos mapas, afetou o resultado do zoneamento sobremaneira. O CA Mínimo, ao mesmo tempo, também sofreu diminuição geral nas Equivalências, deixando maior espaço para subutilização dos terrenos por parte dos proprietários sem configurar, nos termos da lei, descumprimento da função social das propriedades. Por partir das tabelas, esse padrão se repetiu amplamente nos outros estudos de caso e no restante do município.

Foi observado que o caminho que leva a volta ao Morro pelo bairro José Mendes, e se conecta diretamente à R. Custódio Fermino Vieira, uma das vias de ligação com as comunidades no topo do Maciço, teve interferência no sentido do crescimento do adensamento em todas as versões seguintes à de 2010: Desde o bairro José Mendes, foi possível observar um crescimento de todos os parâmetros observados na versão de 2012, com alargamento da área de maior adensamento na volta ao morro e crescimento do Gabarito, CA Máximo e Densidade Populacional nas áreas de quadrícula centrais do bairro.

A Av. Dep. Antônio Edu Vieira, ao mesmo tempo que teve idas e vindas em seu lado oeste com relação ao reconhecimento do morro como área de preservação ou à incorporação de usos urbanos, teve um movimento constante de crescimento de seus parâmetros construtivos em sua face leste no Bairro. Cabe destacar também que os usos urbanos prevaleceram na maior parte do lado oeste da avenida na versão aprovada do PDUMF (Fig. 33), como ARM-6.5, ARP-2.5 e ARP-12.5, em detrimento das APLs e APPs que antes figuravam naquela área.

A grande área de uso Misto Comercial disposta em arco, uma das principais áreas de interesse da OUC que funda o estudo de caso do Saco dos Limões, sofreu um aumento de CA Mínimo em 2012, e pronunciado aumento de Gabarito, CA Máximo e Densidade Populacional em sua versão final, e que seriam viabilizados pela implementação da OUC. Esse tipo de escalada de parâmetros também ocorreu fora do perímetro do instrumento, na área de quadrícula logo a norte da R. João Motta Espezim, com aumentos desses três parâmetros tanto em 2013 quanto na versão aprovada.

Foi possível verificar também uma modificação do perímetro da OUC 7 – Saco dos Limões entre 2013 e 2014. Ela desviou-se das ZEIS estabelecidas, antes áreas de ARP-2.5, deixando-as de fora do perímetro e, portanto, do programa de melhorias. Ao mesmo tempo, o perímetro alongou-se em direção ao restante da área de AMC ainda não incorporada à OUC proposta. Esses movimentos observados indicam uma inclinação de uso da operação como viabilizador de maior adensamento em áreas de interesse imobiliário e beneficiamento de grupos específicos e das áreas já privilegiadas do bairro, em detrimento de melhorias habitacionais para as populações em situação de vulnerabilidade ali assentadas.

O próprio representante da equipe técnica entrevistado, ao dispor sobre as potencialidades de uma OUC para o bairro, reconhece as áreas de ocupação de baixa renda morro acima como um problema, mas não reconhece potencialidade alguma no âmbito dessas populações: a OUC não se daria no sentido de "consertar" esses problemas, mas sim *apesar* deles. Mesmo não incorporando área de proteção alguma em seu perímetro, no lugar de propostas de habitação, as menções às encostas de morro para o Saco dos Limões se fizeram valer do discurso da proteção ambiental como alternativa de abordagem dessas áreas, com a "Implantação de Parque Natural, em toda a encosta envoltória do bairro, controlando a ocupação informal, protegendo a natureza e permitindo o usofruto geral da área por moradores e visitantes" (FLORIANÓPOLIS, 2014a, s. 26; 2014c, s. 39), ou seja, tendendo na verdade para a supressão dessas populações de baixa renda assentadas nas encostas do Maciço do Morro da Cruz.

> O Saco dos Limões é uma área empobrecida, com sérios problemas de, hoje em dia, é um, quase um, eu não diria propriamente decadência, mas uma perda enorme de significância, e crescente invasão dos morros, num dos lugares aonde é incontrolável. Já a junção das, subindo do Saco dos Limões até os caminhos que agora foram abertos lá no topo do morro, é, no morro da Cruz, exatamente. E por outro lado é uma área que não inunda, plana, com paisagem, situada entre o aeroporto, universidade, o centro da cidade, quer dizer, super bem situada. Então nós imaginamos uma hipótese, de fazer do Saco dos Limões um caso em que a densificação, as novas construções, reverteriam diretamente em ciclovias, em praças, na escola, biblioteca, no posto de saúde local. Quer dizer, na qualificação do bairro. A proposta da operação urbana consorciada era essa, se valer, tirar partido da posição estratégica do bairro, do solo relativamente barato, e em função disso, e determinar, na operação urbana, objetivos claros que incidissem sobre a qualificação do bairro, desde a preservação das encostas até a criação de um parque, que estava previsto ali num dos morros do Saco dos Limões. (E3, 2021)

Nesse sentido, portanto, faz-se discutível que penetração tiveram as diversas camadas sociais que o bairro abriga, principalmente aquelas mais vulneráveis avançando por sobre as encostas dos morros que delimitam o bairro, nas discussões nem sobre as OUCs, mas como parte a ser considerada no PDUMF. Mesmo sendo reconhecidas pelo poder público, as comunidades, principalmente aquelas que avançam por sobre o Maciço, têm suas necessidades reconhecidas no rol de intervenções programadas através do planejamento urbano municipal? Sua participação existiu no caso do Saco dos Limões, ou ela se limitou às outras camadas sociais que o bairro abriga, que têm seus interesses específicos?

> [...] a comunidade lá também decidiu por isso, então as representações comunitárias lá, elas queriam que tivesse um maior desenvolvimento no bairro, e para ter um maior desenvolvimento no bairro, para poder valorizar mais os imóveis, tal. Eles, no Saco dos Limões eles discutiram a necessidade de aumentar o gabarito, tanto que foi um debate que a gente enfrentou lá também, e a gente levou a demanda e acabou sendo atendido, mas lá eles colocavam seis andares, se não me falha a memória, e aí foi aprovado de... com os instrumentos urbanísticos dá para construir até 10 andares agora, porque aí tem outros instrumentos que você pode, mas foi aprovado 6 depois teve uma modificação que eles ampliaram, se não me falha a memória foi isso, tá. (A15B, 2021)

Observa-se, portanto, uma extrapolação, pelo poder público em conjunto com o legislativo, das diretrizes previamente expostas e acordadas nos momentos de participação. Como destacado ante-

riormente, no entanto, foi imposta uma trava para a área de OUC do bairro, reservando os índices construtivos mais permissivos ao uso do instrumento. Os riscos de se permitir um adensamento tão pronunciado sem a previsão de contrapartidas necessárias em termos de infraestrutura que acompanhassem esse movimento significaria, de fato, um grave risco de saturação para o bairro e fator inviabilizador da OUC proposta. "[...] essa operação aí foi super criticada por que, tipo, tem muito interesse ali em desenvolver projetos né, [...] e aí, então não dá para resolver, não dá para fazer porque tem a operação urbana. Hoje tu fazes um mínimo e outro espera operação urbana né [...] (E8, 2021).

Observa-se para o caso do Saco dos Limões um ímpeto de verticalização e implantação de atrativos muito ligado à ampliação das regiões de interesse já existentes no Distrito Sede Ilha associada à valorização da terra, com vagas intenções de melhorias – considerando-se que a área do Aterro faz parte de outra OUC - na mobilidade urbana do bairro com aqueles que circundam a UFSC.

Dadas as suas características, entende-se que a proposta, infelizmente, não intenciona inclusão social, se prestando a funcionar, na verdade, como um catalizador da segregação no município por intencionar valorização imobiliária e reafirmar a concentração de melhorias nas áreas centrais já privilegiadas do município, ainda se postando contra as populações desfavorecidos já residentes na área. Considerando a obrigatoriedade, no Plano aprovado, de se incorporar habitação social nas OUCs, a salvação poderia ser da transferência dessas comunidades de encostas para unidades de HIS produzidas no âmbito do instrumento. Essa solução, no entanto, não é garantida por não se fazer presente nas propostas em momento algum.



Figura 33. Identificação de mudanças de microzoneamento por tipo no Bairro Saco dos Limões entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012.



Figura 34. Identificação e quantificação de mudanças no Microzoneamento no Bairro Saco dos Limões entre o Anteprojeto de 2012 e PL de 2013. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013

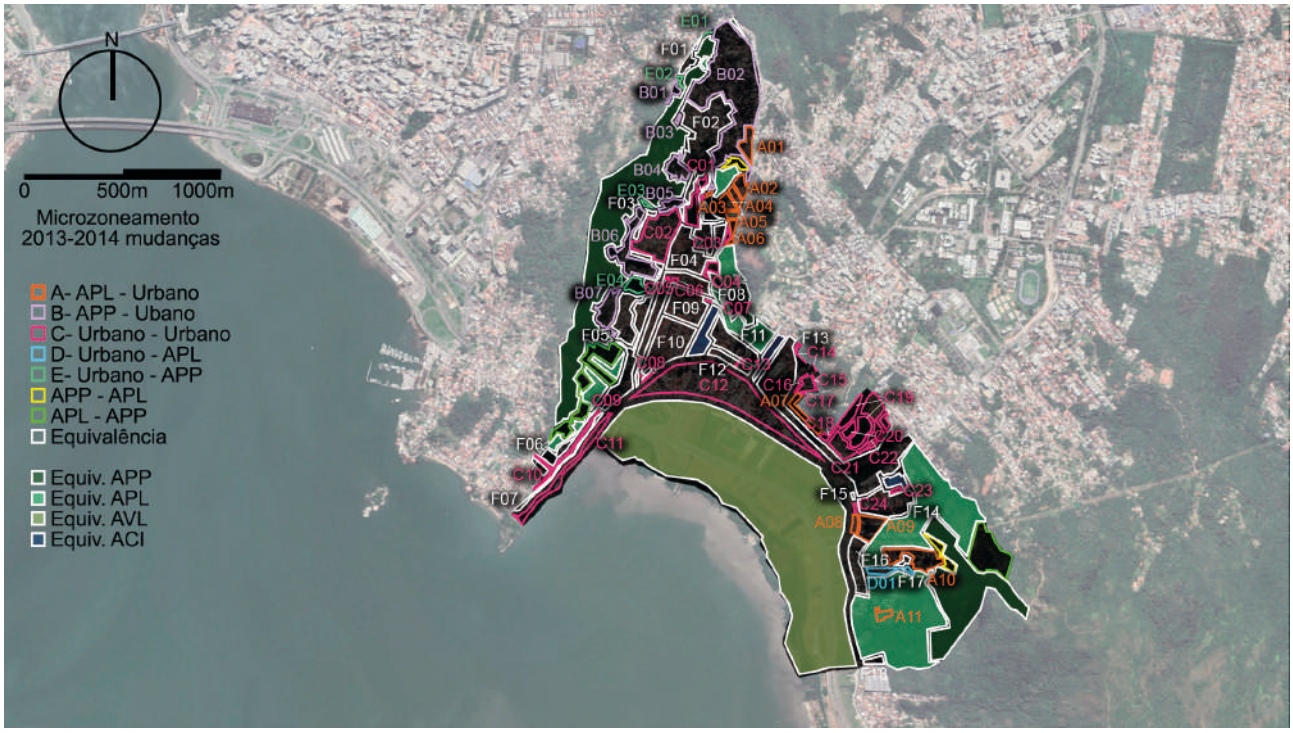


Figura 35. Identificação de mudanças no Microzoneamento no Bairro Saco dos Limões entre o Projeto de Lei de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.



Figura 36. Identificação e quantificação de mudanças no CA Básico no Bairro Saco dos Limões entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012.



Figura 37. Identificação e quantificação de mudanças no CA Básico no Bairro Saco dos Limões entre o Anteprojeto de 2012 e PL de 2013. Fon-te: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓ-POLIS, 2012; 2013.



Figura 38. Identificação e quantificação de mudanças no CA Básico no Bairro Saco dos Limões entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.



Figura 39. Identificação e quantificação de mudanças no CA Mínimo no Bairro Saco dos Limões entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012.



Figura 40. Identificação e quantificação de mudanças no CA Mínimo no Bairro Saco dos Limões entre os Anteprojeto de 2012 e PL de 2013. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.

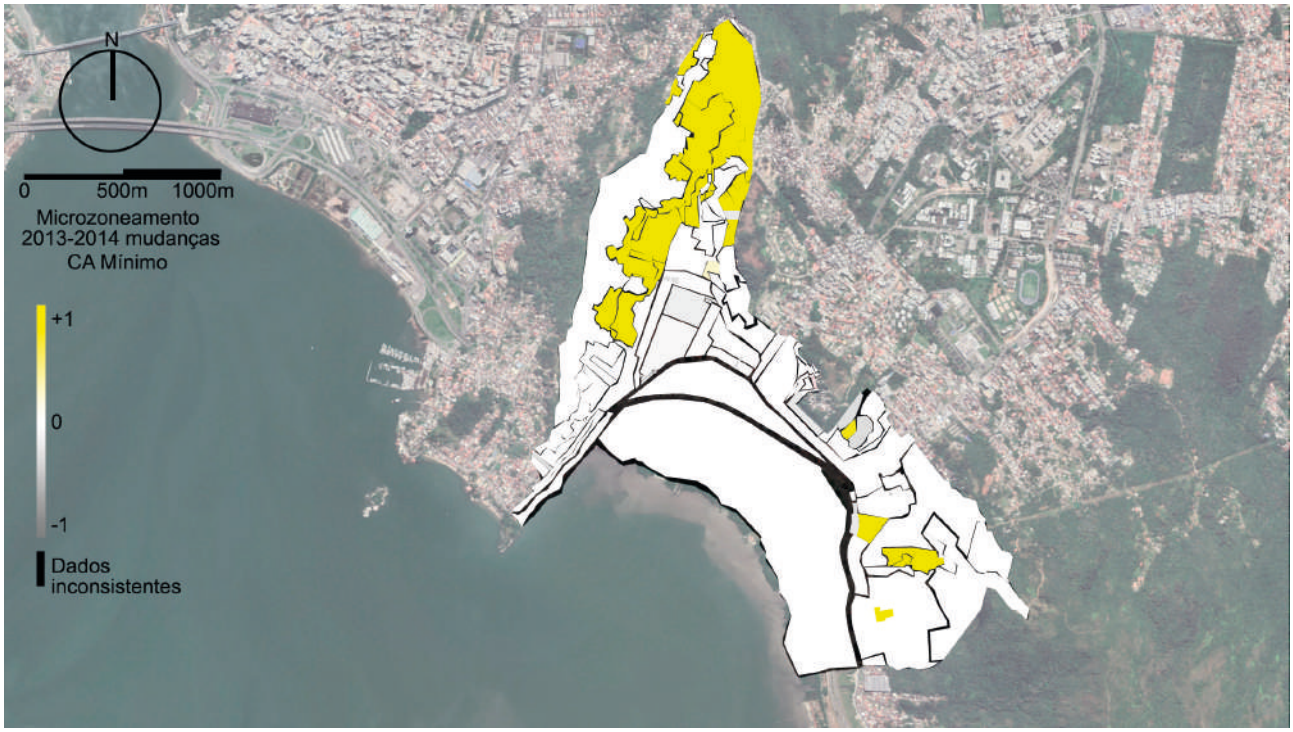


Figura 41. Identificação e quantificação de mudanças no CA Mínimo no Bairro Saco dos Limões entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.



Figura 42. Identificação e quantificação de mudanças no CA Máximo no Bairro Saco dos Limões entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012.



Figura 43. Identificação e quantificação de mudanças no CA Máximo no Bairro Saco dos Limões entre os Anteprojeto de 2012 e PL de 2013. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.



Figura 44. Identificação e quantificação de mudanças no CA Máximo no Bairro Saco dos Limões entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.



Figura 45. Identificação e quantificação de mudanças no Gabarito no Bairro Saco dos Limões entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012.

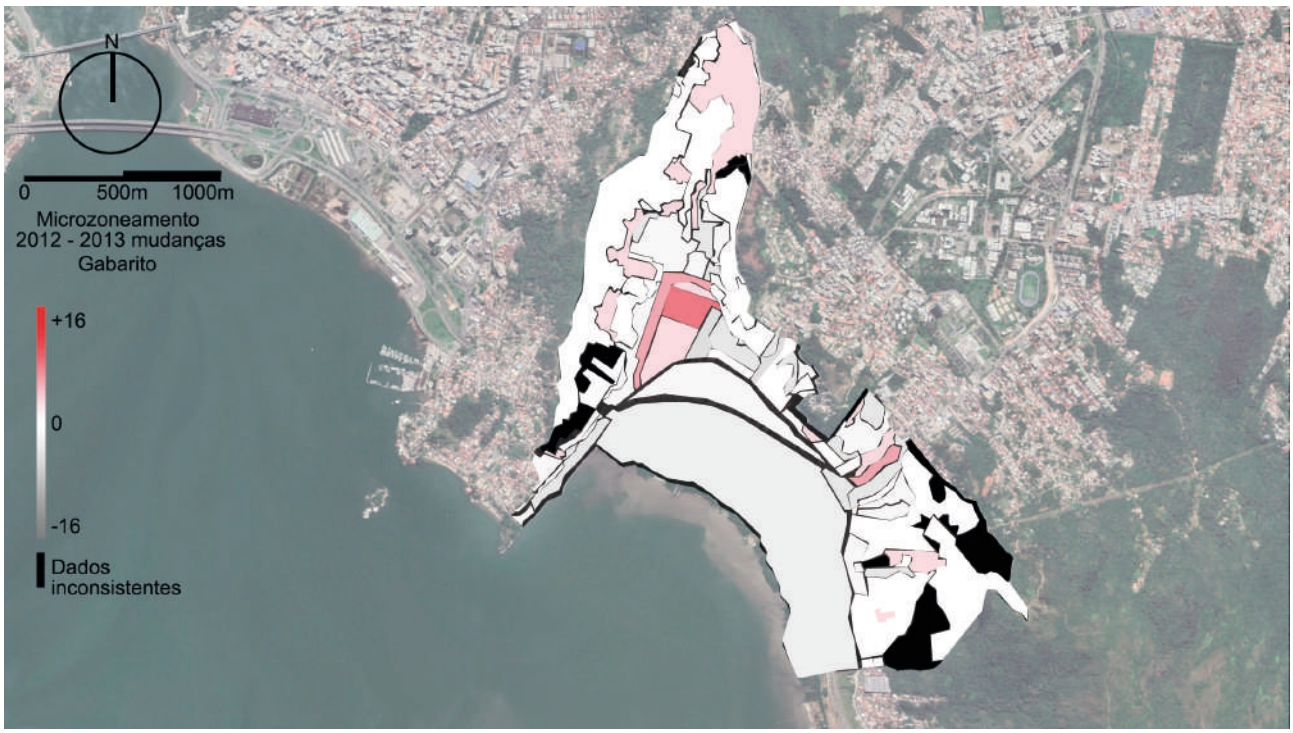


Figura 46. Identificação e quantificação de mudanças no Gabarito no Bairro Saco dos Limões entre os Anteprojeto de 2012 e PL de 2013. Fon-te: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013..



Figura 47. Identificação e quantificação de mudanças no Gabarito no Bairro Saco dos Limões entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.



Figura 48. Identificação e quantificação de mudanças na Taxa de Ocupação no Bairro Saco dos Limões entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012.



Figura 49. Identificação e quantificação de mudanças nas Taxas de Ocupação no Bairro Saco dos Limões entre os Anteprojeto de 2012 e PL de 2013. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.

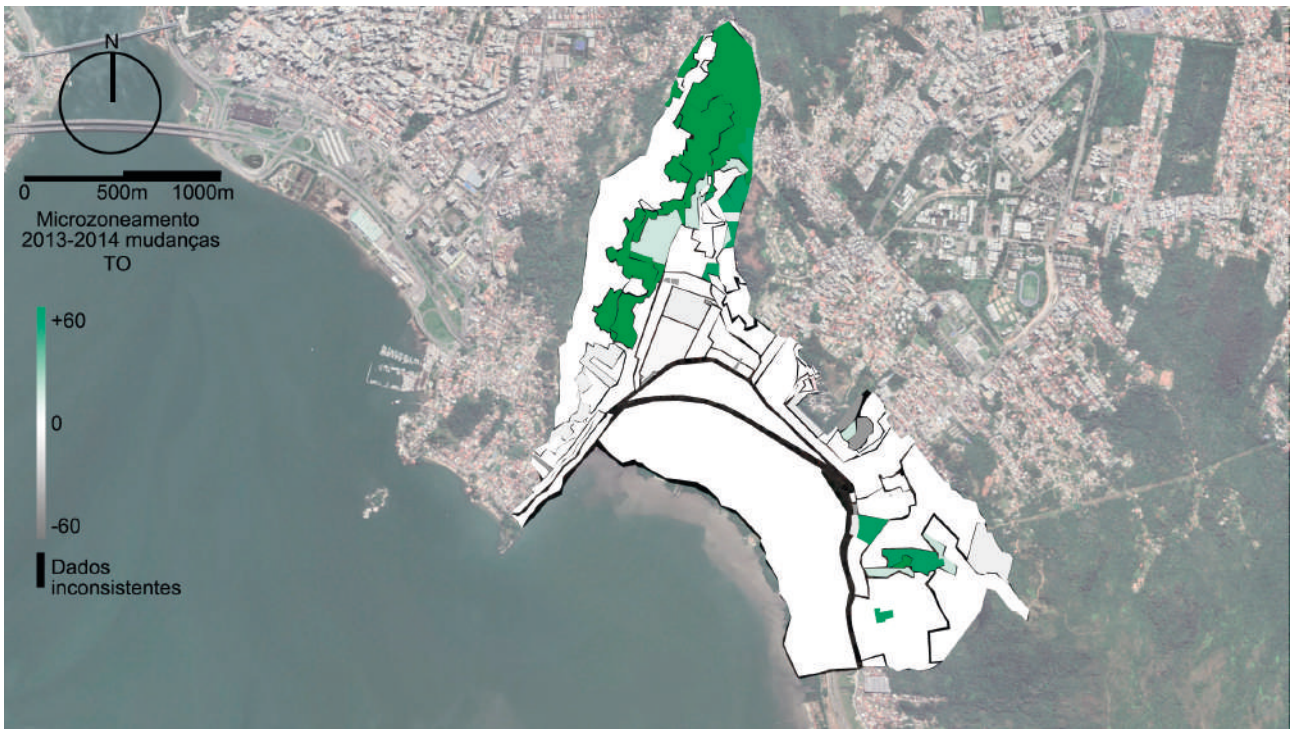


Figura 50. Identificação e quantificação de mudanças nas Taxas de Ocupação no Bairro Saco dos Limões entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.



Figura 51. Identificação e quantificação de mudanças na Densidade Populacional (hab/Ha) no Bairro Saco dos Limões entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012.



Figura 52. Identificação e quantificação de mudanças na Densidade Populacional (hab/Ha) no Bairro Saco dos Limões entre os Anteprojeto de 2012 e PL de 2013. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.

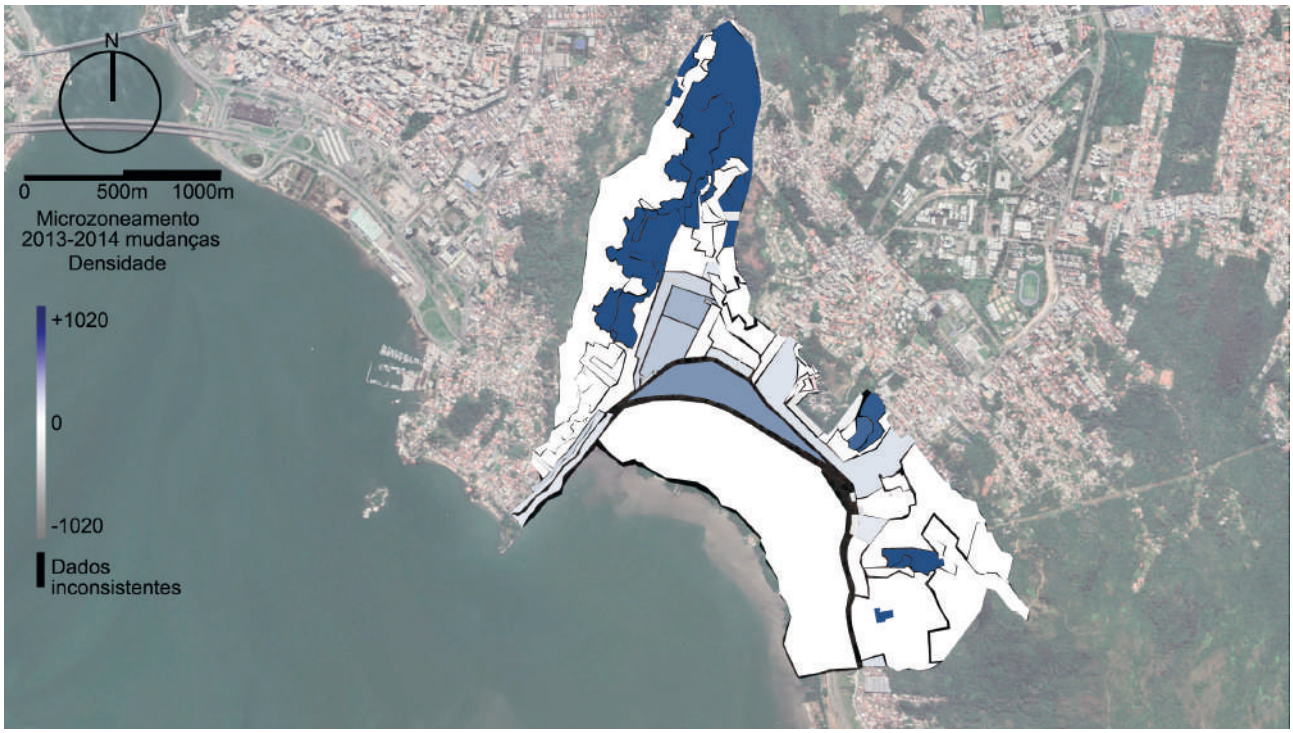


Figura 53. Identificação e quantificação de mudanças na Densidade (hab/Ha) no Bairro Saco dos Limões entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.

4.2.2. CONTINENTE

A região continental, também conhecida como Sede Continental, conurba-se com o município de São José e, através dele, indiretamente a Palhoça e Biguaçu. O principal caminho para se fazer essa conexão é através da BR-282, braço de rodovia que parte da BR-101, uma via expressa entre os três municípios "satélite" mencionados. Para acessar a Ilha por terra, é obrigatória a passagem pelo Continente, o que faz desse distrito um recurso estratégico para a capital.

A ligação Ilha-Continente é possível por meio de três pontes: a ponte Hercílio Luz, a ponte Colombo Salles e a ponte Pedro Ivo Campos. A Hercílio Luz passou por reformas recentes, que transformaram a ponte em uma passagem de pedestres, bicicletas e de ônibus, com previsão de liberação para outros modais. Estas pontes vencem um canal que tem cerca de 500 metros de largura e até 28 metros de profundidade e que, por meio da via expressa BR-282, permitem a conexão ao núcleo central da Ilha, conhecido como Sede Insular.



Figura 54. Esquema de distribuição do Sistema Viário no Saco dos Limões. Fonte: Elaboração própria com base em FLORIANÓPOLIS, 2014.

Considerando-se o foco no estudo de caso, que abarca a OUC 4-Continente, aprovada em 2014, foram selecionados quatro bairros da Sede Continental para fazer as análises: Capoeiras (região central e oeste da Sede Continental, o maior bairro do distrito e que abriga o perímetro de OUC aprovado no PDUMF 2014), Estreito (a nordeste), Coqueiros (a sudeste) e Abraão (a sudoeste). Esses bairros, apesar de não abrigarem a OUC estudada, foram incorporados em conjunto com o bairro de Capoeiras por sua adjacência ao perímetro aprovado, fazendo parte de seu entorno imediato e, portanto, tomando parte direta nas dinâmicas da área de estudo.

A maior parte das principais conexões do distrito perpassam esses bairros que compõem o estudo de caso em questão (Fig. 54). Acompanhando paralelamente a BR-282, destaca-se duas vias a norte que distribuem os fluxos nos sentidos leste-oeste do distrito: a Av. Gov. Ivo Silveira e, logo depois, A

Av. Juscelino K. de Oliveira, com continuação na R. Prefeito Dib Cherem. Há importantes descontinuidades na malha de norte a sul nas distribuições das vias existentes. Apesar de uma sucessão de avenidas e ruas percorrerem o distrito perimetralmente, apenas uma via tem papel mais estruturador do trânsito percorrendo as entranhas dos bairros perpendicularmente à Via Expressa: a Av. Patrício C. de Andrade, com continuação na Av. ver. Nagib Jabor. Cabe salientar que, para sanar essas deficiências apontadas, uma série de novas ligações estão previstas no mapa viário do Continente no PDUMF, e todas as que atravessam a BR-282 passam por dentro do perímetro de OUC proposto. Apesar de Florianópolis datar o início de sua ocupação no século XVII (SUGAI, 2015, HEIDRICH, 2008), o Continente preservou poucas construções de antes do séc XX. Dois conjuntos de prédios públicos, correspondentes ao Batalhão de Infantaria local e da Guarda Municipal, são os remanescentes históricos mais antigos, da década de 1850, de acordo com os dados disponibilizados (Fig. 55). Alguns casarios do início do séc. XX permanecem, mas predomina a ocupação dos lotes feita a partir dos anos 1970-1980.



Figura 55. Ano de construção das edificações na região do Continente por lote (categorizado). Fonte: Elaboração própria com dados georrefe-renciados de IPUF, 2012.

Chama atenção nas cartografias, diferentemente do que ocorre no Saco dos Limões, o tratamento às comunidades irregulares de baixa renda do distrito. Situadas próximas à área de OUC e tocando ambos os lados da BR-282, bem como outros locais do distrito, existem grandes núcleos de moradia irregular precarizada de comunidades de baixa renda, que os dados não reconhecem (Fig. 3.52). Os aglomerados de moradias desorganizadamente dispostas por caminhos de vielas e servidões formadas pela ocupação espontânea, mesmo em comunidades já regularizadas e contempladas por programas de habitação, são retratados como espaços vazios.

Qual seria o interesse sobre o destino das populações ali situadas por parte do poder público local? Apesar de terem sua existência demarcada no desenvolvimento do plano diretor com as ZEIS, poderia a inexistência de qualquer dado sobre a composição dessas populações indicar que seu destino

vislumbrado pelo poder público é o abandono ou, a exemplo do Saco dos Limões, até mesmo sua supressão? Como destacado anteriormente, no âmbito municipal as políticas de habitação se limitaram a um campo de pouca concretude. No que diz respeito ao estudo de caso, novamente, os perímetros de ZEIS demarcados no Continente no máximo tangenciaram a OUC aprovada (Fig. 56). Às comunidades vizinhas, como já pontuado, restaria apenas receber as interferências do instrumento de forma indireta, com potencial de sujeição a um processo gentrificatório.



Figura 56. Lotes + edificações na região do Continente. Fonte: Elaboração própria com dados georreferenciados de IPUF, 2012.

O processo de transferência das populações para outras áreas, no caso, do Continente, é fundamental na compreensão desse estudo de caso. Apesar da verticalização do distrito não ser tão proeminente como o centro da Sede Insular, por exemplo (Fig. 57), o distrito cumpre um papel fundamental no movimento de pendularização da massa trabalhadora que se desloca diariamente das conurbações para os empregos e outras atividades na capital, sobremaneira nas áreas centrais, que concentram atrativos e atividades econômicas. A saturação das conexões viárias, de outras infraestruturas e de equipamentos nessa região, portanto, é fator de grande monta sobre as decisões que liberam maior adensamento e geração de novos atrativos para contingentes cada vez maiores de pessoas.

> [...] essa questão da, do aumento da densidade sem o suporte de infraestrutura, então nós temos áreas com o sistema de transporte saturado, no Continente, por exemplo. Que capacidade de suporte tem um aumento de gabarito para 16 andares ao longo de toda a via expressa com os problemas de infraestrutura que a gente tem hoje? (A1, 2021)

Desde a primeira versão do plano, em 2010, foi previsto o uso da OUC no Continente. As ideias que giravam em seu entorno, no entanto, foram diferentes no decorrer do tempo. A proposta trazida pela CEPA, por exemplo, originalmente retomava um antigo projeto de abertura de via, denominada de PC3 à época de sua idealização e primeiras tentativas de implantação.

Considerando-se a impossibilidade de acesso aos anexos que demarcavam as OUCs no plano da CEPA e necessidade de apoio nos trabalhos de Ávila (2013; ÁVILA; DIAS, 2013), a precisão no delineamento do perímetro da OUC 9 – Continente (PC3) proposta no Plano de 2010 ficou prejudicada. A área apontada como correspondente à PC3 em um dos trabalhos da autora (2013b), no entanto, corresponde a uma grande faixa de ZMC-A com incorporação de uma AVL que corta o distrito no microzoneamento (Fig. 58). As diretrizes dessa OUC de associação de comércios, serviços, habitação multifamiliar e HIS com áreas verdes, esportivas e de lazer, tanto para uso comunitário quanto para uso privado, apontaram compatibilidade com esse desenho de zoneamento bastante específico delineado no mapa.



Figura 57. Verticalização da região do Continente (categorizado). Fonte: Elaboração própria com dados georreferenciados de IPUF, 2012.

Apesar de se estender como OUC 6 – PC3 até a versão seguinte, de 2012, no entanto, o desejo de abertura dessa via através de OUC não sobreviveu. Entende-se que, mesmo indo de encontro à intenção, evidenciada por E8 (2021), de direcionar a maior parte do adensamento para fora da Ilha, essa OUC acabou não gerando muito entusiasmo, dado o histórico de frustrações que envolveram a implantação da própria PC3. Já tendo falhado em ser construída uma vez e agora com toda sua área já consolidada, entendeu-se, contraditoriamente, que dar prosseguimento com o projeto da PC3 se transformaria em um esforço de destruição e reconstrução muito grande para uma OUC. De fato, as remoções diretas envolvidas com esse projeto seriam monumentais.

> isso não foi muito discutido com a comunidade do lado do centro que, por exemplo, a PC3 foi um erro, aquilo ali estava projetada desde 1997, e o secretário, na época do plano, já tinha liberado alvará para construção de edifícios ali, um monte né, tipo ele acabou com esse projeto da PC3. Já a Cabeceira da Ponte sempre foi um projeto muito querido das pessoas. Mas eu acho que a comunidade, Renan, nunca entendeu direito o que era uma operação urbana. Foram duas coisas que me impressionaram

assim, que eles não conseguiam nem conversar sobre isso, era a Operação Urbana e a outorga onerosa. (E8, 2021)

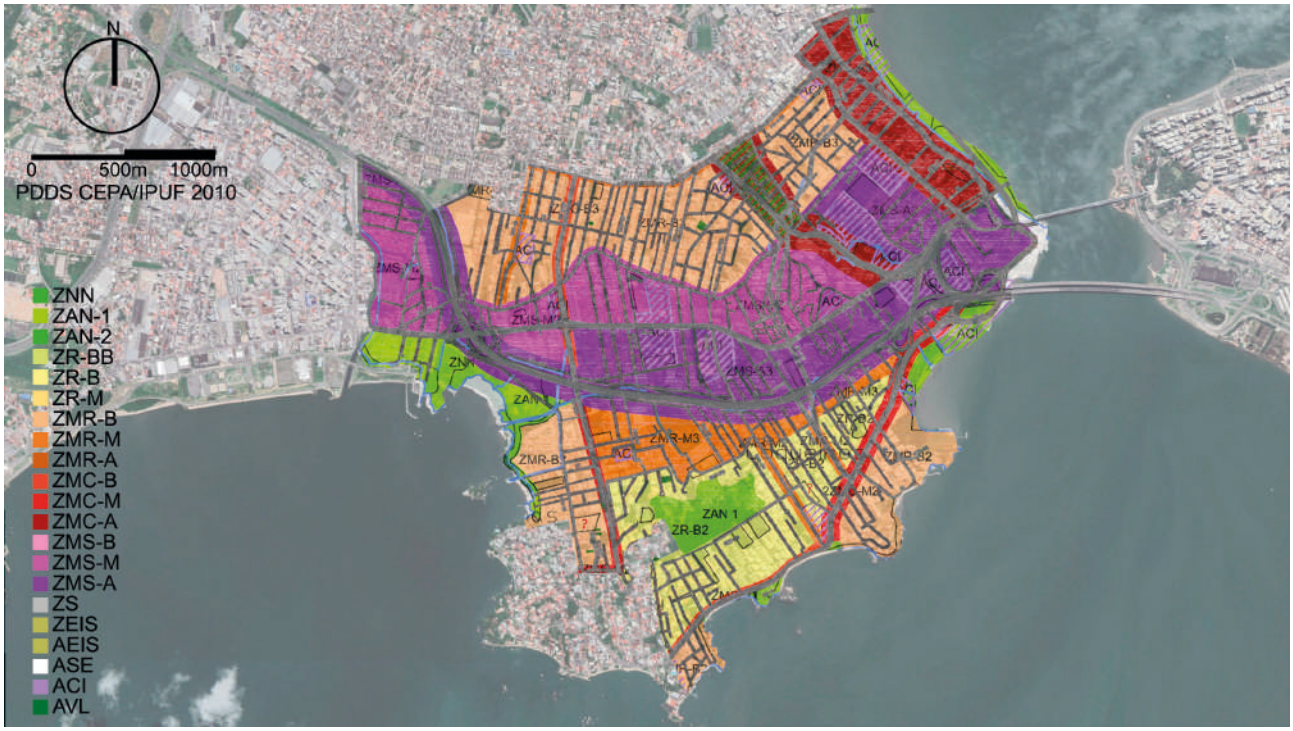


Figura 58. Zoneamento dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão no Anteprojeto de 2010. Fonte: Elaboração própria com dados de FLORIANÓPOLIS, 2010.

Por uma questão de contexto, tanto de descolamento das questões ligadas às OUCs, quanto por parte da postura de se propor unilateralmente as soluções no plano pela equipe técnica, a proposta, já previamente enterrada por outros fatores, também mal foi reconhecida pelos atores envolvidos. "Não me lembro que tinha essa fase de 2010 que era só a OUC da PC3, até porque talvez eu não tenha em algum momento ali, eu não tivesse me atido tanto assim à questão da operação urbana consorciada" (A1, 2021). A proposta da OUC-9 Cabeceira das Pontes, que apareceu em 2012 e abrangia áreas do Continente e da Sede Insular, também não persistiu.

Para as duas, verificou-se também pouca atenção à questão da compatibilização do zoneamento com a viabilidade do instrumento, uma constante em todas as OUCs analisadas de todas as versões do plano diretor. Na versão de 2010, pelo zoneamento, a área de OUC da PC3 poderia alcançar até 12 pavimentos e um CA de 3 vezes a área dos lotes sem necessidade de operação alguma. Somado a isso, todo o conjunto de caminhos que atravessa o Continente no sentido Oeste-Leste até as pontes pela BR-282 e Gov. Ivo Silveira, bem como a conexão a norte com São José pelas Avs. Fúlvio Aducci e Dutra, previam verticalização, com 12 a 16 pavimentos por grandes áreas nos bairros de Coqueiros e Estreito, criando grande competição com o instrumento. Na versão de 2012 (Fig. 59), mesmo com as mudanças identificadas (Fig. 62) os parâmetros seguiram altamente permissivos. Gerar a adesão de qualquer empreendedor à implantação das OUCs propostas nessa situação seria improvável, e presume-se que as contrapartidas esperadas jamais se concretizariam.

Quando é trocada a gestão do PDP em 2013, os critérios e interesses sofrem mudanças bem mais pronunciadas no continente. A relação de adensamento muda entre os bairros do Estreito e Capoeiras, apesar de, de maneira geral, os usos se manterem quase os mesmos (Fig. 60). Para além da revisão quase completa do microzoneamento dos bairros estudados, com um número grande de

mudanças (Fig. 63), verificou-se um rebaixamento dos Gabaritos e CA Máximo na até então região de interesse de OUCs. Em contrapartida, essa região recebeu um TO maior, o que significa que os potenciais perdidos foram parcialmente compensados na capacidade de adensamento horizontal.



Figura 59. Zoneamento dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão no Anteprojeto de 2012. Fonte: Elaboração própria com dados de FLORIANÓPOLIS, 2012.

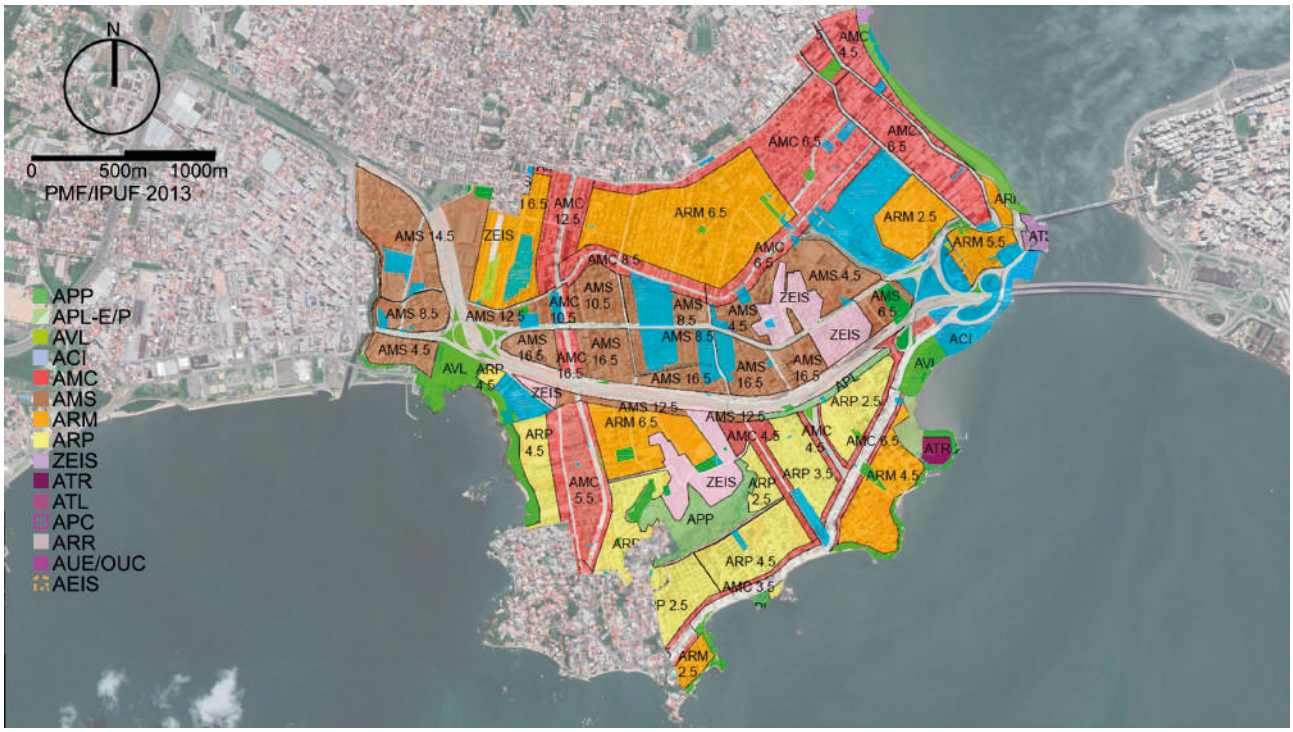


Figura 60. Zoneamento dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão no PL de 2013. Fonte: Elaboração própria com dados de FLORIA-NÓPOLIS, 2013.

A nova OUC 4-Continente partiu da própria gestão do Plano, apesar de ter sido incorporada dentro da CMF. Isso, como já mencionado, foi feito através de negociação e acordo feito pela equipe técnica com os vereadores. Apesar da troca abrupta promovida dentro da assembleia legislativa que causou a entrada súbita e apressada de uma nova OUC no Plano, surpreendentemente avalia-se que esta teria uma das maiores capacidades de realização dentre as outras, dada a sua caracterização urbana e de seu entorno, melhores dispostos mais à frente.

O zoneamento aprovado para a região da OUC Continente (Fig. 61), porém, é confuso, assim como ocorre no caso de Saco dos Limões, por estabelecer os parâmetros esperados para a OUC no próprio zoneamento, e criando uma "trava" que condicionaria a libração desses gabaritos à implantação da OUC. Uma tentativa de remoção dessa trava chegou a ocorrer, com grande movimentação reativa por parte do Conselho da Cidade. Sem a trava, aponta-se que a região sofreria completa saturação. O zoneamento constante nos mapas deveria ser utilizado somente se promovido em associação a um programa de melhorias infraestruturais da OUC prevista para o local.

Além disso, caso contrário, essas propostas de OUC ficariam inviabilizadas por não valer a pena do ponto de vista dos investidores: a região já permitiria uma verticalização e adensamento construtivo acentuados sem a necessidade de se lidar com nenhuma compra de novos potenciais construtivos ou dispêndio de energia e recursos com qualquer contrapartida. De certa forma, portanto, redobrar a aposta nos instrumentos, mencionados anteriormente pelo membro entrevistado (E3, 2021) da equipe de Dalmo Vieira, de fato poderia ser um caminho mais adequado para sua viabilização – desde que a tradução dessa aposta se desse no sentido de endurecer os limites construtivos da cidade, o suficiente para amplificar, dentro de sua lógica de contrapartidas, o peso desses instrumentos para admitir o desenvolvimento direcionado dos empreendimentos sobre as regiões planejadas.



Figura 61. Zoneamento dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão no PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com dados de FLO-RIANÓPOLIS, 2014.

[...] uma das influências que eu vejo (ser) importante, é a ideia de centralidade, de

> uso misto e isso sim, isso foi percebido né, isso foi percebido. É, mas ainda as medidas que deveriam ter sido adotadas foram tímidas demais ou não representam né, por exemplo, todos os estímulos para uma cidade mais sustentável, são tão tímidos que as pessoas que fazem as contas falam assim: não vejo razão para adotar as medidas mais evoluídas por que não tem nada a ganhar com isso. (D3B, 2021)

O trabalho do Conselho da Cidade, já mencionada instância participativa criada após a aprovação do Plano e que, entre outras atividades, averigua, discute e propõe reconduções às inconsistências do PDUMF aprovado e sua implementação, foi preponderante. Graças a ele, foi mantida a trava ao texto da lei, condicionando a liberação dos potenciais construtivos aprovados à implantação de uma OUC.

Concomitantemente, no entanto, foi registrada uma subida generalizada dos potenciais de verticalização em quase a totalidade do bairro de Capoeiras com gabaritos saltando mais de 10 pavimentos em alguns pontos (Fig. 76), com também escalada dos CAs Máximos (Fig. 73). Dos registros de diminuição de parâmetros entre essas versões do Plano, como ocorreu em todos os estudos de caso, a maior parte se deu pelo reconhecimento das várias áreas de ACIs e de ZEIS, que não possuem parâmetros definidos nas tabelas, e que foram consideradas como zero. Esse conjunto de mudanças indicava uma intenção nova para a "entrada principal" do município trazida pela equipe técnica, e cuja tradução, para corresponder a algo além de edifícios em altura que recepcionassem os visitantes com sua grandeza, foi feita na inserção da OUC 4 – Continente, durante a passagem do PL 2013 na CMF. Estaria essa via de "recepção" condicionada a um sentido de espetacularização e de consumo de uma imagem de cidade própria das lógicas de empresariamento urbano que Florianópolis é submetida?

> [...] a via expressa era uma via, sob todos os aspectos, estratégica. Nós imaginávamos uma avenida, ao contrário de uma, digamos, de um eixo rodoviário, essa avenida devia ser arborizada, ela deveria ser ocupada, fartamente ocupada, densificada nas suas marginais. Em suma, ser uma via à altura do que é ingressar, isso, do que é ingressar em Florianópolis né.
>
> [...] todas as vias que nós consideramos estruturais, nós considerávamos apenas 3 vias estruturais sabe, em Florianópolis. A SC-401 que na verdade pega também lá em cima a SC-405 até o Ingleses, depois a conexão com o Campeche pelo Rio Tavares, e a SC-282, a via expressa da chegada né. Essas 3 vias tinham propostas específicas, que questionavam, por exemplo, o fato da SC-401 ter sido transformada numa rodovia com guardrail, quase separando um lado do outro, e nós achamos que essa avenida devia promover uma costura, ela precisava ter canaletas para os ônibus, calçadas, ciclovias, 4 ou 5, já não me lembro quantas faixas, e de faixas viárias em cada um dos sentidos de fluxo, e vias marginais locais. Era o, assim, na essência o projeto para essas vias estruturais. (E3, 2021)

O microzoneamento do continente, novamente revisitado (fig. 61), permaneceu ignorando as relações necessárias com o próprio zoneamento do município e da região de interesse do instrumento urbanístico para torná-lo atraente para a iniciativa privada. Assim como no Saco dos Limões, o caso do Continente também teve uma trava estabelecida aos parâmetros construtivos aprovados, com o artigo limitando as áreas dentro do perímetro de OUC como ARM-2.5. "[...] tinha uma proposta de excluir aquele artigo, aquele parágrafo que garantia que ficava 2,5 até a definição. Na verdade, existe uma pressão grande do setor da construção civil para manter naquelas regiões ali da operação urbana aquele gabarito, o que é uma coisa absurda né (A1, 2021). Destaca-se que a limitação dos parâ-

metros foi mantida, apesar das pressões existentes de determinados agentes, pelo risco de séria e irreversível saturação das infraestruturas do município e associada à liberação de adensamento indiscriminada pelo microzoneamento aprovado.

> [...] eu perguntei para ele se haveria contrapartida de infraestruturas, se ele estava entendendo a lógica da operação urbana consorciada porque na verdade assim era muito oba-oba, e as pessoas não entendiam direito o que que era a legislação e como é que funcionavam os instrumentos e falavam o que imaginavam assim. Em uma das reuniões eu meio que pressionei um pouco ele sobre isso, então eu lembro bem desse momento aí 2013/2014 que foi quando se tomou uma área maior ali no zoneamento para a operação urbana.
>
> [...] historicamente, os empreendedores sempre ganharam potencial construtivo e nunca deram nada em troca, então quando tem uma operação ou um instrumento, não é, melhor dizendo, um instrumento que ele vem e tem essa possibilidade de haver a contrapartida eu vejo com bons olhos. Só que se entendeu isso de uma forma meio torta, vamos dizer assim não é, e aí eu não consigo identificar, assim, que momento eles entenderam que colocar aqui uma operação, marcar uma área como passível de operação urbana já significava dizer o gabarito que ela ia ter, né, e isso causou uma confusão tremenda. (A1, 2021)

Esse desejo tanto por parte da nova equipe técnica, quanto por parte do mercado imobiliário e da construção em generalizar o adensamento, demonstrado principalmente na escalada dos Gabaritos, do CA Máximo e da Densidade Populacional nas duas últimas versões do Plano (Figs. 75,76, 72, 73, 81, 82), na verdade, poderia ter se inserido no Continente de forma até mais agressiva. Apesar de sentir que o processo saía do controle no âmbito da participação (A1, 2021), as representações locais, destacadamente de Coqueiros, segundo E3 (2021), tiveram determinância em segurar o ímpeto dos técnicos.

Vislumbrando a aglomeração de mais atrativos, o entrevistado ligado ao executivo demonstrou uma tendência pessoal em seu papel de técnico em injetar em Coqueiros maiores potenciais de aglomeração de serviços e consumo ligado ao turismo no bairro. Compartilhando parcialmente – e de iniciativa própria - a visão e o modelo de cidade anteriormente propagada pelo bloco do FloripAmanhã, a equipe técnica inclusive buscou aprofundar, não só para o caso Continente, os fatores de beneficiamento dos setores da construção civil, da incorporação e do circuito turístico-hoteleiro.

> Olha, por incrível que pareça, a interferência da, digamos, dos interesses imobiliários foi mínima no plano sabe. E para lhe dar uma ideia, o prefeito se elegeu dizendo que o inimigo da cidade eram as construtoras. [...] Então o que aconteceu, por exemplo, Coqueiros, Continente né, a associação de moradores que era parte do, que já não tinha o titular, que tinha desistido do processo, mas tinha uma suplente que participava e que lá para as tantas não quis mais participar porque achou que estava numa posição ilegítima, mas essa era determinante, ela era muito ativa, participava do conselho gestor, trazia as questões e tal, tal tal. E os construtores, eles tinham representação através do Sinduscon, mas, veja o resultado dos gabaritos de Coqueiros né? Baixíssimos, inclusive, eu acho que não corresponde aos interesses reais *do bairro,* sabe. Coqueiros poderia ter algumas centralidades mais definidas, algumas compactações que ajudassem a consolidar, tanto a via gastronômica quanto os lugares de compra, os lugares de encontro, o bairro como lugar de vizinhança, a baixa densidade não permite essas coisas, a baixa densidade é a cidade do automóvel né, e então assim, a participação dos construtores, por exemplo, na concepção dos níveis

> urbanísticos trazidos para o Continente. Praticamente zero, sabe? (E3, 2021, itálico nosso)

Sobre os lugares de encontro e de vizinhança, no entanto, verifica-se tanto pelas entrevistas quanto pela observância aos mapas, que o zoneamento na verdade fez um avanço sobre as esparsas áreas livres que remanescem nos bairros analisados. Exemplos disso são a Ponta do Atalaia, que foi transformada em Área Turística Residencial (Fig. 63, Mudança C-105) e, em seguida, em Área Mista Central (Fig. 64, Mudanças C57; C58), e as áreas costeiras a leste do bairro de Capoeiras e a área de parque entre os bairros de Coqueiros e Abraão (Fig. 63, Fig. 64), que também sofreram avanços de usos urbanos.

Partindo-se para os outros movimentos de modificação nos parâmetros construtivos ao longo do tempo nas versões do plano, detectou-se um constante crescimento das áreas com CA Mínimo (Figs. 68-70) nas áreas de maior interesse de verticalização e no decorrer das vias de conexão principais do Continente. Entende-se que um CA Mínimo mais próximo ao CA Básico ou, ao menos, que não seja nulo ou muito baixo, é fator preponderante para identificar e limitar a subutilização da terra. Desincentivador dessa prática, muitas vezes associada à especulação, um CA Mínimo alto é considerado fator positivo para o desenvolvimento do distrito dentro do ponto de vista de seu próprio planejamento, desde que adotados instrumentos de combate a vazios urbanos e de incentivo ao cumprimento da função social da terra.

O ímpeto da densificação construtiva foi percebido de forma mais agressiva em Capoeiras, através do CA Máximo e do Gabarito, e através do TO no Estreito. Esse movimento também existiu nos bairros de Abraão e Coqueiros em todos os parâmetros analisados, mas feito de forma muito mais amena.

O Continente, por sua posição estratégica e por ter se transformado em um gigantesco funil entre a Ilha e as conurbações, foi o maior alvo de propostas de GPUs do município, traduzidos no instrumento da OUC. O consenso geral entre as diferentes gestões do Plano, em torno da necessidade de se preparar aquela região para uma escalada infinita do movimento de pendularização entre capital e conurbações, casou-se bem com a potencialidade e as intenções para aquela área de transferir e direcionar o máximo de população possível para fora da ilha.

Essa seria uma alternativa parcial e interina ao supostamente inescapável adensamento dos escassos e disputados espaços na ilha, e que encontrou uma resposta mais radicalizada de resolução com a PC3, em um primeiro momento, mas que posteriormente se voltou às vias já existentes e "resguardou" parcialmente a região do Estreito, talvez até facilitando reconfigurações futuras em novos ciclos de saturação.

Os bairros a sul do distrito, ainda bastante residenciais, horizontalizados e ocupados por algumas das mais elevadas faixas de renda do município, seguiram poupados de grandes alterações, com exceção das áreas imediatamente no entorno das vias principais de acesso. Atesta-se que a consistente participação e posicionamento, bem como a escolaridade e o status dessas populações, foram fatores de influência para evitar perturbações à vizinhança com verticalizações e novas populações indesejadas, mantendo, por enquanto, seu estilo de vida, mesmo que vizinhas a áreas de tanto interesse e estratégicas para sofrer adensamentos.

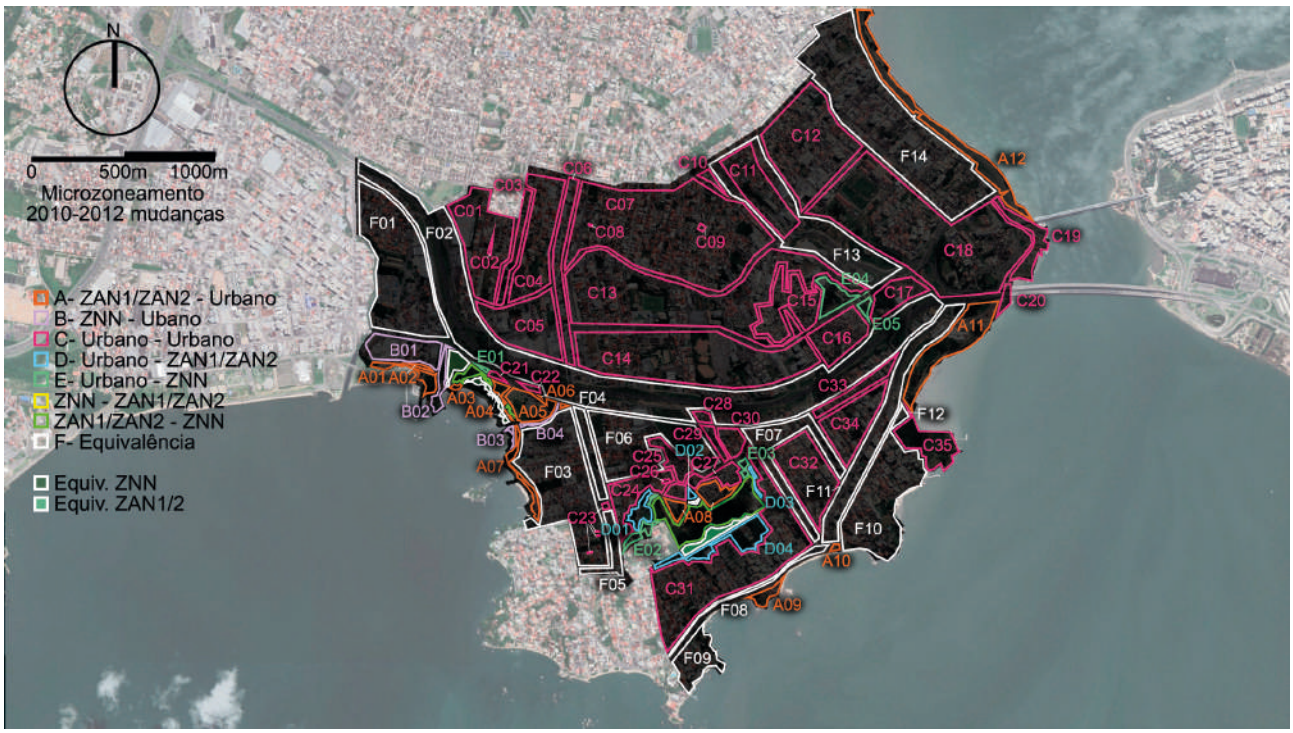


Figura 62. Identificação de mudanças no Microzoneamento dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre os Anteprojetos de 2010 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012.

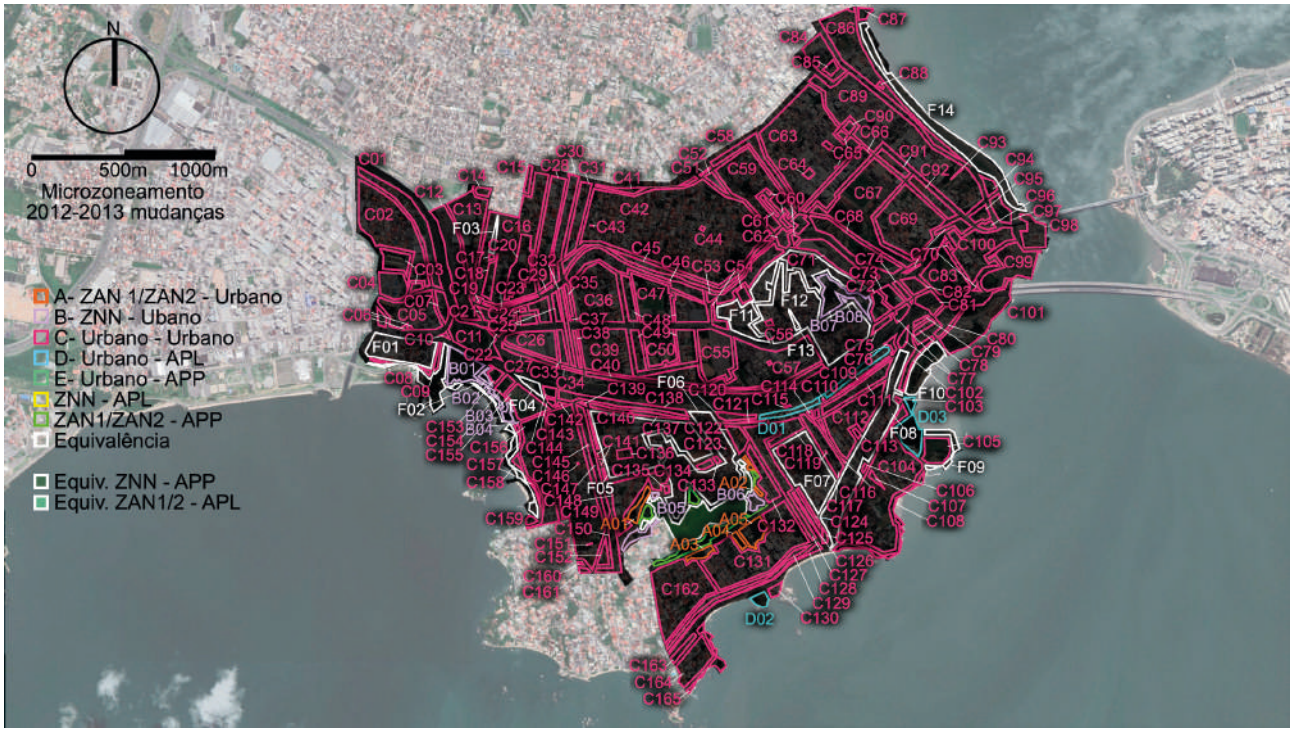


Figura 63. Identificação de mudanças no Microzoneamento dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre os Anteprojetos de 2012 e o PL de 2013. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.

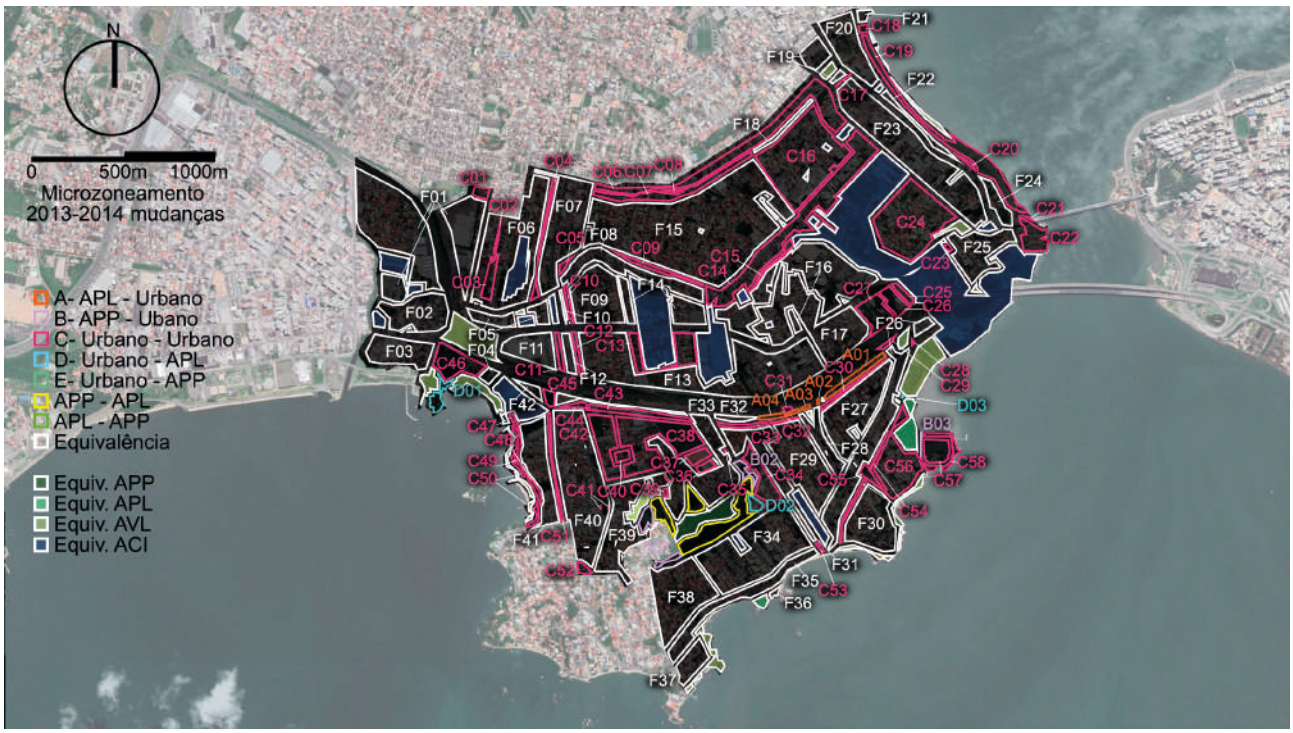


Figura 64. Identificação de mudanças no Microzoneamento dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.

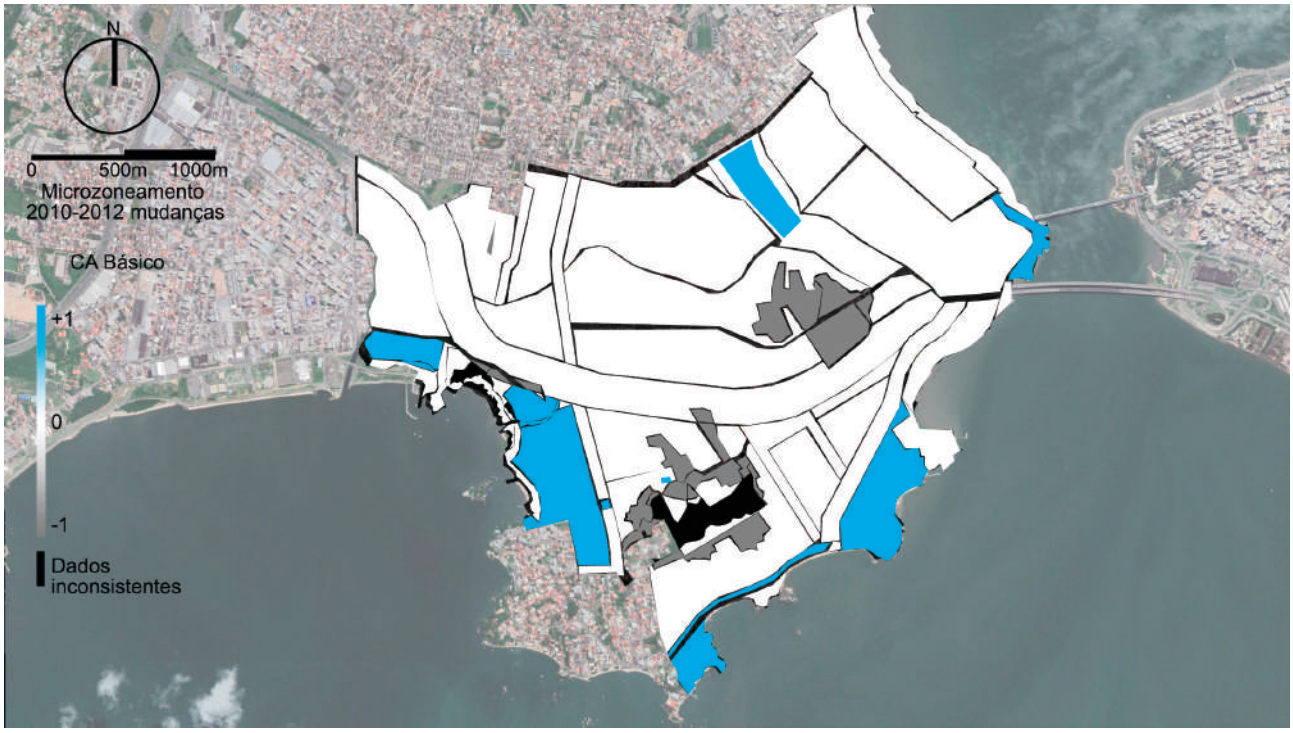


Figura 65. Identificação e quantificação de mudanças no CA Básico dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012.



Figura 66. Identificação e quantificação de mudanças no CA Básico dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre o Anteprojeto de 2012 e PL 2013. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.



Figura 67. Identificação e quantificação de mudanças no CA Básico dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre o PL 2013 e o Anteprojeto de 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.



Figura 68. Identificação e quantificação de mudanças no CA Mínimo dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012.



Figura 69. Identificação e quantificação de mudanças no CA Mínimo dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre o Anteprojeto de 2012 e PL 2013. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.

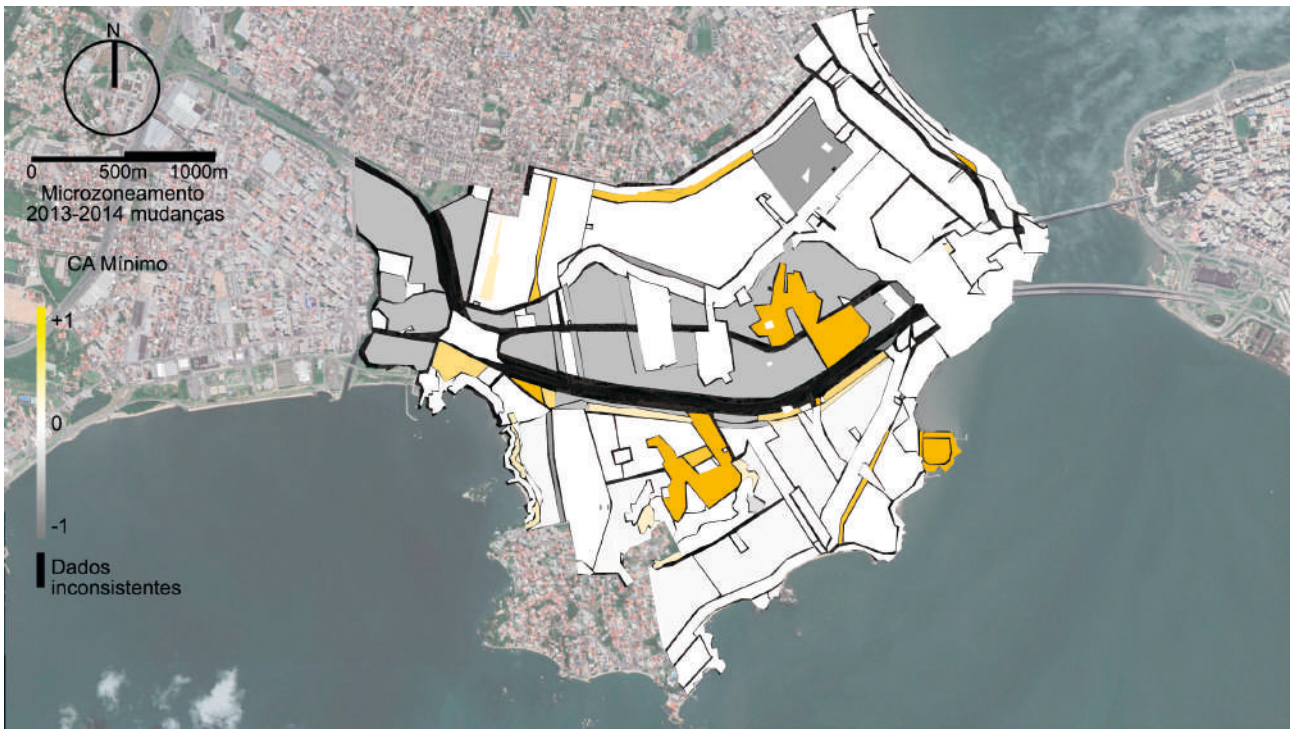


Figura 70. Identificação e quantificação de mudanças no CA Mínimo dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.

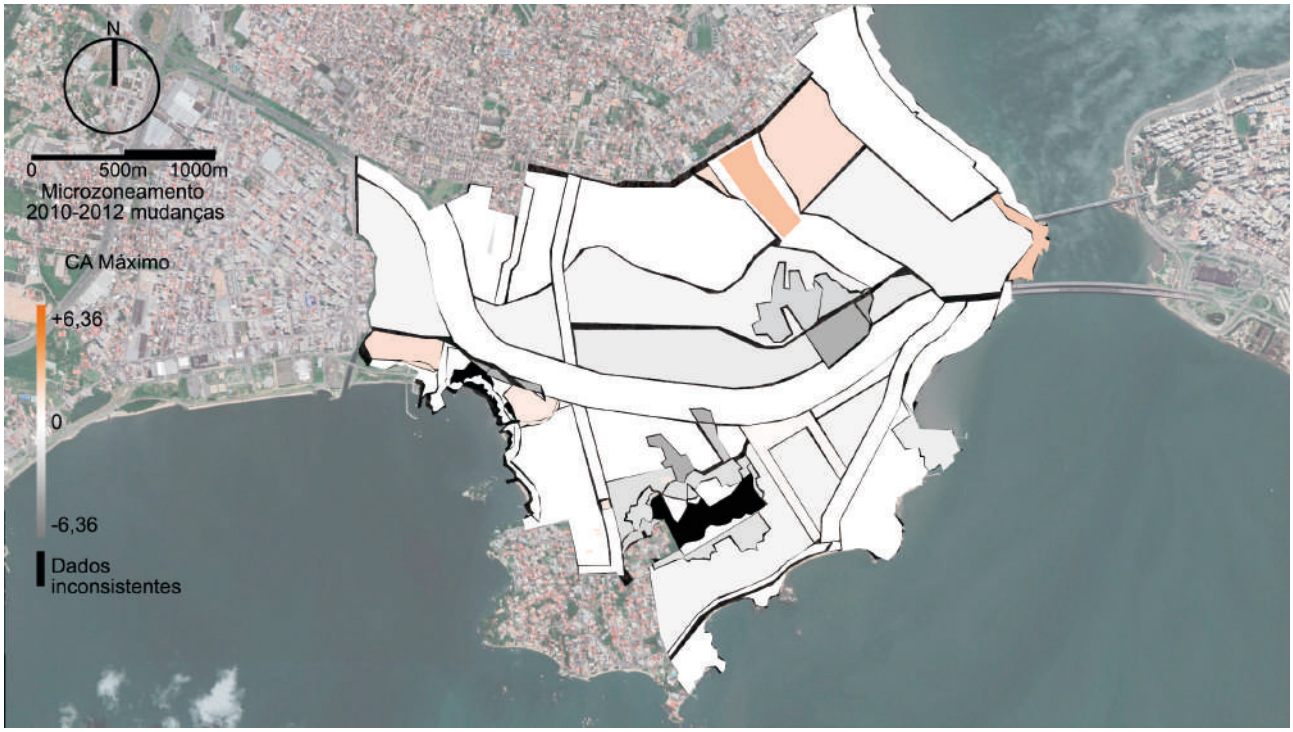


Figura 71. Identificação e quantificação de mudanças no CA Máximo dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012.



Figura 72. Identificação e quantificação de mudanças no CA Máximo dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre o Anteprojeto de 2012 e PL 2013. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.



Figura 73. Identificação e quantificação de mudanças no CA Máximo dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.

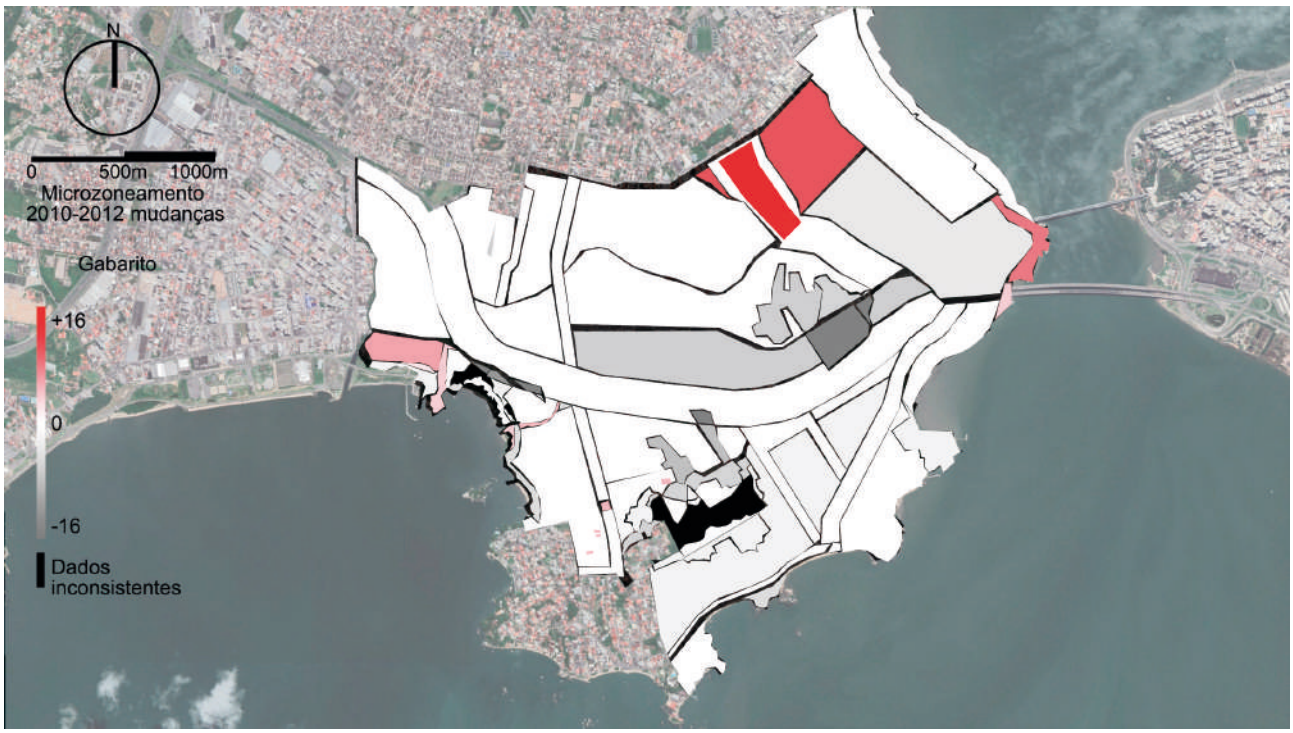


Figura 74. Identificação e quantificação de mudanças no Gabarito dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012.



Figura 75. Identificação e quantificação de mudanças no Gabarito dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre o Anteprojetos de 2012 e PL 2013. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.



Figura 76. Identificação e quantificação de mudanças no Gabarito dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.

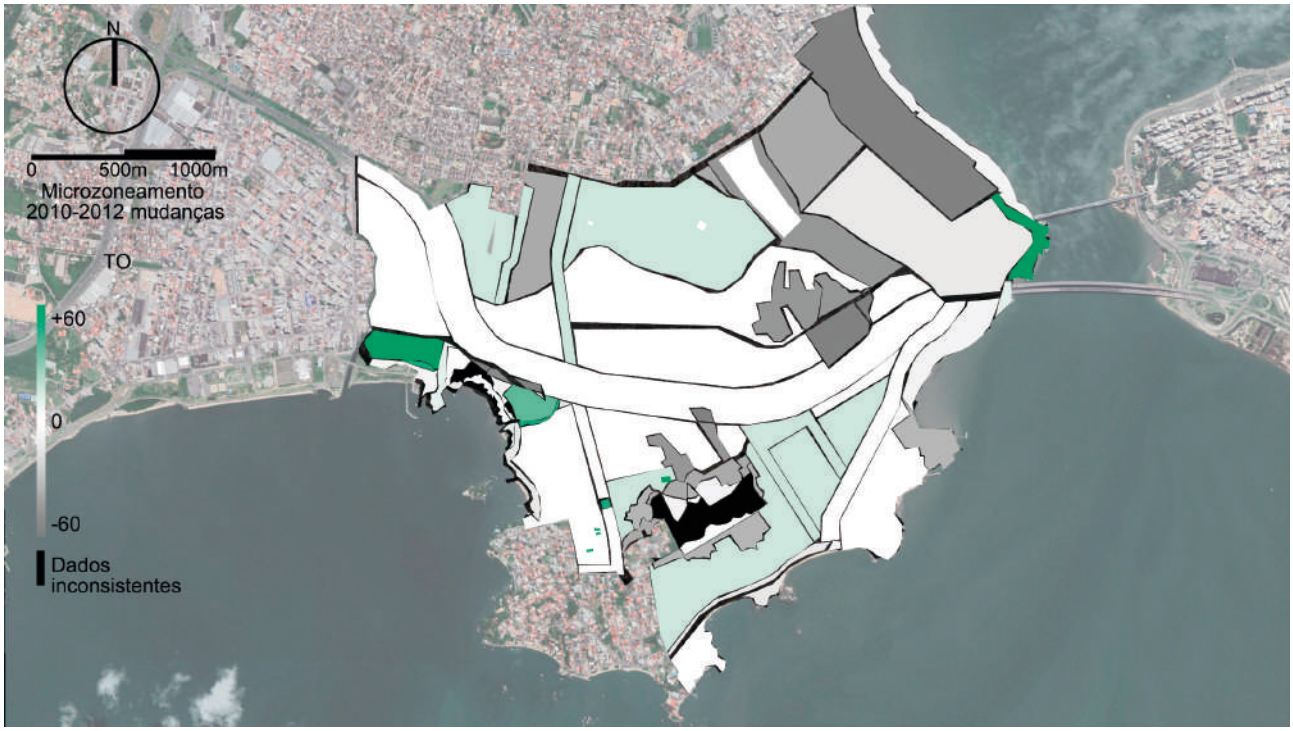


Figura 77. Identificação e quantificação de mudanças nas Taxas de Ocupação dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓ-POLIS, 2010; 2012.

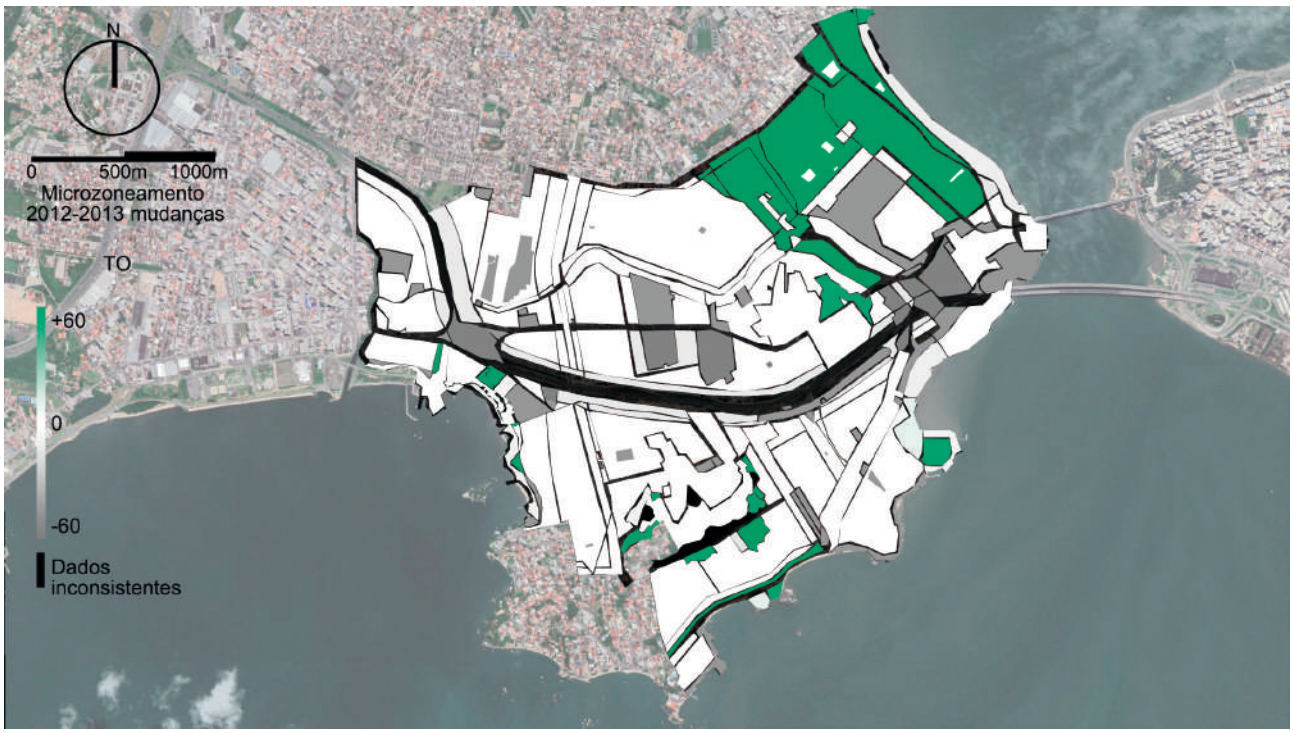


Figura 78. Identificação e quantificação de mudanças nas Taxas de Ocupação dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre o Anteprojeto de 2012 e PL 2013. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.

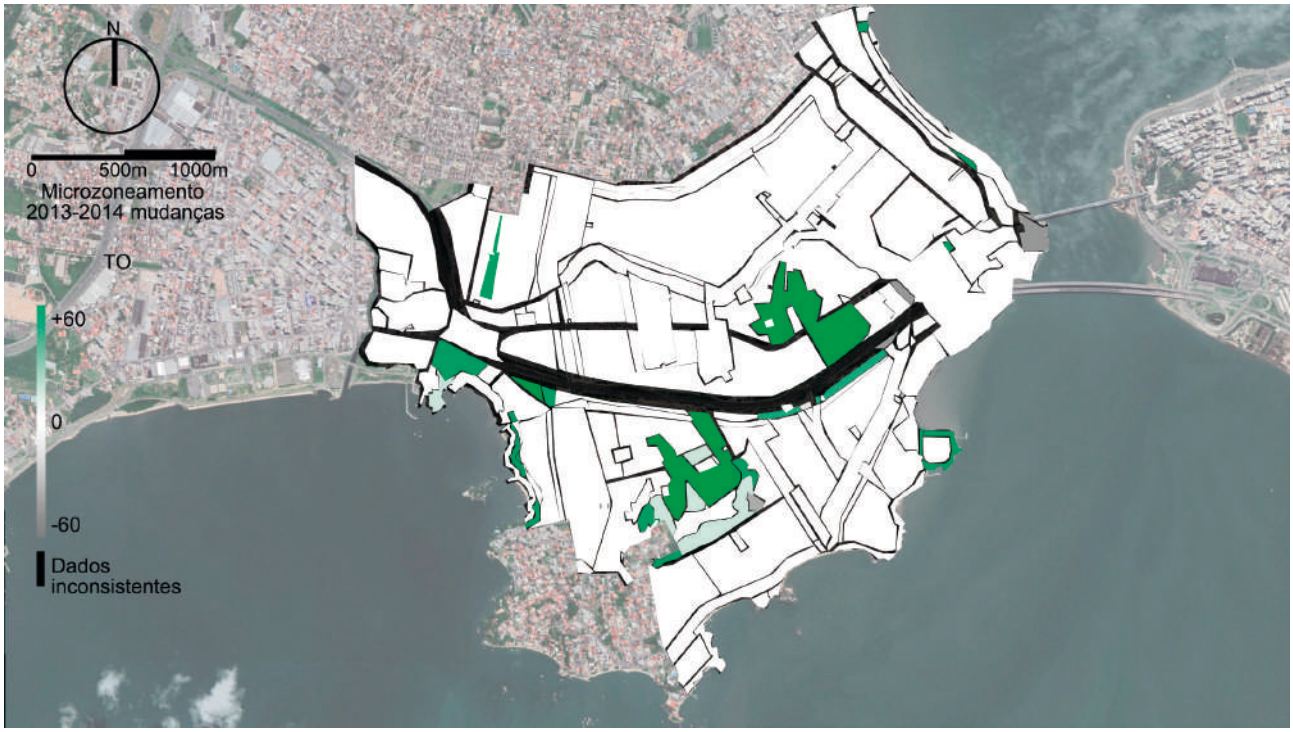


Figura 79. Identificação e quantificação de mudanças nas Taxas de Ocupação dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.

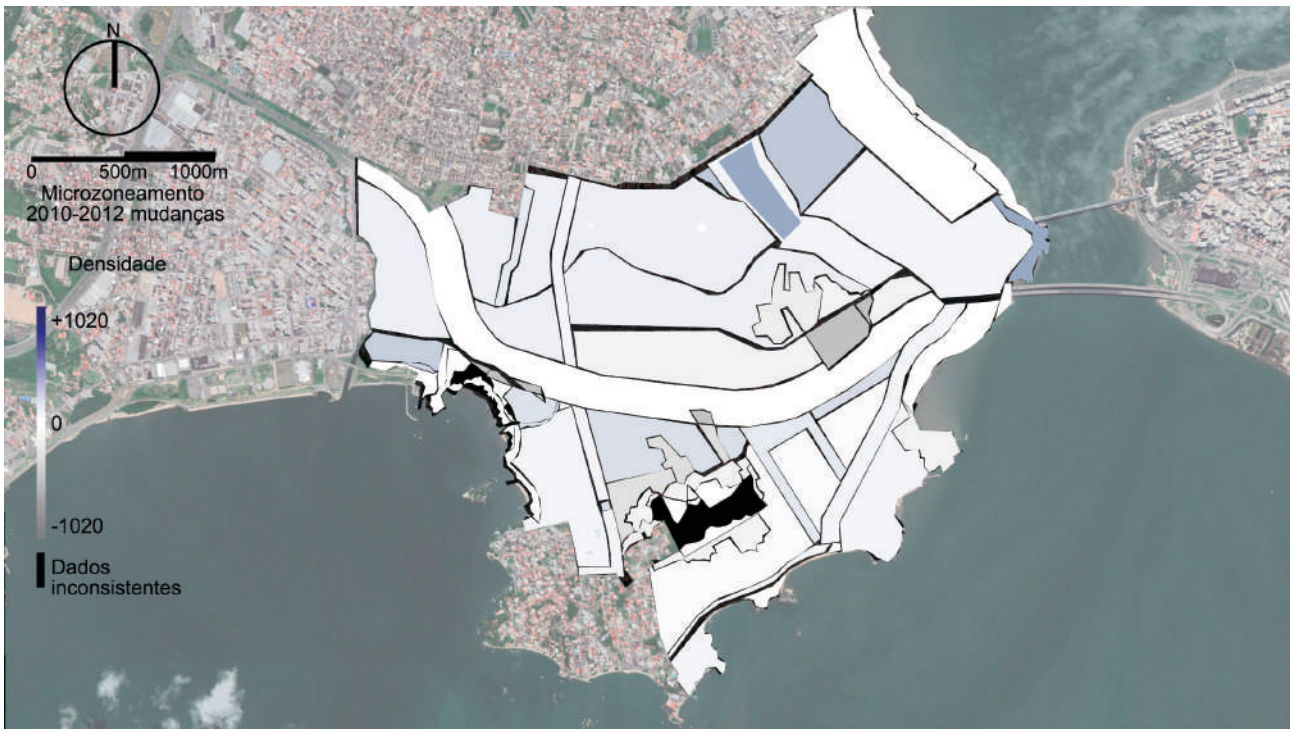


Figura 80. dentificação e quantificação de mudanças na Densidade (hab/Ha) dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abraão entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012.



Figura 81. Identificação e quantificação de mudanças na Densidade Populacional (hab/Ha) dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abra-ão entre o Anteprojeto de 2012 e PL 2013. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.

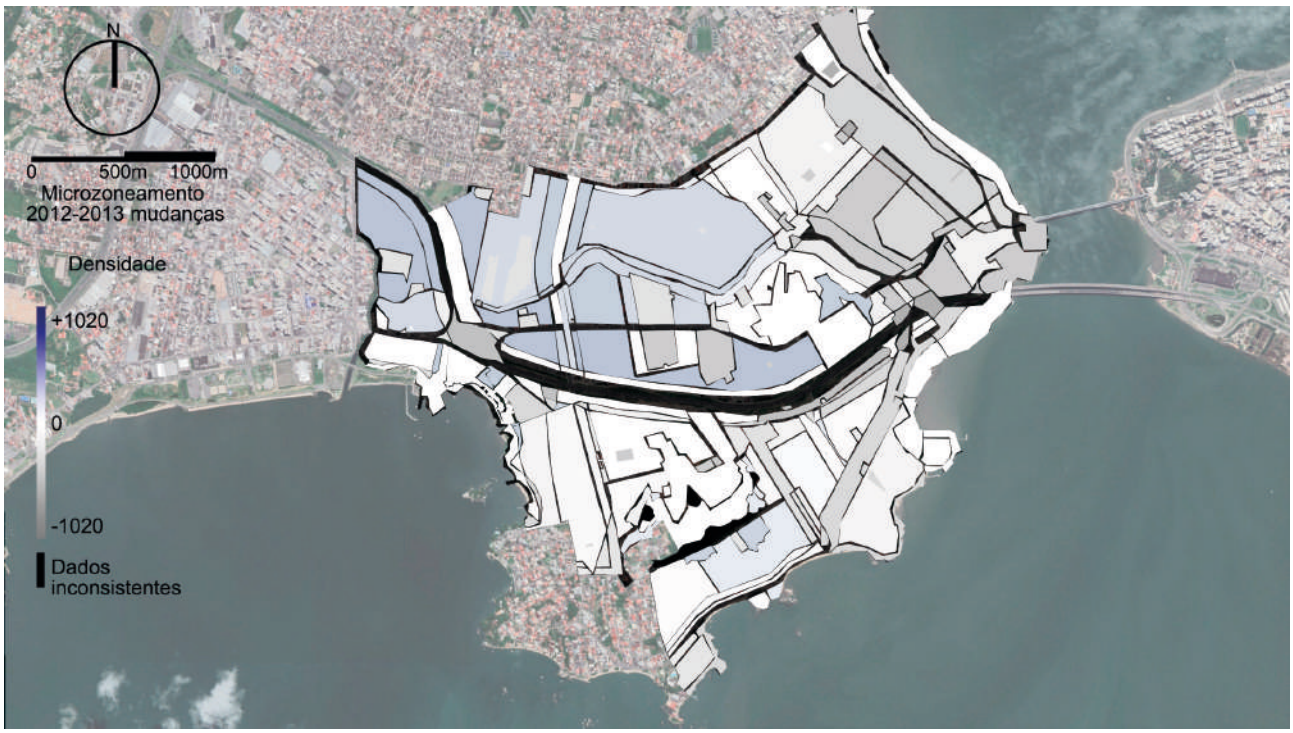


Figura 82. Identificação e quantificação de mudanças na Densidade Populacional (hab/Ha) dos bairros Capoeiras, Estreito, Coqueiros e Abra-ão entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.

4.2.3. CANASVIEIRAS

O Distrito de Canasvieiras é uma região de destaque frente às outras que compõem o norte da ilha de Santa Catarina. Segundo Heidrich (2008), uma das possíveis razões para a designação do nome da praia de Canasvieiras seria pelo cultivo de cana-de-açúcar que predominava entre outros, como do algodão e do café, durante o século XVIII. O distrito, elevado a essa posição no século XIX, segundo o autor, tinha uma posição estratégica no norte da Ilha que favoreceu seu desenvolvimento. Seu principal fator de atratividade, hoje, é o turismo: "Esta função no segmento turístico é tão forte que influenciou outros locais, como a Praia do Forte, Daniela e Jurerê no mesmo caminho" (HEIDRICH, 2008, p. 69), tornando o distrito um polo turístico no município, concentrando empreendimentos e casas de veraneio voltados aos visitantes e aos moradores de temporada e fins de semana.

O sucesso do distrito também se deve, certamente, a toda a dinâmica verificada através dos já abordados trabalhos de Sugai (2015) e Kronenberger e Saboya (2019), entre outros, nas dinâmicas de privilegiamento e concentração de investimentos do município e outras esferas de governo ao longo dos anos para beneficiar essa região. Muito devido às relações patrimonialistas e clientelistas que favoreceram os interesses de frações das elites locais no município, foi traçado um eixo de riqueza que desemboca nos aglomerados urbanos preponderantemente dessa região no norte da ilha, e que serviu de destino de veraneio às populações mais bastadas concentradas na região da Beira-Mar Norte (SUGAI, 2015).

Esse eixo privilegiado (KRONENBERGER; SABOYA, 2019) não se traduz simplesmente nos eixos viários que garantem o acesso ao distrito, mas também nos padrões de ocupação, nas infraestruturas, nos serviços, na organização da malha urbana, e mais uma série de outros fatores socioeconômicos, já anteriormente discutidos. Considerando até onde se desenvolveu esse distrito e os atores envolvidos na construção do PD identificados pela pesquisa, que intenções prevaleceram para o futuro de

Canasvieiras no plano diretor e em sua OUC?

Identificou-se que o distrito tem basicamente três núcleos de ocupação que se destacam. Daniela, acessado pela SC-400 e recobrindo uma espécie de península ou cordão que protubera a oeste do distrito; Jurerê, o maior aglomerado urbano dentre os observados e acessado principalmente pela SC-402; e Canasvieiras, ligado ao centro pela SC-401. Nota-se que os núcleos urbanos, associados a suas respectivas praias de mesmo nome, são dotados de um padrão de ocupação (Fig. 83) profundamente diferente daqueles observados nos outros distritos, mesmo aqueles vizinhos. A predominância da adoção de uma organização em quadrícula, do disciplinamento da ocupação do espaço, com fartura de avenidas, desmembramentos de lotes largos nas quadras, e uma distribuição viária organizada e planejada distingue esses núcleos de boa parte do município, e tem raíz na produção de loteamentos privados, principalmente através da Habitasul. A empresa, que tem matriz de capital aberto em Porto Alegre, possui grande influência local e é responsável por boa parte da produção urbana do distrito de Canasvieiras, sendo largamente responsável por propagandizar e desenvolver essa região do município como uma "ilha" de primeiro mundo dentro da própria ilha. A inserção do termo "Internacional" no nome de Jurerê, por exemplo, já diz muito sobre que tipo de produção urbana se intencionou para essa região. Frisa-se que a empresa foi, também, uma das investigadas e condenadas na Operação Moeda Verde por compra de licenças ambientais e de aprovação de empreendimentos irregulares nessa região (TRF4, 2019).

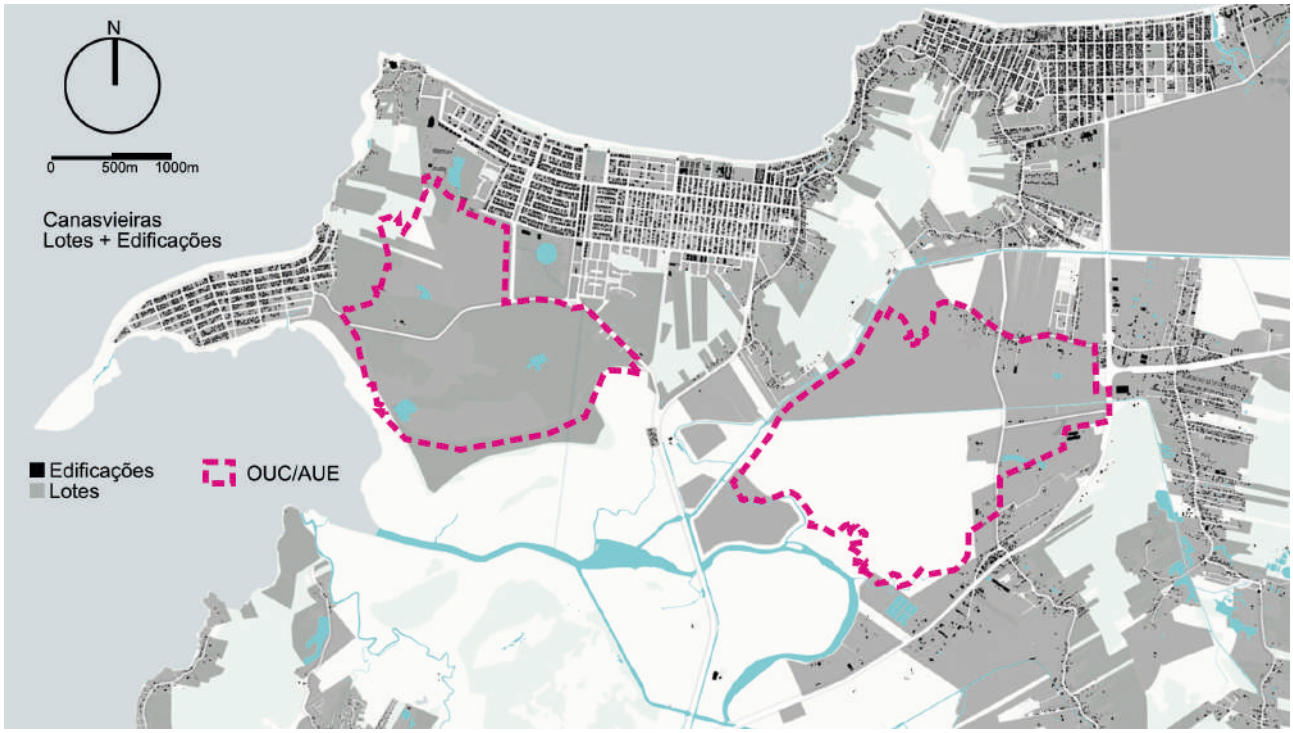


Figura 83. Lotes + edificações na região do Distrito de Canasvieiras. Fonte: Elaboração própria com dados georreferenciados de IPUF, 2012.

A presença de servidões avançando pelas encostas do morro que corta o distrito também é percebida, embora de forma muito mais tímida que, por exemplo, no entorno do Maciço do Morro da Cruz, nas regiões centrais. Um quarto padrão de ocupação pode ser apontado, também, que são os arruamentos em espinha de peixe nas áreas planas a sudeste das cartografias, região da Ponta do Lamin, muitas vezes dispostos em grandes glebas e muito mais parecidos com os padrões de ocupa-

ção observados no restante da ilha.

Vargem Grande, Ponta das Canas, Ingleses, São João do Rio Vermelho, todos correspondem a esse padrão de avanço da mancha urbana por sobre o território, num processo de expansão pouco controlado e que acompanha uma série de problemas de acesso a infraestruturas, facilidade de saturação e potencialização das distâncias entre as localizações do município.

Em certos lugares de Florianópolis, existem arruamentos desse tipo de mais de 1km (L1, 2020), e que denotam uma estrondosa inação do Estado no desenvolvimento de seus núcleos urbanos como padrão. Esses exemplos fazem um chocante contraponto com o distrito de Canasvieiras. Observar a diferença das infraestruturas disponibilizadas e o desenho da paisagem entre Jurerê Internacional e Daniela, por exemplo, e esses outros lugares, escancara o tamanho do abismo existente entre a produção urbana assistida pela concentração de investimentos tanto da iniciativa privada quanto do poder público e os caminhos abertos de forma espontânea em tantos outros núcleos urbanos.



Figura 84. Esquema de distribuição do Sistema Viário no Distrito de Canasvieiras. Fonte: Elaboração própria com base em FLORIANÓPOLIS, 2014.

No núcleo Jurerê, a distribuição viária pra dentro do bairro (Fig. 84) se dá principalmente pela Av. dos Búzios, recebendo os fluxos advindos das rodovias estaduais pela própria SC-402 e, a partir da SC-400, pelas Avs. das Raias e dos Salmões. No Núcleo Canasvieiras, as distribuições são feitas a partir da Av. Luiz B. Piazza, que se conecta a Jurerê contornando os morros, para uma série de avenidas norte-sul, como a Av. das Nações, de posição mais central.

É no entorno desses acessos estruturantes dos núcleos urbanos do distrito, preponderantemente em Jurerê, que se concentram os adensamentos construtivos. Em Daniela, a ocupação é bastante horizontalizada, e em Canasvieiras, os pontos de verticalização são distribuídos de forma menos estruturada pela malha urbana. Os valores máximos de pavimentos nos dois núcleos urbanos com edifícios em altura, no entanto, não passam em nenhum momento de sete andares, de acordo com

os dados (Fig. 85). A maior parte das construções nos lotes é relativamente recente (Fig. 86), com poucas datando de antes da década de 1970. O Núcleo Jurerê apresentou uma proporção maior de construções mais recentes em comparação com os Núcleos Daniela e Canasvieiras, preponderando lotes com construção datadas das décadas de 1990 e anos 2000.

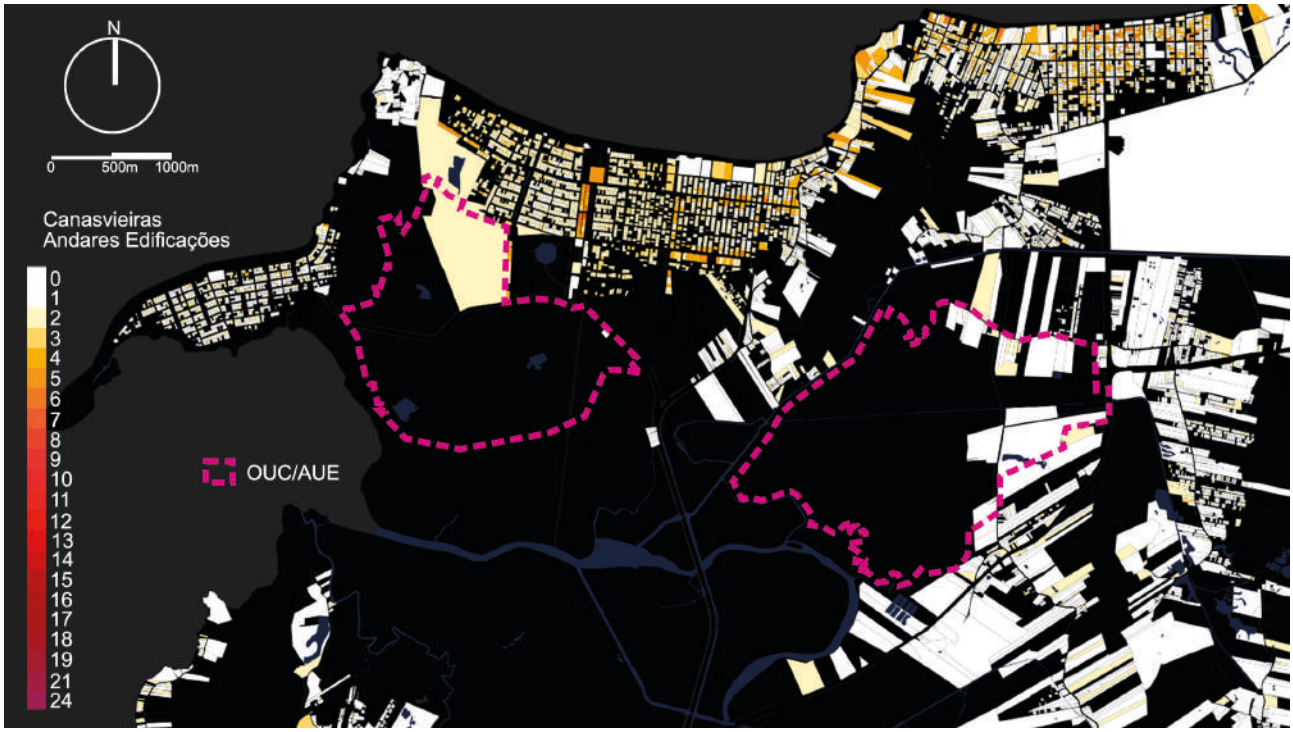


Figura 85. Verticalização por andares na região do Distrito de Canasvieiras (categorizado). Fonte: Elaboração própria com dados georreferen-ciados de IPUF, 2012.

A sul, ao mesmo tempo em que estendem-se compridos lotes que compõem as espinhas de peixe do Canto do Lamin, da Vargem de Fora e Vargem Pequena, por exemplo, larga porção do distrito ainda não foi ocupada, e são nessas áreas que se concentram os interesses de expansão ligados ao estudo de caso.

O Distrito, no entanto, como já mencionado, não tinha OUCs propostas nessas áreas no princípio da formulação do PDP. Na verdade, a primeira proposta de operação urbana para Canasvieiras foi bem perto do mar, abrangendo principalmente toda sua área de praia e alcançando também Cachoeira do Bom Jesus até a praia de Ponta das Canas, no extremo norte da Ilha.

O propósito principal dessa OUC se assemelharia a uma recente intervenção feita em Balneário Camboriú: fazer um alargamento da faixa de praia, mas também criando passeios costeiros e dando acesso direto à praia por lotes privados. A pressuposição é bem simples: potencializar o turismo, abrindo mais espaço nas praias e criando passeios convidativos para atrair mais gente, e beneficiar diretamente lotes que chegariam até a areia, possibilitando altas rendas de monopólio para seus proprietários.

A proposta, que partiu de um viés principalmente imobiliário e turístico e não traria mudança estrutural alguma para o espaço urbano de Canasvieiras, não justifica nem remotamente uma OUC, e significaria prejuízos ambientais incompensáveis. Admite-se, no entanto, que pelo tipo de retorno que uma intervenção dessa traria para os donos de lotes no norte da Ilha, talvez realmente pudesse

atrair a competição por contrapartidas necessária para se realizar.



Figura 86. Ano de construção das edificações na região do Continente por lote (categorizado). Fonte: Elaboração própria com dados georrefe-renciados de IPUF, 2012.

As áreas de OUCs/AUEs das planícies dispostas em 2013 no PDP, no entanto, de certa forma também se enquadraram no instrumento nas versões anteriores, somente de forma inespecífica. Dentro do amplo rol de situações que o PDDS 2010 e PD 2012 incluíam como passíveis de uso da OUC, essas grandes glebas então classificadas como ZAN 1 (Figs. 87, 88), constituíam-se nas chamadas Áreas de Enclave Urbano. Através de relatório técnico do Floripamanhã, as contradições do uso do instrumento para essas áreas já teriam sido lançadas em 2012:

> Uma vez que o Estatuto da Cidade estabelece (§1º do art. 33) que os recursos provenientes das contrapartidas só podem ser utilizados na própria OUC que os define, torna-se evidente que as OUC não fazem sentido se implementadas em áreas em que não se estabeleçam a necessidade dos grandes investimentos públicos em infra-estrutura e melhorias de grande abrangência urbana. Dessa forma, estabelecer que a implementação de urbanização planejada sobre as denominadas ZAN só possa ocorrer mediante OUC (de forma obrigatória como estabelece o art 71 ao tratar de Áreas de Enclave Urbano) é uma contradição do princípio que norteia o complexo instrumento das Operações Urbanas Consorciadas.
>
> Há que se considerar que áreas de expansão urbana (e parte significativa das ZAN do tipo 1 se enquadram nessa situação) podem ser desenvolvidas e urbanizadas integralmente por meio da iniciativa privada (sempre, por óbvio, sob controle e fiscalização pública na medida do respeito e adequação às leis, quer de parcelamento de solo, quer de restrições ambientais), submetê-las ao domínio exclusivo da implementação de uma OUC estabelecerá uma desnecessária e indesejável barreira de complexidade que provocará uma grande retração dos investimentos privados nessas áreas. (REFOSCO, 2012, p. 38-39)



Figura 87. Zoneamento do distrito de Canasvieiras no Anteprojeto de 2010. Fonte: Elaboração própria com dados de FLORIANÓPOLIS, 2010.

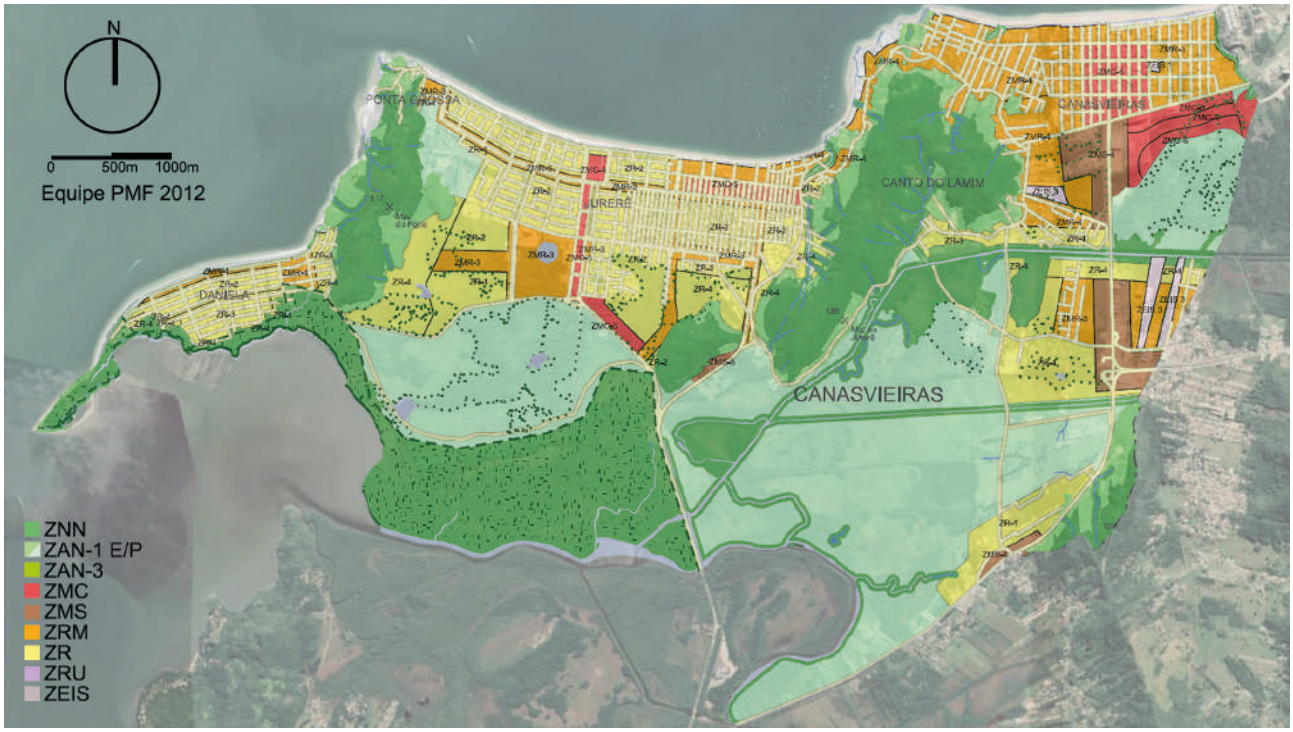


Figura 88. Zoneamento do distrito de Canasvieiras no Anteprojeto de 2012. Fonte: Elaboração própria com dados de FLORIANÓPOLIS, 2012.

Desde então, o Poder Público já estaria teoricamente avisado da necessidade de se substituir o instrumento da OUC por outras soluções mais simples, desobrigando as OUCs nessas Áreas de Enclaves Urbanos. A partir de 2013, na coordenação de Dalmo Vieira, no entanto, o que ocorreu foi a reafirmação do instrumento para essas áreas, com seus perímetros sendo demarcados no PDP (Fig. 89). Para o estudo de caso, em grandes áreas de planície, passaram a estender-se no Distrito duas

grandes áreas de OUC, que na verdade, como explicitado anteriormente através de dados de entrevista (E3, 2021), acabaram consolidados no PDUMF 2014 como o zoneamento AUE, e inserido dentre as Áreas Especiais. Sobre essas:

> § 1º As áreas especiais obedecem às normas de legislação específica, complementada pelas alterações eacréscimos desta Lei Complementar.
>
> § 2º Nas áreas especiais a ocupação do solo, os usos e as atividades poderão estar sujeitas a regras específicas que prevalecem sobre as normas em vigor para as zonas em que estiverem sobrepostas. (FLORIANÓPOLIS, 2014b)

Essas AUEs, no Plano, ficam inseridas dentro da categoria de Macro Área de Transição, "que permitem usos urbanos de baixa densidade com a função de proteger as Áreas de Usos não Urbanos e reservar áreas para expansão urbana em longo prazo" (FLORIANÓPOLIS, 2014b). Essas áreas, segundo o plano, seriam "grandes áreas urbanizáveis a partir de projeto amplo, que reserva setor predominante para preservação ambiental e adensa a área remanescente, criando novas centralidades caracterizadas pela mescla de funções e espaços humanizados" (FLORIANÓPOLIS, 2014b).

> As maiores AUEs estão em Canasvieiras e Tapera. Só poderão ser urbanizadas, segundo a prefeitura, se os empreendedores apresentarem plano conjunto. "Vamos exigir que empreendedores se organizem e apresentem plano comum, reservando 40% para área de preservação. Com ocupação homogênea, como na Pedra Branca (Palhoça), para evitar situações como Rio Vermelho, Ingleses, onde cada um empreendeu da sua maneira", afirmou o prefeito Cesar Souza Júnior. (FRIGHETTO, 2014)



Figura 89. Zoneamento do distrito de Canasvieiras no PL de 2013. Fonte: Elaboração própria com dados de FLORIANÓPOLIS, 2013.

Com exceção de Ratones, no entanto, as áreas de OUC/AUE do norte da ilha, segundo entrevistas,

são todas monopolizadas por um só grupo ou indivíduo. Independentemente disso, a exigência de apresentação de um projeto com coesão que abranja essas áreas seria potencialmente positivo, haja vista que um cenário de produção urbana fragmentária ainda seria possível mesmo que a partir de um agente único.

> É que na verdade essas quatro, três áreas, um, dois, três, quatro áreas têm um CNPJ por trás, né? Todas elas. [...]Uma é do Brincas, a outra é da Portobello, a outra é da Habitasul, e a outra do Golfe Clube, né... na realidade tem... essa de Ratones ela é um pouquinho diferente, porque eu tenho mais de um, tem vários proprietários dessas áreas, né. Mas as outras basicamente elas têm, a grande maioria delas é de propriedade de um indivíduo ou de um grupo [...] (A9A, 2020)

As questões relativas às possibilidades do zoneamento especial da AUE, criado pela equipe de Dalmo em 2013, no entanto, são diversas: como suas especificidades ficaram no aguardo de uma regulamentação, e as ideias que o compunham se mantiveram misturadas e sem uma compartimentação entre o campo do instrumento urbanístico, do zoneamento, da ideia de OUC e o que exatamente poderia ser feito daquelas áreas, os diversos potenciais vislumbrados para as AUEs vieram acompanhados de um turbilhão de diferentes soluções. Algumas delas pouco aplicáveis, mas que funcionaram muito bem para compreender em que campo ideológico principalmente se enquadrava a equipe que conduziu o PDP às suas fases finais, e entender que tipo de alinhamento ela tinha com os grupos no comando do Plano anteriormente.

> [...] na primeira reunião do Núcleo Gestor a gente expôs essas ideias. Eles ficaram muito surpresos, porque se você tiver a oportunidade de ver isso, se você tiver interesse, é um material essencialmente urbanístico, e *foge de questões ideológicas*. No primeiro momento, aquilo provocou uma reação eu não diria que propriamente favorável, mas de quase paralisia, porque passava por cima do que o pessoal estava acostumado. Dentre essas proposições, estavam as operações urbanas. Qual foi a ideia das operações urbanas ali do norte da ilha, entrando um pouquinho já nessa área? Foi o fato da gente considerar que os modelos urbanizatórios disponíveis não satisfaziam as nossas necessidades. Porque você tinha um modelo...tem. Qual é o modelo clássico de urbanização no Brasil? Os loteamentos, condomínios? Isso não nos parecia compatível com aquelas planícies em grande parte desocupadas ali do norte da ilha, com paisagens ainda bonitas, como um ecossistema frágil. Bem, então a gente começou a construir alguns conceitos. Por exemplo, quem é dono de uma área, quase um mangue, de uma área úmida, aonde as áreas do ecossistema se estabelecem, arborização está lá, paisagisticamente, aquilo é uma beleza e tal. *O que que isso vale para o proprietário dessa área? Isso é um mico.* É área onde ele não pode urbanizar, se ele for vender, ele não vai vender por nada, ele só paga imposto. E, mas a rigor, ele não consegue ter nenhum benefício, numa sociedade capitalista, ele não tem, ele não consegue dar uso para aquela área, porque a legislação não permite e praticamente esvazia economicamente a superfície, o valor do solo. Nós imaginamos inverter essa equação sabe, veja, talvez uma utopia. Essas áreas, elas seriam valorizadas da seguinte maneira, elas entram no cômputo das áreas a serem construídas, elas não são mico, porque se você tem uma gleba de 10 hectares, por exemplo, 09 são áreas ecologicamente a serem preservadas sobra, 01 e a legislação permite em média 50, 40 por cento de ocupação, você tem uma fração da sua gleba. Mas se aqueles 9 entram no cômputo, você pode promover uma densificação que eu considero até hoje, uma tendência do urbanismo atual, que é promover compactações construtivas, com mesclas de usos, como se fossem pequenas cidades [...]. Bem, então, essa é que era a base das OUCs do norte da ilha: era promover um

> modelo diferenciado de ocupação do território aonde essas mesclas, melhor dizendo, essas concentrações construtivas dialogavam com grandes cinturões de áreas preservadas. Essa é base da proposição da AUEs. (E3, 2021, itálico nosso)

Essa manobra poderia ser traduzida, na verdade, como uma criação de um Transferência do Direito de Construir a partir de áreas que originalmente não possuíam potencial construtivo algum, e agregar um virtual valor imobiliário a ser vendido como solo criado de forma a viabilizar um sobreadensamento em outras áreas. Vale frisar que nenhuma dessas ideias foi explicitada de maneira alguma no PD. Novamente, a equipe que conduziu a finalização do plano demonstrou forte alinhamento com a compreensão altamente ideologizada de mundo no sentido neoliberal trazida pelo bloco do FloripAmanhã, ao considerar que absolutamente tudo, principalmente se estiver a associado a um metro quadrado de terra, deve ser transformado em ativo financeiro e passível de alguma forma de exploração para justificar sua existência. Considerando-se os cerca de 40% de área de preservação permanente que hoje incidem sobre Florianópolis, e outros tantos de áreas alagadiças e praticamente inutilizáveis, o município teria bastante reserva de solo criado para atingir os máximos potenciais construtivos com essa "venda de preservação".

A Habitasul, segundo entrevistas (A9A, 2020; E3, 2021; E8, 2021) e algumas conversas informais, é proprietária de uma dessas áreas de AUE, a gleba leste, logo a sul de Jurerê. A empresa chegou a encomendar, em 2007, um plano de urbanização específico para sua gleba, inclusive junta à CEPA (CEPA, 2017), e que abrangeu também uma área de Ratones hoje também demarcada pelo zoneamento especial. A partir dessas informações, denota-se grande interesse da empresa em transformar essa planície em loteamento já há mais de uma década.

> Tinha um grupo muito mobilizado, muito organizado, que tinha informações preciosas dentro da prefeitura, né. Até porque, se tu pegar o grupo Habitasul ali, que era o mais influente dentro da prefeitura, né, e o próprio Carlos Leite que é o administrador, tanto que ele era vice-presidente do Sinduscon, e hoje ele representa o Conselho da Cidade pelo Sinduscon [...] (A12A, 2021)

Considerando a expectativa de criação de novas centralidades das AUEs, e a necessidade de apresentação de projeto especial por parte da iniciativa privada para aprová-la, é de se estranhar que já existam projeções de vias estruturantes da área já traçadas nos mapas do distrito no PDUMF 2014 (Fig. 90). As entrevistas reportaram uma movimentação por parte da empresa, junto ao poder público, em trazer novos empreendimentos para a região de Jurerê durante a concepção do Plano (E3, 2021). Na área com vias já traçadas, isso já estaria inclusive encaminhado junto ao poder público. "[...] as AUEs tem as manchas né, em alguns lugares se sobrepuseram a áreas que já estava até com loteamento aprovado, no caso ali de Jurerê. (E8, 2021)

Por que teria a Habitasul já um novo projeto pronto e alinhado com a prefeitura, mas que não teve seus parâmetros colocados frente à opinião pública na publicização do PD? Considerando-se o caso do Sapiens Parque, que também tem terrenos dentro do distrito de Canasvieiras, houve um apagamento dos diferentes zoneamentos e seus parâmetros no meio do processo de formulação do PDP (Fig. 92, mudanças C78; C79; C80; B06), com criação de um zoneamento próprio a ser resolvido em plano específico. Não seria possível que as AUEs sejam na verdade um encaminhamento semelhante?

> O único debate que a gente teve, que eles não permitiram que isso entrasse dentro do processo de discussão era o Sapiens Parque, né. Eles alegavam que o Sapiens

> Parque tinha um plano diretor próprio, né, então tu não conseguia entrar na discussão daquela área do Sapiens Parque porque tinha interesses imobiliários lá naquela área, apesar de ser uma área do governo do estado. (A12A, 2021)

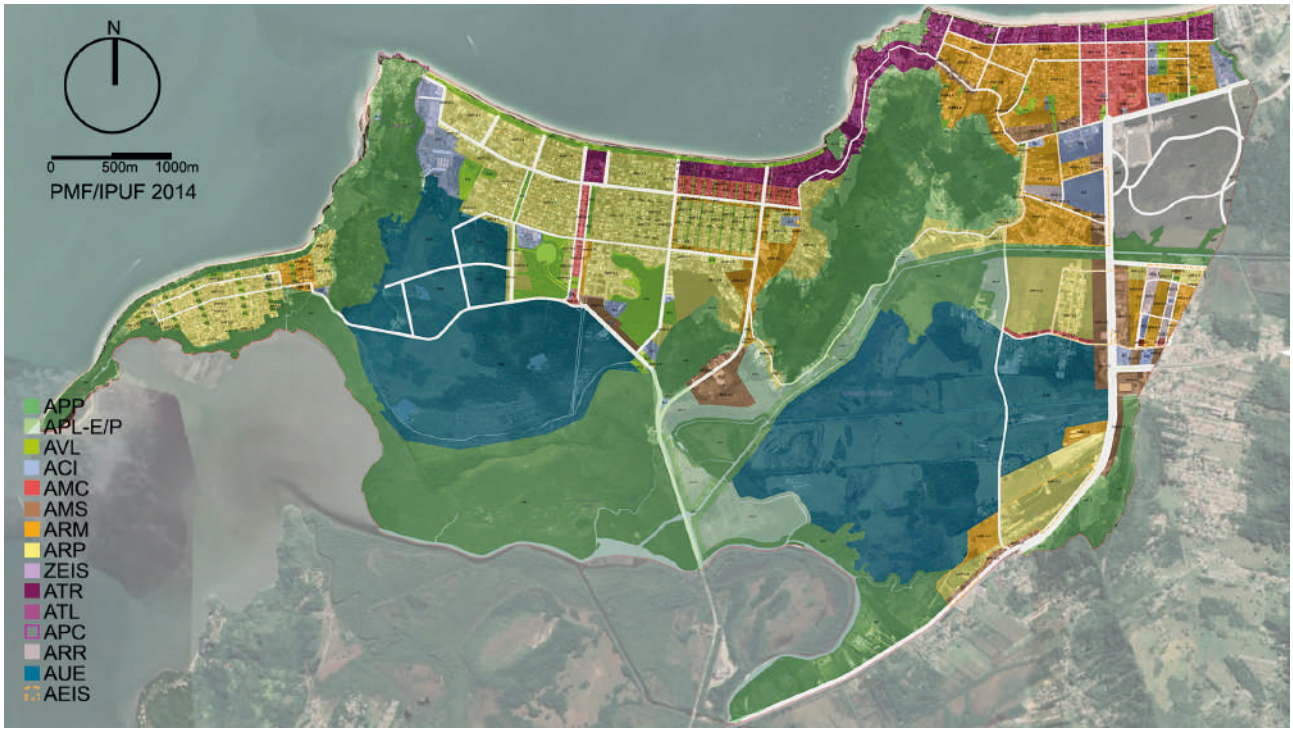


Figura 90. Zoneamento do distrito de Canasvieiras no PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com dados de FLORIANÓPOLIS, 2014.

Publicizando-se as intenções para a área, ainda mais em um momento tempestuoso como aquele pelo qual passava o PDP em 2013, qualquer decisão feita para aquela gleba estaria sujeita a grandes contestações. A solução de estabelecer uma área acoplada a um discurso de preservação e com um conjunto de índices urbanísticos restritos é bastante aprazível do ponto de vista prático: Esse modelo tem alto potencial de servir como uma máscara para uma possível proposta polêmica da urbanizadora já previamente acordada com o poder público, ou até mesmo como uma carta branca para o grupo empreender como bem entender, uma vez que seus índices estão sujeitos a alteração completa mediante regulamentação e apresentação de projeto especial.

Ao ser questionado em entrevista sobre a ligação da Habitasul com as AUEs e se a empresa havia proposto a vinculação desse zoneamento à sua gleba junto ao executivo, o entrevistado (E8, 2021) negou. Apesar disso, admitiu-se o interesse em torno da verticalização nessas áreas, e esse obscurecimento da questão como solução estratégica para promover aceitação momentânea dessas áreas de expansão:

> a maior discussão era pavimento né, sempre foi né, a briga aqui em Floripa eram duas coisas para a cidade dar suporte. A comunidade dizia que a ilha não tinha mais como suportar mais novas construções. E, gabarito, ninguém queria mais do que quatro pavimentos na ilha. Então a nossa briga sempre foi mostrar que estavam errados. Não, né? A gente tem que verticalizar para poder proteger mais as áreas de preservação né, áreas de mata. E isso até hoje existe. Se quiser fazer um edifício nos bairros com mais de 4 pavimentos e superdifícil, né. Só isso tu consegue, mas mais que 6 é muito difícil. Daí o que que a prefeitura fez, a prefeitura criou áreas de urbanização especial, são as AUES, para se livrar do conflito porque havia essa

> briga, que a comunidade queria preservar, e os empresários né, que desenvolvem a cidade dos vários setores, todos unidos, queriam desenvolvimento. E as grandes áreas que tem para o desenvolvimento, para a expansão aconteceram, tem muitos elementos né, para se preservar né. [...] coisas que a comunidade olha é mato né, é mangue, é banhado, ninguém... ninguém quer ocupar aquilo ali de jeito nenhum. O empresário não, o empresário vê como a sua área de desenvolvimento. Essa foi a maior disputa. Aí a prefeitura achou esse enquadramento. Vamos botar tudo como AUE, essas áreas grandes para expansão, e depois a gente resolve por decreto. E aí até hoje eles não resolveram, né? E ninguém quer assumir essa bronca. (E8, 2021)

Outros atores também chegaram a expressar preocupação com essa decisão estratégica de aprovação das AUEs. Apesar de sua regulamentação não ter se consumado, a inauguração do mecanismo que causaria um alto grau de descontrole por parte da sociedade civil por sobre essas áreas estaria sempre latente:

> Que na realidade quando você fala em AUE, isso é um problema, reside justamente nessa lei, por que dá toda... ao prefeito, as decisões sobre essas áreas. De como fazer os projetos especiais, então o prefeito que tem a prerrogativa de tomar as decisões todas. Né? Isso é uma questão que a gente levantou e questionou, e nessas áreas o prefeito justamente aí faz o que quer, e aí os grupos de interesse acabam prevalecendo em função dos interesses das comunidades. Isso é uma questão que... agora parece que tem alguma regulamentação, dessas... teve uma regulamentação recente da ocupação dessas áreas. Aí tem decreto regulamentando lei, né. Um decreto regulamentando uma lei. É um absurdo. Então, aí os interesses imobiliários aí acabam se sobrepondo aos interesses da coletividade. Que deveria ser exatamente o contrário. (A9A)

A caracterização dos diferentes núcleos urbanos presentes no distrito de Canasvieiras é sintomática não só da sua disciplinação anterior do solo, do PD dos Balneários, mas também das pressões por sobre áreas de acordo com seu potencial turístico. As diferenças de verticalização entre os núcleos Canasvieiras e Jurerê, por exemplo, não podem ser explicadas pelo zoneamento do Plano dos Balneários. As Áreas Turísticas Residenciais (ATR-3) e Residenciais Predominantes (ARP-3) que compunham a maior parte da área nesse núcleo tinham limitação de gabarito de até apenas 2 andares (Anexo 02). Em Jurerê, com predominância de Áreas Residenciais Exclusivas (ARP-5), os parâmetros eram praticamente os mesmos, com exceção das adequações de usos, mas as construções de maior altura ficaram limitadas apenas ao entorno das vias de maior acesso, demarcadas como ARP-3.

As novas versões de disciplinação do uso do solo que foram propostas para o novo Plano Diretor a partir disso, tiveram algumas modificações. Os usos exclusivamente residenciais, suprimidos desde 2010, foram transformados em residenciais predominantes, e os residenciais predominantes, por sua vez, foram transformados em uso misto. Vale apontar que os gabaritos da maior parte das áreas, com exceção daquelas de uso Misto Central e Turísticas Residenciais, não tiveram grande aumento em altura[30] (Figs. 103, 104, 105). Os aumentos de índices que se concentraram nas áreas de predominância residencial dos núcleos mais organizados, envolvendo áreas maiores, envolveram na verdade o CA Básico, Mínimo e TO (Figs. 94, 97 e 106) entre 2010 e 2012.

A partir da gestão Dalmo, a escalada desses e de outros parâmetros, preponderantemente, se concentrou nos entornos dos principais eixos viários de distribuição, nomeadamente as Áreas Mistas Centrais no entorno da Av. das Nações em Canasvieiras; o entorno da SC-401, abrangendo também

30 . Desconsiderando-se o uso de TDC.

as ocupações em espinha de peixe; e as áreas à beira-mar a partir da porção de leste de Jurerê, com ATRs e AMCs, estendendo-se pela Rodovia Tertuliano B. Xavier e abrangendo toda a praia de Canasvieiras.

Percebe-se a presença de algumas ZEIS no distrito, preponderantemente ZEIS 3. Uma demarcação de ZEIS 1 foi feita em 2012 (Fig. 88; Fig. 91, mudança C29), dentro do núcleo Canasvieiras, correspondente a um pequeno conjunto de casas espontaneamente construídas sobre uma antiga AVL, mas que prontamente foi desconsiderada e despareceu para dar lugar a uma ACI na gestão de 2013 (Fig. 89; Fig. 92, Mudança C67), colocando os residentes em ameaça de expulsão futura.

As ZEIS 3 demarcadas no Canto do Lamin e na Vargem de Fora (Figs. 88-90), correspondem, respectivamente: a um empreendimento de grande porte com apartamentos de mais de 50m², piscina e quadras poliesportivas; e a terrenos vazios. Percebe-se, no Distrito, o espaço praticamente zero dado para a habitação social, situação que, propagandiza-se, deverá ser revertida com as expansões planejadas dentro das AUEs (FLORIANÓPOLIS, 2014b; E3, 2021).

Com relação à pressão sobre áreas de proteção e transição no distrito, pode ser verificado que há uma certa movimentação de ajustes no entorno dos morros, predominantemente com alguns avanços de ZNNs sobre ZANs (Fig. 91, mudanças E), áreas de ZAN por sobre áreas urbanas (Idem, mudanças D) mas prevalecendo, ali e posteriormente, o avanço dos usos urbanos por sobre as áreas de transição até o limite com as áreas de proteção (Figs. 91-93 mudanças A).

Constatou-se que as pressões de expansão urbana no Distrito foram bastante pronunciadas. Todas as áreas anteriormente de Exploração Rural foram substituídas por outros usos, todos urbanos em áreas já minimamente ocupadas. Os núcleos de espinha de peixe, por exemplo, fracamente ocupados, ao longo das versões ganharam usos de serviço, de uso misto e de uso misto central, prevendo pronunciado adensamento.

> Eu sei que teve uma votação que eu me lembro muito bem, foi nessa votação que eu acabei sendo ameaçado quando na saída da reunião, e que tem uma proposta que aqui no distrito de Canasvieiras tem muita área rural, né, área rural dentro da área urbana. E tinha uma proposta de um empresário, de um cidadão dali perto daquele bairro da Vargem, e ali era uma grande área rural que o cara queria lotear para a área urbana, né, porque área rural tu não pode lotear, né, e área urbana tu já poderia fazer o loteamento e a intenção dele era especulação imobiliária. [...]Então aí tem um cidadão ali que tem interesse muito próprio daquela área ali de fazer área de urbanização, né, e eu defendi na época que aquilo ali se defendia como área rural [...]. E aí no fim a gente acabou ganhando na votação por um voto de diferença, né, que permanecesse como área rural, mas depois eu não sei o que deu e essa área acabou virando área urbana, entendeu? Então a gente ganhou na votação mas perdemos, de que forma eu não sei, porque depois acabou voltando para ser área [urbana]... Então teve muita modificação dentro desse plano, né, sem a permissão até do núcleo gestor, né, passava algumas coisas. (A12A, 2021)

O ímpeto de expansão, com a inserção das AUEs (Fig. 89; Fig. 92, mudanças A05; A06; A07; A10), foi tão bem recebido que inclusive essas áreas acabaram passando por ampliações dentro da CMF (Fig. 90; Fig. 93, mudança A01). "Essa ideia da AUE, quando chegou na Câmara, nós vendemos essas ideias que eu tenho trazido, e alguns vereadores se entusiasmaram e tal, eu acho que conversaram com empresários, com proprietários, e a proposta parece que foi ampliada depois na câmara" (E3, 2021). As AUEs inclusive tiveram seus índices elevados em relação às áreas de APL (CA Máximo, CA

Básico e TO – Figs. 101, 95, 107, respectivamente), mas isso significa muito pouco do ponto de vista prático. Considerando seu potencial de se materializar como virtualmente qualquer coisa, os parâmetros aprovados têm significância limitada.

> [...] o município em grande parte vive disso, né. Florianópolis, no fundo, digamos assim, criminalizou a construção civil. Isso era assumido politicamente. Setores como a universidade, o judiciário, as lideranças, para muitos, construção civil é especulação imobiliária. Isso é um primarismo que está na raiz das dificuldades atuais do Brasil, porque o que que nós dizíamos que eu penso até hoje, nós temos é que tirar partido da riqueza da construção civil. O que que ela quer? Ela quer leis razoáveis, ela quer locais para os investimentos, ela quer, no fundo, um planejamento. Se nós formos capazes de fazer um planejamento compatível, nós vamos contentar a construção civil. Não precisamos fazer um planejamento contra ela, porque é muito assim que a coisa acaba acontecendo. [...] nós estamos falando de Florianópolis, que é um dos solos urbanos mais promissores do Brasil. O valor que tem esse solo, quer dizer, o uso adequado poderia ser, e talvez devesse ser a maior riqueza do município, a maneira de superar as dificuldades. (E3, 2021)

Das áreas de transição e de preservação, sobraram poucas no microzoneamento do distrito. Com a promessa de expansão urbana das AUEs e a consolidação dos núcleos semirrurais que acompanham a SC-401 a sul do núcleo Canasvieiras, sobrou pouca coisa além das APPs dos morros, a EE Carijós, fazendo divisa direta com as novas áreas de expansão, e esparsas glebas de APL entre os dois futuros núcleos urbanos. A área de APP demarcada no extremo sul do distrito, entre dois corpos d'água, é inserida no Plano Diretor já estando ocupada (Fig. 90).

Percebeu-se então, para o estudo de caso de Canasvieiras, um movimento, primeiro, de ampliação das possibilidades de adensamento nas vias de conexão e nas áreas próximas ao mar nos diferentes núcleos urbanos do distrito, sem no entanto criar grandes perturbações às áreas predominantemente residenciais das regiões de urbanização em quadrícula; e outro movimento, muito mais pronunciado, de expansão das áreas urbanas do distrito, capitaneados pelo prenúncio latente de regulamentação das AUEs, representando os interesses de grandes empresas como a Habitasul e a Portobello, de um lado; e de outro, pelas diferentes glebas de uso semirrural com organização em espinha de peixe ao longo da SC-401, representando os interesses de rentabilização dos mais diversos e menores donos dessas terras. A presunção de preservação, nesse ínterim, ficou praticamente toda limitada às APPs dos morros do distrito, e da EE Carijós, que agora faceia diretamente as áreas de empreendimentos no aguardo de se concretizarem.



Figura 91. Identificação e quantificação de mudanças no CA Básico no Distrito de Canasvieiras entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012



Figura 92. Identificação de mudanças no Microzoneamento no distrito de Canasvieiras entre o Anteprojeto de 2012 e o Projeto de Lei de 2013. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.

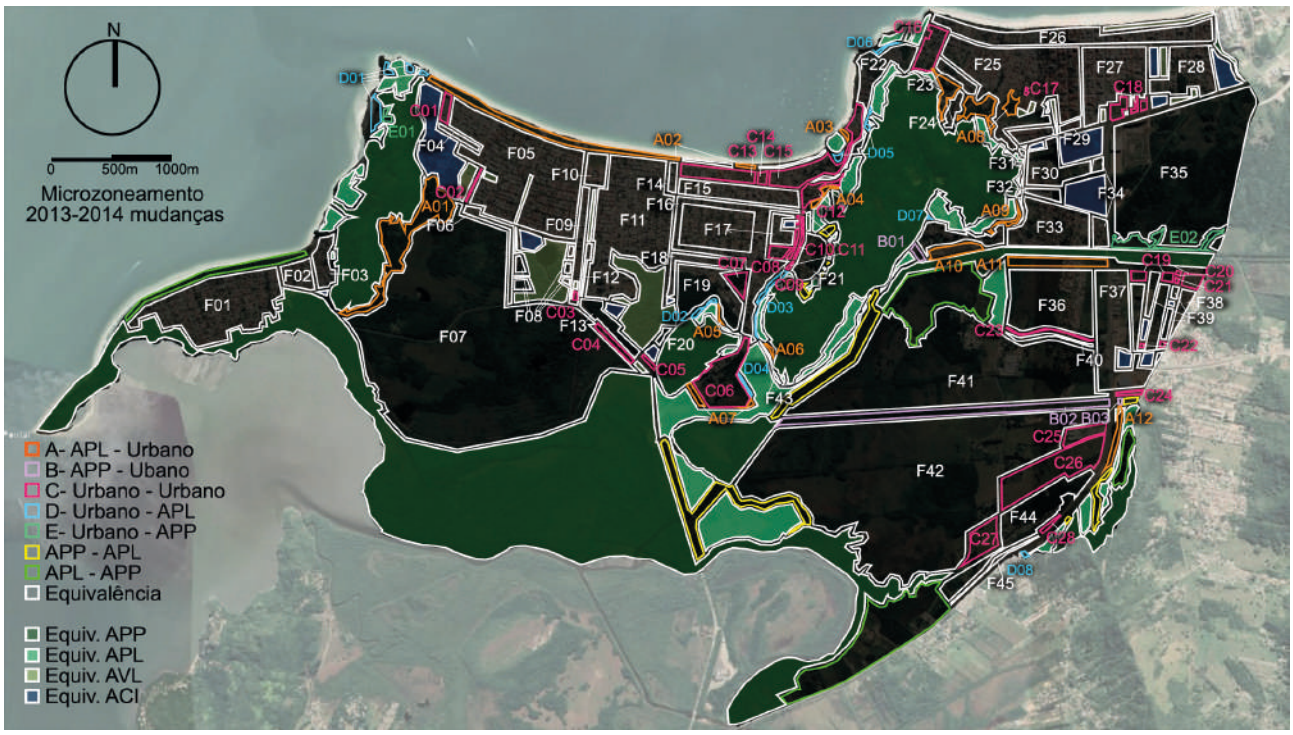


Figura 93. Identificação de mudanças no Microzoneamento no Distrito de Canasvieiras entre o Projeto de Lei de 2013 e o PDUMF 2014. Fon-te: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.

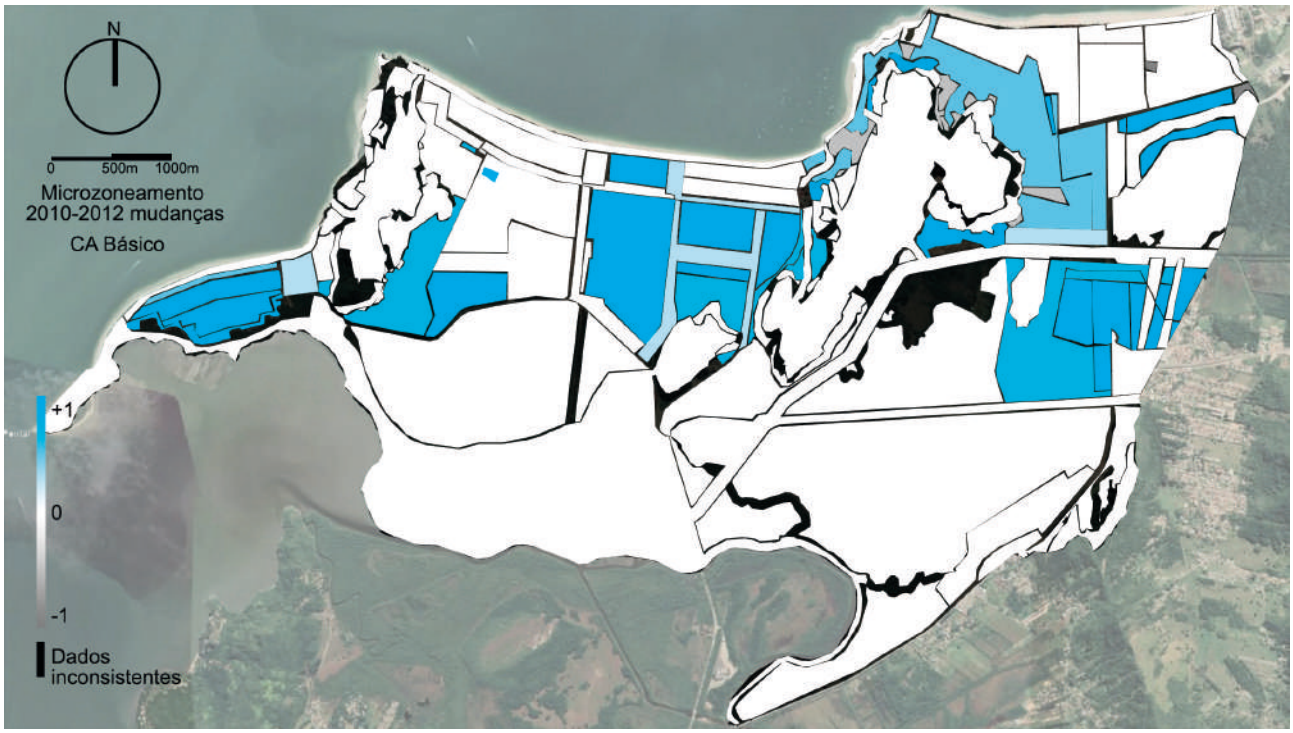


Figura 94. Identificação e quantificação de mudanças no CA Básico no Distrito de Canasvieiras entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012.

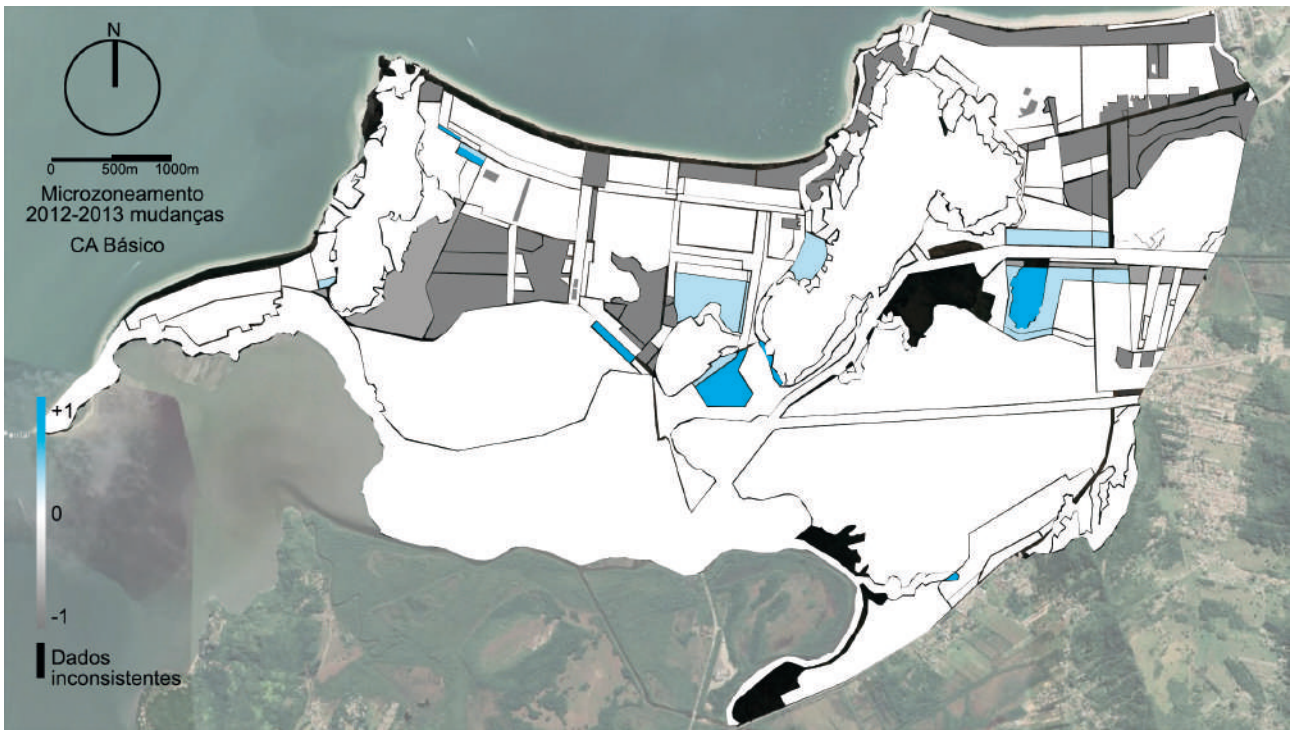


Figura 95. Identificação e quantificação de mudanças no CA Básico no Distrito de Canasvieiras entre o Anteprojeto de 2012 e PL 2013. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.

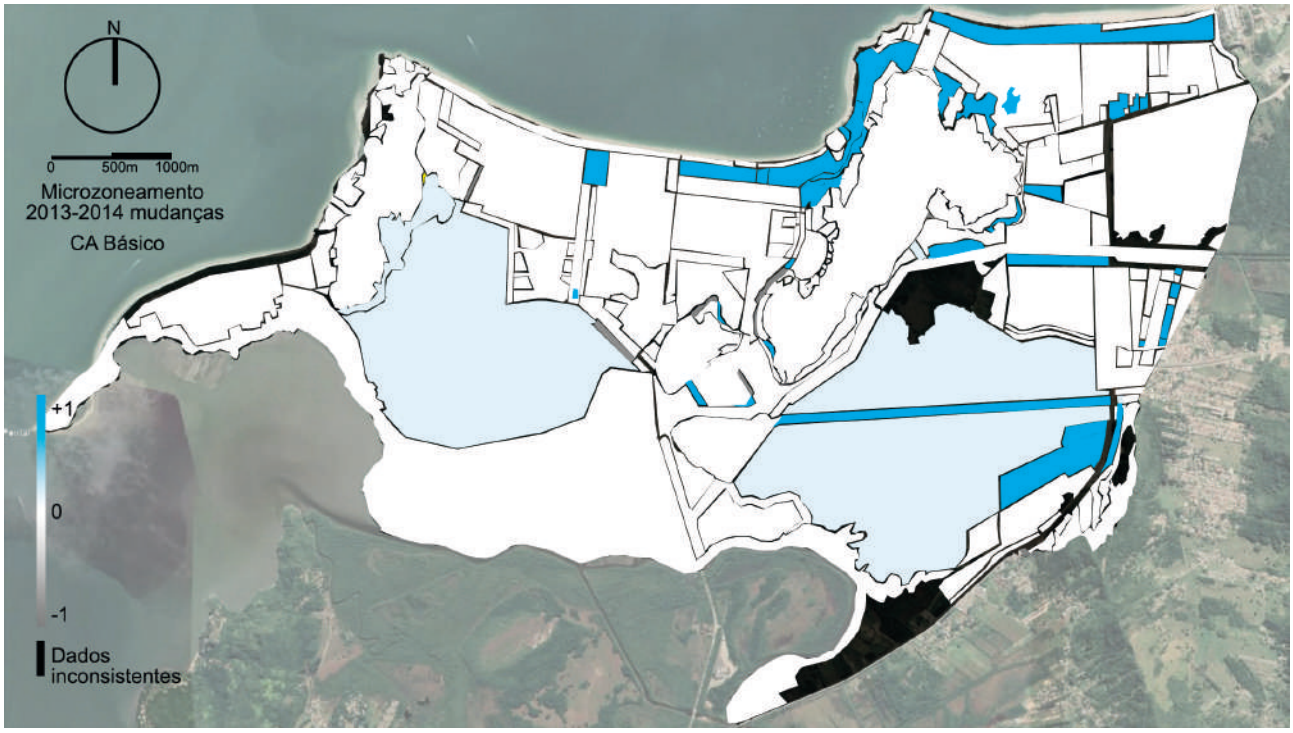


Figura 96. Identificação e quantificação de mudanças no CA Básico no distrito de Canasvieiras entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Elabora-ção própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.



Figura 97. Identificação e quantificação de mudanças no CA Mínimo no distrito de Canasvieiras entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012.

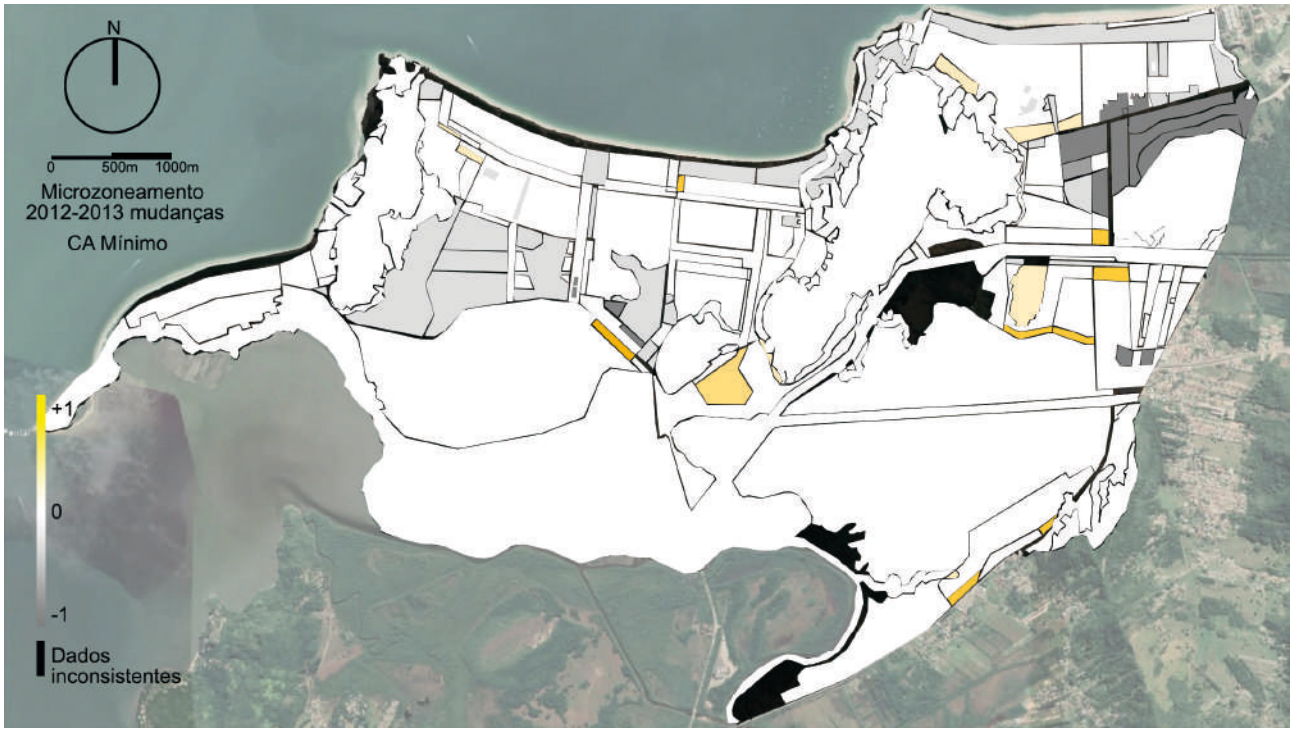


Figura 98. Identificação e quantificação de mudanças no CA Mínimo no Distrito de Canasvieiras entre o Anteprojeto 2012 e PL de 2013. Fon-te: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.



Figura 99. Identificação e quantificação de mudanças no CA Básico no distrito de Canasvieiras entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.



Figura 100. Identificação e quantificação de mudanças no CA Máximo no distrito de Canasvieiras entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Elabo-ração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012

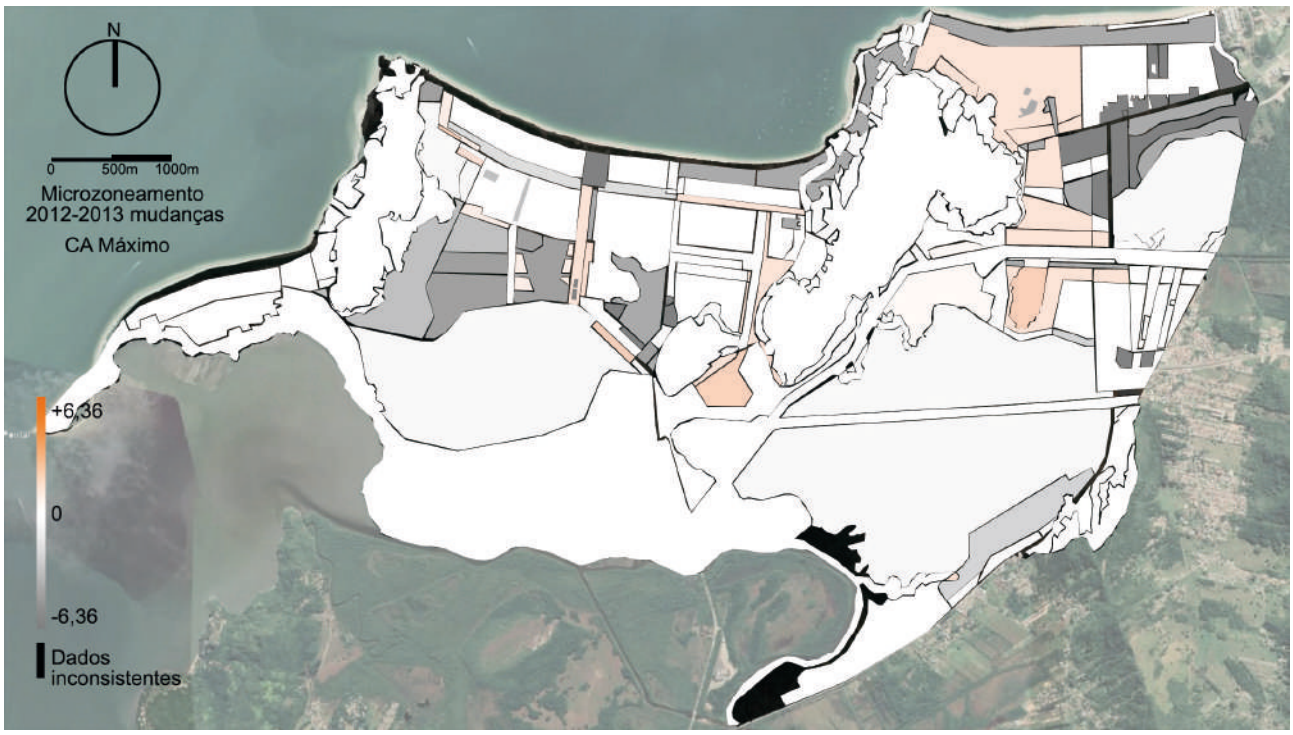


Figura 101. Identificação e quantificação de mudanças no CA Máximo no Distrito de Canasvieiras entre o Anteprojeto 2012 e PL de 2013. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.

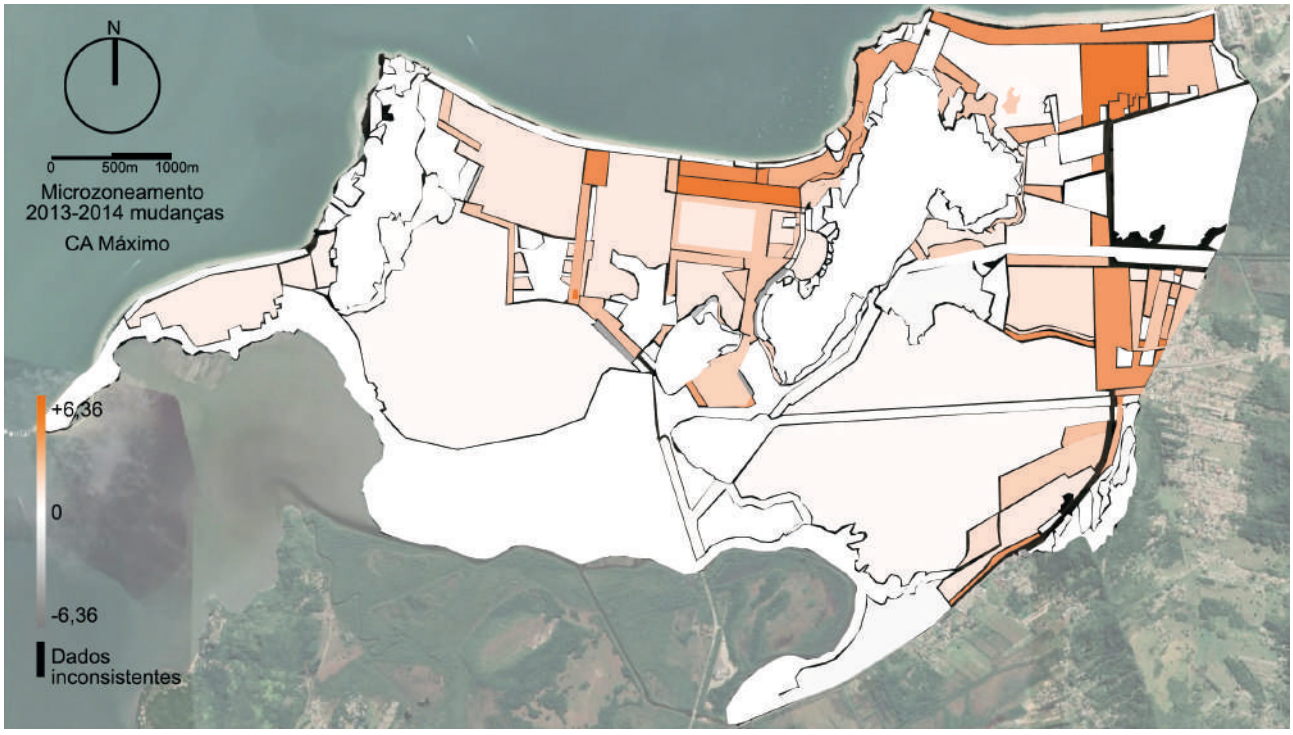


Figura 102. Identificação e quantificação de mudanças no CA Máximo no Distrito de Canasvieiras entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.



Figura 103. Identificação e quantificação de mudanças no Gabarito no distrito de Canasvieiras entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012

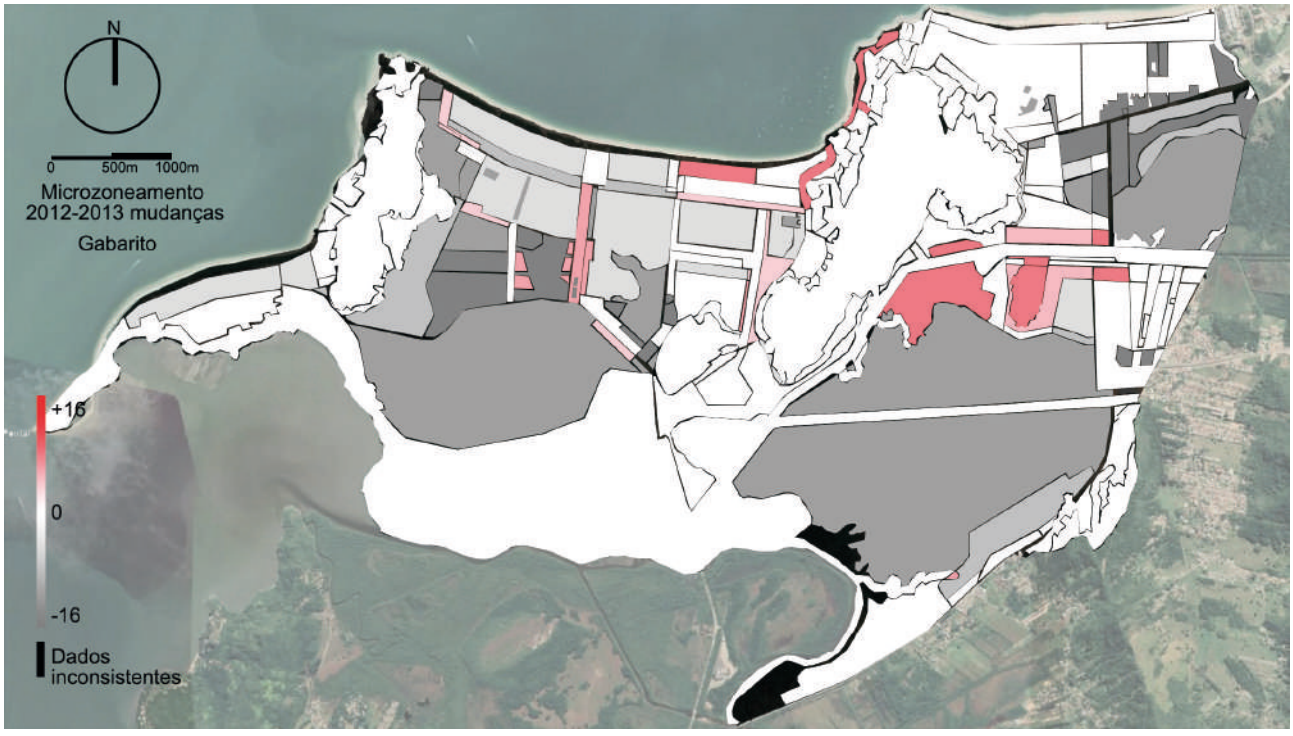


Figura 104. Identificação e quantificação de mudanças no Gabarito no Distrito de Canasvieiras entre o Anteprojeto 2012 e PL de 2013. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.



Figura 105. Identificação e quantificação de mudanças no Gabarito no Distrito de Canasvieiras entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.

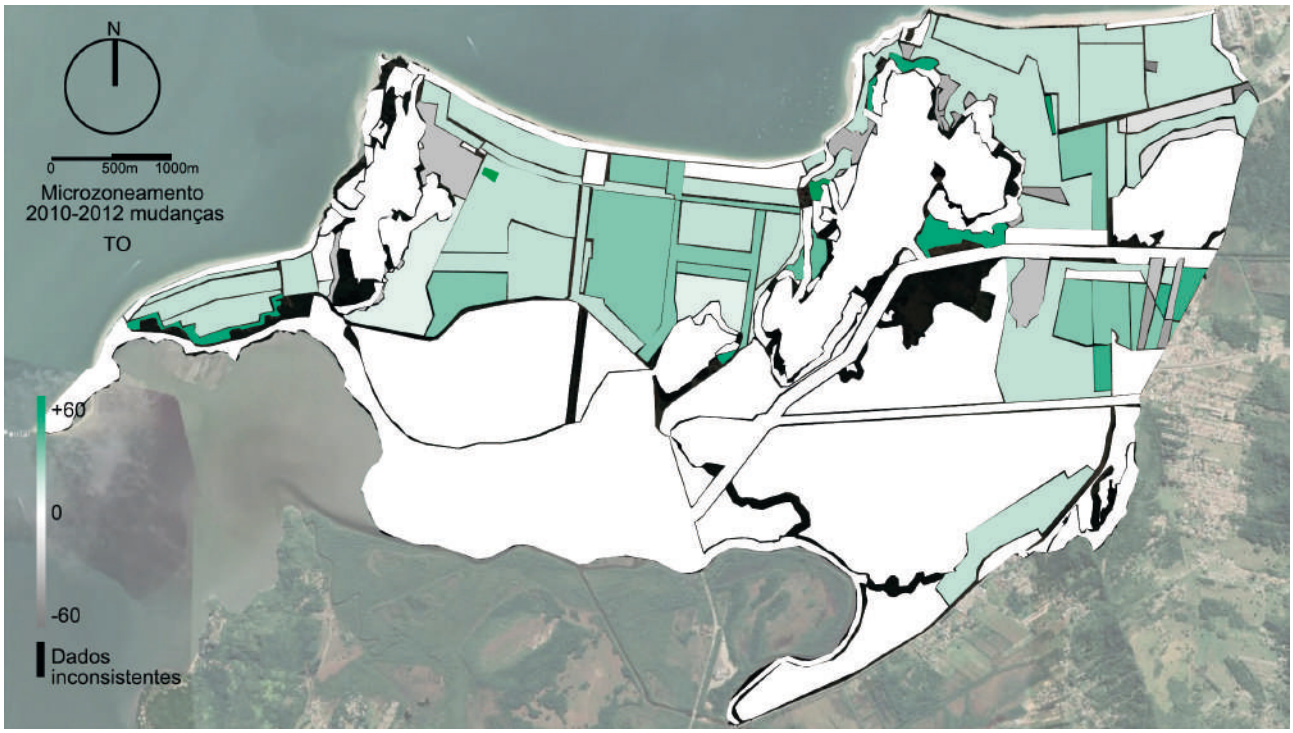


Figura 106. Identificação e quantificação de mudanças no TO no distrito de Canasvieiras entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elabora-ção própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012

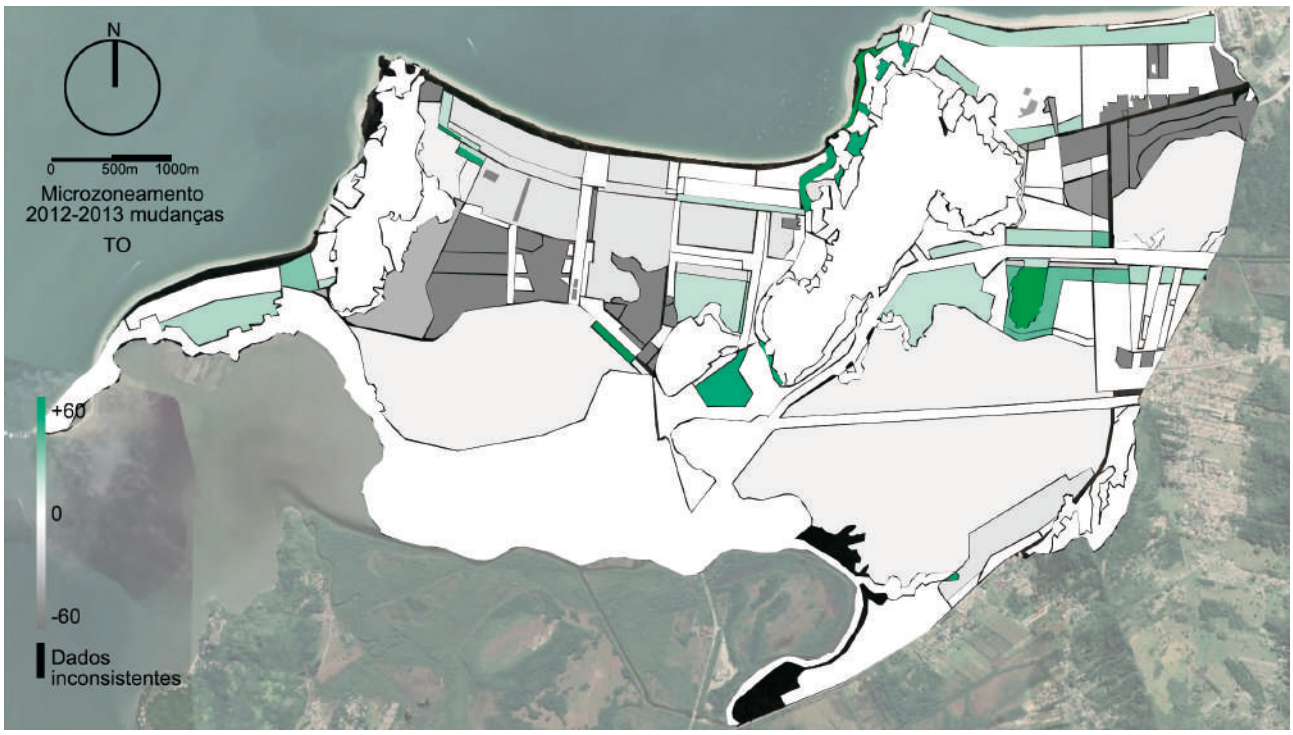


Figura 107. Identificação e quantificação de mudanças no TO no Distrito de Canasvieiras entre o Anteprojeto 2012 e PL de 2013. Fonte: Elabo-ração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013.

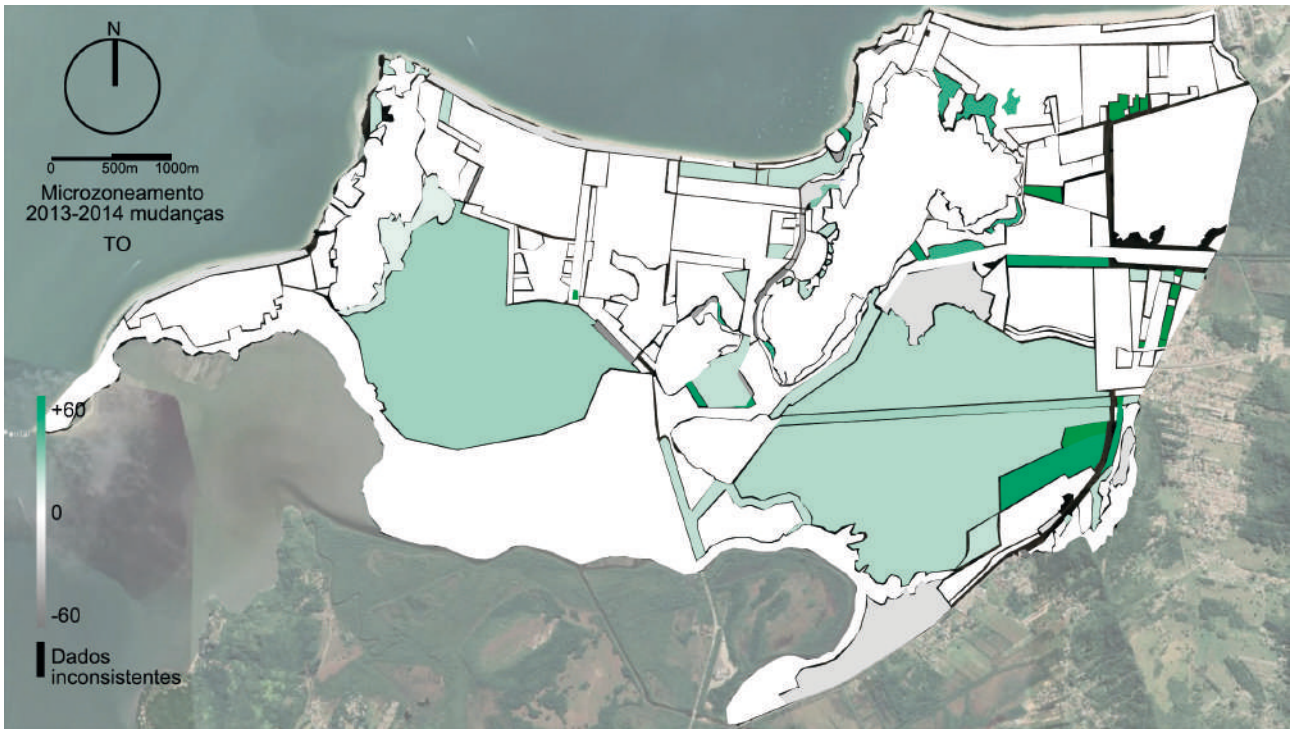


Figura 108. Identificação e quantificação de mudanças no TO no Distrito de Canasvieiras entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elabora-ção própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.



Figura 109. Identificação e quantificação de mudanças na Densidade Populacional (hab/Ha) no distrito de Canasvieiras entre os Anteprojetos de 2010 e 2012. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2010; 2012

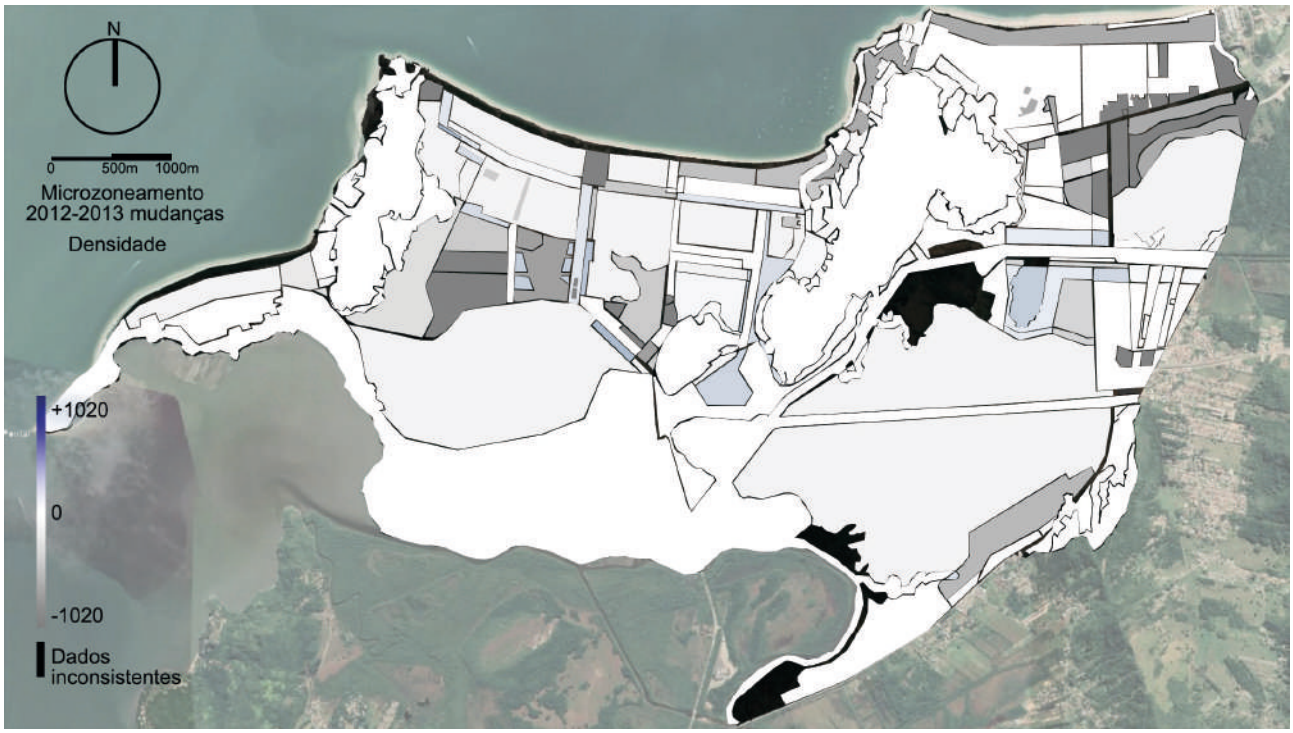


Figura 110. Identificação e quantificação de mudanças na Densidade Populacional (hab/Ha) no Distrito de Canasvieiras entre o Anteprojeto 2012 e PL de 2013. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2012; 2013

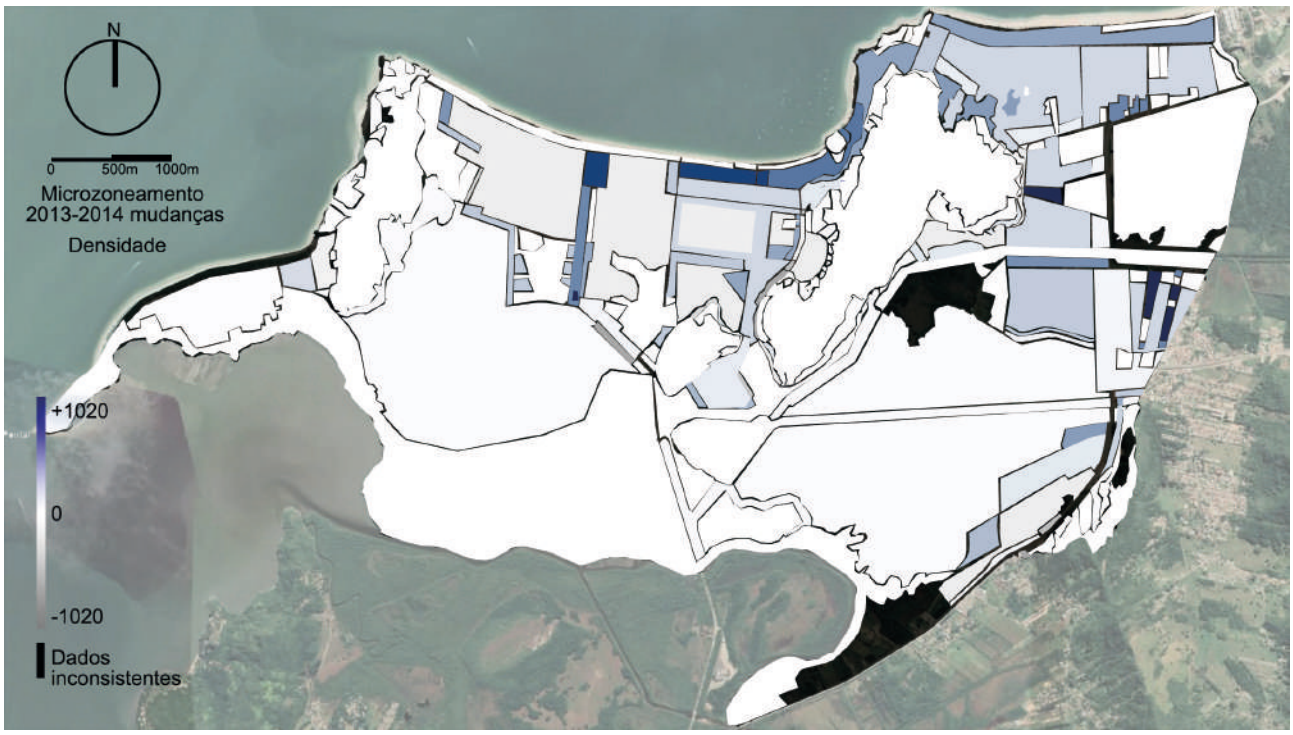


Figura 111. Identificação e quantificação de mudanças na Densidade Populacional (hab/Ha) no Distrito de Canasvieiras entre o PL de 2013 e o PDUMF 2014. Fonte: Elaboração própria com base em dados de FLORIANÓPOLIS, 2013; 2014.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir desta dissertação, foi observado que o município de Florianópolis guarda um contexto próprio direcionador dos caminhos do planejamento, do fazer cidade, e também da formulação dos palcos de disputa sobre esses temas, e que tem influência direta em seu delineamento. Esse contexto parte de uma primeira questão que é sistêmica, e relativa ao capitalismo desde suas bases de formação. A partir da teoria marxista, verificou-se que a construção, destruição e reconstrução do espaço urbano é operada a partir da necessidade de aplicação de capital excedente para permitir melhores condições de renovação da acumulação.

Essas dinâmicas, como verificado, também afetam diretamente os alicerces de concepção do instrumento operação urbana consorciada, colocando-o, de certa forma, como uma releitura de uma série de práticas de reconfigurações urbanas pelo mundo que atravessaram a história do sistema capitalista. Conjuntamente às alterações ao meio físico e criação de diferentes instituições financeiras que as viabilizassem, essas reconfigurações carregaram diversos paralelismos, destacadamente a profunda modificação das dinâmicas de vida das famílias atingidas e do mercado imobiliário, chegando a funcionar como uma ferramenta institucionalizada de expulsão em massa de determinadas populações, observado também no caso do instrumento urbanístico estudado.

Observou-se, então, que a formulação do espaço urbano tem influência – e é influenciada – pela constituição das relações de dominação social, operando como um produto coletivo, mas que se constitui preponderantemente em favorecimento daqueles nos circuitos de maior poder político e econômico. As localizações, ou terra-localizações, com isso, são produzidas dentro da luta de classes, em favor dos vitoriosos, pertencentes às elites hegemônicas locais ou internacional associada. O caso florianopolitano, não sendo exceção, traduziu essas dinâmicas com os agravantes próprios do contexto de formação nacional que, como verificado, alicerça-se no escravismo, nas dinâmicas do capitalismo periférico e em fortes relações de patrimonialismo e clientelismo, observável nas relações sociais e dentro da máquina pública.

Essas dinâmicas significaram, para o município, um processo de formação citadina altamente controlado por e para um conjunto de atores que imprimiram na produção urbana de Florianópolis – e também de seus municípios vizinhos - uma dinâmica de crescimento que favoreceu direta e indiretamente o atendimento dos interesses econômicos privados desses mesmos atores. Frisa-se que essa estrutura, como apontado no decorrer do trabalho com *estudo de caso explanatório*, tem importância não só para o caso específico catarinense estudado. Ela o extrapola e é significativo fator de influência para uma ampla gama de municípios brasileiros, repetindo-se no país e também fora dele em outros estados nacionais de formação colonial capitalista periférica.

Perpetuando uma configuração do espaço urbano que privilegiou a produção de localizações que respondessem às demandas das elites locais, o município se tornou um pivô central de atrativos frente às conurbações no continente, determinando, dentro disso, a formação de seu "eixo privilegiado" que se fez em detrimento de outras partes do próprio município. Dentre os sintomas desse fenômeno, estão graves desigualdades socioespaciais, o crescimento desordenado da malha urbana, a proliferação de ocupações irregulares (não limitadas somente a núcleos de camadas de baixa renda) e uma relação de interdependência com suas conurbações que direciona as populações de menor renda para os territórios continentais, reservando a riqueza principalmente para a ilha de Santa Catarina. Muitas vezes, essas questões são ocultadas pelo esforço de autopromoção que o mu-

nicípio emprega, impulsionado pelo modelo de empresariamento urbano que ele passou a adotar nos últimos anos.

Observou-se, no objeto estudado, a produção histórica de peças de planejamento descoladas da realidade do município, e que tiveram baixa aplicação frente aos interesses das elites locais. Essas, repetidamente, se apropriaram do curso do desenvolvimento da capital para moldar a cidade no sentido de produzir localizações que as favorecessem à revelia de qualquer esforço de planejamento. Simultaneamente à observação, no tempo, de alinhamentos ideológicos com as elites por parte dos técnicos envolvidos nos diferentes planos diretores de Florianópolis desde a década de 1950, pôde ser verificado também choques nesse sentido.

A pesquisa utilizou-se do entendimento de que, para impor mudanças a esse modelo de produção de cidade e de planejamento urbano, novos agentes deveriam conquistar espaço para imprimir outros interesses que não fossem preponderantemente mercadológicos. A pesquisa se debruçou, por conseguinte, sobre a questão da democracia e seus modelos de efetivação, adotando a teoria deliberativa habermasiana como referencial teórico para avaliar a definição dos palcos de disputas criados no âmbito do objeto de estudo. Frente ao modelo liberal de democracia, amplamente reconhecido como legítimo e preponderantemente adotado na definição dos embates decisórios em todas as esferas de poder do país, compreendeu-se o modelo habermasiano, resguardadas as profundas assimetrias e praticamente intransponíveis barreiras criadas no contexto da luta de classes com as particularidades próprias do Brasil, como um horizonte no qual deveriam apoiar-se as discussões sobre a efetivação da participação cidadã na produção da legislação e no desenvolvimento urbanos do município estudado.

Inserido no contexto de desenvolvimento do Plano Diretor vigente, verificou-se que as dinâmicas de participação foram utilizadas como ferramenta de legitimação da incorporação de agentes e interesses privados no conteúdo do plano. Através principalmente da organização da FloripAmanhã e a produção da Agenda Floripa 2030, patrocinadas por setores de grande monta ligados ao turismo, à construção civil e ao mercado imobiliário, capturou-se uma série de agentes nas discussões do Plano Diretor, manobrando o andamento de sua produção de forma a desqualificar e excluir as arenas participativas inicialmente tratadas como deliberativas e oficiais, com maior peso de movimentos sociais, sociedade civil organizada e outras representações não diretamente ligadas ao modelo de cidade-mercado impulsionado pelos agentes ligados às elites econômicas.

O NG, inserido inicialmente como instância oficial de participação cidadã, com isso, foi sistematicamente cortado da produção do plano, e o IPUF eclipsado ou removido de suas funções originais para dar lugar a uma série de outros agentes mais alinhados com os interesses dos agentes da cidade-mercado. Em um primeiro momento, isso se deu com a introdução da CEPA, empresa privada com ligações diretas a grandes agentes do turismo e do mercado imobiliário atuantes na cidade, como responsável pela produção do plano diretor; em um segundo momento, pela introdução de funcionários públicos externos ao IPUF, diretamente ligados à FloripAmanhã e à promoção de sua Agenda, nas figuras de Rodolfo Pinto da Luz e de Salomão Mattos Sobrinho; e, finalmente, em um terceiro momento, pela contratação de uma nova equipe, coordenada pelo arquiteto Dalmo Vieira, que se utilizou largamente dos trabalhos anteriores como base para suas próprias proposições, respondentes a um alinhamento com o novo prefeito eleito.

A constituição do NG, enquanto instância participativa, também revelou uma grande assimetria,

que, apesar de própria de qualquer processo desse tipo, carregou fortes agravantes. A participação, de forma capciosa, não foi configurada para motivar a organização e a capilaridade de agentes dos movimentos sociais, sociedade civil organizada e agentes que compõem historicamente o campo da oposição, do progressismo e das esferas públicas subalternas locais nos circuitos de decisões para a produção do plano diretor do município. Para esses grupos, o processo estabeleceu uma diversidade de barreiras que, na verdade, desmobilizaram sucessivamente os envolvidos. Ela foi, de fato, promovida principalmente para permitir a inserção legitimada de agentes ligados às elites e forças conservadoras. Para além de seu poder de influência direta dentro dos corpos técnicos envolvidos e das gestões municipais, elas tiveram, pela capacidade de contratar pessoal especificamente para defender seus interesses, grande poder de se organizar e montar uma composição sólida frente aos outros agentes para promover de forma ampla seu próprio projeto de cidade.

Isso foi feito, como verificado, tanto dentro das instâncias oficiais de participação, como fora delas, através de um processo de participação seletivo e paralelo ao oficial, promovido pela FloripAmanhã. Este, com aval e intervenção ativa por parte do poder público, tomou o processo de assalto através da seleção do corpo técnico envolvido, contratando a CEPA. A FloripAmanhã, dessa forma, teve grande poder de influência no andamento e nos resultados do plano mesmo não tendo tido parte nas instâncias oficiais deliberativas em nenhum momento.

Mesmo assim, esses movimentos sociais e representações diretas tiveram condições de fazer grande e continuada pressão, obtendo vitórias em determinadas regiões do município, a despeito de sua baixa capacidade de organização, da falta de apoio por parte do poder público e do caráter voluntário das funções exercidas pelas representações que se envolveram no processo. Cabe salientar que, das comunidades que conseguiram vitórias, a ampla maioria delas era composta por classes média e média-alta, com maiores índices de escolaridade em contraposição àquelas de camadas de renda mais baixa. Distritos como a Barra da Lagoa, Campeche e bairros como Coqueiros, no Continente, através de suas representações, tiveram maior capacidade de defender seus interesses em seus próprios territórios. A tradição associativa, o engajamento e o repertório comunicativo desses indivíduos compromissados com a participação tiveram papel na diminuição dos desequilíbrios nas disputas travadas para esses casos. Essas vitórias, no entanto, corresponderam em grande medida ao limitado universo do zoneamento urbanístico e dos índices construtivos, próprio do também limitado grau de profundidade que chegaram os debates promovidos no âmbito do NG.

Verificou-se também como a noção de democracia deliberativa esteve pouco inserida dentre os agentes envolvidos no NG. A noção de democracia representativa liberal esperada por parte dos atores, preponderantemente do executivo, para o desenho institucional do NG, se chocou fortemente com a de deliberação e transferência de poder esperada por esse grupo nas diferentes fases do plano, principalmente a partir da primeira dissolução do NG.

As principais pautas trazidas pelos grupos, muitos diretamente ligados a seus próprios territórios, se deram no âmbito da limitação ou endurecimento dos índices construtivos dentro do plano diretor, principalmente o gabarito. A pauta da preservação ambiental e a da ocupação horizontalizada e predominantemente residencial de alguns bairros específicos foram as principais identificadas nos grupos organizados em torno do NG. Essas, por vezes, chegaram a ser misturadas pelos grupos contrários como parte de um suposto grupo radicalizado que buscaria a imposição de um defeso para a ilha, como estratégia de descredibilização.

Verificou-se que as disputas travadas no âmbito do NG se deram, em detrimento da criação de um espaço de construção coletiva, preponderantemente de uma peleja competitiva entre pautas e interesses promovidos por grupos fragmentários. Com isso, e carregando também uma limitação inerente ao alcance das deliberações feitas no âmbito do NG, o processo por vezes se deu mais como de Consulta ou de Pacificação do que de fato como uma arena participativa com reais poderes deliberativos. O acionamento – e responsividade – do ministério público e das instâncias de decisão do judiciário, principalmente após 2013, foram fundamentais para imprimir resistência ao caráter teatral que assumiu a participação no âmbito da formulação do PDUMF 2014.

A falta de abertura para o controle social durante a tramitação do plano na CMF, aliada à pressa do poder executivo em aprovar o plano, permitiu que uma parte do legislativo se apropriasse dessa urgência para, a partir da inserção de uma série de mudanças particulares, conjuntamente deformar o plano em tramitação. Já propositadamente entregue incompleto, contando com a estratégia de negociar emendas com os próprios vereadores e com a perspectiva de fazer uma revisão pós-aprovação, o plano entregue à Câmara teve seu conteúdo amplamente modificado. Essas mudanças, como se observou, tiveram grande influência de negociações de interesses privados dispersos e foram viabilizadas pela formação de blocos de apoio da ala governista, de forma despreocupada com o conteúdo das alterações e seus significados para a cidade, sem compromisso com o interesse público por parte dos agentes da casa legislativa: comportando-se como uma instância independente de negociação, aprofundou a criação de um plano sem coesão suficiente e sem vislumbre de um projeto de futuro claro, com uma explosão na permissibilidade do zoneamento e instrumentos urbanísticos decididos sem estudos suficientes, associados a oportunidades de mercado.

Relativo às OUCs do município, foi verificado que todas as equipes técnicas envolvidas ignoraram desde o princípio o funcionamento do instrumento urbanístico, compreendendo-o como uma fórmula mágica que solucionaria problemas e traria investimentos para áreas de interesse. Salpicou-se o município, em todas as versões do plano, de perímetros de operações, preponderantemente de forma pouco cuidadosa e em caráter principalmente de demarcação de áreas momentâneas de interesse, mas nunca com nenhuma forma de consulta à população ou qualquer agente envolvido pelos meios oficiais.

Exemplificado pela OUC, a qualidade pseudotecnicista do plano foi um aspecto marcante nas proposições trazidas desde sua primeira versão publicizada. A prática de se propor OUCs a partir de vislumbres de imagens fragmentárias para determinadas localidades pelos técnicos e da transposição de contextos descolados com a realidade brasileira e florianopolitana se fizeram presentes. Reinou a falta de compromisso com o todo da cidade, a falta de amparo em estudos e a consideração às existências. Resguardados pela figura de autoridade do técnico, contribuíram para promover continuidade às já esgotadas visões tecnicista e teleológica do planejamento urbano que se fizeram tão presentes no município no decorrer da segunda metade do século XX. A pressuposição de cientificidade, neutralidade, isenção política e ideológica, que foi observada tanto na concepção do plano da CEPA até a versão protagonizada pela equipe de Dalmo, sofregamente escondeu, na verdade, fortes inclinações ideológicas direcionadas à sobreposição da cidade-mercado à cidade direito, privilegiando a contemplação dos interesses dos grupos mais próximos aos circuitos de poder do município.

Com amparo de um estudo avaliativo das reais capacidades das OUCs no país a partir de experiências nacionais, observando também seus desafios e contradições, foi possível identificar que ideias

permearam as proposições de OUCs através do tempo nas diferentes versões de planos diretores em Florianópolis. Compreendido como uma ferramenta do avanço da exploração imobiliária e da indústria da construção civil por sobre áreas de zoneamentos mais restritivos e de implementação quase mágica de obras urbanas de caráter diverso, a OUC foi apresentada ao município como um instrumento coringa de praticar a exceção, afastada do Estatuto da Cidade e do ideário de transformações urbanísticas estruturais, de melhorias sociais e de valorização ambiental presentes no texto da lei, na verdade indo além e ignorando por completo as premissas de seu próprio funcionamento. Isso se estendeu até a última gestão, que aprovou o plano, mas que enquadrou o instrumento urbanístico como correspondente a um simples desejo de implementar obras urbanas de maior escala, também concebido de forma descuidada e fragmentária.

Partindo para os estudos de caso, foi possível observar que projeto de cidade estava guardado – de forma específica e de forma geral, resguardadas as inconsistências do plano - dentro dessas propostas de OUC aprovadas. No Saco dos Limões, por exemplo, identificou-se o interesse de ampliação das ligações das áreas centrais da Sede Insular e a região do entorno da UFSC, sob a pauta da mobilidade. Para tanto, pretendia-se incorporar o bairro dos Limões como parte dessas áreas de interesse.

Aliado a essa intenção, e amparado pela comunidade que teve de fato acesso às discussões do plano diretor, somou-se também a densificação construtiva e populacional, de forma dupla: pelo zoneamento no entorno das vias de maior hierarquia do Saco dos Limões conectoras com os outros bairros, e pela definição do perímetro de OUC. Salienta-se, apesar da diminuta e limitada abrangência do perímetro aprovado, a positiva preocupação em criação de infraestrutura mais adequada acompanhando esse adensamento, e que responde corretamente pelas premissas de uma OUC nesse caso em específico.

Apesar disso, e apesar de não fazer parte desse perímetro, identificou-se também um prenúncio de uso do instrumento como ferramenta de expulsão de comunidades irregulares de baixa renda, através de uma suposta pauta ambiental de preservação e criação de um Parque Natural que se prestaria a fazer o “controle” dessas populações. A parcial substituição demográfica do bairro para outras de maior faixa de renda e a valorização imobiliária, dessa forma, também se fizeram como objetivos acordados entre os grupos envolvidos nas discussões sobre o futuro do Saco dos Limões. No entanto, com a estagnação das OUCs da cidade, e o estabelecimento da trava que condiciona o adensamento à regulamentação e implementação do instrumento, esses objetivos foram parcialmente frustrados.

No caso Continente, a OUC proposta se propôs a servir como um programa de melhoramentos para a Via Expressa de chegada na cidade, diferentemente de outras propostas anteriores, que intencionavam a abertura de uma nova via e, com isso, preveria um grande número de remoções diretas. Para além da verticalização e outras formas de adensamento, a OUC aprovada desse estudo de caso intencionava a ampliação dos modais de transporte, e uma maior integração da via com seu entorno imediato.

Essa mudança transferiu os ímpetos de adensamento para a região do entorno da OUC, especialmente no bairro de Capoeiras, a norte da Via Expressa, enquanto manteve - ao menos até a passagem do plano pela CMF - os índices de Coqueiros relativamente baixos, como suas representações defenderam. Destaca-se, no caso Continente, a imensa mudança nos CAs máximos e no adensamento populacional feito dentro da Câmara, e a capacidade que essa instância de exercício legi-

timado da democracia representativa teve em deformar a legislação anteriormente construída a despeito de qualquer modelo de participação.

No estudo de caso de Canasvieiras, através da introdução desse zoneamento especial, em simultâneo à OUC, compreendeu-se que a devolução de contrapartidas era uma questão secundária em relação ao desejo de se fazer avanços da mancha urbana por sobre novas áreas através da iniciativa e controle dos agentes privados interessados. A grande "virtude", no grupo exemplificado pelo caso de Canasvieiras, tanto do instrumento OUC quanto da AUE, seria de reservar para a área de implantação dos futuros empreendimento a possibilidade de se produzir espaço urbano dentro de um contexto de exceção, permitindo obscurecimento dos resultados dessas expansões urbanas e maior desregulação, ao mesmo tempo que evitando grandes reações da sociedade na aprovação da lei que os viabilizasse.

Legitimadas pela aprovação das AUEs como Áreas Especiais dentro do PDUMF 2014, as empresas donas dessas glebas poderiam, através de posterior regulamentação e aprovação de projeto especial, encabeçar projetos urbanos com densificação muito maior que as aprovadas no zoneamento original, e não necessariamente respeitando qualquer premissa encontrada para essas áreas nas suas três linhas de descrição presentes no plano diretor. Aponta-se, no entanto, que essa regulamentação nunca ocorreu, e as Áreas Especiais de AUE não chegaram, até o momento, a demonstrar seu potencial completo.

Em conjunto com a adoção dessas Áreas Especiais, no entanto, observou-se também o grande ímpeto de expansão urbana generalizada para outras áreas anteriormente rurais e de transição, com avanço por sobre quase todas aquelas disponíveis. Paralelamente, promoveu-se também abertura à densificação de boa parte daquelas áreas já inseridas como de uso urbano, principalmente no decorrer de vias de hierarquia superior às vias locais.

Observadas essas questões, considera-se que os objetivos da pesquisa foram cumpridos. A despeito da diversidade de mãos que tensionaram o conteúdo do PDUMF 2014 aprovado em diferentes direções, verifica-se através da observação do desenrolar do processo e da análise dos estudos de caso que o projeto de cidade impulsionado pelo plano diretor se pautou pelo paradigma da cidade-mercado. O resultado observado, no caso da OUC, foi a inviabilização do instrumento urbanístico dentro das normativas vigentes, e uma peça de planejamento generalizadamente de difícil aplicação.

Observou-se a ubiquidade neoliberal pairando por sobre todos os procedimentos de realização do Plano Diretor, e o papel ativo do Estado na transferência da gestão urbana e esquiva dos princípios democratizantes do processo, principalmente em momentos chave de finalização e aprovação, que se chocou constantemente com os contramovimentos da sociedade civil organizada, operando de forma reativa e enfrentando seus próprios desafios de compreender o que é essa participação e como promovê-la. O poder público, não obstante, capturou a governança urbana e foi determinante para afastar o PD das demandas populares e desestabilizar o diálogo entre o corpo técnico envolvido, a própria gestão municipal e a sociedade civil durante o processo, inserindo atores externos mais alinhados com suas próprias premissas como responsáveis tanto pela coordenação do NG (quando este esteve ativo) quanto pela formulação do Plano.

A abordagem despreocupada própria de uma lógica de ampla abertura de oportunidades para o crescimento do mercado imobiliário e da construção civil minou as chances de reconfiguração ou expansão urbana no município que se direcionasse a uma cidade mais eficiente e saudável. Não dis-

pondo de instrumentos vantajosos o suficiente para direcionar a indústria da construção, Florianópolis nulificará, como já vem fazendo desde os anos 1950, boa parte de seu esforço de planejamento urbano, deixando de atacar seus problemas de infraestrutura, serviços e mobilidade, em lugar da simples rendição aos interesses privados, entre outros, de exploração do solo e da especulação imobiliária.

A pesquisa, no entanto, aponta que, configurando-se em um processo que nunca se fecha, a produção urbana, mais que o planejamento urbano de Florianópolis, continua, e sempre continuará sendo centro e produto dos debates e disputas travadas. O Plano, nesse sentido, não é uma peça finalizada, e o que se faz dele não se garante por sua simples existência. Como sempre esteve, desde a primeira experiência em 1955, ele é conduzido pelas diferentes arenas de disputa e sendo alimentado pelas esferas públicas que se permite serem inseridas em seu contexto conforme ele evolui. Aos contendores, cabe a perseverança em manterem-se organizados e disputando seu espaço, seus discursos e suas ideologias nessas arenas, enquanto as esferas públicas nacionais, lenta e sofridamente não encontram o caminho que permita caber a partir delas uma construção coletiva nessas arenas de participação.

ABASCAL, Eunice Helena; ALVIM, Angelica Aparecida Tanus Benatti. **Cidade e espaço público:** considerações sobre o papel dos projetos urbanos em áreas alvo de operações urbanas em São Paulo. Anais do XV ENANPUR, v. 15 n. 1, 2013.

AGUIAR, André Ruas de. **Analisando o Floripa 2030:** um modelo hegemônico de cidade**.** 2015. 227 p. Dissertação (Mestrado) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

AGUIAR, Christopher Rezende Guerra. **Operação urbana consorciada**. Revista Direito Mackenzie. v. 5, n. 2, p. 93-105, 2011.

ALVES, Manoel Antonio Lopes Rodrigues. **Cidade contemporânea:** questões conceituais da conformação de sua espacialidade. Revista Tópos, v. 01, n. 02, p. 29-57, 2007.

ANDRADE, Daniel Pereira. **O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais**. Revista Sociedade e Estado, v. 24, n. 1, p. 211-239, jan./abr. 2019.

ANGELI, Paula Abranches Lopes de (2011). **As operações urbanas consorciadas como instrumento de planejamento urbano:** estudo de caso da cidade de São Paulo-SP**.** 2011. 104 p. Dissertação (Mestrado em Urbanimo) – Centro de Ciências Exatas, Ambientais e Tecnológicas, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2011.

ARNSTEIN, Sherry R. **Uma escada da participação cidadã**. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegra/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

ARROYO, Julio (2014). **Procesos extremos em las ciudades argentinas de las últimas décadas**, In CIDADES: Revista científica. Processos extremos na constituição da cidade – da crise à emergência dos espaços contemporâneos. São Paulo: Grupo de Estudos Urbanos – v. 11, n. 19, p. 500-549, 2014.

ÁVILA, Evelyne Delgado; DIAS, Vera Lúcia Nehls. **A iminente e preocupante instalação das operações urbanas consorciadas em Florianópolis/SC**. Caminhos da geografia – revista online. V.14. n. 46. Junho de 2013.

ÁVILA, Evelyne Delgado. **Operações urbanas consorciadas em Florianópolis – SC**. 2013. 172 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Centro de Ciências Humanas e da Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. **Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública**: Concepções e Usos na América Latina. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional:** algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº1, p. 43-64, jun. 2008.

BALBIM, Renato. Diplomacia de cidades: agendas globais, acordos locais. *In* BALBIM, Renato (org.) **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas**. Brasília: IPEA, 2016, p. 123-170.

BARROS, Marli de. **Operação urbana consorciada Vila Sônia**: conflitos socioespaciais na reprodução da metrópole. 2013. 334 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências

Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

BARROS, Rachel (2014). Porto Maravilha: violações e resistências onde nasceu o Rio de Janeiro. *In*: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. **FASE.org**. Rio de Janeiro, 11 jun. 2014. Disponível em: https://fase.org.br/pt/informe-se/artigos/porto-maravilha-violacoes-e-resistencias--onde-nasceu-o-rio/ Acesso em 27/05/2021.

BARTRUSIS, Nelson. A valorização fundiária da propriedade urbana. **Cadernos Metrópole** 16, p. 121-139, 2º sem. 2006

BECKER, Elizenia Prado (coord). **Estudos sobre o Plano Diretor** – Contribuições técnicas para a revisão do projeto de lei do PDP de Florianópolis. Florianópolis, 2012.

BELO HORIZONTE. Lei n. 9.959 de 20 de julho de 2010. Altera as leis n° 7.165/96 - que institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte - e n° 7.166/96 - que estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município -, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial Interesse Social, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, ano 16, n. 3.628, 21 jul. 2010. Disponível em http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1038018 Acesso em: 02/06/2021.

BELO HORIZONTE. **Plano urbanístico Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I - Leste-Oeste**. Outubro 2014, 255p. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0B_zhstX_h6-OVjBYQXpJcXU1Mk0/view Acesso em: 02/06/2021

BELO HORIZONTE. **Operação Urbana Consorciada do Entorno da Estação Barreiro**. Janeiro 2015, 28p. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2018/planejamento-urbano/plano_urbanistico_ouc_estacaobarreiro.pdf Acesso em: 02/06/2021

BERTOL, Laura Esmanhoto; HOSHINO, Thiago A. P. Uma revisão subutilizada: lacunas e incertezas na regulamentação dos instrumentos de política urbana no projeto de lei do novo Plano Diretor de Curitiba. In: COELHO, Luana Xavier Pinto (org.). **O mito do planejamento democrático**: reflexões a partir de Curitiba. Curitiba : Terra de Direitos, p. 108-114, 2015

BONDUKI, Nabil. Plano diretor e ativismo social. In: XVI ENANPUR - Espaço, planejamento e insurgências, 16. 2015, Belo Horizonte. **Anais** [...] São Paulo: ANPUR, 2015. sessão livre 43. Disponível em: https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/issue/view/5 Acesso em 05/08/2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm acesso em 12/08/2017.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade.** 3. Ed. – Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70317 Acesso em 04/09/2017

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. **Estudos avançados**, v. 23 n. 66, p. 07-23, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Transição, Consolidação Democrática e Revolução Capitalista. **Re-**

vista Dados, v. 54, n. 1, p. 223-258, 2011.

BURATTO, Julia Hoffmann. **Operando Cidades:** Operações Urbanas Consorciadas e a promessa de reforma urbana. In: 28º SIC UFSC. Relatório de pesquisa, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. Disponível em: https://www.behance.net/gallery/77318481/Operando-Cidades--Resultados-de-um-ano-de-pesquisa Acesso em 05/08/2020

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma "máquina de crescimento urbano"? **O Social em Questão**. Ano XVI. Rio de Janeiro, n. 29, p. 69-100, 2013.

CARLESSO, Rafael Leonardo. **O plano diretor em uma cidade hipermoderna**: o caso de Florianópolis entre 2006 e 2018. 2019. 209 p. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2019.

CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de. **Operações urbanas em São Paulo** – interesse público ou construção especulativa do lugar. 2006. 395 p. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Aurquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

CASTRO, Laura Rocha de. **O impacto da operação urbana consorciada água espraiada na implantação de habitação de interesse social**. 2016. [157 p.] Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

CHAGAS, Fernanda de Araújo. **A Parceria Público-Privada na Produção do Espaço**: reflexões a partir da política urbana brasileira e as Operações Urbanas Consorciadas em Belo Horizonte. 2013. 119p. Monografia (Graduação) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

COELHO, Kellen da Silva. **A resistência à nova proposta de Plano Diretor apresentada pela Prefeitura Municipal de Florianópolis**: uma análise das práticas alternativas de organizar. 2012. 358p. Tese (doutorado) - Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

COELHO, Kellen da Silva; DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento. O plano diretor "participativo" de Florianópolis sob a ótica organizacional. *In:* Elson Manoel Pereira. (Org.). **A Alegoria da Participação**: planos diretores pós-Estatuto da Cidade. 01ed.Florianópolis: Editora Insular, v. 01, p. 133-156, 2015.

COELHO, Kellen da Silva; DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; KANITZ, Amarildo Felipe. As práticas organizativas do distrito de Ratones na resistência à proposta de plano diretor "participativo" feita pela prefeitura de Florianópolis, à luz da teoria política do discurso. **RECADM**, Campo Largo, v. 13, n. 1, p. 132-151, 2014. doi: 10.5329/RECADM.2014006

COELHO, Thiago Teixeira da Cunha (2016). **A produção do espaço e os limites do capital**: contradições na relação entre Estado, planejamento e a OUC ACLO em Belo Horizonte. 2016. 147 p. Dissertação (mestrado) – Instituto de Geociéncias, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

CONSANI, Cristina Foroni. A democracia deliberativa habermasiana e o déficit de representatividade. **Dois pontos**: Revista dos Departamentos de Filosofia da universidade Federal do paraná e da Universidade Federal de São Carlos. Curitiba, São Carlos, volume 13, número 2, p. 83-97, out. 2016

COSTA, Emannuel dos Santos. **A cidade do automóvel**: relações de influência entre o carro e o planejamento urbano modernista em Florianópolis. 2014. 98p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

CRAVO, Leandro José de Almeida; ROSETTO, Adriana Marques; STORCH, Adriana Carvalho da Silva. *In*: Congresso de Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial, 12. 2016, Florianópolis. **Anais** [...] Florianópolis: UFSC, 2016.

CUNHA, Luis Felipe. A construção da esfera pública e os planos diretores participativos. *In*: Elson Manoel Pereira. (Org.). **A Alegoria da Participação**: planos diretores pós-Estatuto da Cidade. 01ed. Florianópolis: Editora Insular, v. 01, p. 73-89, 2015.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, nº5, p. 139-164, out. 2004a

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (coord.) **Políticas de ciudadanía y sociedade civil em tempos de globalización**. Caracas: FACES, Universade Central de Venezuela, p. 95-110, 2004b

D'ALMEIDA, Carolina Heldt. **Concessa Venia**: Estado, Empresas e a Concessão da Produção do Espaço Urbano. 2019. 298 p. Tese (Doutorado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo**: Ensaio sobre a Sociedade Neoliberal. Tradução: Mariana Echalar. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2016. [413] p.

DAHL, Robert A. Democratização e Oposição pública. Cap. 1 *In*: **Poliarquia**: Participação e Oposição. Tradução Celso Mauro Paciornik. I. es. 1. Reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, [s.n.] 2005.

DOMINGUES, Julia Birchal. Bem comum e individualismo: critérios acionados pelo discurso técnico no planejamento urbano – um estudo de caso. *In*: XVII ENANPUR, 17. 2017, São Paulo. **Anais** [...] São Paulo: ANPUR, 2017. ST 10. Disponível em: https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1466 Acesso em: 05/08/2021.

DURÃO, Aylton Barbieri. Direito e democracia em Habermas. **Revista Argumentos**, ano 7, n. 14. Fortaleza, p. 22-35, jul./dez. 2015.

FAORO, Raymundo. A viagem redonda: do patrimonialismo ao estamento. In: **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. 3.Ed. São Paulo: Editora Globo, {s.n.] 2001.

FERREIRA, Gabriela de Resende; REZENDE, Maria José. Personalismo versus participação: entrave ao processo de democratização no Brasil contemporâneo? *In*: Seminário de Pesquisa em Ciências Humanas, 7. 2008, Londrina. **Anais eletrônicos** [...] Londrina: UEL, 2008. S471a. Disponível em: http://www.uel.br/eventos/sepech/sepech08/anais_capa.htm acesso em 05/08/2020

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Memorial circunstanciado**: concurso público de títulos e provas para provimento de dois cargos de professor titular. Em RDIDP, referência MS-6. Cargos/Claros códigos Nº Sº 220345 e 152781. / Edital ATAC 063/2016. AUP_FAUUSP. Mar. 2017

FERREIRA, João Sette Whitaker; FIX, Mariana. A urbanização e o falso milagre do Cepac. **Folha de São Paulo**, São Paulo. 17 abr. 2001. Folha Opinião. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/

fsp/opiniao/fz1704200110.htm Acessado em 05/08/2021

FIX, Mariana. **Parceiros da Exclusão**: duas histórias da construção de uma "nova cidad"e em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001. 256 p.

FIX, Mariana. Uma ponte para a especulação – ou a arte da renda na montagem de uma "cidade global" **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, jan/abr. 2009

FLORIANÓPOLIS, **Anteprojeto de Lei Plano Diretor Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis**. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, 26 mar. 2010. 180 p. Disponível em: http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/16_03_2010_19.31.05.d1826483d8e1449a8ce65549f3e818e4.pdf Acesso 13/11/2021.

FLORIANÓPOLIS, **Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Florianópolis**. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, 27 mar. 2012. [118] p.

FLORIANÓPOLIS, **Bases para o Planejamento Urbano Integrado de Florianópolis**. (apresentação de slides). Florianópolis, Prefeitura de Florianópolis, ago. 2014a. [216] s. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/20_08_2014_9.44.34.e57219a07947b2cc34b23bd4749b809a.pdf Acesso 13/11/2021.

FLORIANÓPOLIS, **Conselho da Cidade Cartilha Explicativa**, versão 01, Março de 2018. Florianópolis, 2018a

FLORIANÓPOLIS, **Conselho da Cidade de Florianópolis Regimento Interno**. Florianópolis, 11 de julho de 2018. 2018b

FLORIANÓPOLIS, **Edital nº 01/2018**: Convocação e cadastramento para o processo de eleição da sociedade civil organizada para a composição do conselho da cidade de Florianópolis, de 16 de janeiro de 2018. 2018c

FLORIANÓPOLIS, **Lei complementar nº 482.** Institui o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o pla o de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão. Florianópolis, Prefeitura de Florianópolis, 17 jan. 2014b. [110] p. Disponível em: http://ipuf.pmf.sc.gov.br/plano-diretor/ Acesso 13/11/2021.

FLORIANÓPOLIS, **Mensagem n. 073/2013**. Projeto de Lei Complementar n. Institui o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão, vol. I a VIII. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, 18 out. 2013. [2045] f.

FLORIANÓPOLIS, **Planejamento Urbano Integrado**: o passo sequencial do novo Plano Diretor Participativo de Florianópolis. (apresentação de slides). Florianópolis, Prefeitura de Florianópolis, jul. 2014c [129] s. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/15_07_2014_16.44.33.b21517b5ffcfcf23180f539f532ad21c.pdf Acesso 13/12/2021.

FLORIANÓPOLIS, **Projeto de Lei Complementar 1604/17**, dispõe sobre as áreas prioritariamente destinadas a operações urbanas consorciadas no município de Florianópolis, acrescenta área para realização prioritária de operação urbana consorciada e dá outras providências, de 09 de janeiro de 2017a.

FLORIANÓPOLIS, **Projeto de Lei Complementar 1632/17**, dispõe sobre as áreas prioritariamente

destinadas a operações urbanas consorciadas no município de Florianópolis, acrescenta área para realização prioritária de operação urbana consorciada e dá outras providências, de 25 de abril de 2017b.

FLORIANÓPOLIS, **Projeto de Lei Complementar 1715/18**. Altera a lei complementar n. 482, de 2014, institui o plano diretor de urbanismo do município de Florianópolis que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão, de 26 abr. 2018d.

FLORIPA SUSTENTÁVEL. **Reunião FS com Prefeito Gean Loureiro** de 10-jun-2021. Florianópolis: Floripa Sustentável, 2021. 1 vídeo (1h34m20s). Disponível em: https://youtu.be/fw2f6tjiV-A Acesso em 12/11/2021.

FOLTRAN, Monica. Sinduscon entra com mandado de segurança contra o plano diretor de Florianópolis, 2013. **O Sol Diário**, Florianópolis, 27 dez. 2012. Disponível em: http://osoldiario.clicrbs.com.br/sc/noticia/2013/12/sinduscon-entra-com-mandado-de-seguranca-contra-o-plano-diretor-de-florianopolis-4376411.html Acesso em 12/11/2021.

FONTES, Renato Barbosa. **O Estado e sua autonomia relativa**: a experiência de uma operação urbana consorciada que não se concretizou. 2020. 230p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

FRANZONI, Christine Bencciveni. **Apropriação do conhecimento comunitário no processo de elaboração de planos diretores participativos.** 2011. 127 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

FRIGHETTO, Maurício. Prefeito Sanciona Plano Diretor de Florianópolis após sete anos e meio do início da discussão. **ND+**, Florianópolis, jan. 2014. Disponível em: https://ndmais.com.br/noticias/prefeito-sanciona-plano-diretor-de-florianopolis-apos-sete-anos-e-meio-do-inicio-da-discussao/ Acesso em 13/11/2021.

GODOY, Emerson André de.; CALVOSO, Flavia Bottura. Políticas sociais no contexto do neoliberalismo: uma reflexão sobre os limites do estado burguês. **Revista do CEAM**, Brasília, V. 5, n. 2, p. 31-42, ago/dez. 2019.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. **Revista Direito GV**, São Paulo, V. 14, n. 2. p. 492-512, maio/ago. 2018.

GONÇALVES, Ana Letícia Saquete; CHAVES, Larissa Siqueira; SIQUEIRA, Marina Toneli. O vai e vem do planejamento urbano: o processo de revisão do plano diretor em Florianópolis e a participação popular. *In:* Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. 9. 2017, Florianópolis. **Anais** [...] Florianópolis: IBDU, 2017. Grupo temático 08 - Cidades democráticas.

GONÇALVES, Fábio Mariz. Operação urbana consorciada Vila Sônia e a possibilidade de diálogo. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 71, p. 205-218, 2011.

GUTTERRES, Anelise dos Santos (2016). O rumor e o terror na construção de territórios de vulnerabilidade na zona portuária do Rio de Janeiro. **Mana**, v.22, n.1, p. 179-209, 2016. DOI 10.1590/0104-93132016v22n1p179. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0104-93132016v22n1p179 Acesso em 27/03/2022

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume I. tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. 354 p.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume II. tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. 352 p.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova** vº 36, n. 95. p. 39-53, 1995

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. Tradução: Carlos Szlak. 1. Ed. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p.

HARVEY, David. O direito à cidade. Tradução: Revista Piauí. **Tribuna livre da luta de classes**, Edição 82, jul. 2013. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/ Acesso em 27/03/2022.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução: Flávio Villaça. **Espaço e Debates**, São Paulo, Ano 11, n.6, p. 06-35, jan./set. 1982. Disponível em: https://antropologiadeoutraforma.files.wordpress.com/2014/03/david-harvey-o-trabalho-o-capital-e-harvey-david-o-conflito-de-classes-em-torno-do-ambiente-construc3addo-nas-sociedades-capitalistas-avanc3a7adas.pdf Acesso em 13/07/2019

HEIDRICH, Anselmo. **A função social da propriedade na Ilha de Santa Catarina**. 2008. [134] p. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciencias Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

HEIDRICH, Anselmo. A função social da propriedade na Ilha de Santa Catarina. **Revista GEOMAE** – Geografia, Meio Ambiente e Ensino, Campo Mourão, v.2, n. 2, p. 41-55, 2ª sem 2011.

HISSA, Marina; ARAUJO, Cristina (2017). Operações Urbanas Consorciadas no Brasil e o caso de Fortaleza. *In*: ENANPUR - Desenvolvimento, crise e resistência: Quais os caminhos do Planejamento Urbano e regional? 17. 2017, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: ANPUR, 2017.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, **Estimativas da população residente com data de referência 1o de julho de 2018**, 2018.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 272 p. 2001.

KRONENBERGER, Bruna da Cunha. **Entre a servidão e a beira-mar**: um estudo configuracional da segregação socioespacial na Área Conurbada de Florianópolis. 2016. 207 p. Dissertação (Mestrado) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

KRONENBERGER, Bruna da Cunha; SABOYA, Renato Tibiriçá de. Entre a servidão e a beira-mar: um estudo configuracional da segregação socioespacial na Área Conurbada de Florianópolis (ACF), Brasil. **Urbe** - Revista Brasileira de Gestão Urbana, n. 11, 2019. Disponível em https://doi.org/0.1590/2175-3369.011.e20170227 Acesso em 27/03/2022

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. 5. Ed. São Paulo : Centauro, 2001, [143] p.

LEFEBRVE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte : Ed. UFMG, 1999, 178 p.

LEMOS, Daniel de Souza; LEMÕES, Louise Lanes. Democracia de Schumpeter a Habermas. In: Artigos Jus. **Jus**. Abr. 2014. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/28116/democracia-de-schumpeter-a-habermas acesso em 12/09/2020

LIMA, Ronaldo de. Carta dos arquitetos e urbanistas sobre o Plano Diretor. In: **Mensagem 073/2013**, – Volume V, 2013, f. 927.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas – Modelo teórico e discursos críticos. **Revista KRITERION**, Belo Horizonte, nº 121, p. 227-258, Jun./2010, 2010.

MAIA, Camila Barreto. **Que impactos esperar da participação na elaboração de políticas públicas?** Proposta de um conjunto de critérios para avaliar o processo participativo do Plano Diretor de São Paulo. 2016. 153 p. Dissertação (Mestrado em Gestão e políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

MALERONKA, Camila (2010). **Projeto e gestão na metrópole contemporânea**: um estudo sobre as potencialidades do instrumento "operação urbana consorciada" à luz da experiência paulistana. 2010. 212 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MALERONKA, Camila. **Operações urbanas**: o que podemos aprender com a experiência de São Paulo. Nota técnica do BID ; 1355. Banco Interamericano de Desarollo, Washington, DC, 57p., 2017.

MARCHI, Marcio. Limites e possibilidades do planejamento urbano em Florianópolis: do tecnocratismo à participação popular. *In:* ENANPUR, desenvolvimento, crise e resistência: quais os caminhos do planejamento urbano e regional? 17, 2017, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: ANPUR, 2017. ST 2: Estado, planejamento e gestão do território em suas múltiplas escalas.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em perspectiva**. Vol. 14, nº 4. p. 21 – 33. São Paulo, out./dez. 2000a.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. São Paulo: Editora Vozes, 2000b. P. 121 – 192.

MARICATO, Ermínia. 2008. Nunca fomos tão participativos. **Revista Sem Terra**. Ano X, nº 43. pp. 17-20, Jan./Fev. 2008.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? *In*: **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Letícia Marques Osório (Org.). Porto Alegre/São Paulo, 2002.

MATTOS, Carlos A. de; LINK, Felipe. **Lefebvre revisitado**: capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad. Santiago : RIL editores – Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2015. 308 p.

MCIDADES. **Plano Diretor participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. SCHASBERG, B; PINHEIRO, O. M. (coord). 2004. Disponível em: http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/181/Livro_Plano_Diretor_GUIA_DE_ELABORACAO.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em 04/09/2019.

MENEZES, Karina Rossana de Oliveira. **O estatuto da cidade e a elaboração de planos diretores**:

uma avaliação sobre a construção de espaços participativos em processos de planejamento urbano. 2008, 148p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2008.

MISOCZKY, Maria Ceci Araujo, ABDALA, Paulo Ricardo Zilio, DAMBORIARENA, Luiza Araujo. A trajetória ininterrupta da reforma do aparelho de Estado no Brasil: Continuidades nos marcos do neoliberalismo e do gerencialismo. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 3, p. 184-193, 2017.

MONTEIRO, Lívia de Oliveira (2014). **Espacialidades e especificidades**: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço. 2014, 504p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

MUÑOZ, Francesc. **Urbanalización**: Paisajes comunes, lugares globales. Barcelona: Gustavo Gili, 2008

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. **Do plano diretor às operações urbanas consorciadas**: a ascenção do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019, 346 p.

REDAÇÃO NSC. Sinduscon entra com mandado de segurança contra o plano diretor de Florianópolis. **NSC TOTAL**, Florianópolis, 27 dez. 2013. Disponível em: https://www.nsctotal.com.br/noticias/sinduscon-entra-com-mandado-de-seguranca-contra-o-plano-diretor-de-florianopolis Acesso em 27/03/2022.

OLIVEIRA, Celso Moran; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2018, Maio/ago., v. 10 n.2. p. 322-334. DOI: 10.1590/2175-3369.01 0.002.A004

OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: **Contradições Urbanas e Movimentos Sociais**. MOISÉS, José Alves (orgs.) CEDEC – Paz e Terra, p. 65-76, 1977.

OLIVEIRA, Tibelle Cristina Rabello. **Aspecto comunicativo do processo de elaboração de planos diretores**: lições a partir da experiência de Florianópolis, 2012, [233]p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Centro tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

PEREIRA, Elson Manoel. Como anda a participação? As condições para a elaboração de planos diretores participativos. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**. Recife, v. 19, n. 2, p. 235-250, maio-ago. 2017

PEREIRA, Elson Manoel. Desenho Urbanístico Modernista e Visão Teleológica de História. In: III International Conference on Graphics Engineering for Arts and design, 2000, Ouro Preto. **Anais do Graphica 2000**. Ouro Preto: Escola de Minas/UFOP/CEFET, 2000.

PEREIRA, Elson Manoel. Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores. **Geosul**, Florianópolis, v. 25, n. 49, p. 103-121, jan./jun. 2010.

PEREIRA, Elson Manoel. Sociedade civil, desenho institucional, participação e subversão na construção de Planos Diretores de Urbanismo: os casos de Florianópolis e Joinville. In: Elson Manoel Pereira. (Org.). **A Alegoria da Participação**: planos diretores pós-Estatuto da Cidade. 1. ed. Floria-

nópolis: Editora Insular, 2015, p. 199-214

PEREIRA, José Maria Dias. Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 121-141, jul./dez. 2011

PEREIRA, Moacir. Justiça Federal revoga novo Plano Diretor de Florianópolis. **Blog do Moacir Pereira**, 10 Mar. 2014. Disponível em: http://wp.clicrbs.com.br/moacirpereira/2014/03/10/justica-federal-revoga-novo-plano-diretor-de-florianopolis/?topo=67,2,18,,,67 acesso em 13/11/2021.

PERLATTO, Fernando. Habermas, a esfera pública e o Brasil. **Revista Estudos Políticos** nº 4, p. 78-94, 2012.

PERLATTO, Fernando. Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas: disputas e possibilidades na modernização brasileira. **Revista Sociologia e Política**. v. 23, n; 53, p. 121-145, março, 2015.

PINHEIRO, Janaina Marx; ALVES, Josiane; CASTRO, brenda de; RENA, Natacha. #NãoVaiTerNovaBH: linhas de fuga na produção da cidade neoliberal. **V!RUS**, São Carlos, n. 14, 2017. Disponível em: <http://www.nomads.usp.br/virus/virus14/?sec=4&item=2&lang=pt>. Acesso em: 06 Jun. 2021.

REFOSCO, Cesar Augusto. Operações Urbanas Consorciadas e Enclaves Urbanos. *In*: BECKER, Elizenia Prado (coord). **Estudos sobre o Plano Diretor** – Contribuições técnicas para a revisão do projeto de lei do PDP de Florianópolis. Florianópolis, 2012.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº101/2009, de 23 nov. 2009. Modifica o plano diretor, autoriza o poder executivo a instituir a operação urbana consorciada da região do Porto do Rio e dá outras providências. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/lei-complementar/2009/10/101/lei-complementar-n-101-2009-modifica-o-plano-diretor-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-a-operacao-urbana-consorciada-da-regiao-do-porto-do-rio-e-da-outras-providencias Acessado em 27/03/2021

ROCHA, Danuza Labanca. **O Direito à Cidade e a Organização Social em torno do Plano Diretor de Florianópolis**. 2015. 273 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Centro Socioeconômico, Universdiade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2015.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo . São Paulo : Studio Nobel: Fapesp, 1997

ROSSI, Anna Laura Pereira. **Vazios urbanos em Campinas**: legislação, planejamento e mercantilização da cidade. 2020. 462 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Carlos, 2020.

SABOYA, Renato Tibiriçá de. PD Florianópolis: crônica de uma morte anunciada. **Site Urbanidades**, Florianópolis, abr. 2010. Disponível em: <https://urbanidades.arq.br/2010/04/25/pd-florianopolis--cronica-de-uma-morte-anunciada/> acesso em 21/06/2021

SABOYA, Renato Tibiriçá de; REIS, Almir Francisco; BUENO, Ayrton Portilho. Continuidades e descontinuidades urbanas à beira-mar: uma leitura morfológica e configuracional da área conurbada de Florianópolis**. Oculum ens**. Campinas, v. 13 .n.1, p. 129-152. Jan./jun. 2016.

SALOMÃO, Thaís Mariano Nassif. A informação como poder: entraves e possibilidades. In: ENANPUR - Espaço, Planejamento e Insurgências. 16. 2015. **Anais** [...] Sessão temática 2: Estado, planejamento

e política. Belo Horizonte, 2015.

SALOMÃO, Thaís Mariano Nassif (2017). Discursos de uma disputa: perspectivas para a produção democrática do espaço a partir de uma análise de apropriações dos discursos técnico e participativo. ENANPUR - Desenvolvimento, crise e resistência: quais os caminhos do Planejamento Urbano e Regional? 17. 2017. **Anais** [...] Sessão Temática 10: perspectivas para o planejamento urbano e regional. São Paulo, 21p., 2017.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. **A Natureza da burguesia brasileira em Florestan Fernandes**. São Paulo: Dossiê Brasil. 2001. Disponível em: http://www.fau.usp.br/docentes/depprojeto/c_deak/CD/3publ/01dossiebrasil/bib/sam1-brg/index.html Acesso em 16/07/2019.

SAMPAIO, Juliana Búrigo. **Florianópolis no processo de elaboração de seu plano diretor participativo, entre 2006 e 2004**: um território em disputa. 2016. 240 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

SANTORO, Paula Freire; MACEDO, Sara Messaggi. A (des)articulação dos instrumentos de planejamento urbano sob a ótica das soluções habitacionais: remover, relocar ou indenizar na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo - arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. 3. 2014. **Anais** [...]. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2014.

SANTORO, Paula Freire. O lugar da participação democrática na construção de planos diretores: a experiência de São Paulo para iniciar um diálogo com Curitiba. In: COELHO, Luana Xavier Pinto (org.). **O mito do planejamento democrático**: reflexões a partir de Curitiba. Curitiba: Terra de Direitos, 2015, pp. 25-31.

SANTOS, André Luiz; PEREIRA, Elson Manoel. As condições para um planejamento urbano participativo. In: Elson Manoel Pereira. (Org.). **A Alegoria da Participação**: planos diretores pós-Estatuto da Cidade. 1. ed. Florianópolis: Editora Insular, 2015, p. 21-31

SANTOS, Rosane Rebeca de Oliveira (2013). **O planejamento da cidade é o planejamento dos jogos?** O megaevento olímpico como instrumento de (re)ordenação do território carioca. 2013, 125p. Disseretação (Mestrado) – Faculdade de Aquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTOS, Samuel Steiner. Da crise urbana à crise do planejamento urbano: qual papel para os quadros técnicos do planejamento urbano institucionalizado? In: Elson Manoel Pereira. (Org.). **A Alegoria da Participação**: planos diretores pós-Estatuto da Cidade. 01ed.Florianópolis: Editora Insular, 2015a, p. 33-49

SANTOS, Samuel Steiner dos. **Entre transformações e permanências**: os institutos de planejamento urbano de Florianópolis e Joinville. 2015. 627p. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015b.

SANTOS, Wanderson Barbosa dos. Participação coletiva e arenas de deliberação – Sobre o conceito de esfera pública em Jürgen Habermas. **Revista Abordagens**, João Pessoa, v.1, n. 2, ago./dez. 2019

SCHWARZ, Roberto. As ideias fora do lugar. *In*: SCHWARZ, R. **Ao vencedor as batatas**. São Paulo:

Duas Cidades, 1992. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=995839 acessado em 16/07/2019

SILVA, Angela dos Santos. **Operação Urbana Consorciada Água Espraiada**: análise de política pública para implantação de projetos de habitação de interesse social no setor Jabaquara ano 2001-2012. 2015. 210p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - São Paulo, 2015. 210p.

SILVA, Marcelle Borges Lemes da. **Os grandes projetos e as políticas de desenvolvimento urbano**: estudo sobre a operação urbana Linha Verde em Curitiba 2018. 107p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Setor de Tecnologia, Universidade Federal do paraná, Curitiba, 2018.

SILVA, Sílvio Domingos Mendes da. **O papel do poder público local nos processos participativos de planos diretores em Santa Catarina**. 2014. 349p. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

SILVA, Sílvio Domingos Mendes da. Vontade política e condições institucionais: o papel do Estado no planejamento urbano participativo. In: Elson Manoel Pereira. (Org.). **A Alegoria da Participação**: planos diretores pós-Estatuto da Cidade. 01ed.Florianópolis: Editora Insular, 2015, p. 51-72

SILVA, Marcio Rufino (2013). **A reprodução do urbano nas tramas da metrópole**: Operação Urbana Consorciada Vila Sônia. 2013. 455p. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SIQUEIRA, Marina Toneli (2014). Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo. **Cadernos metrópole**, São Paulo, v. 16, n. 32, pp. 391-415. http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3205

SIQUEIRA, Marina Toneli (2017). Captura de mais valia do solo e reforma urbana: o caso da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. Congreso iberoamericano de suelo urbano, 3. 2017. **Anais** [...] Curitiba: El Colegio Mexiquense AC/UFPR/PUC-PR/Universidade Positivo, 2017.

SIQUEIRA, Marina Toneli; CHAVES, Larissa Siqueira; GONÇALVES, Ana Letícia Saquete. O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 37-61, jul./dez. 2020.

SIQUEIRA, Marina Toneli; LOPES, Anna Flávia Pereira; BURATTO, Julia Hoffmann (2019). Grandes projetos urbanos à procura de um plano de cidade: Contradições e fragilidades na elaboração de operações urbanas consorciadas em Florianópolis, SC. ENANPUR. 18. 2019. **Anais** [...]. Natal: ANPUR, 2019.

SIQUEIRA, Marina Toneli; SCHLEDER, Carolina Silva e Lima (2021). Operações Urbanas Consorciadas em Balneário Camboriú: o desvirtuamento do solo criado. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 787-808 https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5115

SIQUEIRA, M. T.; SCHLEDER, Carolina Silva e Lima; MAGNANTI, Isabella. Áreas de Urbanização Especial: As possibilidades e os entraves na implementação de novos instrumentos de planejamento urbano em Florianópolis, SC. ENANPUR, 18. 2019. **Anais** [...]. Natal: ANPUR, 2019.

SMOLKA, M. (2011) Housing Informality: An Economist's Perspective on Urban Planning. *In*: **The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

STROHER, Laisa Eleonora Maróstica. Operações urbanas consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário no Brasil? **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 455-477, 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3905 Acesso em 27/03/2021

STROHER, Laisa Eleonora Maróstica; DIAS, Nílcio Regueira. Operações Urbanas Consorciadas 2.0: origem e performatividade de um modelo em constante adaptação. ENANPUR. 18. 2019. **Anais** [...] Natal: ANPUR, 2019.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação silenciosa**: investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000). 1. Ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2015.

TANAKA, Giselle (2017). Planejamento e Conflitos Sociais: reflexões a partir de lutas urbanas. ENANPUR. 17. 2017. **Anais** [...] São Paulo, ANPUR, 2017.

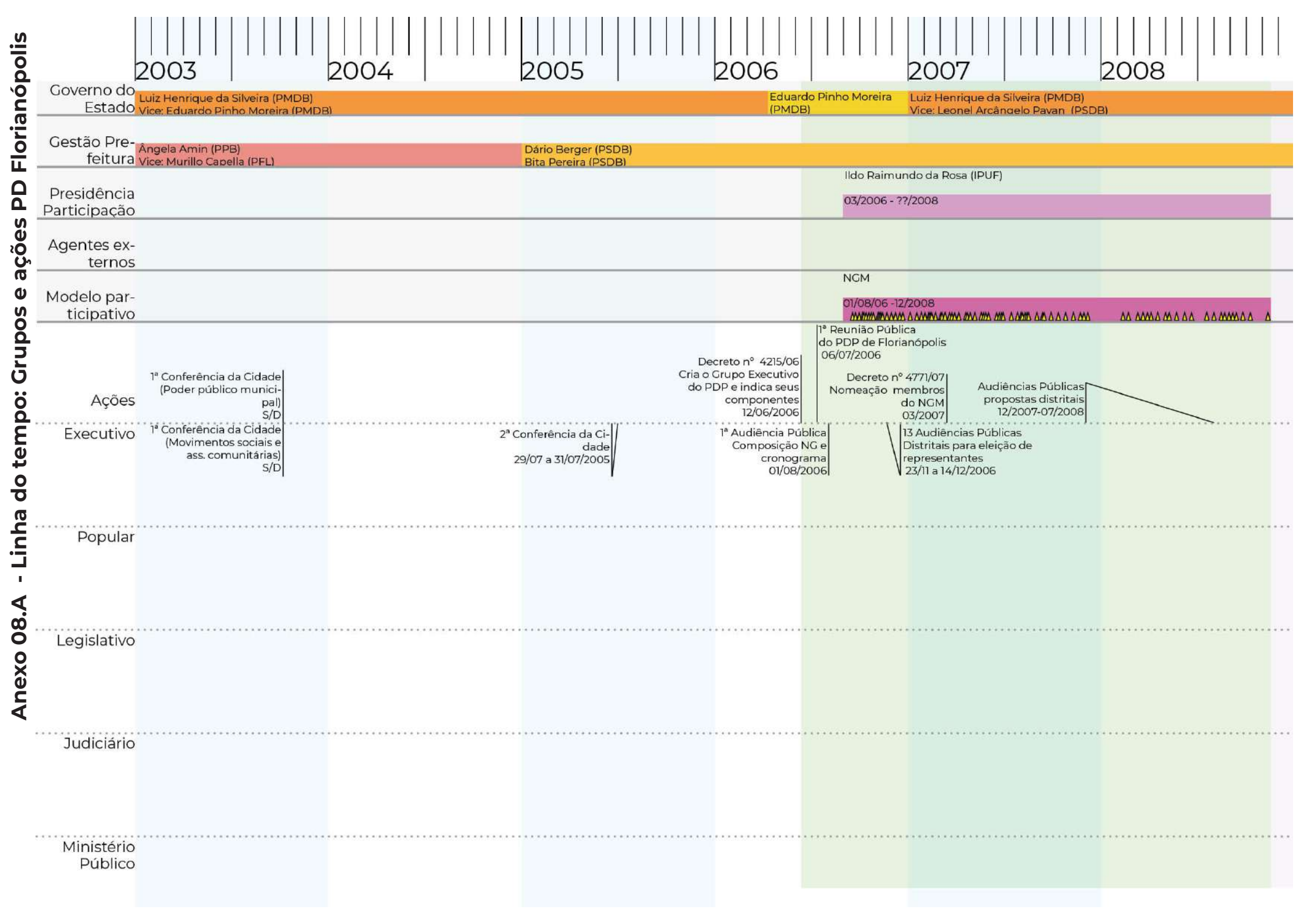
VARGAS de FARIA, José Ricardo. Planejamento urbano politizado e ideologia: o papel dos planos diretores participativos no discurso da reforma urbana. ENANPUR - Espaço, planejamento e insurgências. 16. 2015. **Anais** [...]. Sessão Temática 7: Dinâmica Imobiliária, habitação e regulação urbana. Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

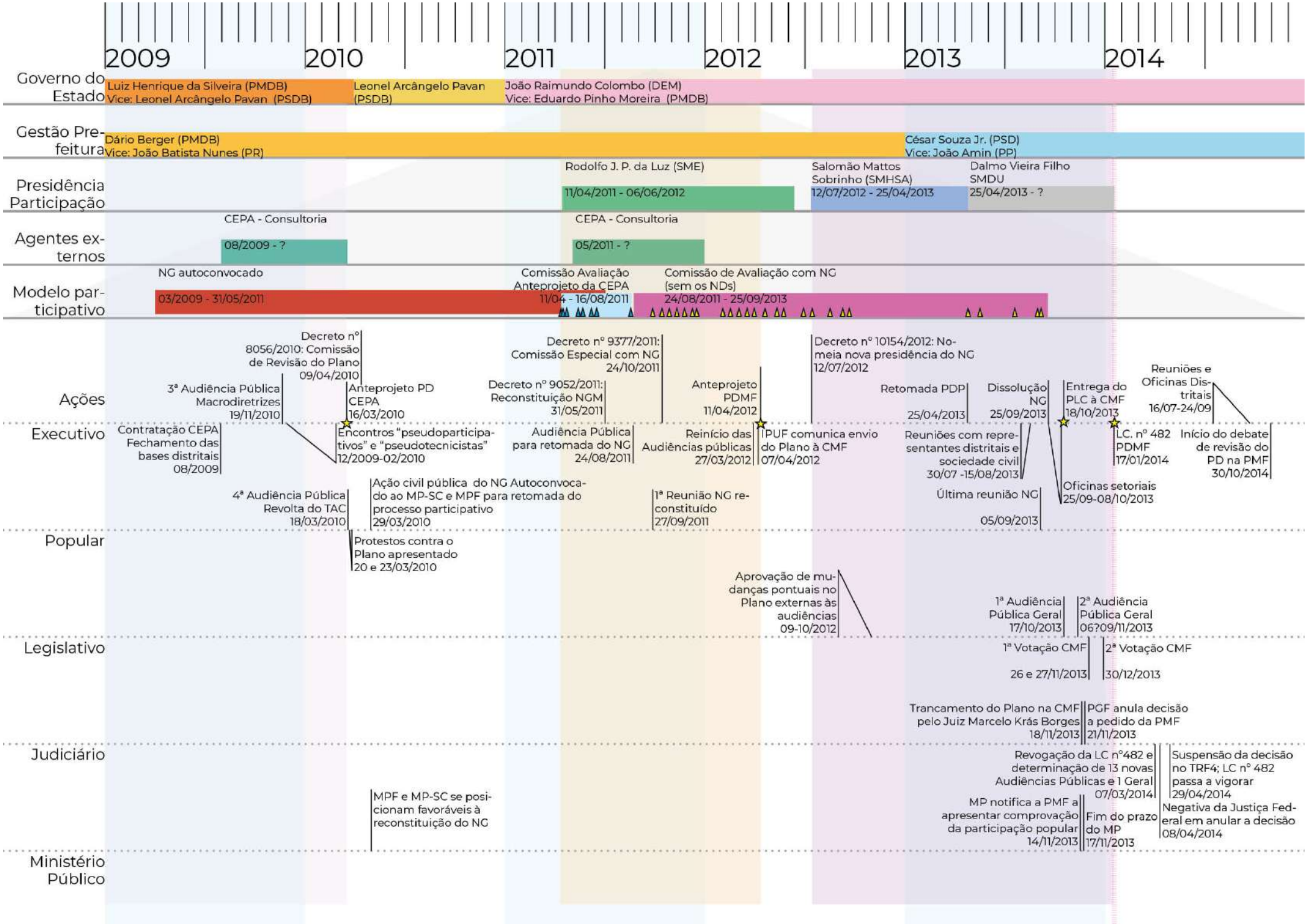
VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo : Studio Nobel : FAPESP : Lincoln Institute, 1998. 373 p.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. A terra como capital (ou a terra-localização). **Revista Espaço & Debates**, Ano V, nº 16, p. 5 -13, 1985.

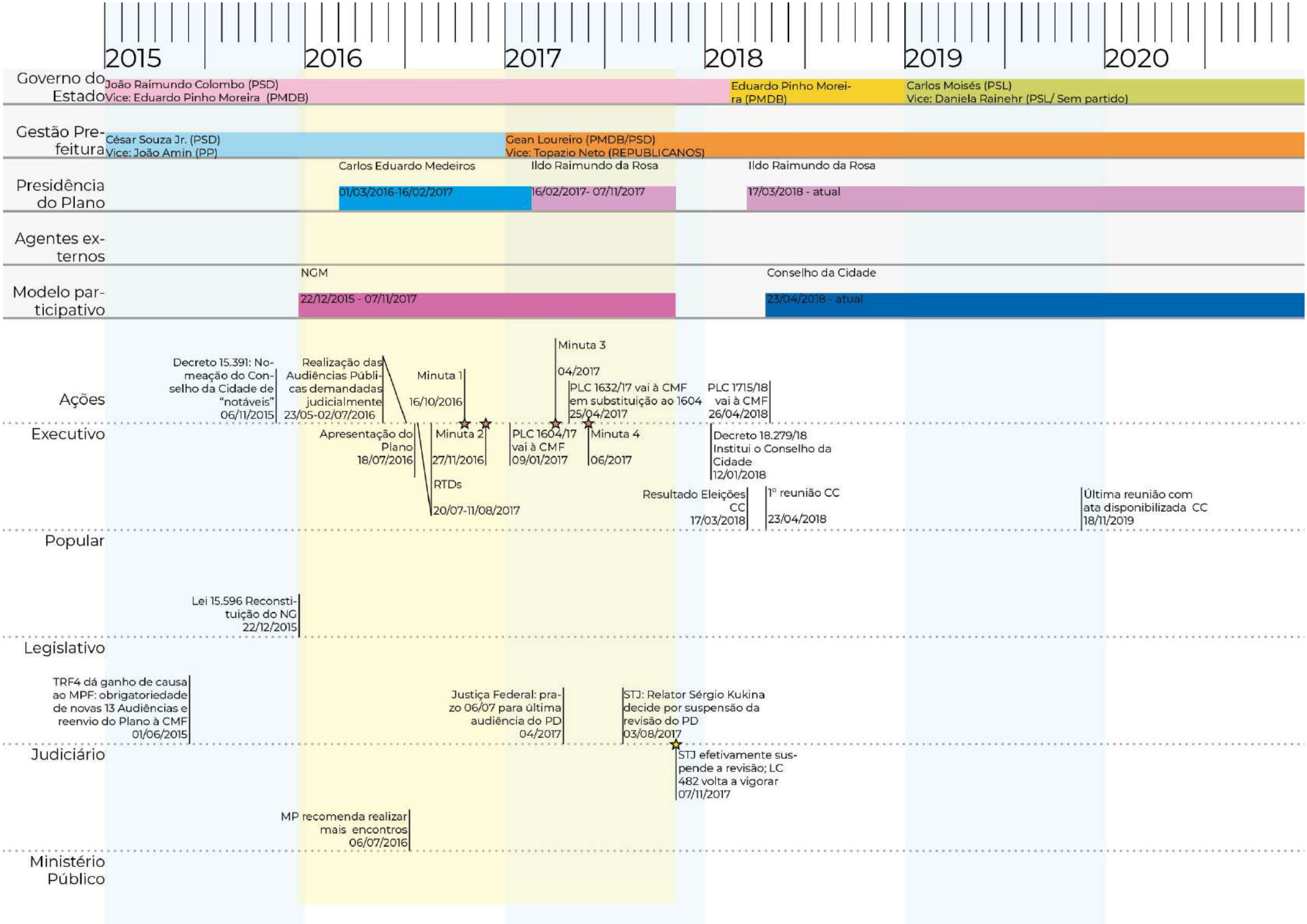
VILLAÇA, Flávio José Magalhães. O território e a dominação social. **Revista Margem Esquerda - ensaios marxistas** n. 24, p. 31-36. São Paulo: Boitempo editorial, jun. 2015

WOLFF, Edson Avila. **As bases de um planejamento urbano participativo em Florianópolis**: os últimos anos de elaboração do Plano Diretor do Distrito Sede de 1997. 2015. 364p. Dissertação (Mestrado em História e Arquitetura da Cidade) - Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.


Anexo 08.A - Linha do tempo: Grupos e ações PD Florianópolis
2003
2004
2005
2006
2007
2008
Governo do Estado
Luiz Henrique da Silveira (PMDB)
Vice: Eduardo Pinho Moreira (PMDB)
Eduardo Pinho Moreira (PMDB)
Luiz Henrique da Silveira (PMDB)
Vice: Leonel Arcângelo Pavan (PSDB)
Gestão Prefeitura
Ângela Amin (PPB)
Vice: Murillo Capella (PFL)
Dário Berger (PSDB)
Bita Pereira (PSDB)
Presidência Participação
Ildo Raimundo da Rosa (IPUF)
03/2006 - ??/2008
Agentes externos
Modelo participativo
NGM
01/08/06 -12/2008
Ações
Executivo
1ª Conferência da Cidade (Poder público municipal) S/D
1ª Conferência da Cidade (Movimentos sociais e ass. comunitárias) S/D
2ª Conferência da Cidade 29/07 a 31/07/2005
Decreto nº 4215/06 Cria o Grupo Executivo do PDP e indica seus componentes 12/06/2006
1ª Reunião Pública do PDP de Florianópolis 06/07/2006
1ª Audiência Pública Composição NG e cronograma 01/08/2006
Decreto nº 4771/07 Nomeação membros do NGM 03/2007
13 Audiências Públicas Distritais para eleição de representantes 23/11 a 14/12/2006
Audiências Públicas propostas distritais 12/2007-07/2008
Popular
Legislativo
Judiciário
Ministério Público


Anexo 08.B - Linha do tempo: Grupos e ações PD Florianópolis
2009
2010
2011
2012
2013
2014
Governo do Estado
Luiz Henrique da Silveira (PMDB)
Vice: Leonel Arcângelo Pavan (PSDB)
Leonel Arcângelo Pavan (PSDB)
João Raimundo Colombo (DEM)
Vice: Eduardo Pinho Moreira (PMDB)
Gestão Prefeitura
Dário Berger (PMDB)
Vice: João Batista Nunes (PR)
César Souza Jr. (PSD)
Vice: João Amin (PP)
Presidência Participação
Rodolfo J. P. da Luz (SME)
11/04/2011 - 06/06/2012
Salomão Mattos Sobrinho (SMHSA)
12/07/2012 - 25/04/2013
Dalmo Vieira Filho SMDU
25/04/2013 - ?
Agentes externos
CEPA - Consultoria
08/2009 - ?
CEPA - Consultoria
05/2011 - ?
Modelo participativo
NG autoconvocado
03/2009 - 31/05/2011
Comissão Avaliação Anteprojeto da CEPA
11/04 - 16/08/2011
Comissão de Avaliação com NG (sem os NDs)
24/08/2011 - 25/09/2013
Ações
Executivo
Popular
Legislativo
Judiciário
Ministério Público
Contratação CEPA Fechamento das bases distritais 08/2009
3ª Audiência Pública Macrodiretrizes 19/11/2010
Decreto nº 8056/2010: Comissão de Revisão do Plano 09/04/2010
Anteprojeto PD CEPA 16/03/2010
Encontros "pseudoparticipativos" e "pseudotecnicistas" 12/2009-02/2010
4ª Audiência Pública Revolta do TAC 18/03/2010
Ação civil pública do NG Autoconvocado ao MP-SC e MPF para retomada do processo participativo 29/03/2010
Protestos contra o Plano apresentado 20 e 23/03/2010
MPF e MP-SC se posicionam favoráveis à reconstituição do NG
Decreto nº 9052/2011: Reconstituição NGM 31/05/2011
Decreto nº 9377/2011: Comissão Especial com NG 24/10/2011
Audiência Pública para retomada do NG 24/08/2011
1ª Reunião NG reconstituído 27/09/2011
Anteprojeto PDMF 11/04/2012
Reinício das Audiências públicas 27/03/2012
IPUF comunica envio do Plano à CMF 07/04/2012
Aprovação de mudanças pontuais no Plano externas às audiências 09-10/2012
Decreto nº 10154/2012: Nomeia nova presidência do NG 12/07/2012
Retomada PDP 25/04/2013
Reuniões com representantes distritais e sociedade civil 30/07 -15/08/2013
Última reunião NG 05/09/2013
Dissolução NG 25/09/2013
Oficinas setoriais 25/09-08/10/2013
Entrega do PLC à CMF 18/10/2013
Reuniões e Oficinas Distritais 16/07-24/09
LC. nº 482 PDMF 17/01/2014
Início do debate de revisão do PD na PMF 30/10/2014
1ª Audiência Pública Geral 17/10/2013
2ª Audiência Pública Geral 06?09/11/2013
1ª Votação CMF 26 e 27/11/2013
2ª Votação CMF 30/12/2013
Trancamento do Plano na CMF pelo Juiz Marcelo Krás Borges 18/11/2013
PGF anula decisão a pedido da PMF 21/11/2013
Revogação da LC nº482 e determinação de 13 novas Audiências Públicas e 1 Geral 07/03/2014
Suspensão da decisão no TRF4; LC nº 482 passa a vigorar 29/04/2014
MP notifica a PMF a apresentar comprovação da participação popular 14/11/2013
Fim do prazo do MP 17/11/2013
Negativa da Justiça Federal em anular a decisão 08/04/2014

Anexo 08.C - Linha do tempo: Grupos e ações PD Florianópolis



Anexo 01 - Relações entre os zoneamentos 1997 - 2014

TIPO	ZONA	MAX. PAVIMENTOS	TO	TI	IA/CA						DENSIDADE	A MIN LOTE
		nº	%	%	MÍN.	BÁSICO	ADD. SUBSOLO	ADD. OODC	ADD. TDC	MÁX.	HAB/HA	m²
TURISMO	ATR-1	2	20	N/C	N/C	N/C	0,3	N/C	N/C	N/C	40	1500
	ATR-2	2	35	N/C	N/C	N/C	0,7	N/C	N/C	N/C	85	720
	ATR-3	2	40	N/C	N/C	N/C	0,8	N/C	N/C	N/C	145	450
	ATR-4	2	50	N/C	N/C	N/C	1	N/C	N/C	N/C	175	360
	ATR-5	4	*	N/C	N/C	N/C	1,3	N/C	N/C	N/C	420	360
	ATR-6	8	*	N/C	N/C	N/C	2,3	N/C	N/C	N/C	745	570
	ATR-7	12	*	0	0	0	3	0	0	N/C	975	1020
	ATE-1	2	50	0	0	0	2	0	0	N/C	215	450
	ATE-2	6	*	0	0	0	6	0	0	N/C	390	720
	ATT-3	8	*	N/C	N/C	N/C	8	N/C	N/C	N/C	495	1080
MISTO	AMC-1	2	45	N/C	N/C	N/C	0,9	N/C	N/C	N/C	1,6	230
	AMC-2	2	50	N/C	N/C	1	N/C	N/C	N/C	N/C	1,6	255
	AMC-3	4	*	N/C	N/C	N/C	1,3	N/C	N/C	N/C	2,2	530
	AMC-4	6	*	N/C	N/C	N/C	1,8	N/C	N/C	N/C	2,8	710
	AMC-5	8	*	N/C	N/C	N/C	2,3	N/C	N/C	N/C	3,3	855
	AMC-6	12	*	N/C	N/C	1	N/C	N/C	N/C	N/C	4,1	1095
	AMS	2	60	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1,2	175
	AS	2	60	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1,2	225
	AMR	2	50	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1	185
RESIDENCIAL	ARE-1	2	10	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,1	15
	ARE-2	2	15	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,2	20
	ARE-3	2	20	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,3	40
	ARE-4	2	35	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,7	85
	ARE-5	2	40	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,8	135
	ARE-6	2	50	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1	165
	ARP-1	2	20	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,3	40
	ARP-2	2	35	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,7	85
	ARP-3	2	40	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,8	145
	ARP-4	2	50	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1	175
	ARP-5	4	*	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1,3	420
	ARP-6	8	*	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	2,3	745
	ARP-7	12	*								3	975
	ARP-0	2	50	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1	325
VERDE	APL	2	10	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,1	15
	AER	2	15	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,2	10
	APP											

ZONA	MAX. PAVIMENTOS	TO	TI	IA/CA						DENSIDADE	A MIN LOTE
	nº	%	%	MÍN.	BÁSICO	ADD. SUBSOLO	ADD. OODC	ADD. TDC	MÁX.	HAB/HA	m²
ATR-1	2	20	N/C	N/C	N/C	0,3	N/C	N/C	N/C	40	1500
ATR-2	2	35	N/C	N/C	N/C	0,7	N/C	N/C	N/C	85	720
ATR-3	2	40	N/C	N/C	N/C	0,8	N/C	N/C	N/C	145	450
ATR-4	2	50	N/C	N/C	N/C	1	N/C	N/C	N/C	175	360
ATR-5	4	*	N/C	N/C	N/C	1,3	N/C	N/C	N/C	420	360
ATR-6	8	*	N/C	N/C	N/C	2,3	N/C	N/C	N/C	745	570
ATR-7	12	*	0	0	0	3	0	0	N/C	975	1020
ATE-1	2	50	0	0	0	2	0	0	N/C	215	450
ATE-2	6	*	0	0	0	6	0	0	N/C	390	720
ATT-3	8	*	N/C	N/C	N/C	8	N/C	N/C	N/C	495	1080
AMC-1	2	45	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1,6	230
AMC-2	2	50	N/C	N/C	1	N/C	N/C	N/C	N/C	1,6	255
AMC-3	4	*	N/C	N/C	1,3	N/C	N/C	N/C	N/C	2,2	530
AMC-4	6	*	N/C	N/C	1,8	N/C	N/C	N/C	N/C	2,8	710
AMC-5	8	*	N/C	N/C	2,3	N/C	N/C	N/C	N/C	3,3	855
AMC-6	12	*	N/C	N/C	3	N/C	N/C	N/C	N/C	4,1	1095
AMS	2	60	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1,2	175
AS	2	60	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1,2	225
AMR	2	50	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1	185
ARE-1	2	10	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,1	15
ARE-2	2	15	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,2	20
ARE-3	2	20	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,3	40
ARE-4	2	35	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,7	85
ARE-5	2	40	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,8	135
ARE-6	2	50	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1	165
ARP-1	2	20	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,3	40
ARP-2	2	35	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,7	85
ARP-3	2	40	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,8	145
ARP-4	2	50	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1	175
ARP-5	4	*	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1,3	420
ARP-6	8	*	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	2,3	745
ARP-7	12	*								3	975
ARP-0	2	50	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1	325
APL	2	10	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,1	15
AER	2	15	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,2	10
APP											

ZONA	MAX. PAVIMENTOS	TO	TI	IA/CA						DENSIDADE	A MIN LOTE
	nº	%	%	MÍN.	BÁSICO	ADD. SUBSOLO	ADD. OODC	ADD. TDC	MÁX.	HAB/HA	m²
ZMC-A3	16	60	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	4	500	2000
ZMC-A2	12	50	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	3	350	1500
ZMC-A1	6	50	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2	250	1000
ZMC-M3	8	50	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	3	350	1000
ZMC-M2	6	50	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2	250	800
ZMC-M1	4	40	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	450
ZMC-B3	6	40	40	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2	250	800
ZMC-B2	4	40	40	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	450
ZMC-B1	2	60	20	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	1	100	450
ZMS-A3	12	60	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	4	500	1500
ZMS-A2	8	60	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	3	350	1000
ZMS-A1	4	50	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	600
ZMS-M3	6	50	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2	250	1000
ZMS-M2	4	50	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2	150	600
ZMS-M1	3	30	30	0,25	0,75	N/C	N/C	N/C	0,75	50	450
ZMS-B3	4	50	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	800
ZMS-B2	4	40	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,25	100	600
ZMS-B1	3	40	30	N/A	1	N/C	N/C	N/C	1	75	450
ZMR-A3	10	50	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2,5	350	1500
ZMR-A2	6	50	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2	200	800
ZMR-M3	4	40	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,25	125	600
ZMR-M2	6	50	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2,5	250	1000
ZMR-M1	4	40	40	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,25	125	600
ZMR-B3	3	30	30	0,19	0,75	N/C	N/C	N/C	0,75	75	450
ZMR-B2	4	40	40	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	800
ZMR-B1	2	30	30	0,13	0,5	N/C	N/C	N/C	0,5	50	450
ZR-M3	6	40	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	800
ZR-M2	4	40	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,25	100	450
ZR-M1	3	40	30	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	1	100	450
ZR-B2	4	40	40	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	100	450
ZR-B3	3	30	50	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	1	100	450
ZR-B1	3	30	50	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,75	50	450
ZR-MB3	3	50	40	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,75	75	450
ZR-MB2	2	25	60	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,5	50	450
ZR-MB1	2	20	60	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,25	20	450
ZEIS 1	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
ZEIS 2	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
ZEIS 3	N/C	50	N/C	N/C	1	N/C	N/C	N/C	N/C	250	*
ZRU1	3	40	30	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	1	75	450
ZRU2	2	25	60	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,5	50	450
AVL	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
ZAN1	4	10	80	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,1	20	10000
ZAN1.A	16	50 (A)	30	N/A	0	N/C	N/C	N/C	0,5	500	5000*
ZAN2	3	5	85	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,1	20	5000
ZNN											

ZONA	MAX. PAVIMENTOS	TO	TI	IA/CA						DENSIDADE	A MIN LOTE
	nº	%	%	MÍN.	BÁSICO	ADD. SUBSOLO	ADD. OODC	ADD. TDC	MÁX.	HAB/HA	m²
ZMC-1	16	60 (A)	80	1	1	N/C	N/C	N/C	4	500	2000
ZMC-2	12	50 (A)	80	1	1	N/C	N/C	N/C	3	400	1500
ZMC-4	6	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	2	300	800
ZMC-3	8	50 (A)	70	1	1	N/C	N/C	N/C	3	450	1000
ZMC-5	4	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	1,5	225	450
ZMC-7	2	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	1	500	450
ZMC-6	2	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	1	150	450
ZMS-1	12	60	80	1	1	N/C	N/C	N/C	4	500	1500
ZMS-2	8	60	80	1	1	N/C	N/C	N/C	3	400	1000
ZMS-3	6	50	80	1	1	N/C	N/C	N/C	2	300	1000
ZMS-4	4	50	80	1	1	N/C	N/C	N/C	1,5	225	600
ZMS-5	3	40	70	0,5	0,75	N/C	N/C	N/C	1	125	450
ZMR-1	10	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2,5	400	1500
ZMR-2	6	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2,5	400	1000
ZMR-3	4	50	60	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	225	600
ZMR-4	3	40	60	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1	150	450
ZR-1	4	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	225	450
ZR-2	3	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1	125	450
ZR-3	2	40	60	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1	100	450
ZR-4	2	30	40	0,25	0,75	N/C	N/C	N/C	1	75	450
ZEIS	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
ZAN 3	2	5	/ 4	N/A	0,05	N/C	N/C	N/C	0,1	N/A	N/A
ZAN 2	3	5	15	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,05	10	5000
ZAN 1.B	2	5	15	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,05	10	vedado
ZAN 1.A	14	vedado	75	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,3 (B)	75	5000*
ZAN 1	2	5	20	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,05	10	25000
ZAN 1	3	5	20	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,1	25	25000
ZRU-2	2	30	40	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,5	75	450
ZRU-1	2	5	10	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,5	20	10000
ZNN											

ZONA	MAX. PAVIMENTOS	TO	TI	IA/CA						DENSIDADE	A MIN LOTE
	nº	%	%	MÍN.	BÁSICO	ADD. SUBSOLO	ADD. OODC	ADD. TDC	MÁX.	HAB/HA	m²
AMC-2.5	2	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	1	150	450
AMC-4.5	4	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	1,5	225	450
AMC-6.5	6	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	2	300	800
AMC-8.5	8	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	3	400	1000
AMC-10.5	10	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	3	450	1200
AMC-12.5	12	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	3	450	1500
AMC-16.5	16	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	4	500	2000
AMS-2.5	2	50	70	0,5	1	N/C	N/C	N/C	1	100	450
AMS-3.5	3	50	70	0,5	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	450
AMS-4.5	4	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	1,5	225	600
AMS-6.5	6	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	2	300	1000
AMS-8.6	8	60	80	1	1	N/C	N/C	N/C	3	400	1000
AMS-10.6	10	60	80	1	1	N/C	N/C	N/C	4	450	1200
AMS-12.6	12	60	80	1	1	N/C	N/C	N/C	4	500	1500
ARM-2.5	2	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1	100	360
ARM-3.5	3	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	360
ARM-4.5	4	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	225	600
ARM-6.5	6	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2,5	400	800
ARM-12.5	12	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	3,5	500	1500
ARP-2.4	2	40	60	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1	100	360
ARP-2.5	2	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1	100	360
ARP-3.5	3	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	360
ARP-4.5	4	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	225	450
ARP-12.5	12	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	3,5	500	1500
ZEIS	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
APL	2	10	15	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,1	N/C	N/C
AVL	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
AMR-2.05	2	5	15	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,5	N/A	10000
AMR-2.30	2	30	50	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,5	N/A	450
APP											

ZONA	MAX. PAVIMENTOS	TO	TI	IA/CA						DENSIDADE	A MIN LOTE
	nº	%	%	MÍN.	BÁSICO	ADD. SUBSOLO	ADD. OODC	ADD. TDC	MÁX.	HAB/HA	m²
ATR-2.1	2	50	70	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
ATR-3.5	2	50	70	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
ATR-3.4	3	40	60	0,25	1	1,2	0	0,4	1,6	340	360
ATR-3.5	3	50	70	0,25	1	1,5	0	0,5	2	340	360
ATR-4.5	4	50	70	0,25	1	2	0	0,5	2,5	410	450
ATR-5.5	5	50	70	0,25	1	2,5	0	0,5	3	490	450
ATR-6.5	5	50	70	0,25	1	2,5	0,46	0,8	3,76	560	600
ATT-3.5	2	50	70	0	1	1	0	0,5	1,5	210	360
ATT-6.5	5	50	70	0	1	2,5	0	0,5	3	400	600
AMC 2.5	2	50	70	1	1	2	0	1	3	190	450
AMC 3.5	3	50	70	1	1	2,5	0	1	3,5	300	450
AMC 4.5	4	50	70	1	1	3	0	1	4	370	450
AMC 5.5	5	50	70	1	1	3,5	0	1	4,5	430	450
AMC 6.5	6	50	70	1	1	3,36	0	1	4,36	660	600
AMC 8.5	6	50	70	1	1	3,36	0,56	1	4,92	720	750
AMC 10.5	8	50	70	1	1	3,92	0,48	1	5,4	830	750
AMC 12.5	10	50	70	1	1	4,4	0,4	1	5,8	910	750
AMC 14.5	11	50	70	1	1	4,61	0,51	1	6,12	950	900
AMC 16.5	12	50	70	1	1	4,8	0,56	1	6,36	1020	1050
AMS 2.5	2	50	70	0,5	1	1,6	0	0,8	2,4	130	450
AMS 3.5	3	50	70	0,5	1	2,1	0	0,8	2,9	210	450
AMS 4.5	4	50	70	0,5	1	2,6	0	0,8	3,4	260	600
AMS 5.5	5	50	70	0,5	1	3,1	0	0,8	3,9	310	600
AMS 6.5	6	50	70	0,5	1	2,96	0	0,8	3,76	470	750
AMS 8.5	6	50	80	0,5	1	2,96	0,56	0,8	4,32	510	900
AMS 10.5	8	50	80	0,5	1	3,52	0,48	0,8	4,8	590	900
AMS 12.5	10	50	80	0,5	1	4	0,4	0,8	5,2	650	900
AMS 14.5	11	50	80	0,5	1	4,21	0,51	0,8	5,52	710	900
AMS 16.5	12	50	80	0,5	1	4,4	0,56	0,8	5,76	800	1050
ARM 2.4	2	40	60	0,25	1	1	0	0,4	1,4	210	360
ARM 2.5	2	50	70	0,25	1	1	0	0,5	1,5	210	360
ARM 3.4	3	40	60	0,25	1	1,2	0	0,4	1,6	300	450
ARM 3.5	3	50	70	0,25	1	1,5	0	0,5	2	300	450
ARM 4.5	4	50	70	0,25	1	2	0	0,5	2,5	370	450
ARM 5.5	5	50	70	0,25	1	2,5	0	0,5	3	430	450
ARM 6.5	5	50	70	0,25	1	2,5	0,46	0,8	3,76	660	600
ARM 8.5	6	50	80	0,25	1	2,96	0,56	0,8	4,32	720	750
ARM 10.5	8	50	80	0,25	1	3,52	0,48	0,8	4,8	830	750
ARM 12.5	10	50	70	0,25	1	4	0,4	0,8	5,2	910	900
ARM 14.5	11	50	70	0,25	1	4,21	0,51	0,8	5,52	910	900
ARM 16.5	12	50	70	0,25	1	4,4	0,56	0,8	5,76	910	900
ARP 2.3	2	30	50	0,2	1	1	0	0,3	1,3	70	600
ARP 2.4	2	40	60	0,2	1	1	0	0,4	1,4	70	360
ARP 2.5	2	50	70	0,2	1	1	0	0,5	1,5	110	360
ARP 3.5	3	50	70	0,2	1	1,5	0	0,5	2	340	360
ARP 4.4	4	40	60	0,2	1	1,6	0	0,4	2	380	450
ARP 4.5	4	50	70	0,2	1	2	0	0,5	2,5	420	450
ARP 5.5	5	50	70	0,2	1	2,5	0	0,5	3	490	450
ARP 6.5	6	50	70	0,2	1	2,36	0	0,5	2,86	570	600
ARP 8.5	6	50	80	0,2	1	2,36	1,16	0,8	4,32	630	750
ARP 10.5	8	50	80	0,2	1	3,52	0,48	0,8	4,8	750	750
ARP 12.5	10	50	70	0,2	1	4	0,4	0,8	5,2	850	900
ZEIS	4	60	80	1	1	1,3	0	0	1,3	800	40
APL	2	10	15	0	0,1	0,1	0	0	0,1	15	s/ parcel.
AVL	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
ARR	2	15	25	0	0,3	0,3	0	0	0,3	20	5000
AUE	2	15	25	0	0,1	0,1	0	0	0,1	15	s/parcel.
APP											

Anexo 02 - Tabela de uso e ocupação PD 1997

ANO	MACROZONA	ZONA	TIPO	DESCRIÇÃO	ALTURA			INDICES CONSTRUTIVOS								DENSIDADE	REGRAMENTO LOTE				REGRAMENTO URBANIZAÇÃO		
					MAX. PAVIMENTOS	ADD. TDC	H MAX FACHADA/ CUMEEIRA	TO	TI	IA/CA							A MIN LOTE	RELAÇÃO TESTADA/COMP. LOTE	TESTADA MIN.	A MIN. LOTES NOVOS	A MAX. QUARTEIRÃO	TESTADA/ COMP. QUARTEIRÃO	A MAX GLEBA CONDO.
					nº		m	%	%	MÍN.	BÁSICO	ADD. SUBSOLO	ADD. OODC	ADD. TDC	MÁX.	HAB/Ha	m²	m	m	ha	ha		ha
1997	Áreas de Usos Urbanos	ATR-1	TURISTICO	Área Turística Residencial	2	N/A	N/C	20	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,3	40	1500	N/C	22	N/C	N/C	N/C	N/C
		ATR-2	TURISTICO		2	N/A	N/C	35	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,7	85	720	N/C	17	N/C	N/C	N/C	N/C
		ATR-3	TURISTICO		2	N/A	N/C	40	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,8	145	450	N/C	15	N/C	N/C	N/C	N/C
		ATR-4	TURISTICO		2	N/A	N/C	50	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1	175	360	N/C	12	N/C	N/C	N/C	N/C
		ATR-5	TURISTICO		4	6	N/C	*	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1,3	420	360	N/C	12	N/C	N/C	N/C	N/C
		ATR-6	TURISTICO		8	12	N/C	*	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	2,3	745	570	N/C	19	N/C	N/C	N/C	N/C
		ATR-7	TURISTICO		12	N/A		*				N/C			3	975	1020		30				
		ATE-1	TURISTICO	Área Turística Exclusiva	2	N/A		50				N/C			2	215	450		15				
		ATE-2	TURISTICO		6	N/A		*				N/C			6	390	720		17				
		ATE-3	TURISTICO		8	N/A	N/C	*	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	8	495	1080	N/C	30	N/C	N/C	N/C	N/C
		AMC-1	MISTO	Área Mista Comercial	2	N/A	N/C	45	N/C	N/C	0,9	N/C	N/C	N/C	1,6	230	450	N/C	15	N/C	N/C	N/C	N/C
		AMC-2	MISTO		2	N/A	N/C	50	N/C	N/C	1	N/C	N/C	N/C	1,6	255	360	N/C	12	N/C	N/C	N/C	N/C
		AMC-3	MISTO		4	6	N/C	*	N/C	N/C	1,3	N/C	N/C	N/C	2,2	530	360	N/C	12	N/C	N/C	N/C	N/C
		AMC-4	MISTO		6	9	N/C	*	N/C	N/C	1,8	N/C	N/C	N/C	2,8	710	450	N/C	15	N/C	N/C	N/C	N/C
		AMC-5	MISTO		8	12	N/C	*	N/C	N/C	2,3	N/C	N/C	N/C	3,3	855	600	N/C	20	N/C	N/C	N/C	N/C
		AMC-6	MISTO		12	18	N/C	*	N/C	N/C	3	N/C	N/C	N/C	4,1	1095	1020	N/C	30	N/C	N/C	N/C	N/C
		MAS	MISTO	Área Mista Serviços	2	N/A	N/C	60	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1,2	175	1500	N/C	25	N/C	N/C	N/C	N/C
		AS	MISTO	Área de Serviços	2	N/A	N/C	60	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1,2	225	s/parc.	N/C	s/parc.	N/C	N/C	N/C	N/C
		AMR	MISTO	Área Mista Rural	2	N/A	N/C	50	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1	185	450	N/C	15	N/C	N/C	N/C	N/C
		ARE-1	RESIDENCIAL	Área Residencial Exclusiva	2	N/A	N/C	10	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,1	15	5000	N/C	35	N/C	N/C	N/C	N/C
		ARE-2	RESIDENCIAL		2	N/A	N/C	15	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,2	20	3000	N/C	29	N/C	N/C	N/C	N/C
		ARE-3	RESIDENCIAL		2	N/A	N/C	20	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,3	40	1500	N/C	22	N/C	N/C	N/C	N/C
		ARE-4	RESIDENCIAL		2	N/A	N/C	35	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,7	85	720	N/C	17	N/C	N/C	N/C	N/C
		ARE-5	RESIDENCIAL		2	N/A	N/C	40	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,8	135	450	N/C	15	N/C	N/C	N/C	N/C
		ARE-6	RESIDENCIAL		2	N/A	N/C	50	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1	165	360	N/C	12	N/C	N/C	N/C	N/C
		ARP-1	RESIDENCIAL	Área Residencial Predominante	2	N/A	N/C	20	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,3	40	1500	N/C	22	N/C	N/C	N/C	N/C
		ARP-2	RESIDENCIAL		2	N/A	N/C	35	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,7	85	720	N/C	17	N/C	N/C	N/C	N/C
		ARP-3	RESIDENCIAL		2	N/A	N/C	40	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,8	145	450	N/C	15	N/C	N/C	N/C	N/C
		ARP-4	RESIDENCIAL		2	N/A	N/C	50	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1	175	360	N/C	12	N/C	N/C	N/C	N/C
		ARP-5	RESIDENCIAL		4	6	N/C	*	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1,3	420	360	N/C	12	N/C	N/C	N/C	N/C
		ARP-6	RESIDENCIAL		8	12	N/C	*	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	2,3	745	570	N/C	19	N/C	N/C	N/C	N/C
		ARP-7	RESIDENCIAL		12	N/A		*							3	975	1020		30				
		ARP-0	RESIDENCIAL		2	N/A	N/C	50	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	1	325	128	N/C	8	N/C	N/C	N/C	N/C
	Áreas de Usos Não Urbanos	APL	VERDE	Área de Preservação Limitada	2	N/A	N/C	10	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,1	15	s/parc.	N/C	s/ parc.	N/C	N/C	N/C	N/C
		AER	VERDE	Área de Exploração Rural	2	N/A	N/C	15	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	0,2	10	IE INCRA 17-b/80	N/C	50	N/C	N/C	N/C	N/C

Anexo 03 - Tabela de uso e ocupação PDDS 2010

ANO	MACROZONA	ZONA	TIPO	DESCRIÇÃO	ALTURA			INDICES CONSTRUTIVOS								DENSIDADE	REGRAMENTO LOTE				REGRAMENTO URBANIZAÇÃO		
					MAX. PAVIMENTOS	ADD. TDC	H MAX FACHADA/ CUMEEIRA	TO	TI	IA/CA							A MIN LOTE	RELAÇÃO TESTADA/COMP. LOTE	TESTADA MIN.	A MIN. LOTES NOVOS	A MAX. QUARTEIRÃO	TESTADA/ COMP. QUARTEIRÃO	A MAX GLEBA CONDO.
					nº		m	%	%	MÍN.	BÁSICO	ADD. SUBSOLO	ADD. OODC	ADD. TDC	MÁX.	HAB/Ha	m²	m	m	ha	ha	ha	ha
2010	ZU - Zonas Urbanas	ZMC-A3	2	Zona Mista Central Alta Complexidade	16	N/C	48/53	60	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	4	500	2000	1/4	26	N/A	Existente	Existente	Existente
		ZMC-A2	2		12	N/C	36/41	50	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	3	350	1500	1/4	19	N/C	2	2	1/4
		ZMC-A1	2		6	N/C	18/23	50	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2	250	1000	1/4	16	2	2	2	1/4
		ZMC-M3	2	Zona Mista Central Média Complexidade	8	N/C	24/29	50	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	3	350	1000	1/4	16	2	2	2	1/4
		ZMC-M2	2		6	N/C	18/24	50	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2	250	800	1/4	14	2	2	2	1/4
		ZMC-M1	2		4	N/C	12/15	40	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	450	1/4	10	2	2	2	1/4
		ZMC-B3	2	Zona Mista Central Baixa Complexidade	6	N/C	18/24	40	40	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2	250	800	1/4	14	1	2	2	1/4
		ZMC-B2	2		4	N/C	9/12	40	40	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	450	1/4	12	1	2	2	1/4
		ZMC-B1	2		2	N/C	7/10	60	20	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	1	100	450	1/4	12	1	2	1	1/4
		ZMS-A3	2	Zona Mista Central Alta Complexidade	12	N/C	36/41	60	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	4	500	1500	1/4	22	1	2	2	1/4
		ZMS-A2	2		8	N/C	24/29	60	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	3	350	1000	1/4	16	1	2	2	1/4
		ZMS-A1	2		4	N/C	12/15	50	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	600	1/3	14	1	2	2	1/4
		ZMS-M3	2	Zona Mista central Média Complexidade	6	N/C	18/23	50	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2	250	1000	1/4	16	1	2	2	1/4
		ZMS-M2	2		4	N/C	12/15	50	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2	150	600	1/3	14	1	2	2	1/4
		ZMS-M1	2		3	N/C	9/12	30	30	0,25	0,75	N/C	N/C	N/C	0,75	50	450	1/4	10	1	2	2	1/4
		ZMS-B3	2	Zona Mista Central Baixa Complexidade	4	N/C	12/15	50	20	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	800	1/4	14	1	2	2	1/4
		ZMS-B2	2		4	N/C	12/15	40	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,25	100	600	1/4	12	1	2	2	1/4
		ZMS-B1	2		3	N/C	9/12	40	30	N/A	1	N/C	N/C	N/C	1	75	450	1/4	12	1	2	1	1/4
		ZMR-A3	2	Zona Mista Residencial Alta Complexidade	10	N/C	30/35	50	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2,5	350	1500	1/4	19	1	3	3	1/4
		ZMR-A2	2		6	N/C	18/23	50	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2	200	800	1/3	16	2	3	3	1/3
		ZMR-A1	2		4	N/C	12/15	40	40	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,25	125	600	1/3	14	2	3	3	1/3
		ZMR-M3	2	Zona Mista Residencial Média Complexidade	6	N/C	18/23	50	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2,5	250	1000	1/4	16	1	2	2	1/4
		ZMR-M2	2		4	N/C	12/15	40	40	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,25	125	600	1/3	14	2	3	3	1/3
		ZMR-M1	2		3	N/C	9/12	30	50	0,19	0,75	N/C	N/C	N/C	0,75	75	450	1/4	12	3	3	3	1/4
		ZMR-B3	2	Zona Mista Residencial Baixa Complexidade	4	N/C	12/15	40	40	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	800	1/4	14	3	3	3	1/4
		ZMR-B2	2		3	N/C	9/12	40	40	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	1	100	450	1/4	12	3	3	3	1/4
		ZMR-B1	2		2	N/C	7/10	30	30	0,13	0,5	N/C	N/C	N/C	0,5	50	450	1/4	12	3	3	3	1/4
		ZR-M3	3	Zona Residencial Média Complexidade	6	N/C	18/23	40	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	800	1/4	14	1	2	2	1/4
		ZR-M2	3		4	N/C	12/15	40	30	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,25	100	450	1/3	12	1	2	2	1/3
		ZR-M1	3		3	N/C	9/12	40	30	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	1	100	450	1/3	12	1	2	2	1/3
		ZR-B2	3	Zona Residencial Baixa Complexidade	4	N/C	12/15	40	40	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	100	450	1/3	12	2	3	3	1/3
		ZR-B3	3		3	N/C	9/12	30	50	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	1	100	450	1/3	12	2	3	3	1/3
		ZR-B1	3		3	N/C	9/12	30	50	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,75	50	450	1/3	12	2	3	3	1/3
		ZR-MB3	3	Zona Residencial Muita Baixa Complexidade	3	N/C	7/10	50	40	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,75	75	450	1/3	12	3	3	3	1/3
		ZR-MB2	3		2	N/C	7/10	25	60	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,5	50	450	1/3	12	3	3	3	1/3
		ZR-MB1	3		2	N/C	7/10	20	60	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,25	20	450	1/3	12	3	3	3	1/3
		ZEIS 1	3	Zona Especial de Interesse Social	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		ZEIS 2	3		0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		ZEIS 3	3		0	N/C	N/C	50	N/C	N/C	1	N/C	N/C	N/C	N/C	250	*	N/C	*	N/C	N/C	N/C	N/C
		ZRU1	4	Zona Rururbana	3	N/C	9/12	40	30	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	1	75	450	1/4	12	1	2	1	1/4
		ZRU2	4		2	N/C	7/10	25	60	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,5	50	450	1/3	12	3	3	3	1/3
	Áreas Especiais	AVL	4	Área Verde de Lazer	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
	ZAN - Zonas de Amortecimento Natural	ZAN1	4	Planície - Uso Rural - Enclave	3	N/C	9/12	10	80	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,1	20	10000	1/4	50	20	N/A	20	N/A
		ZAN1.A	4	Planície - Enclave Urbano	16	N/C	48/53	50 (A)	30	N/A	0	N/C	N/C	N/C	0,5	500	5000*	N/A	35	50**	N/A	N/A	N/A
		ZAN2	4	Encosta de Morro	3	N/C	9/12	5	85	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,1	20	5000	1/4	35	10	N/A	20	N/A
		ZNN	4																				
		APL	4																				

Anexo 04- Tabela de uso e ocupação PD 2012

ANO	MACROZONA	ZONA	TIPO	DESCRIÇÃO	ALTURA			INDICES CONSTRUTIVOS								DENSIDADE	REGRAMENTO LOTE				REGRAMENTO URBANIZAÇÃO		
					MAX. PAVIMENTOS	ADD. TDC	H MAX FACHADA/ CUMEEIRA	TO	TI	IA/CA							A MIN LOTE	RELAÇÃO TESTADA/COMP. LOTE	TESTADA MIN.	A MIN. LOTES NOVOS	A MAX. QUARTEIRÃO	TESTADA/ COMP. QUARTEIRÃO	A MAX GLEBA CONDO.
					nº		m	%	%	MÍN.	BÁSICO	ADD. SUBSOLO	ADD. OODC	ADD. TDC	MÁX.	HAB/Ha	m²	m	m	ha	ha		ha
2012	MZNU - Macro Zonas de Núcleo Urbano	ZMC-1	2	Zona Mista Central Alta Complexidade	16	N/C	48/53	60 (A)	80	1	1	N/C	N/C	N/C	4	500	2000	1/4	26	Proibido	Existente	Existente	Existente
		ZMC-2	2		12	N/C	36/41	50 (A)	80	1	1	N/C	N/C	N/C	3	400	1500	1/4	19	Proibido	2	2	1/4
		ZMC-4	2		6	N/C	18/24	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	2	300	800	1/4	14	2	2	2	1/4
		ZMC-3	2		8	N/C	24/29	50 (A)	70	1	1	N/C	N/C	N/C	3	450	1000	1/4	16	2	2	2	1/4
		ZMC-5	2		4	N/C	12/15	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	1,5	225	450	1/4	12	2	2	2	1/4
		ZMC-7	2		2	N/C	7/10	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	1	500	450	1/4	12	1	2	2	1/4
		ZMC-6	2		2	N/C	7/10	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	1	150	450	1/4	12	1	1	1	1/4
		ZMS-1	2	Zona Mista de Serviços Alta Complexidade	12	N/C	36/41	60	80	1	1	N/C	N/C	N/C	4	500	1500	1/4	22	1	2	2	1/4
		ZMS-2	2		8	N/C	24/29	60	80	1	1	N/C	N/C	N/C	3	400	1000	1/4	16	1	2	2	1/4
		ZMS-3	2		6	N/C	18/23	50	80	1	1	N/C	N/C	N/C	2	300	1000	1/4	16	1	2	2	1/4
		ZMS-4	2		4	N/C	12/15	50	80	1	1	N/C	N/C	N/C	1,5	225	600	1/3	14	1	2	2	1/4
		ZMS-5	2		3	N/C	9/12	40	70	0,5	0,75	N/C	N/C	N/C	1	125	450	1/4	12	1	2	2	1/4
	MZAU - Macro Zonas de Amortecimento Urbano	ZMR-1	2	Zona Mista Residencial Média Complexidade	10	N/C	30/35	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2,5	400	1500	1/4	19	1	3	3	1/4
		ZMR-2	2		6	N/C	18/23	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2,5	400	1000	1/4	16	2	2	2	1/4
		ZMR-3	2		4	N/C	12/15	50	60	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	225	600	1/3	14	2	3	3	1/3
		ZMR-4	2		3	N/C	9/12	40	60	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1	150	450	1/4	12	3	3	3	1/4
		ZR-1	3	Zona Residencial Complexidade Baixa	4	N/C	12/15	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	225	450	1/3	12	1	2	2	1/3
		ZR-2	3		3	N/C	9/12	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1	125	450	1/3	12	2	2	2	1/3
		ZR-3	3		2	N/C	7/10	40	60	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1	100	450	1/3	12	2	2	3	1/3
	MZTR - Macro Zonas de Transição	ZR-4	3	Zona Residencial de Complexidade muito Baixa	2	N/C	7/10	30	40	0,25	0,75	N/C	N/C	N/C	1	75	450	1/3	12	3	3	3	1/3
	N/C	ZEIS	3	Zonas Especiais de Interesse Social	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
	MZAN - Macro Zonas de Amortecimento Natural	ZAN 3	4	àreas de lazer púbicas ou privadas	2	N/C	9/12	5	/ 4	N/A	0.05	N/C	N/C	N/C	0,1	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		ZAN 2	4	Encosta	3	N/C	9/12	5	15	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,05	10	5000	1/4	35	10	N/A	20	N/A
		ZAN 1.B	4	Gleba remanescente	2	N/C	9/12	5	15	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,05	10	vedado	vedado	vedado	vedado	vedado	vedado	vedado
		ZAN 1.A	4	Microcentralidade	14	N/C	42/47	vedado	75	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,3 (B)	75	5000*	N/A	35	30(D)-100	(C}	N/A	N/A
			4	Planície - área de uso rural - Ocupação Dispersa	2	N/C	7/10	5	20	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,05	10	25000	1/4	75	20	N/A	20	N/A
		ZAN 1	4	Planície - área de uso rural - Ocupação Concentrada	3	N/C	9/10	5	20	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,1	25	25000	1/4	75	20	N/A	20	N/A
	MZTR - Macro Zonas de Transição	ZRU-2	4	Zona Rururbana	2		7/10	30	40	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,5	75	450	1/3	12	3	3	3	1/3
		ZRU-1	4		2		7/10	5	10	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,5	20	10000	1/3	50	N/A	N/A	N/A	N/A
		APL	4																				
		ZNN	4																				

Anexo 05- Tabela de uso e ocupação PD 2013

ANO	MACROZONA	ZONA	TIPO	DESCRIÇÃO	ALTURA			INDICES CONSTRUTIVOS									DENSIDADE	REGRAMENTO LOTE				REGRAMENTO URBANIZAÇÃO		
					MAX. PAVIMENTOS	ADD. TDC	H MAX FACHADA/ CUMEEIRA	TO	TI	IA/CA								A MIN LOTE	RELAÇÃO TESTADA/COMP. LOTE	TESTADA MIN.	A MIN. LOTES NOVOS	A MAX. QUARTEIRÃO	TESTADA/ COMP. QUARTEIRÃO	A MAX GLEBA CONDO.
					nº		m	%	%	MÍN.	BÁSICO	ADD. SUBSOLO	ADD. OODC	ADD. TDC	MÁX.	HAB/Ha	m²	m	m	ha	ha		ha
2013	N/C	ATR-2.5	1	Área Turística Residencial	2	N/C	N/C	50	70	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
		ATR-3.4	1		3			40		N/C	N/C				N/C	N/C								
		ATR-3.5	1		3			50		N/C	N/C				N/C	N/C								
		ATR-6.4	1		6			40		N/C	N/C				N/C	N/C								
		ATR-6.5	1		6			50		N/C	N/C				N/C	N/C								
		ATL-2.5	1	Área Turística de Lazer	2	N/C	N/C	50	70	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
		AMC-2.5	2	Área Mista Central	2	N/C	7/10	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	1	150	450	1/4	12	1	2	1	1/4	
		AMC-3.5	2		3			50		1	1				1,25	150								
		AMC-4.5	2		4	N/C	13/16	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	1,5	225	450	1/4	12	2	2	2	1/4	
		AMC-5.5	2		5			50		1	1				1,75	250								
		AMC-6.5	2		6	N/C	20/26	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	2	300	800	1/4	14	2	2	2	1/4	
		AMC-8.5	2		8	N/C	26/32	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	3	400	1000	1/4	16	2	2	2	1/4	
		AMC-10.5	2		10	N/C	32/38	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	3	450	1200	1/4	16	2	2	2	1/4	
		AMC-12.5	2		12	N/C	39/45	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	3	450	1500	1/4	18	2	2	2	1/4	
		AMC-16.5	2		16	N/C	52/58	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	4	500	2000	1/4	26	Proibido	Existente	Existente	Existente	
		AMS-2.5	2	Área Mista Serviços	2	N/C	7/10	50	70	0,5	1	N/C	N/C	N/C	1	100	450	1/4	12	1	2	2	1/4	
		AMS-3.4	2		3			40		0,5	1				1,5	150								
		AMS-3.5	2		3	N/C	10/13	50	70	0,5	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	450	1/4	12	1	2	2	1/4	
		AMS-4.5	2		4	N/C	13/16	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	1,5	225	600	1/4	14	1	2	2	1/4	
		AMS-6.5	2		6	N/C	20/26	50	70	1	1	N/C	N/C	N/C	2	300	1000	1/4	16	1	2	2	1/4	
		AMS-8.5	2		8			50		1	1				3	400								
		AMS-8.6	2		8	N/C	26/32	60	80	1	1	N/C	N/C	N/C	3	400	1000	1/4	16	1	2	2	1/4	
		AMS-10.5	2		10			50		1	1				4	450								
		AMS-10.6	2		10	N/C	32/38	60	80	1	1	N/C	N/C	N/C	4	450	1200	1/4	20	1	2	2	1/4	
		AMS-12.5	2		12			50		1	1				4	500								
		AMS-12.6	2		12	N/C	39/45	60	80	1	1	N/C	N/C	N/C	4	500	1500	1/4	22	1	2	2	1/4	
		AMS-14.5	2		14			50		1	1				4	500								
		AMS-16.5	2		16			50		1	1				4	500								
		ARM-2.4	2	Área Residencial Mista	2			40		0,25	1				1	100								
		ARM-2.5	2		2	N/C	7/10	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1	100	360	1/3	12	3	3	3	1/3	
		ARM-2.6	2		2			60		0,25	1				1	100								
		ARM-3.4	2		3			40		0,25	1				1,5	150								
		ARM-3.5	2		3	N/C	10/13	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	360	1/3	12	3	3	3	1/3	
		ARM-4.5	2		4	N/C	13/16	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	225	600	1/4	16	2	3	3	1/4	
		ARM-5.5	2		5			50		0,25	1				2	300								
		ARM-6.5	2		6	N/C	20/26	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	2,5	400	800	1/4	16	2	2	2	1/4	
		ARM-12.5	2		12	N/C	39/45	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	3,5	500	1500	1/4	22	2	2	2	1/4	
		ARP-2.3	3	Área Residencial Predominante	2			30		0,25	1				1	100								
		ARP-2.4	3		2	N/C	7/10	40	60	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1	100	360	1/3	12	2	2	3	1/3	
		ARP-2.5	3		2	N/C	7/10	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1	100	360	1/3	12	2	2	3	1/3	
		ARP-3.5	3		3	N/C	10/13	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	150	360	1/3	12	2	2	2	1/3	
		ARP-4.5	3		4	N/C	13/16	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	1,5	225	450	1/4	12	1	2	2	1/4	
		ARP-6.5	3		6			50		0,25	1				2	375								
		ARP-12.5	3		12	N/C	39/45	50	70	0,25	1	N/C	N/C	N/C	3,5	500	1500	1/4	22	1	2	2	1/4	
		ZEIS	3	Área de Interesse Social	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	
		APL	4	área de preservação de uso limitado - planície	2	N/C	7/10	10	15	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0.1	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	
		AVL	4	áreas verdes de lazer	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	
		ARR-2.05	4	área residencial rural	2	N/C	7/10	5	15	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,5	N/A	10000	1/5	50	N/A	N/A	N/A	N/A	
		ARR-2.30	4		2	N/C	7/10	30	50	N/A	N/A	N/C	N/C	N/C	0,5	N/A	450	1/3	12	N/A	N/A	N/A	N/A	
		AUE	5	área de urbanização especial	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	
		ACI	5	área comunitária institucional	N/C			N/C		N/C	N/C				N/C	N/C								
		APP	4	área de preservação permanente	0			0		0	0				0	0								
		APT	5	área de Parque Técnológico	N/C			N/C		N/C	N/C				N/C									

Anexo 06- Tabela de uso e ocupação PD 2014

ANO	MACROZONA	ZONA	TIPO	DESCRIÇÃO	ALTURA			INDICES CONSTRUTIVOS								DENSIDADE	REGRAMENTO LOTE				REGRAMENTO URBANIZAÇÃO		
					MAX. PAVIMENTOS	ADD. TDC	H MAX FACHADA/ CUMEEIRA	TO	TI	IA/CA							A MIN LOTE	RELAÇÃO TESTADA/COMP. LOTE	TESTADA MIN.	A MIN. LOTES NOVOS	A MAX. QUARTEIRÃO	TESTADA/ COMP. QUARTEIRÃO	A MAX GLEBA CONDO.
					nº		m	%	%	MÍN.	BÁSICO	ADD. SUBSOLO	ADD. OODC	ADD. TDC	MÁX.	HAB/Ha	m²	m	m	ha	ha		ha
2014	Macro Área de Usos Urbanos	ATR 2.5	1	Área Turística Residencial	2	0	8/11	50	70	0,25	1	1	0	0,5	1,5	210	360	1/3	12	2	2	3	1/3
		ATR 3.4	1		3	0	11/15	40	60	0,25	1	1,2	0	0,4	1,6	340	360	1/3	12	2	2	3	1/3
		ATR 3.5	1		3	0	11/15	50	70	0,25	1	1,5	0	0,5	2	340	360	1/3	12	2	2	2	1/3
		ATR 4.5	1		4	0	15/20	50	70	0,25	1	2	0	0,5	2,5	410	450	1/4	15	2	2	2	1/4
		ATR 5.5	1		5	0	19/25	50	70	0,25	1	2,5	0	0,5	3	490	450	1/4	15	2	2	2	1/4
		ATR 6.5	1		5	1	22/28	50	70	0,25	1	2,5	0,46	0,8	3,76	560	600	1/4	15	2	2	2	1/4
		ATL 2.5	1	Área Turística de Lazer	2	0	8/11	50	70	0	1	1	0	0,5	1,5	210	360	1/3	12	2	2	3	1/3
		ATL 6.5	1		5	1	22/28	50	70	0	1	2,5	0	0,5	3	400	600	1/3	15	2	2	2	1/3
		AMC 2.5	2	Área Mista Central	2	0	8/11	50	70	1	1	2	0	1	3	190	450	1/4	12	1	2	1	1/4
		AMC 3.5	2		3	0	11/15	50	70	1	1	2,5	0	1	3,5	300	450	1/4	12	2	2	2	1/4
		AMC 4.5	2		4	0	15/20	50	70	1	1	3	0	1	4	370	450	1/4	15	2	2	2	1/4
		AMC 5.5	2		5	0	19/25	50	70	1	1	3,5	0	1	4,5	430	450	1/4	15	2	2	2	1/4
		AMC 6.5	2		6	0	22/28	50	70	1	1	3,36	0	1	4,36	660	600	1/4	15	2	2	2	1/4
		AMC 8.5	2		6	2	30/36	50	70	1	1	3,36	0,56	1	4,92	720	750	1/4	18	2	2	2	1/4
		AMC 10.5	2		8	2	37/43	50	70	1	1	3,92	0,48	1	5,4	830	750	1/4	18	2	2	2	1/4
		AMC 12.5	2		10	2	45/51	50	70	1	1	4,4	0,4	1	5,8	910	750	1/4	22	2	2	2	1/4
		AMC 14.5	2		11	3	52/58	50	70	1	1	4,61	0,51	1	6,12	950	900	1/4	22	2	2	2	1/4
		AMC 16.5	2		12	4	60/66	50	70	1	1	4,8	0,56	1	6,36	1020	1050	1/4	30	2	2	2	1/4
		AMS 2.5	2	Área Mista Serviços	2	0	8/11	50	70	0,5	1	1,6	0	0,8	2,4	130	450	1/4	15	1	2	2	1/4
		AMS 3.5	2		3	0	11/15	50	70	0,5	1	2,1	0	0,8	2,9	210	450	1/4	15	1	2	2	1/4
		AMS 4.5	2		4	0	15/20	50	70	0,5	1	2,6	0	0,8	3,4	260	600	1/4	15	1	2	2	1/4
		AMS 5.5	2		5	0	19/25	50	70	0,5	1	3,1	0	0,8	3,9	310	600	1/4	15	1	2	2	1/4
		AMS 6.5	2		6	0	22/28	50	70	0,5	1	2,96	0	0,8	3,76	470	750	1/4	20	1	2	2	1/4
		AMS 8.5	2		6	2	30/36	50	80	0,5	1	2,96	0,56	0,8	4,32	510	900	1/4	20	1	2	2	1/4
		AMS 10.5	2		8	2	37/43	50	80	0,5	1	3,52	0,48	0,8	4,8	590	900	1/4	25	1	2	2	1/4
		AMS 12.5	2		10	2	45/51	50	80	0,5	1	4	0,4	0,8	5,2	650	900	1/4	25	1	2	2	1/4
		AMS 14.5	2		11	3	52/58	50	80	0,5	1	4,21	0,51	0,8	5,52	710	900	1/4	25	1	2	2	1/4
		AMS 16.5	2		12	4	60/66	50	80	0,5	1	4,4	0,56	0,8	5,76	800	1050	1/4	30	1	2	2	1/4
		ARM 2.4	2	Área Residencial Mista	2	0	8/11	40	60	0,25	1	1	0	0,4	1,4	210	360	1/3	12	3	3	3	1/3
		ARM 2.5	2		2	0	8/11	50	70	0,25	1	1	0	0,5	1,5	210	360	1/3	12	3	3	3	1/3
		ARM 3.4	2		3	0	11/15	40	60	0,25	1	1,2	0	0,4	1,6	300	450	1/3	15	3	3	3	1/3
		ARM 3.5	2		3	0	11/15	50	70	0,25	1	1,5	0	0,5	2	300	450	1/3	15	3	3	3	1/3
		ARM 4.5	2		4	0	15/20	50	70	0,25	1	2	0	0,5	2,5	370	450	1/4	15	2	3	3	1/4
		ARM 5.5	2		5	0	19/25	50	70	0,25	1	2,5	0	0,5	3	430	450	1/4	15	2	3	3	1/4
		ARM 6.5	2		5	1	22/28	50	70	0,25	1	2,5	0,46	0,8	3,76	660	600	1/4	15	2	2	2	1/4
		ARM 8.5	2		6	2	30/36	50	80	0,25	1	2,96	0,56	0,8	4,32	720	750	1/4	15	1	2	2	1/4
		ARM 10.5	2		8	2	37/43	50	80	0,25	1	3,52	0,48	0,8	4,8	830	750	1/4	18	1	2	2	1/4
		ARM 12.5	2		10	2	45/51	50	70	0,25	1	4	0,4	0,8	5,2	910	900	1/4	22	2	2	2	1/4
		ARM 14.5	2		11	3	52/58	50	70	0,25	1	4,21	0,51	0,8	5,52	910	900	1/4	22	2	2	2	1/4
		ARM 16.5	2		12	4	60/66	50	70	0,25	1	4,4	0,56	0,8	5,76	910	900	1/4	22	2	2	2	1/4
		ARP 2.3	3	Área Residencial Predominante	2	0	8/11	30	50	0,2	1	1	0	0,3	1,3	70	600	1/3	15	2	2	3	1/3
		ARP 2.4	3		2	0	8/11	40	60	0,2	1	1	0	0,4	1,4	70	360	1/3	12	2	2	3	1/3
		ARP 2.5	3		2	0	8/11	50	70	0,2	1	1	0	0,5	1,5	110	360	1/3	12	2	2	3	1/3
		ARP 3.5	3		3	0	11/15	50	70	0,2	1	1,5	0	0,5	2	340	360	1/3	12	2	2	2	1/3
		ARP 4.4	3		4	0	15/20	40	60	0,2	1	1,6	0	0,4	2	380	450	1/4	15	1	2	2	1/4
		ARP 4.5	3		4	0	15/20	50	70	0,2	1	2	0	0,5	2,5	420	450	1/4	15	1	2	2	1/4
		ARP 5.5	3		5	0	19/25	50	70	0,2	1	2,5	0	0,5	3	490	450	1/4	15	2	3	3	1/4
		ARP 6.5	3		6	0	22/28	50	70	0,2	1	2,36	0	0,5	2,86	570	600	1/4	15	1	2	2	1/4
		ARP 8.5	3		6	2	30/36	50	80	0,2	1	2,36	1,16	0,8	4,32	630	750	1/4	18	1	2	2	1/4
		ARP 10.5	3		8	2	37/43	50	80	0,2	1	3,52	0,48	0,8	4,8	750	750	1/4	18	1	2	2	1/4
		ARP 12.5	3		10	2	45/51	50	70	0,2	1	4	0,4	0,8	5,2	850	900	1/4	22	1	2	2	1/4
		ZEIS	3	Zona Especial de Interesse Social	4	0	15/20	60	80	1	1	1,3	0	0	1,3	800	40	1/3	4	N/A	N/A	N/A	N/A
	Macro Área de Transição	APL	4	área de preservação com uso limitado	2	0	7/10	10	15	0	0.1	0.1	0	0	0.1	15	s/ parcel.	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		AVL	4	área verde de lazer	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
		ARR	4	área residencial rural	2	0	7/10	15	25	0	0,3	0,3	0	0	0,3	20	5000	1/5	50	N/A	N/A	N/A	N/A
		AUE	5	área de urbanização especial	2	0	7/10	15	25	0	0,1	0,1	0	0	0,1	15	s/parcel.	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		ACI	5																				
		APP	4																				
		APT	5	área de Parque Técnológico	N/C			N/C		N/C	N/C				N/C	N/C							

Anexo 07 - ZEIS em Florianópolis

