



Repositorio Digital Institucional  
“José María Rosa”



Universidad Nacional de Lanús  
Secretaría Académica  
Dirección de Biblioteca y Servicios de Información Documental

Clélia Arisio Juckowsky

Sociedade de confiança recíproca e responsabilidades compartilhadas - condição para o desenvolvimento urbano sustentável : as operações urbanas consorciadas como instrumentos de planejamento urbano sustentável. cidade de florianópolis – santa catarina – brasil

Tesis presentada para la obtención del título de Maestría en Desarrollo Sustentable

**Director de la tesis**

Daniel Caporale

El presente documento integra el Repositorio Digital Institucional “José María Rosa” de la Biblioteca “Rodolfo Puiggrós” de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa)

This document is part of the Institutional Digital Repository “José María Rosa” of the Library “Rodolfo Puiggrós” of the University National of Lanús (UNLa)

**Cita sugerida**

Arisio Juckowsky, Clélia. (2013). Sociedade de confiança recíproca e responsabilidades compartilhadas - condição para o desenvolvimento urbano sustentável : as operações urbanas consorciadas como instrumentos de planejamento urbano sustentável. cidade de florianópolis – santa catarina – brasil [en Línea]. Universidad Nacional de Lanús. Departamento de Desarrollo Productivo y Tecnológico

Disponible en: [http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/Tesis/MaDS/Arisio\\_J\\_Sociedade\\_2013.pdf](http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/Tesis/MaDS/Arisio_J_Sociedade_2013.pdf)

**Condiciones de uso**

[www.repositoriojmr.unla.edu.ar/condicionesdeuso](http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/condicionesdeuso)



www.unla.edu.ar  
www.repositoriojmr.unla.edu.ar  
repositoriojmr@unla.edu.ar



Universidad Nacional de Lanús – Lanús/Argentina

Foro Latino Americano de Ciencias Ambientales - La Plata/ Argentina

Departamento de Desarrollo Productivo y Tecnológico  
Maestría en Desarrollo Sustentable

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

TÍTULO: SOCIEDADE DE CONFIANÇA RECÍPROCA E  
RESPONSABILIDADES COMPARTILHADAS - CONDIÇÃO PARA O  
DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL.

SUBTÍTULO: AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS COMO  
INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO SUSTENTÁVEL.  
CIDADE DE FLORIANÓPOLIS – SANTA CATARINA – BRASIL.

Clélia Arisio Juckowsky

Arquiteta e Advogada

Mestranda

[clju@terra.com.br](mailto:clju@terra.com.br)

Orientador: Professor Arquiteto Mestre Daniel Caporale

Florianópolis – Santa Catarina – Brasil

Julho de 2013



Universidad Nacional de Lanús – Lanús/Argentina

Foro Latino Americano de Ciencias Ambientales - La Plata/ Argentina

Departamento de Desarrollo Productivo y Tecnológico  
Maestría en Desarrollo Sustentable

### DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

TÍTULO: SOCIEDADE DE CONFIANÇA RECÍPROCA E  
RESPONSABILIDADES COMPARTILHADAS - CONDIÇÃO PARA O  
DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL.

SUBTÍTULO: AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS COMO  
INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO SUSTENTÁVEL.  
CIDADE DE FLORIANÓPOLIS – SANTA CATARINA – BRASIL.

Dissertação apresentada à Universidad Nacional de Lanús como requisito final para obtenção do grau de Maestría en Desarrollo Sustentable, sob orientação do Professor Arquitecto Mestre Daniel Caporale.

Mestranda: Arq. e Adv. Clélia Arisio Juckowsky.  
[ciju@terra.com.br](mailto:ciju@terra.com.br)

Florianópolis - Santa Catarina – Brasil

Julho de 2013.

Dedico este trabalho à CIDADE de FLORIANÓPOLIS, onde vivo há dez anos e conheço há quase quarenta, a partir de quando, foram lançadas em mim as sementes de amor eterno.

Agradecimentos:

Agradeço ao meu pai, *in memoriam*, e à minha mãe pelo seu exemplo de retidão e caráter, pelo aporte de princípios e valores que me legaram e pela pessoa que sou;

Aos meus filhos, Ciro e Cinara, de quem me orgulho, que são minha inspiração e meus tesouros;

Ao corpo docente e funcionários de FLACAM, especialmente ao professor arquiteto e grande mestre Rúben Pesci, a quem admiro pela perseverança e firmeza no seu ideário e suas convicções e sou grata por suas inestimáveis lições; ao professor arquiteto Jorge Perez pelo acompanhamento e ensinamentos nos *talleres proyectualles*; e à Florencia Pesci pela atenção e as valiosas orientações administrativas;

Ao corpo técnico do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), em especial ao geógrafo Ivo Sostizzo e às técnicas Brenda Porto, Tania da Luz e Celzina Pereira que, além de me abrirem a oportunidade de participação como colaboradora técnica no processo de construção do Plano Diretor Participativo, também me oportunizaram a obtenção de valiosos dados de pesquisa junto à instituição.

Aos técnicos da Gerência de Operações Urbanas da Secretaria de Planejamento e Urbanismo da cidade de São Paulo, que gentilmente me acolheram e também às minhas ideias, em especial ao gerente Vladimir Avila, que me cedeu considerável e importante material de pesquisa.

Às minhas colegas da Secretaria do Planejamento Municipal de Porto Alegre, especialmente à arquiteta Cléia Hauschild de Oliveira; e às minhas amigas pessoais e colegas arquitetas porto-alegrenses Virgínia Müzell e Silvia Carpenedo, que nunca me faltaram com seu incentivo, atenção e carinho.

E em especial, ao professor, arquiteto e mestre Daniel Caporale por ter me aceitado como orientanda, mesmo sabendo das dificuldades pela exiguidade do prazo e complexidade do tema, mas que, no entanto por sua presença constante (mesmo com a nossa distância), conhecimento, rapidez de pensamento e dedicação de um verdadeiro mestre, contribuiu de forma decisiva para o resultado deste trabalho.

## RESUMO

A presente dissertação de mestrado pretende demonstrar como o instrumento urbanístico Operação Urbana Consorciada, hoje consolidado juridicamente no Estatuto da Cidade, pode vir a se constituir em uma importante ferramenta na gestão da sustentabilidade urbana, escolhendo-se como território de projeto a cidade de Florianópolis, Santa Catarina, onde está aberto o debate com vistas à um Novo Plano Diretor adaptado ao Estatuto da Cidade e aos novos tempos. Os fundamentos para atingir esta pretensão encontram-se no marco legal e instrumental hoje disponível no Brasil (Estatuto da Cidade) e no processo em construção de mudança de paradigma nas relações sociais. Através da metodologia ensinada no curso de Maestria en Desarrollo Sustentable de FLACAM, sustenta-se a criação de uma nova estratégia que viabilize a gestão sustentável, com base no binômio confiança recíproca entre a esfera pública e a esfera privada e responsabilidades compartilhadas, afinado aos conceitos de solidariedade, justiça social, cidadania e democracia.

As soluções adequadas para um ambiente de confiança e responsabilidades, apontando para o desenvolvimento sustentável, situam-se em três eixos principais: 1º) Informação e comunicação, com a criação do Sistema Municipal de Informação e Comunicação; 2º) Educação, capacitação e envolvimento dos atores, com a criação de um Sistema de Gestão Participativa com canais permanentes de incentivo e capacitação dos cidadãos na gestão da cidade; 3º) Escala local de planejamento e participação, com a criação do Sistema Municipal de Gestão, reestruturação e fortalecimento do IPUF e integração entre os órgãos de planejamento de Florianópolis, dentre outras medidas. Ao final, propõe-se como poderão as Operações Urbanas Consorciadas se constituir num instrumento de confiança e de desenvolvimento sustentável para Florianópolis a partir da criação da instância de efetiva participação popular na gestão do Plano Diretor Participativo e das OUC.

**Palavras-chave:** mudança de paradigma; método holístico; visão processual; sociedade de confiança e de responsabilidades compartilhadas; gestão urbana sustentável; informação, comunicação e participação social; escala local; plano diretor; operações urbanas consorciadas.

## **ABSTRACT**

This dissertation intends to demonstrate how the urbanist instrument “Joint Urban Operations”, today legally consolidated in the Statute of the City, may prove to be an important tool in the management of urban sustainability, based on mutual trust between the public sphere (state) and the private sphere (citizens) and their shared responsibilities, choosing as a territory of the project the city of Florianópolis, Santa Catarina, which is open the debate aiming to a new Master Plan adapted to the Statute of the City and to the changing times. The foundations to achieve this claim are in the legal and instrumental framework available today in Brazil (Estatuto da Cidade) and in the process of paradigm change in social relationships. Through the methodology taught in the course of Maestria en Desarrollo Sustentable, from FLACAM, is sustained the creation of a new strategy that makes possible the sustainable management based on the binomial mutual trust between the public sphere and the private sphere and shared responsibilities, finely tuned to the concepts of solidarity, social justice, citizenship and democracy.

The appropriate solutions to an environment of trust and responsibilities, pointing to sustainable development, are located in three main areas: 1º) Information and communication, with the creation of the Municipal Information and Communication System; 2º) Education, training and involvement of actors, with the creation of a system of participatory management with permanent channels of encouragement and empowerment of citizens in city management; 3º) Local level planning and participation, with the creation of the Municipal Management System, restructuring and strengthening of IPUF and integration between the planning organs of Florianópolis, among other measures. At the end, it is proposed how the OUC may constitute in a trust instrument and sustainable development to Florianópolis from the creation of an instance for effective popular participation in the management of Plano Diretor Participativo and Operações Urbanas Consorciadas.

**Key-words:** paradigm change; holistic method; process view; society of trust and shared responsibilities; sustainable urban management; information, communication and social participation; local scale; master plan; joint urban operations.

## ÍNDICE:

- INTRODUÇÃO – Explicitação do objetivo e desenvolvimento do tema gerador: destacar-se a importância da construção de uma sociedade de confiança recíproca e responsabilidades compartilhadas entre a esfera pública e a esfera privada como condição de viabilidade da sustentabilidade urbana e de aplicação das OUC. Explicitação do Projeto: a construção de um ambiente de confiança para a aplicação, gestão e desenvolvimento do instrumento urbanístico Operações Urbanas Consorciadas, na cidade de Florianópolis, Santa Catarina, Brasil.....1
  
- CAPÍTULO 1 – O contexto histórico, social e econômico em que surgiram e o processo de revisão paradigmática (ideológica) no Brasil. Como evoluíram os novos instrumentos urbanísticos até hoje.....7
  - 1.1. Os primeiros tempos do urbanismo no Brasil: da Modernidade (estado liberal) ao Estado social – *welfare state*; o dirigismo estatal do estado militarista; a Globalização: sociedade de consumo e direitos sociais no final do século XX.....13
  - 1.2. Pós-modernidade e nova mudança de paradigma: o Estado atual como promotor da igualdade e justiça social – mudança de atitude.....25
  
- CAPÍTULO 2 – O processo epistemológico. A mudança conceitual no Brasil – a introdução dos valores da vida – os cidadãos: de objetos a sujeitos – a sociedade democrática - A justa distribuição dos ônus e benefícios - Marco conceitual.....31
  - 2.1. A introdução de novos conceitos jurídicos e aporte legal. Marco jurídico institucional: dimensão jurídica no projeto; responsabilidade jurídica e social.....33
  - 2.2. A estratégia do processo de participação popular como condição de desenvolvimento sustentável – democracia e cidadania - formas de organização para a gestão.....40
  - 2.3. O que significa uma sociedade de confiança recíproca e responsabilidades compartilhadas para a produção de uma cidade sustentável.....46

2.3.1. A diferenciação entre a esfera pública e a esfera privada como elementos constitutivos da sociedade humana.....	46
2.3.2. A construção da esfera pública comprometida com a democracia e a cidadania – com o sujeito “nós” coletivo.....	51
2.4. Análise de experiências no Brasil antes e depois do Estatuto da Cidade – o processo de revisão de técnicas operacionais e gestão das OUC combinada com outros instrumentos urbanísticos.....	63
▪ CAPÍTULO 3 – O processo de revisão paradigmática e epistemológica (conceitual) na regulação do complexo ambiente urbano da cidade de Florianópolis. Um Projeto de gestão urbana sustentável.....	73
3.1. O método holístico a ser aplicado no projeto para obtenção de um ambiente de desenvolvimento sustentável. (Anexo 05).....	73
3.2. A definição do território projetual – Florianópolis –SC – Brasil. Percepção da realidade (morfogênese): Interface física (territorial) e interface social (atores). Diagnóstico: Identificação dos conflitos e potencialidades – gráficos, tabelas, imagens, estatísticas (no texto e em anexo).....	74
3.3. O processo de instauração do Novo Plano Diretor adequado ao Estatuto da Cidade. Contextualização histórica. Atualidade. Identificação e definição do subsistema decisor.....	93
3.4. A oportunidade de introdução legal das Operações Urbanas Consorciadas no Plano Diretor Participativo de Florianópolis.....	97
3.4.a. O instrumento: fundamentos, conceito, objetivos, atores envolvidos, características, lei específica para cada OUC.....	102
3.4.b. Outros instrumentos coadjuvantes disponíveis .....	106
3.4.c. As possíveis modalidades de OUC.....	108
3.5. A proposta de sustentabilidade – o desenvolvimento de uma nova estratégia de gestão urbanística. A necessária mudança de atitude do poder público e da sociedade para a gestão da sustentabilidade: a construção de um ambiente de confiança e responsabilidades compartilhadas com a inclusão das Operações Urbanas Consorciadas e outros instrumentos urbanísticos disponíveis, no novo Plano Diretor e	

a sua aplicação, gestão e desenvolvimento de forma participativa na cidade de Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. Principais eixos da nova estratégia.....112

3.6. Porque é necessário o Planejamento Urbanístico? A necessidade de previsão das OUC e da delimitação das áreas especiais onde ocorrerão as OUC no Plano Diretor. O manejo de áreas urbanas e a aplicação das OUC e outros instrumentos urbanísticos como condutores do desenvolvimento urbano sustentável.....118

3.7. - Que novos conceitos devem ser agregados na lei específica a partir das outras experiências no país e que novas ações devem ser adotadas em Florianópolis, para ser criado um ambiente social (socioforma) de confiança e responsabilidade?.....121

3.8. - Que novas técnicas devem ser adotadas e que novos recursos criados para viabilizar a operacionalidade das OUC como instrumentos de sustentabilidade?.....123

- REFLEXÕES, RECOMENDAÇÕES E PROPOSIÇÕES PARA O FUTURO.....126
- CONCLUSÕES.....128
- EPÍLOGO.....130
- ANEXOS.....131
- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....178

## INTRODUÇÃO

Para compreender o planejamento urbano no Brasil é necessário remontar-se o contexto histórico, social e econômico em que se processou, desde suas origens. Fundado no patrimonialismo e no clientelismo, assentado em uma estrutura social patriarcal e autoritária, onde a noção de esfera pública tradicionalmente se miscigenou à noção de esfera privada, o Estado brasileiro só passou a reconhecer a necessidade de planejamento da gestão pública muito recentemente, em meados do século XX.

Nestas circunstâncias, os problemas sociais já se agravavam, a partir do processo de acumulação do capital e reprodução das forças produtivas concentradas nos centros urbanos, com o crescente aumento da pobreza, da miséria e das condições desumanas de vida de uma grande parcela da população.

Nos primeiros tempos registra-se um planejamento tecnocrático e voltado aos setores das elites dominantes que cumpria apenas o papel do discurso, na tentativa de camuflar os conflitos, não respondendo às demandas das classes trabalhadoras.

Com o regime militar (1964-1985) o país vivenciou seu pior momento. A partir de um planejamento autoritário e centralizador na esfera federal, o sistema, após alguns anos de repressão e propaganda enganosa a fim de cooptar a classe média, deu mostras de sua inoperância frente à agudização da exclusão social, da miséria e da violência urbana.

Dando sinais de superação, ao final dos anos de 1980, o modelo tecnocrático cedeu espaço para surgirem novas concepções, porém *“sem perder seu lugar na academia e em setores governamentais, já que não há um condensado para tal substituição”* (Maricato, 2000). Além deste, tradicionalmente conhecido, atualmente, estão em disputa sua vertente modernizante, o planejamento estratégico, difundido pelas agências multilaterais e o planejamento participativo, hoje, após anos de lutas populares, adotado legalmente no país, a partir da vigência do Estatuto da Cidade. O que se observa, entretanto, e como veremos a seguir, são as dificuldades de sua efetiva implantação, uma vez que vem em confronto a toda uma cultura fundada e enraizada no paternalismo, no clientelismo e na

ausência de separação entre o público e o privado, na ausência de políticas públicas voltadas à cidadania, estas que permeiam o ambiente social e institucional, não só do Brasil, como também dos países da Latino-América.

O território projetual escolhido é a cidade de Florianópolis, a qual apresenta um complexo de dificuldades desde a questão crucial de sua posição geográfica (90% do território municipal situando-se em uma ilha), a conformação fundiária de seu território, sua trajetória histórica e política diferenciada, em descompasso, por longa data dos mais marcantes acontecimentos das grandes metrópoles do país, a recente urbanização, com áreas consideráveis de ocupação pela posse, provocada pelas migrações e pelo turismo, graves problemas de mobilidade, advindos da prevalência automobilística e da má administração do transporte público, gestões públicas atreladas ao poder e à burocracia, às elites e à especulação imobiliária e descomprometidas com as políticas públicas e com a cidadania. Entretanto, por outro lado, e apesar de tudo, o sítio municipal, principalmente a parte ilhéu, conta com uma grande proporção de áreas e paisagens naturais belíssimas, ainda conservadas, e uma forte, embora pequena, base popular de oposição ao *status quo* composta por cidadãos e comunidades organizadas, Organizações Não Governamentais (ONGs), intelectuais, urbanistas, professores universitários e preservacionistas.

Neste contexto é que se pretende criar a hipótese deste trabalho, construindo estratégias norteadoras da possibilidade efetiva, não somente de um planejamento urbano, como também de uma gestão do planejamento urbano com sustentabilidade, visando a enfrentar em nível local, na esfera municipal, os difíceis e complicados problemas urbanos, criados desde o passado e hoje agravados pelas novas relações sócio econômicas. O propósito é, também, que o acervo aqui criado possa vir a servir de modelo para outras situações similares, considerando que, o contexto histórico-social da cidade escolhida é similar a outros sítios urbanos da América Latina e do Brasil. Para tanto, buscou-se soluções utilizando-se da metodologia holística e sistemática dos diversos saberes, reunindo o discurso (*lexis*) à prática (*praxis*), e trazendo os estudos já realizados e

outros adequadamente acrescidos, para reunirem-se à percepção da complexa, processual e evolutiva realidade.

O desafio deste trabalho para construir tais estratégias, está assentado nos princípios da democracia, da cidadania e da justiça social, previstos nos preceitos constitucionais e na legislação federal brasileira, no fato de vislumbrarmos na sociedade em questão (de Florianópolis) a potencialidade de construção de novos mecanismos e, principalmente, de novas mentalidades e forças políticas e sociais necessárias à implementação do planejamento e da gestão participativa e democrática e, ainda, na realidade conjuntural da cidade, onde hoje se encontra em aberto o espaço para o debate do novo Plano Diretor Participativo.

Escolheu-se como tema do projeto de desenvolvimento sustentável as Operações Urbanas Consorciadas por tratar-se de um desafio. Instrumento urbanístico com um histórico controvertido no Brasil, mas que, no entanto, posteriormente a vigência da Lei Federal nº 10.257 - Estatuto da Cidade, passou a apresentar um potencial efetivo e valioso de aplicação pelos caminhos democráticos, para o alcance dos objetivos da Cidadania e da Justiça Social, princípios os quais acreditamos e defendemos. Nos primeiros tempos, antes da previsão legal referida, já representou um instrumento de segregação social (gentrificação). Aparato aplicado pelo estado em benefício somente da especulação imobiliária, significou um conseqüente agravamento das condições de vida das populações com menor poder aquisitivo. Hoje, entretanto, essa ferramenta figura na lei com a proposta de que assuma um novo caráter devendo sua adoção, por parte das administrações públicas, constituir-se no resultado da construção de um ambiente de confiança, envolvendo a participação popular em todas as suas fases desde sua previsão no plano diretor até a gestão de sua implementação.

As principais dificuldades não estão nas formas legais ou conceituais, mas sim, na mudança de paradigma e de mentalidades. Trata-se de um processo de mudança, consubstanciado na ideia do bem comum e, subjacente a esta, a do "contrato social", na medida em que, a esfera pública, no caso a municipalidade assuma seu papel de condutor do planejamento e da gestão

urbana e os cidadãos assumam seu papel, tanto como indivíduos, bem como sujeitos coletivos; sendo todos atores deste processo. Processo que precisa ser fundado no “nós” coletivo, na confiança entre as partes e na responsabilidade compartilhada pela coisa pública (*res publica*) com uma justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do desenvolvimento urbano. Como conseguir este ambiente? Este é o desafio que se coloca ante a sociedade do território de projeto: a construção da confiança recíproca entre as esferas pública e privada onde se compartilhem as responsabilidades de forma a permitir que a aplicação das OUC e instrumentos coadjuvantes criem um ambiente de sustentabilidade urbana.

O trabalho divide-se em cinco partes, sendo a primeira a Introdução, definindo o tema, a motivação e seus objetivos. A seguir desenvolve-se três capítulos: o primeiro, à luz do processo histórico traz os principais momentos, conceitos ideológicos e os fundamentos sócio econômicos e jurídicos do urbanismo brasileiro, sua evolução até a atualidade e os principais instrumentos urbanísticos hoje disponíveis no Brasil; o segundo, trata do marco conceitual que fundamenta a temática escolhida, trazendo à cena a mudança no Brasil, os novos conceitos jurídicos introduzidos (marco legal) e as novas relações sociais que devem viabilizar o novo processo de gestão das cidades a partir de uma sociedade democrática, de responsabilidades compartilhadas e confiança recíproca para o desenvolvimento sustentável na vida nas cidades; são analisadas as principais experiências de criação e gestão das operações urbanas no Brasil antes e depois do Estatuto da Cidade; no terceiro capítulo, se demonstra a aplicação do novo paradigma ao projeto, explicitando-se a metodologia ensinada e aprendida nas classes teórico-conceituais e ateliers no curso de Maestria en Desarrollo Sustentable, do FLACAM. Para o território escolhido, cidade de Florianópolis/SC, está sendo proposta uma nova estratégia de gestão, através do aporte legal e instrumental disponível, tendo por base o binômio: confiança recíproca e responsabilidades compartilhadas dos atores sociais, associados aos conceitos, de solidariedade, justiça social, cidadania e democracia. São explicitadas que medidas efetivas devem ser tomadas para viabilização e operacionalização das OUC e instrumentos

coadjuvantes, sendo considerada a possibilidade da sua inclusão no Novo Plano Diretor, de modo a ser desenvolvida uma gestão urbana de sustentabilidade. Nas conclusões, se apresentará a síntese das principais ideias levantadas no desenvolvimento do tema gerador e qual sua importância para embasar o projeto, este que conterá a estratégia de gestão. Por último, se tecerá reflexões a respeito do tema e se apontará proposições para o futuro visando ao aperfeiçoamento da gestão urbana sustentável através da visão processual e holística da realidade.

Para o presente estudo foram utilizados: o marco conceitual e a metodologia aprendida, desenvolvida e estudada nas classes teórico-conceituais e ateliers no curso de Maestria en Desarrollo Sustentable, havidas na sede do Foro Latino Americano de Ciencias Ambientales (FLACAM) em La Plata, Argentina; a experiência da participação da autora durante os anos de 2008 e 2009, como cidadã moradora, nas reuniões do núcleo distrital do bairro Cachoeira do Bom Jesus/Florianópolis na montagem de demandas à formulação do Plano Diretor Participativo de Florianópolis; a participação da autora em seminários e fóruns de debate sobre temas afins no Brasil (certificados em anexo); a experiência e os resultados da participação da autora no período de janeiro a abril de 2009, a convite do coordenador do PDP, Ivo Sostizzo, no grupo técnico do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) que formulou a proposta de Gestão do futuro PDPF, na condição de mestranda colaboradora; materiais didáticos e depoimentos obtidos pela autora, desde agosto de 2012, a partir de reuniões e contatos com os técnicos da Gerência de OUCs da EMURB, Secretaria do Planejamento de São Paulo/SP; e atualmente, desde 2012, a experiência da participação como moradora, das reuniões do núcleo distrital do bairro Lagoa da Conceição/Florianópolis, no processo de retomada das discussões para novo encaminhamento à Câmara de Vereadores do projeto de lei do Plano Diretor Participativo de Florianópolis (PDPF). E ainda: dados de pesquisas bibliográficas (livros) e cibergráficas (na internet); informações e pesquisas efetuadas nas monografias realizadas durante o curso; informações e pesquisas em manuais, folders e periódicos (revistas e

jornais) realizadas pela autora no Brasil, específicas para o desenvolvimento deste trabalho.

## **CAPÍTULO 1 – O contexto histórico, social e econômico em que surgiram e o processo de revisão paradigmática (ideológica) no Brasil. Como evoluíram os novos instrumentos urbanísticos até hoje.**

*“A descoberta da América, ou dos americanos, é certamente o encontro mais surpreendente de nossa história. Nós não temos o mesmo sentido de diferença radical com a “descoberta” de outros continentes e outros povos: os europeus nunca foram totalmente ignorantes da existência da África, Índia ou China”* (Todorov, 1992:4). Segundo Todorov, não há outro encontro na história que seja tão exemplar ou tão extremo. Em sua obra o autor demonstra que *“no coração deste encontro e seu desenvolvimento subsequente estava a questão da relação entre o Eu e o Outro”*, a qual voltaremos a estudar. O fato é que passados quinhentos anos do “descobrimento”, nosso continente ainda luta com muitos problemas crônicos que marcaram sua história: a fome, a pobreza, a violência e a corrupção, são talvez os signos mais visíveis desta história. No Brasil a concentração de propriedade da terra é a maior do mundo, tal qual a concentração de renda. Assim, a grande contradição com a qual se defronta: uma riqueza extrema, e altamente concentrada, e uma pobreza extrema, altamente distribuída. *“Desigualdade no Brasil não é um jargão da política, mas um elemento constitutivo da vida quotidiana e do tecido social”*. (Jovchelovitch, Sandra, 2000)

Um repasse pelo processo histórico e seu desenvolvimento poderá nos oferecer elementos que expliquem o contexto atual e também nos fornecer subsídios para as estratégias futuras.

A ocupação da América Latina e do Brasil no início do século XVI foi resultante do processo histórico de expansão marítima das empresas comerciais europeias, constituindo-se estas áreas as mais antigas periferias da economia do mundo capitalista. Pautadas na expansão agrícola e exploração mineral, atividades extrativistas estas, vindas antes mesmo da Revolução Industrial, que iniciou no século XVII, as cidades brasileiras, bem como as demais cidades latino-americanas, surgiram a serviço das relações

internacionais com os países colonizadores (Portugal, Espanha, Holanda, Inglaterra e França).

No Brasil, o espaço urbano foi instituído a fim de dar suporte e controle político-administrativo à produção agrícola, esta que acontecia no espaço rural, quase sempre baseada na monocultura e no trabalho escravo. A condição da cidade colonial era, por conseguinte, a de mercado consumidor e fornecedora de força de trabalho e o seu papel, segundo Oliveira (1978), era funcionar como centro de controle burocrático e monopolista exercido pela metrópole portuguesa.

Este cenário somente vai ser alterado em meados do século XIX, com a exponencial economia do café, marcada por um evidente predomínio do campo sobre a cidade, pelo exercício do controle social e político, bem como pela instituição da divisão social do trabalho. Daí originou-se a concentração do capital em torno da atividade cafeeira vindo à cena uma oligarquia reacionária com aliados ideológicos em diversos sítios do país, tais como, o coronel do Nordeste, o estancieiro do Sul, o caçador de índios do Oeste, o explorador mercantil-extrativista do Norte, o fazendeiro arcaico de Minas.

Desta forma, o Estado como projeção desta oligarquia cafeeira e seus aliados, omitiu-se como garantidor dos serviços básicos urbanos nas cidades brasileiras, e as desfigurou. Ao mesmo tempo, com a Revolução Industrial e a instalação das fábricas nas cidades a sociedade passou a ser essencialmente urbana.

O processo de aglomeração demográfica em núcleos urbanos ficou demarcado a partir da crise mundial de 1929 que alcançou o ciclo do café paulista e empurrou grandes contingentes de desempregados em direção aos núcleos urbanos (CHAFFUN, 1996, pp.18-19, ob. cit. in Bassul, 2010).

Assim, na década de 30 o poder oligárquico cafeeiro foi transferido para a burguesia industrial emergente, quando se redefiniu os papéis e a organização da economia e da sociedade. A economia forte do campo até então, passou a fornecer a força de trabalho migratória do campo para a cidade, diminuindo o seu custo, e, além disto, a produção das mercadorias básicas de consumo do operário industrial urbano. Este contexto conferiu

enorme viabilidade à industrialização. A burguesia industrial também passou a assumir o papel de dirigente do aparato do Estado que, passou a funcionar conforme os padrões e valores socioculturais tipicamente burgueses e de acordo com as exigências estruturais do modo de produção capitalista vigente no país.

Gradativamente a burguesia emergente, apoiada na força militar e consorciados a setores da classe média, passou a exercer o controle político e econômico do país. O conjunto desses fatores fez explodir as cidades. <sup>(1)</sup>

---

(1) Uma escada mecânica é a revelação do Paraíso, porém o deslumbramento não se come: a cidade torna ainda mais pobres os pobres, porque cruelmente exhibe miragens de riquezas às quais nunca terão acesso – automóveis, mansões, máquinas poderosas como Deus e como o Diabo – e, em compensação, lhes nega uma ocupação segura e um teto decente, pratos cheios para cada meio-dia. As Nações Unidas calculam que pelo menos a quarta parte da população das cidades latino-americanas habita “assentamentos que escapam às normas modernas de construção urbana”, extenso eufemismo dos técnicos para designar os tugúrios conhecidos como favelas no Rio de Janeiro, callampas em Santiago do Chile, jacales no México, barrios em Caracas e barriadas em Lima, villas miseria em Buenos Aires e cantegrilles em Montevideu. Nos casebres de lata, barro e madeira que brotam antes de cada amanhecer nos cinturões das cidades, se acumula a população marginal jogada nas cidades pela miséria e pela esperança. Huaico significa, em quéchua, deslizamento de terra, e de huaico chamam os peruanos à avalanche humana desgarrada da serra sobre a capital na costa: quase 70% dos habitantes de Lima provêm das províncias. Em Caracas os chamam de toderos, porque fazem de tudo: os marginalizados vivem de biscates, mordiscando trabalho aos pedacinhos e de quando em quando, ou cumprem tarefas sórdidas ou proibidas; são serventes, pedreiros ou marceneiros eventuais, vendedores de limonada ou de qualquer coisa, ocasionais eletrecistas ou bembereiros ou pintores de paredes, mendigos, ladrões, guardadores de carros, braços disponíveis para o que der e vier. Como os marginalizados crescem mais rapidamente do que os “integrados”, as Nações Unidas pressentem, no estudo citado, que daqui a poucos anos “os assentamentos irregulares abrigarão a maioria da população urbana”. Uma maioria de derrotados. Enquanto isto, o sistema opta por esconder o lixo debaixo do tapete. Vai varrendo, a ponta de metralhadora, as favelas dos morros e as villas miseria da capital federal; joga os marginalizados, aos milhares e milhares, longe da vista. Rio de Janeiro e Buenos Aires escamoteiam o espetáculo de miséria que o sistema produz: logo não se verá mais do que a mastigação da prosperidade, porém não seus excrementos, nestas cidades onde se dilapida a riqueza que Brasil e Argentina, inteiros, criam.

Dentro de cada país se reproduz o sistema internacional de domínio que cada país padece. A concentração prévia da demanda nos grandes portos ou zonas exportadoras. Oitenta por cento da indústria brasileira está localizada no triângulo do sudeste – São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte -, enquanto o nordeste famélico tem uma participação cada vez menor no produto industrial nacional; dois terços da indústria argentina estão em Buenos Aires e Rosário; Montevideu abarca as três quartas partes da indústria uruguaia, o que também ocorre com Santiago e Valparaíso no Chile; Lima e seu porto concentram 60% da indústria peruana. O crescente atraso relativo das grandes áreas do interior,

Assim, o espaço urbano, coloca no centro da contradição capitalista o próprio Estado, uma vez que a cidade passou a se consolidar como um espaço privilegiado de conflitos de classes e a urbanização potencializou estes conflitos.

Na Europa, segundo Topalov (1996), com o cenário de adensamento e superlotação, sujeira, barulho e precárias condições sanitárias resultantes da industrialização, os reformadores sociais e os primeiros urbanistas começaram a sugerir aos governos a proposição de planos que visavam à melhoria das condições de vida nas cidades e a reversão da realidade caótica. As medidas apontadas eram: um novo tipo de zoneamento, casas jardins, construção de áreas verdes e a separação entre zonas industriais e residenciais. O zoneamento pode ser considerado como um dos primeiros instrumentos urbanísticos utilizados pelos governos reformistas como solução de melhoria ao caos urbano. Propunham planos de

---

submergidas na pobreza, não se deve a seu isolamento, como sustentam alguns, mas, pelo contrário, é o resultado da exploração, direta ou indireta, que sofrem por parte dos velhos centros coloniais convertidos, hoje, em centros industriais. “Um século e meio de história nacional – proclama um líder sindical argentino – presenciou a violação de todos os pactos solidários, a quebra da fé jurada nos hinos e nas constituições, o domínio de Buenos Aires sobre as províncias. Exércitos e alfândegas, leis feitas por poucos e suportadas por muitos, governos que com algumas exceções foram agentes do poder estrangeiro, edificaram esta orgulhosa metrópole que acumula a riqueza e o poder. Porém, se procuramos a explicação desta grandeza e a condenação deste orgulho, acharemos nas ervagens missioneiras, nos povos mortos de Forestal, no desespero dos engenhos tucumanos e nas minas de Jujuy, nos portos abandonados do Paraná, no êxodo de Berisso: todo um mapa de miséria rodeando um centro de opulência, afirmado no exercício de um domínio interno que já não se pode dissimular nem consentir.” Em seu estudo do desenvolvimento do subdesenvolvimento no Brasil, André Gunder Frank observou que, sendo o Brasil um satélite dos Estados Unidos, dentro do Brasil o nordeste cumpre por sua vez a função de satélite da “metrópole interna” radicada na zona sudeste. A polarização se torna visível através de traços numerosos: não só porque a imensa maioria das inversões privadas e públicas se concentrou em São Paulo, mas também porque esta cidade gigante se apropria, por meio de um intercâmbio comercial desvantajoso, de uma política arbitrária de preços, de escalas privilegiadas de impostos internos e da apropriação em massa de cérebros e mão de obra capacitada.

A industrialização dependente aguça a concentração de renda, do ponto de vista regional e do ponto de vista social. A riqueza que gera não se irradia sobre o país inteiro nem sobre a sociedade inteira, mas consolida os desníveis existentes e inclusive os aprofunda (Galeano, Eduardo, “As veias abertas da América Latina”, 6ª Ed., Paz e Terra, 1979).

desenvolvimento, muitos considerados utópicos, com a intenção de organizar os espaços e as atividades das cidades.

Neste contexto foi que surgiu o Urbanismo.

Segundo os estudos de Ermínia Maricato (2002) e, na mesma linha, os de Maria Luiza de Souza (2002), no Brasil entendido como planejamento e regulação urbanística:

O urbanismo surgiu como um instrumento de dominação e idealização da cidade conforme os interesses das elites dominantes, sem comprometimento com a realidade concreta, mas sim com a organização de apenas uma parte da cidade, o que leva à segregação sócio-espacial. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás, ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias. (MARICATO, 2002, p. 122).

Para Lojkine (1997, p.191) as políticas urbanas implementadas pelo Estado capitalista são tidas como *“contratendências produzidas pelo próprio modo de produção capitalista para regular, atenuar os efeitos negativos no nível do funcionamento global das formações sociais – da segregação e da mutilação capitalista dos equipamentos urbanos”*. O Estado, como agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos e serviços urbanos vai refletir de forma ativa as contradições e lutas entre as classes sociais.

Segundo Ramos e Sá (2002), as contradições aparecem entre as instâncias local, estadual e/ou federal ou seus segmentos, levando a se contraporem politicamente, quando qualquer delas procura reorientar suas políticas no interesse dos desfavorecidos a fim de diminuir a segregação urbana e contrapondo-se ao grande e médio capital.

Em decorrência disso as instâncias municipais têm arcado com as piores consequências.

Os municípios viram-se obrigados a lidar com os efeitos da urbanização acelerada inteiramente desparelhados para essa imensa tarefa. Não havia recursos financeiros suficientes, meios administrativos adequados nem instrumentos jurídicos específicos. Influenciado pelos setores dominantes na economia urbana, o aparelho estatal dirigia seus escassos recursos para investimentos de interesse privado e adotava normas e padrões urbanísticos moldados pelos movimentos do capital

imobiliário. Tanto quanto ocorria com a renda econômica nacional, a “renda” urbana concentrava-se. (Bassul, 2010)

Para o estudioso Flávio Villaça (2004) o planejamento urbano está concentrado na ideia de organização do espaço urbano cujas práticas e abordagens “*se aperfeiçoavam à medida que a cidade demandava respostas e soluções apropriadas à sua realidade, sempre enfatizando certos interesses de classes hegemônicas*”.

Para ele o planejamento urbano brasileiro, ou seja, a intervenção estatal no desenvolvimento urbano tem sido utilizado como ideologia, evidenciando-se uma constante mutação de suas nomenclaturas (plano de melhoramentos e embelezamento, plano urbano, plano urbanístico, plano diretor, plano local integrado etc.), formas, conteúdos e metodologias, sempre como estratégias da classe dominante, para se reproduzir e se manter no poder.

No próximo desenvolvimento deste capítulo se tratará das fases de planejamento urbano experimentadas na história das cidades brasileiras, focalizando a cidade de Florianópolis, como território escolhido para o estudo temático deste trabalho; os instrumentos urbanísticos utilizados pelos governos brasileiros; a mudança de paradigma e o surgimento dos novos instrumentos e como evoluíram até hoje.

Dos estudos sobre Planejamento Urbano realizados no Brasil destaca-se a periodização feita por Villaça (1999), que dividiu a história do Urbanismo em três grandes períodos. Ressalte-se que, embora as datas sejam marcos expressivos na história do planejamento urbano brasileiro, não significa que as tendências e características ali se esgotem e surjam novas na sequência; nem mesmo que se desenvolveram de modo uniforme nas cidades do país. O próprio autor entende que “*os mesmos não se desenvolveram de modo sucessivo e linear, posto que, são verificados conflitos e/ou disputas entre os modelos de planejamento no sentido de se tornarem e serem vislumbrados como dominantes*” (Villaça, 2004).

Outros estudos foram realizados e publicados, dividindo as etapas de modo um pouco diferente, mas basicamente sem alterar as datas marcantes. Renato Saboya, no blogue: [urbanidades.arq.br](http://urbanidades.arq.br), realizou uma

interessante síntese, relativamente aos estudos de Flávio Villaça (1999) e Maria Cristina da Silva Leme (1999), que muito nos auxiliou na descrição dos períodos, podendo-se observar as principais características de cada um e os principais exemplos de resultados dos modelos experimentados.

### **1.1. Os primeiros tempos do urbanismo no Brasil: da Modernidade (estado liberal) ao Estado social – welfare state; o dirigismo estatal do estado militarista; o neoliberalismo – planos sem mapa e desregulamentação.**

A primeira fase do planejamento urbano no Brasil, segundo Flávio Villaça, vai de 1875 a 1930. É caracterizada pelos planos de melhoramentos e embelezamento, que objetivavam extinguir a forma urbana colonial e exaltar a burguesia nacional através de suas expressões de origem renascentista vindas da França as quais já exerciam grande influência em outras grandes cidades como Barcelona, Buenos Aires, Madrid e Washington. Estes planos refletiam a ação concreta do Estado, mas sempre parcial, ou seja, na parte formal da cidade, e consistiam basicamente em: *“alargamento de vias, erradicação de ocupações de baixa renda nas áreas mais centrais, implementação de infraestrutura, principalmente saneamento, e ajardinamento de parques e praças”* (Villaça, 1999; Leme, 1999). Geralmente se limitavam a intervenções pontuais em áreas específicas, quase sempre no Centro das cidades. A ideia era modernizar, com a abertura de novas e largas avenidas, cuja consequência imediata era muitas vezes a destruição das áreas consideradas insalubres, chamadas “cortiços”. A ascensão dos Planos de Melhoramentos e Embelezamento esteve diretamente ligada à hegemonia da classe dominante. Estes planos eram discutidos abertamente antes da implementação de forma que melhor atendessem seus interesses urbanos, não havendo a preocupação em se encontrar subterfúgios para ocultar suas verdadeiras intenções, ao contrário do que futuramente aconteceria.

O embelezamento era a principal proposta da classe dominante que, no intuito de conseguir seus objetivos não hesitava em propor e suprimir da

área central da cidade tudo que era considerado feio e grotesco e que representasse condições de insalubridade, imoralidade e falta de higiene, e substituir por padrões de beleza considerados esteticamente corretos. Tudo sempre no interesse de espelhar o poderio econômico das elites locais.

No final do século XIX e início do século XX, a necessidade de ajustamento do discurso da classe dominante à realidade de caos urbano, tendo em vista a ausência de suas propostas de solução aos problemas que se agravavam nas cidades, fez com que, gradativamente as obras de embelezamento fossem ofuscadas pela importância que passaram a ter as obras de infra estrutura (saneamento, transportes etc).

O principal representante desse período foi o Engenheiro Saturnino de Brito, que realizou planos de saneamento para várias cidades brasileiras. Em algumas delas, os planos também incluíam diretrizes para a expansão urbana, caso de Vitória (1896), Santos e Recife (de 1909 a 1915).

A mudança de prioridades para privilegiar as obras de infra estrutura deveu-se à necessidade do Estado propiciar condições gerais de produção e reprodução do capital. Desta forma, foram as mudanças na economia, com a ascensão do capitalismo, que impulsionaram a alteração da forma de intervenção do Estado. Da cidade bela para a cidade eficiente, da cidade do consumo para a cidade da produção capitalista. Neste contexto destacaram-se os planos do prefeito Francisco Pereira Passos, no Rio de Janeiro (1903-1906) e Raymundo Duprat em São Paulo.

Entre as principais obras de Pereira Passos destacam-se a criação da Av. Central (atual Av. Rio Branco), da Av. Beira Mar, conectando a Av. Rio Branco até o fim da Praia de Botafogo, e da Av. Mem de Sá, ligando a Lapa à Tijuca e a São Cristóvão (Leme, 1999, p.24).

Fazendo-se um retrospecto da história da cidade de Florianópolis, verifica-se que até o século XIX, foram poucas as situações de prosperidade. Segundo a publicação Agenda 21, o papel deste sítio no período colonial brasileiro era de importante salvaguarda aos interesses da metrópole colonizadora, com uma economia basicamente extrativista. Ainda no período de domínio dos portugueses, com a fundação da Colônia de Sacramento, no sul do continente, a Ilha de Santa Catarina, por sua

invejável posição estratégica, passou a ser uma importante base militar da Coroa Portuguesa. Com a criação da vila de Nossa Senhora do Desterro (atual Florianópolis) como sede da Capitania de Santa Catarina começaram ser erigidas as fortalezas necessárias à defesa de seu território, fato que resultou no desenvolvimento de Florianópolis e outras localidades do litoral catarinense, inclusive, com a vinda de colonizadores das ilhas de Açores e Madeira, que, com os lusos brasileiros, formaram a composição cultural dessa região.

Fato marcante para a economia na região em meados do século XVIII foi a implantação das armações para pesca da baleia, uma delas em Pântano do Sul. De acordo com o caráter colonizador e extrativista da atividade, o óleo retirado do mamífero era comercializado pela Coroa Portuguesa fora de Santa Catarina, infelizmente não trazendo nenhum benefício econômico à localidade que o produzia. Com a eventual prosperidade na agricultura e na manufatura de algodão e linho, se desenvolveram atividades artesanais que ainda hoje permanecem como resquícios de um passado criativo, como a produção da farinha de mandioca, e a confecção das rendas de bilro, as quais foram integradas na cultura e nas atividades turísticas típicas locais das freguesias da Lagoa da Conceição, Santo Antônio de Lisboa, São João do Rio Vermelho e Ribeirão da Ilha. Portanto, é importante salientar que a Ilha e imediações representavam à economia de Portugal unicamente uma fonte de exploração e arrecadação das atividades produtoras locais.

A construção das fortalezas e, em 1845, a visita do Imperador são considerados fatos geradores do desenvolvimento da região. As marcas destes eventos encontram-se destacadas nas construções antigas da Ilha: o prédio da Antiga Alfândega, inaugurado em 1876, de arquitetura neoclássica; a Catedral Metropolitana, um dos prédios mais antigos da Ilha, que remonta ao ano de 1748, e levou 25 anos para ser concluída; a Igreja de Nossa Senhora da Conceição, da Lagoa, construída na segunda metade do século XVIII, belo exemplo da arquitetura lusitana; e o Mercado Público, com características arquitetônicas ecléticas, erguido em 1898, um dos pontos mais tradicionais do município.

Foi somente nos anos noventa, período dos planos de melhoramentos e embelezamento, que a cidade firmou-se como Capital do Estado de Santa Catarina, urbanizando-se na área central, recebendo a implantação da rede de energia elétrica, o sistema de abastecimento de água e captação de esgotos, além da ligação Ilha-continente através da ponte pênsil Hercílio Luz, feita em treliças de ferro, inaugurada em 1926, fruto da prosperidade do capitalismo industrial no país, e que continua sendo o símbolo e cartão postal da cidade até os dias atuais. A cidade passou a sustentar-se economicamente pelo comércio, pela administração pública e pela indústria da construção civil. (PMF - *Agenda 21 – Florianópolis*)

O segundo período do urbanismo brasileiro, a partir da crise mundial de 1929, está ligado ao crescimento das demandas das classes populares e sua conscientização social, associado à progressiva perda das classes dominantes de sua capacidade de anunciar suas obras com antecedência através dos planos. Suas ações no sentido de desalojar populações pauperizadas em substituição por áreas de elite, deixando-as sem soluções, eram cada vez mais contestadas, tornando os planos inviáveis, passando a serem vistos como meros discursos.

Então, em 1930, um novo tipo de plano surgiu, a partir de uma nova mudança de paradigma e da necessidade de substituição do modelo de planejamento urbano, expandindo-se os conceitos de geral ou global para abranger toda a cidade em todos os seus aspectos e problemas.

O período de 1930 até meados de 1990 foi marcado pelo plano intelectual, de base científica e tecnicista, lastreado pela concepção positivista, da crença no progresso linear, no discurso universal e no enfoque de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, importados dos países centrais e amparados na centralidade e racionalidade do Estado. Segundo Maricato (2000), esta concepção herdada do positivismo e de influência keynesiana e fordista (onde havia convivência entre o grande capital, o Estado e o trabalho) ganhou especificidade nos chamados anos dourados do *welfare state* (1945-1975): os planos eram aplicados somente à cidade formal ou legal, ocultando a cidade real, formando um mercado especulativo

e restrito e uma modernização incompleta ou excludente das cidades brasileiras.

"*As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*". Esta frase resumiu o conteúdo da aula de Ermínia Maricato, em 1999, no concurso para professora Titular da USP, que versava sobre o descolamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento e a legislação urbanas no Brasil e a realidade socioambiental de nossas cidades, em especial o crescimento da ocupação ilegal das favelas.

"O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas. Podemos dizer que se trata de ideias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as ideias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias."

Villaça (1999) dividiu a segunda fase do urbanismo no Brasil em três sub períodos, a saber:

1º) de 1930 a 1965 – dos Planos de Conjunto;

2º) de 1965 a 1971 – com os Super planos ou planos de desenvolvimento integrado;

3º) de 1971 a 1992 – dos Planos sem mapas.

Na fase dos Planos de Conjunto, segundo Leme "*os planos passaram a se preocupar com a integração das diretrizes para todo o território e não apenas para algumas áreas específicas*". Buscam a articulação do Centro aos bairros e estes entre si através de sistemas de vias e de transportes. As vias começam a ser pensadas não apenas como embelezamento, mas também em termos de transporte, completa Villaça. Embora nos planos de 1866 já haviam dispositivos que proibiam cortiços e vilas operárias em determinadas áreas da cidade, é a partir deste período que se iniciam as legislações urbanísticas com dispositivos de controle do uso e ocupação do solo e zoneamentos (Leme, 1999).

Os destaques neste período foram:

1) O Plano de Avenidas de Prestes Maia para São Paulo (1930) em que eram tratados a legislação urbanística, a habitação e o sistema de transportes, incluindo as estradas de ferro, o metrô e outros. O principal foi o Plano de Avenidas, as quais tinham um caráter monumental.

Para Leme, o conjunto do sistema de vias transformou a cidade que antes era mais concentrada e baseada no transporte coletivo para locomoção em espaço urbano mais disperso e dependente do tráfego de automóveis. O Plano de Prestes Maia representou a síntese do pensamento urbanístico paulista da época.

2) O Plano de Alfred Agache para o Rio de Janeiro (1930) considerado o pioneiro dos Super Planos da década de 60 ao início dos anos 70. Tinha por pressuposto que os problemas urbanos só poderiam ser resolvidos através do auxílio da ciência e da técnica. Uma de suas principais características é o extenso diagnóstico realizado. Segundo Leme (1999, p.362), “o principal instrumento de intervenção adotado é o zoneamento, muito utilizado à época”.

Estes planos foram o marco inicial do segundo período da história do urbanismo no Brasil, marcado “pela inconseqüência e inutilidade da maioria dos planos, pois escondiam a direção tomada pelas obras e pelos investimentos que obedeciam a objetivos não explícitos” (Sena dos Santos, 2007, dissertação mestrado). Eram os super planos tecnocratas, chamados planos-discursos, uma vez que elaborados conforme a ideologia vigente. Passavam a falsa ideia de que havia planos e que foram executados, porém que fracassaram nas soluções.

Seguindo estes dois modelos, na década de 1940, outras cidades como Salvador, Recife, Porto Alegre e Belém passaram a elaborar seus respectivos “planos urbanísticos”. Quase todos eram estudos que não passavam por atualização, não eram publicados, nem assumidos pelas administrações, portanto não saindo dos gabinetes.

Segundo relata Bassul (2010), a institucionalização da questão urbana em âmbito federal encontrara suas mais remotas referências no ano

de 1953, por ocasião do III Congresso Brasileiro de Arquitetos, realizado em Belo Horizonte (MG). <sup>(2)</sup>

Em 1963, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado no Hotel Quitandinha, em Petrópolis (RJ), conhecido como “Seminário do Quitandinha”, do qual participaram “tanto políticos (como o deputado Rubens Paiva, posteriormente assassinado durante o regime militar) quanto técnicos e intelectuais” (SOUZA, 2002, pp. 156-157), resultou num documento que, embora ainda marcado pela ênfase na luta pela moradia, já defendia preceitos de maior justiça social no território das cidades. Suas conclusões não apenas continham a recomendação de que o poder executivo encaminhasse ao Congresso Nacional um projeto de lei sobre a política fundamentos que, décadas depois, seriam incorporados à ordem jurídica. <sup>(3)</sup>

---

(2) O documento final do evento propôs a edição de uma lei para criar, no governo central, um ministério especializado em habitação e urbanismo (SERRAN, 1976, pp. 28-29). No ano seguinte, o IV Congresso, realizado de 17 a 24 de janeiro, na cidade de São Paulo, reiterou essa reivindicação. Em 1959, o Departamento do Rio de Janeiro do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) publicou uma proposta de projeto de lei, denominada “Lei da Casa Própria”, que foi encaminhada aos candidatos à presidência da República nas eleições de 1960, Adhemar de Barros, Henrique Lott e Jânio Quadros. Propunha a constituição de “sociedades comerciais destinadas a financiar a aquisição de casa própria”, a vinculação entre reajuste de prestação e aumento de salário, a retomada do imóvel (mediante indenização) em caso de inadimplemento do comprador, bem como a criação de um Conselho Nacional da Habitação. Essa última sugestão foi implementada em 1962, no governo de João Goulart, que assumira o poder após a renúncia de Jânio Quadros.

(3) São exemplos do caráter pioneiro e da atualidade desse documento afirmações, entre muitas outras, como as seguintes:

1. “o problema habitacional na América Latina (...) é o resultado de condições de subdesenvolvimento provocadas por fatores diversos, inclusive processos espoliativos (...);”

2. “a situação habitacional do Brasil [caracteriza-se] pela desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição de moradia, [dado que] o significativo número de habitações construídas tem se destinado quase exclusivamente às classes economicamente mais favorecidas”;

3. “nos maiores centros urbanos do País, a população que vive em sub-habitações (...) é grande e crescente, tanto em números absolutos como relativos”;

4. “concorre para agravar o déficit de habitação (...) a incapacidade já demonstrada de obterem-se pela iniciativa privada, os recursos e investimentos necessários ao aumento da oferta de moradias de interesse social (...);”

5. “a ausência de uma política habitacional sistemática (...) vem ocasionando efeitos maléficos ao desenvolvimento global do País, baixando de modo sensível o rendimento econômico-social desse mesmo desenvolvimento”;

6. entre “os direitos fundamentais do homem e da família se inclui o da habitação” e sua realização exige “limitações ao direito de propriedade e uso do solo” e se consubstancia “numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais visando à justa

Estavam, portanto, nesse texto histórico os princípios fundamentais que, mais tarde, e com maior ênfase em seus aspectos sociais, viriam a ser defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) na Assembleia Nacional Constituinte. No começo de 1963, com base nessas propostas e no auge da campanha popular pelas “reformas de base”, como se dizia então, o governo de João Goulart encaminha sua Mensagem anual ao Congresso Nacional, na qual aborda a questão habitacional brasileira nos seguintes termos:

“Não desconhecemos que somente o desenvolvimento do País, aumentando a riqueza nacional, poderá elevar o nível de vida do povo, proporcionando-lhe adequadas condições de residência. Mas também não ignoramos que a falta de uma legislação reguladora tem permitido que a indústria de construção se transforme em presa favorita de especuladores, impedindo o acesso à residência própria das camadas mais pobres de nossa população”. (Bassul, 2010)

Abortado pelo golpe militar de 31 de março de 1964, o projeto não chegou a ser apresentado ao Congresso.

Em Florianópolis, em dissonância com os movimentos do centro do país, somente no ano de 1955 é que foi aprovado o primeiro Plano Diretor. Neste mesmo período foi construído o aeroporto Hercílio Luz (1950) e em 1962 é fechado o Porto de Florianópolis, tendo como justificativa o baixo desempenho econômico com relação a outras regiões do Estado de Santa Catarina, mudando completamente o perfil econômico da ilha no cenário estadual e nacional, antes voltado á atividade portuária, e por consequência também alterando suas características urbanas.

---

utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias”;

7. “é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades”;

8. “é imprescindível a adoção de medidas que cerceiem a especulação imobiliária, sempre anti social, disciplinando o investimento privado nesse setor”;

9. “para a efetivação da reforma urbana torna-se imprescindível a modificação do parágrafo 16 do art. 141 da Constituição Federal, de maneira a permitir a desapropriação sem exigência de pagamento à vista, em dinheiro” (SERRAN, *op. cit.*, pp. 55-58). (Bassul, J.R., PULICCOMPLETA FINAL port.indd 73, em 3/11/10 12:48:28 PM)

Em 1960 foi instalada a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e em 1964 a estadual Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (UDESC). No país, inaugurou-se a era automobilística, com a construção da rede de estradas brasileira, por onde passou a ser transportada grande parte da produção. Nesta mesma década foi implantada a BR-101 – rodovia federal ligando o litoral brasileiro de norte a sul e marco integrador do litoral catarinense na rede rodoviária nacional.

Foi precisamente durante os anos de 1960 como decorrência da ideologia vigente no país e apoiados na legislação urbanística, que se verificou o início do adensamento e da verticalização das construções nas áreas centrais do estremo (área continental) e da ilha, com a substituição de residências uni familiares por prédios multifamiliares verticais. O cenário urbano foi rapidamente se modificando através da nova política ditada a nível federal e implantada pelas administrações locais, pela qual, a exemplo das outras cidades brasileiras, os planos eram aplicados somente à cidade formal ou legal, escamoteando a cidade real, com a formação de um mercado especulativo e restrito e uma modernização incompleta ou excludente.

Enquanto isso, a cidade real de Florianópolis começava a aparecer não só com uma grande quantidade de construções verticais nas áreas de maior interesse especulativo, como também através da ocupação (ilegal) de encostas de morros e manguezais ou de antigas áreas de posse, que foram sendo informalmente desmembradas e vendidas, e ocupadas por migrantes oriundos de zonas rurais do Estado e pela população de baixa renda, expulsa das áreas centrais e da orla marítima, locais então mais valorizados pelas novas edificações.

“Para poucos, os benefícios dos aportes tecnológicos e do consumo afluente, para muitos, a privação da cidadania e a escravidão da violência. {...}

O planejamento regulatório, fundado na crença de que a formulação da política urbana deveria ocorrer no âmbito de uma esfera técnica da administração pública, ao contrário de reverter esse quadro, acentuou seus efeitos. A gestão tecnocrática alimentou um processo caracterizado, de um lado, pela apropriação privada dos investimentos públicos e, de

outro, pela segregação de grandes massas populacionais em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, excluídas do consumo de bens e serviços urbanos essenciais” (Bassul, 2010).

Segundo Villaça (2004), a partir do Golpe Militar de 1964 iniciou-se no Brasil a fase do “planejamento do desenvolvimento” de caráter tecnocrático e autoritário, com planos que não atendiam às demandas da classe trabalhadora. O distanciamento entre os planos tecnocratas e as possibilidades de sua implementação decorrente da interdisciplinaridade e sofisticação técnica chegaram ao ápice (entre 1965 e 1971 – Super planos) quando passaram a ser elaborados fora da administração municipal por agentes ou órgãos externos (especialistas de escritórios privados nacionais e internacionais) contratados para tal fim. A complexidade de cálculos, recomendações, padrões técnicos e modelos a serem seguidos eram de tal vulto propostos, que dificultavam a sua aprovação e execução. Foi emblemática a contratação, em 1965, pelo Governador Carlos Lacerda, do urbanista grego Constantin Doxiadis para a elaboração do Plano do Estado da Guanabara, o qual foi entregue ao governo redigido em língua inglesa, mostrando que o mesmo não era para ser executado.

A isso se somavam os conflitos gerados pela crescente setorialização e/ou especialização da administração pública, diga-se, problema que persiste até hoje, fazendo com que fossem poucas as probabilidades de se tornarem instrumentos adequados e eficazes à integração e coordenação das ações governamentais.

À máquina burocrática foi transmitida a ideia de racionalidade econômico-administrativa de cunho empresarial, transformando os órgãos da administração indireta em agências empresariais auto sustentáveis, no intuito de buscar um clima de êxito em torno da ideia de prosperidade e tranquilidade a um país que, o final do século XX, segundo àquela ideologia, estaria ingressando no mundo desenvolvido como grande potência. <sup>(4)</sup>

---

(4) O I Plano Nacional de Desenvolvimento era considerado a meta síntese da Doutrina de Segurança Nacional, que continha o conceito chave da ideologia militarista, interligada à ideologia do nacional-desenvolvimentismo apoiada pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina). A Doutrina consistia no desenvolvimento da economia para a manutenção do Brasil no perfil do mundo ocidental capitalista e o estabelecimento de uma guerra permanente à subversão comunista internacional e seus agentes internos.

A partir dos anos de 1970 até 1990 ocorreu o período chamado dos Planos Sem Mapa, como um contraponto aos Super Planos, onde as características principais são a generalidade, a simplicidade e os reduzidos ou dispensados diagnósticos técnicos. Neles se encontram um conjunto de objetivos, diretrizes genéricas, políticas e intenções com nenhuma estatística e quase nada de mapas, o que acabava por ocultar os conflitos existentes face à diversidade dos interesses no espaço urbano. As propostas sempre estavam associadas à ideia do posterior detalhamento, as leis à posterior regulamentação, o que na verdade não era para acontecer.

Mesmo ocorrendo o início de uma política urbana no país, o planejamento urbano foi marcado por uma profusão de confecção de planos diretores a maioria sem qualquer ineficácia sendo muitos deles engavetados. Ocorreu no país a grande propagação de órgãos públicos municipais de planejamento e escolas de arquitetura, sendo promissor o mercado de trabalho, porquanto havia um apelo por parte da elite dominante para que se confeccionassem tais planos. Para Villaça (2005) tudo não passava de uma farsa, uma vez que:

*“os planos não [eram] elaborados para serem levados a sério...[Eram] uma cortina de fumaça para tentar ocultar o fracasso da classe dominante em resolver os problemas urbanos. Os planos...[eram] uma clara manifestação da força da ideologia da tecnocracia que ainda perdura entre nós.” (Id., p.21)*

---

Contraditoriamente ao discurso nacionalista em defesa do progresso e modernização industrial, na prática, o regime militar internacionalizou boa parte do parque industrial brasileiro e ampliou a abertura do mercado interno para produtos e capitais externos. A partir da legítima reação da oposição interna contra o regime, o militarismo também teve por objetivo a defesa do espaço nacional.

Em toda a América Latina os regimes militares utilizaram-se deste mesmo ideário geopolítico alegando a “defesa do espaço nacional”. Assim, nos anos de 1960 aconteceu o desenvolvimento da Amazônia (como espaço ainda não ocupado do Estado Nacional), com planos e políticas desenvolvimentistas de caráter nacionalista, com padrões em acordo aos interesses do grande capital nacional e internacional. O governo federal brasileiro centralizou e passou a dirigir todo desenvolvimento futuro da região, desconsiderando qualquer possibilidade de seu desenvolvimento autônomo e soberano. (Sena dos Santos, 2007)

A marca tecnocrática e autoritária desse modelo de planejamento foi implementada nos órgãos criados no regime militar para dirigir a política urbana, com a criação, na década de 1970 do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), responsáveis pela maior construção de moradias nas cidades do Brasil. Centralizadora e produtora de conjuntos habitacionais populares fora do tecido urbano, essa política urbana era pautada pela não participação dos atores sociais, nenhum favorecimento ao desempenho dos governos locais e ausência do debate sobre o urbano, o que contribuiu para sua não integração e o aprofundamento das desigualdades sociais regionais e urbanas.

Esta ausência do debate sobre o urbano dificultou ainda mais a integração da política urbana nacional, não conseguindo desenvolver estratégias que tendessem à diminuição das desigualdades regionais e urbanas locais. No final das contas, incumbia aos governos locais, pela sobrecarga da pressão popular, mesmo com deficiência de recursos, a realização de programas mínimos que atendessem às necessidades sociais.

A atuação do BNH era alvo de críticas cada vez maiores em decorrência de sua política que segregava e isolava as populações residentes nos conjuntos habitacionais que eram produzidos: fora do tecido urbano, longe dos serviços básicos, ligando nada com coisa nenhuma!

“Crescentes, as demandas sociais pelo suprimento dessas carências resultaram na organização popular de grupos de pressão, que passaram a exigir iniciativas do poder público. Muito ativas na década de 1970, essas organizações, então conhecidas como **movimentos sociais urbanos**, aliadas a entidades representativas de certas categorias profissionais, como arquitetos, engenheiros, geógrafos e assistentes sociais, constituíram, nos anos 1980, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) com o objetivo de lutar pela democratização do acesso a condições condignas de vida nas cidades brasileiras” (Bassul, 2010).

Com a pressão popular e destes movimentos, na década de 80 o sistema da habitação entrou em crise, e em 1986 foi extinto o BNH. A política urbana foi assumida por diversos ministérios e secretarias, fato que agravou

a questão urbana com a fragmentação e descontinuidade de programas, informações assistemáticas e pulverização de competências e atuações.

Em 1995 foi criada a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento. Entretanto, devido à sua fragilidade e às restrições do governo federal para o setor público, por orientação do Fundo Monetário Internacional (FMI) a política passou a ser assumida pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), passando esta então a ser a maior fonte de recursos para financiamento público da habitação e do saneamento.

A partir deste retrospecto histórico pode-se observar que o ideário neoliberal que acompanhou a reestruturação produtiva do final do século XX - flexibilização e desregulamentação - foi o fator propulsor ao desmonte da concepção modernista que marcou esse século, “*preparando ambiente para sua substituição*” (Maricato, 2000). Mesmo assim, desprestigiado, o modelo tradicional ainda não foi substituído por um novo de consenso. Mas foi o fracasso dos discursos e a crise das concepções tradicionais, mesmo ainda sobrevivendo, que permitiram que emergissem as novas tendências.

## **1.2. Pós modernidade - a globalização: sociedade de consumo e direitos sociais (final do sec. XX); nova mudança de paradigma: o Estado atual como promotor da igualdade e justiça social – mudança de atitude. Tendências atuais.**

Há basicamente duas concepções em disputa, marcando o final do século XX: o planejamento estratégico e o planejamento participativo.

1- O planejamento estratégico: modelo que prioriza a reprodução do capital por ser política e economicamente subordinado às organizações internacionais, foi originado a partir das experiências de renovação ocorridas na cidade de Barcelona, Espanha por ocasião das Olimpíadas de 1992 e difundidas pelos urbanistas catalães e pelas agências multilaterais (BID e FMI); inspirado em conceitos e técnicas originárias do planejamento empresarial, as quais devem ser seguidas pelos governos locais.

2- O planejamento participativo: oriundo da tradição esquerdista dos movimentos sociais e sindicais, busca representar os interesses da classe ou frações da classe trabalhadora. Baseia-se na mudança de rumo das relações sociais de produção que, para isso, pressupõe a luta por uma nova sociedade através dos movimentos populares.

Explicando-se os modelos:

1- O primeiro modelo tem o discurso de que o projeto de cidade deve ser estruturado a partir da articulação de três analogias, a saber: a cidade é uma mercadoria; é uma empresa; e é uma pátria. Assim, a cidade é remetida a uma apropriação pelos interesses empresariais globalizados. <sup>(5)</sup>

Por este modelo, tem-se então que as cidades em competição adaptam-se ao modelo estratégico das empresas devendo tornar-se mais modernas e eficientes com vistas à promoção da sua imagem de cidade com objetivos, programas e tarefas nitidamente definidas. Por esta lógica, os

---

(5) De acordo com a primeira analogia, a cidade-objeto ou cidade-mercadoria não é qualquer mercadoria e sim uma mercadoria de luxo reservada à compra por um grupo de elite ligado ao capital internacional, que são os usuários solváveis, isto é, os que de fato tem o poder econômico.

Pela segunda analogia a cidade se equipara a uma empresa competitiva que atrai investimentos e novas tecnologias. Por esta analogia é adaptado o planejamento estratégico de uma empresa privada, considerando o espaço urbano como unidade de gestão e negócios. Assim vista, a cidade, como agente/ator econômico passa a operar a partir das informações e expectativas do mercado, executando suas ações conforme esta visão. Por este modelo, aderindo às tendências do mercado, os planos não podem ser utópicos e sim, estratégicos. Como não é permitido a nomeação de dirigentes, nem a discussão de objetivos, nem há reflexão de valores, filosofias ou utopias, por esta visão, o poder público passa por uma redefinição que, em síntese é a *“negação radical da cidade enquanto espaço político - a polis.”* Aos agentes privados fica garantida a despolitização planejada e a ausência da crítica.

O patriotismo é a terceira analogia, assim entendido que a cidade restará unificada pela promoção sistemática, planejada (com *“um governo forte, personalizado, estável, apolítico, carismático”*) e competitiva; um espaço com um projeto empresarial, representado por um líder carismático que o difunde em nome das comunidades locais. Os processos de participação popular, nesse modelo, tem como objetivo trabalhar a realidade cultural da população para introduzir novos valores e padrões de comportamento, travestidos de “modernidade” em detrimento dos próprios valores, preocupações e interesses dos cidadãos, devendo ser entendidos, segundo Souza (1990) como processos de dominação ou de contraparticipação.

gestores devem implementar políticas de infra estrutura e serviços urbanos básicos afim de não causar prejuízos à atividade econômica e permitir a competitividade e atratividade empresarial.

Os representantes deste modelo, que vem sendo difundido na América Latina e no Brasil, defendem que sua adoção é a única forma para fazer frente às novas condições e/ou desafios impostos às cidades e aos governos locais pelo processo de globalização.

2 – O segundo modelo – do planejamento participativo, se originou, segundo Maricato (2000) a partir da mudança de rumo do crescimento das cidades o qual implicou que se mudasse os rumos das relações sociais de produção, pressupondo a luta por uma nova sociedade. No Brasil, foi neste contexto de lutas sociais e estimulados pela possibilidade de influenciar na elaboração da Constituição é que se dá o crescimento e a mobilização dos movimentos populares, tendo como ponto de referência a retomada do ideário da reforma Urbana da década de 1960.

A Constituição de 1988, portanto, marca a *“introdução da temática urbana na história constitucional brasileira”* (MARICATO *apud* BASSUL, 2002). Em meados de 1980, as lutas populares passaram a incorporar o acúmulo teórico da questão urbana, originado na década de 1960, com o movimento denominado Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), caracterizado pela proposta imperativa de reformas de base objetivando a expansão do mercado interno brasileiro e a melhoria das condições de vida da população brasileira. O marco teórico deste movimento, como já mencionado, se firmou no encontro de profissionais de urbanismo no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro, em 1963, e foi o primeiro ato histórico em defesa dessa bandeira, sendo, no entanto, logo após, *“paralisada pelo Golpe Militar de 1964 que interrompeu o processo de reformas, mas não eliminou seus personagens e a memória dos novos atores que surgiram no período da redemocratização do país”* (SILVA; SILVA, 2005).

Alimentados por este ideário os debates e formulações do MNRU, formado por profissionais e movimentos sociais, surgido durante o processo

constituente, levaram à pauta a Emenda Popular pela Reforma Urbana <sup>(6)</sup> que visava incluir na Constituição de 1988 a implantação de políticas públicas municipais com mais autonomia de competências e atribuições descentralizando o poder decisório das esferas federal e estadual e priorizando, além de Planos Diretores caracterizados pela gestão democrática das cidades, a conquista de instrumentos específicos garantidores da função social da cidade. Segundo Santos Jr. (2001):

*“a agenda da Reforma Urbana exprime o imperativo de uma nova concepção de planejamento urbano, com base nos princípios políticos pautados na democracia e na justiça social e na apreensão de que o processo urbano no Brasil revela as desigualdades sociais engendradas pelo modelo de desenvolvimento econômico vigente. O locus do planejamento passou do regulamento do uso e ocupação do solo urbano para o tratamento dos processos especulativos de produção do espaço urbano, o que resultou a ideia de planejamento urbano participativo, segundo o qual as decisões devem ser tomadas mediante um processo democrático no qual o profissional passa a assumir o papel de "condutor do processo".*

Desta forma, as lutas dos movimentos sociais, compostos por articulações entre sindicatos, organizações não governamentais,

---

(6) A redemocratização do País, ocorrida em 1985, ensejou a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1986. Seu processo de funcionamento “foi ousado e inovador, não tendo paralelo na história constitucional brasileira e sendo bastante raro mesmo no direito comparado” (COELHO e OLIVEIRA, 1989, p. 20). Em todo o processo, foram amplas as possibilidades de participação popular desde o início dos trabalhos. A mais relevante entre as variadas formas de participação democrática no processo constituinte foi contudo, a das “emendas populares”. A partir do primeiro projeto, sistematizado em 15 de julho de 1987, foram admitidas, ao lado daquelas formuladas pelos próprios constituintes, emendas de iniciativa dos cidadãos, desde que trouxessem, no mínimo, a assinatura de trinta mil eleitores e fossem patrocinadas por, pelo menos, três associações representativas. No total, foram apresentadas 122 emendas populares, que somaram mais de doze milhões de assinaturas. No entanto, somente 83 delas atenderam às exigências regimentais e foram oficialmente aceitas. Entre essas estava a Emenda Popular da Reforma Urbana. Sob a responsabilidade formal da Federação Nacional dos Engenheiros, da Federação Nacional dos Arquitetos e do Instituto de Arquitetos do Brasil, mas também sob a organização da Articulação Nacional do Solo Urbano, da Coordenação dos Mutuários do BNH e do Movimento em Defesa do Favelado, “além de 48 associações locais ou regionais” (MARICATO, 1988), tendo por primeira signatária Nazaré Fonseca dos Santos, a Emenda Popular nº 63, de 1987, como ficou oficialmente registrada, obteve 131 mil assinaturas (Bassul, 2010).

movimentos populares, instituições acadêmicas e técnicos do poder público local, resultaram na conquista do capítulo sobre a Política Urbana, artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Tais textos constitucionais fazem referência à obrigatoriedade do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana, à função social da cidade e da propriedade, além de propor instrumentos que permitam o enfrentamento à especulação imobiliária e à concentração de terra urbana ociosa.

Porém, a regulamentação destes artigos Constitucionais levou 13 anos, período durante o qual o MNRU não deu descanso ao Congresso nacional, até que, em 2001 foi aprovada a lei designada Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10/7/2001.

A nova lei possibilitou instrumentalizar as prefeituras para a regulação do uso do solo e para enfrentar o desrespeito aos direitos urbanos, através de ações como: aplicar a função social da cidade e da propriedade, legalizar e urbanizar a parte ilegal da cidade através de planos especiais e da utilização de usucapião urbano (nova modalidade de usucapião); recuperar para a coletividade a valorização imobiliária e ainda fortalecer o planejamento urbano com a participação social e a gestão democrática.

O MNRU reivindicou três princípios os quais deveriam passar a nortear as políticas públicas, e efetivamente passaram a fazer parte da nova Lei, quais sejam: o Direito à Cidade e à Cidadania, pelo qual deve ser introduzida a nova lógica de universalização do acesso aos equipamentos e serviços urbanos, às condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e de uma ampla participação dos cidadãos na condução dos destinos da cidade; a Gestão Democrática da Cidade, como sendo assegurar o controle e participação social e popular no planejamento e nas ações de produzir, operar e governar a cidade; e a Função Social da Cidade e da Propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual da propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

Neste contexto de lutas emergiram todas estas novas concepções, face ao imperativo de se alcançar lógicas estruturais a fim de se atingir a

justiça social, assegurar os direitos urbanos e o acesso igualitário aos bens da vida e serviços básicos, fundamentais para o resgate da democratização do país.

## **CAPÍTULO 2 - O processo epistemológico. A mudança conceitual no Brasil – a introdução dos valores da vida – os cidadãos: de objetos a sujeitos – a sociedade democrática - Marco conceitual.**

O final do século XX deixou o planeta mudado: a tecnologia e a comunicação avançaram em proporções exponenciais, trazendo benefícios jamais experimentados aos seres humanos, entretanto, ao mesmo tempo, aprofundando-se as desigualdades, a exclusão, a segregação, a miséria e a violência. A antiga ordem não encontra mais meios de prosperar, uma vez que não tem dado respostas eficientes aos graves problemas enfrentados pela enorme porção da humanidade banida dos bens da vida, concentrada principalmente nas cidades! Para a garantia da sobrevivência humana no planeta se faz urgente um novo comportamento social com a introdução dos valores da vida e através da verdadeira participação nas instâncias de poder dos até então excluídos!

Segundo Jean Lojkine, o termo “mundialização” tem um significado ambivalente. Se por um lado significa uma tendência de considerar inevitável e natural um processo histórico irreversível caracterizado pelo governo da economia mundial feito por um pequeno grupo de capitalistas mundiais, por outro lado, a mundialização das trocas, das interconexões e das transmissões de informações, abrange um acontecimento bem maior: marca a passagem da revolução industrial para a revolução informacional. E afirma: *“É preciso distinguir entre o que marca uma necessária mutação sócio-econômica e o que é apenas sua perversão econômica”*.

Neste contexto Lojkine (2003) destaca a instituição municipal como desempenhando um papel crucial:

...na medida em que está diretamente em contato simultâneo com a mundialização do capital, através das sociedades privadas que dirigem atualmente os serviços urbanos e com as demandas sociais das populações mais deserdadas das grandes metrópoles urbanas.

A análise que faz demonstra o quanto normas e critérios tradicionais de eficácia econômica, do ponto de vista do capitalismo clássico já não servem mais para medir a eficiência da produção da informação. (7)

Assim, como a economia revoluciona com um novo modo de produção, o impacto destas mudanças radicais deixa marcas visíveis no tecido social e conseqüentemente no espaço urbano. Não há dúvidas que tanto a gestão estatal quanto a gestão empresarial, esta tradicionalmente regulada apenas pela taxa de lucro, devem procurar novas formas de regulação e gestão política.

Não será arriscado continuar a confinar os movimentos sociais, as lutas urbanas, em associações de base, cortadas das instâncias de decisão política e assim, reproduzir eternamente a divisão tão profunda, particularmente no Brasil, entre os que se revoltam e aqueles que gerem a política pública? (Lojkine, 2003)

Encontramos uma boa explicação para as mudanças sociais geradas pela revolução informacional no estudo de Maria Helena Rauta Ramos e Maria José de Souza Barbosa, que atribui à automação a geração da grande massa de trabalhadores desqualificada sem chance de ingresso no mercado de trabalho na atualidade. (8)

---

(7) Os novos meios informáticos de trabalho abrem uma nova era na história da humanidade: a da objetivação, pela máquina, de funções abstratas, reflexivas, cerebrais diversas da era que foi inaugurada pela revolução industrial, que acionou apenas as funções do cérebro ligadas à atividade manual.

...Nesta perspectiva os investimentos na qualificação e na capacitação dos homens são prioritários em relação às despesas com máquinas, antes consideradas as substitutas do trabalho humano. A atividade humana se torna fundamental para o funcionamento da nova dupla produtiva composta pelo homem e pela tecnologia informacional. Quanto mais se avança na informática com desenvolvimento de sistemas especializados, mais a presença humana e a interatividade se tornam importantes. É neste sentido que a formação, a negociação, as atividades que se chamam "improdutivas" no tempo de Marx e de Adam Smith vêm tornar-se absolutamente essenciais ao desenvolvimento econômico. Esta é a contradição que o capitalismo carece resolver atualmente, e que exprime a profundidade da crise econômica mundial em curso desde o fim dos anos 1960 (Lojkine, 2003).

(8) Segundo as autoras, há uma tendência de concentração deste novo processo produtivo de trabalho imaterial, mediatizado pela tecnologia comunicacional em localizar-se nas cidades privilegiadas, principalmente nos países da tríade (USA, Alemanha e Japão) e do G7, onde estão instaladas as melhores condições gerais de produção capitalista, com isso acentuando nas cidades de países periféricos a estratificação social e gerando um grande contingente de desemprego estrutural, atingindo principalmente jovens, que provavelmente sequer terão chance de ingressar no mercado de trabalho assalariado e também o

Nessa peculiar situação, que se destaca a importância do Estado, o qual deve pautar sua atuação no desempenho do papel de promotor da superação da exclusão, transformador dos sujeitos sociais (cidadãos) em agentes políticos e garantidor dos direitos sociais e da cidadania.

## **2.1. A introdução de novos conceitos jurídicos e aporte legal (marco legal). Marco jurídico institucional: dimensão jurídica no projeto; responsabilidade jurídica e social.**

O artigo 5º da Constituição Federal Brasileira de 1988, intitulado “*Dos direitos e deveres individuais e coletivos*”, estabelece as chamadas normas principiológicas. Nelas estão contidos os princípios constitucionais: da cidadania, da justiça social, da supremacia do interesse público, da responsabilidade compartilhada pelo ambiente urbano.

Durante a Constituinte, período que antecedeu a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o movimento pela Reforma Urbana, como já relatamos anteriormente, lutou e conseguiu incluir no texto constitucional, instrumentos legais que permitissem garantir os fundamentos de uma sociedade urbana democrática. Assim, pela primeira vez no país, a Constituição Federal incluiu um capítulo tratando da “Política Urbana”, introduzindo os conceitos de funções sociais da cidade e de função social da propriedade urbana, expressos nos artigos 182 e 183.

Entretanto, por si só, a Carta Maior, não tinha o condão de estabelecer o processo de transformação cultural e conceitual relativo ao planejamento urbano e gestão das cidades. Para isso, remeteu à legislação

---

trabalhador mais maduro dispensado do seu posto de trabalho. É “*a produção de homens supérfluos, à medida que a automação altera as relações de trabalho e usurpa o espaço à massa de trabalhadores desqualificada em relação às operações demandadas pelo trabalho intelectualizado*”. É a nova tragédia humana que, nas cidades brasileiras agudiza a violência e “*que se mostra sob rituais de barbárie, introduzidos por processos acelerados de mutação urbana, e se reflete numa fragmentação sócio espacial, cultural e política, num grau de deterioração humana que mantém o estado permanente de uma guerra civil, que hoje não é mais silenciosa*” (Rauta Ramos e Souza Barbosa, in “Globalização, novas relações econômicas e impactos em cidades brasileiras”, DP&A Editora, 2003).

complementar, que após 13 anos de muitos embates políticos e pressão popular resultou no Estatuto da Cidade, e também às instâncias locais para que os próprios municípios elaborassem os seus Planos Diretores, definidos como obrigatórios para as todas as cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes.

O efeito produzido pela mobilização dos movimentos populares e seus resultados nos anos posteriores à promulgação da Constituição foi estimular um processo de renovação conceitual e metodológica na produção de planos diretores municipais com a crescente preocupação em ampliar a participação da sociedade civil no processo de planejamento e gestão das cidades. Tais efeitos se evidenciaram, sobretudo, a partir de mandatos de prefeitos mais comprometidos com uma política democrático-popular e com as lutas pela Reforma Urbana.

Registre-se, entre outros eventos não menos importantes, o *Seminário Internacional “Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano – Experiências e Possibilidades”*, realizado em São José dos Campos, Estado de São Paulo, em 1996, através da parceria da Prefeitura com o Instituto Polis e o Lincoln Institute of Land Policy, que reuniu, além de importantes experiências urbanas internacionais, os relatos das experiências e avanços ocorridos nas cidades brasileiras de Natal, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e São José dos Campos, na utilização dos novos instrumentos urbanísticos e as formas democráticas de gestão.

Infelizmente, a cidade de Florianópolis, que não tinha em seus políticos o compromisso democrático-popular e quase nenhuma inserção nos movimentos populares da Reforma Urbana, embora com seu perfil cosmopolita e enfrentando sérios e crescentes problemas urbanos, não recebeu dos seus representantes políticos, a atenção que merecia face à inserção no processo de transformação para a democracia, inaugurado com a Constituição Federal, permanecendo distante das grandes discussões no cenário nacional. Com a máquina estatal operando em dissintonia, mas no centro de comando do caos urbano, as sucessivas administrações municipais optaram pela manutenção do *status quo* do poder, com a utilização continuada de um modelo de estado burocrático marcado pelo

clientelismo, paternalismo e corrupção em detrimento da perversa realidade urbana e alijaram-se do processo de mudança. Somado a isso, a ausência da participação popular, produz-se a inércia e o retardamento pela inclusão da sociedade no processo de mudanças necessárias à cidadania e à efetivação das medidas e aplicação dos novos instrumentos legais que possibilitariam um desenvolvimento urbano com sustentabilidade.

Fruto das experiências e discussões da década anterior havia necessidade de fixação e regulamentação das diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano para todas as cidades brasileiras, conforme prevista nos art. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Foi o que então se consolidou (após 13 anos) através da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, o qual se constituiu em um verdadeiro marco para o direito urbanístico brasileiro.

Bassul em sua publicação sobre a história da Reforma Urbana e conquistas subsequentes, relata a verdadeira batalha que se travou durante estes treze anos até que fosse aprovado o atual texto da legislação federal - Lei Federal nº 10.257 - Estatuto da Cidade. <sup>(9)</sup>

---

(9) Transcreve-se, pela importância, parte de seu detalhado relato: “Na Comissão, os parlamentares faziam sua parte. Os ligados ao movimento da reforma urbana insistiam em que o Estatuto da Cidade deveria ser votado e seu conteúdo aprovado, ainda que houvesse uma ou outra alteração. Outros, simpatizantes das causas do empresariado, apresentavam emendas para mudar a própria natureza do projeto. Foram apresentadas nada menos que 114 emendas, a maioria delas de índole conservadora.

Essa verdadeira muralha de reações somente começou a cindir em 1996, quando o deputado Luís Roberto Ponte finalmente apresentou seu parecer. As causas para que sua inércia tenha sido vencida se somam. De uma parte, uma tentativa de acordo coordenada pela Secretaria de Política Urbana

(SEPURB) do Ministério do Planejamento teria sido um fator de forte influência na atitude do deputado. De outra, as entidades ligadas ao movimento pela reforma urbana haviam tomado a iniciativa de buscar um processo de negociação com os deputados contrários à aprovação e com o próprio relator, porque consideravam que o projeto “precisava sair da referida comissão, onde os interesses contrários estavam concentrados” (GRAZIA, 2003, p. 60). Para tanto, o MNRU “teve de abdicar de algumas de suas propostas (...) com a esperança de que a matéria perdida se recuperaria nas outras comissões. {...} Uma aposta arriscada, mas vitoriosa”, segundo Grazia de Grazia (*op. cit.*, p. 61).

O fato é que o parecer do relator despiu o projeto original de sua abordagem conceitual e voltou-o mais pragmaticamente para a instrumentalização dos municípios, muito embora, nesse aspecto, todos os instrumentos originais tenham sido mantidos, a par de outros acrescidos, como a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, dispositivos que, defendidos pelo movimento da reforma urbana em muitos momentos, já estavam em aplicação em algumas

---

idades. Dessa experimentação municipal, muitos proveitos empresariais foram obtidos. O próprio parecer do relator confirma essa evidência ao declarar, a respeito do mencionado acréscimo, que “os instrumentos podem ser benéficos para as atividades imobiliárias urbanas, ao inovar nas formas possíveis de parceria entre o Poder Público e as empresas privadas” (CD, s/d, p. 377).

Talvez porque as intenções dos dois blocos de opinião estivessem taticamente dissimuladas – o MNRU ao ceder em suas propostas tentando recuperar as perdas nas fases seguintes e o empresariado por conseguir gradualmente incorporar instrumentos “benéficos para as atividades imobiliárias” –, o projeto foi, para surpresa de muitos, aprovado sem disputas.

Quando, em 29 de outubro de 1997, finalmente se deu a votação na CEIC, a primeira ocorrida na Câmara dos Deputados, “para espanto de todos os presentes, não houve uma objeção sequer ao relatório apresentado. Todas as manifestações foram favoráveis ao parecer, que foi aprovado por unanimidade. Depois de tão longo tempo de obstrução, que parecia denunciar fortes resistências ao teor da proposta de lei, assistiu-se a uma votação por consenso, sem nenhuma ressalva” (ARAÚJO e RIBEIRO, 2000, p. 3). Aprovado na CEIC, o projeto seguiu para a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM), onde recebeu contribuições relativas à política ambiental, especialmente no que se refere à inclusão do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), de iniciativa do deputado Fábio Feldmann (PSDB-SP). No final de 1998, o projeto chega à principal comissão de mérito, a de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), presidida pelo deputado Inácio Arruda (PC do B-CE), muito ligado aos movimentos sociais urbanos.

Cabe ao presidente das comissões indicar os relatores dos projetos. O deputado Inácio Arruda avocou para si a relatoria do Estatuto da Cidade e começou a pôr em prática um extenso e amplo calendário de coletas de sugestões, consultas, audiências públicas, debates e seminários, que culminou com a realização da I Conferência das Cidades, estrategicamente programada para começar no dia seguinte ao da votação do projeto na Comissão, ocorrida em 1º de dezembro de 1999. Na fase de debates que antecedeu a votação, muitas sugestões foram acatadas e incorporadas ao texto submetido à votação, quase todas no sentido de reaproximar o projeto do conteúdo da Emenda da reforma urbana. O Fórum Nacional da Reforma Urbana foi acolhido quando propôs (FNRU, 1999), por exemplo, a inclusão de instrumentos de regularização fundiária, como as ZEIS e a concessão especial de uso para fins de moradia, de um plano de atendimento para a população atingida por operações consorciadas, de um capítulo sobre a gestão democrática da cidade, de processos participativos de elaboração orçamentária, assim como a fixação de penalidades para prefeitos omissos em relação à elaboração do plano diretor. Não foi atendido, contudo, ao propor a supressão do artigo que autorizava a emissão de certificados de potencial construtivo no âmbito das operações urbanas. Já o Secovi-SP (1999) apresentou poucas sugestões, fazendo crer-se satisfeito com o texto que prevalecera até então. Além de quantitativamente escassas, suas propostas chamam a atenção pelo conteúdo de algumas delas. Ao lado da previsível defesa da manutenção de dispositivos como os que condicionavam a aplicação das penalidades de combate à ociosidade do solo aos casos em que houvesse “ociosidade de infraestrutura e demanda para utilização”, no que, aliás, não foi atendida, essa entidade empresarial curiosamente propôs a inclusão do “orçamento participativo” como instrumento da política urbana, bem como a exigência de que a gestão das operações urbanas fosse “obrigatoriamente compartilhada com representação da sociedade civil”, institutos de gestão democrática próprios do ideário da reforma urbana. Nesses últimos aspectos, as sugestões do Secovi-SP foram acolhidas.”(pdf-PULICCOMPLETA FINAL port.indd 83; acesso em 3/11/10 12:48:35 PM)

Necessário afirmar que, tal aporte legal tem força de ordem pública e de interesse social, sendo, por isso, de cumprimento obrigatório para todas as esferas de governo, encarregadas do planejamento e gestão urbana em todo território nacional.

No texto estão regulamentados os preceitos constitucionais de:

- Funções sociais da cidade
- Função social da propriedade
- Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização;
- Bem estar de seus habitantes

Conforme já assinalado, os Instrumentos da Política Urbana estão previstos no Estatuto da Cidade. O principal deles é o Plano Diretor, que passou a ser obrigatório para todas as cidades brasileiras (com mais de vinte mil habitantes) a partir de cinco anos da vigência da Lei n. 10.257, ou seja, a partir de 10/07/2007. Os Municípios que já têm Plano Diretor são obrigados a adequá-lo às normas estabelecidas no Estatuto da Cidade. A maioria das capitais e muitas cidades brasileiras, principalmente nas mais politizadas e onde os movimentos populares são mais presentes, os planos diretores já foram adaptados ao Estatuto da Cidade.

Em Florianópolis, o Plano Diretor, que deveria ter sido adaptado às novas regras há pelo menos cinco anos, o processo de participação popular que durou dois anos, de 2006 a 2008, instituído pela prefeitura, através da criação de núcleos distritais, não passou até então da fase da leitura e síntese das demandas populares, e estagnou, uma vez que, após dezembro de 2008 a administração municipal rompeu o diálogo com os núcleos que haviam sido por ela criados, por decisão unilateral desativou as bases populares e delegou a elaboração final do novo plano diretor a empresa de projetos CEPA, sem a participação popular nesta última fase. Tal atitude enfraqueceu politicamente a então administração municipal, uma vez que, além de tudo, esvaziou e descredenciou técnica e administrativamente o IPUF – Instituto de Planejamento e Urbanismo de Florianópolis, como órgão responsável pela coordenação do processo de elaboração e gestão do planejamento urbano e ambiental e os órgãos afins e cindiu o processo de

democratização que, embora ainda insípido em muitas localidades do município, estava começando a se construir.

Assinale-se a base legal para a “gestão democrática das cidades” que está prevista no Capítulo IV – Da Gestão Democrática da Cidade, do Estatuto da Cidade <sup>(10)</sup>

A conceituação e as bases legais para a utilização das Operações Urbanas Consorciadas como instrumentos de planejamento e desenvolvimento urbano estão lançadas também no Estatuto da Cidade, nos art. 4º, inc.V, p e art. 32, 33 e 34 e incisos.

Basicamente, segundo a citada lei federal, as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) devem estar previstas no Plano Diretor, o qual deverá dispor:

1. A definição das áreas que podem ser objeto de operações urbanas;
2. As finalidades sociais a que se destinam;
3. Critérios que atendam ao interesse público para a aplicação das operações urbanas consorciadas;
4. Previsão de coordenação, acompanhamento e monitoramento pelo Município;
5. Iniciativa de proposição pelos: cidadãos, entidades, comunidades ou pelo Município;
6. Previsão de criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – para o recolhimento e aplicação dos recursos exclusivamente na operação;
7. Previsão de Lei específica da OUC (Operação Urbana Consorciada) <sup>(11)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> “ II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Art. 2º, Estatuto da Cidade; 2001).

Ainda, em seu artigo 40º do Estatuto da Cidade, segue:

“Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”

(Art. 40º, Estatuto da Cidade, 2001).

<sup>(11)</sup> A Lei que regula a Operação Urbana Consorciada deve determinar:

Ainda se dispõe de outros importantes dispositivos legais tais como: a Lei nº 9.785 de 29/01/1999 ou Lei Federal de Parcelamento do Solo, que substituiu a Lei Federal nº 6766/79; a Lei Federal nº 12.527/de novembro de 2011, chamada Lei de Acesso à Informação, de cumprimento obrigatório por todas as instâncias da esfera pública; Lei Municipal 3.338/89 ou Lei do Solo Criado (de Florianópolis, com probabilidade de alteração); Lei de Impacto de Vizinhança, a ser criada em Florianópolis, uma vez que de âmbito municipal. Na esfera municipal, segundo informações do IPUF, ainda dispõe-se da seguinte legislação, que se encontra defasada e distante da realidade atual:

“Legislação Urbanística Existente:

- Lei Orgânica do Município - 1990
- Lei de Uso e Ocupação do Solo:
  - Plano Diretor dos Balneários - Lei 2.193/85
  - Plano Diretor do Distrito Sede - Lei 001/97
- Lei de Parcelamento do Solo - Lei 1215/74
- Código de Obras - Lei 060/2000
- Código de Posturas - Lei 1224/74”

- 
- *Área de abrangência da operação (delimitação territorial);*
  - *Finalidade da operação;*
  - *Programa básico de ocupação com prazo de vigência;*
  - *Intervenções e mecanismos urbanísticos previstos;*
  - *Termo de compromissos assumidos nos acordos (investidores, município, comunidade);*
  - *Especificar as Regularizações de obras;*
  - *Especificar a implantação de Equipamentos Urbanos;*
  - *Especificar as áreas das Habitações de Interesse Social (HIS);*
  - *Estudo prévio de impacto de vizinhança;*
  - *Prever programa de atendimento socioeconômico à população diretamente envolvida;*
  - *Contrapartida a ser exigida dos investidores pelos benefícios auferidos a ser aplicada na OUC;*
  - *Controle e gestão com representação da sociedade civil (Comitê de Gestão da OUC);*
  - *Previsão da emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), aplicáveis somente nas OUC.*

Observe-se, entretanto, que o fato de existir legislação ou mesmo um plano diretor adaptado às novas regras federais, isto não significa que está garantida uma gestão democrática e voltada à sustentabilidade urbana, com a aplicação dos preceitos constitucionais voltados à justiça social, à diminuição da segregação e dos desequilíbrios ambientais e sociais. Será equacionando os elementos planejamento, gestão, participação social e envolvimento, criando um ambiente de confiança recíproca, onde possam atuar efetivamente os atores sociais é que teremos lançadas as bases para dar início ao processo. É preciso, principalmente, que haja uma proposta política, por parte da condutora do processo, a administração pública municipal, para ensejar-se a virada de comportamentos.

Nesta seção apresentou-se o marco jurídico que já se dispõe para o desenvolvimento da proposta. Ainda precisam ser criadas legislações para a instituição do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, adaptado ao Estatuto da Cidade e para a instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano ou Conselho da Cidade (segundo nomes de propostas já apresentadas) com o objetivo de dar funcionamento ao Sistema Municipal de Gestão da Política Urbana, onde deverão participar as diversas representações da sociedade civil e comunidades organizadas. Além disso, outras legislações como a Lei do Impacto de Vizinhança e as específicas para cada Operação Urbana Consorciada devem ser criadas pela municipalidade e aprovadas pelo poder legislativo, ou seja, pela Câmara de Vereadores.

## **2.2. A estratégia do processo de participação popular como condição de desenvolvimento sustentável – democracia e cidadania - formas de organização para a gestão.**

Ao relatar uma experiência de política de urbanização de favelas no Rio de Janeiro e abordar a questão da cidadania e espaço público, a professora Maria de Fátima Cabral Marques Gomes (2003) conclui:

“O que deve ser cobrado do Estado não é apenas o limite estreito de sua intervenção, mas também a forma e eficiência com que a realiza. Se os projetos de intervenção basearem-se no envolvimento dos cidadãos,

será possível neutralizar a tendência de despolitização da sociedade, provocada pela intervenção burocrática e impessoal de gestão do Estado social". E acrescenta: "a questão social requer uma nova intervenção do Estado e novas estratégias que executem a descentralização político-administrativa formalizada na Constituição de 1988, exigindo que a esfera do local seja espaço para mobilização coletiva, de maneira que os cidadãos efetivamente se transformem em agentes políticos. O Estado, portanto, detém ainda o importante papel de promover e garantir a cidadania. A superação da exclusão passa por profundas transformações na sociedade, indo além da garantia formal dos direitos da cidadania, dos quais está privada a maioria da população brasileira. Essas transformações podem começar pelo nível local. A construção de uma esfera pública local impõe-se como condição indispensável para reverter o quadro contundente de exclusão social, da mesma forma como se revelou fundamental à publicização do espaço territorial na favela."

No Brasil, a partir do final da ditadura militar e do momento histórico pré-constituente, não só a descentralização político-administrativa como também, outros novos conceitos emergiram em razão da necessidade de um novo paradigma que desse suporte à sustentabilidade urbana.

O processo de redemocratização do país trouxe consigo a inclusão legal de uma gama de conceitos cujo verdadeiro significado e amplitude só virão a ser entendidos e experimentados ao longo do tempo, uma vez que sua efetiva implementação será possibilitada não apenas com a mudança de conceitos, mas, sobretudo, com uma mudança radical de comportamentos psicossociais, estes que, em decorrência de um longo processo histórico e cultural, como já vimos, deixaram marcas profundas e de difícil erradicação tanto no povo como nas instituições brasileiras.

Mais que conceitos legais, os quais vieram fazer parte da Constituição Federal Brasileira de 1988, chamada Constituição Cidadã, foi de fato, deflagrado o paradigma do Estado Democrático de Direito, para o qual a existência pressupõe o processo de inversão da lógica da espoliação, da exclusão e da desigualdade, para a lógica da justiça social, da inclusão e da defesa intransigente da igualdade de direitos e oportunidades. Neste contexto, emergiram os conceitos de responsabilidade compartilhada pelo ambiente urbano, justa distribuição dos ônus decorrentes da urbanização, supremacia do interesse público, função social da cidade e da propriedade. Junto com estes, o de participação social, que decorre da lógica democrática de que os cidadãos são sujeitos no ambiente urbano e como tal, devem

fazer parte e serem corresponsáveis pelas decisões e transformações do lugar onde vivem, invertendo a forma até então autoritária, paternalista e clientelista de administração e gestão para a forma participativa.

O processo participativo no período pré-constitucional emprestou a força necessária que permitiu a incorporação ao texto constitucional da prática participativa na gestão pública através dos Conselhos de Gestão: os conselhos nas áreas de saúde, da criança e adolescente e da assistência social, estabelecidos no âmbito de uma política nacional e regulados por lei federal.

Assim, durante todo o processo de luta na chamada Reforma Urbana, a concepção que se colocou e que ainda hoje se coloca é que: *“o imperativo de se alcançar lógicas estruturais para atingir a justiça social, assim como, assegurar os direitos urbanos e o acesso igualitário aos bens e serviços sociais é fundamental para o resgate da democratização do Estado”* (Sena dos Santos, 2007). No contexto de luta pela radicalização da democracia, experiências municipais de participação popular tais como a do Orçamento Participativo (OP), dos Planos Diretores, dos programas de Regularização Fundiária, de urbanização de Favelas e Implantação de Conselhos Setoriais, marcaram a década de 1990, criando assim, condições indispensáveis à elaboração de políticas descentralizadas e municipalizadas, contrárias ao modelo institucional do período autoritário. <sup>(12)</sup>

---

(12) Em Porto Alegre, por exemplo, estas experiências, se deram por iniciativa de grupos políticos de centro-esquerda que consideravam o planejamento como mediador dos conflitos sociais gerados pelas disputas pelo solo urbano, e assim propuseram o arranjo de novas formas alternativas de gestão mais democráticas, através da incorporação de desenhos organizativos, contrárias ao modelo de gestão tradicional tecnocrático. Em 1994, a partir de fóruns de discussão anteriores, ocorridos desde o início da gestão da “administração popular”, foram propostas reformulações do Plano Diretor com a montagem de uma metodologia participativa e no ano seguinte lançado o processo em audiência pública, quando foram divididas as discussões em grupos temáticos. O processo de discussão desenvolveu-se por fóruns de debates durante oito meses, com a participação de 170 entidades e aproximadamente 2.600 pessoas de diversos setores sociais, inclusive contando com a consultoria da Universidade Federal do RS (Instituto Polis, Anais do Seminário, edição especial nº27, 1996, p.53 a 58). Com essa experiência, ficou atestado que a organização popular, cuja instância máxima são as Audiências Públicas, tem sido a forma democrática de expressão da cidadania e da participação nas gestões na esfera pública.

Uma nova concepção de planejamento urbano se inaugurava:

*“O locus do planejamento passou do regulamento do uso e ocupação do solo urbano para o tratamento dos processos especulativos de produção do espaço urbano, o que resultou a ideia de planejamento urbano participativo, segundo o qual as decisões devem ser tomadas mediante um processo democrático no qual o profissional passa a assumir o papel de "condutor do processo". Essa perspectiva de planejamento e de gestão urbana, que visa diminuir a desigualdade e ampliar a cidadania, não é considerada uma tarefa simples, nem de curto prazo e nem pode ser restrita ao nível local, por maior que seja a pretensão” (Sena dos Santos, 2007).*

Ermínia Maricato (2000) apresentou diversas propostas que não pretendem se esgotar nem de se tornarem hegemônicas, mas podem servir de referências num contexto de avanço da democratização da gestão <sup>(13)</sup>.

---

(13) Propostas:1ª) A criação de um ambiente de debate democrático com a participação ativa dos chamados excluídos e o reconhecimento dos conflitos, onde tais participantes possam ser tidos como sujeitos das ações e o processo de formulação participativa democrática dos planos possa ser considerado mais importante do que o próprio plano em si, pois tal processo pode criar um ambiente de debate crítico e validar os participantes a partir de suas diferentes e conflitantes visões. É com a garantia dessa esfera de participação política, com tais características, que poderá se dar a implementação de um modelo de planejamento participativo e de gestão democrática, contrários ao que se tem experimentado historicamente.

2ª) A utilização de um plano de ação em vez do plano diretor que é basicamente normativo, pois aquele pode incluir além de uma proposta normativa (que visa a normatividade cidadã), também operações, ações e investimentos, ou seja, pode envolver:

- O controle e a orientação dos investimentos tendo em vista a quebra do monopólio na sua definição e a democratização dos mesmos na cidade. Aqui se considera que as experiências do OP integradas ao plano de ação podem contribuir para reverter a lógica de gestão das cidades.
- Um serviço de fiscalização da ocupação e uso do solo por parte dos órgãos competentes deve ser tido como central, visando a ocupação não predatória do espaço urbano e o impedimento do descumprimento das normas propostas. Nesta perspectiva, os atuais procedimentos de fiscalização, considerados frágeis e fontes de corrupção, devem ser revistos.
- A integração de ações sócio-econômicas (saúde, educação, cultura, trabalho, emprego e renda etc.) e ambientais para o conjunto dos assentamentos humanos.
- O detalhamento de planos específicos como para habitação, transportes e meio ambiente, saneamento e drenagem.

3ª) A constituição de uma infra-estrutura de informações sobre as cidades e formação de quadros técnicos que implica em compromisso com as ações reais e concretas da gestão urbana. O conhecimento fornece a base científica, assim como desmistifica as representações ideológicas dominantes. Além disso, a atualização de dados e a desfragmentação de cadastros, principalmente fundiários e imobiliários, faz-se necessária já que tudo é um processo.

Para Maricato, a nova concepção de planejamento do desenvolvimento urbano, centrada na participação, ainda deve primar pela superação da dicotomia entre planejamento urbano e gestão, assim como ter uma abordagem holística, que não desconsidere o espaço dos planos locais ou das decisões participativas descentralizadas, como também deve desconstruir as representações da elite dominante sobre a cidade e construir uma nova práxis democrática. Partindo desse prisma, a participação popular não deve ser vista como política de reprodução da ordem social, mas como questão social, uma vez que são as contradições sociais que desafiam as camadas subalternizadas a tomarem consciência de sua realidade social e assim assumirem atitudes de desafio e enfrentamento. São tais contradições sociais que fazem com que as classes ou frações de classe menos favorecidas se descubram como explorados e passem a se contrapor.

É consenso entre os autores que a participação popular está no centro da formulação e das práticas democráticas de planejamento urbano, devendo estar presente em todas as etapas do processo de tomada de decisão da administração pública.

Segundo os professores Mario Robirosa e Ricardo Stern (2009), são muitos os problemas que se confrontam para encarar a práxis social. As principais questões que se apresentam na maioria das cidades latino americanas são da seguinte ordem:

- 1- *Uma cultura social que espera tudo do Estado;*
- 2- *A falta de experiências efetivas de gestão participativa;*
- 3- *A cultura de manipulação, de ganhos políticos, de discursos demagógicos e o escasso compromisso da classe política;*
- 4- *A escassez de metodologias comprovadas para os processos participativos convocados pelo Estado. (Robirosa e Stern, in apontamentos de classe em Maestria, 2009).*

São questões que requerem um enfrentamento responsável dos atuais e futuros agentes públicos, porque não há outra alternativa para o sucesso de qualquer intervenção empreendedora em uma cidade, se não for com a participação e controle dos seus cidadãos.

Segundo Vanderlei Siraque, deputado estadual no Estado de S. Paulo, há uma diferença entre controle social e participação popular:

A diferença fundamental entre participação popular e controle social é a seguinte: participação popular é partilha de poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal e controle social é direito público subjetivo de o particular, individual ou coletivamente, submeter o poder político à fiscalização. Os fundamentos jurídicos do controle social, às vezes, confundem-se com os fundamentos jurídicos da participação popular, uma vez que o núcleo essencial desses direitos são a cidadania, a soberania popular e o princípio republicano <sup>(14)</sup>. {...} tanto a participação na elaboração das normas jurídicas quanto o controle das funções do Estado são direitos fundamentais da pessoa humana, ou seja, são garantias de limitação do poder público e da soberania popular. Os direitos políticos de os cidadãos e cidadãs participarem das decisões estatais estão expressos, dentre outros, nos art. 1º, parágrafo único, 14, e 93, I, da Constituição Federal (Siraque, 2009).

Desta forma, a partir das experiências passadas, pode-se verificar que o planejamento urbano, o plano diretor, bem como as operações urbanas consorciadas, como instrumentos de gestão da sustentabilidade, não podem prescindir nem da participação popular, nem do controle social para que atinjam seus objetivos de justiça social, preservação do ambiente e atendimento às necessidades coletivas, no sentido de serem os cidadãos atores e coautores da realização das políticas urbanas e fiscalizadores permanentes da operacionalização e gestão do planejamento.

Segundo o arquiteto e urbanista carioca Pedro Jorgensen Junior (2000):

---

(14) O controle do Estado é exercido sobre o Executivo pelos demais poderes, Legislativo e Judiciário e pelos demais órgãos estatais, chamado controle institucional. Hoje, entretanto, o controle do Estado é também exercido pelos cidadãos: este é chamado controle social. E conclui: O controle social tem a finalidade de verificar se as decisões tomadas, no âmbito estatal estão sendo executadas conforme o que foi decidido e se as atividades estatais estão sendo realizadas de acordo com os parâmetros estabelecidos pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais.

Segundo Siraque, o controle social deverá existir, no sentido de verificação do mérito, examinando as questões de conveniência e oportunidade de uma decisão estatal ou da sua legalidade. (Siraque, 2009)

O potencial transformador a curto prazo das operações urbanas, a margem de risco dos impactos que ela pode provocar sobre o ambiente social e o seu caráter de transação de interesse público envolvendo bens públicos e privados tornam imprescindível que suas normas, métodos e técnicas sejam democraticamente aprovados e rigorosamente controlados pela sociedade através de mecanismos eficazes de democracia participativa.

### **2.3. O que significa uma sociedade de confiança recíproca e responsabilidades compartilhadas para a produção de uma cidade sustentável ?**

O tema gerador central do projeto da presente dissertação constitui-se na questão da confiança e da responsabilidade entre os atores sociais como condição principal para a instauração e permanência do processo de desenvolvimento sustentável de uma cidade. Disso decorre a necessidade do entendimento e aprofundamento sobre os conceitos que a seguir serão tratados.

#### **2.3.1. A diferenciação entre a esfera pública e a esfera privada como elementos constitutivos da sociedade humana.**

Os estudos da professora e psicóloga social Sandra Jovchelovitch (2000) demonstram que a pesquisa realizada sobre o período recente da história do Brasil, principalmente sobre a década de transição da ditadura para a democracia, revela uma frustração popular crescente com as instituições do estado em geral, pela marca da corrupção, ineficiência e burocracia, que ela chama de “*desencantamento com a esfera pública*” (15).

---

(15 ) Alguns dos sintomas deste desencantamento aparecem claramente na vida cotidiana: a debilidade do laço social pode ser vista na criminalidade, que no caso brasileiro tornou-se patologia social; no tráfego, que tornou-se uma espécie de campo de batalha para sujeitos que parecem não ter ligação alguma uns com os outros; na ausência de confiança mútua que é extremamente necessária para construir qualquer projeto de vida que, pelo menos em alguma medida, tome em consideração o espaço público, ou seja, o espaço dos outros. De forma mais silenciosa e talvez menos brutal do que nas ruas, mas com a mesma eficiência, a arena política tem sido uma das maiores fontes de desconfiança e desencanto com a vida pública. A corrupção e a impunidade são velhas questões, e sua naturalização na vida cotidiana é um sintoma do poder que elas detêm como padrões de comportamento social.

Nas sociedades contemporâneas a questão da esfera pública encontra-se no centro das discussões relacionadas aos limites da democracia e da cidadania. Para entendermos como funciona todo este sistema de relações sociais, até que ponto separam-se o público do privado e mais, o quanto estas sociedades estão preparadas para as mudanças democráticas, nos pareceu importante trazer em tela o estudo psicossocial da doutora Jovchelovitch, que nos dá muitas das explicações necessárias. Ela nos afirma que de há muito tempo, antropólogos e sociólogos brasileiros vem tentando explicar o paradoxo de uma cultura fundada ao mesmo tempo sobre a solidariedade, o coletivismo, a emoção e o autoritarismo, a corrupção e a violência. *“Não somente porque ela obscurece as fronteiras entre a vida pública e a privada, mas também porque ela produz um espaço de contradições que desafia a própria relação entre a representação e o real.”*

Exemplo disso é o confronto das ideias liberais vindas da Europa com a vergonha do país da escravidão, essas assumidas com orgulho pelas elites e pelos intelectuais como prova de distinção e modernidade. Com isso se denota que o Brasil adotou sistemas ideológico e de representações que nada tinham a ver com a realidade do país. *“A soberania da ideia sobre o fato, a autonomia do discurso, a coexistência absurda entre a realidade social e uma interpretação que a nega, elementos estes que podem ser identificados desde a concepção das sociedades latino-americanas.”*

Segundo o estudioso J.Habermas (1984) a esfera pública pode ser definida como *“um espaço de livre acesso, onde cidadãos se encontram*

---

...Os problemas discutidos acima são oriundos de uma formação histórica e social específica e afetam a experiência humana em domínios múltiplos que vão muito além das trocas econômicas. É aqui que se torna necessário considerar os efeitos simbólicos deste tipo de situação. Porque a lacuna do que é dito e o que é feito – algo que em termos freudianos equivale à ausência do princípio de realidade – a distância entre as políticas que regulam a vida quotidiana e a experiência do quotidiano, e o *desencanto com a esfera pública* enquanto tal, geram um círculo vicioso, onde pensar e refletir sobre o espaço da vida comum ocorre sob o signo do impossível. Privados da possibilidade de acreditar em um projeto social comum, o resultado é alienação e fatalismo para sujeitos sociais (Jovchelovitch, Sandra, 2000).

*para debater e racionalmente desenvolver argumentos sobre questões da vida comum*". Habermas considera que, mesmo debilitado pelo consumo, meios de comunicação e pela expansão da sociedade capitalista, "o espaço público ainda evoca um compromisso com um espaço que ainda pode ser recuperado como um projeto que ainda pode sustentar a racionalização do poder através do debate público."

Para o nosso estudo, entretanto, é importante ainda acrescentar os ensinamentos de Hannah Arendt (1983) trazidos por Jovchelovitch, que tomam como ponto de partida a experiência da *polis* grega, para estabelecer o significado da esfera pública e sua relação com o domínio privado. Segundo o pensamento de Arendt, a pluralidade, como elemento essencial da vida pública não conduz à supremacia da diferença, nem ao isolamento da fragmentação, pelo contrário: "a diferença para os humanos não é sinônimo de isolamento; é a comunalidade própria da esfera pública que permite à diferença ser expressa".

É através de um processo contínuo e inacabado que as perspectivas diferentes se encontram, se redefinem, negociam, são aceitas ou rejeitadas, porque o Eu só pode reconhecer a si mesmo em relação à alteridade. A partir desta visão é que se faz necessário dar atenção à diversidade cultural, que nem sempre conduz a entendimentos puramente locais, uma vez que as diferenças permitem comparações e o surgimento de elementos que por vezes permanecem ocultos num contexto local. Então, pode-se verificar que a história de todas as culturas é a história de empréstimos culturais, apropriações, experiências comuns e de interdependência entre culturas diferentes.

Outra questão importante a ser apontada são as dificuldades havidas no Brasil e na América Latina em separar-se o que é público do que é privado. Estas dificuldades são históricas e decorrentes da herança cultural do colonialismo, com ênfase no dogma e na hierarquia, característicos do catolicismo ibérico.

O parentesco era a forma básica do existir social onde o “contrato social” <sup>(16)</sup> mais amplo perde sua importância. Conflitos sociais dissolvem-se à sombra dos conflitos pessoais. Saliente-se a questão do poderio econômico dos mais afortunados: segundo Sartor e Santos (apud Heidrich, op.cit., 2008) “o governo tem o dever do exercício sábio de seus poderes e de empenho para alcançar os propósitos declarados no contrato social. Da mesma maneira, é dever de todos os cidadãos exercerem seus poderes morais em benefício da comunidade”. Na concepção contratualista os direitos dos mais afortunados ficam preservados, entretanto, isto não querendo dizer que é dado a estes o direito a um esquema cooperativo que lhes permitam maiores benefícios, sem que contribuam para com os outros menos beneficiados.

Segundo Jovchelovitch, foi a supremacia das emoções, do personalismo e do privado em relação ao público que contribuíram para um enfraquecimento do espaço público nas sociedades latino-americanas. Estas que têm no patrimonialismo <sup>(17)</sup> - rede de relações de patronagem e

---

(16) Segundo Heidrich, Anselmo (2008): “Subjacente à ideia de bem comum está a do *contrato social*. Por isto, os particularismos, minoritários por definição, requerem condições excepcionais que costumam não ter boa aceitação, segundo o princípio que demanda obrigações isonômicas (importante observar que não tratamos de um estado fascista ou totalitário, mas de um estado democrático assentado no conceito de indivíduo). As comunidades, portanto, se integram no estado, assim como a escala geográfica local é constituída por “células” que formam a escala da nação-estado. O domínio do estado, por sua vez, depende de uma legitimação daquilo que está, não hierarquicamente abaixo dele, mas que o sustenta. Os direitos, sob o conceito do *contrato social*, não se fazem efetivos sem os deveres assumidos individualmente. ...Assim, vemos que diferentemente do que vaticinam algumas doutrinas liberais, a teoria do *contrato social* como base para as relações sociedade-estado se baseia em uma troca de direitos e deveres comum a todos, ricos e pobres, afortunados e menos afortunados. O que também, diga-se de passagem, diferencia-se da visão puramente socialista que advoga a igual repartição da riqueza social, do que se conclui que isto não serve de salvo-conduto para o mesmo tratamento em termos de benefícios sociais redistributivos. O *contrato social*, portanto, embasará a lei do estado democrático somente como uma forma de “redistributivismo” enquanto este procurar a proteção do tecido social que o embasa. Não se trata, portanto, nem de um “liberalismo visceral”, mas tampouco de um “socialismo todo-poderoso”.

(17) O patrimonialismo brasileiro se caracteriza por uma dominação burocrática chamada neopatrimonialismo – são formas atuais de dominação da máquina estatal por um estrato social que não detém necessariamente propriedades. ... Interesses privados, segundo uma verdadeira lógica liberal que enfatiza a economia de mercado, não podem ser entendidos como práticas patrimonialistas (Heidrich, 2008).

clientelismo - e no populismo como tendência na política, seus sustentáculos históricos <sup>(18)</sup>.

Ao mencionar Arendt (1983) que procede uma avaliação da filosofia ocidental, Jovchelovitch salienta o quanto com isso o significado original da esfera pública se perdeu. Demonstrou que o convívio social não é uma condição humana fundamental uma vez que é uma necessidade imposta pelo ciclo biológico da vida. O que distingue os humanos das outras espécies é o domínio da ação ou da política onde as pessoas desenvolvem suas capacidades para o discurso e a ação. Além do simplesmente necessário, o que distingue a vida humana são o discurso (lexis) e a ação (práxis), formando o que Aristóteles chamava de *bios politikos*.<sup>(19)</sup>

Trazendo à luz essas considerações pode-se concluir que:

---

(18) A dissertação de mestrado do geógrafo Heidrich, Anselmo (2008) sobre a Função Social da Propriedade, com foco na parte insular do município de Florianópolis, aquilata com perfeição a questão. Seus estudos sobre a situação fundiária da Ilha verificaram que a forma institucional-legal predominante das ocupações, quase que destituída de títulos de propriedade, é, na melhor das hipóteses, constituída por escrituras públicas de posse e que tal fenômeno não é destituído de sentido. Tem finalidade e função, isto é, não é gratuito, servindo a um propósito específico: *“A função desta forma ilegal de ocupação do espaço ilhéu se adapta à chamada “dívida social” na qual o estado brasileiro se isenta de prestar contas à sociedade. O que parece um “problema” do ponto de vista moral e ético quanto à uma “justiça social” é, na realidade, extremamente funcional quando pensamos que o déficit habitacional é suprido com a implantação de loteamentos irregulares e, também os clandestinos. Diferentes estratos de renda na nossa sociedade florianopolitana ocupam um espaço no qual o estado, seja na escala municipal, estadual ou federal abdicou de seu dever de garantir moradia. Mas nem por isso, a pressão social por esta demanda esmorece”*. Tais formas, processos e estruturas resultantes desta omissão e o desconhecimento de tais fatos podem vir a conduzir a um planejamento inócuo, além de resultarem em uma inoperância do preceito legal da “função social da propriedade” previsto no Estatuto da Cidade.

(19) A condição básica para o discurso e a ação é a pluralidade humana, “o fato de que são os homens e não o homem, que vivem na terra e habitam o mundo” (Arendt, 1983). É porque as pessoas são diferentes – ainda assim as mesmas – que a ação e o discurso se tornam necessários: se nós fossemos todos idênticos não haveria necessidade alguma de estabelecer comunicação ou de agir sobre uma realidade que não varia; se não tivéssemos nada em comum, o próprio discurso perderia sua base e a ação não se justificaria. Daí que o que faz a vida humana única e distinta não são os laços de uma vida em comum impostos pela necessidade e dados pela nossa localização natural na terra. Pelo contrário, é a vontade livre da ação e do discurso exercidos no reino da vida política que constituem a experiência genuinamente humana. (Jovchelovitch, 2000)

1º) é na experiência da pluralidade e da diversidade que se pode encontrar o sentido mais profundo da esfera pública;

2º) que o público e o privado são fenômenos relacionados, mas não idênticos, sendo público aquilo que deve e pode ter visibilidade e a maior publicidade possível por todos, aquilo que é comum a todos se diferenciando do lugar privado que cada pessoa ocupa dentro do espaço público;

3º) que para o enfrentamento de questões de interesse coletivo se deve escolher caminhos que não contenham apenas verdades singulares, radicadas em interesses privados, devendo ser escolhido o “nós” como sujeito da ação coletiva e produtor do poder e o debate público de um grupo mediado pelo discurso e pela ação, como forma de gerar o poder;

4º) como posição crucial para os dias atuais, defender a existência das esferas pública e privada como esferas distintas, porém ao mesmo tempo, reconhecer a necessidade das duas e sua conexão essencial, não apenas porque sustentam a possibilidade de cidadania e democracia, mas porque também para que na constituição das vidas privadas as pessoas possam internalizar e refletir em seus comportamentos o fato de que *“as pessoas vivem umas com as outras, e não há nenhuma possibilidade de uma vida verdadeiramente humana sem a presença de outros seres humanos”* (Jovchelovitch, 2000).

Este breve estudo, pretendeu ter formulado a premissa básica para nosso projeto, ou seja, trazer a cena os conceitos, comportamentos e diferenciações entre esfera pública e esfera privada e a conceituação dos sujeitos das ações coletivas, com os quais e para os quais será dirigido o presente trabalho, e os seus comportamentos.

### **2.3.2. A construção da esfera pública comprometida com a democracia e a cidadania – com o sujeito “nós” - coletivo.**

Em seguimento trataremos de como construir a *práxis*, o efetivo exercício do poder popular: como deverá acontecer a construção de uma esfera pública local presente e comprometida, como condutora das ações de interesse coletivo e do processo de inserção do sujeito “nós” na cidadania,

de forma a gerar confiança recíproca e responsabilidades compartilhadas, necessárias para um ambiente democrático?

❖ Necessário destacar em primeiro lugar, a importância da informação e da comunicação como instrumentos de poder e democracia no quadro sócio econômico da atualidade. Para Hobsbawm, no final do século XX, os meios de comunicação passaram a constituir o componente mais importante do processo político, superando os partidos e os sistemas eleitorais.

Sob o impacto da revolução informacional, o fenômeno da “*desterritorialização*” da produção e do mercado tem se revelado mais evidente nos últimos anos, quando a revolução nos meios comunicacionais acelera os processos de decisão e circulação da informação, comandados pela política mundial de geração de riquezas. Através do arsenal tecnológico informacional foram criados mecanismos universalizados de controle dos espaços produtivos os quais, por sua vez geraram processos de “*desindustrialização*” como alternativa de trabalho flexibilizado buscado pelo capital e da fragmentação da produção, daí decorrendo o deslocamento para a produção cultural e intelectual, para os serviços e para o mercado financeiro.

Essas transformações geraram o desemprego estrutural de um grande contingente de trabalhadores com a produção de “homens supérfluos” (como já vimos) gerados pela automação, que usurpa o espaço da massa trabalhadora desqualificada.

Hoje, segundo Lojkine (1995, p.23) a revolução informacional tende a inverter as antigas divisões classistas da revolução industrial: os que eram considerados produtivos são hoje improdutivos e os que eram considerados improdutivos, os intelectuais, passam a ser os produtivos gerando com isto a desestabilização das economias nacionais, principalmente nos países do 3º mundo, como o Brasil. As cidades apresentam um quadro crescente de violência urbana, pobreza e deterioração humana, combinado com a falta de

investimentos em políticas públicas dirigidas aos segmentos marginalizados pela aglomeração capitalista.<sup>(20)</sup>

Conforme Ramos e Barbosa (2002), a elucidação das metamorfoses da sociedade contemporânea e das contradições sociais da nova centralidade de trabalho se impõe não só para interpretá-las, mas fundamentalmente para transformá-las. É da prática política que se desmistificará as “leituras dissimuladas” e os “espectros de teoria social que mais encobrem que desvelam os efeitos da atual crise econômica”. E suma, defendem a formulação de políticas públicas locais alternativas voltadas à produção local e à construção de espaços de valorização do trabalho que levem em consideração a vocação local e regional; e cuja luta supere os limites da democracia representativa mediante: a ampla aliança de sujeitos coletivos na defesa de plataformas comuns; ampliação de novos espaços públicos onde prevaleça a democracia direta e a infiltração destas forças populares nos centros de decisão a fim de democratizar os processos e descentralizar seus recursos de poder.

Segundo Rauta Ramos (apud Silva e Malini, 2003, pag. 211): “A capacidade associativa encontra-se hoje potencializada pelos recursos da revolução informacional”.

O trabalho desenvolvido por Malini e Ramos Silva sobre “Política de comunicação alternativa e espaço urbano”, nos relata que é escassa a literatura sobre a relação entre a comunicação social e gestão urbana e incipientes as experiências municipais brasileiras que adotam a comunicação como instrumento da sua ação administrativa. No entanto, entendem ser hoje necessária essa discussão, particularmente relativamente à relação entre público e privado, à questão do reordenamento da vida urbana e, consoante Canclini, relativamente à questão das funções dos atores políticos tradicionais.

---

(20) Segundo Rauta Ramos e Souza Barbosa (2002, p.109): “o seu equacionamento virá pela resistência ao processo que produz essa mão de obra supérflua e pela iniciativa política de formulação de estratégias de reestruturação produtiva do território urbano, gerenciada por medidas democráticas, condição indispensável para reinserção produtiva dos trabalhadores e a construção de uma sociedade democrática socialista”.

Trazendo a explicação de Canclini (1997, p.309), o fenômeno antes mencionado da “desterritorialização” está desencadeando uma perda da relação natural da cultura com os territórios geográficos e sociais; ao mesmo tempo em que, a difusão das tecnologias informacionais determina um processo de indiferencialização territorial. Contudo, o estudioso relativiza, afirmando que: “*o desequilíbrio gerado pela urbanização irracional e especulativa é compensado pela eficácia comunicacional das redes tecnológicas*”.

Não fosse esta qualidade compensatória da tecnologia informacional a degradação urbana se agravaria muito mais. É o que salienta Giuseppe Cocco (1995): “*Se não forem as cidades providas de redes de telecomunicações suficientes e qualitativas, podem agravar-se ainda mais as condições de desigualdades econômicas de um território*”.

Nesse diapasão, a proposta de L.R.Beltrán (1991, p.29) acerca da política de comunicação em qualquer âmbito de governo é de que deva ser *integrada e clara* (para ser democrática e aberta a reformulações) e *duradoura* (para não resultar conjuntural e momentânea). Para o modelo de comunicação alternativa para o desenvolvimento democrático, preceitua que o desenvolvimento vem acompanhado de mecanismos propiciadores de *justiça, liberdade e democracia*. Saliente-se que a comunicação é um *bem social* e antes de tudo um *recurso de poder* que deve objetivar a conscientização dos cidadãos para assegurar-lhes a compreensão dos processos econômicos e políticos e dos conflitos inerentes à ordem social local, nacional e internacional. Sendo, portanto, fundamental o seu papel social para enriquecer o espaço local compartilhado entre mais diversos interesses, organizações e instituições <sup>(21)</sup>.

---

(21) Os meios de comunicação de massa exercem assim, o importante papel de mediar as relações entre governo e população, como podem também produzir maior nível de conscientização e de mobilização popular. Portanto é preciso que seja universal o acesso a esses meios, através de sua expansão e democratização.

... A comunicação municipal precisa ser pensada a partir dos processos de interatividade e de participação da população. A integração dos agentes sociais no espaço urbano, bem como as estratégias comunicativas municipais forjam a criação de uma mentalidade diferente, que ultrapassa o caráter tecnicista, centrado na satisfação das necessidades locais imediatas e prementes do dia-a-dia, e que, entretanto, faz com que a política

Beltrán propõe para nortear a política de comunicação municipal dois princípios: eficácia e democracia, que devem funcionar concomitantemente.

Ao adotar os princípios democráticos, a comunicação municipal tende a se afastar do caráter meramente corporativo, facilitando a expressão das divergências na sociedade civil e contribuindo para que a ação dos municípios exprima adequadamente interesses e necessidades coletivas.

Dentro do princípio democrático está o do direito à comunicação, no seu sentido mais abrangente significando a democratização do processo de produção da comunicação e sua mais ampla difusão que, para a UNESCO, deve ser não só o intercâmbio de notícias e mensagens, mas sua recepção e desdobramentos, ou seja, o conjunto de transferências e intercâmbios de ideias, fatos e dados.

A efetividade do controle-cidadão tem sido a única forma de legitimar e controlar as ações operativas acordadas entre os empreendedores e o Poder Público e estabelecidas nos projetos, planos e programa das operações consorciadas. Trazemos a este trabalho alguns exemplos da importância para a condução do processo, desse controle e da publicação e divulgação do mesmo. Os blogs a seguir expostos demonstram como é importante a publicidade e a comunicação social para manter viva a informação, incentivar o debate e estabelecer o efetivo processo de construção do desenvolvimento com paridade e justiça social. Do contrário, estarão persistindo o clientelismo, os favorecimentos e a segregação social e prejudicadas as transformações de que as sociedades e as cidades precisam para que, de fato, ocorra um desenvolvimento sustentável (Juckowsky, Clélia, 2009; os blogs estão no Anexo 01; quadro comunicação de riscos – Anexo 04).

Destaque-se neste sentido, o esforço de estudiosos das questões urbanas e de prefeituras como por exemplo, as das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre que tem mantido como canais de comunicação com a população sites informativos e interativos. Observe-se também a vigência do recente instrumento legal, a Lei Federal nº 12.527/de novembro de 2011, chamada Lei de Acesso à Informação, que é de cumprimento obrigatório para todas as instâncias da esfera pública (Vide Anexo 01).

---

municipal de comunicação atenda às prioridades de desenvolvimento local integrado, auto sustentável, de médio e longo alcance (L.R.Beltrán, 1991, p.29).

❖ Em segundo lugar se destaca a importância da educação e do envolvimento para a cidadania como instrumento do poder popular.

Como se pode observar, o novo paradigma centrado na democratização e na participação não separa planejamento de gestão. De forma que, a participação popular deverá se dar em todas as fases do planejamento até a execução dos projetos e planos (gestão).

No exercício democrático da participação é necessário comprometimento e envolvimento dos cidadãos assim como das administrações públicas municipais. Entretanto, esta possibilidade virá a ser alcançada mediante o aprendizado e a capacitação dos cidadãos através de um aporte de conhecimentos e informações desde o conhecimento de si próprios e seu papel social como atores do processo, bem como dos instrumentos de planejamento e gestão até as formas de como integrar este exercício junto à administração pública. Neste processo, é fundamental a iniciativa do poder público (administração municipal) como condutor do processo de planejamento urbano a fim de promover e incentivar o envolvimento da sociedade.

Embora ainda bem frágeis as experiências municipais e a incipiente literatura no assunto, pode-se certamente considerar, além de um Sistema de Informações atualizado e publicizado pelas administrações municipais, a Comunicação Social como instrumento fundamental das ações administrativas e políticas na gestão urbana.

*“A principal dificuldade é fazer com que os cidadãos se envolvam - nos processos da gestão da cidade, devido ao desconhecimento das questões da cidade, ou ainda por desinteresse nas questões que, a seu ver, não afetarão sua vida.”* Este é o entendimento do engenheiro civil Francisco Figueiredo Silva (2004), especialista em Gestão Técnica do Meio Urbano pela UCPr e funcionário público da Prefeitura de Curitiba, em seu relato sobre um modelo de participação popular desenvolvido em Curitiba, Paraná, BR, e que obteve êxito quanto à participação dos cidadãos:

Percebemos que a informação, um processo de educação e mudanças culturais são elementos fundamentais no processo da participação. A gestão democrática se faz com participação, e sabemos que as formas de participação atualmente praticadas em sua maioria não contemplam o

sentido de participar, pois simplesmente cumprem preceitos legais para aprovação e validação de projetos e leis, ou muitas vezes são os interesses de grupos organizados que prevalecem, até devido à capacidade de organização destes, até porque são grupos pequenos; outro tipo de participação é o de cunho político, grupos que também tem alta capacidade de mobilização, sendo que não significa necessariamente grupos organizados, sendo que a contribuição destes, muitas vezes se perde pelos interesses políticos, que prevalecem sobre os interesses coletivos.

Outro fator que é importante para o processo de participação popular é a comunicação; a divulgação tem que ser ampla e abrangente, tem que ser clara; os cidadãos precisam saber o que vai ser discutido na reunião. Infelizmente muitas vezes a divulgação é deixada por conta de líderes da comunidade que não tem condições de mobilização, portanto, devemos procurar todos os meios disponíveis para alcançar a comunidade interessada no programa ou projeto.

O processo de educação dos cidadãos para participar na Gestão é lento e necessita de capacitação e treinamento de líderes, visto que notamos um despreparo dos participantes, um desconhecimento da importância da participação, visto que na maioria das vezes as discussões e debates se transformam em questões rotineiras, muitas vezes de interesse individual (Figueiredo Silva, 2004).

Ao estudar o planejamento, gestão e desenvolvimento urbano em quatro municípios na Região Metropolitana de Campinas, Débora Tescarolo, do Instituto de Geociências da UNICAMP (2008), tecendo considerações finais sobre a efetiva participação social nos Planos Diretores daqueles locais, recém adaptados ao novo Estatuto da Cidade, conclui citando Renato Cymbalista, observando que a maioria dos processos de participação são truncados pelas administrações municipais, fazendo com que os cidadãos sejam afastados ao final processo de elaboração dos planos diretores (saliente-se que não por falta de envolvimento dos cidadãos), muito menos, não vindo a participar das gestões destes planos e, com isso, perdendo a confiança na esfera pública:

Segundo Cymbalista (2007), o Brasil foi palco de grandes avanços institucionais com relação à política urbana nos últimos 25 anos, que culminou na elaboração e implementação do Estatuto da Cidade. Esta ferramenta trouxe à luz a discussão o planejamento urbano no Brasil, que nunca fora tão debatido, e veio mudar o enfoque das políticas públicas de um discurso periférico para um discurso local.

O EC representa um grande avanço nas políticas públicas para o planejamento e gestão das cidades e os Planos Diretores são um importante instrumento, assim como o macrozoneamento, o zoneamento, o IPTU progressivo e a regularização fundiária. Contudo, é preciso verificar a real acessibilidade da população a esta lei, e se ela

realmente está sendo cumprida. Muitas vezes a população até participou das discussões para elaboração dos Planos Diretores de suas respectivas cidades, mas não tem acesso à versão final do plano e de como estão sendo e se estão mesmo sendo aplicadas as disposições ali estabelecidas. Segundo ele *“o discurso da reforma urbana não parece ter logrado assenhorar-se do território dos municípios”* (2007:29).

No sentido de promover o envolvimento e a capacitação dos cidadãos para a participação do planejamento e da gestão, a prefeitura de São Paulo <sup>(22)</sup>, após uma experiência acumulada de mais de 30 anos de aplicação do instrumento das operações urbanísticas, hoje operações urbanas consorciadas (OUC), editou recentemente (em novembro de 2012) um MANUAL, através do qual faz a divulgação do Curso Piloto de Capacitação dos CADES regionais, realizado tendo em vista a Operação Urbana Consorciada (OUC) Mooca - Vila Carioca, a ser efetivada em área com potencial de revitalização, onde foram identificados terrenos remanescentes de atividades industriais que restaram contaminados, sendo que a experiência do curso servirá de modelo para expansão e aplicação em outros CADES regionais do município, os quais receberão exemplares do manual <sup>(23)</sup>.

Segundo o Manual, os principais aprendizados resultantes do curso piloto de capacitação dos CADES regionais são:

“Lição 1: Conscientização > por meio do aporte de conhecimentos dos instrumentos de planejamento urbano, os conselheiros puderam tomar consciência da necessidade de atuar de forma integrada no processo de

---

(22) A Prefeitura Municipal de São Paulo buscou parceria com outras experiências bem sucedidas através do Projeto Integration – Desenvolvimento Urbano Sustentável da América Latina, coordenado pela cidade de Stuttgart, na Alemanha e financiado pelo programa URBAL III da Comissão Européia, pelo qual, em função das mudanças estruturais de uso e ocupação do solo urbano, como no caso, a desindustrialização dos centros urbanos, prevê a reutilização destas áreas urbanas degradadas (brownfields) através de uma reurbanização adequada, planejada e sustentável, na busca do *“desenvolvimento econômico adequado para o estado e socialmente mais vantajoso para a sociedade”*.

(23) *“Para apoiar o desenvolvimento urbano interno e os processos de revitalização é necessário que diferentes atores participem de etapas do planejamento. Processos de revitalização bem sucedidos normalmente resultam de objetivos comuns acordados entre os atores envolvidos, mas para isso é fundamental que a municipalidade assuma o papel de condutor do processo. Esse foi o contexto que deu origem ao Projeto INTEGRATION”*.

(Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da Cidade de São Paulo – SVMA, Manual: Promovendo a comunicação e a participação social e institucional no planejamento urbano. 1ª Ed., São Paulo, 2012, p.14).

tomada de decisões, a fim de fomentar o equilíbrio nas decisões técnicas, políticas e sociais.

Lição 2: Definição de capacidade > O processo de capacitação possibilitou o entendimento da corresponsabilidade dos cidadãos representantes (conselheiros) quanto à comunicação de risco e sua relação com a ampliação da melhoria de condição de vida, de moradia e de trabalho nas áreas urbanas.

Lição 3: Desenvolvimento de habilidades > O aporte de conhecimentos proporcionou a capacidade da sociedade de exercer a cidadania ativa de forma qualificada, indicando intervenções consistentes e adequadas.

Lição 4: Elaboração de protocolos de ação > A elaboração de um Manual de Participação e Comunicação possibilita integrar as práticas de diversos setores da administração pública em cooperação com a população, fortalecendo a credibilidade e a confiança na relação entre os diversos setores da sociedade.' (Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da Cidade de São Paulo – SVMA, Manual: Promovendo a Comunicação e a Participação Social e Institucional no Planejamento Urbano. 1ª Ed., São Paulo, 2012, p.24).

❖ Por último, ressalte-se a importância da escala local (municipal) como referência básica e adequada para o exercício da cidadania e da participação popular.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, veio para regular a propriedade urbana e os art. 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da Política Urbana, qualificando, através da inserção de outros novos conceitos, o novo comportamento a ser assumido pelo Município, como ente federativo mais próximo dos cidadãos, e pela sociedade civil, ou seja, pelos cidadãos.

Ao definir Cidades Sustentáveis <sup>(24)</sup> e conceituar Gestão Democrática <sup>(25)</sup> a legislação federal assumiu expressamente a esfera municipal como a escala e âmbito de sua aplicação.

---

(24) Cidades sustentáveis: Segundo o Estatuto da Cidade, entendidas como aquelas, em que todos os cidadãos, tenham garantidos os direitos: “à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.” (art.43 – Estatuto da Cidade).

Por sustentável compreende-se o ordenamento do solo urbano que alia desenvolvimento econômico à inclusão social e harmonia ambiental nos termos da Declaração para o Desenvolvimento e Meio Ambiente de 1992 (Agenda 21) e Declaração do Milênio de 2000, ambas da Organização das Nações Unidas. A expressão “qualidade de vida” pressupõe que os cidadãos habitem em “cidades sustentáveis”. Portanto, alcançar o desenvolvimento urbano com harmonia ao meio ambiente, com justiça, inclusão e bem estar social, equivale a dizer que há sustentabilidade ambiental (Juckowsky, Clélia A., in Monografia: A gestão da Sustentabilidade, 2009, p.6).

Na prática, significa o compartilhamento da gestão entre o governo municipal e a população organizada em entidades representativas dos diversos segmentos sociais, desde a elaboração do Plano Diretor, na sua implementação até sua avaliação, bem como na execução e acompanhamento de planos, programas e projetos especiais ou setoriais de desenvolvimento urbano e que diretamente afetam o interesse público (entendendo-se por interesse público ou social todo aquele que venha em favor do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos). Para isto a esfera pública consubstanciada na administração municipal deve assumir a coordenação do processo, diríamos melhor, comprometendo-se efetivamente com políticas públicas voltadas à cidadania e à democracia.

Efetivamente, o Município é a linha de frente na relação do cidadão com o poder público até em face de ser o ente da federação mais próximo dos cidadãos.

...A importância da participação conjunta do poder público e comunidade em projetos urbanos fez com que se estabelecesse, no novo plano diretor (Lei C. 434/99), regras gerais para o que se denominou Projetos Especiais e Operações Concertadas...

O poder público tem um papel importantíssimo no sentido de estimular a participação da sociedade civil na construção da cidade, regulando e estabelecendo os critérios das operações, participando na sua consecução, sempre no intuito de atingir o interesse público e de despertar na comunidade o sentimento de cidadania e do dever da participação para a construção do bem comum (Guimaraens, Maria Etelvina B, 2000).

Em suas considerações relativas a esta responsabilidade (ou melhor, falta de responsabilidade), ao estudar o caso de Florianópolis insular, Heidrich (2008) atribui à ausência do estado, como fonte reguladora do meio urbano, o motivo que levou à falha na formação de uma sociedade atendida, extensivamente, pelo marco legal da propriedade privada.

---

(25) Gestão democrática: é a participação da população de forma representativa em todas as decisões de interesse público. Entendendo-se por interesse público ou social todo aquele que venha em favor do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos.

Na prática significa o compartilhamento da gestão entre o governo municipal, a população organizada em entidades representativas dos diversos segmentos sociais, desde a elaboração do Plano Diretor, na implementação até sua avaliação, bem como na execução e acompanhamento de planos, programas e projetos especiais ou setoriais de desenvolvimento urbano e que diretamente lhe afetam (Juckowsky, Clélia A., *in* Monografia: A gestão da Sustentabilidade, 2009, p.6).

A raiz desta falha não é a privatização, mas o patrimonialismo que grassa nas administrações públicas, justamente, levando à confusão entre esfera pública e privada. Ao usurpar a propriedade privada, os “agentes patrimonialistas” abortam qualquer tentativa de fazer valer sua função social. <sup>(26)</sup>

Tais formas, processos e estruturas locais resultantes desta omissão e o desconhecimento de tais fatos oportunizam que não consigam prosperar quaisquer ideias de pacto social, isonomia, igualdade e justiça e podem vir a conduzir a um planejamento inócuo, além de resultarem em uma inoperância do preceito legal da “função social da propriedade” previsto no Estatuto da Cidade.

Os estudos de Heidrich admitem que o processo de transformação é complexo, não se tratando de ter no estado um fim, mas sim meios de garantir a participação da sociedade como um todo, nele; “*nem se trata de desenvolver uma sociedade com políticas espasmódicas, de curto alcance*” (referindo-se aos curtos mandatos políticos-eleitorais), mas sim de verdadeiras *políticas de estado*, de longo prazo. Refere-se a esse qualificado trabalho feito sobre Florianópolis, não apenas por se tratar do território escolhido para a presente dissertação, como também para que se observe o fato de que as mudanças deverão ocorrer, como historicamente têm ocorrido, tendo como ponto de partida as pressões sociais internas, isto é, dos próprios habitantes das cidades, a partir de sua tomada de consciência coletiva, o que não deverá ser diferente em Florianópolis.

---

(26) O geógrafo Heidrich, Anselmo (2008) em sua dissertação de mestrado sobre a Função Social da Propriedade, com foco na parte insular do município de Florianópolis, aquilata com precisão a questão. Sobre a situação fundiária da Ilha verificou-se que a forma institucional-legal predominante das ocupações, quase que predominante a ausência de títulos de propriedade, é, na melhor das hipóteses, constituída por escrituras públicas de posse e que tal fenômeno não é destituído de sentido. Tem finalidade e função, isto é, não é gratuito, servindo a um propósito específico: “*A função desta forma ilegal de ocupação do espaço ilhéu se adapta à chamada “dívida social” na qual o estado brasileiro se isenta de prestar contas à sociedade. O que parece um “problema” do ponto de vista moral e ético quanto à uma “justiça social” é, na realidade, extremamente funcional quando pensamos que o déficit habitacional é suprido com a implantação de loteamentos irregulares e, também os clandestinos. Diferentes estratos de renda na nossa sociedade florianopolitana ocupam um espaço no qual o estado, seja na escala municipal, estadual ou federal abdicou de seu dever de garantir moradia. Mas nem por isso, a pressão social por esta demanda esmorece*”.

Deve-se ainda levar em conta, o fato de que, anteriormente à Constituição Federal de 1988, o modelo de estado era autoritário e centralizador na instância federal tanto em nível institucional como em recursos econômicos, restringindo com isso, a autonomia dos municípios e sempre tentando fazer vistas grossas às pressões vindas dos problemas internos às cidades (vide Capítulo 1).

A Constituição Federal e os movimentos sociais que lhe antecederam efetivamente foram o marco propulsor da temática urbana, uma vez que, pela primeira vez na história do país, uma constituição contemplou e expressamente regulou a “*política urbana*”. Junto a isso, também introduziu o tema da cidadania, decorrendo daí a inclusão dos cidadãos como atores e sujeitos do processo, prevendo não apenas sua participação democrática no planejamento das ações, como também na gestão dos municípios. Com essa mudança de paradigma, os papéis a serem assumidos tanto pela esfera pública como pela esfera privada precisam ficar muito bem definidos, exigindo maior responsabilidade, tanto do estado como condutor do processo de urbanização, como dos cidadãos que não podem mais prescindir de participar se omitindo, uma vez que agora, têm o direito e o dever de compartilhar o poder decisório.

Infelizmente a realidade não acompanha os avanços legais, mostrando-se heterogênea e num descompasso perverso em muitos casos, como na cidade de Florianópolis, por exemplo, onde, em que pese pontuais esforços de entidades e comunidades já terem concretizado importantes posições da cidadania <sup>(27)</sup> e também, podemos mesmo admitir que, da

---

(27) “Responsabilidade Social Institucional - Os tempos modernos têm evidenciado a aproximação da sociedade civil organizada das decisões político-administrativas dos governos em todas as suas esferas. A criação dos órgãos colegiados locais e nacionais, bem como a proliferação de instituições representativas das comunidades e de segmentos da sociedade são prova indubitável do amadurecimento da democracia. Isso decorre basicamente de um certo descrédito nas formas tradicionais de representação. Nesse sentido, parece claro que estamos vivendo um novo momento na vida social do país, momento em que os conceitos de cidadania e participação passam a exercer importante referência na condução dos destinos de nossas cidades. De uma ótica, a efetividade desse novo momento depende diretamente do estabelecimento claro de regras de vinculação por parte dos poderes centrais estabelecidos. Depende também, no entanto, do reconhecimento por parte da sociedade civil organizada da responsabilidade que a cabe de representar sua categoria no sentido de propor e discutir, de maneira ética e séria, os assuntos de interesse

administração pública municipal, embora com os prejudiciais retrocessos. Há ainda há muitos passos a avançar (vide Anexos 11 e 12 – construção de instâncias comunitárias e participação na elaboração do novo Plano Diretor de Florianópolis).

#### **2.4. Análise de experiências no Brasil antes e depois do Estatuto da Cidade – o processo de revisão de técnicas operacionais e gestão das OUC combinada com outros instrumentos urbanísticos.**

Do que pudemos depreender dos relatos de experiências das operações urbanas ou urbanísticas aplicadas em cidades brasileiras, tais quais, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo, as principais críticas que os urbanistas fazem ao instrumento, especialmente nestas duas últimas cidades citadas, são que, anteriormente ao Estatuto da Cidade resultaram em insucessos devido à falta de parâmetros legais que as caracterizassem como verdadeiros instrumentos urbanos da justiça social e também à falta de implementação, de fato, da participação popular, especialmente dos grupos sociais diretamente envolvidos na operação, para garantir legitimação aos projetos.

Segundo a visão do Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo Eduardo Alberto Cusce Nobre, a

---

coletivo. É dentro desse espírito que nasce o PMF 2012. A ACIF, no auge dos seus 93 anos de serviços prestados ao município e ao Estado, busca adequar a sua maneira de atuação a esses tempos modernos.{...}

Cientes da incumbência que temos de representar a classe empresarial, segmento que lidera a produção das riquezas e oportunidades de nossa cidade, não seria responsável continuarmos agindo reativamente às demandas sociais que nos são pontualmente apresentadas. A responsabilidade social de nossa instituição precisava reconhecer o papel que temos de antecipar as demandas sociais. As instituições precisam entender que representar a sociedade civil na modernidade vai além de criticar e fiscalizar. A responsabilidade social institucional dentro desse novo contexto envolve ter as condições de reunir humildade, pluralidade, profundidade, amplitude e objetividade para enfrentar os problemas, que costumam não ser simples, e propor soluções criativas e aplicáveis às demandas permanentes da sociedade. É com a tranquilidade de estar dentro do conceito de associativismo e participação comunitária modernos que subscrevemos o presente trabalho.” (Caramori Junior, Doreni, Vice-Presidente da Associação Comercial e Industrial de Florianópolis – ACIF *in* PMF 2012 – Refundação Orgânica para uma Cidade Feliz, publicado em 18.5.2008, p.7 – Trabalho técnico e de pesquisa no sentido de elucidar a realidade institucional de Florianópolis e dar subsídios aos administradores públicos da Prefeitura Municipal de Florianópolis)

falta de um programa social que atendesse à população residente na área de intervenção, a falta de um programa de custeio que previsse que o valor dos investimentos não fosse maior do que o arrecadado nas contrapartidas, fazendo com que o Poder Público tivesse que arcar com as despesas a maior, a falta de um projeto urbanístico que norteasse as operações resultaram que, muitas delas funcionassem como instrumentos de exclusão social e segregação sócio-espacial. Tais deficiências levam a onerar o Poder Público com despesas não previstas e que não passam de um resultado imobiliário com favorecimento ao investidor, sem uma efetiva melhoria do espaço urbano.

Na avaliação de Mariana Fix <sup>(28)</sup>, na primeira fase da aplicação das Operações Urbanas no Brasil (década de 90) observou-se, ao contrário do que defendido pelos governos, de que eram “*mecanismos redistributivos ou de justiça social*”, contrário *sensu* que, isto sim, favoreceram a concentração de investimentos públicos e privados nas áreas de interesse de mercado, tendendo a se concentrar em regiões da cidade já privilegiadas. Citamos como exemplo o setor sudoeste, em São Paulo e a Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro onde, a médio prazo, estas populações com maior poder aquisitivo exerceram maior pressão sobre o estado que terminou por investir em novas obras para estes locais, drenando os investimentos de outras áreas com maior carência, reforçando, assim, a concentração de renda.

O sucesso para os grandes empreendedores imobiliários, como por exemplo, o das operações Faria Lima e Água Espraiada realizadas em áreas de expansão do capital imobiliário, serviu para valorizar regiões mediante operações de “*limpeza social*” com a expulsão, em poucos meses de mais de 50 mil pessoas, no caso da Água Espraiada, a maior parte, sem outra alternativa senão, ir para outras favelas, inclusive para região de proteção ambiental dos mananciais de abastecimento da cidade.

Mencionamos estes dois casos, tão bem elucidados pela arquiteta e urbanista, para demonstrar como o estado (Prefeituras), aplicando a teoria

---

(28) Fix, Mariana in A “fórmula mágica” da “Parceria”: Operações Urbanas em São Paulo – Cadernos de Urbanismo – Secretaria Municipal de Urbanismo da Cidade do Rio de Janeiro – Ano 1/nº 3 – 2000.

ou a falsa consciência “*da desnecessidade do estado*” pode administrar como verdadeiro parceiro e favorecedor do capital privado aplicando instrumentos sob a fachada do interesse social, que na prática não passam de mecanismos de acumulação do capital.

”Ao analisar as experiências de Belo Horizonte as urbanistas Daniela Abritta Cota (Faculdade de Minas Gerais – FAMINAS) e Tânia Maria de Araújo Ferreira (Centro Universitário de Belo Horizonte - UNI-BH) concluem que tanto o Plano Diretor de Belo Horizonte como a Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade apresentam basicamente os mesmos objetivos: viabilizar, através de recursos da iniciativa privada, projetos de interesse público, contudo não propõem qualquer regra para definir formas de participação do setor privado: *Ambas deixam o caminho livre às possibilidades mais diversas de negociação por parte do empreendedor, o que pode levar à definição de contrapartidas desproporcionais aos interesses públicos.*” Vale salientar também que, nem a legislação urbanística de Belo Horizonte, nem o Estatuto da Cidade definem penalidades para as Leis de Operação Urbana que descumprirem as diretrizes de crescimento e desenvolvimento urbanos propostas no Plano Diretor. No caso de qualquer definição na Lei da Operação Urbana não encontrar respaldo nas diretrizes do Plano Diretor, isso, em tese, configuraria uma ilegalidade. Porém a ausência de penalidade para tal ilegalidade abre caminho para transgressões ao instrumento e às normas urbanísticas da cidade.

Em segundo lugar, observando-se as experiências de aplicação do instrumento no município de Belo Horizonte, pode-se dizer que a participação de setores envolvidos, proposta de forma geral no Plano Diretor e de forma específica para o instrumento no Estatuto da Cidade – não vem de fato acontecendo. Em geral, as negociações ocorrem entre o público, na figura do poder executivo, e o privado, representado pela iniciativa privada. Apesar da Lei da Operação Urbana ser aprovada na Câmara de Vereadores (simbolicamente a instância de representação popular), “os moradores, usuários permanentes” e etc. nem sequer tomam conhecimento da discussão da Lei que aplica o instrumento. Formas de implementar a

participação popular seriam assim necessárias, de modo a cumprir o interesse público e a democratização do planejamento defendido nas duas leis.

{...} Assim, esta desregulamentação representa a possibilidade de negociações perigosas, pois não garante que as partes tenham participações equilibradas, evitando favorecimentos oportunistas em favor do setor privado.” (29)

Em síntese, com referência ao Estatuto da Cidade, o estudo de Abritta e Araújo Ferreira verificou as seguintes lacunas:

- imprecisão dos limites de utilização das OUC;
- indefinição de contrapartidas - sem garantias de que as partes tenham participações equilibradas;
- não há previsões de sanções pelo descumprimento das obrigações assumidas;
- não há previsão de um projeto urbanístico para a área das operações deixando livre às definições em gabinete, consolidando privilégios.

Em que pese tais falhas na legislação, ainda poderia o Poder Público socorrer-se da Lei específica a ser elaborada para cada Operação, suprimindo tais lacunas. O maior desafio, entretanto, certamente não reside na instância legal e sim, na operacionalização do instrumento.

Assim, além do suprimento legal e do devido suporte técnico necessários para operacionalizar o instrumento, é preciso que os Comitês de Gestão (30) - a serem formados para cada Operação - sejam paritários e representativos e que o Município realmente assuma seu papel de coordenador da coisa pública e do processo democrático de

---

(29) Abritta, D.; Araújo Ferreira, T., Operación urbana: La experiencia de Belo Horizonte. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (90). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-90.htm>> [ISSN: 1138-9788], acesso em 01/05/2009 às 13:31 in Juckowsky, Clélia Arisio, A gestão da Sustentabilidade, Monografia apresentada no Curso de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável – FLACAM, 2009, p .

(30) Gestão é o “processo de negociação social, institucional e econômica que instala um projeto na realidade” in Pesci, Rubén, *Proyectar La Sustentabilidad*, Ed. CEPA, Nov.2007, B.A., Argentina, pag. 223 (tradução para a língua portuguesa).

desenvolvimento urbano para que, de fato, prevaleça o interesse público e a justiça social.

*“Elas podem efetivamente se tornar num tão almejado instrumento de intervenção urbanística com vistas a uma divisão mais equitativa dos custos e benefícios da urbanização”*, assevera Luis Octávio da Silva, da Prefeitura de São Paulo, ao analisar a forma como vinham ocorrendo as Operações Interligadas em São Paulo na década de 1996:

Dentre as várias críticas levantadas, a mais central e contundente é a que interpreta esse instrumento na verdade como um mecanismo de acomodação de pressões do mercado imobiliário via alterações pontuais do zoneamento existente. Essas concessões acabam postergando a necessidade de uma revisão mais ampla das normas vigentes. A questão dos recursos funcionaria como um pretexto para a concessão das exceções. Corroborando essa hipótese é apontada como muito pouco significativa a quantidade de recursos gerados....Outro aspecto levantado em relação ao caso de São Paulo é que as Operações Interligadas põem em risco as poucas salvaguardas da qualidade ambiental urbana materializadas no zoneamento existente. A análise dos números do relatório de resultados de 1995 são elementos que poderão eventualmente subsidiar um aprofundamento da discussão dessa questão. <sup>(31)</sup>.

Segundo Ana Lucia Ancona, também da Prefeitura de São Paulo, o poder público, ao assumir a dimensão política do planejamento, não está abrindo mão da racionalidade e sim a colocando a serviço da redistribuição da renda e da riqueza como *“condição de garantia da sustentabilidade ambiental”*. Assim, *“as falhas dos zoneamentos, incluídas suas iniquidades no que se refere aos processos de valorização do solo urbano e sua eficiência perversa na desvalorização dos imóveis preservados, deverão ser resolvidas por meio da sua combinação com instrumentos econômico-financeiros e de gestão democrática”*.

Desta forma, em uma política urbana comprometida com a inversão da lógica privatista é preciso que a gestão da sustentabilidade se articule com instrumentos que solucionem os conflitos decorrentes da exclusão social e ao mesmo tempo dinamizem positivamente a economia urbana.

---

(31) Silva, Luis Octávio, relatando a experiência do Município de São Paulo como debatedor e conferencista nos anais do Seminário sobre Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: experiências e possibilidades, realizado em São José dos Campos/SP, em agosto de 1996.

Para isto, segundo a estudiosa:

Trata-se da construção de novas práticas de gestão urbana, compreendendo:

- A ampliação da participação direta dos cidadãos nas decisões sobre a cidade;
- A recuperação política e financeira do Poder público para os investimentos sociais necessários;
- Parcerias com a iniciativa privada na produção e manutenção da cidade;
- A operacionalização da gestão aplicando-se os novos instrumentos da política urbana, entre estes as operações urbanas consorciadas, nas novas práticas de planejamento urbano;
- A revisão geral da legislação urbanística. <sup>(32)</sup>

Hoje, na prática, temos um histórico para São Paulo de quatro Operações Urbanas em andamento, sendo que três já existiam antes do Estatuto da Cidade e outra após, adveio já como Operação Urbana Consorciada (OUC). Assim, o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 13.430 de 13/09/2002) além de instituir diretrizes para o desenvolvimento econômico e social, para o desenvolvimento humano e qualidade de vida, para o meio ambiente e para o desenvolvimento urbano, regular o ordenamento do solo através da legislação de uso e ocupação do solo, instituiu também os instrumentos da política urbana previstos na Lei federal nº 10.257 de 10/07/2001, Estatuto da Cidade, tais como: outorga onerosa do direito de construir, consórcio imobiliário, direito de preempção, concessão urbanística e operações urbanas consorciadas. Segundo o folder PMCSP – EMURB, as OUC em andamento atualmente em São Paulo são:

- OU Faria Lima – Lei nº 11.732 de 14/03/1995 (\*)
- OU Água Branca – Lei nº 11.774 de 18/05/1995
- OU Centro – Lei nº 12.349, de 06/06/1997
- OUC Água Espraiada – Lei nº 13.260 de 28/12/2001

---

(32) Ancona, Ana Lucia, Workshop - Instrumentos efetivos de Preservação Ambiental e do Patrimônio Histórico, debatedora e conferencista nos anais do Seminário sobre Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: experiências e possibilidades, realizado em São José dos Campos/SP, em agosto de 1996.

(\*) A Operação Urbana Consorciada Faria Lima iniciou em 1995, antes do Estatuto da Cidade, como simplesmente Operação Urbana; hoje, a partir da revogação da lei anterior, ela assumiu as novas características adaptada à Lei Federal nº 10.257/01.

- OUC Faria Lima – Lei nº 13.769 de 26/01/2004 que revogou a Lei nº 11.732 de 14/03/1995 (\*) com a instituição dos CEPACS (Certificados de Potencial Adicional de Construção).

Ao analisar a introdução e aplicação dos novos instrumentos de planejamento urbano no Brasil, mais especificamente em São Paulo, o Professor Dr. Eduardo Alberto Cusce Nobre definiu a linha de separação entre as práticas anteriores a vigência do Estatuto da Cidade e as posteriores, constituindo-se esta legislação em um verdadeiro marco regulador na Política de Ocupação do Solo Urbano da cidade de São Paulo, vindo ao encontro, na verdade, de um apelo social. Seguida da imediata adaptação do Plano Diretor (Lei nº 13.430 de 13/09/2002), com a evolução e regulação dos instrumentos urbanísticos supracitados e a definição das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, *“abriram-se as possibilidades para a reversão do processo de segregação sócio-espacial para uma política urbana progressista e socialmente mais justa, que depende da vontade política do poder Público, da articulação dos agentes sociais envolvidos e da interação entre esses agentes e a própria municipalidade”*. (Vide Anexo 3- imagens das transformações urbanísticas e das novas habitações de interesse social em São Paulo resultantes da OUC Água Espreada).

Nobre (2010) defende que para as OUC atingirem seus objetivos (art.32, §1º da Lei Federal nº 10.257) existe a necessidade principalmente de *um programa de atendimento social*, o que deve ser adequado e definido com e a partir da legitimidade de representação da sociedade civil, *um projeto urbanístico que norteie as Operações Urbanas*, para que o seu resultado não seja apenas imobiliário, sem que haja uma melhoria efetiva do espaço público e social urbano e que, na sua aplicação contenha a representação legítima da sociedade civil no controle compartilhado da operação.

Já em Porto Alegre, a partir das administrações com plataforma política mais democrática na década de 1990, quando se desenvolveu efetivamente a participação social, a experiência proposta e aplicada mostrou-se bastante mais positiva e equilibrada, demonstrando a real

possibilidade da utilização do instrumento Operações Concertadas (como foi acertadamente chamado) para o desenvolvimento sustentável. Mesmo antes da vigência do Estatuto da Cidade, a administração municipal, de viés político popular, juntamente com a qualidade do seu corpo técnico assumiu o papel condutor do processo de política urbana democrática e participativa de Porto Alegre, elaborando um novo Plano Diretor, o 2º PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, inaugurando uma nova forma de planejar, mudando o enfoque tecnicista para um enfoque holístico, processual, com o entrelaçamento dos saberes para que *“as políticas e os instrumentos de gerenciamento do uso do solo urbano sirvam para promover o envolvimento dos agentes (todos) produtores da cidade e que gerem oportunidades de articulação dos interesses público-privados”*.

Assim inicia o relato da arquiteta e mestre em Planejamento Urbano e Regional Cláudia Pilla Damásio (supervisora de desenvolvimento urbano da Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre /RS no ano 2000), ao trazer o exemplo da Operação Concertada aplicada na instalação de um shopping center na zona sul de Porto Alegre, o Cristal Shopping, hoje denominado Barra Shopping Sul. Para o novo plano diretor, haviam sido previstos como instrumentos de regulação e intervenção do solo urbano, dois novos tipos, a saber: as Áreas Especiais e os Projetos Especiais, estes divididos em Pontuais e os de Impacto Urbano I e II, sendo estes, segundo a autora: *“aqueles que envolvem a proposição de normas próprias ou requerem acordos programáticos prévios à sua urbanização, mediante Operações Concertadas* <sup>(33)</sup>*”*. Segundo Damásio, a área escolhida pelos

---

(33) “Ambos são analisados por comissões técnicas compostas por representações de diversos órgãos municipais; porém os classificados como “de impacto” passam também pela análise e deliberação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, órgão de assessoramento do Prefeito que tem como composição um terço de representação governamental, um terço de representação de entidades civis e o último terço de representação comunitária, através de 8 conselheiros que representam cada um, uma região distinta da cidade. Mais do que classificações e critérios de análise, os Projetos Especiais e as Operações Concertadas constituem no PDDUA instrumentos com forte potencial de indução ao desenvolvimento urbano, representando um conceito chave para a nova concepção de planejamento estabelecida. Nova concepção que tem em Porto Alegre, no seu novo Plano diretor, um marco legal, mas que na verdade é o resultado de um processo de discussão sobre a cidade e sobre as alternativas de abordagem da problemática urbana atual.” (Damásio, Cláudia Pilla, Projetos Especiais e Operações

empreendedores situava-se junto ao hipódromo de Porto Alegre e parte pertencia ao Jockey Club e parte constituía-se em logradouro público. Ali havia uma ocupação irregular clandestina de mais de 700 famílias que residiam em péssimas condições, parte delas inclusive, em área considerada de risco, face sua localização em terreno alagadiço.

A proposta era construir uma área comercial e de lazer com mais de 200.000m<sup>2</sup> com grande potencial empresarial, em uma localização estratégica, numa avenida de ligação entre o centro e a zona sul da cidade, e privilegiada por estar próxima à orla do Lago Guaíba e do Hipódromo do Cristal. Do ponto de vista social e urbano, constituía-se em uma área problema, pela péssima qualidade de vida das famílias ali residentes e pela carência de investimentos públicos, principalmente saneamento, e estrutura viária deficiente. Identificados os interesses, e verificado o futuro impacto ambiental do empreendimento, estabeleceu-se assim, a parceria público-privada, através de comum acordo firmado através de um termo de ajustamento em que foram estabelecidas as obrigações do empreendedor e da Prefeitura Municipal. Além da execução de uma série de obras de infraestrutura e viárias, coube ao empreendedor reassentar as 717 famílias para uma nova área por ele adquirida, a construção das moradias, assim como acordar com a comunidade o padrão, a localização e a forma como se daria o reassentamento, e a construção de uma escola infantil.

O processo da utilização do instrumento Operações Concertadas, ainda antes da vigência do Estatuto da Cidade, marcou o caráter antecipatório das ações da esfera pública em Porto Alegre, incorporando a participação popular, com objetivos coletivamente acordados e com o legítimo controle social, transcorrendo extremamente democrático e transparente. Todos saíram ganhando: as 717 famílias, que tiveram a melhoria de sua qualidade de vida, os empresários que passaram a ter ali a sua oportunidade econômica e de uma forma geral a cidade, com a qualificação de um setor que estava deteriorado, criando-se lá um centro de

---

Concertadas, instrumentos para um novo enfoque de planejamento – Cadernos de Urbanismo – Secretaria Municipal de Urbanismo da Cidade do Rio de Janeiro – Ano 1/nº 3 – 2000).

lazer, compras e turismo, mais de 4000 postos de trabalho, estrutura viária adequada àquele acesso estratégico da cidade. (vide imagens das transformações na área da Operação Urbanística, Anexo 3)

## CAPÍTULO 3 – O processo de revisão paradigmática e epistemológica (conceitual) na regulação do complexo ambiente urbano da cidade de Florianópolis. Projeto de gestão urbana sustentável.

### 3.1. O método holístico aplicado no projeto para obtenção de um ambiente de desenvolvimento sustentável – Metodologia holística e processual proposta (Anexo 05).



Gráfico representativo da metodologia a ser aplicada ao projeto apresentado pela autora na Maestría em La Plata, em maio de 2009.

Desenvolvemos no anexo 05 uma síntese do aprendizado que no presente trabalho está sendo utilizada. A metodologia será desenvolvida neste caso concreto, identificados os passos conforme a seguir:

I. Contextualização do projeto: território projetual – Cidade de Florianópolis, Estado de Santa Catarina, Brasil. Descrição do lugar (interface passiva ou física) e identificação dos atores e autores (interface ativa ou social). Percepção da realidade – a partir de dados, fotos, gráficos, notícias, acontecimentos.

II. Padrões: existentes e desejáveis –

- de apropriação do território;
- culturais e técnicos;
- organização e funcionamento: políticos, institucionais, legais;
- temporais: em que ritmo e como ocorre o sistema evolutivo local de atitudes e paradigmas.

III. Diagnóstico: a partir da percepção crítica da realidade, identificar conflitos e potencialidades - desequilíbrio ambiental; instituições

consolidadas na ilegalidade e imoralidade; não respondem às necessidades sociais; tecido urbano com desenvolvimento aleatório e irregular; apropriação sem titularidade legal; falta mobilidade urbana; falta planejamento urbano; etc;

**IV.** Identificação das interfaces críticas ou subsistema decisor: falta políticas públicas, planejamento urbano e gestão administrativa democrática e participativa;

**V.** Identificação do tema gerador: TEMA DA DISSERTAÇÃO – Sociedade de Confiança Recíproca e Responsabilidades Compartilhadas.

**VI.** Legitimação sócio-política do projeto: a elaboração e aprovação do novo Plano Diretor Participativo em Florianópolis.

**VII.** Projeto ou propostas de soluções considerando: a oportunidade de inclusão da gestão participativa, de sistemáticas de seu funcionamento e de inclusão legal dos novos conceitos, oriundos dos movimentos populares e do Estatuto da Cidade, dos novos instrumentos urbanísticos, inclusive das Operações Urbanas Consorciadas com a gestão popular.

### **3.2. A definição do território de projeto – Florianópolis. Percepção da realidade (morfogênese): Interface física (territorial) e interface social (atores). Identificação das interfaces críticas. Conflitos e potencialidades – gráficos, tabelas, imagens, estatísticas (em anexo).**

Segundo a UNESCO, os ambientes costeiros estão entre os mais frágeis, o que requer atenção especial. Especialmente, quando se leva em conta projeções nas quais 75% da população mundial se encontrará neles por volta de 2025. No Brasil, embora bem menor (cerca de 20% da população), a concentração humana reflete um grande adensamento demográfico que apresentou um vertiginoso processo de ocupação a partir do final da década de 60 <sup>(34)</sup>.

---

(34) Coutinho, Ronaldo [e] Rocco, Rogério (orgs). O Direito Ambiental das Cidades. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p.168 in Heidrich, Anselmo (2008), A Função Social da Propriedade na Ilha de Santa Catarina – dissertação de mestrado – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Departamento de Geografia – São Paulo, 2008 .



Ilha de Santa Catarina vista a partir do Estreito (parte continental de Florianópolis). 2009

Florianópolis é o município sede, capital do Estado de Santa Catarina – Brasil (vide Anexo 07). Dos seus aspectos físico-geográficos saliente-se que:

de quase 450 km<sup>2</sup> de área total, somente 12 km<sup>2</sup> aproximadamente localizam-se no continente, implicando que Florianópolis, muitas vezes, seja pensada como totalmente superposta à ilha de Santa Catarina.

Na Ilha fica a maior parte do município (97,23%), esta que tem 54 Km de comprimento, por 18 de largura (área de 433 km<sup>2</sup>) e 172 km de orla marítima, na qual encontram-se mais de 40 praias, inúmeros costões, rios, lagoas, dunas, restingas, mangues e montanhas. Florianópolis está cercada por mais de 30 ilhotas, tem lugares especialíssimos, como a Costa da Lagoa, onde só se chega de barco ou por trilhas, as praias de Matadeiro, Naufragados e Lagoinha do Leste, todas no sul da Ilha, nas mesmas condições privilegiadas, além de sítios arqueológicos pré-históricos, que remontam há quatro mil anos ( <sup>35</sup>).

---

(35) A hidrografia do município compõe-se de seis bacias: Ratoles, Saco Grande, Lagoa da Conceição, Itacorubi, Rio Tavares e Lagoa do Peri. Nessas bacias destacam-se os rios: dos Naufragados, das Pacas, do Peri, da Tapera, Cachoeira Grande, Tavares, Itacorubi, do Sertão, Büchele, Araújo, Pau do Barco, do Mel, Veríssimo, Ratoles, Papaquara, Palha, do Braz, Sanga dos Bois, Capivari, Capivaras, como também os ribeirões Vargem Pequena, Valdik, do Porto e Sertão da Fazenda. A formação lacustre tem a Lagoa da Conceição, com área de 19,71 km<sup>2</sup>, contendo água salobra, sendo uma das mais importantes do litoral catarinense, por ser renomado ponto de atração turística. A Lagoa do Peri, com área de 5,15 km<sup>2</sup>, é um importante manancial de água doce. Destacam-se, também, a Lagoa Pequena e a Lagoa da Chica, em Campeche, a Lagoinha do Leste, em Pântano do Sul, e a

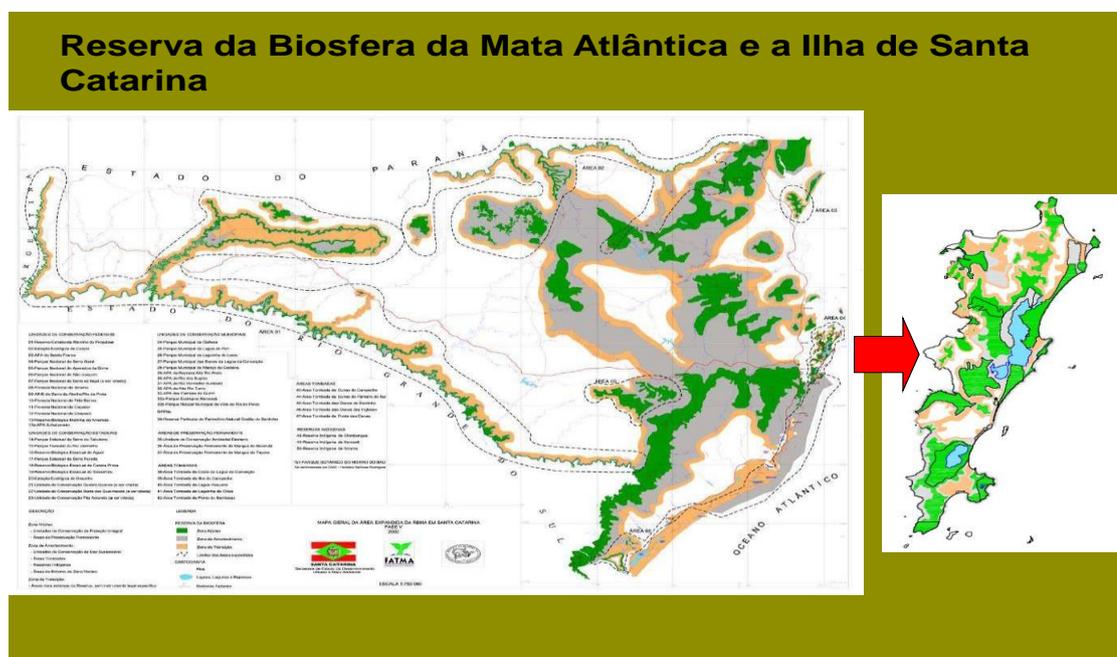
Por tratar-se de ambiente costeiro mereceria, segundo os critérios da UNESCO, uma atenção especial, principalmente no que tange aos cuidados com a ocupação do solo e preservação de sua biosfera. A cidade de Florianópolis, até por sua importância política, pelo fato de ser a capital, constitui um dos mais importantes municípios do estado, e que, portanto, deveria estar participando através da Prefeitura Municipal, do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, instituído pelo Governo Federal (Ministério do Meio Ambiente), por lei federal, para gestão dos recursos ambientais em busca do desenvolvimento sustentável e qualidade de vida de forma integrada e participativa na Zona Costeira. Em Santa Catarina, desde 2006 já está sendo implantado o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, com a participação de diversos municípios do litoral catarinense como os da península de Porto Belo e os da Foz dos rios Camboriú e Itajaí, os quais ingressaram e participam com projetos de sustentabilidade. Entretanto, em

---

Lagoinha, em Pontas das Canas. O clima de Florianópolis é ameno, classificado como mesotérmico úmido, sem estação seca, com verões quentes e temperatura média anual de 20,3°. Registra uma precipitação total anual média de 1.405 mm, ocorrendo a distribuição da chuva durante todo o ano, sendo os menores índices em julho, junho e agosto; com o norte da ilha de Santa Catarina apresentando o menor número de dias de chuva anual, entre 110 e 180 dias. Os sedimentos cenozóicos, com a sua litologia de areias, argilas e cascalhos, justapostos ao embasamento cristalino, com seus recursos minerais de saibro, granitos, quartzo e feldspatos, entre outros, que compõe a geologia do município de Florianópolis, são, pelo lado dos sedimentos cenozóicos, ambientes ativos e com um alto grau de permeabilidade, exigindo cuidados especiais para evitar a contaminação das águas subterrâneas, e, pelo lado do embasamento cristalino, passível de, nas encostas, criar situações de instabilidade. Quanto à geomorfologia e ao relevo, predominam as planícies litorâneas, com representações das serras do leste catarinense, onde a hipsometria do município fica quase que exclusivamente dentro da faixa de zero metro até 200 metros, embora apareçam pontos mais altos, como o morro do Ribeirão da Ilha, com seus 532 metros de altitude. Na cobertura vegetal natural do município de Florianópolis destacam-se as áreas de formações pioneiras, influência fluviomarinhas arbórea - mangue, espalhadas por inúmeras áreas da orla, mas especificamente na Estação Ecológica de Carijós e na Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé, no estuário do rio Tavares. Florianópolis é abastecida de água potável captada nas represas de Pilões e de Cubatão, sendo que desta última a água é bombeada para a estação de tratamento da Companhia Catarinense de Água e Saneamento, localizada no Morro dos Quadros, em Palhoça. A complementação do sistema de abastecimento, principalmente dentro da Ilha, é feita através de poços profundos, represas e ponteiras. Ainda na Ilha, a lagoa do Peri é considerada um importante manancial a ser utilizado em futuro próximo, com projeto prevendo captação no lado nordeste da lagoa, tratamento por filtração direta descendente e distribuição para diversas localidades da região leste e sul do município. (Fonte de dados: Agenda 21 Local. Florianópolis, download em 09/06/2012 às 15:39)

que pese o convite formal da Secretaria de Estado do Planejamento, no Seminário Projeto Orla, realizado na capital em 18 e 19 de março de 2009 (vide folder do seminário Anexo 06), do qual participamos, observou-se a completa ausência do município de Florianópolis do evento e do processo.

Perdem com isto, o município e os cidadãos, a oportunidade de criar uma área no Plano Diretor em permanente sintonia com a União, a capacitação de técnicos e gestores, a participação de um planejamento de gestão integrada da orla, respaldo e parceria com as instituições federais (entre elas a experiência da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), o Ministério do Meio Ambiente e outros), além de apoio federal ao desenvolvimento econômico sustentável do município.



Saliente-se ainda o fato de Florianópolis ter merecido a atenção no Congresso Ibero Americano realizado em Xalapa, México, em outubro de 2005, quando a Fundacion CEPA (Centro de Estudos e Planificação do Ambiente) que lá participava a convite da UNESCO/Iberomab, indicou a Ilha de Santa Catarina para realização de um Projeto Piloto para a Reserva de Biosfera Urbana. O projeto que teve o apoio além da UNESCO, do Governo do Estado de Santa Catarina, Prefeitura e Câmara de Vereadores do

Município de Florianópolis foi realizado entre dezembro de 2005 e abril de 2006.

Além dos critérios de qualidade e confiabilidade da UNESCO, o Projeto Piloto de Reserva da Biosfera Urbana da Ilha de Santa Catarina tem as seguintes características e finalidades: servir como marco conceitual e metodológico para a sustentabilidade; servir como orientação para o macrozoneamento da Ilha; servir como possibilidade de criar e alcançar padrões e monitorar o planejamento urbano; e ainda poderá servir de integração com o futuro Plano Diretor Participativo, objetivando o manejo do território urbano.



Florianópolis apresenta uma urbanização radiocêntrica a partir da ponte – ilha (parte maior), ponte – continente (parte menor); iniciada em meados sec.XX, com a construção da ponte antiga Hercílio Luz, o desenvolvimento automobilístico e em 1965 com o fechamento da zona

portuária; núcleos urbanos esparsos entremeados por grandes áreas de morros e riqueza de elementos naturais; difícil mobilidade pela deficiência do transporte coletivo e pela não disponibilização de outras modalidades alternativas a não ser o automóvel para os deslocamentos. Segundo dados do IBGE, em 2007, viviam em Florianópolis 396.723 habitantes, resultando em uma densidade demográfica de 916 hab/km<sup>2</sup>. As zonas de maior adensamento eram: Estreito (continente), Centro Histórico e Lagoa da Conceição.

A população é constituída por turistas (circulante) e moradores (nativos, brasileiros de outros estados e estrangeiros). Principais atividades: serviços, construção civil, pesca, maricultura e turismo. Atrativos turísticos: praias, clima, esportes náuticos e belezas naturais. (Vide Anexo 7 – imagens de Florianópolis)

Segundo o Projeto Floripa 2030 <sup>(36)</sup>, através da construção de matrizes que expressaram a opinião coletiva e intersubjetiva dos participantes do evento obteve-se a seguinte representação de conflitos para a cidade de Florianópolis, listados em ordem decrescente, ou seja, do maior ao menor:

- *“Falta de um modelo territorial e de desenvolvimento para Florianópolis;*
- *Falta de planejamento e gestão metropolitana gerando deseconomias de aglomeração (tráfego, migrações pendulares, impactos ambientais, maiores custos dos serviços);*
- *Falta de um modelo de desenvolvimento sócio-econômico;*
- *Sociedade e política assistencialista que procura a hegemonia do poder;*
- *enfraquecimento dos órgãos de gestão urbana em relação ao crescimento de atividades, projetos e investimentos;*

---

<sup>(36)</sup> Agenda Estratégica de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis, trabalho elaborado no evento realizado em dezembro de 2008 pela Associação FloripAmanhã, coordenado pela Equipe Técnica da Fundação CEPA com participação do grupo convidado de pessoas representantes de 63 entidades da iniciativa privada empresarial e universitária, de 18 órgãos estatais e de 7 entidades comunitárias, sendo 6 dos núcleos distritais organizados pela Prefeitura que participavam das reuniões para elaboração do Plano Diretor Participativo. p.21.

- *insegurança jurídica e sobreposição de interpretação, funções e responsabilidades em geral e em particular na área ambiental;*
- *ineficiência do modelo de gestão e controle do território;*
- *modelo urbano equivocado que não considera ilha e trocas com o exterior;*
- *Falta de uma política habitacional integrada e do uso do solo que permita a inclusão de todos os níveis socioeconômicos e evite áreas exclusivas ou guetos;*
- *a sazonalidade como geradora de conflitos urbanos (nos serviços, transportes, usos, infraestrutura, etc);*
- *Segregação social refletida no espaço*
- *Insuficiência de investimento em educação e promoção para formação do indivíduo, para geração de renda e para o empreendedorismo;*
- *violência urbana e violência juvenil.”*

No quadro de potencialidades resultante da matriz correspondente verificou-se, por ordem decrescente a eleição das seguintes potencialidades:

- *Cidade polinucleada, com tramas urbanas conectadas por vias panorâmicas e paisagens emblemáticas;*
- *A adoção dos critérios de Reserva de Biosfera como modelo de manejo do território;*
- *Diversidade e pluralidade cultural própria de uma capital do estado;*
- *Forte potencial para a implementação de sistemas de transportes alternativos (trem, ônibus, bicicleta, pedestre, etc)*
- *O transporte marítimo como possibilidade para melhorar a conectividade da Ilha e do continente (Florianópolis e Região);*
- *Atividades tradicionais/culturais com potencial para geração de emprego e renda;*
- *Possibilidade de aumento de densidade e de usos mistos em certas regiões ou setores como estratégia para conseguir uma cidade multipolar;*
- *Paisagem cultural com atratividade e valores definidos ao longo do tempo;*
- *Existência de capital intelectual capaz de fortalecer e gerar novos setores criativos da economia;*
- *Possibilidade de adoção de transporte de massa em todos os modais;*
- ***Plano diretor participativo revelou lideranças comunitárias;***

- *Diversificação de oportunidades para o turismo;*
- ***Práticas de participação desenvolvidas que possam servir de base para a criação de um Conselho Cidadão (Conselho da Cidade).***

(vide gráficos resultantes das matrizes no Anexo 8).

Conforme esse resultado, se pode observar que a maioria dos conflitos decorre principalmente do modelo ultrapassado de relações entre o público e o privado e da falta de iniciativa da esfera pública, como condutora do processo de desenvolvimento urbano, para promover a mudança paradigmática necessária. As potencialidades são inúmeras, tanto em se tratando da “ecoforma” urbana, como da “sócioforma”, esta que, segundo o Projeto Floripa 2030 apresentam-se como: “a existência de capital intelectual capaz de fortalecer e gerar novos setores criativos da economia”; “o processo do plano diretor participativo revelou lideranças comunitárias”; “práticas de participação desenvolvidas que possam servir de base para a criação de um Conselho Cidadão - Conselho da Cidade” (este que, não obstante, já tenha sido criado no início do processo para elaboração do novo plano diretor, hoje em dia não funciona). Embora a participação minoritária dos representantes comunitários neste evento (vide nota de rodapé nº 36), deve-se levar em consideração tais resultados, uma vez que demonstram a preocupação dos participantes em querer uma sociedade com participação popular nas instâncias decisórias e de gestão da esfera pública, e em não querer mais a sociedade dos privilégios e da exclusão. Mesmo sendo um grupo privilegiado, os componentes sabem que o desenvolvimento sustentável não tem outro caminho.

Um dos problemas principais de Florianópolis, e que constitui em um verdadeiro entrave para que se efetive uma política urbana planejada, democrática e com justiça social, é a questão fundiária, ou seja, relativamente à da titularidade das terras. Esta questão, embora fundamental para a cidadania, tem sido escamoteada dos fóruns e debates cidadãos, e não merecido o necessário enfrentamento.

Por sua situação geográfica (quase toda insular), as terras situadas na ilha têm a predominância de ocupação pela *posse* como forma

institucional, amplamente aceita pelos nativos, quase que destituída de títulos de propriedade, sendo na melhor das hipóteses, constituída por escrituras públicas de posse.



Google Earth . 2009

A Constituição Federal de 1988, em seu texto original, vedava qualquer possibilidade de regularização fundiária dessas áreas mediante os processos judiciais de usucapião (em se tratando de posse, o processo judicial de Usucapião constitui-se como a única forma jurídica possível de aquisição da propriedade), uma vez que considerava todas as ilhas do território nacional como patrimônio pertencente à União. Pela Constituição Federal, os bens pertencentes aos entes públicos, União, Estados e Municípios, não são passíveis de usucapião.

A partir da Emenda Constitucional nº 46, de 06/05/2005, as ilhas que fossem territórios de municípios sede de capitais de estados, passaram a estar excluídas do patrimônio da União, dentre estas a Ilha de Santa Catarina, excetuando-se, contudo, suas áreas de marinha, que continuam sendo àquelas às margens do oceano, com os mesmos pré requisitos legais previstos.



Área Central de Florianópolis, 2009

Apesar da grande diferença, e que possa parecer ter sido um grande avanço para a cidade, longe de constituir um benefício tanto para o poder

público como para a esfera privada (os cidadãos), a alteração legal não tem dado grandes sinais de efetividade. Contrariamente ao que se pressupunha, pela grande dificuldade burocrática e demora dos processos judiciais, onerosidade para os cidadãos de baixa renda e mais, pelo desinteresse ou omissão da esfera pública (tanto o poder judiciário estadual como o executivo municipal), que poderia unir esforços no sentido de solucionar esta grande demanda social, assumindo o seu papel condutor do processo de resolução desta tão delicada e complexa questão, a situação fundiária na melhor das hipóteses ainda permanece a mesma ou, no nosso entendimento, se agrava a cada dia.

Uma vez que, por um lado, lenta e pontualmente os usucapiões são reconhecidos e homologados pelo Poder Judiciário e por outro lado, nenhuma ação ligada à políticas públicas seja assumida e alavancada pelos poderes públicos locais (tanto o Executivo, como o Legislativo e o Judiciário), as ocupações por posse e construções irregulares vão se multiplicando. E assim, na clandestinidade, sem qualquer planejamento, as condições de vida urbana da população de Florianópolis tornando-se cada vez piores e insustentáveis. Vão ficando para trás as possibilidades da cidade dispor de moradias adequadas e os respectivos serviços básicos suficientes para atendê-las, as praças e parques, os espaços de lazer, as calçadas (quase que inexistentes em muitos lugares), o sistema viário adequado, as escolas, as creches, os postos de saúde, o ambiente natural sem invasões e poluição. Tal situação, a persistir, inviabilizará qualquer possibilidade de planejamento urbano sustentável.

*“A ausência do “direito de solo” se consubstancia na irregularidade urbana”* <sup>(37)</sup>. Com estes termos Heidrich, Anselmo (2008), inicia a conclusão

---

(37) *Hoje se fala muito em direitos, direitos étnicos inclusive, mas o direito fundamental em relação ao espaço, que é o chamado “direito de solo”, emanado da Revolução Francesa em que uma dada sociedade, nação dir-se-ia, apresenta a mesma validade de um contrato social para cada indivíduo num dado território (Gomes, 2002, p.85), não corresponde à realidade efetiva no meio urbano brasileiro.*

*A ausência do direito de solo se consubstancia na irregularidade urbana. Reside nesta ausência de uma ação simultânea de mecanismos políticos, jurídicos, administrativos e técnicos, o incentivo à irregularidade das moradias não as tornando propriedades legalmente constituídas. Todos esses mecanismos já deviam atuar sinergicamente. Exigir*

de sua dissertação de mestrado, para demonstrar o quanto a lógica da atuação do estado, no caso concreto da Municipalidade de Florianópolis, precisa ser radicalmente mudada e o seu papel redefinido com urgência, a fim de responder ao apelo social dos dias atuais e, última análise, para fazer com que seja cumprido o preceito da função social da propriedade.

Dentro deste contexto perverso, observe-se o quanto o poder legislativo municipal tem desempenhado um papel negativo no processo de cidadania e do desenvolvimento social e urbano de Florianópolis. A Câmara Municipal tem, no mínimo, deixado a desejar no desempenho de seu papel político, uma vez que, sua inegável prática clientelista, tem efeito desmoralizador e retardatário. Veja-se a seguir o quadro de votações da Câmara de Vereadores de Florianópolis:

TIPO DE LEI / ANO	2005		2006		2007		2008	
Total de leis	339	100%	308	100%	127	100%	774	100%
<b>Leis de denominação de ruas</b>	<b>150</b>	<b>44%</b>	<b>97</b>	<b>32%</b>	<b>18</b>	<b>14%</b>	<b>265</b>	<b>34%</b>
Leis de utilidade pública	54	16%	83	27%	58	46%	195	25%
Outras leis	135	40%	128	41%	51	40%	314	41%

Fonte: Maria Aparecida Nery. "Desenvolvimento ou caos" In Jornal Bairro. Florianópolis, agosto de 2007 (Quadro reproduzido da dissertação de mestrado de Anselmo Heidrich, A Função Social da Propriedade na Ilha de Santa Catarina , nota de rodapé nº 37).

*este quesito básico, ou seja, que a lei prescreva as funções do estado significa, em termos práticos, requerer uma verdadeira redefinição de seu papel....O espaço (privado) do mercado deve ser mantido a parte do espaço (público) do estado, mas ambos devem atuar em conjunto, com limites relacionados e pré-definidos....Há atividades em que a participação estatal é premente e há aquelas em que não, o que não o isenta, definitivamente, de marcar presença através de leis que regulem o mercado sem que este se torne pernicioso. É o caso do uso do solo urbano. O mercado pode ser positivo para a obtenção de escritura pública com vistas à moradia, mas quando o próprio estado cria dificuldades, entraves e custos que tornem a habitação uma mercadoria escassa, seu papel foi grandemente deturpado" (Heidrich, Anselmo, A Função Social da Propriedade na Ilha de Santa Catarina — Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Departamento de Geografia – São Paulo 2008).*

Segundo informações do IPUF (2007), o Legislativo local tem por hábito alterar as leis de zoneamento sempre que interesses pontuais e particulares não podem ser atendidos dentro do marco legal vigente, numa ordem de mais de 100 alterações anuais neste sentido. A política de alterações pontuais feitas pela Câmara de Vereadores, gerou um emaranhado de Leis de Zoneamento que dificultam a compreensão e a aplicação. Apenas para exemplificar o problema, existiam (dados de 2007) mais de 600 Leis de Zoneamento originárias na Câmara de Vereadores e aprovadas através da derrubada do veto do Prefeito.

Além disso, no quadro em retro, observa-se assinalado em negrito a grande proporção de votações que constam como denominações de ruas. O que parece uma prática tão singela tem consequências nefastas para a sociedade. Não se trata unicamente de denominar ruas através de Leis: uma vez que tais ruas são abertas clandestinamente, através de parcelamentos também clandestinos feitos a partir de glebas de posse (sem título e registro de propriedade). A situação ilegal e de pleno conhecimento do poder público tem se perpetuado através das “vistas grossas” dos legisladores. Tais ruas, “legalizadas” pela Câmara de Vereadores não vão legalizar nem os parcelamentos, nem a titularidade dos bens imóveis, muito menos oferecer aos cidadãos o “direito de solo” e o “direito à cidade” através de um efetivo e qualificado planejamento urbano. Pelo contrário, estão consolidando situações urbanas inadequadas, muitas das quais não tem a menor condição de segurança e habitabilidade, como é o caso das áreas de risco ocupadas por construções irregulares.

Relativamente aos licenciamentos de edificações, de responsabilidade da SUSP, verifica-se a mesma situação de clandestinidade e inobservância da Lei (tanto para lotes como para atividades). Segundo levantamento da PMF, tabela a seguir, em 2001, havia no Município um grande número de edificações novas, com um expressivo aumento da área construída por ano (643.416 m<sup>2</sup>), entretanto isso não se refletia no número de “habite-se” concedidos, de 1/2 a 2/3 dos licenciamentos. O grande desrespeito à legislação se torna evidente na estimativa de edificações

clandestinas, que atinge a 30% das 67.000 edificações e 40% das vias e estabelecimentos produtivos, demonstrando, com a política de tolerância à irregularidade, o enfraquecimento institucional da Prefeitura, conforme se vê na tabela a seguir:

#### Licenciamentos 2001

Localidade	Edificações	% Edific. Clandestina	M <sup>2</sup> Área Licenciada	Habite-se	% Vias e Usos Desconformes	Ambulantes + Fixos
Florianópolis	67.000	30	643.416	520	40	600

Fonte: PMF / 2002

Ao agir com essa “política”, se é que se pode dizer assim, tanto o poder legislativo como o executivo municipal vem adotando de forma contínua (porque não houve mudança alguma) um comportamento anti-social, contra a cidadania e a democracia, quando não contra a moralidade administrativa, impeditivos de qualquer tentativa de planejamento urbano.

Alem disso, como poderá a municipalidade atender as demandas coletivas de habitação, saneamento e serviços básicos, no cumprimento da função social da cidade, sem que a situação fundiária da Ilha ofereça a condição básica à função social da propriedade? Que função social da propriedade é esta se os cidadãos não têm “propriedade”?

Tudo começa por aí: infere-se que cerca de 70% dos imóveis de Florianópolis são imóveis de posse, sem títulos de propriedade registrados no Registro de Imóveis. De outra parte, o cidadão (e aqui me refiro a toda comunidade), que não consegue o exercício regular e legal de sua moradia, acaba se sentindo desobrigado ao cumprimento de outras normas de convivência urbana e vai se acostumando à drástica condição da irregularidade e suas tristes consequências.

Outro problema com origem institucional e que também constitui em uma barreira substancial na efetivação de uma política urbana democrática e

com justiça social é a grande quantidade e superposições de legislações que possuem interferência direta ou indireta sobre a urbanização, seja definindo políticas ou normas de atuação. Como se pode observar claramente no quadro Anexo nº 9, existe uma profusão de leis sobre os vários aspectos da urbanização, havendo uma maior quantidade de leis nos níveis federal e estadual, o que torna difícil até para especialistas conhecer e atender a todas as normas em vigor e muitas vezes gerando conflitos de atuação <sup>(38)</sup>.

Em plena era da informação, este quesito ainda é uma lacuna na administração municipal de Florianópolis: a Prefeitura ainda não conta com um sistema de informações de dados sobre a cidade, que seja adequado, atualizado, completo e abrangente. Como vimos no capítulo anterior, é de extrema importância para o planejamento e para a gestão democrática a informação e a divulgação de tudo o que a cidade dispõe em termos de dados e de tudo que a cidade produz. Até porque a publicidade é um princípio do direito (público) administrativo, já bem antes de integrar a Constituição Cidadã de 1988. Sem ela ficam abertos os caminhos para o arbítrio, os privilégios, a alienação, a insegurança e a desconfiança dos cidadãos na esfera pública.

Não só como forma de recolher tributos, mas também e inclusive de planejar e controlar o uso e a ocupação do solo urbano, todos os usos deveriam ser mapeados, cadastrados e licenciados pela Prefeitura. Segundo informações do IPUF (2008), esta atribuição de mapeamento tem sido feita pelo IPUF, com atualizações periódicas de vãos, dentro de uma meta de recobrir todo o território municipal com mapeamento digitalizado na escala 1:2.000. O maior problema da cartografia está na carência de equipamentos e pessoal técnico para atualizações, o que torna as bases cartográficas rapidamente obsoletas. É preciso investimento nesta área. Por outro lado, existe também subutilização das bases cartográficas digitais, por não estarem disponibilizadas em rede, e por não propiciarem geo-referenciamento de informações.

---

<sup>(38)</sup> Quadro de Legislações com aplicação no Município de Florianópolis. Anexo nº 9.

A tabela a seguir demonstra os principais dados sobre mapeamento e cadastramento no Município. Embora os dados sejam de 2002, a situação daquele período só tendeu a um agravamento, uma vez que não houve nenhuma mudança de política do executivo neste sentido <sup>(39)</sup>.

Além do problema da desatualização, um dos maiores problemas dos cadastros municipais está no fato dos mesmos não possuírem características multi finalitárias, ou seja, para servirem a outros fins (inclusive ao planejamento urbano) que não sejam unicamente à coleta de impostos, o que explica boa parte da desatualização cartográfica, considerada não essencial pela SEFIN.

#### Aerofotogrametria e Cadastro

Localidade	Ano Vão	Escala Restituição	Unidades Cadastradas		% Não Cadastrados	Total Lotes	% Lotes clandestinos
			IPTU	ISQN			
Florianópolis	1997 a 2001	1:2000	287534	9786	10	95815	60 / 15 **

Fonte: PMF e IPUF / 2002

#### Fatores que desencadeiam a AUSÊNCIA DO ESTADO:

Segundo nosso entendimento, a permanência desta situação de ausência do estado (considerando prefeitura, câmara de vereadores, justiça estadual, ministério público, governo estadual, assembleia legislativa – todos como responsáveis solidários), deve-se principalmente aos seguintes fatores:

- à falta de noção e separação entre o que é a esfera pública e o que é a esfera privada, delimitando e definindo claramente o que

<sup>(39)</sup> Quanto ao cadastramento de lotes, edificações e atividades este é realizado pela SEFIN com ajuda do IPUF. O Cadastro Imobiliário do Município está com mais de 3 anos de desatualização, não havendo informação sobre o número de unidades novas cadastradas por ano. Os lotes clandestinos são estimados em mais de 60% do total, embora apenas 15% não estejam cadastrados. Quanto ao Cadastro Mobiliário (prestadores de serviço) sofre de problemas semelhantes, apresentando um número reduzido de lançamentos, que não parece refletir o setor de serviços gerado pelo turismo.

são os deveres e direitos de uma e de outra; e a falta de construção de um efetivo pacto ou “contrato social” entre as duas esferas de modo que uma não prescindia da outra e que, cada qual desempenhe o seu papel social; esta falha, ocasiona um total descaso às normas, que não são poucas no município de Florianópolis, tanto da parte da burocracia da gestão pública, através de posturas clientelistas quando não eivadas de corrupção, quanto dos cidadãos que, por decorrência não se sentem cobrados a se comportar de acordo com elas, as normas, por um acordo tácito de complacência e tolerância ao ilegal e ao irregular. Decorrente disso (sem cobranças) fica aberto o canal da corrupção e dos privilégios, que comprometem tanto a qualidade social como a territorial do ambiente.

- à falta de redefinição do papel do estado, perante a nova consciência do social e do urbano, e da tomada de consciência dos conceitos de justiça social e redistributiva, isonomia, igualdade, participação, função social da propriedade e da cidade, tanto pelos cidadãos como pelos entes estatais; esta lacuna faz com que por inércia o *status quo* persista e se conviva com a irregularidade urbana, a corrupção e os favorecimentos, sem que se projete a verdadeira dimensão de perdas coletivas, situação já difícil no presente mas, provavelmente insuportável para o futuro. E não adiantam apenas os discursos (*lexis*) impregnados das palavras cidadania, democracia e participação popular; é necessário partir-se com atitude (e também coragem) para a *práxis*, para a verdadeira prática da cidadania e da democracia.
- à falta de inter relacionamento e entrosamento setorial e entre os órgãos municipais, estaduais e federais e mesmo entre os do próprio município. Além de não terem ainda se adequado às demandas atuais da sociedade, as estruturas existentes

apresentam falhas de superposições de competências em alguns setores e em outros, lacunas (vazios) sem que ninguém se responsabilize. Os setores possuem estruturas independentes e encasteladas e agem sem inter-relacionamento uns com os outros, sem sincronização, sem troca de informações, sem uma centralidade e unissidade decisória. Gerando, com isso, desperdício da coisa pública, conflitos internos, confusão para os cidadãos, favorecendo com isso a arbitrariedade, a corrupção e as omissões e também a carência do conhecimento, da informação e da qualificação técnica a serviço do bem comum. Nada de positivo nem para a cidadania, nem para a justiça social! Não só uma reestruturação adequada e atual se faz necessária e urgente, como a redefinição dos papéis dos agentes do poder público como servidores públicos, portanto agentes a serviço da coletividade e da cidadania.

Nesse contexto é que se destaca a importância da recuperação e fortalecimento do IPUF (Instituto de Planejamento de Florianópolis), órgão de planejamento da Prefeitura Municipal de Florianópolis que hoje se encontra em uma situação de desmonte e sucateamento, e necessita ser equipado e reabilitado com pessoal técnico e especializado suficiente a fim de poder desempenhar o relevante papel de centralizador e condutor do processo de democratização do planejamento e da gestão da cidade. <sup>(40)</sup>

---

(40) “O Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis- IPUF nasceu da necessidade de se criar uma estrutura que permitisse tornar o planejamento urbano de Florianópolis um processo integrado e contínuo. Trata-se do maior instrumento de planejamento à disposição do Governo municipal. Neste sentido, aparelha-lo com máquinas e equipamentos modernos, pessoal especializado é condição necessária para enfrentar os difíceis caminhos do ordenamento da cidade em especial a ocupação do solo e do mar. A memória já disponibilizada por este instituto associada à competente equipe técnica trás a segurança que o mandatário municipal precisa para desempenhar suas funções. A municipalidade terá que investir neste instituto dando-lhe todas as condições de preparar a cidade para o seu futuro. É preciso resgatar a importância do IPUF. Todas as cidades do mundo têm no planejamento a sua viga mestra de sustentação urbana. Nenhum projeto que cause impacto urbano poderá ser realizado sem que o IPUF o chancela. O IPPUC de Curitiba abriga 330 técnicos, não por outra razão, considerada a cidade mais bem planejada do Brasil. O IPUF precisa de pelo menos 150 pessoas especializadas entre técnicos e auxiliares técnicos. Todos e qualquer projetos de caráter urbano-comunitário e que tenha origem na sociedade civil (ONGs, Associações, pessoas físicas) devem ser recepcionados pelo IPUF. Se avaliado

- Por último, deve-se à falta de uma legítima mobilização e pressão social no sentido para que o processo se instaure. Atualmente, são algumas ONGs e Associações de Comunidades que se mobilizam e se manifestam contra situações mais flagrantes de ações da administração, de empresas ou de políticos que causem danos à democracia e à sustentabilidade urbana. A Ilha de Santa Catarina por suas características geográficas e belezas naturais, ainda com sítios inalterados, incorporou uma tradição de movimentos ligados à ecologia e à preservação, que remonta aos anos 60, época da criação da Universidade, quando o meio acadêmico auxiliou para formar a consciência que também já se construía no país e no mundo. Estes deram origem às ONGs existentes, mas hoje pouco atuantes. Por sua vez, as associações comunitárias, as que funcionam com legitimidade de lideranças, até por não ser uma prática muito comum por conta dos longos anos de autoritarismo e paternalismo, estas ainda continuam não estando presentes no processo decisório da esfera pública. A fim de canalizar positivamente tais pressões sociais no processo decisório, é necessário que a municipalidade assuma seu papel condutor do processo e incorpore como linha de atuação política a democracia participativa. Infelizmente é o que não tem acontecido em Florianópolis.

Como última análise, ressalte-se que ao apresentarmos esse quadro do município de Florianópolis, identificamos as questões que, a nosso entender e a partir dos dados obtidos, nos parecem as basilares no processo de regulação do complexo ambiente urbano em estudo. Existem outras, não menos importantes, como, por exemplo a complicada questão da mobilidade urbana, que embora se origine e persista a partir da inércia da mesma

---

como viável, o projeto passa a ser “público”. Precisa-se construir a cultura do planejamento urbano, inexistente no momento.” (Citação da ACIF- Associação Comercial e Industrial de Florianópolis *in* “PMF 2012 – Refundação Orgânica para uma Cidade Feliz”, publicado em 18.5.2008, p.174 – op. cit).

estrutura de poder, não serão aqui especificamente tratados. (vide Anexo nº 10 - “Quadro de Conflitos Urbanos em Florianópolis”, Juckowsky, Clélia Arisio, in As Operações Urbanas Consorciadas como instrumentos de desenvolvimento sustentável - Prefactibilidade do projeto – Maestria em Desarrollo Sustentable – FLACAM/ Argentina, 2008-2009).

Entendemos, entretanto que as soluções sustentáveis adequadas fazem parte das possibilidades a serem conseguidas através de mecanismos e técnicas, discutidos e decididos a partir de um esforço coletivo, do planejamento e de uma gestão participativa. Esta que só se construirá a partir da instauração de um processo de consciência para uma sociedade de confiança recíproca e compartilhamento de responsabilidades entre a esfera pública e os cidadãos.

### **3.3. O processo de instauração do Novo Plano Diretor adequado ao Estatuto da Cidade. Contextualização histórica. Atualidade. Identificação e definição do subsistema decisor.**

O processo de elaboração do novo Plano Diretor adaptado ao Estatuto da Cidade iniciou-se formalmente em 2006, em Florianópolis, a partir da pressão social já pré-existente, de alguns grupos comunitários mais atuantes, como por exemplo, o da comunidade do Campeche que já desde o ano 1997 fizera manifestações no sentido de impedir a tentativa do executivo em aprovar um planejamento específico para a “Planície Entre Mares” onde se localiza a região do Campeche <sup>(41)</sup>. Vide imagens de Florianópolis, Anexo 07.

---

(41) Nesta localidade da Ilha, houve uma grande resistência aos planos municipais por parte da população local preocupada com a preservação natural e sustentabilidade da região. Essa resistência se evidencia na organização e elaboração de um seminário comunitário, no ano de 1997. Esse seminário possibilitou a participação dos moradores e resultou na elaboração de um documento, *Dossiê Campeche*. Esse documento serviu, posteriormente, de base para a construção de um *Plano Diretor Comunitário* em 2000, que foi apresentado para a Câmara de Vereadores juntamente com o plano elaborado pela prefeitura. No ano de 2003 a comunidade entra com um pedido judicial tendo por base o Estatuto da Cidade. Estas intervenções e pressões populares resultaram na retirada do Plano Diretor do legislativo municipal. No ano de 2005 se retoma a discussão e elaboração de um novo plano, que permanece até os dias atuais. (STEFFENS, Edilaura Ana. Plano Diretor Participativo: Possibilidade de consensos? O caso da Planície Campeche em Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las*

O Estatuto da Cidade, resultado das pressões sociais ocorridas durante a década de 1990, instaurou a partir de sua vigência (10/07/2002) a obrigatoriedade da adequação dos Planos Diretores a suas determinações num prazo que não deveria exceder a 30 de junho de 2008, consoante art. 50 do diploma legal.

Com isso, até porque caso contrário estaria sujeita a penalidades por improbidade administrativa, a prefeitura de Florianópolis encaminhou ao poder legislativo que aprovou, o Decreto nº 4.215 de 12/06/2006 criando o Grupo Executivo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis (PDPF) que previa a formação de um Núcleo Gestor constituído de representantes distritais por zonas ou chamados distritos da cidade (vide Anexo 11). Em uma primeira Audiência Pública (em 1º de agosto/2006) foram eleitos os representantes distritais cuja atribuição seria coordenar a leitura comunitária e a síntese das propostas. O Decreto nº 4770 de 26/03/2007 institui o Núcleo Gestor do PDPF, designando seus integrantes em 13 distritos e o Decreto nº 4771, os nomeia até 31/12/2007, prazo prorrogável pelo Grupo Executivo conforme a necessidade do processo de construção do Plano Diretor. Embora com deficiência, a Prefeitura forneceu a infraestrutura material e humana para o transcurso das reuniões comunitárias. O IPUF participou prestando assessoramento técnico e organizando o calendário de elaboração das propostas comunitárias. Além das reuniões nos núcleos, foram feitas Audiências Públicas Distritais (vide Anexo 12).

Em 12 de março de 2009, a Prefeitura convocou uma reunião na Câmara de Vereadores, cuja pauta anunciada foi o “Prosseguimento à elaboração do Plano Diretor Participativo”, chamando a participar todos os representantes comunitários e técnicos do IPUF. Só que, dias antes, já havia afastado o presidente do IPUF e o coordenador do processo do PDP, o geógrafo Ivo Sostizo. A autora esteve presente no evento. Na oportunidade, os novos representantes do prefeito declararam que o Plano Diretor Participativo era um plano daquele governo e que todos os trabalhos e

---

*Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/197.htm>> acesso em 22/04/2013 às 19:06).*

documentos até então produzidos seriam aproveitados; que seria criada a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, uma nova estrutura com modernização administrativa; que os núcleos seriam extintos e que em 120 dias deveria ser encaminhado o anteprojeto de lei do novo Plano Diretor à votação na Câmara. Em que pese as inúmeras manifestações e argumentações dos representantes das comunidades, da UFSC e do Ministério Público, reivindicando que as bases fossem mantidas e considerando uma afronta à democracia participativa a retirada da infraestrutura (por mínima e insuficiente que estava sendo) e a desativação das bases populares, o executivo respondeu que as bases já estavam ilegais desde 2007, permanecendo incólume no seu propósito de afastamento do Núcleo Gestor e dos Núcleos Distritais do processo <sup>(42)</sup>.

Em agosto de 2009, após o período licitatório, contratou a empresa Fundacion CEPA para elaborar e finalizar tecnicamente o PDPF.

A UFECO (União Florianopolitana de Entidades Comunitárias) ingressou com uma Ação Civil Pública com base no Estatuto da Cidade com vistas a sustar os atos do executivo que impedissem a participação popular no processo em todas as fases do Novo Plano Diretor.

Ocorreu que, em final de março de 2010, no Teatro Álvaro de Carvalho - TAC, a Audiência Pública chamada para apresentação do anteprojeto do Novo Plano Diretor não se realizou, transformando-se em um cenário de protestos e manifestações populares, de intelectuais e representantes das comunidades, ocupação do palco, apresentação de

---

(42) Neste período, a autora participava, a título de mestranda colaboradora voluntária, de um grupo técnico do IPUF, constituído pelo coordenador Ivo Sostizzo, a fim de elaborar a proposta do “Sistema Municipal de Gestão do Plano Diretor e Instrumentos da Política Urbana” (que foi elaborada – vide Anexo 15) com vistas à implantação e gestão do PDPF contextualizado de acordo com a Lei Federal nº 10.257- Estatuto da Cidade, o que oportunizou sua participação pessoal a este evento na Câmara de Vereadores, convocado pelo executivo, e que marcou a cisão do processo democrático e o rompimento do diálogo com as comunidades, gerando desconfiança e descrédito da população para com a administração municipal. Saliente-se que, além da indignação pela retirada das bases populares do processo, a tônica dos discursos em plenário, de praticamente todos os representantes era a ausência dos vereadores das reuniões dos núcleos, quando, “*deveriam estar no meio das discussões*” segundo o Coordenador do Fórum da Cidade (Célio Campos) e a questão de atropelar o processo com a exiguidade de tempo determinado pelo executivo: 120 dias para a finalização do PDPF.

cartazes, tudo no sentido de impedir a apresentação e de demonstrar a contrariedade da população ao comportamento antidemocrático da administração. A representante do Ministério Público mencionou o impedimento legal do poder público, para os atos abortivos relativamente à participação da sociedade no processo. Após horas de confronto e tumulto, o superintendente nomeado pelo prefeito encerrou o evento, não tendo sido encaminhado o projeto de lei à Câmara de Vereadores (vide Anexo 13).

Depois disso, parte do Núcleo Gestor ainda continuou realizando encontros com as comunidades nos Núcleos Distritais. Mas muitos deles se dissolveram de fato.

Com a imagem afetada, através de novos decretos o executivo tenta reintegrar o Núcleo Gestor. Em agosto de 2011 reúne-se com os seus representantes, além do Ministério Público, para a retomada do processo, deixando evidente o interesse político, que fica subentendido. Segundo o executivo, os objetivos agora são: a leitura comunitária, leitura técnica, revisão da leitura técnica, novas audiências públicas e uma audiência final para a aprovação do anteprojeto de lei pela sociedade. (vide Anexo 14)

A essas alturas, por falta de legitimidade nas lideranças e muito mais pelo descrédito, nem todos os distritos se mobilizaram para este fim.

O rompimento e desmonte dos Núcleos Distritais, desde meados de 2009, gerou insegurança e desconfiança da população na esfera pública, fazendo com que a então administração municipal caísse no descrédito popular. Os envolvidos na mobilização para a efetivação do primeiro Plano Diretor Participativo e a sociedade em geral, passaram a questionar a legitimidade das novas ações do executivo e do próprio poder executivo.

À serviço de quê ou de quem, afinal ele estava? Qual a amplitude dessa democracia propalada pela esfera pública apenas no discurso, mas que na prática rompe acordos, desobedece leis, restringe o acesso à informação e à participação e mais do que tudo, restringe o poder decisório dos cidadãos?

A partir desse retrocesso, não restam dúvidas que é necessário uma retomada responsável no processo participativo com a proposta de um novo

modelo de políticas públicas que restabeleça a confiança dos cidadãos. E a condução do mesmo pela administração municipal.

É preciso uma total transparência, ampla informação e ações efetivas que não deixem dúvidas sobre a verdadeira intenção de democratização e devolução do poder popular. Uma sociedade de confiança recíproca entre a esfera pública e a privada e responsabilidades compartilhadas entre ambas é o caminho, mais do que necessário, único possível para o desenvolvimento sustentável.

#### **3.4. A oportunidade de introdução legal das Operações Urbanas Consorciadas no Plano Diretor Participativo (PDP) de Florianópolis.**

Bem antes da vigência da Lei Federal n. 10.257 – Estatuto da Cidade, algumas cidades no Brasil, já adotavam o instrumento urbanístico das operações urbanísticas, mesmo sem que o mesmo constasse nos Planos Diretores. Em São Paulo, por exemplo, dez anos antes de ser incluído, já era utilizado através de legislação avulsa e com normativas próprias. Mas, infelizmente, conforme os resultados comprovaram, era utilizado como um instrumento muito mais favorecedor da especulação imobiliária e alheio aos conflitos urbanos, como já vimos.

Em Porto Alegre/Rio Grande do Sul, foi deflagrado o processo do Plano Diretor com a participação popular, anos antes da vigência do Estatuto da Cidade. Lá as operações foram incorporadas em seu texto, mas depois de 2002 tiveram que sofrer adequações em função daquele estatuto.

Na capital gaucha, a experiência do orçamento participativo adotada pela Administração Popular a partir de 1989, serviu de base para que se consubstanciasse no 2º PDDUA (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental) a incorporação dos cidadãos e das comunidades no processo de planejamento e gestão urbana. Conduzido pelo poder público local e ao lado da participação, a descentralização e o acesso à informação são os elementos chave para garantir um novo modelo de cidade e de políticas públicas.

O novo plano diretor de Porto Alegre, aprovado em 1999 teve como eixos fundamentais: 1- a reorganização político administrativa; 2- a estruturação da participação popular.

Segundo a Coordenadora do Grupo que elaborou o Sistema Municipal de Gestão do 2º PDDUA, Eliane D'Arrigo Green, a nova proposta consolida-se através da estratégia do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP), cujos princípios básicos são: a democratização – através da participação da sociedade em seus vários níveis; a regionalização como base de representação política e da descentralização do poder decisório; o acesso à informação através do Sistema de Informações que deve alimentar o SMGP com dados que atendam as demandas do planejamento e da comunidade. O órgão municipal responsável pelo gerenciamento do SMGP é a Secretaria Municipal do Planejamento. E uma de suas competências, designada no plano diretor, em conjunto com a sociedade, é *“operacionalizar a implementação dos programas e projetos através dos instrumentos de gestão e intervenção cabíveis”* (43). A garantia da participação das comunidades foi estabelecida em três (3) instâncias: nível global do município através do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA); nível regional com elaboração de planos de cada região da cidade (a cidade foi dividida em 8 regiões); e nível local – através das Unidades de Estruturação Urbana (UEUs), unidades mínimas vinculadas às respectivas regiões de gestão do planejamento.

Conforme o texto legal, dentre os *instrumentos de regulação para intervenção no solo (controle e promoção do desenvolvimento urbano)* estão as *Áreas Especiais e Projetos Especiais – são aqueles que por sua natureza ou impacto na infraestrutura ou possibilidade de normas urbanísticas diferenciadas devem passar por uma análise especial*. Nessas áreas ou projetos especiais foi que o Plano Diretor previu a possibilidade de utilização

---

(43) Green, Eliane D'Arrigo, Sistema Municipal de Gestão do Planejamento *in* A necessária releitura da cidade – 2º PDDUA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria Municipal do Planejamento, março de 1998, p.30.

(como utilizou) do conceito inovador das Operações Concertadas (como foram chamadas).

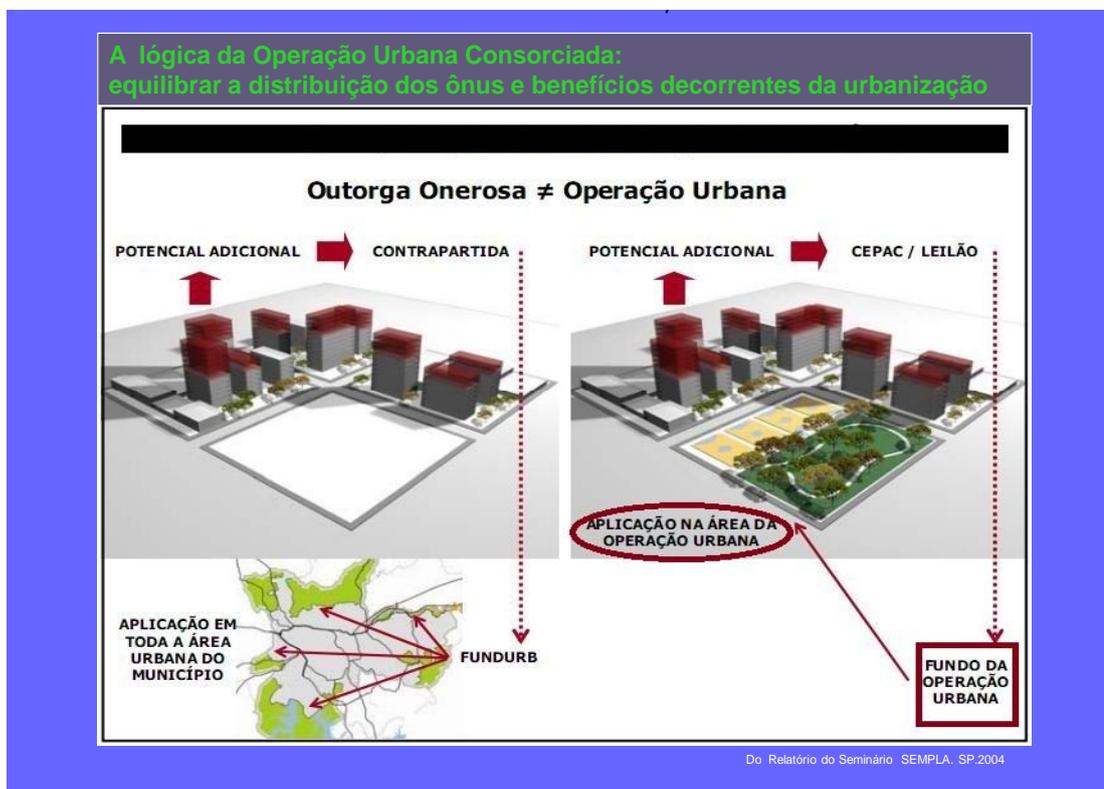
O 2º PDDUA de Porto Alegre foi considerado como uma importante referência no país, inclusive servido de modelo ao Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo aprovado em 2002, em vista da precedência à vigência do Estatuto da Cidade, tanto relativamente ao caráter antecipatório da inclusão da participação social no planejamento e gestão, como na utilização dos instrumentos de planejamento e gestão, tais quais as “operações concertadas” com o controle social e regras mais comprometidas com a sociedade.

É por isso que se salienta a importância fundamental em estruturar os futuros planos diretores com a participação social mais ampla e garantidora possível, e permanentemente, na gestão do planejamento, não só com a finalidade de adequação ao Estatuto como, principalmente, para dar sustentabilidade ao planejamento e suas ações nas cidades.

Na cidade de São Paulo/ SP a lei municipal nº 13.430 de 13 de setembro de 2002, Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo – PDE, consolidou as operações urbanas já existentes, adaptando este instrumento e outros, ao Estatuto da Cidade, e propôs a criação de novas Operações Urbanas Consorciadas. A primeira Operação Urbana em São Paulo foi a OU Anhangabaú, criada através da lei nº 11.090/1991 objetivando a revitalização da área central. Embora não atingidos seus objetivos, após o prazo de vigência possibilitou a conservação de construções do centro histórico e serviu de experiência e foi precursora da Operação Urbana Centro. O Plano Diretor Estratégico delimitou áreas para novas operações, sendo a mais conhecida e a primeira em desenvolvimento com a aplicação dos preceitos do Estatuto da Cidade, a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.

As demais OUC já previstas e com novas áreas delimitadas pelo Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo – PDE de 2002 ainda estão sendo desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Planejamento –

SEMPLA <sup>(44)</sup>, com a coordenação da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, onde há uma gerência específica para coordenar os projetos específicos e gestões das OUC. (Anexo 15 - foto da autora com técnicos da EMURB.SP que gerenciam as OUC.):



Do relatório do Seminário SEMPLA, SP, 2004

(44) Segundo a EMURB da Prefeitura de São Paulo: "as Operações Urbanas Consorciadas poderão servir alternativamente às seguintes finalidades:

- implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano;
- otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas;
- implantação de programas de habitação de interesse Social;
- ampliação e melhoria da Rede Estrutural de transporte Público coletivo;
- implantação de espaços públicos;
- valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico;
- melhoria e ampliação da infraestrutura e da Rede Viária Estrutural;
- dinamização de áreas visando à geração de empregos".

(O que é Operação Urbana – folheto informativo divulgado pelo EMURB -2012 –

[www.emurb.com.br](http://www.emurb.com.br) ; [contact@emurb.com.br](mailto:contact@emurb.com.br))

Para a cidade de Florianópolis as Operações Urbanas Consorciadas são instrumentos totalmente novos, assim como outros previstos no estatuto federal. A Prefeitura, entretanto, através da SUSP, órgão municipal de aprovação de projetos, já vem a alguns anos operacionalizando o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, também chamado Solo Criado, através da Lei Municipal nº 3.338/89, que possibilita ao empreendedor imobiliário que reponha ao patrimônio público municipal a área proporcional a que extrapolou o coeficiente máximo imposto na legislação municipal que regulamenta o uso do solo, ou substitua, por impossibilidade deste encargo, pela reposição do equivalente em valor econômico.

Ocorre que, como já observado anteriormente, a municipalidade de Florianópolis, endossada pelas práticas do poder legislativo, Câmara de Vereadores, vem adotando uma política de desmonte aos órgãos centrais de planejamento urbano e, no mínimo omissão e sucateamento, com relação ao registro e divulgação de informações de dados sobre o município. Então, a utilização do instrumento chamado “solo criado” que deveria assentar-se em estudos atualizados e diretrizes de desenvolvimento urbanístico, vem sendo aplicado sem qualquer planejamento da cidade, simplesmente como fonte de renda para o município, com base em uma legislação obsoleta que não contempla uma estratégia de desenvolvimento e a realidade de Florianópolis e do país.

O Plano Diretor adequado ao Estatuto da Cidade precisa ser concluído e instaurado em Florianópolis. A oportunidade de introdução das OUC e dos demais instrumentos coadjuvantes neste novo plano existe e deve ser aproveitada. Entretanto, para que as Operações Urbanas Consorciadas não se transformem em instrumentos de exclusão social e de gentrificação estratégica <sup>(45)</sup>, não basta que sejam legisladas conforme o

---

<sup>(45)</sup> “O mais conhecido e reprisado modelo desta associação hegemônica entre especuladores, políticos e *urban imagineers* não por acaso encontra-se em Nova York, no processo de gentrificação do SoHo, inicialmente através do incentivo à reciclagem dos lofts pela comunidade local artistas- essa novidade na articulação de capital e cultura na remodelagem da cidade, realçada pelo estudo pioneiro de Sharon Zukin. Para variar - ou melhor, pela primeira vez de modo exemplar, a partir dos anos 1970 -, reabilitava-se a área

Estatuto da Cidade. É preciso que a esfera municipal se estruture adequadamente e que seja adotado um novo posicionamento dos entes públicos e dos cidadãos frente a este marco legal. O sucesso tanto do plano diretor como dos demais instrumentos depende de sua forma de gestão, do nível de comprometimento e de responsabilidades assumidas pelos atores: cidadãos e administração pública.

#### **3.4.a. O instrumento: fundamentos, conceito, objetivos, atores envolvidos, características, lei específica para cada OUC.**

O Estatuto da Cidade instituiu, em âmbito nacional, instrumentos a serem utilizados pelo poder público municipal, que fortaleçam a formulação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável do território, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

A Lei Federal nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade, veio para regular os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam, pela primeira vez no país, sobre a política urbana.

Neles estão contidos os fundamentos da nova política. São os fundamentos sociais, isto é, que partiram dos anseios da sociedade, que dão suporte a todos os demais instrumentos, através dos elencados princípios (quadro abaixo): da função social da cidade, do bem estar de seus habitantes, da função social da propriedade e da justiça social, traduzido na justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes da urbanização.

---

sinistrada por uma operação “concertada” (como dirão os ideólogos catalães) de requalificação dos espaços desativados de velhas manufaturas, convertidos em galerias ou mesmo residências de artistas, boutiques, restaurantes ditos sofisticados etc., e conseqüente migração forçada dos antigos moradores e reconversão dos raros proprietários remanescentes, travestidos de intermediários de altos negócios imobiliários. Novos padrões de gosto e consumo difundiam a sensação reconfortante de que uma vida de artista, desta vez reconciliada com a sociedade, podia ser o apanágio de uma nova vanguarda da burguesia – é claro que o conjunto movido a transgressões sistemáticas da legislação com a mal disfarçada aquiescência da administração local” (Arantes, Otília Beatriz Fiori *in Uma estratégia fatal – A cultura nas novas gestões urbanas*. Texto escrito a partir do Simpósio Internacional sobre Espaços urbanos e exclusão socioespacial, promovido pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, de 4 a 6 de novembro de 1998, e publicado no livro: *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, da mesma autora e outros, 7.ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2012; primeira edição:2000).



Juckowsky, Clélia Arisio in A gestão da sustentabilidade, O instrumento: OUC, Power Point, Maestria em desenvolvimento sustentável, FLACAM/La Plata, Argentina, maio de 2009,p.2.

Um, desses instrumentos de transformações estruturais, são as Operações Urbanas Consorciadas, assim definidas pelo Estatuto federal no artigo 32, parágrafo 1º:

*“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”.*

É um instrumento urbanístico de origem internacional, utilizado em outras grandes metrópoles como Nova York (USA) e Barcelona (Espanha). No Brasil, anteriormente ao Estatuto da Cidade, já era utilizada em algumas cidades como: São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, mas com outra nomenclatura, como simplesmente operações urbanas ou urbanísticas ou como operações concertadas (em Porto Alegre).



Juckowsky, Clélia Arisio in A gestão da sustentabilidade, O instrumento: OUC, Power Point, Maestría em desenvolvimento sustentável, FLACAM/La Plata, Argentina, maio de 2009, p.3.

O fato é que a compreensão do termo nunca foi objeto de consenso entre os planejadores urbanos brasileiros <sup>(46)</sup>.

<sup>(46)</sup> Para alguns, o termo operação urbana apresenta um significado genérico, denotando qualquer intervenção pública urbanizadora. Nesse sentido, pode significar tanto a implementação de um novo conjunto residencial, quanto a urbanização de favelas. Por outro lado, operação urbana também pode referir-se a aplicação de uma classe específica de instrumentos normativos capazes de possibilitar o manejo dos índices e parâmetros urbanísticos vigentes controlado e limitado a uma região urbana ou a circunstâncias determinadas, com vistas a consecução de objetivos específicos predeterminados.

A terceira acepção parece ser a que foi contemplada no artigo 32 do Estatuto da Cidade. Tal acepção consiste em considerar a operação urbana como um tipo especial de intervenção urbanística, de iniciativa privada ou pública, voltada para a transformação estrutural do ambiente urbano existente e que envolve alternativa ou simultaneamente a combinação de capital de investimento público e privado, o redesenho da estrutura fundiária, o manejo e a apropriação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e das obrigações privadas de urbanização e a apropriação e manejo das externalidades positivas e negativas da intervenção.

Em resumo, a operação urbana consorciada tem por objetivo geral a recuperação de ambientes degradados e a adequação da infra-estrutura urbana, edificações e serviços às inovações tecnológicas dentro da perspectiva de adaptação das cidades aos atuais processos de transformação social e econômica.” (Jorgensen Junior, Pedro, in “Operações Urbanas – uma ponte necessária entre a regulação urbanística e o investimento direto, in



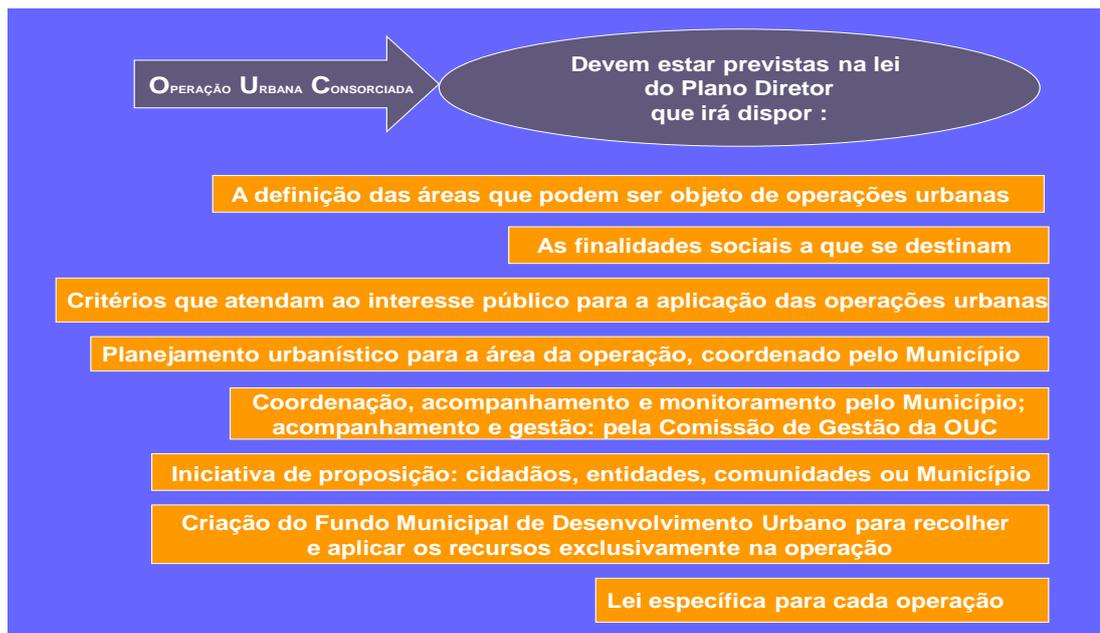
As Operações Urbanas Consorciadas necessariamente precisam estar previstas no Plano Diretor. Por óbvio, sem Plano Diretor não há Operações Urbanas Consorciadas. Mesmo com a previsão, este instrumento necessita uma Lei própria que regulamente o seu funcionamento e que caracterize cada operação, uma vez que, embora todas tenham as mesmas regras básicas, cada uma tem seu território delimitado e suas peculiaridades de operacionalização. <sup>(47)</sup>

Cadernos de Urbanismo Ano 1/nº 3 –Secretaria Municipal de Urbanismo da Cidade do Rio de Janeiro, Nov. 2000”

<sup>(47)</sup> A Lei específica da OUC (segundo o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257) deverá determinar:

- Área de abrangência da operação (delimitação territorial)
- Finalidade da operação;
- Programa básico de ocupação com prazo de vigência;
- Intervenções e mecanismos urbanísticos previstos;
- Termo de compromissos assumidos nos acordos (investidores, município, comunidade);
- Especificar as Regularizações de obras;
- Especificar a implantação de Equipamentos Urbanos;
- Especificar as áreas das Habitações de Interesse Social (HIS);
- Estudo prévio de impacto de vizinhança;
- Prever programa de atendimento socioeconômico à população diretamente envolvida;
- Contrapartida a ser exigida dos investidores pelos benefícios auferidos a ser aplicada na OUC;
- Controle e gestão com representação da sociedade civil (Comitê de Gestão da OUC);
- Previsão da emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), aplicáveis somente nas OUC.

(Juckowsky, Clélia Arisio *in* A gestão da sustentabilidade, Monografia 3, Maestria em desenvolvimento sustentável, FLACAM/La Plata, Argentina, maio de 2009).



(Juckowsky, Clélia Arisio *in* A gestão da sustentabilidade, Monografia 3, Maestria em desenvolvimento sustentável, FLACAM/La Plata, Argentina, maio de 2009).

### 3.4.b. Outros instrumentos coadjuvantes disponíveis no marco legal.

Segundo a Lei Federal nº 10.257 - Estatuto da Cidade, Instrumentos da Política Urbana são as formas legais de ação e intervenção urbana para controle e uso do solo urbano. Os instrumentos lá previstos guardam semelhança com alguns adotados e experimentados internacionalmente. Embora seja necessário lançar-se mão desses mecanismos para o enfrentamento dos problemas urbanos existentes e como forma de prevenção para a sustentabilidade ambiental nas cidades, sua utilização tem sido restrita nos municípios brasileiros.

A falta ou o mau uso deles se deve a problemas como: desconhecimento dos instrumentos, falta de mudança de mentalidade e de comportamentos, impedimentos culturais, históricos, jurídicos, e principalmente, decorrentes de interesses políticos ou econômicos em jogo, que possibilitam a omissão, a ausência do poder público ou a corrupção e

ações danosas cujas consequências muitas vezes são irreversíveis. Estão elencados no artigo 4º e detalhados nos artigos 5º ao 38 do Estatuto da Cidade.

*“Plano Diretor é o instrumento legal básico da política de desenvolvimento e expansão urbana no Brasil”* (Constituição Federal Brasileira, art. 182, § 1º).

Hoje, diferentemente do posicionamento tradicional, o Plano Diretor é considerado o instrumento pelo qual o governo municipal e a sociedade civil se valem para interferir no processo de desenvolvimento local. Sua elaboração, implementação, avaliação e revisão devem ser passos de um processo coletivo do planejamento urbano e ambiental, dando conta de uma mudança de comportamento para a responsabilidade compartilhada da gestão municipal, a partir do quesito fundamental da confiança recíproca, objetos do presente estudo.

Sem este instrumento não há como regular e monitorar a política urbana, nem prever os demais, bem como a estratégia de gestão do planejamento urbano. O Estatuto da Cidade dedica todo o Capítulo III (arts. 39 a 42) a esta indispensável ferramenta.

Dentre os demais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade estão: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e o usucapião especial de imóvel urbano. Estes deverão ser aplicados mediante lei regulamentadora.

Ainda encontram-se incluídos valiosos outros instrumentos que devem estar previstos nos Planos Diretores, alguns já existentes anteriormente, sendo que os que mais tem sido utilizados, como fazendo parte das Operações Urbanas Consorciadas são: o direito de superfície, direito de preempção (ou preferência), a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso (solo criado – já existe legislação em Florianópolis, mas necessita ser revisada e adaptada ao Estatuto da Cidade), a transferência do direito de construir, o Estudo de Impacto de Vizinhança (legislação a ser criada em Florianópolis), além das leis específicas (a serem criadas) das próprias operações urbanas consorciadas.

### **3.4.c. As possíveis modalidades de OUC.**

- Em Porto Alegre, o Plano Diretor definiu as áreas especiais como aquelas que exigem regime urbanístico específico e conforme suas características específicas foram classificadas em: áreas especiais de interesse institucional; áreas especiais de interesse urbanístico e áreas especiais de interesse ambiental. Ainda determinou que seus regimes urbanísticos seriam definidos mediante lei específica e projetos especiais. Dada a anterioridade à vigência do Estatuto da Cidade, estas áreas especiais não estavam enquadradas nas regras das Operações Urbanas Consorciadas. Mas como se pôde observar, ao definir as áreas especiais e delimitar tais espaços urbanos, aquele plano diretor estava lançando as bases territoriais para a posterior adaptação legal.

Assim, nos pareceu interessante trazer a cena a classificação adotada em Porto Alegre, como exemplo de possíveis modalidades de Operações Urbanas Consorciadas a ser adotado para Florianópolis.

Segundo o 2º PDDUA, as áreas especiais de interesse institucional são as destinadas a fins específicos comunitários ou administrativos, ou seja, onde devem estar os equipamentos urbanos e administrativos (serviços públicos) federais, estaduais ou municipais e cuja implantação deve ser descentralizada para melhor atendimento da população.

As áreas especiais de interesse urbanístico foram subdivididas em: de interesse social – AEIS; as de ocupação prioritária – AUOP; as de contenção ao crescimento urbano – ACCRU e as áreas de revitalização. Sendo previsto naquele plano para instituição das AEIS, estudo de viabilidade urbanística e garantia de participação dos moradores diretamente e através das Regiões de Gestão do Planejamento no processo de identificação, delimitação e detalhamento.

As áreas para revitalização de maior relevância para a cidade ficaram perfeitamente identificadas já desde o texto do plano diretor, não encerrando a possibilidade de novas inclusões mediante resoluções do Conselho Municipal do Desenvolvimento Urbano Ambiental.

Por último as áreas especiais de interesse ambiental ficaram subdivididas em: áreas de proteção ao ambiente natural e áreas de interesse cultural. As primeiras receberam a classificação conforme suas características e o tratamento que lhe será dado: áreas de preservação permanente e áreas de conservação, que devem ser detalhadas mediante Estudo de Viabilidade Urbanístico e Ambiental – EVUA.

- Na cidade de São Paulo a classificação adotada foi um pouco diferente, dada a vigência do Estatuto da Cidade quando previstas as áreas de novas OUC. Cada operação, além de uma legislação específica, tem um plano urbanístico próprio e dependendo da localização urbana abrangem áreas especiais de interesses diversos em uma mesma operação. Por exemplo, a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada foi a primeira a adotar os Certificados de Potencial Adicional de Construção para pagamento da contrapartida, sendo isto considerado pela Prefeitura, pela transparência e agilidade, um grande avanço tanto para o setor privado como para o setor público.

O objetivo principal desta operação foi a abertura da Av. Jornalista Roberto Marinho e sua extensão até a Rodovia dos Imigrantes <sup>(48)</sup>. Entretanto, abrangendo uma área de 1413 hectares com características diversas, foi realizado um plano dividido em sete setores, com diferentes

---

<sup>(48)</sup> Segundo informações da EMURB atualizadas até 2008, o programa de ações já realizou os seguintes investimentos e melhoramentos:

- implantação de complexo de pontes sobre a marginal do Rio Pinheiros (Ponte Estaiada – Anexo 02);
- desapropriações de 6 terrenos para a construção de Habitações de Interesse Social para as famílias moradoras de favelas no perímetro da OUC Água Espraiada, inclusive para o Jardim Edith;
- realização de projetos de HIS (atualmente já realizadas);
- desapropriação de terrenos para a implantação de parque público na região;
- projeto de extensão da Av. Jornalista Roberto Marinho até a Av. Pedro Bueno;
- planos urbanísticos dos setores da operação urbana;
- projeto de implantação das vias marginais à Av. Jornalista Roberto Marinho;
- projeto de extensão da Av. Jornalista Roberto Marinho até a Rodovia dos Imigrantes;
- investimento em sistema de transporte coletivo.

intervenções e implantação de diversos melhoramentos, conforme a característica do local (vide Anexos 02).

Observa-se que para este tipo misto de OUC, foram previstas diversas modalidades de intervenções mediante um plano urbanístico específico da operação, tais quais:

Melhoria e ampliação da infraestrutura e da Rede Viária Estrutural; implantação de espaços públicos; implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano; implantação de programas de habitação de Interesse Social; ampliação e melhoria da Rede Estrutural de transporte Público coletivo; e dinamização de áreas visando à geração de empregos.

Já a Operação Urbana Centro tem como característica principal a requalificação do centro da cidade, criando atrativos para investimentos imobiliários, turísticos e culturais, visando recuperar trechos degradados e subocupados nas áreas centrais. Pode-se considerar como operação urbana específica de Área de Revitalização, objetivando *reciclagem de áreas consideradas subutilizadas e valorização e criação de patrimônio, histórico, arquitetônico e cultural*.

Um novo tipo de Operação Urbana Consorciada está em fase de planejamento em São Paulo, entretanto já com experiências internacionais. São aquelas visando a reciclagem e revitalização de áreas degradadas ou subutilizadas em extensas propriedades industriais hoje abandonadas, chamadas "*brownfields*", muitas delas com a presença real ou potencial de substâncias perigosas, poluentes ou contaminantes. Estes espaços urbanos estão se tornando muito comuns em São Paulo devido à mudança no sistema produtivo, que reduziu a necessidade de áreas industriais muito grandes e, por outro lado, com o crescimento das centralidades urbanas para as atividades de serviços e residenciais com a consequente expulsão das atividades industriais para a periferia, grande São Paulo e outros municípios. As estratégias para estas intervenções são específicas e envolvem programas sociais de comunicação de riscos, dentro de um

Projeto Piloto no âmbito INTEGRATION <sup>(49)</sup> e tem como objeto atualmente a região abrangida pela OUC Mooca- Vila Carioca.

- Para citarmos um exemplo internacional, veja-se o caso do processo de requalificação urbana do centro histórico de Gênova <sup>(50)</sup>, Itália. Segundo a pesquisa de Clarissa Gagliardi, aluna do Departamento de Geografia da Faculdade de Ciências Sociais –PUC-SP, entre 2005 e 2011, esta cidade, que havia abandonado seu centro histórico por conta do longo período da economia baseada na indústria naval, com forte organização operária, viu-se na necessidade de reorganizar seu território face a presença de áreas obsoletas, redução da atividade portuária e deterioração do centro histórico. Requalificar a cidade para novas atividades passou a ser um desafio. A tradição operária, avessa a mudanças e uma relevante cultura cívica regional, implicou necessariamente num processo compartilhado de negociações entre as aspirações do lugar e as demandas do mundo moderno.

Revisando as práticas interventivas passadas, ocorridas em outras cidades europeias, ampliaram-se os objetivos e formas de requalificação urbana em toda Europa, sendo, entre outros: o respeito aos princípios da sustentabilidade, a preocupação com a imagem, os recursos comunitários, a ampliação das demandas sociais, a maior polarização da estrutura social, o reposicionamento dos governos locais que agem com maior autonomia –

---

<sup>(49)</sup> A Prefeitura Municipal de São Paulo buscou parceria com outras experiências bem sucedidas através do Projeto Integration – Desenvolvimento Urbano Sustentável da América Latina, coordenado pela cidade de Stuttgart, na Alemanha e financiado pelo programa URB AL III da Comissão Europeia, pelo qual, em função das mudanças estruturais de uso e ocupação do solo urbano, como no caso, a desindustrialização dos centros urbanos, prevê a reutilização destas áreas urbanas degradadas (brownfields) através de uma reurbanização adequada, planejada e sustentável, na busca do “*desenvolvimento econômico adequado para o estado e socialmente mais vantajoso para a sociedade*”. (Manual: Promovendo a comunicação e a participação social e institucional no planejamento urbano, Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da Cidade de São Paulo – SVMA, 1ª Ed., São Paulo, 2012).

<sup>(50)</sup> Gênova foi designada em 1998 pelos governos da União Europeia, juntamente com Lille (França), Capital Europeia da Cultura para 2004, recebendo recursos visando sua requalificação, sendo as intervenções a maioria obras como construção e recuperação de moradias e serviços públicos e também programas de geração de emprego e renda com restauro do patrimônio arquitetônico e museus, além da dotação da área portuária de equipamentos turísticos e culturais.

considerando um renovado interesse para os “fatos humanos do espaço” – a partir da cultura local como mediadora.

Segundo a pesquisadora, não há um modelo pré-definido: os espaços urbanos requalificados e turísticos podem privilegiar mais a apropriação apoiada nas forças centrípetas (cultura local) do que nas forças centrífugas (o consumo). Para as intervenções deve-se perceber qual a dinâmica deve ser privilegiada.

No caso de Gênova, o programa de requalificação teve como diferencial o envolvimento direto dos habitantes do bairro Ghetto (centro histórico) na elaboração dos projetos e depois, na sua implementação. A experiência revelou que a sociedade foi capaz de envolver-se, inserir-se nas discussões e ocupar os espaços e a prefeitura de escutar e debater, de engajar-se e preocupar-se com a melhoria da qualidade do espaço urbano em termos de mobilidade, de espaços de encontro e de habitações. Ainda que por meio de muitos embates, face a diversidade social, na construção de uma cidade mais democrática, os conflitos apontaram uma nova hipótese: a sensação de pertencimento a um lugar, ou seja, a de que o lugar não está a disposição.

### **3.5. A proposta de sustentabilidade – o desenvolvimento de uma nova estratégia de gestão urbanística. A necessária mudança de atitude do poder público e da sociedade para a gestão da sustentabilidade: a construção de um ambiente de confiança e responsabilidades compartilhadas com a inclusão das Operações Urbanas Consorciadas e outros instrumentos urbanísticos disponíveis, no novo Plano Diretor e sua aplicação, gestão e desenvolvimento de forma participativa na cidade de Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. Principais eixos da nova estratégia.**

Passa-se a apresentar a seguir o conjunto de soluções adequadas às interfaces críticas para Florianópolis, segundo nosso entendimento, para serem construídas a partir do esforço coletivo, da iniciativa e proposição da administração municipal e da participação dos atores sociais (comunidades):

**Eixos principais da nova estratégia. Medidas para afirmação de um ambiente de confiança, necessário à gestão urbana sustentável.**

Para o efetivo exercício do poder popular e uma esfera pública local presente, comprometida e confiável, como condutora das ações de interesse coletivo e do processo de inserção do sujeito “nós” na cidadania; para a afirmação de um ambiente de confiança e responsabilidades compartilhadas, necessário para a democracia e à gestão urbana sustentável, três eixos principais de atuação com as medidas estratégicas devem ser considerados e aplicados de imediato em Florianópolis:

**I.º Eixo - Informação e comunicação;**

**II.º Eixo - Educação, capacitação e envolvimento dos atores;**

**III.º Eixo - Esfera local de participação.**

**I.º - Informação e comunicação**

- Medidas de iniciativa da esfera pública municipal:

1ª) Criação e manutenção do Sistema Municipal de Informações, Geo- processamento de Dados do Município e Comunicação que vise à total transparência, amplitude e publicidade, respeitando a legislação federal em vigor <sup>(51)</sup>;

---

<sup>(51)</sup> A Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, trata dos procedimentos que, obrigatoriamente, devem ser adotados por órgãos municipais, estaduais e federais para garantir o acesso à informação sobre as ações públicas aos cidadãos.

Segundo o texto, é direito de todos os brasileiros obter de forma clara, e por meio de linguagem clara, dados de interesse particular, coletivo ou geral sobre as ações realizadas pelas esferas públicas.

Dentre as informações que deverão ser divulgadas, independente de requerimento de algum cidadão, estão: as pertinentes à administração do patrimônio público; a utilização de recursos públicos; edital de licitação; contratos administrativos; instrumentos de acompanhamento e resultados dos programas e projetos, bem como suas metas e indicadores; os resultados de inspeções, auditorias e prestações de contas.

A lei diz ainda que é dever dos órgãos e entidades públicas divulgar em local de fácil acesso, também independente de requerimento, o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento

2ª) Definição e gestão de uma Política de Comunicação isenta, não tendenciosa, integrada e clara – para ser democrática e aberta a reformulações – e duradoura – a fim de que não resulte em conjuntural e momentânea, norteada por dois princípios concomitantes: a eficácia e a democracia <sup>(52)</sup>. Para seguir o critério internacional da UNESCO, deve ir além do simples intercâmbio de notícias e mensagens, abrangendo também as formas e os conteúdos de sua recepção e o conjunto de transferências e intercâmbios de ideias, fatos e dados.

Para tanto a administração pública deve investir recursos, sem medir esforços neste sentido, contratando especialistas na área de comunicação, adquirindo equipamentos, promovendo eventos, abrindo espaços de manifestação às comunidades, mantendo canais de TV e rádio, confeccionando materiais, como folders, manuais, livretos, periódicos, de grande amplitude e publicidade, canais esses que expressem indistintamente as opiniões e os fatos das comunidades, acessíveis ao seu linguajar e sua cultura, que também lhes sirvam de formação e educação, lhes trazendo as informações necessárias ao desenvolvimento do ideário coletivo e democrático.

## **II.º - Educação, capacitação e envolvimento dos atores**

---

ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros e despesas, dentre outros.

Fazem parte desse grupo os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) de todos os estados, mais o Distrito Federal, o Ministério Público, além das autarquias, fundações e empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades privadas que direta e indiretamente mantêm contratos com algum órgão público.

(site da Prefeitura Municipal de São Paulo: [www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br) download em 07.04.2013 às 17:54 h)

<sup>(52)</sup> Saliente-se que a comunicação é um *bem social* e antes de tudo um *recurso de poder* que deve objetivar a conscientização dos cidadãos para assegurar-lhes a compreensão dos processos econômicos e políticos e dos conflitos inerentes à ordem social local, nacional e internacional. Sendo, portanto, fundamental o seu papel social para enriquecer o espaço local compartilhado entre mais diversos interesses, organizações e instituições. {...}

Ao adotar os princípios democráticos, a comunicação municipal tende a se afastar do caráter meramente corporativo, facilitando a expressão das divergências na sociedade civil e contribuindo para que a ação dos municípios exprima adequadamente interesses e necessidades coletivas (L.R.Beltrán,1991,p.29).

- Medidas de iniciativa da esfera pública municipal e coparticipação ativa dos atores sociais:

1ª) Estruturação e legalização das instâncias de participação da sociedade, tanto da forma direta como da representativa, criando canais, incentivando e facilitando a sua atuação, tanto dentro da administração pública, como fora dela, no fortalecimento crescente da democracia e do poder popular, da seguinte forma:

- em todas as fases do planejamento e gestão urbana; desde a participação nos núcleos locais, distritais ou gestores, bem como no Conselho da Cidade e outros conselhos que envolvam a gestão urbana, como também nas análises dos Estudos de Impacto Ambiental ou de Vizinhança; na elaboração do Plano Diretor Participativo e nos processos de sua revisão; e em todos os órgãos consultivos e/ou deliberativos de planejamento e gestão;

- na composição dos Grupos Gestores das Operações Urbanas Consorciadas;

- na organização das Audiências Públicas e nos eventos populares como festas, feiras, mostras de arte, teatro, shows, competições esportivas etc.

- promovendo cursos (Cursos Piloto de Capacitação) e palestras de capacitação e desenvolvimento de habilidades, inclusive técnicas, eventuais ou de formação permanente, para todos os atores sociais;

- reconhecendo e oficializando as representatividades comunitárias, dando-lhes suporte técnico e comunicacional, inclusive material para incentivar e ajudar a criar (onde ainda não há) e para manter, de forma permanente e não eventual, os fóruns de discussões locais, tais como os núcleos distritais;

2º) Criação, legalização, regulamentação e funcionamento do Conselho da Cidade ou Conselho Cidadão, com a representatividade da população e comunidades para atuação representativa junto a todos os órgãos de planejamento e gestão de desenvolvimento urbano;

### **III. Esfera local (municipal) de participação e planejamento.**

- Medidas de iniciativa da esfera pública municipal e coparticipação ativa dos atores sociais e de outros órgãos institucionais públicos:

1ª) Criação do Sistema Municipal de Gestão de Planejamento com a participação da população;

2ª) Previsão no novo Plano Diretor Participativo de Florianópolis do zoneamento de usos, forma e ocupação do solo urbano em acordo com a escolha democrática da sociedade através das instâncias participativas;

3ª) Previsão no novo Plano Diretor Participativo dos instrumentos urbanísticos: os já existentes e os novos, conforme a previsão do Estatuto da Cidade;

4ª) Previsão de Áreas Especiais perfeitamente delimitadas no Plano Diretor: territórios potenciais para o desenvolvimento de projetos especiais e a criação das leis e gestão das Operações Urbanas Consorciadas;

5ª) Estabelecimento de parceria institucional com a Justiça Estadual e Ministério Público Estadual para em conjunto, instaurarem projeto e programa de ações com vistas à regularização fundiária no município de Florianópolis, em cumprimento à função social da propriedade e do direito ao solo urbano;

6ª) Estabelecimento de parceria de trabalho conjunto entre o Ministério Público e Secretaria do Planejamento e IPUF em todas as demandas relativas aos Estudos de Impacto de Vizinhança e Estudos de Impacto Ambientais;

7ª) Criação da Lei Municipal de Estudo de Impacto de Vizinhança em Florianópolis – EVI;

8ª) Estabelecimento de diálogo oficial e chamamento à Câmara de Vereadores, no sentido de definir entre os dois poderes constituídos (executivo e legislativo), uma política de efetivo compromisso com a cidadania de forma que:

- A Câmara de Vereadores reconheça os órgãos de Planejamento e Gestão da Prefeitura Municipal em conjunto com a participação popular, como os responsáveis pela

elaboração das diretrizes e normas de planejamento urbano e condutores do processo de desenvolvimento da cidade;

- Como decorrência disso que, a Câmara de Vereadores, cesse o *modus operandis* como vem conduzindo seu trabalho nesta área, não mais aprovando leis esparças ou quaisquer outras, tais como nomes de ruas, e as que se refiram à questões urbanas como as que redefinem uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, sistema viário etc., desrespeitando a previsão no Plano Diretor Participativo de Florianópolis e sem que tenha passado por estudo técnico e social da Secretaria do Planejamento e IPUF.

- Medidas de iniciativa da esfera pública municipal :

9ª) Reorganização administrativa municipal com entrosamento entre os órgãos municipais e estaduais envolvidos com o planejamento e a gestão urbanos, inclusive com o Ministério Público;

10º) Reaparelhamento e fortalecimento técnico-político da Secretaria de Planejamento e IPUF de Florianópolis, como órgãos centrais e condutores do processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano da cidade;

11º) Capacitação técnica, profissional e psicossocial permanente dos funcionários da administração pública municipal para a gestão democrática;

- promovendo a integração dos saberes técnico e popular;
- realizando investimentos em sua formação profissional, com participação em seminários, congressos e cursos no país e no exterior;

12º) Criação e funcionamento do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano com participação da sociedade para operacionalizar os recursos advindos dos instrumentos urbanísticos e das Operações Urbanas Consorciadas.

Importante considerar possíveis de integrar o PDP os seguintes estudos já realizados: o Estudo de Macrozoneamento, realizado na administração anterior; o Projeto Piloto da Reserva da Biosfera Urbana da Ilha de Florianópolis, também já realizado, em 2006; as Diretrizes e estudos já realizados pelas comunidades organizadas no período anterior, antes do desmonte dos Núcleos Gestores, bem como os realizados pelos setores universitários, acadêmicos e intelectuais, pela importante contribuição, e ainda que se compatibilize as Diretrizes Estratégicas do PDP com o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e com o planejamento metropolitano e regional.

**3.6. Porque é necessário o PLANEJAMENTO URBANÍSTICO? A necessidade de previsão das OUC e da delimitação das áreas especiais onde ocorrerão as OUC no Plano Diretor. O manejo de áreas urbanas e a aplicação das OUC e outros instrumentos urbanísticos como condutores do desenvolvimento urbano sustentável.**

O manejo das áreas urbanas não pode ser feito de acordo com interesses privados isolados e a qualquer custo e momento. Assim agindo, o poder público aplica a lógica dos privilégios para a qual se faziam os Planos Diretores tradicionais e operavam (infelizmente ainda operam) os órgãos de muitas prefeituras. Esta é a lógica que deixou as cidades caóticas, determinou a segregação e a exclusão social e, a continuar como está, infelizmente, poderá levar a cidade de Florianópolis à degradação e a uma posição de insustentabilidade urbana e devastação ambiental irreversível. A lógica privatista de que um grupo de iluminados planeja e decide tudo para uma cidade legal e irreal, caiu por terra. A era informacional abriu espaço para a inclusão e a alteridade e pelo qual, como vimos, a esfera pública e a esfera privada são igualmente necessárias e se complementam.

Por este motivo que os Planos Diretores não podem mais se limitar a simples previsões idealistas de zoneamento de usos e índices que muito provavelmente não vão acontecer, e sim devem criar condições a que o órgão municipal de planejamento venha monitorar e conduzir o

desenvolvimento, a partir da consideração de que a cidade <sup>(53)</sup> é um ambiente complexo e em processo permanente de mutações, avanços e retrocessos, conforme a correlação de poder dos seus diversos atores.

Neste conjunto que se faz necessário o poder público local, a administração pública do município, no papel de condutor do desenvolvimento, e o indispensável Planejamento Urbano, porém não mais com a visão tecnicista tradicionalmente adotada pelas Prefeituras, mas sim com a visão da inclusão e da alteridade, como forma sustentável de planejar o desenvolvimento.

É dentro deste novo paradigma que se inserem os novos instrumentos urbanísticos e as Operações Urbanas Consorciadas. Em Florianópolis, a reestruturação e mudanças políticas da esfera municipal necessárias para que elas possam ocorrer como instrumentos de sustentabilidade, parecem-nos remotas, não impossíveis.

Entretanto, face à difícil conjuntura urbana de Florianópolis, conforme demonstrado no decorrer do estudo, com a inadequada estrutura fundiária, com mais de 70% de áreas de posse, grandes áreas de urbanização irregular, infraestrutura precária e a complicada mobilidade urbana, vislumbramos uma grande possibilidade de sua aplicação, uma vez que as OUC podem vir a ser um poderoso instrumento de manejo do território e indutor do desenvolvimento urbano sustentável.

Além disso, as OUC vem a ser um instrumento de exceção a ser aplicado em áreas especiais. Diferentemente do que acontece hoje, quando os empreendedores, através de sua influência, se utilizam da Câmara de

---

<sup>(53)</sup> Cidades sustentáveis. Segundo o Estatuto da Cidade, entendidas como aquelas, em que todos os cidadãos, tenham garantidos os direitos: *“à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.”* (art.43 – Estatuto da Cidade).

Por sustentável compreende-se o ordenamento do solo urbano que alia desenvolvimento econômico à inclusão social e harmonia ambiental nos termos da Declaração para o Desenvolvimento e Meio Ambiente de 1992 (Agenda 21) e Declaração do Milênio de 2000, ambas da Organização das Nações Unidas.

A expressão “qualidade de vida” pressupõe que os cidadãos habitem em “cidades sustentáveis”. Portanto, alcançar o desenvolvimento urbano com harmonia ao meio ambiente, com justiça, inclusão e bem estar social, equivale a dizer que há sustentabilidade ambiental. (Juckowsky, Clélia Arisio, in Gestão da Sustentabilidade, Monografia 3- Maestria em Desarrollo Sustentable, FLACAM- La Plata/Argentina, maio.2009,p.3)

Vereadores para aprovarem leis esparsas que alteram os índices urbanísticos para obterem mais vantagens e lucros sem qualquer contrapartida para a sociedade, a Operação Urbana Consorciada, através da concertação e do planejamento urbano, tem a finalidade de, colocar na mesa de negociações os conflitos e interesses decorrentes da urbanização e encontrar soluções da forma mais equilibrada e justa possível para o caso concreto, considerando sempre a contrapartida social, tendo presentes os princípios constitucionais e visando o bem comum.

Assim, as áreas urbanas que apresentam padrões urbanísticos normais aos previstos, devem seguir o regime urbanístico determinado na legislação municipal (PDP). As áreas especiais, como por exemplo, as com necessidade de equipamentos e espaços públicos, as com necessidade de implantação de habitações de interesse social, as com potencial para recuperação, que precisam valorizar o patrimônio ambiental, paisagístico, arquitetônico, histórico e cultural, as que necessitam melhorias e ampliação da infraestrutura viária, áreas subutilizadas com potencial de desenvolvimento, são todas passíveis de propostas de OUC.

A legislação federal determina que sejam previstas no plano diretor as áreas especiais, já delimitadas, onde devem ocorrer as OUC, para que sejam objeto de padrões urbanísticos diferenciados e intervenções indutoras da sustentabilidade urbana. Além disso, no processo de gestão da operação urbana, tais áreas poderão ser objeto de utilização de outros instrumentos, como, por exemplo, o usucapião urbano coletivo ou individual, a outorga onerosa do direito de construir, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, a desapropriação, para citar os mais utilizados.

Deve-se diferenciar o Planejamento Urbanístico do Programa de Ações ou Intervenções. Este diz respeito à gestão das OUC, a um cronograma de prioridades e um plano dos investimentos. Além disso, o Programa de Intervenções determina de que forma acontecerão as ações, a partir da pré existência de um Plano Urbanístico, também previamente e amplamente debatido entre todos os atores sociais envolvidos.

Por isso, desde a concepção do novo Plano Diretor, há necessidade do Planejamento Urbanístico; primeiro para a previsão das áreas especiais e depois para viabilizar de forma planejada, com um PLANO URBANÍSTICO específico cada Operação Urbana Consorciada.

### **3.7. – Que novos conceitos devem ser agregados na lei específica das OUC a partir das outras experiências no país e que novas ações devem ser adotadas em Florianópolis, para ser criado um ambiente social de confiança e responsabilidade?**

Por determinação legal do Estatuto da Cidade, verifica-se que haja uma lei específica para cada Operação Urbana Consorciada.

Dos relatos de experiências no país com OUC já realizadas ou em andamento, observou-se que alguns problemas havidos poderiam ter sido evitados ou minimizados mediante um maior controle popular e outras medidas administrativas adequadas. Por isso, além dos itens legalmente previstos para a lei específica, propõe-se ainda: o acréscimo do conceito de sanções administrativas (multas) ao descumprimento dos acordos (termos de compromissos) realizados tanto para o Programa Básico de Ocupação com prazo de vigência, como para o Plano de Investimentos; e mediante o devido processo legal, devem caber sanções igualmente para os administradores que não cumprirem os termos pelos quais se responsabilizaram.

#### **PROPOSIÇÕES PARA A LEI ESPECÍFICA DAS OUC:**

- **Área de abrangência da OUC (delimitação territorial);**
- **Finalidade da operação;**
- **Programa básico de ocupação com prazo de vigência;**
- **Intervenções e mecanismos urbanísticos previstos;**
- **Termo de compromissos assumidos nos acordos entre investidores, município e comunidade envolvida;**
- **Especificar regularização de obras;**
- **Especificar implantação de equipamentos urbanos;**
- **Especificar áreas de Habitações de Interesse Social (HIS);**
- **Estudo prévio de impacto de vizinhança;**

- Programa de atendimento socio-econômico à população diretamente envolvida;
- Contrapartida a ser exigida dos investidores pelos benefícios auferidos a ser aplicada na OUC;
- Controle com representação da sociedade civil (Comitê de Gestão da OUC) e prestação de contas à população envolvida através de Audiências Públicas;
- Sanções pelo descumprimento das obrigações assumidas;
- Previsão da emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) aplicáveis somente nas OUC.

Juckowsky, Clélia Arisio in A gestão da sustentabilidade, Power Point, Maestria em desenvolvimento sustentável, FLACAM/La Plata, Argentina, maio de 2009, p.15.

Propõe-se que, além do controle pelo Comitê ou Grupo Gestor da OUC sejam realizadas Audiências Públicas para a abertura e para o fechamento de cada etapa do Programa Básico com prestação de contas à população pelo Comitê ou Grupo de Gestão. Tais ações, através do Sistema Municipal de Informação e Comunicação devem ter a mais ampla e transparente divulgação. A paridade deve ser condição para a composição do Comitê ou Grupo de Gestão, com o mesmo número de representantes do poder público municipal e da sociedade civil, com os membros representantes das comunidades eleitos democraticamente pelos cidadãos das localidades envolvidas na operação.

As intervenções urbanas também devem ser previstas na lei específica. Mas no processo de gestão a priorização das intervenções deverá ocorrer assim: o Comitê de Gestão é que definirá a prioridade das intervenções e dos investimentos a serem realizados, em função dos recursos arrecadados disponíveis (Plano de Investimentos) e das necessidades sociais.

O poder público local deve ter a iniciativa de instauração e ser o condutor do processo, disponibilizando meios e recursos para o pleno funcionamento dos Comitês, das Audiências Públicas e dos órgãos municipais, os quais deverão estruturar-se adequadamente para viabilizar todas as etapas previstas na operação urbana desde o planejamento urbanístico da área, a captação de recursos (através dos CEPACs), o programa básico, o plano de investimentos, o acompanhamento das obras e intervenções até a sua finalização.

### **3.8. - Que novas técnicas devem ser adotadas e que novos recursos criados para viabilizar a operacionalidade das OUC como instrumentos de sustentabilidade?**

Entre as novas técnicas a serem utilizadas estão: os termos de compromissos; o Programa de Intervenções; o Estudo de Impacto de Vizinhança e a criação dos CEPAC. As duas primeiras formas podem ser previstas quando da regulamentação da lei específica, quando será detalhado todo o processo da OUC, sendo que esta deverá ter a mais ampla **publicidade** tanto através de editais como através de site da Prefeitura e meios de comunicação locais.

O contexto deste trabalho não oportunizará um aprofundamento sobre o tema do Estudo de Impacto Ambiental ou de Vizinhança. Entretanto cabe salientar-se a importância fundamental da criação e edição de uma lei municipal que regule esta matéria, uma vez que, através dessa técnica são estudados os impactos provenientes do aumento da densidade da área do projeto a implementar, sendo imprescindível apresentar-se quais as medidas mitigadoras desses impactos serão adotadas pela empresa responsável pelo projeto e ficar registrado, caso aprovado, no termo de compromissos para posterior prestação de contas.

Relativamente aos Certificados de potencial Adicional de Construção – CEPAC é preciso que se dedique algumas linhas sobre este recurso inovador, uma vez que, especialmente criados para viabilizar financeiramente as Operações Urbanas Consorciadas, antecipando os recursos necessários para o cumprimento do programa de intervenções por etapas definidas.

Nas cidades que utilizaram o instrumento das operações urbanísticas antes do Estatuto da Cidade, isto é, antes da introdução dos CEPAC, como São Paulo, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, a contrapartida era paga no momento da concessão dos benefícios e os recursos iam entrando paulatinamente na conta específica do Fundo da Operação Urbana; dessa forma somente após a aprovação de muitas propostas e pagamentos de contrapartidas é que os investimentos na área

da Operação Urbana ocorriam. Disso decorria que muitas vezes o planejamento das obras públicas ficava inviabilizado, face à demora do retorno financeiro para concretizá-las.

Com a vigência do Estatuto da Cidade houve a introdução da possibilidade de utilização dos Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC, como forma de pagamento antecipado da contrapartida financeira decorrente da concessão de benefícios para a construção de imóveis situados dentro do perímetro das Operações Urbanas Consorciadas. Assim, os investidores, os incorporadores e proprietários de terrenos dentro da área da OUC que pretendem obter direitos adicionais de construção como, por exemplo, o aumento máximo do coeficiente de aproveitamento básico, deverão adquirir a quantidade de CEPAC equivalente às alterações pretendidas e apresentá-los no momento que ingressar com o pedido de licença para construir. Desta forma, somente depois de uma arrecadação considerada suficiente é iniciada uma nova etapa das obras planejadas.

A emissão desses certificados é regulamentada na lei que cria a OUC <sup>(54)</sup>. No município de São Paulo emissão dos CEPAC é regida pelas determinações contidas na Instrução 401 da Comissão de valores Mobiliários – CVM que, além de regulamentar a emissão dos títulos, define as responsabilidades pelo acompanhamento das Operações Urbanas Consorciadas e indica a forma de exercício dos direitos assegurados pelos CEPAC. A oferta pública primária dos CEPAC é realizada por meio de leilões na BOVESPA. Os recursos obtidos através dos leilões de CEPAC destinam-se exclusivamente ao pagamento das intervenções previstas na lei específica de cada OUC. O Comitê ou Grupo de Gestão definirá e priorizará as intervenções conforme os recursos arrecadados disponíveis.

#### Segundo a Empresa de Urbanismo da Prefeitura de São Paulo:

A importância de contar com um instrumento como o CEPAC para a implementação das Operações Urbanas, está na possibilidade da

---

<sup>(54)</sup> Ver anexo 15 – gráfico representando como devem funcionar os CEPACs como recursos a serem revertidos à sociedade. Do folder da EMURB – 2012.

Municipalidade antecipar a arrecadação dos recursos financeiros necessários às intervenções previstas nas leis específicas das Operações Urbanas. Os proprietários de terrenos e investidores que desejam participar da Operação Urbana devem se preparar adquirindo os CEPAC nos leilões periódicos. Dessa forma é possível ao poder público arrecadar um montante de recursos razoável, de uma só vez, viabilizando a realização de alguns investimentos na área, demonstrando assim seu efetivo interesse na melhoria da infra-estrutura da região, fato este que gera maior interesse de participação da iniciativa privada, gerando assim um círculo virtuoso: mais investimentos, melhores condições urbanísticas e maior o interesse de participação da iniciativa privada, gerando maior volume de recursos e mais investimento na região.” (O que é Operação Urbana – folheto informativo divulgado pelo EMURB -2012 – [www.emurb.com.br](http://www.emurb.com.br) ; [contact@emurb.com.br](mailto:contact@emurb.com.br) )

## REFLEXÕES, RECOMENDAÇÕES E PROPOSIÇÕES PARA O FUTURO.

Não é demais lembrar as principais lições já antes estudadas, e o que aprendemos até aqui.

1. O convívio social não é uma condição humana fundamental uma vez que é uma necessidade imposta pelo ciclo biológico da vida. O que distingue os humanos das outras espécies é o domínio da ação ou da política onde as pessoas desenvolvem suas capacidades para o discurso e a ação. Além do simplesmente necessário, o que distingue a vida humana são o discurso (*lexis*) e a ação (*práxis*), formando o que Aristóteles chamava de *bios politikos*.

A condição básica para o discurso e a ação é a pluralidade humana, "o fato de que são os homens e não o homem, que vivem na terra e habitam o mundo" (Arendt, 1983). É porque as pessoas são diferentes – ainda assim as mesmas – que a ação e o discurso se tornam necessários: se nós fossemos todos idênticos não haveria necessidade alguma de estabelecer comunicação ou de agir sobre uma realidade que não varia; se não tivéssemos nada em comum, o próprio discurso perderia sua base e a ação não se justificaria. Daí que o que faz a vida humana única e distinta não são os laços de uma vida em comum impostos pela necessidade e dados pela nossa localização natural na terra. Pelo contrário, é a vontade livre da ação e do discurso exercidos no reino da vida política que constituem a experiência genuinamente humana. (Jovchelovitch, 2000)

2. No estado democrático de direito, contida e subjacente à ideia do bem comum está a do contrato social como base das relações sociedade-estado. Assim, a teoria do contrato social se baseia em uma troca de direitos e deveres comum a todos. Os direitos, sob o conceito do contrato social não se fazem efetivos sem os deveres assumidos individualmente. O domínio do estado depende, portanto da legitimação da sociedade que o sustenta.

3. Nesta mesma linha de pensamento, pode-se afirmar que a ideia de "redistributivismo" do contrato social estará contida na lei do estado democrático somente enquanto este, o estado, procurar proteção do tecido social que o embasa. Isto significa que um não prescinde do outro. A cidadania por sua vez, só vai apoiar o estado que o representa enquanto confiar nele.

4. Também quer dizer que a ausência do estado acarreta o enfraquecimento do seu domínio, no aumento da sua dívida para

com o povo, a insegurança e a desconfiança da sociedade nas instituições, o gradual descontentamento e crescimento do poder popular, resultando em desequilíbrio e degradação social e ambiental. No entanto, o projeto que vise apontar soluções de sustentabilidade precisa ter em foco que: ambos, sociedade e estado são necessários reciprocamente.

5. A construção de uma sociedade democrática e um estado legitimado por ela é um processo criativo (helicoidal) a partir de trocas e realimentações de energias coletivas, que passa necessariamente por um projeto de gestão em que as soluções devam ser conseguidas a partir do esforço coletivo.

A partir destas reflexões é que propomos, modestamente, as medidas contidas neste trabalho, sempre considerando a sua viabilidade prática, já que foram concretizadas em outras cidades; considerando que contêm a possibilidade de propiciar as melhores soluções de sustentabilidade ambiental; e ainda que todas devam ser conseguidas num ambiente de confiança e como fruto do esforço coletivo.

## CONCLUSÕES

Considerando:

- todos os estudos e acervo informacional deste trabalho;
- as características inerentes à sociedade humana e o caráter redistributivo consubstanciado no contrato social, a justiça social e o estado democrático de direito, como novo paradigma das atuais relações sociais;
- a contextualização no tempo (tempo-forma): uma vez que estamos vivendo na era informacional, quando o fenômeno da “desterritorialização” da produção e dos mercados necessita um grande esforço das sociedades urbanas na busca de soluções adequadas e criativas <sup>(55)</sup>, ao mesmo tempo que, a revolução nos meios comunicacionais representa um avanço sem par na história, quando acelera os processos de decisão e circulação da informação;
- que o presente trabalho focaliza a questão da confiança recíproca entre as esferas pública, o Estado e a privada, os cidadãos, e também a questão da responsabilidade compartilhada pelos resultados, como poderosas ferramentas no desenvolvimento urbano sustentável;
- que estes conceitos não se encontram arrolados em nenhuma lei, em nenhum manual ou livro de urbanismo e em nenhum *site*, mas são fórmulas subliminares e estados psicológicos e comportamentais das sociedades humanas; são conceitos abstratos, mas que, no entanto, são conceitos chave e tomam formas

---

<sup>(55)</sup> Segundo Rauta Ramos e Souza Barbosa (2002, p.109): a elucidação das metamorfoses da sociedade contemporânea e das contradições sociais da nova centralidade de trabalho se impõe não só para interpretá-las, mas fundamentalmente para transformá-las. É da prática política que se desmistificará as “leituras dissimuladas” e os “espectros de teoria social que mais encobrem que desvelam os efeitos da atual crise econômica”. E suma, as autoras defendem a formulação de políticas públicas locais alternativas voltadas à produção local e à construção de espaços de valorização do trabalho que levem em consideração a vocação local e regional; e cuja luta supere os limites da democracia representativa mediante: a ampla aliança de sujeitos coletivos na defesa de plataformas comuns; ampliação de novos espaços públicos onde prevaleça a democracia direta e a infiltração destas forças populares nos centros de decisão a fim de democratizar os processos e descentralizar seus recursos de poder.

concretas através das ações e políticas urbanas que transparecem na paisagem das cidades e na expressão da cidadania;

- que, no entanto, são possíveis de serem construídos através de uma nova visão, holística e processual, da mudança de atitude dos atores sociais e de um novo paradigma, com medidas simples, que ora propomos, mas que são determinantes para a sustentabilidade da cidade;
- que as medidas propostas neste trabalho sejam encaradas, não como emergenciais, nem com o caráter passageiro das campanhas eleitorais, que depois não se sustentam e sim, como Políticas de Estado para serem duradouras, permanentes e se aperfeiçoarem;
- e por fim, considerando o contexto de finalização deste trabalho em que a cidade de Florianópolis (ecoforma: espaço territorial do projeto) está vivenciando a elaboração e aprovação do seu Plano Diretor Participativo coincidindo com o momento histórico das grandes mobilizações e manifestações populares no Brasil. A partir da efetiva participação da população desta complexa cidade, quase toda ilha, nas manifestações de rua, pode-se esperar, certamente, com a maturidade revelada, a mesma presença no processo local de sua gestão e de decisão do seu destino (socioforma esperada).

Com estas considerações é que estamos propondo para o caso em estudo, a cidade de Florianópolis, uma nova estratégia de planejamento e gestão, com a escolha do enfoque nas Operações Urbanas Consorciadas assentada na grande possibilidade que representam como instrumento estratégico e transformador de gestão urbana, tanto para os administradores públicos como para os cidadãos; mas também porque, permeadas destas duas ideias abstratas e indispensáveis: confiança e responsabilidade, podem vir a ser importantes instrumentos urbanísticos de desenvolvimento sustentável.

## **EPÍLOGO**

Neste trabalho, não será possível se esgotarem todas as questões levantadas. Através da pesquisa e da apresentação de outras experiências e resultados, trouxemos algumas proposições que, segundo nossa visão, poderão servir de base para o debate e para o aprofundamento na escolha de soluções de sustentabilidade aos cidadãos, aos planejadores e aos administradores municipais, na difícil implementação e gestão da política urbana.

Oferecemos este estudo, como dissertação de mestrado, não pelos temas individualmente colocados, mas sim pelo seu conjunto, de dados, proposições e enfoques que, desta forma como foram tratados, tem a pretensão de desencadear a discussão e uma rede de novos estudos e o aprofundamento de todas as questões que envolvam as sociedades urbanas e seus territórios nos dias atuais e daqui para o futuro. É preciso, no entanto, um verdadeiro enfrentamento e uma sincera e honesta mudança de atitude dos atores sociais e, principalmente da esfera pública para começar, e uma resoluta persistência, com a convicção de que este é o melhor caminho para o desenvolvimento urbano sustentável.

## ANEXOS

Anexo 01: Imagens da Web. Blogs de prefeituras e estudiosos das questões urbanas e participação popular.

- Blog da Prefeitura de São Paulo.

forum centro vivo

Fórum Centro Vivo

- [O que é o Fórum Centro Vivo](#)
- [Album de Imagens](#)
- [Contato](#)
- [Como Publicar no Site](#)

- Movimentos Sociais
- [Ambulantes](#)
- [Arquitetura da exclusão](#)
- [Camelôs](#)
- [Catadores de recicláveis](#)
- [Conselho de Saúde](#)
- [Criança e adolescente](#)
- [Direitos da Mulher](#)
- [Estudantes](#)
- [Fórum Centro Vivo](#)
- [Favela](#)
- [Imigrantes](#)
- [Mobilidade e Transporte](#)
- [Moradia](#)
- [População em situação de rua](#)
- [Sem-Teto](#)

{.....}

Login do usuário

Nome de usuário: \*  Senha: \*

- [Criar nova conta](#)
- [Solicitar uma nova senha](#)

[Início](#)

**Moradores vão à Justiça contra obra na Roberto Marinho**  
<http://txt.estado.com.br/editorias/2007/11/08/cid-1.93.3.20071108.25.1.xml>  
Quinta-feira, 8 novembro de 2007

Moradores vão à Justiça contra obra na Roberto Marinho

Temor é de que prolongamento da avenida, que criará 'atalho' até a Imigrantes, provoque caos no trânsito

\*Alexssander Soares\*

Uma obra bem menos vistosa que a Ponte Estaiada da Avenida Jornalista Roberto Marinho está causando polêmica entre moradores de bairros como Brooklin, Campo Belo e Jabaquara, zona sul de São Paulo. A Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) anunciou o prolongamento da avenida, no sentido oposto da ponte, até a Avenida Pedro Bueno. A ligação será feita com a canalização de 400 metros de um córrego no fim da Roberto Marinho. A obra, prevista para começar no início de 2008, tem custo estimado em R\$ 35 milhões e servirá como rota alternativa para a ligação do Complexo Viário Roberto Marinho com a Rodovia dos Imigrantes. O projeto da ligação principal, utilizando a Avenida George Corbisier, ainda está no papel e pode demorar três anos. Por isso, moradores da região tentarão impedir na Justiça o prolongamento até a Pedro Bueno. Eles temem que a rota alternativa não dê conta do fluxo de veículos, transformando ruas de tráfego local em opção para o trânsito pesado - sobretudo após a inauguração da Ponte Estaiada, em março.

"O trânsito já é caótico, mas vai ficar infernal", criticou a presidente da Associação de Amigos do Brooklin Novo, Cibele Sampaio. Presidente da Associação de Moradores do Campo Belo, Antonio Cunha reclamou da opção da Prefeitura por obras viárias, deixando de lado a urbanização das favelas formadas ao longo da Roberto Marinho. "Todo mundo vai sair perdendo, porque a administração empurra sempre para mais para a frente a urbanização. Vamos buscar apoio na Justiça."

Até a Distrital Jabaquara da Associação Comercial criticou a ligação entre a Roberto Marinho e a Pedro Bueno. "Será um caos. É como começar a casa pelo telhado. O ideal seria remover famílias das favelas para fazer a ligação direta até a Imigrantes", afirma o superintendente Fernando Calderón.

A Pedro Bueno passa pelos fundos do Aeroporto de Congonhas e vai até o Viaduto Jabaquara, que dá acesso à Avenida dos Bandeirantes. Segundo moradores, a Pedro Bueno já não dá vazão ao volume de tráfego atual em horários de pico. Eles afirmam que a avenida é estreita, sinuosa, e tem trechos com velocidade limitada a 40 quilômetros por hora.

Tanto a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) quanto a Emurb admitem que a obra não tem estudos de impacto no trânsito. Mas o diretor de Desenvolvimento e Intervenções Urbanas da Emurb, Rubens Chammas, afirmou que a prioridade para obras viárias - como a Ponte Estaiada - foi decidido pelo Conselho Gestor da Operação Urbana Água Espreada ainda na gestão Marta Suplicy (PT). O conselho, que tem representantes da sociedade civil, ajuda na definição dos projetos que a Prefeitura vai realizar com capital privado - que, no modelo de operações urbanas, ajuda a bancar obras que valorizam a região. "Mas isso não significa que vamos deixar os outros projetos de lado. Só faremos uma coisa de cada vez."

No caso do prolongamento direto até a Imigrantes, Prefeitura e Dersa assinaram convênio para a obra, num trecho de 4,5 quilômetros. A Prefeitura fará a desapropriação de imóveis e a remoção de favelas. A Dersa vai elaborar o projeto viário - ainda em estudo e sem data definida para licitação.

{.....}  
copyleft - todo e qualquer material desse site é de livre distribuição e reprodução desde que não seja para fins comerciais e ou político

Divulgar



Credit: Free Drupal Themes | Cheap web design services

- Do blog da prefeitura: Ata da primeira reunião do Grupo de Gestão da OUC Água Espraiada – Prefeitura de São Paulo:

**GRUPO DE GESTÃO DA OPERAÇÃO URBANA  
CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA  
ATA DE REUNIÃO N° 01/2003**

Aos vinte e sete dias do mês de março do ano de dois mil e três, no auditório do vigésimo sexto andar do Prédio Martinelli, sito à Rua São Bento, 405 - Centro, São Paulo/SP, realizou-se a Primeira Reunião do Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, cujos membros foram regularmente convocados através de correspondência acompanhada da respectiva Ordem do Dia, da proposta da Coordenadora de Regimento Interno, da Lei Municipal n° 13.260, de 28 de dezembro de 2001, e do Decreto Municipal n° 42.896, de 21 de fevereiro de 2003. A Reunião iniciou-se às dezoito horas e vinte e cinco minutos, presidida pelo representante da Coordenadora, Sr. Antônio Carlos Réa, Vice-Presidente em exercício da EMURB, com a presença de todos os seus Membros, que assinaram a lista de presença que segue anexa à presente. Iniciados os trabalhos, o Grupo deliberou por unanimidade aprovar a Proposta de Regimento Interno para o Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, apresentada pela Coordenadora, que segue anexo a esta. Na sequência, foram expostas por convidados as seguintes matérias: I) Principais características/histórico da Operação Urbana Água Espraiada: proferida pelo Arquiteto Horácio Calligaris; II) CEPAC: proferida pelo Dr. Julian; III) Ação Civil Pública objetivando a declaração da ilegalidade/inconstitucionalidade da Lei Municipal n° 13.260, de 28 de dezembro de 2001: proferida pela Dra. Suzana Soares; IV) Repercussões no Meio Ambiente: proferida pelo Arquiteto Paulo Giaquinto. Retomando as deliberações, o Grupo decidiu, em relação à proposta de prioridades da Coordenadora: a) Complexo de pontes do Real Park: aprovar por unanimidade; b) Habitações de interesse social: aprovar por unanimidade; c) Ampliação de áreas verdes: aprovar por unanimidade; d) Elaboração dos projetos relativos ao Plano de Intervenções: aprovada por unanimidade com prioridade nas intervenções em habitações de interesse social em áreas onde já houve a construção da Avenida Água Espraiada e ao longo de todo o leito do Córrego Água Espraiada. Aberta a palavra aos presentes, inscreveu-se para manifestação, pela ordem: 1) Sr. Cláudio Bernardes, o qual: a) solicitou esclarecimentos sobre o prazo de colocação dos CEPACs em circulação no mercado, recebendo a informação do palestrante de que a oportunidade depende de prioridades administrativas; b) sugeriu três encaminhamentos para deliberação: I) proposta de contratação de estudo jurídico de renomado doutrinador sobre a possibilidade de prevalecer a improcedência da Ação Civil Pública - aprovada por unanimidade; II) eleição de comissão para conversar com o Ministério Público para retirar/desistir da Ação Civil Pública - aprovada por unanimidade a expedição de convite ao representante do Ministério Público para comparecer perante o Grupo e discutir a questão objeto da Ação Civil Pública; III) eleger comissão para conversar com o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e requerer a antecipação do julgamento da Ação Civil Pública - aprovada por unanimidade para se realizar após a conversa com o representante do Ministério Público; 2) Sr. João Freire D'Ávila Neto, o qual solicitou esclarecimentos sobre a regulamentação dos CEPACs pela Comissão de Valores Mobiliários, recebendo a informação do palestrante de que a regulamentação da circulação e liquidação, se ocorrer, será rápida dada a agilidade da CVM; 3) Sr. Antônio Marcos Dória Vieira, o qual solicitou do representante da Coordenadora agilidade na colocação dos CEPACs no mercado; 4) Sr. Jânio Ribeiro Coutinho, o qual solicitou esclarecimento sobre a possibilidade de utilização do CEPAC como pagamento de indenização aos moradores de áreas de risco ou favelas que venham a ser removidos, recebendo do palestrante a informação de que, segundo seu entendimento, não existe essa possibilidade; 5) Sra. Regina Monteiro, sugeriu o encaminhamento à deliberação da priorização das intervenções nas áreas onde a Avenida Água Espraiada já está construída, especialmente em relação às habitações de interesse social, a qual foi aprovada por unanimidade. Ninguém mais solicitando o uso da palavra e esgotadas as discussões, o Sr. Coordenador encerrou os trabalhos, às vinte horas e vinte minutos, seguindo-se à lavratura da presente Ata, que segue assinada pelos Membros presentes e por mim, Adela Duarte Alvarez, que redigi e digitei esta Ata.

- Parte inicial da Ata da 27ª reunião do Grupo de Gestão da OUC Água Espraiada – Prefeitura de São Paulo:



ATA DA 27ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO DE GESTÃO DA OP. URB. CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA  
REALIZADA EM 18/09/2012 – 15:00 HORAS  
Rua Libero Badaró nº 504 – 10º andar / EDIFÍCIO MARTINELLI

#### REPRESENTANTES PRESENTES

##### 1. SÃO PAULO URBANISMO – SP-URBANISMO

DOMINGOS PIRES DE OLIVEIRA DIAS NETO – Representante Suplente

##### 2. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

JOSÉ GERALDO MARTINS DE OLIVEIRA- Representante suplente

##### 3. SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – SEHAB

ELISABETE FRANÇA – Representante Titular

##### 4. SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE – SVMA

ANDRÉ GOLDMAN – Representante Suplente

##### 5. SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS

MARIO ROBERTO CREVATIN – Representante Suplente

##### 6. SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES – SMT

##### 7. SP/SA – SUBPREFEITURA DE SANTO AMARO

DOUGLAS MARNEI RAGGI GAMERO – Representante Titular

##### 8. SP/JÁ – SUBPREFEITURA DO JABAQUARA

RUI ROBERTO LEMOS DE ALMEIDA – Representante Titular

INDALECIA SERGIA ALMEIDA B. ESCUDEIRO – Representante Suplente

##### 9. APEOP – ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE EMPRESÁRIOS DE OBRAS PÚBLICAS

ANTONIO MARCOS DORIA VIEIRA – Representante Titular

##### 10. FAU/USP – FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO DA USP

BRUNO PADOVANO – Representante Titular

##### 11. IAB – INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL

EDUARDO A. DE PAULA SOUZA E GUIMARÃES – Representante Titular

##### 12. MOVIMENTO DEFENDA SÃO PAULO

CIBELE MARTINS SAMPAIO – Representante Suplente

##### 13. SECOVI – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e

Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo

EDUARDO DELLA MANNA – Representante Suplente

##### 14. ASSOSSIAÇÃO DE REPRESENTANTES DOS MORADORES DE FAVELAS

JOÃO DAS VIRGENS DA SILVA – Representante Titular

##### 15. UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA

GERONCIO HENRIQUE NETO – Representante Titular

#### CONVIDADOS E TÉCNICOS PRESENTES

ANTONIO CARLOS CINTRA DO AMARAL FILHO – SP. URBANISMO – CHG

FÁBIO TEIZO – SP. URBANISMO – SOU

VLADIMIR AVILA – SP URBANISMO DDG/GOU

ROSA MARIA MIRALDO – SP URBANISMO-DDG/SOU

PEDRO PEREIRA EVANGELISTA – SP OBRAS

CAROLINA MARTINEZ DOS SANTOS – SP OBRAS

EDLENE CARNEIRO DE SOUZA – CET/GPL

ANDREA CALIPAL – CONS. GESTOR SAUDE/COMISS DIREITOS HUMANOS

MARIA TEREZA DINIZ – SEHAB/HABI-G

NOEL MIRANDA DE CASTRO – SP JABAQUARA

PAULO UEHARA – MOV. DEFENDA SÃO PAULO

JOSÉ WUILSON WANDERLEI – JARDIM EDITE

SHEILA NASCIMENTO – FAVELA NOVA MINAS GERAIS

- Blog da Prefeitura de Porto Alegre



17/08/2007 **PLANEJAMENTO URBANO**

**CMDUA aprova Operação Urbana Consorciada na Lomba do Pinheiro**

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) aprovou, esta semana, a minuta do anteprojeto de lei que institui a Operação Urbana Consorciada da Lomba do Pinheiro. A elaboração da proposta contou **com a participação da comunidade, em reuniões que ocorreram na própria região**. É um novo instrumento urbanístico que procura incentivar, por meio de parcerias público/privadas, a construção de moradias de caráter social e a realização de melhorias urbanas na região, buscando, inclusive, a geração de emprego e renda.

Sua aplicação está prevista na Lei Federal nº 10.257 (Estatuto da Cidade) e será incorporada ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), que se encontra em processo de revisão. Independentemente desta medida, como destacou o secretário José Fortunati, a Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) já está propondo a realização de uma operação urbana consorciada, como projeto-piloto, em parte dos bairros Lomba do Pinheiro e Agronomia. "É uma região que vive um permanente conflito entre a necessidade de preservação ambiental e o alto grau de irregularidade de parcelamento urbano, embora tenha um grande potencial empreendedor", disse o secretário.

Com a aprovação do CMDUA, a proposta será encaminhada ao prefeito José Fogaça, a quem caberá o envio de um anteprojeto de lei à Câmara de Vereadores. Caso seja aprovada, será a primeira operação deste tipo realizada na Capital e poderá servir de modelo para outras regiões da cidade.

**O que é a Operação?**

Portal da Prefeitura do Município de Porto Alegre. Página desenvolvida pela PROCEMPA

- Pela Web: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo faz chamamento público para estudo urbanístico na área do Arco Tietê.

08/02/2013 10h41

**Arco Tietê**

*SMDU divulga chamamento público para estudo de viabilidade*

Para consultar os esclarecimentos sobre o chamamento público, clique aqui. Para consultar o conjunto de mapas, subsídios ao chamamento público, clique aqui.

A Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP, por intermédio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU, TORNA PÚBLICO o chamamento para manifestação de interesse na elaboração e apresentação de estudos de transformação urbana da área denominada Arco Tietê, conforme perímetro assinalado no Anexo I.

A proposição do Arco Tietê como uma unidade territorial se justifica na medida em que se apresenta como espaço de intersecção de dois eixos estruturantes do desenvolvimento urbano da cidade de São Paulo: as operações urbanas consorciadas Diagonal Norte e Diagonal Sul, previstas pelo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (art. 225 da Lei nº 13.430/2002), e o território do Arco do Futuro, que se propõe como novo eixo de estruturação do desenvolvimento urbano da cidade de São Paulo. O espaço urbano do perímetro do Arco Tietê contém relações complexas que articulam escalas urbanas e econômicas de abrangências do local ao regional, que devem necessariamente ser consideradas na análise deste território. Tem-se, como exemplo, um conjunto de projetos de mobilidade com interferência direta no perímetro considerado: o projeto implantação do Trem de Alta Velocidade (TAV), a cargo da Agência Nacional de Transportes Terrestres; o projeto de implantação dos trens regionais, sob responsabilidade da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM; a expansão da rede metroviária dentro do município de São Paulo, incluindo suas novas linhas e

estações da Companhia do Metropolitano e considerando inclusive possíveis diretrizes de enterramento das linhas; o plano de melhoramentos viários instituídos pelo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal 13.430/02) e dos Planos Regionais Estratégicos (Lei Municipal nº 13.885/04); a rede de corredores de ônibus municipais, a cargo da Secretaria Municipal de Transportes. Pode-se considerar outras propostas, relativas ao meio ambiente, como o plano de macro drenagem da bacia do Alto Tietê, a cargo do Governo do Estado de São Paulo.

Os estudos de viabilidade do Arco Tietê devem levar em conta a condição estratégica desse território, tanto no sentido do espaço intraurbano, quanto no macrometropolitano e regional, a fim de orientar um desenvolvimento urbano mais equilibrado do ponto de vista social, econômico e ambiental para a cidade de São Paulo. Neste sentido deve considerar como sendo quatro os setores prioritários para a elaboração dos estudos: 1. Econômico; 2. Ambiental; 3. Mobilidade e Acessibilidade; 4. Habitacional; que devem orientar elementos estruturadores da transformação urbana do perímetro considerado. O desenvolvimento dos estudos deve ainda observar a necessária inter relação entre os quatro setores destacados e apresentar um conjunto de conceitos que demonstre a viabilidade de estruturação do Arco Tietê, mediante: A. Modelo Urbanístico; B. Modelagem Jurídica; C. Estudos Econômicos e Modelagem Financeira; e D. Meios de Interação Social e Institucional. A complexidade de escalas de abrangência a serem abordadas nos estudos requer o desenvolvimento do trabalho em etapas visando o seu aprofundamento e detalhamento e, para tanto, o presente chamamento público de manifestação de interesse (PMI) contém duas fases para o seu desenvolvimento: a de estudos de pré-viabilidade e de estudos de viabilidade. Nos termos do Decreto n. 51.397/2010, os interessados em desenvolver os projetos e estudos do presente chamamento deverão realizar o seu cadastramento até o dia 28.02.2013, de acordo com o formulário do Anexo II do presente comunicado. Poderão participar da presente PMI pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, individualmente ou em grupo. Os objetivos e o escopo dos estudos a serem desenvolvidos na primeira fase da PMI, bem como todas as informações necessárias sobre o presente chamamento encontram-se disponíveis no Comunicado de Chamamento Público no 1/2013/SMDU.

Para dirimir dúvidas e encaminhar sugestões, envie um e-mail para [arcotiete@prefeitura.sp.gov.br](mailto:arcotiete@prefeitura.sp.gov.br)

- Comunicado de chamamento público - Anexo I - perímetro proposto para os estudos de viabilidade - Anexo II - modelo de pedido de autorização para realização de estudos - Ata da Reunião Aberta para Apresentação do Chamamento Público do Arco Tietê realizada no dia 26.02.2013 - Ata da 2ª Reunião Aberta para Apresentação do Chamamento Público do Arco Tietê realizada no dia 07.03.2013 - Ata de Reunião de Julgamento de Habilitação

- Copyright
- Expediente
- Fale Conosco

- Blog postado por profissionais e estudiosos, publicando a situação do planejamento e gestão urbanos na cidade de Fortaleza, Ceará, Brasil.

**SEXTA-FEIRA, 5 DE DEZEMBRO DE 2008**

#### **Audiência Pública discute a Operação Urbana do Riacho Maceió**

Audiência Pública, na Câmara Municipal de Fortaleza, na tarde do dia 02/12/2008, discutiu a Operação Urbana do Riacho Maceió. Com a presença de significativo número de vereadores, da população envolvida pelas proposições e pelos propositores e investidores. Desde 1998, que esta questão está em pauta de discussão em nossa cidade, mas muito deve ser esclarecido ainda.

A apresentação geral foi feita pelo Prof. Paulo Cesar de Souza Batista/ Coordenador Geral da Proposta que mostrou as desvantagens da situação atual daquela área e as oportunidades da realização da Operação Urbana Riacho Maceió.

Os questionamentos do Movimento Ambiental e da população em geral, foram sumariados pela Prof. Vanda Claudino Sales que mostrou claramente a tramitação irregular da proposição, que em nenhum momento foi discutida no COMAM/ Conselho Municipal do Meio Ambiente, que estranhamente não se reúne há quase dois anos. Além de outras verificações sobre a posição da Procuradoria Geral do Município, da SEINFRA/ Secretaria Municipal do Urbanismo e Infraestrutura e notadamente da SEMAM/ Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano que está totalmente alheia ao processo.

POSTADO POR JOSÉ SALES ÀS 10:02 

## 0 COMENTÁRIOS:

Postar um comentário

Postagem mais recente

Postagem mais antiga Início

Assinar: Postar comentários (Atom)

## INVENTÁRIO AMBIENTAL DE FORTALEZA

Notícias e comentários sobre o meio ambiente e os espaços públicos na cidade de Fortaleza

### AS DIRETRIZES DE DISCUSSÃO DESTE BLOG

Fortaleza, com seus quase 3 milhões de habitantes, é no presente, a quarta maior concentração urbana brasileira. Hoje, somos parte do seletto grupo das maiores cidades brasileiras, juntamente com São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Porto Alegre, Curitiba e Brasília.

Entretanto, um dos aspectos que mais nos destaca, além das dimensões urbana, ambiental, econômica, social e populacional, se refere a ausência de um Sistema de Planejamento e Gestão, que configura a nossa própria imperícia quanto a ordenar e estruturar o territorial municipal e assim planejar nosso futuro.

Somos a única grande cidade em todo o Brasil, no presente, que não possui um contexto de planejamento urbano e gestão, embora há 30 anos atrás, com a consolidação do IPLAM/ Instituto de Planejamento Municipal e instituição do Fórum Adolo Herbster para debates dos problemas urbanos, fossemos considerados pioneiros e uma das principais referências nacionais.

Este blog surge para debater a questão do meio ambiente e dos espaços públicos em Fortaleza, como mote para discussão do futuro da cidade.



{.....}

Dedicamos este blospot à cidade de Fortaleza e seu futuro sustentável.

## CREDITOS INVENTARIO AMBIENTAL

Arquiteto José Sales/ Concepção e Coordenação Geral. Arquiteta Marília Gouveia/ Coordenação Adjunta. Arquitetos Paulo Roberto Araújo/ Emanuela Rangel/ Pedro Cardoso Smith. Arquiteta/ Designer Gráfica Maira Roman Sales Costa. Socióloga Eliane Galhardi. Geógrafo Amancio Calland Sales Costa. Fotógrafo Daniel Roman. Engenheiros Florestais Eliseu Rossato Toniolo/ Mauro Ferreira Lima. Engenheiro Civil Luis Celso Pinto. Físico

Manuel Pereira da Costa. Biólogo Luís Gonzaga Sales. Estagiários Arquitetura/ Urbanismo Ana Paula Marinho/ Claryanne Ribeiro/ Larissa Menescal/ Laurentina Lélis/ Tiago Guimarães. Estagiários Biologia Marcos Nogueira/ Helena Aguiar. Pedagoga/ Estagiária Biologia Edilene Oliveira  
Técnicos Joviniano Mendes/ John Watson Menezes/ João Marcelo Costa/ Edson Saraiva/ Francisco Tarcísio Silva/ Valéria Vital.

**APOIO CONSULTIVO** Ibi Tupi Projetos e Consultoria

Geophoto Geoprocessamento e Sensoriamento Remoto

Grypho Engenharia e Representações

Intersat Imagens Satélite

Camera Um Imagens e Processamento



{.....}

## **PROJETO LEGFOR**

PROJETO LEGFOR 2002/2003

Revisão e Atualização da Legislação Urbanística do Município de Fortaleza

A necessidade da atualização periódica dos instrumentos legais de controle do uso e ocupação do solo urbano contidos na Legislação Urbanística Municipal e a obrigatoriedade de harmonização deste conjunto com a Lei Federal Nº 10.257, Estatuto da Cidade, recém promulgada em 10/07/2001, levou a PMF a empreender este programa de ação denominado PROJETO LEGFOR , durante os anos de 2002/2003, por sugestões de professores ligados ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo/ Centro de Tecnologia/ UFC.

Os resultados foram consolidados em um conjunto dos Anteprojetos de Lei afeitos a LUF/ Legislação Urbanística de Fortaleza/ VERSÃO 2003, encaminhados a verificação da própria PMF e em seguida da Câmara Municipal:

- PDDUA/ Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
- LUOS/ Lei de Uso e Ocupação do Solo/ Revisão
- COB/ Código de Obras e Posturas/ Revisão a Atualização
- CAM/ Código Ambiental de Fortaleza.

Outros resultados realizados foram:

- Atualização da Síntese Diagnóstica Municipal
- Indicativos ao PDT/ Plano Diretor de Transportes e Programa BID/FOR
- Indicativos para o PDS/ Plano Diretor de Saneamento Ambiental
- Indicativos para o PMHS/ Plano Municipal de Habitação Social, com ênfase para o Projeto MORAR NO CENTRO, conforme recomendações do PRAUC/ Programa de Recuperação de Área Urbanas Centrais/ Ministério das Cidades
- Recomendações para integração urbana de projetos estruturantes como METROFOR/

Ampliação do Aeroporto Internacional Pinto Martins/ Projeto COSTA OESTE e Projeto CMEF/ Centro Multifuncional de Eventos e Feiras de Fortaleza; empreendidos pelo Estado do Ceará

- Diretrizes para Áreas de Urbanização Prioritárias
- Diretrizes para implantação de ZEIS/ Zonas Especiais de Interesse Social e Regularização Fundiária
- Formatação das OUC/ Operações Urbanas Consorciadas verificadas para as situações do Centro/ Rio Pajeú e Entorno, Riacho Maceió, Orla Colonia/ Mucuripe, Corredor Francisco Sá, Complexo Logístico Aeroportuário Aeroporto Internacional Pinto Martins, Corredor Washington Soares

Além de recomendações à consolidação de um novo SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, recriação do IPLAM/ Instituto de Planejamento Municipal e fortalecimento dos instrumentos de informação, divulgação, mobilização e articulação:

- SIM/ Sistema de Informações Municipais
- FORUM ADOLFO HERBSTER
- Home Page do ESTATUTO DA CIDADE DE FORTALEZA

Anexo 02: Imagens das transformações urbanas com recursos obtidos através da Operação Urbana Consorciada Água Espriada na cidade de São Paulo.(fotos tiradas pela autora)



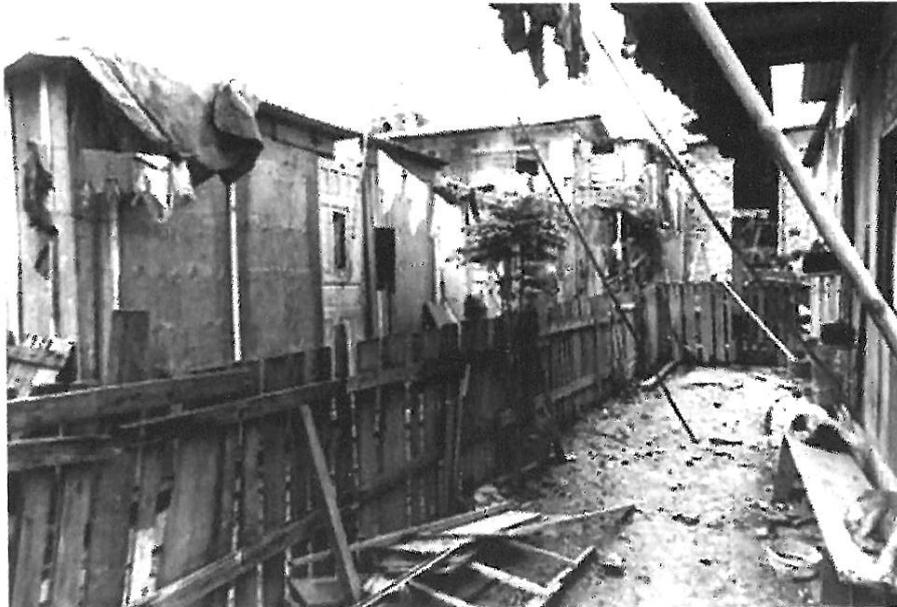
Ponte Estaiada e obras viárias da Operação Urbana Consorciada Água Espriada.SP



Habitções de Interesse Social – OUC Água Espraiada – SP  
( em maio de 2013)

Anexo 03 – Imagem das transformações urbanas em área de Operação Urbana Concertada em Porto Alegre - RS: fotos da publicação Cadernos de Urbanismo ano 1/nº 3 – Secretaria Municipal de Urbanismo da Cidade do Rio de Janeiro, Novembro/2000.

Foto: Banco de Dados da Prefeitura de Porto Alegre



*Moradias antes do reassentamento da população*

Foto: Banco de dados - Prefeitura de Porto Alegre



Ocupação irregular onde foi instalado um Shopping Center, a partir de operação concertada em Porto Alegre

Foto: Banco de dados da Prefeitura de Porto Alegre



Novas moradias para famílias reassentadas por operação concertada em Porto Alegre

Foto: Banco de Dados da Prefeitura de Porto Alegre



Vila Cristal: Casas construídas na operação concertada

**Anexo 04** – Quadros apresentados nos cursos de capacitação para líderes comunitários em áreas de risco na cidade de São Paulo – do Manual: *Promovendo a comunicação e a participação social e institucional no planejamento urbano*. Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da Cidade de São Paulo – SVMA – Prefeitura Municipal da Cidade de São Paulo e ICLEI – Brasil. 1ª ed., São Paulo, 2012.



## Anexo 05 – Síntese da Metodologia Holística, multidisciplinar e visão processual para obtenção de um ambiente de desenvolvimento sustentável – lecionada e aprendida na Maestria en Desarrollo Sustentable – FLACAM – nas classes de 2008-2009.

A seguir explicaremos a metodologia aplicada no presente projeto. Serão explicitados os conteúdos estudados nas classes da Maestria e apresentados na Monografia nº 1, O Paradigma Cultural da Sustentabilidade, de autoria da autora.

Se por um lado o método científico, baseado na lógica dedutiva ou cartesiana, ensejou uma era de grandes invenções tecnológicas para a humanidade, por outro lado, o mundo de abstração, de números, do setorialismo, do dirigismo, da hierarquia e das especialidades gerado pela economia capitalista e sociedade produtivista desencadeou um processo de deterioração no planeta, como nunca antes visto. Isto se deve porque os conceitos e teorias científicas são limitados, são descrições aproximadas da realidade, por isso, inoperantes para o contexto humano.

*“A sociedade começa a perceber que a seu redor há uma imensa quantidade de gente que não é livre, que vive na mais absoluta miséria.”* (PESCI, 2007). A desagregação social e cultural que desumaniza e destrói os grupos humanos faz com que as sociedades sejam chamadas à construção de um novo paradigma de desenvolvimento. Não mais aquele que desagrega os seres humanos, não mais aquele que vê os humanos como objetos de pesquisa da produtividade do capital. Mas sim, os homens como sujeitos e a economia, como objeto a satisfazer às necessidades humanas.

Para isto, faz-se necessário uma verdadeira mudança de mentalidade, a inversão para uma lógica ou pensamento analógico, ou seja, distante da lógica, e próximo da sensibilidade, da criatividade, da dignidade das pessoas e da diversidade. A necessidade de mudança carece que o método de Descartes seja substituído com urgência, para dar-se à humanidade a resposta da sustentabilidade.

Segundo PESCI, Rúben, o método holístico, sistêmico ou contextual é o único capaz de conduzir a compreender o mundo como um conjunto de organismos que se relacionam, e veio para se contrapor ao método cartesiano de visão do mundo e do ambiente. Para isto é necessário refundar o mundo para um lugar de iniciativas oposto ao mundo do dirigismo, um mundo de relações ao invés do sistemático, onde as relações sejam mais importantes que as coisas. Um mundo onde o melhor aluno é o que discute as ideias de seu mestre, o melhor ministro aquele que nega a autoridade suprema de seu presidente e discute seus princípios, o melhor empregado o que trás e defende ideias novas e não obedece cegamente ao patrão. Isto requer um mundo transdisciplinar, vez que a atuação pelo especialismo já não basta. Requer a compreensão holística da complexa realidade. É assim que precisam ser compreendidos e tratados os sistemas ambientais para que se tornem sustentáveis.

3.1. a) A representação dos sistemas ambientais. Os sistemas ambientais são abertos, descontínuos, evolutivos, imprevisíveis; recebem constantemente entradas e saídas e sofrem acontecimentos distintos.

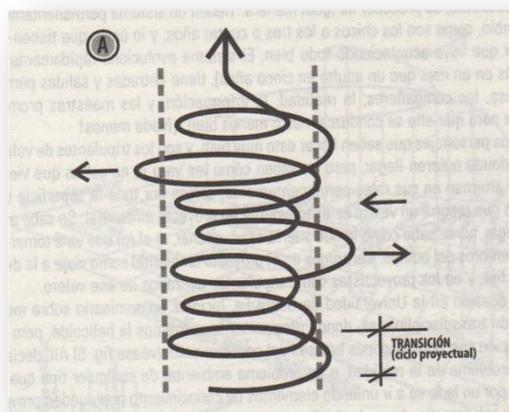


Figura 1A

Por isso, podem ser representados pela figura de um helicóide, que vai, permanentemente acontecendo, desde um ponto e tende a fazer uma trajetória cíclica e de baixo para cima, dependendo dos fatores relacionais e de fluxos de entradas e saídas que recebe. (figura 1 A)

Em alguns casos, entretanto, as helicóides podem vir a fecharem-se em si mesmas quando o sistema se nega a receber, entradas renovadoras. Este sistema tende a morrer (figura 1B).

Se, pelo contrário, o sistema não tem uma mínima estrutura que vá conduzindo pedagogicamente o processo, que dê uma continuidade e acumule o conhecimento, poderá dispersar-se, chegando a um caos permanente (figura 1C).



Figura 1B



Figura 1C

Segundo Pesci, o projetista precisa colocar-se frente ao sistema de uma maneira isomorfa ou interativa com seus fatores ou elementos a governar. E faz a comparação do projetista com uma professora de jardim de infância e também com os velejadores que sabem onde querem chegar, mas não sabem que ventos vão ter que enfrentar no percurso. Compara este percurso com um projeto ambiental.

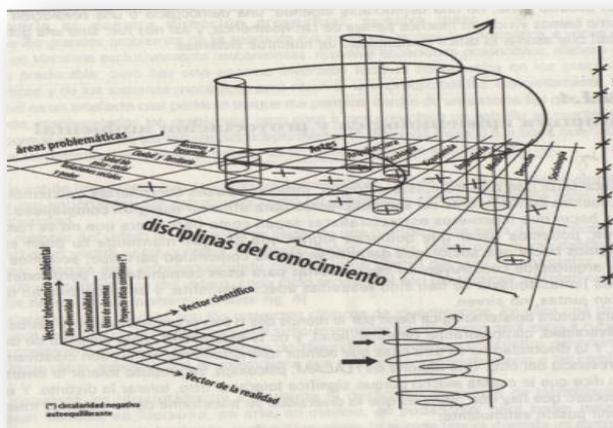


Figura 2A (Pesci, Rúben,(2007)

A representação helicoidal pode ser utilizada inclusive tridimensionalmente sobre, por exemplo, uma matriz que cruza as diversas disciplinas do conhecimento com as áreas problemáticas de um determinado caso (figura 2A). Então teremos três vetores: o da realidade (áreas problemáticas); o científico (disciplinas do conhecimento como, engenharia, medicina, ecologia, sociologia e direito) e finalmente o vetor telenômico ambiental, que será representado pela helicóide. Este gráfico tridimensional dará a “dimensão evolutiva” da situação ambiental sempre devendo levar-se em conta a constante mudança histórica da realidade. É a representação de difíceis sistemas complexos, os quais historicamente, até hoje, só têm conseguido ser governados por distintas modalidades de dominação absoluta (governos totalitários, fascismos corporativos, monopólios econômicos). Neste contexto é que os grandes eixos econômicos são quem ditam as regras da globalização, em seu

favor. O grande desafio hoje, para contrapor a dominação é a adoção de uma política de governo que assuma democraticamente a sistemática complexidade da realidade.

### 3.1.b) A sociedade de fluxos cíclicos.

A sociedade contemporânea sempre teve a característica de funcionar através de fluxos lineares. Nestas associações insustentáveis os dejetos não se reciclam: extraem-se os recursos que se necessita da natureza, pagando-se muito pouco, se os transforma, consome e joga-se no lixo o que sobra. Esta visão sincrônica e linear também se procede com os seres humanos. As pessoas também são descartadas quando não servem para o consumo.

Na sociedade de fluxos cíclicos que se contrapõe à de fluxos lineares, quem extrai os recursos que a natureza fornece deve pagar muito caro por estes recursos, posto que eles sejam finitos se nada se fizer para reciclá-los.

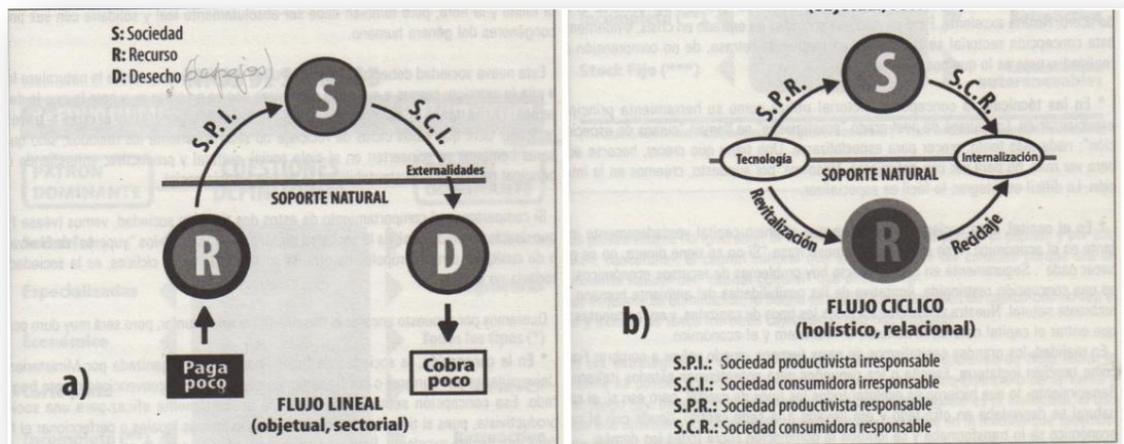


Figura 2B (Pesci, Rúben, 2007)

No direito ambiental brasileiro temos o que se chama Princípio do Poluidor-Pagador pelo qual, aquele que se utiliza indevidamente dos bens da natureza, paga proporcionalmente ao dano causado, sendo que em alguns casos, deve recolocá-los na natureza à título de reparação, o que nem sempre, infelizmente, é possível!

E não é só na questão produtiva que é preciso reciclar. Na sociedade de fluxos cíclicos o paradigma de sustentabilidade pressupõe que todos os valores culturais, sociais e éticos de uma sociedade sejam recuperados em face de alcançar a justiça social.

Na visão de Pesci, o desenvolvimento sustentável tem a sua própria definição nas sociedades de fluxos cíclicos, uma vez que se baseiam em ecossistemas renováveis, como unidades de produção. Um território, uma cidade ou uma nação deve ser modelada em curto, médio e longo prazo dentro de uma visão holística.

A sociedade de fluxos cíclicos atua em processos complexos, diversificados e de relações ou interfaces, conceito este que fica oculto no pensamento positivista cartesiano. Estas relações ou interfaces ambientais funcionam nos sistemas, como uma cidade, por exemplo, em rede e de acordo com os fluxos de matéria, energia e informação.

Para entender o funcionamento do sistema ambiental, a metodologia de diagnosticar os seus conflitos e suas potencialidades, dentro do pensamento relacional mostra-se como uma importante maneira para se chegar às soluções criativas e superadoras.

### 3.1.c) O pensamento sistêmico ou contextual

O que é denominado parte na visão mecanicista, no pensamento contextual é somente um padrão dentro de uma rede de relações inseparável. O universo é uma rede dinâmica de acontecimentos inter-relacionados. (fig.3)

Não há hierarquia, nem ordem de importância na estrutura em rede: todas as partes se inter-relacionam e são fundamentais.

O pensamento sistêmico ou contextual é sempre processual e tem como característica a auto-regulação, operar-se em sistemas abertos e com retroalimentação.

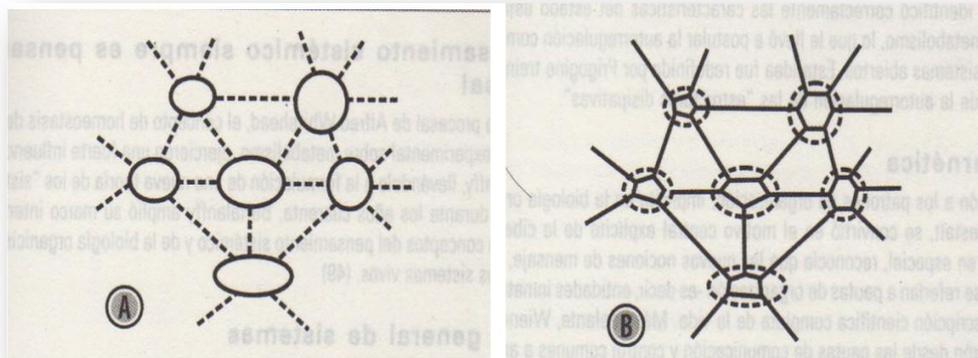


Figura 3

### 3.1.d) A construção do projeto de sustentabilidade ambiental

Um projeto ambiental de sustentabilidade é sempre um processo de construção que se utiliza de um pensamento analógico, permeado das “facetas mais sensíveis do intelecto, a memória, os sentidos, o reconhecimento histórico e a capacidade de comparação para conhecer a dimensão complexa da realidade”.

“Os processos de percepção complexa da realidade e de síntese para captar suas relações essenciais, são antes de tipo analógico que digital” (8). Contemplam a riqueza do saber do óbvio.

As premissas do projeto constituem o aporte ideológico para seu desenvolvimento. Neste trabalho o contexto histórico, o processo de revisão paradigmática e o processo epistemológico com a mudança conceitual no Brasil, ou seja, todo o marco conceitual desenvolvido nos dois primeiros capítulos constitui o ponto de partida para o projeto. A participação social consubstanciará o saber popular, considerando-se a construção dos saberes na produção do projeto. É o que dará a legitimidade ao projeto.

ATORES + AUTORES

O processo projetual da sustentabilidade é constituído por três componentes metodológicos:

1º ) PERCEPÇÃO  
2º ) INTERFACES  
3º ) PADRÕES

1º passo: A percepção do projetista, primeira fase metodológica do projeto, deve conduzi-lo à identificação dos conflitos e potencialidades, dentro do contexto do projeto. Nesta identificação, que é de extrema importância para o seu desenvolvimento, são importantes os seguintes fatores:

1. Empresa projetual autorizada;
2. Capacidade de enamorar-se do projeto;
3. Saber (e compreender) o comportamento social;
4. Equipe de projeto legitimada: de confiança;
5. Potencialidade relacional entre os atores e os autores do projeto;
6. Legitimação sócio-política do projeto;
7. Sustentabilidade técnica, econômica e legal.

2º passo: São as interfaces. Definem-se interfaces de um projeto ambiental como um ponto de encontro ou superposição de sistemas distintos, através do qual acontecem os múltiplos canais de inter-relações, capazes de conter intensos fluxos de matéria, de energia e de informação. Este conceito é de grande valor analítico e operativo nos estudos de áreas urbanas e territoriais complexas.

Sintetizando, pode-se dizer que “interface é o espaço de transição entre geossistemas distintos” onde, mais das vezes, uma zona de grande diversidade que pela luta organizada pela

preservação dos nichos ecológicos, torna-se mais importante que as faces do seu próprio sistema. Se, no entanto, não houver esta organização social contra a agressividade, o resultado é a depredação e degradação dos elementos da natureza chegando-se a um território completamente devastado. Nestes pontos de interfaces é que se pode verificar as maiores ou as menores conflitualidades, ou as maiores ou as menores potencialidades nos ambientes urbanos e determinar-se analiticamente sua graduação, com o fim de projetar uma solução operativa projetual.

Entretanto, para chegar-se às interfaces é preciso que se reconheça e caracterize três elementos do contexto em que se vai atuar, quais sejam:

- a) Definição do espaço projetual próprio do projeto; espaço territorial.
- b) Definição do subsistema decisor: é identificar dentro do contexto eleito, dentre os conflitos e potencialidades identificados, qual ou quais os elementos que está provocando o desajuste mais evidente e mais multiplicador: os que mais alteram e os mais alterados.
- c) Identificação do tema gerador: é saber, a partir da identificação anterior, qual o ponto (de onde se fazer a alavanca) para, prioritariamente, começar a superar os conflitos ou potencializar as potencialidades antes já identificadas. É um exercício muito rico e de importância decisiva no processo projetual.

3º passo: São os padrões ou o desenho da morfogênese. Padrões <sup>(56)</sup> podem ser definidos como *“unidades de comportamento e ambiente ou unidades de comportamento situado, no sentido de operações típicas, repetidas e previsíveis de funcionamento e habitat, que ocorrem de certa maneira e em certos lugares e não em outros”*(Barker, Roger, 1969). <sup>(57)</sup>

Desenhar a morfogênese é dar a forma ou produzir a formatação, a partir do complexo conjunto informativo que já se tem. Para se ter um bom resultado, certamente não poderá ser processado através de uma racionalidade técnica, dedutiva, linear, setorial, superficial e com modelos standards e preconcebidos, como até hoje se tem feito.

A proposta projetual da sustentabilidade deve se dar a partir daquela complexidade informativa existente; chegar-se à forma concreta das ideias, convertendo-as em iniciativas e projetos de fato. Tudo através do processo cíclico sistêmico, da reflexão crítica transdisciplinar (hermenêutica), da compreensão derivativa (a partir da incerteza e do caos) dos problemas e soluções.

É preciso, ainda, considerar-se o fator “tempo” como um condicionante projetual; uma vez que, pela grande mobilidade em que se apresenta uma sociedade, principalmente as que habitam uma grande cidade, se passar muito tempo sem se chegar a uma solução projetual efetiva e concreta, podem os elementos informativos ter sofrido uma alteração tal, que já não informam mais a realidade, não valendo mais para análise e soluções ao caso concreto.

A forma de gestão é a última etapa do projeto que deve fornecer os respectivos indicadores para a avaliação de resultados, uma vez que, sem que isto ocorra podem ficar comprometidas a própria executividade e colocação do projeto em prática. De nada terá valido um projeto ambiental sem que se o coloque na forma concreta. Ele precisa acontecer e com uma boa gestão, uma vez que se trata de um processo.

O quadro abaixo propõe algumas mudanças de destrezas ou habilidades que podem ser utilizadas pelo profissional ou equipe profissional projetista com a tarefa transformadora, no sentido de construir direções de superação aos desafios.

Componentes do Processo Projetual	Destrezas
Premissas	Passeio/Conversaço
Participação Social	Indicações
Conflitos e Potencialidades	Entrevistas chaves
Definição do Espaço Projetual	Mapas Conceituais

<sup>(56)</sup> Accattoli, Omar (1995). *In* Proyección Ambiental, “Cap.VI,4:Patrones”, Documentos Ambiente nº 2, Série: Desarrollo Sustentable, Editorial Fundación CEPA, La Plata, Argentina, op.cit. *in* Pesci, Rubén, Pesci, Lucia e Pérez, Jorge *in* Proyectar La Sustentabilidad, Ed.CEPA, Nov.2007, Buenos Aires, Argentina, p. 150 (traduzido para a língua portuguesa).

<sup>(57)</sup> Barker, Roger, (1969). *In* Ecological psychology, apuntes inéditos, citado por Accattoli, Omar *In* Pesci, Rubén, Pesci, Lucia e Pérez, Jorge *in* Proyectar La Sustentabilidad, Ed.CEPA, Nov.2007, Buenos Aires, Argentina, p. 150 (traduzido para a língua portuguesa).

Subsistema Decisor Tema Gerador Morfogêneses	Mapas Conceituais Matrizes Ecoforma e Socioforma
Sustentabilidade Técnica Econômica e Legal	Marco Lógico
Legitimação da Equipe Projetual Legitimação Sócio-política do Projeto Sustentabilidade do Processo Projetual no Tempo	Tempo Forma Formas de Gestão

Quadro proposto pelo corpo técnico do Curso de Mestrado do FLACAM – 2008.

Destacamos algumas destas destrezas:

MAPAS CONCEITUAIS. Também chamados diagramas de relações são a descrição gráfica das relações entre os diversos conteúdos de uma unidade de aprendizagem (fig.4).

Segundo Fritjov Capra, os conceitos e teorias científicas são limitados, são descrições aproximadas da realidade. Por esse motivo os sistemas complexos não podem ser calculados e sim, mapeados:

*A investigação tem demonstrado que a aprendizagem visual é um dos melhores métodos para ensinar as habilidades do pensamento: as técnicas baseadas na aprendizagem visual – métodos gráficos de trabalhar com ideias e de apresentar a informação – ensinam aos estudantes a pensar com clareza, elaborar, organizar e priorizar a nova informação. Os diagramas visuais revelam modelos, inter-relações e interdependências e estimulam também o pensamento criativo e o pensamento crítico (PESCI, Lucia, 2007). (58)*

Os mapas conceituais, dentre outras, tem as seguintes vantagens na representação da realidade: por oferecerem uma representação espacial dos conteúdos, ajudam a memorização, melhoram a aprendizagem, a sedimentação dos conteúdos, melhoram a capacidade de solução dos problemas por parte dos atores, representam corretamente a estrutura e inter-relação das ideias; entre os atores lhes capacitam à análise crítica, a assimilação de uma situação/problema, assim como, facilitam a discussão do tema pelos líderes do projeto.

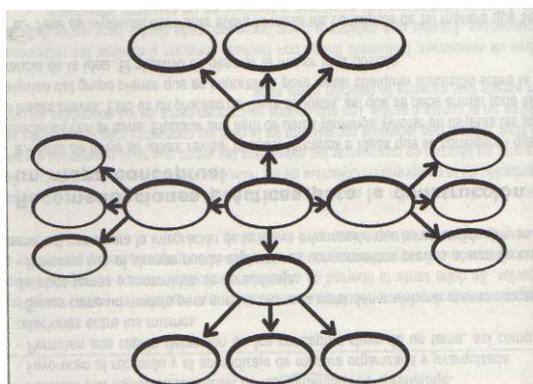


Figura 4

MATRIZES. As matrizes são importantes ferramentas metodológicas para análise dos conflitos e potencialidades, os hierarquizando, a fim de realizar o diagnóstico do caso estudado e chegar-se a identificar os subsistemas decisores e os temas geradores mais convenientes à solução dos conflitos. Nas matrizes, os dados são dispostos de forma ortogonal e se fazem leituras horizontal e vertical. Nos pontos de confluência entre ambos atribui-se uma valoração, esta previamente determinada pelo projetista, de 0 a 3, por exemplo, que determinará o quanto um fator afeta ou incide sobre o outro. Pode-se fazer matriz de conflitos por conflitos, potencialidades por potencialidades,

(58) Pesci, Lucia. In Pesci, Rubén, Pesci, Lucia e Pérez, Jorge in *Proyectar La Sustentabilidad*, Ed.CEPA, Nov.2007, Buenos Aires, Argentina, p. 196. (traduzido para a língua portuguesa).

conflitos por potencialidades e potencialidades por conflitos. Delas podem-se tirar conclusões parciais da análise da realidade, possibilitando um maior aprofundamento.

Valoração: Incidência  
Baixa=1; Nula=0;

Alta= 3; Média=2;  
 $\Sigma$ =somatório.

	<b>a</b>	<b>b</b>	<b>c</b>	$\Sigma$
<b>x</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>y</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
<b>z</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>7</b>
$\Sigma$	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	

Figura 5

#### ECOFORMA E SOCIOFORMA - MORFOGÊNESES:

Ecoforma sustentável se refere a três aspectos, a saber: o sistema de unidades naturais a proteger, os fluxos de matéria e energia e o habitual sustentável, sendo este último preocupa-se em formular idéias que propiciem o manejo das densidades do uso do solo (agrupamentos ou verticalização das habitações de forma a racionalizar e diminuir a demanda de serviços); materiais e tecnologias que poupem energia ou deem mais salubridade ao habitat; produção de alimentos frescos em escalas condominiais com a proteção dos solos verdes e aquíferos.

Socioforma sustentável comporta os seguintes aspectos: a multipolaridade, ou seja, múltiplos focos de vida social ou subsistemas sociais com a criação de diversas interfaces dentro da diversidade urbana; o cultivo da urbanidade, com o fortalecimento dos pontos de convergência social, tanto sendo espaços construídos como espaços abertos (centros culturais, parques, ruas de encontro social); a permanência dos fluxos constantes de informação; a participação social como um processo democrático de legitimação às ações de transformação da cidade; a produção concertada da cidade, que significa a harmonização das operações e manejos urbanos através de um controle permanente e articulador de interesses e prioridades.

A proposta projetual de sustentabilidade deve estruturar-se conforme: a ecoforma localmente compatível e a socioforma socialmente desejável.

FORMAS DE GESTÃO: pode-se defini-la como o “processo de negociação social, institucional e econômica que instala um projeto na realidade” (PESCI, Rúben, 2007). Através da gestão o projeto deve continuar e alcançar seus fins de forma regulada. A gestão é uma etapa vital e criativa do processo projetual. A gestão envolve as formas legais, econômicas, políticas e institucionais e necessariamente o grupo social, ou técnico ou institucional, ou todos estes para a realização do projeto. Nesta etapa é essencial a participação democrática dos grupos sociais envolvidos para a realização do projeto, pois através de seus legítimos representantes, os grupos darão legitimidade na construção de consensos e nas negociações, nos momentos decisivos de colocar as ideias em prática. Em diversos projetos em que atuou o grupo projetual de FLACAM, as oficinas de projeção participativa têm sido o método de trabalho mais eficaz para a construção das soluções acertadas, uma vez que reunindo técnicos e representantes sociais e utilizando-se de uma forma interativa, diminui-se o risco de manipulações e interpretações capciosas, levando o grupo, ao final, à autoria conjunta da melhor solução.

Anexo 06: Folder do Seminário sobre o Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro – GERCO/SC que faz parte do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – Ministério do Meio Ambiente.

### SOBRE O PROGRAMA DE GERENCIAMENTO COSTEIRO

O Governo Brasileiro, visando o uso sustentável dos espaços litorâneos através do planejamento integrado de seus recursos, concebeu e implantou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), através da Lei Federal nº 7.661/1988, posteriormente regulamentada pelo Decreto Federal nº 5.300/2004.

O Gerenciamento Costeiro é o conjunto de atividades e procedimentos que, através de instrumentos específicos, permite a gestão dos recursos ambientais, de forma integrada e participativa, na busca pelo desenvolvimento sustentável com qualidade de vida para a Zona Costeira.

Em Santa Catarina o Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro (GERCO), iniciou em 1987. Nesta trajetória podem ser destacados dois momentos:

Em 1995, a realização do Diagnóstico Ambiental do Litoral de Santa Catarina, mediante convênio com o IBGE.

Em 1998, o projeto "Aplicação dos Instrumentos de Gerenciamento Costeiro nos Municípios da Península de Porto Belo e Entorno e da Foz dos rios Camboriú e Itajaí", mediante Convênio com a UNIVALI.

Recentemente, um passo definitivo para a institucionalização do GERCO/SC foi dado com a promulgação da Lei Estadual nº 13.553/2005, que institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), e do Decreto Estadual nº 5.010/2006 que a regulamenta e estabelece estratégias, metas e instrumentos para implantar o Programa no Estado.



**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO**  
ESTADO DE SANTA CATARINA

Diretoria de Desenvolvimento das Cidades – DCID

Informações:  
Fone: (48) 3215-1486  
www.spg.sc.gov.br  
(Desenvolvimento das Cidades/GERCO)

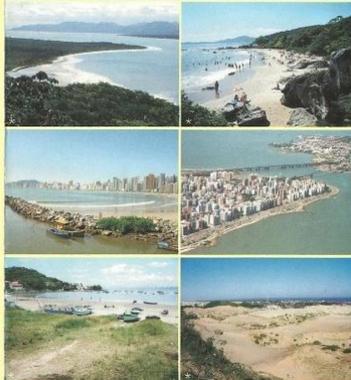


Apoio:

Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte

Ministério do Meio Ambiente  
Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

## Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro GERCO/SC



Implantação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro 2009



### O QUE SERÁ REALIZADO PARA IMPLANTAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO

**Abrangência territorial:**  
36 municípios costeiros organizados em 5 setores.

**Abrangência marítima:**  
12 milhas marítimas, compreendendo a totalidade do Mar Territorial Brasileiro.

**1ª FASE:**  
Até dezembro de 2009 serão elaborados para cada um dos cinco setores costeiros os instrumentos:

- I - Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro – ZECC
- II - Planos de Gestão da Zona Costeira – PGZC

**2ª FASE:**  
A partir de janeiro de 2010 serão implementados os instrumentos complementares do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC.

- III - Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro - SIGERCO;
- IV - Sistema de Monitoramento Ambiental - SMA;
- V - Relatório de Qualidade Ambiental - ROA;
- VI - Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima - Projeto Orla.

### COMO SERÁ REALIZADA A IMPLANTAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO

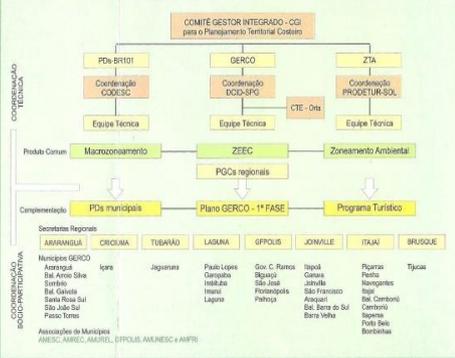
Para a elaboração da 1ª Fase do PEGC serão convocados:

- Representantes das 8 Secretarias de Desenvolvimento Regional e dos 36 municípios localizados na região costeira objeto do Plano.

Serão igualmente convidados a colaborar os representantes:

- da Comissão Técnica Estadual do Projeto Orla - CTE Orla e dos órgãos que a compõem (IBAMA, CEPISUL, IPHAN, Procuradoria Geral da União, Capitania dos Portos, EPAGRI, FATMA, CPPA, UFSC, UDESC, UNISUL, UNIVALI, UNIVILLE e UNESC);
- das Associações de Municípios (AMESC, AMREC, AMUREL, GPPOLIS, AMUNESC e AMFRI).

O PEGC deverá assegurar a participação da comunidade, organizada através da realização de Oficinas e Seminários Regionais ao fim de cada etapa.



### O GERCO DENTRO DE UM PROCESSO DE PLANEJAMENTO INTEGRADO

O Governo de Santa Catarina mediante o Decreto nº 1.591/2008 instituiu o Comitê Gestor Integrado para o Planejamento Territorial da Região Costeira - CGI que objetiva a integração, compatibilização e articulação das ações dos Programas de:

- I – Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro;
- II – Planos Diretores nos municípios impactados pela duplicação da BR-101, no Litoral Sul;
- III – Zoneamento Turístico Ambiental – ZTA no Litoral Norte.

O CGI estará composto pelos seguintes representantes:

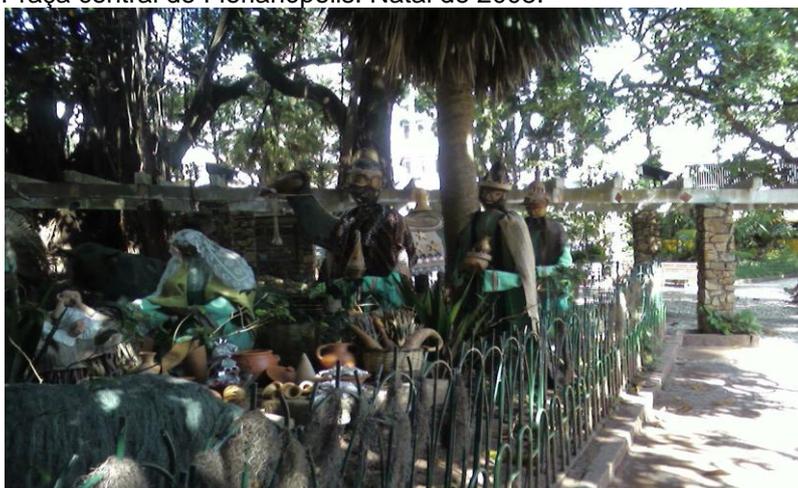
- Secretaria de Estado do Planejamento – SPG;
- Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte – SOL;
- Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – CODESC;
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável – SDS;
- Departamento Estadual de Infra-Estrutura – DEINFRA;
- Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural – SAR.

Anexo 07 – Imagens de Florianópolis (fotos tiradas pela autora)

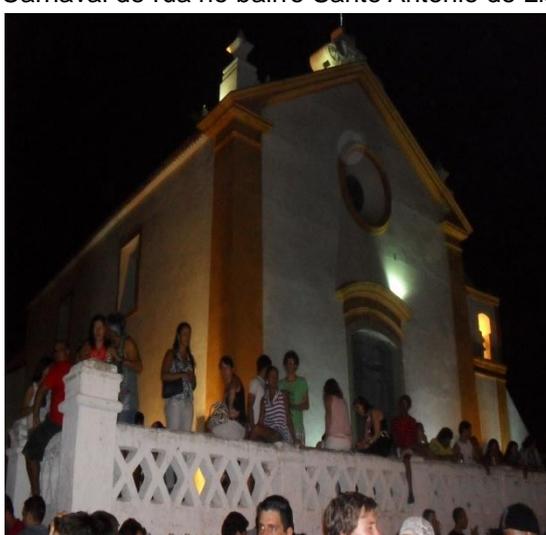
Igreja Matriz. Centro histórico de Florianópolis.dez.2008



Praça central de Florianópolis. Natal de 2008.



Carnaval de rua no bairro Santo Antonio de Lisboa.fev.2010



Praia do Campeche. Sul da Ilha. Abril de 2008.





Lagoa da Conceição. Paisagem urbana. nov.2012



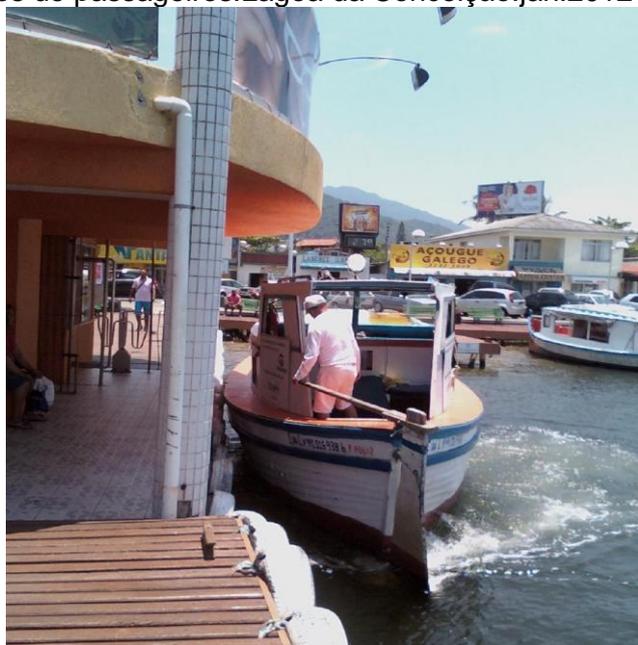
Lagoa da Conceição.vista da ponte.junho.2012



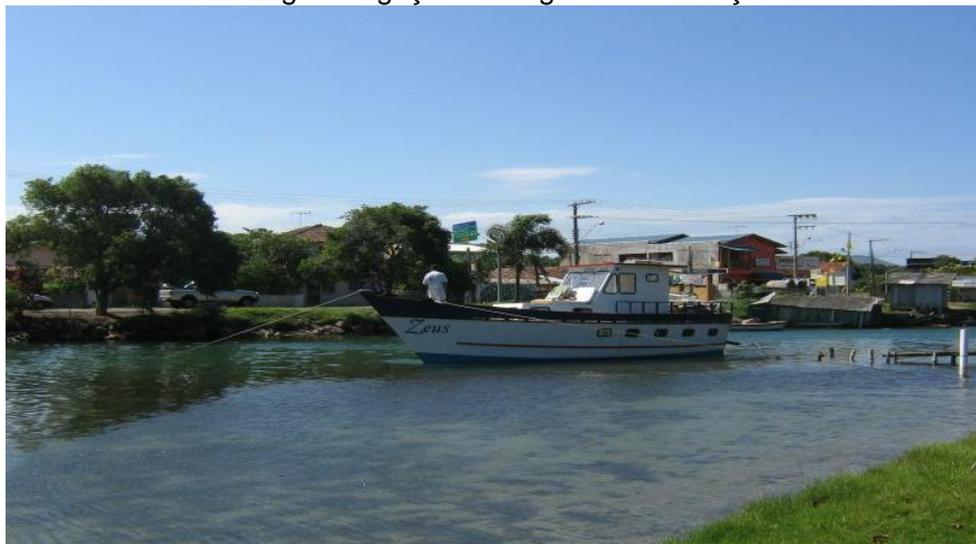
Avenida das Rendeiras.Lagoa da Conceição.2012



Ancoradouro.barcos de passageiros.Lagoa da Conceição.jan.2012



Canal da Barra da Lagoa – ligação da Lagoa da Conceição com o mar



Praia do Moçambique. leste da Ilha.



Norte da Ilha. Visto da Ponta das Canas. Julho.2011



Ao fundo: as praias de Cachoeira do Bom Jesus e Canasvieiras



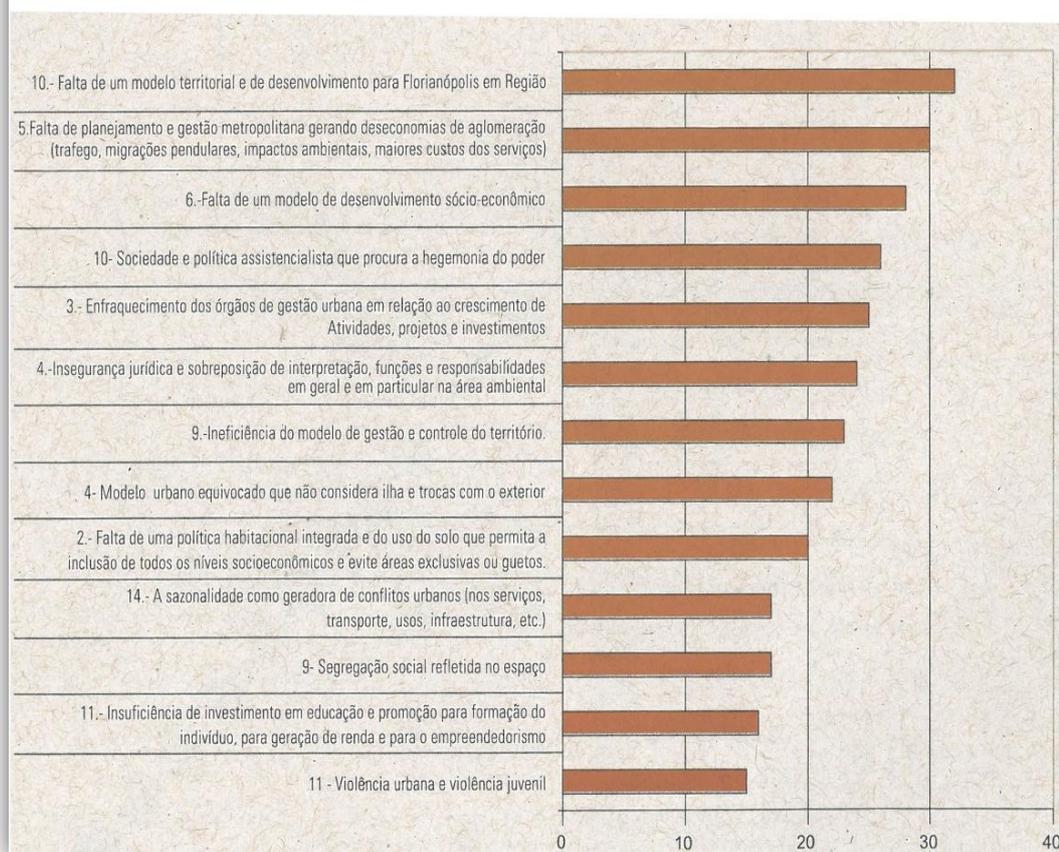
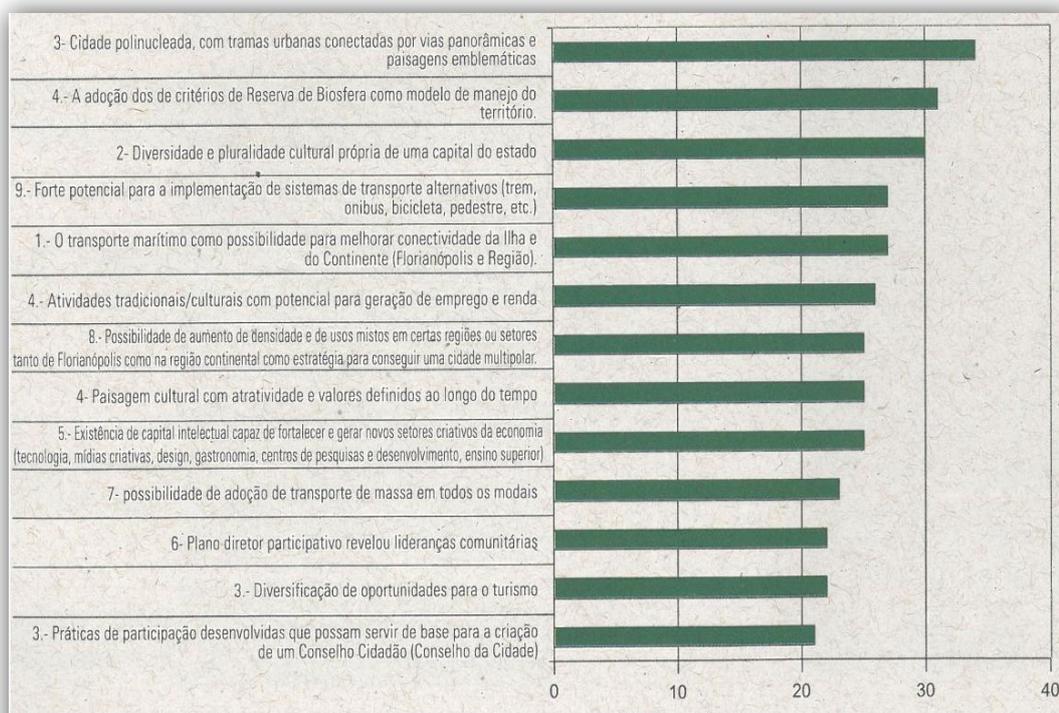
Ilha do Frances.em frente à praia de Canasvieiras.norte da Ilha.jan.2012

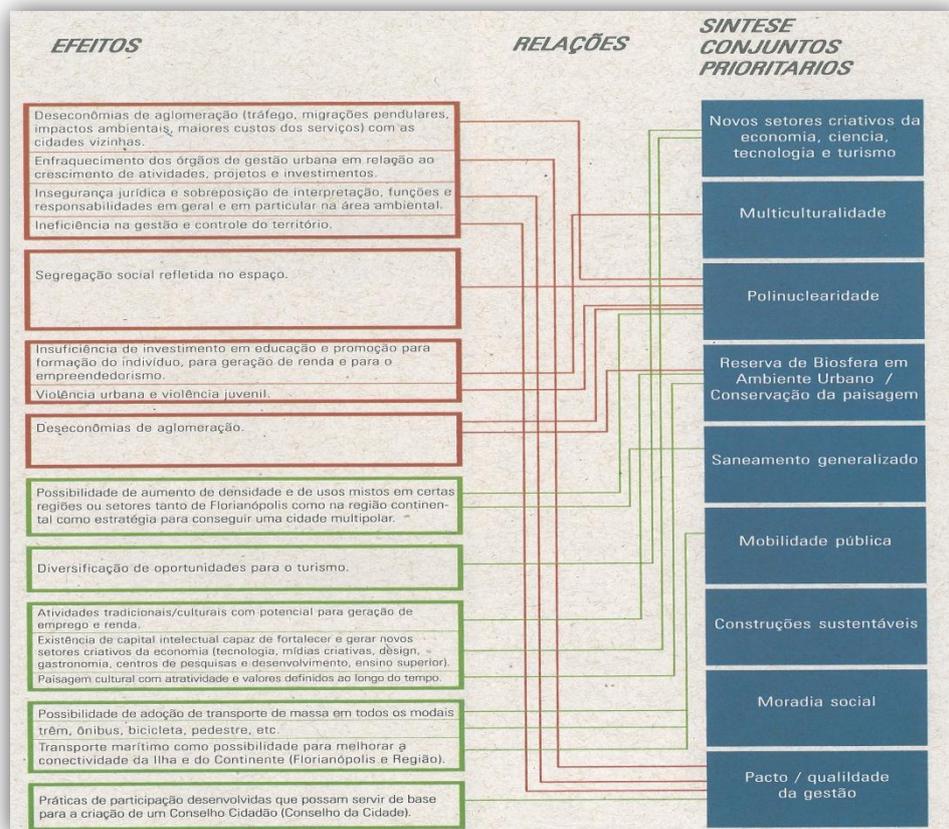
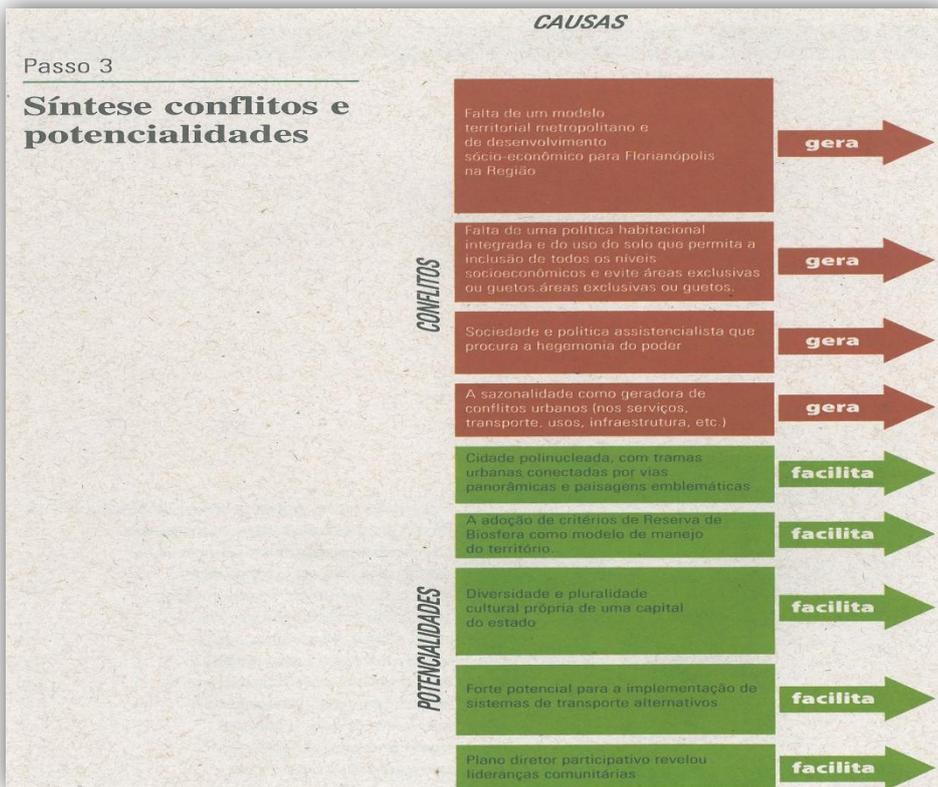


Costa da Lagoa - acesso somente por barcos ou trilhas- comunidade de pescadores mais antiga da Ilha. abril.2012.



**Anexo 08:** Graficos demonstrativos de conflitos e potencialidades da cidade de Florianópolis a partir de matrizes e síntese elaborados no seminário Floripa 2030.





Anexo 09 : Quadro resumo da **legislação em vigor no município de Florianópolis** com interferência direta ou indireta sobre a urbanização, definindo políticas ou normas de atuação. As leis, decretos, resoluções e portarias estão apresentadas segundo sua hierarquia, desde o nível federal ao municipal (IPUF).

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA OU COM REFLEXOS SOBRE A URBANIZAÇÃO

ASSUNTO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
Política Urbana	Constituição art.20, 182, 183 Lei 10257/01	Constituição art. 140, 141	Lei Orgânica art. 92
Política Ambiental	Constituição art. 5º, 20, 23, 225 Lei 6938/81 Lei 7804/88 Dec. 99274/90	Constituição art. 9º, 10, 181 a 185	
Meio Ambiente – Geral	Constituição art. 5º, 20, 23, 225 Lei 5179/87(Proteção Fauna) Lei 7681/88 (Gerenciamento Costeiro) 6902/81 (Estações Ecológicas) Dec. 99274/90 (Estações Ecológicas) Lei 9985/00 (Unidades Conservação) Lei 7347/85 (Ações Públicas) Lei 9605/98 (Sanções Penais)	Lei 5793/81(Proteção Ambiental) Dec. 14250/81 (Proteção Ambiental) LEI 10720/98 (Auditoria Ambiental) 11347/00 (Resíduos Sólidos)	
Recursos Hídricos	Constituição, art. 20, 23 Lei 9433/97 (Política) Dec. 24643 (C. Águas) Resol. CONAMA 020/86 Lei 7990/89 (Compensação) Lei 8001/90 (Compensação)	Constituição art. 8º, 9º Lei 5793/81 Dec. 14250/81 Lei 9748/94 (Política) Lei 10006/95 (Política) Portaria 24/79 (Classificação Rios) Lei 6739/85 (CERH) Lei 11508/00 (CERH) Lei 10644/98 (CERH) Lei 9022/93 (SERH) Resol. CERH 003/97 (Comitês de Bacias)	
Vegetação e Florestas	Constituição art. 23 Lei 4771/65	Constituição art. 9º, 10	

	Lei 5106/66 Lei 7754/89 Lei 7803/89 Lei 7875/84 Lei 99517/90 (Mata Atlântica) Resol. CONAMA 303/02	Lei 5793/80 10472/97 (Política) 10957/98 (Política) Decreto 14250/81 (Corte Vegetação) Resol. Conj. 01/95 (Corte Vegetação)	
Poluição Sonora	Resol. CONAMA 001/90		Lei 6938/81 Lei 4831/96
Patrimônio Histórico	Constituição art. 5º, 23, 24, 215, 216 Dec. Lei 25/37 Lei 378/67 Dec. 3.551/00 Lei 7505/86 (PRONAC) Lei 8313/91 (PRONAC) Dec. 1494/95 (PRONAC) Dec. 2290/97 (PRONAC) Lei 3924/61 (Sítios Arqueológicos)	Constituição art. 9º, 10 Lei 5846/80 Lei 9342/93 Lei 10929/98 (SEIC) Dec. 3604/98 (SEIC) Portaria 47/FCC/01	Lei 1202/74 Dec. 046/84 Dec. 270/86 De. 521/89 Lei 1815/82 (Incentivos) Lei 3659/91 (Incentivos) Lei 3987/93 (Incentivos) Dec. 040/90 (Incentivos)
Aeroportos	Constituição art. 21 Lei 7565/86 Portaria 1141/GM5/87 Portaria 669/DGAC/94		Lei 011/97
Participação Pública	Lei 10257/01		Lei 028/98
Perímetro Urbano	Lei 10257/01		Lei 001/97 Lei 040/99
Parcelamento do Solo	Lei 6766/79 Lei 9785/99 Lei 4591/64 (Condomínios)	Lei 6063/82 10957/98	Lei 1215/74 Lei 1455/78 (Condomínios)
Planos Diretores (Zoneamento)	Lei 10257/01		Lei 2193/85 (Baln.) Lei 001/97 (Sede) 100 Leis Pontuais
Planos Específicos			Lei 2217/93 (Jurerê) Lei 421/99 (P. Brava) Lei 3711/92 (B.Lagoa) Lei 3742/92 (P. Mole) Lei 3709/92 (Retiro)
Código de Obras			Lei 060/00
Código de Posturas			Lei 1224/74
Transito	Lei 9503/97 Resoluções CONATRAN 001/97 a 141/02		
Transportes Urbanos			Lei 033/99 Lei 034/99
Ciclovias			Lei 078/01

Fonte: Pesquisa Direta IPUF/2002

“Como se pode observar claramente no quadro acima, existe uma profusão de Leis sobre os vários aspectos da urbanização, havendo uma maior quantidade nos níveis federal e estadual. {...}  
Em termos mais gerais, o panorama legal pode ser também analisado sobre sua aplicabilidade na vida real, ou seja, confrontando-se a dicotomia entre as políticas institucionalizadas em Lei e seus resultados na

gestão da urbanização. O primeiro ponto a ser destacado é a quantidade excessiva de Leis nas esferas da União, Estado e Município, o que torna difícil até para especialistas conhecer e atender a todas as normas em vigor. {...}.

O segundo ponto está na competência concorrente que a União e o Estado possuem sobre política urbana, preservação ambiental, transportes e proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico, a qual anula em boa parte a competência privativa dos Municípios para o ordenamento de seu território.

Embora o Município detenha constitucionalmente o poder de decisão sobre a gestão da urbanização, na prática suas ações estão subordinadas em diversos aspectos à legislação Federal e Estadual. Este fator é mais marcante no caso da legislação ambiental e de patrimônio histórico-cultural, mas ocorre em grau variado em todos os aspectos considerados.

Duas consequências perniciosas decorrem dessa situação legal. Por um lado, se estabelecem conflitos de atuação, esborçando-se a repartição dos três poderes democráticos ao nível local e gerando-se casos em que o Executivo cria normas legais, o Judiciário licencia obras (ajustes de conduta) e o Legislativo decide os atos do Executivo.

Pode-se concluir assim que a complexidade legal do país não produziu no Município uma estrutura formal de decisão organizada mas, pelo contrário, tem gerado confusão, conflito e litígio, e induzido ao temor de assumir o exercício da autoridade.

Uma outra causa do excesso de legislação e dos contenciosos está na continua ampliação da abrangência de muitas leis, particularmente na legislação ambiental. A proteção de reservas ecológicas, por exemplo, começou com a área das reservas, depois passou a incluir faixas de proteção, áreas de transição e por fim zonas de amortecimento situadas a quilômetros de distância. Outro exemplo está no próprio Código Florestal, criado para proteger as matas do país, e em especial a Amazônia, e cujas normas foram tão detalhadas pelas Resoluções do CONAMA que hoje se aplicam a qualquer lote no interior de uma grande cidade. É óbvio que essas leis têm um escopo rural e não se prestam à utilização em zonas urbanas, porém sua aplicação cega costuma ser exigida pela Justiça.

Em decorrência, deve-se incluir no rol das más práticas tanto o excesso de legislação quanto sua hierarquização em detrimento do Município, e também a ampliação da abrangência da legislação ambiental. Essas más práticas têm reflexos negativos no crescimento econômico, que se torna lento e sem espaço e, ironicamente, na sustentabilidade ambiental, onde a regulamentação exagerada induz à destruição preventiva.”

(IPUF - Resumo Executivo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis. 2008; site: [www.planodiretorfloripa.sc.gov.br/](http://www.planodiretorfloripa.sc.gov.br/))

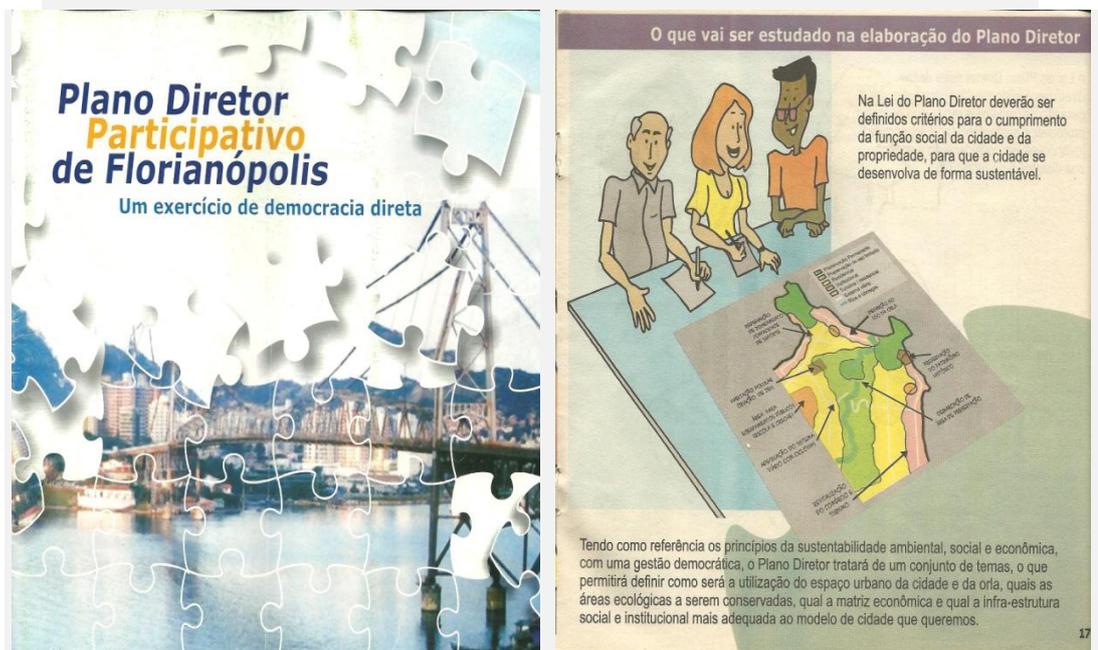
**Anexo 10 – Quadro de conflitos e potencialidades na cidade de Florianópolis, com vistas à criação e gestão das OUC, segundo a autora, a partir do acervo de dados obtidos até 2009 e da observação da realidade.**

Identificação dos conflitos e potencialidades	
<b>CONFLITOS</b>	<b>Institucionais</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Poder Executivo Municipal – falta vontade política para mudanças; órgãos pertencentes à Prefeitura sem articulação política praticam gestão clientelista e com desperdício</li> <li>2. IPUF – enfraquecido política e tecnicamente, sem estrutura para gestão das OUC</li> <li>3. Poder Legislativo-Câmara de Vereadores - omissa no processo.</li> </ol>
	<b>Participação social</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Falta organização/mobilização de iniciativa popular e de entidades da sociedade civil</li> <li>5. Desmonte dos núcleos gestores mantidos de 2006 a 2008 pelo Município</li> <li>6. Não há tradição de participação popular no poder decisório municipal.</li> </ol>
	<b>Fluxo de informações</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Inexistência de um sistema de geoprocessamento de dados e mapas</li> <li>8. Disponibilidade de dados e mapas aos cidadãos (rede de informações públicas)</li> <li>9. Falta de transparência na tomada de decisões.</li> </ol>
<b>Empreendedores</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Só vão ser atraídos para onde há interesse prévio do mercado imobiliário</li> <li>11. A maioria ainda desconhece ou não tem experiência com as OUC.</li> </ol>	
<b>Jurídicos / legais</b>	
<p>No Estatuto da Cidade verifica-se : 12. <u>imprecisão dos limites</u> de utilização das OUC;</p> <p>13. <u>indefinição de contrapartidas</u> - sem garantias de que as partes tenham participações equilibradas.</p> <p>14. Não há previsões de <u>sanções</u> pelo descumprimento das obrigações assumidas;</p> <p>15. Não há previsão de um <u>projeto urbanístico</u> para a área das operações deixando livre às definições em gabinete, consolidando privilégios.</p>	

<b>CONFLITOS</b>	<b>Espaço Projetual da projetista</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>16. Dificuldade de compreensão do complexo processo das OUC por parte dos atores</li> <li>17. Projetista autônoma não vinculada a órgão institucional ou empresa privada</li> <li>18. Dificuldade de aceitação do projeto (inversão da velha lógica paternalista) e da projetista.</li> </ol>
<b>POTENCIALIDADES</b>	<b>Espaço físico projetual: Florianópolis</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>19. Mobilidade: estrutura viária e transporte coletivo inadequados e deficientes (grandes distâncias e má administração)</li> <li>20. Equipamentos públicos de lazer, esportes, educação e cultura deficitários ou inexistentes em muitas zonas.</li> <li>21. Serviços básicos e de infra-estrutura: rarefeitos ou inexistentes quanto mais distante do centro histórico.</li> <li>22. Ocupações irregulares, em áreas de risco e de preservação, parcelamentos irregulares, estrutura fundiária 70% de posse – sem registro imobiliário</li> <li>23. Falta de fiscalização e convivência dos órgãos públicos pela irregularidade.</li> </ol>
<b>POTENCIALIDADES</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaboração do Novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, com participação popular – tem possibilidade de incorporar as OUC com diretrizes do Estatuto da Cidade.</li> <li>2. Pressão social das organizações sociais envolvidas na 1ª fase, para a concretização da nova lei urbanística.</li> <li>3. Desgaste político da Prefeitura e Câmara de Vereadores forçando-os a um posicionamento pela democratização da gestão.</li> <li>4. As OUC possibilitam viabilizar empreendimentos necessários, cuja inexistência hoje gera conflitos urbanos (itens 19 a 23), com os recursos das próprias OUC recolhidos ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.</li> </ol>

AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS COMO INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL – Pré factibilidade do Projeto –Maestria en Desarrollo Sustentable- FLACAM- 2009

**ANEXO 11:** Folhetos distribuídos pela Prefeitura chamando a população a participar da elaboração do Novo Plano Diretor:





**Anexo 12 – Diretrizes construídas pela sociedade – documento publicado com os resultados das demandas populares aprovadas na Audiência Pública de 03/07/2008 – IPUF e Prefeitura Municipal de Florianópolis.**

## O PROCESSO

O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis é o **movimento de trabalho** que inclui atores, etapas, ações, cronogramas, insumos técnicos, aprendizagens, produtos, sensibilização, mobilização, reuniões, bases territoriais, entidades, (oficinas, seminários, fóruns, jornadas, audiências), ajustes, contratações, democracia direta, representações distritais, representações sociais (Núcleo Gestor), comissões técnicas, instrumentos de trabalho (bases físicas distritais, mapas, geoprocessamento) etc. Esse processo começa com o imaginário de ser um movimento social de grande dimensão para construir um novo Plano Diretor. De fato vem sendo elaborado dentro de um **processo incondicionalmente aberto**, do ponto de vista territorial, e socialmente incluyente

## A ESTRUTURA

São 21 **bases distritais** instaladas e apoiadas, além de outras 60 informalmente funcionando. Nestas bases se fazem presentes **mais de 200 entidades comunitárias** onde acontecem discussões, análises e proposições de idéias e expectativas. Além das bases distritais, territorialmente distribuídas, há inúmeras entidades que se debruçam sobre "A Cidade que Temos" e "A Cidade que Queremos". São, portanto cidadãos, indiscriminadamente, que se sentam para discutir e apontar caminhos. São saberes populares que se associam ou se defrontam com saberes formais e acadêmicos com o mesmo objetivo: configurar um novo Plano Diretor para Florianópolis. É um movimento denso, social e culturalmente, para Florianópolis. São **mais de 4.000 cidadãos** que estão diretamente envolvidos neste processo pedagógico de educação da cidadania na compreensão da questão urbana. As representações distritais, aliadas aos representantes de entidades dos movimentos sociais, ambientalistas, econômicos, além de entidades públicas municipais, sob a **coordenação e apoio técnico do IPUF**, com assento no **Núcleo Gestor**, se envolvem sistemática e voluntariamente no processo coletivo de produzir o Plano Diretor.

## OS RESULTADOS

O movimento e a dinâmica do processo propiciou o levantamento de inúmeros questionamentos, sinalizou inúmeras proposições, que estão ordenadas em **demandas** (para a gestão continuada junto ao aparelho público municipal) e **diretrizes** (para as políticas públicas) notadamente àquelas voltadas aos temas: mobilidade, saneamento, infra estrutura, ambiente natural e urbano, desenvolvimento sócio-econômico e gestão democrática.

Os representantes distritais (eleitos em 2006, em audiências públicas) comandaram a programação dos **eventos distritais** (fóruns, seminários, oficinas, reuniões de programação) em quantidade superior a 1.000 ou média de 50 por distrito neste ano de trabalho, com o apoio técnico e material do IPUF, enquanto que os **representantes dos movimentos sociais, ambientalistas, de segmentos econômicos e de entidades públicas se reuniram**, quinzenalmente, para acompanhar e dividir responsabilidades do processo participativo e construção de proposições. As entidades por sua vez organizaram **seminários, fóruns, debates, jornadas e mesas redondas** para contribuir na análise de proposições do Plano Diretor.

O resultado de todo esse empenho se constituiu no conjunto de demandas e diretrizes, que foram o objeto de discussão e aprovação em audiências públicas distritais em dezembro de 2007 e primeiros meses de 2008.

## MOMENTO ATUAL

Tais diretrizes foram ordenadas e sistematizadas em oito módulos temáticos: **ambiente natural, uso e ocupação do solo, mobilidade, saneamento, infra estrutura social e urbana, geração de emprego e renda e gestão democrática**, e irão compor as diretrizes municipais a serem apresentadas na Audiência Pública Municipal do dia 03/07/2008, com início dos trabalhos às 19:00 horas, no Clube 12 de Agosto, Avenida Hercílio Luz, Centro de Florianópolis.

O movimento pelo Plano Diretor Participativo tem seus passos orientados pelos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade e vem ganhando densidade social crescente, esperando sempre adicionar e envolver novos cidadãos. **O novo Plano Diretor deve ser o instrumento que orientará todas as ações concretas de intervenção sobre o território municipal de Florianópolis**, independente do fato dessas ações serem pelos indivíduos, pelas empresas ou pelo setor público. Deve ser considerado como a representação do caminho, escolhido coletivamente, para a obtenção de um conjunto de objetivos ou políticas públicas de interesse superior, estabelecendo o referencial para que elas se integrem e conduzam a dois princípios fundamentais: desenvolvimento sustentável e democrático de Florianópolis.

O processo saiu das discussões dos problemas e está na fase das **apresentações das diretrizes** (objeto da Audiência Pública Municipal de 03 de julho próximo), devendo depois ir para a aprovação das diretrizes municipais, caracterização dos cenários, definição do macrozoneamento e do projeto de lei do Plano Diretor, que estruturarão a política de desenvolvimento municipal.

A identificação dos **cenários**: natural, urbano, da dinâmica econômica e demográfica, mobilidade, saneamento, do litoral e da gestão democrática são eixos básicos do perfil do desenvolvimento de Florianópolis. O **macrozoneamento** passa a ser a principal referência espacial e atua como elemento orientador das estratégias e demais instrumentos do Plano Diretor para todo o território do Município. Por isso o Plano Diretor extrapola o caráter exclusivamente normativo. O conteúdo do Plano Diretor não é um projeto de definição apresentado pelo Poder Público/IPUF à sociedade para discussão, mas um projeto de definição social, fruto de pactuação sócio-territorial, coordenado pelo poder público/IPUF, mas envolvendo todos os segmentos sociais. Está sendo elaborado, deverá ser implementado, monitorado, fiscalizado e revisto dentro desse processo de ampla participação, com certeza com conseqüências muito significativas e socialmente consentidas. Há um longo trabalho ainda por fazer e toda a contribuição continua sendo muito importante. Venham participar.

## Audiências Públicas Distritais



Pântano do Sul - 12/12/2007



Campeche - 13/12/2007



Rio Vermelho - 14/12/2007



Ingleses - 10/03/2008



Santo Antônio de Lisboa  
11/03/2008 e 14/05/2008



Cachoeira do Bom Jesus  
25/03/2008



Coqueiros - 01/04/2008



Pântano do Sul  
Núcleo Aberto - 10/04/2008



Rationes - 15/04/2008



Continente - 22/04/2008



Canasvieiras - 24/04/2008



Barra da Lagoa - 25/04/2008



Saco Grande  
28/04 e 07/05/2008



Itacorubi - 29/04/2008



Maciço do Morro da Cruz  
06/05/2008



Lagoa da Conceição  
12/05 e 20/05/2008



Costeira do Pirajubá  
13/05/2008



Ribeirão da Ilha - 15/05/2008



Centro - 11/06/2008



Reunião Núcleo Gestor  
quinzenal

**ANEXO 13** – Imagens e publicações sobre a Audiência Pública de apresentação do anteprojeto do PDP de Florianópolis, no Teatro Álvaro de Carvalho – TAC, em março de 2010 e desdobramentos:

Date: Tue, 9 Mar 2010 17:01:46 -0300  
Subject: URGENTE - REUNIÃO NGM AUTOCONVOCADO

From: gschinke@superig.com.br

To: gschinke@ig.com.br

Alô colegas;

Estamos convocando reunião geral do NGM autoconvocado para esta quinta:

DATA: 11.03.10 - QUINTA-FEIRA

HORA: 19h

LOCAL: sala 4 da Fac. de Arquitetura da UFSC, prédio novo, térreo

PAUTA provisória: boletim do NGM; ação; APM do dia 18.03

Att.

Gert Schinke

p/ Comissão Executiva do NGM autoconvocado

BRINDE: anexo para quem ainda não leu

<http://ilm.windowlive.com.br/?ocid=ILM:ILM:Hotmail:Tagline:1x1:Tagline>

 AUDIÊNCIA\_NÃO\_É\_ANUÊNCIA.pdf 37.4 kb

## AUDIÊNCIA NÃO É ANUÊNCIA!

Gert Schinke – Florianópolis, fevereiro de 2010

Há muito se fala sobre a forma como as Audiências Públicas em geral são mal conduzidas, não geram ganhos qualitativos e perderam sua importância no debate. Depois da Constituição de 88, dispositivos garantem a livre opinião e a transparência na condução da coisa pública, razões maiores para a existência de todas as Audiências Públicas. Acontece que, jamais houve um dispositivo legal que estabelecesse um roteiro básico obrigatório, que indicasse como deveria acontecer início, meio e fim desse importante momento da nossa vida democrática depois dos anos de ditadura militar, época em que reunião de três pessoas era subversão.

Praticamente em todas as áreas da gestão pública acontecem Audiências, e assim como começaram a proliferar, também começaram a evidenciar suas deficiências, mas acima de tudo, suas deformidades à luz de uma padronização, resultado da ausência de uma mínima normatização formal. Assim, praticamente cada órgão público de licenciamento ambiental, por exemplo, estabelece a "sua forma" de fazer suas APs, aplicando um "regimento interno" gestado normalmente em seus departamentos jurídicos. O método deve atender, porém, aos acordos políticos estabelecidos entre seus maiores dirigentes e as forças políticas e econômicas que os sustentam nos cargos. Em suma, os acordos políticos "estabelecem" as regras do jogo nas APs.

É voz corrente nos movimentos sociais que as APs se transformaram, na maioria das vezes, em verdadeiros espetáculos teatrais, mera execução de uma obrigatoriedade legal que, na prática, não acarreta riscos aos agentes públicos e aos projetos envolvidos, pois inócuas são para operar possíveis alterações no curso dos processos de análise para os licenciamentos de toda ordem, assim como a formulação/implantação de políticas públicas nas diferentes esferas do Estado. Politicamente, apenas servem para legitimar a participação popular.

Na grande maioria dos casos a divulgação é pífia e ineficiente – que, em geral, se resume a um edital afixado em algum mural no órgão que a promove. Anúncios em rádios, chamadas em televisão, nem pensar. Também, em geral não há registros fidedignos que posteriormente possam ser utilizados pelos demais interessados no assunto: promotores públicos, entidades, justiça, e os demais órgãos públicos envolvidos. Poucas resultam em "atas", e quando existem, são normalmente mal feitas, genéricas e, na maioria dos casos, omissas em questões importantes, cheias de erros – até mesmo factuais, inconclusivas, entre outras características que, somadas, conotam imenso descaso para com aquilo que deveria ser um momento importante na análise dos processos: a opinião do povo sobre o tema em pauta. "Povo" leia-se: instituições acadêmicas e especialistas; ONGs atuantes na área; apresentação de estudos já realizados sobre o tema; o morador local; etc...

Mas um aspecto que mais chama atenção nas APs de forma geral, é que seus regimentos internos, quando existem, impedem uma manifestação efetiva e autêntica por parte da sociedade: impõe todo tipo de armadilha regimental para cercar a palavra à população, privilegiando os empreendedores, os quais, via de regra, dispõe de espaço quase ilimitado para expor seus "produtos", ao passo que às pessoas da comunidade, é dado um tempo exíguo, normalmente tão restrito, que sequer conseguem estabelecer um debate condizente com esse nome. Proíbe-se, entre outras coisas, o repasse de tempo de intervenção de uma pessoa para outra, o que limita a exposição de valiosos argumentos; estabelece-se tempo limitadíssimo de falação às pessoas; proíbe-se projeção de material ilustrativo em plena era digital; inventa-se uma pausa em meio aos trabalhos para esvaziar o plenário. As imposições estabelecidas por estes "regimentos internos" acabam deformando de tal forma o debate que, via de regra, as discussões em pauta acabam se limitando às superficialidades – a forma de restringir uma boa compreensão por parte do público participante. É a pantomima que reina.

Urge que as APs, em todas as esferas, sejam regulamentadas à luz dos atuais direitos de cidadania, impondo uma regra geral aos órgãos e instituições públicas, pois, acima de tudo, é o interesse público que está em questão e deve ser privilegiado, e não os interesses privados envolvidos em suas pautas. Além de exigir adequada divulgação do evento, e prever a possibilidade, inclusive, de continuidade da AP em outro momento, caso ela não esgote o assunto. Também deveria exigir o registro fidedigno das opiniões e posições externadas, para que possam ser levadas em conta pelos agentes públicos em suas análises processuais, e eventualmente até mesmo acolher alguma conclusão gerada na "AUDIÊNCIA", fator que resgataria seu verdadeiro sentido.

O que não pode continuar é esse "verdadeiro circo", um faz de conta – mera "ANUÊNCIA", a que todos nós somos submetidos todos os dias: APs de fachada para cumprimento formal da exigência legal; manifesto privilégio aos empreendedores envolvidos nos projetos e solene desconsideração por tudo que as comunidades aportam de conhecimento e posições amadurecidas em seus próprios foros de discussão autônomos do Estado. Esta, aliás, condição sine qua non para que haja verdadeira democracia participativa – permitir a explicitação (e não a supressão) dos conflitos existentes e sua melhor solução em vista o interesse público envolvido. **Por tudo isso, fica claro que "AUDIÊNCIA NÃO É ANUÊNCIA!"**.

Alô pessoal;

ESTAMOS CONVOCANDO TODO MUNDO PARA PROTESTAR DIANTE DO TAC - TEATRO ÁLVARO DE CARVALHO, EXPRESSANDO NOSSA MAIS PROFUNDA INDIGNAÇÃO COM A FRAUDE PERPETRADA CONTRA O PROCESSO DO PDP. A PRÓPRIA AUDIÊNCIA PÚBLICA JÁ É UMA FRAUDE, POIS APENAS APRESENTARÁ O PROJETO DE LEI PRODUZIDO INTRAMUROS PELO IPUF-CEPA, SEM DISCUSSÃO E DELIBERAÇÃO ALGUMA. A PARTIR DA EXTINÇÃO DO NGM E DO DESMONTE DAS BASES DISTRITAIS, DARIO DIRIGIU A PROPOSTA DO PDP PARA ATENDER À ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA.

O MESMO SERÁ ENTREGUE NA CÂMARA MUNICIPAL NA TERÇA, DIA 23.03, PELO DARIO. ESTE DIRÁ QUE CONCRETIZOU O MAIOR PROJETO NA HISTÓRIA DA CIDADE, E NÓS CONTINUAMOS A DIZER QUE PERPETROU O MAIOR GOLPE CONTRA A CIDADE.

ENTENDA PORQUE AMANHÃ ESTAREMOS PROTESTANDO À PARTIR DAS 18:30H, LENDO OS ANEXOS COM NOSSO BOLETIM 2 - EXTRA, QUE EVIDENCIA COMO DARIO JOGOU NO LIXO AS DELIBERAÇÕES QUE NOSSO DISTRITO TOMOU, E QUE SE REPETEM EM TODAS REGIÕES DA CIDADE.

ESCÂNDALO QUE AVILTA A CIDADANIA, DEBOCHE À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, TOTAL ILEGALIDADE QUE FAZ DO DO ESTATUTO DA CIDADE UMA LEI MORTA.

ESTEJA LÁ CONOSCO PARA RESGATAR O SEU FUTURO !!!

Gert Schinke - Representante Titular Distrital do Pântano do Sul no NGM autoconvocado

Não deixe rastros ao navegar na Internet. Instale Grátis o Internet Explorer 8 agora.

<http://go.microsoft.com/?linkid=9707132>



BOLETIM 2 - EXTRA - frente.pdf 2092.4 kb



BOLETIM 2 - EXTRA - verso.pdf 77.4 kb

**Especial** NOTÍCIAS DO DIA Grande Florianópolis SEXTA-FEIRA, 19 DE MARÇO DE 2010 3

Plano Diretor. Reação de entidades comunitárias suspende audiência pública e instala fórum popular

## Plateia expulsa IpuF do palco

ROBERTA KREMER  
rkremer@noticiasodia.com.br

"Esse projeto não é nosso", gritavam os cerca de 800 moradores de Florianópolis, na noite de ontem, ao subirem ao palco do TAC (Teatro Álvaro de Carvalho) e impedirem a apresentação do anteprojeto do Plano Diretor Participativo. A fala do presidente do IpuF (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis), Átala Rocha, que tentava coordenar a audiência pública, foi abafada pelo vereador licenciado Ricardo Vieira (PC do B), que intusudadamente entrou pelo corredor central do teatro em direção ao palco com um megafone à boca.

Antes de começar a audiência, às 19h, as ruas ao redor do TAC estavam congestionadas. Cerca de 30 manifestantes com nariz de palhaço, apitos e faixas de protesto tomaram a rua Marechal Guilherme, em frente ao teatro. Representantes de entidades comunitárias da Lagoa da Conceição colocaram uma asa delta na calçada, em protesto contra o fato de o anteprojeto não prever área para pouso de vôo livre no bairro, com reivindicações na leitura comunitária. Ao lado, uma guarnição da GRT (Grupo de Respostas Táticas) da PM (Polícia Militar) garantia a segurança.



Teatro. Representantes comunitários recusaram papel de espectadores

Projeto vai para a Câmara Ministério Público é acionado

# PLANO DIRETOR

## Sem conversa com o povo

Audiência pública acabou em confusão e projeto segue para votação na Câmara de Vereadores na próxima terça-feira

MAURÍCIO FRIGHETTO

O Plano Diretor Participativo de Florianópolis, elaborado pela prefeitura, não passou no teste da audiência pública. Moradores de diversas regiões da cidade ocuparam ontem o Teatro Álvaro de Carvalho (TAC), impediram que ele fosse apresentado e protestaram com faixas, discursos e narizes de palhaço. Agora, o projeto seguirá sem discussão com as comunidades para votação na Câmara de Vereadores.

Alegação dos moradores é de que as propostas das comunidades não foram contempladas no projeto que define as estratégias para a organização e o crescimento da Capital. No início da audiência, quando o mestre de cerimônias estava falando, começaram as vaias. Quase nada dava para ser ouvido. E logo os manifestantes subiram ao palco e tomaram o microfone da mão dele. Houve um pequeno empurrão-empurrão neste momento.

De acordo com o professor de arquitetura e urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Lino Petes, representante da comunidade, nas discussões de

triais. Alegou ser uma etapa técnica. Agora, as comunidades viram que suas propostas não estão contempladas no projeto. Foi um processo ilegítimo que culminou com tudo isso – afirmou.

As faixas, distribuídas na entrada e em vários locais do TAC mostravam a visão de que as propostas não foram atendidas: "O povo pediu, mas não levou"; "O Campeche não optou pela verticalização"; "O povo não é palhaço"; "Esse plano não é nosso".

### Altura dos prédios é a principal reclamação dos moradores

A principal reclamação diz respeito ao tamanho dos prédios. De acordo com a engenheira química e ambiental Cristina Cardoso Neves, que foi representante distrital em Inglêses, o bairro não queria construções com mais de dois andares.

– Já temos problemas com falta de água e saneamento básico. As ruas não comportam mais tantos carros. Com este plano poderão ser construídos prédios com três andares em alguns locais e com quatro na orla. Será mais gente no bairro sem a devida infraestrutura. Também havia outras



Teatro Álvaro de Carvalho (TAC), no Centro da cidade, foi ocupado ontem por representantes das comunidades

Teatro Álvaro de Carvalho. 18 de março de 2010

Fotos tiradas pela autora





DALTRO RIBEIRO PRESTES  
CCI-SOS RIO CAPIVARI  
(48)84073515

From: nanda\_b\_m@hotmail.com

To: litorok@hotmail.com; criscnunes@yahoo.com.br; daltrorp@hotmail.com; fabarrels@hotmail.com; paulohfloripa@superig.com.br

Subject: FW: PLANO DIRETOR DÁRIO

Date: Thu, 1 Apr 2010 08:17:40 -0300

A todos participantes da última reunião universitária sobre plano diretor participativo, realizada na Arquitetura, na quinta-feira passada, Enviamos, em anexo, a versão final do manifesto que nós, Comissão do Manifesto, acabamos de elaborar, junto com sua versão mais resumida, denominada Carta Aberta à População e Cartaz, escritos pelo Comissão de Formatação ou Divulgação. Estes documentos já foram cadastrados no site floriparticipa.ning.com que acaba de ser ativado, pois houve problema no informe na reunião passada que passaram com um "p" a mais.

Estes textos foram para a gráfica e devem estar prontos daqui a pouco. A Comissão de Panfletagem vai buscar este material na gráfica, sendo que já conseguiram recursos de dois sindicatos.

Abraços

Lino Peres

Pela Comissão do Manifesto, constituída também por Magaly e Manoel.

O Internet Explorer 8 te dá dicas de como navegar mais seguro. Clique para ler todas.

[http://www.microsoft.com/brasil/windows/internet-explorer/?WT.mc\\_id=1500](http://www.microsoft.com/brasil/windows/internet-explorer/?WT.mc_id=1500)



UNIVERSITÁRIO\_PDP\_CARTA\_ABERTA\_À\_POPULAÇÃO.txt 6.5 kb



MANIFESTO UNIVERSIDADES V-3-LINO 27-03-2010[1].doc 33.5 kb

**MANIFESTO UNIVERSIDADES V-3-LINO 27-03-2010[1].doc.33.5Kb**

**PORQUE SOMOS CONTRA O**

**PROJETO DE LEI DE REVISÃO DO ATUAL PLANO DIRETOR**

**DO PREFEITO DÁRIO BERGER!**

Professores, funcionários e estudantes da UFSC, UDESC e UNISUL, reunidos no dia 25 de março de 2010, após amplos debates sobre o Projeto de Lei de revisão do atual Plano Diretor, encaminhado pelo prefeito Dário Berger à

Câmara dos Vereadores de Florianópolis, decidiram divulgar este manifesto de esclarecimento à população de Florianópolis.

ESTE PROJETO DE LEI NÃO ESTABELECE UMA POLÍTICA GERAL DE INCLUSÃO SOCIAL DAS CAMADAS MAIS POBRES DA POPULAÇÃO, DEIXANDO DE APRESENTAR QUALQUER PROPOSTA DE SOLUÇÃO PARA A SEGREGAÇÃO URBANA;

AS PROPOSTAS PARA A OCUPAÇÃO E ORDENAMENTO DA CIDADE CONTINUAM A IGNORAR QUE HABITAMOS UM RELEVO BASTANTE COMPARTIMENTADO DE FORTES DECLIVIDADES E PLANÍCIES DE INUNDAÇÃO, ÁREAS DE RISCO DE DESASTRES NATURAIS;

NÃO COLOCA EM QUESTÃO A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA, POIS PREVALECEM OS INTERESSES ECONÔMICOS. PRIVILEGIA PRÁTICAS QUE CONDUZEM AO ADENSAMENTO DE EDIFÍCIOS ALTOS, DESLOCAMENTOS ATRAVÉS DE VEÍCULOS PARTICULARES E IMPERMEABILIZAÇÃO DO SOLO;

ESTE PROJETO DE LEI REPETE O ERRO DO ATUAL PLANO DIRETOR E DOS ANTERIORES DE LIBERAR GABARITOS, SEM PREVISÃO DE INFRA-ESTRUTURA E ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL E DE VIZINHANÇA. NÃO HÁ EXIGÊNCIA DE REDE DE ESGOTO, REDE DE ÁGUA E LUZ, RUAS E ESTACIONAMENTOS, PARA QUE SE POSSA CONSTRUIR NA CIDADE. A EXPANSÃO URBANA CONTINUARÁ SENDO CAÓTICA E EXCLUSIVISTA;

NÃO HÁ QUALQUER PERSPECTIVA DE QUE AS FAVELAS EM OCUPAÇÕES IRREGULARES E DE RISCO TENHAM SOLUÇÃO NESTE PLANO DIRETOR. A SEGREGAÇÃO URBANA CONTINUARÁ ISOLANDO OS POBRES E PRIVILEGIANDO OS RICOS;

QUANTO À MOBILIDADE URBANA, O SISTEMA BÁSICO DE TRANSPORTE PRIVILEGIA, MAIS UMA VEZ, O AUTOMÓVEL EM DETRIMENTO DO TRANSPORTE PÚBLICO DE MASSA. COM ESTA POLÍTICA, OS MAIORES INVESTIMENTOS SERÃO PARA EXPANSÃO E IMPLANTAÇÃO DE AVENIDAS E RUAS ASFALTADAS COM APROPRIAÇÕES DE ESPAÇOS PÚBLICOS E ESPAÇOS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL;

ESTE PROJETO DE LEI REPETE A PROPOSTA DO GOVERNO DE SC DE UM VLT (VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHO), QUE É CARO COM RELAÇÃO A OUTROS MODAIS, E PASSA PELA BEIRA MAR NORTE QUE JÁ É UMA VIA CONGESTIONADA. NÃO HÁ UMA PROPOSTA BASEADA EM ESTUDOS SÉRIOS E SISTEMÁTICOS QUE ABRANJA A GRANDE FLORIANÓPOLIS E QUE INTEGRE TODOS OS MODAIS.

OS HOSPITAIS CONTINUARÃO CONCENTRADOS NAS REGIÕES CENTRAIS DA CIDADE ATENDENDO DE FORMA DESUMANA A POPULAÇÃO E, PRIORITARIAMENTE, A POPULAÇÃO DE MAIS ALTA RENDA;

A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DESCONSIDEROU A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO, PREFERINDO COLOCAR OS DESTINOS DA CIDADE NAS MÃOS DE UMA EMPRESA ESTRANGEIRA, QUE MONTOU UMA FARSA DE PLANO PARTICIPATIVO, PRIVILEGIANDO, MAIS UMA VEZ, OS INVESTIMENTOS PREDADORES DA SOCIEDADE E DA NATUREZA;

A PREFEITURA DESMONTOU UNILATERAL E AUTORITARIAMENTE O NÚCLEO GESTOR DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO, CUJA COMPOSIÇÃO FOI DEFINIDA DEMOCRATICAMENTE EM AUDIÊNCIA PÚBLICA, CONTRARIANDO O PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA GARANTIDO PELO ARTIGO 2º - II DO ESTATUTO DA CIDADE E NA RESOLUÇÃO 25 DO CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. COMO RESPOSTA A ESTA ARBITRARIEDADE, O NÚCLEO GESTOR DO PDP AUTO-CONVOCADO ENTROU COM AÇÃO JUDICIAL E COM VÁRIAS LIMINARES, JUNTO AO MINISTÉRIO PÚBLICO, PARA ANULAR ESTAS AÇÕES ILEGAIS DA PREFEITURA, BUSCANDO RETOMAR O PROCESSO PARTICIPATIVO.

A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NAS DECISÕES DO PLANO FOI IMPEDIDA. A PREFEITURA REALIZOU AUDIÊNCIAS MERAMENTE INFORMATIVAS E CONSULTIVAS NA ETAPA DE ELABORAÇÃO DO ANTEPROJETO DE LEI, NÃO PERMITINDO NEM INCENTIVANDO O AMPLO DEBATE E A PACTUAÇÃO DAS PROPOSTAS. NÃO SE DISPONIBILIZOU À SOCIEDADE, OS DOCUMENTOS RELEVANTES PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO E SE DESRESPEITOU OS PRAZOS DE DIVULGAÇÃO EXIGIDOS EM LEI, FERINDO O ARTIGO 40-§4º DO ESTATUTO DA CIDADE E OS ARTIGOS 4º E 10 DA RESOLUÇÃO 25 DO CONCIDADES;

NÃO FOI ELABORADO NENHUM DIAGNÓSTICO DOS PROBLEMAS URBANOS DO MUNICÍPIO, BEM COMO DO ZONEAMENTO AMBIENTAL, CRUCIAIS PARA COMPOR, JUNTAMENTE COM A LEITURA COMUNITÁRIA, AS BASES SOBRE AS QUAIS DEVEM SER ASSENTADAS AS DECISÕES SOBRE AS DIRETRIZES DO PLANO DIRETOR;

A PREFEITURA NEGLIGÊNCIOU A CONDUÇÃO DO PROCESSO COM A DURAÇÃO EXAGERADAMENTE LONGA (TRÊS ANOS E MEIO ATÉ A PRESENTE DATA) E A RECUSA EM COMPOR UMA EQUIPE TÉCNICA DE QUALIDADE, NÃO APENAS PARA CONCLUIR OS TRABALHOS, MAS TAMBÉM PARA PODER GERENCIAR A IMPLEMENTAÇÃO POSTERIOR DO PD. EM NENHUM MOMENTO, AS UNIVERSIDADES FORAM CHAMADAS A CONTRIBUIR COM ESTE PROCESSO, DESPERDIÇANDO-SE UM INCALCULÁVEL POTENCIAL ACADÊMICO, CIENTÍFICO E TÉCNICO;

ENFIM, PROJETO DE LEI, APRESENTADO PELA PREFEITURA, DESCONSIDERA OS INTERESSES LEGÍTIMOS DA SOCIEDADE FLORIANOPOLITANA, AO DESCONSIDERAR E DISTORCER A MAIOR PARTE DAS DIRETRIZES APRESENTADAS PELA POPULAÇÃO.

PORTANTO,

**VAMOS BARRAR ESTE PLANO!**

**TODOS À CONCENTRAÇÃO POPULAR**

**TERÇA FEIRA, 30 DE MARÇO, ÀS 17:00H, EM FRENTE À CÂMARA DE VEREADORES!**

- **PELA SUSPENSÃO DO ENVIO DESTE PROJETO À CÂMARA MUNICIPAL.**
- **QUE OS SENHORES VEREADORES REJEITEM A ENTREGA DO PROJETO PELO SEU CARÁTER ANTIDEMOCRÁTICO E ANTIPOPULAR.**
- **QUE A CÂMARA DE VEREADORES DEVOLVA AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL O PROJETO DE LEI QUE TRATA DA REVISÃO DO ATUAL PLANO DIRETOR, REJEITANDO A SUA APRECIÇÃO.**
- **PELA RECOMPOSIÇÃO IMEDIATA DO COMITÊ GESTOR MUNICIPAL PARA RETOMADA, EM NOVAS BASES, DA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL.**

[Home](#) [Agenda](#) [Fotos](#) [Abaixo Assinado](#) [Outros Sites](#) [Contato](#)

## Salve a Lagoa

*Na Lagoa, 2 andares é o teto!*

*Comunidade 1 X Prefeitura o*

### E NÃO FOI ENTREGUE

Qua, 31 de Março de 2010 09:00

Derrotado na pré convenção de seu partido, o prefeito de Florianópolis decidiu não entregar seu plano impostor ao presidente da câmara de vereadores.

Sem um pronunciamento oficial da prefeitura, só nos resta especular o real motivo de tal adiamento. Será uma pequena vitória da comunidade?

A mídia local diz o seguinte:

*"MPF SUGERE MAIS TEMPO PARA O PLANO - A decisão de Dário Berger de adiar a entrega do Plano Diretor Participativo à Câmara de Vereadores foi sugerida pela procuradora da República Analúcia Hartmann, na última sexta-feira, durante conversa com o então prefeito em exercício, João Batista Nunes. Segundo ela, a confusão durante a audiência pública realizada no TAC só evidenciou a falta de elementos técnicos no projeto.*

\*\*\*

*Tanto o MP estadual quanto o federal defendem a retomada do grupo gestor - formado por vários representantes da comunidade - para revisar todo o projeto, juntamente com a Fundação Cepa. A boa notícia é que as reivindicações dos movimentos comunitários poderão ser atendidas. A dúvida é quando este projeto será oficialmente finalizado." Rafael Martini - Diário Catarinense 31/04*

*"Prefeito Dário Berger acaba de confirmar ao Visor que não irá enviar amanhã o anteprojeto do Plano Diretor Participativo à Câmara de Vereadores. Pretende repassar todo o projeto com os técnicos da prefeitura e até realizar novas audiências públicas para discutir a proposta com a comunidade e incluir novas sugestões. Dário disse que ainda não tem nova data definida para enviar o projeto ao Legislativo.*

*Na Câmara, a notícia repercutiu imediatamente. Entrar os parlamentares, a decisão de Dário é uma clara sinalização de que ele não irá renunciar à prefeitura, já que pretende transformar o Plano Diretor Participativo em um dos ícones da sua administração. Segundo o presidente da Câmara, Gean Loureiro, havia urgência para entregar o projeto antes do dia 3 de abril, caso Dário fosse confirmado como candidato ao governo do Estado pelo PMDB. Diante do resultado da prévia, com a vitória de Eduardo Pinho Moreira, agora ele terá mais tempo para conversar com os movimentos comunitários sobre o projeto." Rafael Martini - RBS*

*"Nova discussão - Prefeito Dário Berger resolveu suspender a entrega da proposta do novo Plano Diretor de Florianópolis, que estava marcada para o próximo dia 30, na Câmara de Vereadores, único órgão competente para aprová-la. A disposição do prefeito é respeitar a vontade popular; razão pela qual tudo será de novo discutido em cada região do município, para que todos tenham ciência do que vai ser elaborado, podendo, inclusive, contribuir com novas propostas ou ajustes." Cacau Menezes- RBS*

*"O Plano Diretor Participativo não vai mais ser entregue nesta terça-feira (30/03) na Câmara de Vereadores, conforme prometido pelo Executivo na semana passada. Em contato com o presidente da Câmara de Vereadores, Gean Loureiro, o prefeito Dario Berger disse que decidiu adiar a entrega do documento, por prazo indeterminado, diante de várias manifestações de entidades da sociedade organizada que tem solicitado mais discussões para promover aprimoramentos e definições em vários pontos do projeto, onde há muitas discussões.*

*Berger vai constituir uma comissão especial para coordenar os trabalhos relacionados ao Plano Diretor diante da nova situação. Esta comissão poderá ter diferentes atribuições, dentre elas a de receber as novas sugestões das entidades e decidir se deve ou não levá-las para discussão em audiências públicas. A mudança de prazos implica, agora, na indefinição de datas para que o Plano Diretor comece a tramitar na Câmara de Vereadores. A perspectiva inicial era de que, se fosse entregue nesta terça-feira, o PD poderia ser votado antes do final do ano." Diretoria de Comunicação Social - Câmara de Vereadores de Florianópolis*

É necessário agora que a prefeitura divulgue claramente os critérios para formação de tal comissão e os novos procedimentos de seleção das pautas das audiências.

<http://www.salvealagoa.org.br/home/3-newsflash/51-plano-nao-foi-entregue>

10/05/2010



**5252**

assinaturas no site  
Assine você também!

### ASSISTA AO VÍDEO!

Nosso amigo e produtor Todd Southgate do site Lagoa Virtual criou um vídeo excelente sobre o movimento!

**Clique aqui** para assistir e entenda melhor o que está acontecendo.

### Fotos



### Calendário

<	Malo 2010							>
<b>Dom</b>	<b>seg</b>	<b>ter</b>	<b>qua</b>	<b>qui</b>	<b>sex</b>	<b>Sáb</b>	<b>1</b>	
25	26	27	28	29	30	31	1	
2	3	4	5	6	7	8		
9	10	11	12	13	14	15		
16	17	18	19	20	21	22		
23	24	25	26	27	28	29		
30	31	1	2	3	4	5		

Nós temos 13 visitantes online

RETOMADA DA DISCUSSÃO COM AS COMUNIDADES:

2ª quinzena de fevereiro de 2012 FOLHA DA LAGOA

### Audiência do Plano Diretor

Audiência com mais de 100 pessoas, dia 28 de fevereiro, onde Jeffrey Hoeg, Juliano Andréghetti (vermelho) e Aurélio Oliveira (verde) foram eleitos titulares, suplente e primeiro-suplente para representar a Lagoa no Núcleo do Plano Diretor municipal.

A Prefeitura de Florianópolis vai divulgar em março uma proposta de novo Plano Diretor para a cidade. Uma lei federal determina que o processo de elaborar o plano seja participativo, baseado em audiências públicas onde qualquer morador possa opinar e fazer suas próprias sugestões.

A proposta vai incluir um microzoneamento para a cidade, determinando o que poderá ser construído e onde, isso obviamente vai ter grande impacto no cotidiano de todos: na mobilidade e no funcionamento da infraestrutura, como esgoto, água, e luz. Mudanças de zoneamento no Campeche, no Itacorubi e na Trindade podem afetar muito os moradores da Lagoa se continuar a expansão de construções dos últimos anos, estranhando ainda mais o trânsito.

O processo de elaboração do Plano Diretor começou cinco anos atrás. Em 2006-2007, a prefeitura criou um Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor, para gerenciar o processo. Também foram criados 13 núcleos distritais para organizar o trabalho nos bairros.

Em 2008 foram realizadas audiências públicas nos distritos, onde foram aprovadas diretrizes para orientar a elaboração do plano pela prefeitura. Mas, surpreendentemente, antes da

realização de uma audiência municipal para aprovar as diretrizes, a prefeitura cortou todo o processo, contratou uma empresa particular e em março de 2010 apresentou um projeto de lei.

Esse projeto permitiria a construção de prédios de 6 andares em vários lugares da Lagoa e de 3 andares em quase toda a baía, incluindo a Costa da Lagoa.

Isto foi uma afronta a grande vitória dos moradores da Lagoa, em 2001, quando a comunidade fez um abaixo-assinado pedindo a proibição de prédios com mais de 2 andares na Lagoa da Conceição, por causa dos danos ao ambiente e à qualidade da vida resultantes da explosão descontrolada do bairro.

O pedido dos moradores foi aprovado pela Câmara Municipal e pela prefeita na época, e desde então a Lagoa tem sofrido um pouco menos do que outros bairros na cidade.

Os outros distritos também não gostaram da proposta feita pelo governo sem participação popular, e a pressão política forçou a prefeitura a retirar sua proposta e voltar aos gabinetes. Então, desde 2007, dezenas

de reuniões têm sido feitas na Lagoa para elaborar propostas comunitárias e avaliar as propostas da prefeitura.

Agora vamos voltar a fazer reuniões semanais na Escola Henrique Vences, no centro da Lagoa, para analisar a proposta que será apresentada e preparar uma Audiência Pública no bairro, que deverá ocorrer em abril.

Depois das audiências nos distritos e a nível municipal, a prefeitura vai analisar as críticas e sugestões e encaminhar o projeto de lei à Câmara Municipal. A Câmara vai debater o plano e tem o poder de aprovar a lei, num processo que pode demorar meses ou anos. (A administração atual gostaria muito de aprovar a lei ainda este ano – já que no ano que vem haverá um novo governo).

A primeira reunião na Lagoa será quinta-feira, no dia 8 março, na Escola Henrique Vences – todos são convidados e encorajados a participar. Na primeira reunião vamos conversar sobre a proposta de que seja feito um parque no Vassourão (o campo de pouso) entre o posto BIX e o Village.

Participem! Escola Henrique Vences - 8 de março, 19 horas.

Cidade Folha do Norte da ilha > abril 2010 11

### Plano Diretor volta ser discutido pelas comunidades

Prefeito da Capital assinou decreto municipal que cria comissão especial para revisão da proposta para o PDP

De acordo com o prefeito, a necessidade de alguns ajustes, o assunto retorna para mais uma rodada de discussão. "O PDP prima pelo verde e pela preservação da natureza. O futuro da cidade está nas mãos e na consciência da sociedade. É da quem vai decidir a cidade que quer para os próximos 20 ou 30 anos", ressaltou o prefeito.

A proposta de Berger é que para o PDP volte a ser rediscutida com lideranças comunitárias nas dez regiões de Florianópolis. De acordo com o decreto, as novas sugestões poderão ser apresentadas individualmente, ou coletivamente, por associações ou pessoas jurídicas de qualquer natureza, ou ainda por órgãos públicos, desde que formal e com os fundamentos

O prefeito Diño Berger assinou neste mês dois decretos municipais: um que estabelece normas administrativas de proteção ao desenvolvimento sustentável da cidade e outro constituindo comissão especial para a apresentação e revisão do projeto do Plano Diretor Participativo (PDP).

Diño explicou que a proposta para o Plano Diretor Participativo, que deveria ser entregue na Câmara Municipal, no dia 23 de março, foi o resultado de mais de 1.200 reuniões com as comunidades em dez regiões de Florianópolis. Como

Prefeito quer que o PDP volte a ser discutido antes de ser apresentado aos vereadores que as sustentam.

A intenção do prefeito é encaminhar as propostas para a Câmara de Vereadores no próximo dia 30 de junho. No Legislativo, o anteprojeto do PDP é discutido com os vereadores para sua aprovação e depois retorna ao executivo para o prefeito sancionar, criando o Plano Diretor Participativo.

O segundo decreto assinado pelo prefeito, tem como objetivo a viabilidade com as condições ambientais formadas pela Fundação Municipal do Meio Ambiente (Floram), Companhia Catarinense de Água e Saneamento (Casas), Centrais Elétricas de Santa Catarina (Celes) e pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) para novas construções.

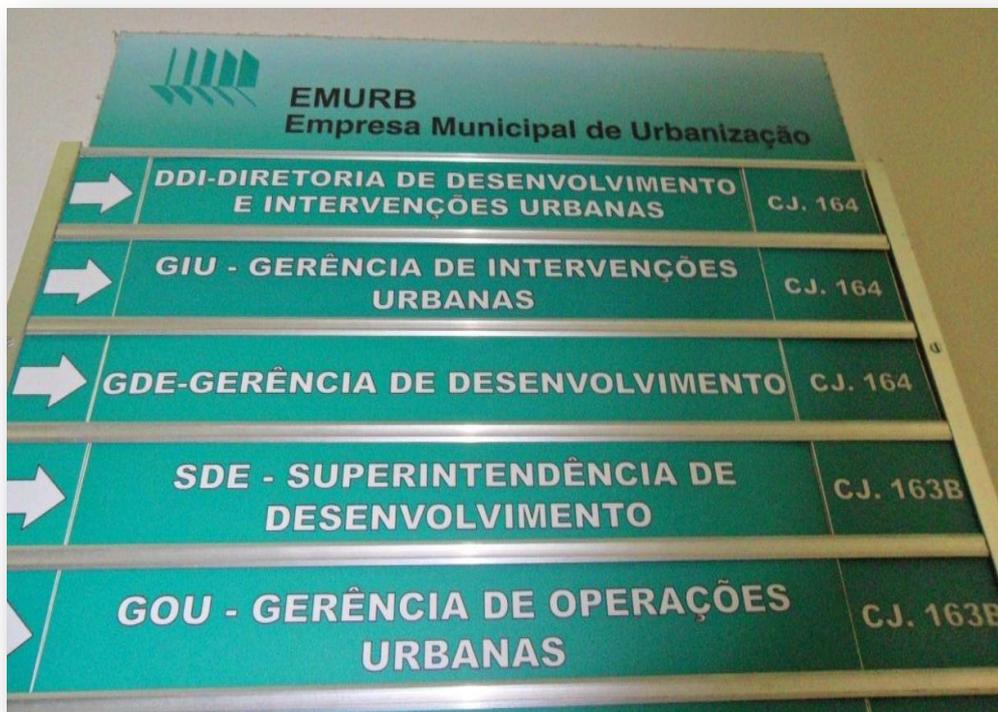



ANEXO 14 – Circulo virtuoso ocasionado pelos CEPACs. Do folder publicado pela Prefeitura Municipal de São Paulo sobre o instrumento urbanístico: Operações Urbanas Consorciadas na cidade de São Paulo.



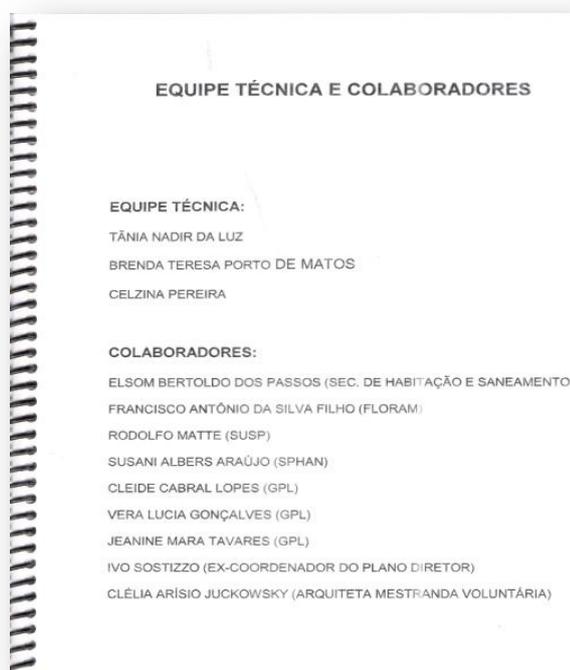
Anexo 15 - Participações especiais da autora.

I. Em reunião com a equipe técnica coordenadora das OUC em São Paulo – fotos na EMURB (Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo/ Brasil).



EMURB. São Paulo – 03/08/2012

II. Participação como mestranda voluntária: de janeiro a abril de 2009, na construção da Proposta de Gestão que deveria ser apreciada na última fase de proposições do Plano Diretor Participativo de Florianópolis.



III – Participação da autora em Seminários sobre temas correlatos à Dissertação:



ANEXO 16: – Imagens do primeiro dia das manifestações populares de rua pela reforma urbana no Brasil - 18.06.2013.





▪ Referências Bibliográficas:

I. Livros:

CAHALI, Yussef Said (org.) Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001. *In Constituição Federal, Código Civil, Código de Processo Civil, Código Comercial e legislação complementar*. 13ª ed., São Paulo, Brasil: Ed. Revistas dos Tribunais (RT Mini Códigos), 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *In Parcerias na Administração Pública*, 4ª ed., São Paulo, Brasil: Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *In Direito administrativo*, 14ª ed., São Paulo, Brasil: Atlas, 2002.

GALEANO, Eduardo. *In As veias abertas da América Latina*, 6ª ed., Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1979, pags. 267 a 269.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. “*Cidadania e espaço público numa experiência de política de urbanização de favelas*”. *In: Ramos, Maria Helena Rauta (org). Metamorfoses sociais e políticas urbanas*, Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2002.

JOVCHELOVITCH, Sandra. *In Representações Sociais e Esfera Pública – A construção simbólica dos espaços públicos no Brasil*. Petrópolis, Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 2000. Pag. 23 a 88 e 175 a 193.

LOJKINE, Jean. “*Alternativas em face da mundialização: A instituição municipal, mediação entre empresa e sociedade*”. *In: Ramos, Maria Helena Rauta (org). Metamorfoses sociais e políticas urbanas*, Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *In Direito Ambiental Brasileiro*, 7ª ed., São Paulo, Brasil: Malheiros Editores Ltda, 1999.

MALINI, Fábio e SILVA, Alacir Ramos. “*Política de comunicação alternativa e espaço urbano*”. *In Ramos, Maria Helena Rauta (org). Metamorfoses sociais e políticas urbanas*, Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2002.

MARICATO, Ermínia. “*As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil*”. *In: Arantes, Otilia (et al). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 7ª ed. Petrópolis, Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 2012.

MORAES, Alexandre de. In *Direito Constitucional*, 12ª ed., São Paulo, Brasil. Ed. Atlas. 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. “*Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes*”. In: Moisés José Álvaro (et al). *Contradições urbanas e movimentos sociais*. 2ª ed., Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1978.

PESCI, Rubén Omar (et al). In *Proyectar la Sustentabilidad. Enfoque y metodología de FLACAM para proyectos de sustentabilidad*. 1ª ed. La Plata, Argentina: Ed. CEPA, 2007.

PROVESAN, Flávia. In *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 3ª ed., São Paulo, Brasil: Max Limonad, 1997.

RAMOS, Maria Helena Rauta e Sá, Maria Elvira Rocha de. “*Avaliação da política de habitação popular segundo critérios de eficácia societal*. In: Ramos, Maria Helena Rauta (org). *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*, Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2002.

SIRAQUE, Vanderlei. In *Controle Social da Função Administrativa do Estado – Possibilidades e limites na constituição de 1988*, 2ª ed., São Paulo, Brasil: Saraiva, 2009, pg. 112.

VAINER, Carlos Arantes. *Pátria, Empresa e Mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano*. In Arantes, Otilia (etal). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, 7ª ed., Petrópolis, Rio de Janeiro, Brasil: Vozes, 2012.

VILLAÇA, Flávio. “*Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*”. In Déak, Csaba e Schieffer, Sueli Ramos (orgs). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Brasil: Editora da Universidade de São Paulo, Fundação para a Pesquisa ambiental, 1999.



[http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arg062/arg062\\_03.asp](http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arg062/arg062_03.asp). Acesso em 30/04/2009 às 22:12.

CASSILHA, Gilda Amaral (arquiteta assessora de Engenharia do Tribunal de Contas do Estado do Paraná). *“Auditoria em Obras Públicas, As operações urbanísticas e os métodos de avaliação econômica e gestão de projetos”*. Encontro Técnico Nacional de Auditoria de Obras Públicas. Teresina/Piauí/Brasil, 2006. Auditoria.operacoes\_urbanas.pdf. Acesso em 14/07/2010 às 17:00.

CYMBALISTA, Renato. *“Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação”*. In Bueno, Laura Machado de Melo e Cymbalista, Renato (orgs.). *Planos Diretores Municipais – novos conceitos de planejamento territorial*. Annablume/Instituto Pólis/PUC – Campinas, 2007, 290p. <http://infoocidade.blogspot.com.br.2010/03 - Blog. Direito> Urbanístico Brasileiro. Planos Diretores Municipais – novos conceitos html. Acesso em 10/11/2012 às 12:50.

18-Prospecto\_recentes\_mudanças\_na\_legislação.pdf

e prospecto\_operações\_urbanas.pdf-

[www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/empresas autarquias/emurb/operações urbanas](http://www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas). Acesso em 12/05/2009 às 10:42.

FIX, Mariana. *“A fórmula mágica da parceria – OU em São Paulo”*. In Cadernos de Urbanismo ano 1/nº 3 – Secretaria Municipal de Urbanismo da Cidade do Rio de Janeiro, novembro/2000.

Floripa 2030 – Agenda Estratégica de Políticas Públicas – Publicação do Grupo Floripamanhã – dezembro de 2008.

GAGLIARDI, Clarissa Maria Rosa (Faculdade Ciências Sociais, Departamento de Geografia – PUC/SP). *“Negociação de sentidos nas políticas urbanas para a recuperação do centro histórico de Gênova, Itália”*.

In XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, Salvador, agosto de 2011. Universidade Federal da Bahia (UFBA). Campus Ondina. “*Experiência de Gênova, Itália – Recuperação do centro histórico*” - pdf. Acesso em 14/10/2012 às 14:50.

GUIMARAENS, Maria Etelvina B, (adv. assessora jurídica do prefeito em Porto Alegre em 1999). “*Como você avalia a realização das articulações público-privadas no Brasil?*”. In *Cadernos de Urbanismos, Operações Urbanas – A articulação público-privada na construção do espaço urbano*. In *Cadernos de Urbanismo* ano 1/nº 3 – Secretaria Municipal de Urbanismo da Cidade do Rio de Janeiro, novembro de 2000.

HEIDRICH, Anselmo. “*Função Social da Propriedade na Ilha de Santa Catarina*”. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, 2008 – pdf. Acesso em 11/11/2012 às 00:04.

HÔTE, François (arq. diretor de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Urbanismo de Paris). “*Os procedimentos das operações urbanas a serviço dos projetos urbanos*”. In *Operações Urbanas Brasil – França*. Anais do Seminário – Brasília: Ministério das Cidades – 2009 – Programa Nacional de Capacitação das Cidades. – *miolooperacoesurbanas 4A*. Indd – 272p. – (pdf). Postado em 22/12/2009 às 14:58. Acesso em 14/07/2010 às 19:11.

IPUF. Instituto do Planejamento Urbano de Florianópolis. *Resumo Executivo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis*, 2008. 292p. documento salvo em 10/09/2008 às 14:11. Site: [www.planodiretorfloripa.sc.gov.br](http://www.planodiretorfloripa.sc.gov.br)

JORGENSEN JUNIOR, Pedro. “*Operações Urbanas – uma ponte necessária entre a regulação urbanística e o investimento direto*”. In *Cadernos de*

Urbanismo ano 1/nº 3 - Secretaria Municipal de Urbanismo da Cidade do Rio de Janeiro, novembro de 2000.

JUCKOWSKY, Clélia Arisio. *In "A gestão da Sustentabilidade"*, monografia de Maestria em Desarrollo Sustentable, Flacam e Universidade Nacional de Lannus, Argentina. Florianópolis/Brasil, maio de 2009.

\_\_\_\_\_. *In "As operações urbanas consorciadas como instrumentos de desenvolvimento sustentável na cidade de Florianópolis – Prefactibilidade do Projeto"*, monografia em power point, Maestria em Desarrollo Sustentable, Flacam e Universidade Nacional de Lannus, Argentina. Florianópolis/Brasil, maio de 2009.

\_\_\_\_\_. *In "O paradigma cultural da sustentabilidade"*, monografia de Maestria em Desarrollo Sustentable, Flacam e Universidade Nacional de Lannus, Argentina. Florianópolis/Brasil, agosto de 2008.

LEI Federal de Acesso à Informação nº 12.527, de novembro de 2011. Site: [www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br) Acesso em 07/04/2013 às 17:54.

LEI Federal nº 9785 de 29/01/1999 do Parcelamento do solo urbano, que altera a Lei nº 6.766 de 19/12/1979. Publicação do Seminário Nacional sobre a Lei nº 9.785 de 29/01/1999 – Parcelamento do solo urbano – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. SEDU. Brasília (DF), março de 1999.

LEI Municipal nº 3338/89 de 28/12/89. Solo Criado. Florianópolis/SC. Site: [www.leismunicipais.com.br](http://www.leismunicipais.com.br) Acesso em 13/09/2012 às 21:57.

MAGALHÃES Jr., José. *"Operações Urbanas em São Paulo crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação Urbana Água Branca, revisão proposição"*. Arquitextos nº 066.03. São Paulo, Portal Vitruvius, novembro de 2005,

[http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arg066/arg066\\_03.asp](http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arg066/arg066_03.asp). Acesso em 30/04/2009 às 22:10.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce, “*Instrumento Urbanístico Operação Urbana*”. In: operações\_urbanas\_consoiciadas. Eduardo Nobre.pdf (secured). Acesso em 14/07/2010 às 18:37 .

\_\_\_\_\_. “*Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades*”. Instrumentos\_urbanísticos\_sao\_paulo.pdf (secured). Acesso em 24/04/2009 às 09:58.

Prefeitura da Cidade de São Paulo, EMURB – Empresa Municipal de Urbanismo. In “*O que são instrumentos Urbanísticos; O que é Operação Urbana; Operação Urbana Consorciada Água Espreada*”. Publicações informativas de divulgação do planejamento e gestão urbana, 2012.

Prefeitura Municipal de Florianópolis - PMF. Fórum da Agenda 21 Local de Florianópolis. “*Agenda 21 Local do Município de Florianópolis*”. Elaborado em 1998. Documento salvo em: 09/06/2012 às 15:39.

\_\_\_\_\_. Proposta de Projeto de lei de criação do Conselho da Cidade de Florianópolis – 2ª Conferência da Cidade de Florianópolis de 28 a 31 de julho de 2005. Documento salvo em 01/05/2009 às 13:18.

\_\_\_\_\_. Proposta de Projeto de lei que regulamenta o processo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis e estabelece suas condições de funcionamento. Documento salvo em 01/05/2009 às 13:29.

\_\_\_\_\_. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - Plano Diretor Participativo de Florianópolis. “*Diretrizes constituídas pela sociedade. Audiência Pública Municipal de 03 de julho de 2008*”. Publicação do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis: edição única, 2008.

\_\_\_\_\_. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis “*Sistema Municipal de Gestão do Plano Diretor Participativo. Proposta de Implantação*”. Florianópolis: concluído em abril de 2009.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS. Secretaria do Planejamento Municipal. “*Projeto de lei da Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro*”. Apresentação em power point feita no Seminário realizado em Porto Alegre entre 23 e 24/06/2008, documento salvo em 23/06/2008 após apresentação em seminário.

\_\_\_\_\_. Projeto de lei do 2º PDDUA comentado, elaborado e redigido pela equipe técnica da Secretaria do Planejamento Municipal. Orientação Conceitual e coordenação Metodológica de Flacam – Faculdade Latino Americana de Ciências Ambientais, através da Fundação CEPA – La Plata – Argentina, edição única, 1998.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Planejamento Municipal. 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – “*A necessária releitura da cidade*”. Publicação da Secretaria Municipal de Planejamento em edição única em março de 1998.

Projeto Piloto de Reserva da Biosfera Urbana da Ilha de Santa Catarina. Programa MaB/Unesco em área urbana. Apresentado em power point, La Plata/Argentina: em 26/04/2008. Documento salvo em 16/09/2008 às 15:14 após apresentação em Flacam.

REIS JUNIOR, Almir Santos, (et al). “*Operações Urbanas Consorciadas – Estudos de Impacto de Vizinhança – gestão Democrática da Cidade*”. Centro universitário de Maringá, Paraná/Brasil, Curso de Mestrado em Ciências Jurídicas. Revista Jurídica CESUMAR – n.2, n.1 – 2002. Publicado em pdf. Acesso em 24/03/2009 às 17:38.

ROBIROSA, Mario e STERN, Ricardo. Apostila de classe de Maestria en desarrollo sustentable – Flacam, La Plata, Argentina, 2009.

ROLNIK, Raquel (coord.). “Estatuto da Cidade: guia de implementação pelos municípios e cidadãos”. Brasília. Instituto Polis, Laboratório de Desenvolvimento Local, 2001.274p. Op. Cit in Tescarolo Damascena da Silva, Débora Raquel. “Planejamento, gestão e desenvolvimento urbano na região metropolitana de Campinas”, UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências – departamento de Geografia. Site: Estatuto.Cid e planosdiretoresem4cidadespaulistas.Tescarolo\_Debora. (pdf). Acesso em 15/09/2012 às 15:19.

SABOYA, Renato. “Urbanismo e planejamento no Brasil – 1875 a 1992 – pensamentos de Leme e Villaça.” <http://www.urbanidades.arq.br/2008/11/urbanismo-e-planejamento>. Postado em 10/11/2008. Acesso em 15/09/2012 às 14:42.

SALES, Pedro M. R. (assessor técnico da SEMPLA/SP). “Operações Urbanas em São Paulo crítica, plano e projeto. Parte 1 – Introdução”. Arqtextos, Texto Especial nº 295. São Paulo, Portal Vitruvius, abril de 2005, <http://www.vitruvius.com.br/arqtextos/arg000/esp295.asp>. Acesso em 30/04/2009 às 22:09

\_\_\_\_\_. In Sempla/ATOU. “Operações Urbanas em áreas com histórico de industrialização e contaminação do solo” – 6º seminário: Áreas Contaminadas e Saúde. São Paulo: Edição gráfica SEMPLA, 2007. 07 Seminário ACs6 – Pedro Sales – Sempla. pdf. Acesso em 14/07/2010 às 18:26.

\_\_\_\_\_. “Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 8 – Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica” (1) São Paulo: Portal Vitruvius, julho de 2005,

<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arg000/esp300.asp>. ISSN 1809-6298  
– texto especial nº 300 – maio de 2005. Acesso em 30/04/2009 às 22:10.

SANTOS, Milton. “*Ensaio sobre a urbanização latino-americana*”. São Paulo: Hucitec., 1982. In Santos, Cleidiane de Oliveira Sena dos, Planejamento Urbano no Brasil e a intervenção urbanística no Igarapé Tuainduba em Belém/PA – 1997-2004 – Belém 2007 – Universidade Federal do Pará/Brasil – Centro Sócio-econômico, Programa de Pós Graduação em Serviço Social – Curso de Mestrado em Serviço Social. Acesso na internet em 15/09/2012 às 16:36.

Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da Cidade de São Paulo – SVMA – Prefeitura Municipal da Cidade de São Paulo e ICLEI – Brasil. Manual: *Promovendo a comunicação e a participação social e institucional no planejamento urbano*, 1ª ed., São Paulo, 2012. ISBN: 978-85-99093-23-8.

SILVA, Francisco Figueiredo. In gestão democrática e participação popular, publicada em [http:// www.webartigos.com](http://www.webartigos.com), em 02/04/2009. Acesso em 27/05/2009 às 19:51.

SOUZA, Maria Luiza de. “*Desenvolvimento de comunidade e participação*”. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1990 In Santos, Cleidiane de Oliveira Sena dos, Planejamento Urbano no Brasil e a intervenção urbanística no Igarapé Tuainduba em Belém/PA – 1997-2004 – Belém 2007 – Universidade Federal do Pará/Brasil – Centro Sócio-econômico, Programa de Pós Graduação em Serviço Social – Curso de Mestrado em Serviço Social. Acesso na internet em 15/09/2012 às 16:36.

STEFFENS, Edilaura Ana. “*Plano Diretor Participativo: Possibilidade de consensos? O caso da planície Campeche em Florianópolis, Santa Catarina, Brasil*”. Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica ,

Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008 – <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/197.htm>. Acesso em 22/04/2013 às 19:06.

TOPALOV, Cristian. “*Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX*”. In: Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Pechmann, Robert. Cidade, povo e nação, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, obra citada In Santos, Cleidiane de Oliveira Sena dos, Planejamento Urbano no Brasil e a intervenção urbanística no Igarapé Tuanduba em Belém/PA – 1997-2004 – Belém 2007 – Universidade Federal do Pará/Brasil – Centro Sócio-econômico, Programa de Pós Graduação em Serviço Social – Curso de Mestrado em Serviço Social. Acesso na internet em 15/09/2012 às 16:36.



Repositor Digital Institucional  
**“José María Rosa”**



Universidad Nacional de Lanús  
Secretaría Académica  
Dirección de Biblioteca y Servicios de Información Documental



[www.unla.edu.ar](http://www.unla.edu.ar)  
[www.repositoriojmr.unla.edu.ar](http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar)  
[repositoriojmr@unla.edu.ar](mailto:repositoriojmr@unla.edu.ar)