

**CIDADE, ESTADO E SOCIEDADE CIVIL:
REFLEXÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO
URBANO EM FLORIANÓPOLIS***

*João Luis Abrantes Bertoli***

Resumo: Este trabalho busca analisar a relação entre Estado e sociedade civil, na (re)produção do espaço urbano de Florianópolis. Parte-se de uma análise dos recentes acontecimentos envolvendo o crescimento urbano e as disputas ocorridas em meio planos e projetos urbanísticos para ilha de Santa Catarina. Com especial ênfase para o Plano Diretor de Florianópolis, que ocorreu em um momento de crescente participação popular. O objetivo é analisar as disputas ocorridas no interior da sociedade civil florianopolitana e a repercussão no âmbito estatal, de maneira a desenvolver construtos teóricos que possam melhor entender o fenômeno da neoliberalização das cidades. Observa-se que o crescimento urbano de Florianópolis engendrou a emergência de empresas dos ramos do turismo e da construção civil – incluindo também o mercado imobiliário. Esses setores procuram articular-se com outras classes sociais a fim de barrar propostas de cunho popular, que ameaçam a hegemonia político-ideológica dos principais setores da cidade.

Palavras-chaves: Estado; sociedade civil; Florianópolis; crescimento urbano; participação popular.

**CITY, STATE AND CIVIL SOCIETY: THOUGHTS ABOUT POPULAR
PARTICIPATION ON URBAN PLANNING IN FLORIANÓPOLIS**

Abstract: This paper seeks to analyze the relationship between State and civil society, in the (re)production of the urban space of Florianópolis. It is based on an analysis of the recent events involving urban growth and disputes between plans and urban projects for the island of Santa Catarina. With special emphasis on the Master Plan of Florianópolis, which occurred at a time of increasing popular participation. The objective is to analyze the disputes within Florianopolitan civil society and the

* O presente artigo é um produto da pesquisa que o autor realizou em sua dissertação de mestrado.

** Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), mestre em economia pela mesma universidade e atualmente professor de economia na Associação Educacional Luterana Bom Jesus/IELUSC. Ao longo de sua graduação, teve experiência como voluntário no Grupo de Pesquisa em Economia Política dos Sistemas Mundo (GPEPSM). Após intercâmbio acadêmico na Facultad de Economía da UDC, Espanha, trabalhou no setor privado, nos setores da indústria de plástico e softwares. No seu trabalho de conclusão de curso, pesquisou sobre Inovação Tecnológica no Brasil, temática que já despertava seu interesse desde a metade de sua graduação. Em 2014, auxiliou na elaboração de relatórios sobre o contexto socioeconômico habitacional do Brasil e da região de Florianópolis em um projeto de desenvolvimento urbano que representou a América Latina no concurso “Urban Revitalization of Mass Housing” da ONU-habitat. Desde então, seus trabalhos tem se voltado para área do Desenvolvimento Regional e Urbano, especialmente no debate que envolve a dita “nova questão urbana” e a relação entre as esferas pública e privada. Além de contribuir com o debate sobre o desenvolvimento regional, também participa de seminários, palestras, rodas de conversa e na produção de artigos envolvendo questões referentes a finanças públicas.

repercussion at the state level in order to develop theoretical constructs that had better understand the phenomenon of neoliberalization of cities. It is observed that the urban growth of Florianópolis generated the emergence of companies from the tourism and construction sectors - including also the real estate market. These sectors seeks to articulate themselves with fractions of others social classes, in order to bar popular proposals that threaten the political-ideological hegemony of the main sectors of the city.

Keywords: State; civil society; Florianópolis; urban growth; popular participation.

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca analisar a relação entre Estado e sociedade civil, na produção e reprodução do espaço urbano de Florianópolis. Parte-se de uma análise dos recentes acontecimentos envolvendo o crescimento urbano e as disputas ocorridas em meio planos e projetos urbanísticos para ilha de Santa Catarina. Com especial ênfase para o Plano Diretor de Florianópolis, que ocorreu em um momento de crescente participação da população nas questões relativas ao meio urbano. O objetivo deste trabalho de pesquisa é analisar as disputas ocorridas no interior da sociedade civil florianopolitana e a repercussão no âmbito estatal, de maneira a desenvolver construtos teóricos que possam melhor entender o fenômeno da neoliberalização das cidades.

Observa-se como o crescimento urbano de Florianópolis engendrou a emergência de setores ligados ao turismo e construção civil – incluindo também o mercado imobiliário. No começo dos anos 90, as frações dominantes do empresariado começaram a articular-se em torno de projetos de planejamento urbano. Um caso emblemático foi o da implantação do Plano de Desenvolvimento do Campeche, o qual fracassou ao deparar-se com movimentos de contestação à ordem urbana da época. Líderes comunitários uniram-se aos ambientalistas e professores universitários, logrando barrar um ambicioso projeto urbano para os bairros do Campeche e Rio Tavares. A resistência pegou despreparados os principais segmentos sociais que se articulavam em torno da proposta - empresários e a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF). Todavia, as pressões das comunidades fizeram com que o projeto fosse redirecionado: do sul da Ilha de Santa Catarina, para o norte; além de obrigá-los a formar uma aliança de classe mais ampla, entre empresários e frações de outros segmentos sociais, como professores universitários e profissionais liberais simpáticos à proposta. Entende-se que esta articulação deu origem ao que se procura denominar neste trabalho de um *bloco hegemônico metropolitano*. Inicialmente, esta aliança de classe

limitou-se a defender o projeto chamado *Sapiens Park*, contudo, com a iminência do Plano Diretor Participativo da cidade, o *bloco* viu-se forçado a expandir sua influência dentro da sociedade florianopolitana e participar mais ativamente das disputas referentes à (re)produção do espaço urbano.

Desta maneira, o presente artigo é dividido em três seções, além desta introdução. Na primeira seção, discute-se a concepção de Bloco Histórico, de Gramsci, e a partir dessa discussão introduz-se a noção de *bloco hegemônico metropolitano*. Na segunda seção, analisa-se o crescimento urbano-turístico da Ilha, que dá origem ao binômio turismo-construção civil. Nas seções seguintes, discute-se os conflitos no interior da sociedade florianopolitana envolvendo três planos urbanísticos: o Plano de Desenvolvimento do Campeche, a Rota da Inovação e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Compreende-se que as disputas envolvendo esses três planos é o que engendra a formação de um *bloco hegemônico metropolitano*. Na última seção, encontra-se as principais reflexões referentes à relação entre Estado e sociedade civil na (re)produção do espaço urbano florianopolitano.

1. O BLOCO HEGEMÔNICO METROPOLITANO

Segundo Antonio Gramsci (1987), para assegurar a dominação e a permanência no poder, a classe que o exercita pode (e deve) estabelecer articulações nesse sentido em relação a outras classes sociais. Em escala regional, por exemplo, a classe dominante tende a criar estruturas que englobam diferentes frações de outras classes, de maneira a contribuir para garantir sua dominação. No sistema capitalista é a classe dos proprietários dos meios de produção que exerce esse domínio. Em largos traços, é a isso que se faz referência quando lança mão das análises de Gramsci em termos de Bloco Histórico. Nesse sentido, ele cria estruturas sociais cuja dominação se expressa regionalmente por meio das classes dominantes locais, ligadas a outros atores sociais que garantem sua dominação.

O fato é que Antonio Gramsci, antes de ser encarcerado em 1926, escreveu uma série de artigos sobre a questão do sul da Itália, que foram depois organizados na forma de um livro intitulado “A questão meridional” (1966). O autor observa, na obra, as diferenças entre as duas regiões da Itália: o norte, industrializado e com uma classe proletária bastante desenvolvida, capaz de assumir o protagonismo na luta de classes; e o Sul, agrário, amplamente formado por trabalhadores camponeses em condições extremamente pauperizadas. Para Gramsci, os operários do norte deveriam unir-se com

os camponeses do sul, para mover a revolução na Itália. Mas, para isso, teriam que disputar com o bloco agrário, a fração dos intelectuais meridionalistas (sulistas) que possuíam certa legitimidade e aceitação pelos camponeses.

Na visão de Gramsci (1987, p. 155) o desenvolvimento do capitalismo industrializado introduziu um novo tipo de intelectual: o “organizador técnico, o especialista da ciência aplicada.” Todavia, nas sociedades agrárias ainda predominava um velho tipo de intelectual, sobre o qual recai grande parte das responsabilidades organizativas no que diz respeito ao Estado e ao comércio. O velho tipo de intelectual ainda era predominante nas regiões de base rural da Itália, integrante da camada que “fornece a maior parte do pessoal estatal e exerce também localmente, na aldeia e no burgo rural, a função de intermediário entre o camponês e a administração em geral.” (1987, p. 155). Gramsci também o caracterizava como: “democrático na face camponesa, reacionário na face voltada para o grande proprietário e para o governo, politiquês, corrupto, desleal.” (1987, p. 155).

O intelectual comunista italiano afirma ainda que o camponês se mostra ligado ao grande proprietário de terras por meio do intelectual e assim constitui-se um bloco de aliança de classes hegemônico pelo proprietário de terra. Contudo, alguns desses intelectuais escapam desse destino, segundo Gramsci (1987, p. 161) “a Itália meridional é uma grande desagregação social”, isso vale tanto para camponeses como para os intelectuais. Nesse sentido, a resposta para o “problema meridional” seria a disputa pelo estrato intelectual, cujo desenvolvimento enquanto “intelectual proletarizado” ocorre muito lentamente, mas que poderia criar fraturas na classe dominante. Assim, a saída para compor a Revolução operário-camponesa seria, portanto, a desagregação do bloco agrário sulista.

Essas ideias de Gramsci inspiraram uma série de autores, dentre eles Lipietz (1988), que, baseado no conceito de Bloco Histórico, introduziu a categoria de bloco hegemônico regional/local, também influenciado pelas reflexões desenvolvidas na chamada “Escola Nova Francesa” (Althusser, Balibar, Bettelheim, Poulantzas etc.). Desse modo, é possível fazer um paralelo entre as ideias de Gramsci (1987), Lipietz (1998) e a articulação entre classes no interior das regiões metropolitanas, muitas vezes expressas por associações empresariais ou outras entidades, que procuram intervir nas questões políticas e urbanas das cidades. A essa aliança entre classe dominante e frações de outras classes é o que esse trabalho chama de *blocos hegemônicos metropolitanos*.

As ideias dos setores hegemônicos na economia local ganham força e legitimidade ao agirem em conluio com outras frações de classe, a fim de interferirem urbanamente nas decisões da administração municipal. Dentre os agentes que podem compor essa aliança de classe local destacam-se os segmentos sociais tradicionais, como a mídia local, mas também acadêmicos, professores universitários, técnicos, profissionais liberais e outros que ganham espaço em meio à correspondente conjuntura. Setores da economia como a construção civil, por exemplo, e todos os ramos que ela abarca (construtoras, empreiteiras, imobiliárias etc.), acabam por ser um importante agente na disputa política e ideológica no meio urbano, de maneira a procurar influenciar no ideal de cidade para seus habitantes e assim conquistar uma legitimidade social para orientar os investimentos de infraestrutura, o planejamento urbano, as parcerias público-privadas etc.

É fato que em grande medida o fenômeno comumente conhecido como “globalização” tem contribuído para alterar a lógica do planejamento urbano, em especial no que diz respeito à gestão de seu espaço. A ascensão ideológica do neoliberalismo, nos anos 80, alterou os preceitos de política econômica, favorecendo a abertura comercial e de capitais, o que jogou as urbes em um cenário global de disputa por investimentos, eventos e mão de obra (MATTOS, 2010). Por conta disso, as cidades se veem orientadas a atrair esses capitais de maneira a ressaltar suas potencialidades e vantagens (em termos de negócios), através de um forte *marketing urbano*. Conforme argumenta Vainer (2013), que analisa um fenômeno já identificado por Harvey (1996), o empresariamento da gestão urbana, os porta-vozes da cidade neoliberal, advogam a favor de uma ampla lista de obras de infraestrutura em que a pobreza e a marginalidade são encaradas como um problema paisagístico que diminui a atratividade da localidade. O importante aqui é transformar a cidade em um “objeto” vendável e altamente lucrativo. Dessa maneira, segundo o autor, a cidade converte-se, não em uma simples mercadoria, mas em uma mercadoria de luxo.

Para que isso ocorra, é necessário o abandono, por parte dos responsáveis pela gestão urbana, do caráter utópico e idealista, que pode ser observado no planejamento urbano modernista, para um pragmatismo e um realismo dados pelo mercado. O que na prática significa uma adesão aos interesses empresariais, por meio das parcerias público-privadas, flexibilização da legislação urbana, além dos investimentos que são impulsionados por crédito e impostos subsidiados orientando inúmeras obras de infraestrutura, favorecendo particularmente o mercado imobiliário. Como confirma

Castro et al. (2015, p. 8) ao analisar o caso do Rio de Janeiro e os investimentos que foram realizados para a cidade sediar a Copa do Mundo:

No processo de preparação da Copa do Mundo, fica evidenciado que a gestão pública teve um papel central na criação de um ambiente propício aos investimentos, principalmente aqueles vinculados aos setores do capital imobiliário, das empreiteiras de obras públicas, das construtoras, do setor hoteleiro, de transportes, de entretenimento e de comunicações. Tais investimentos seriam fundamentais para viabilizar as novas condições de acumulação urbana nas cidades brasileiras. Nesse sentido, a reestruturação urbana das cidades-sedes da Copa deve contribuir para a criação de novas condições de produção, circulação e consumo, centrada em alguns setores econômicos tradicionais importantes. Estes setores são, principalmente os de ponta e o setor de serviços, envolvendo o mercado imobiliário, o sistema financeiro de crédito, o complexo petrolífero, a cadeia de produção de eventos culturais (incluindo o funcionamento das arenas esportivas), o setor de turismo, o setor de segurança pública e privada, e o setor automobilístico. Este último, aquecido com as novas condições de acumulação decorrente dos (des)investimentos em transporte de massas.

Vainer (2013) ainda destaca o papel da fabricação de “consensos” e a “sensação de crise” como importantes elementos para difundir a ideologia da cidade neoliberal. A ideia é converter uma “crise” em uma trégua social e posteriormente em uma “união pela salvação”, anulando as disputas políticas no interior da urbe. Da mesma forma, busca-se fazer aflorar um patriotismo urbano¹ com a ajuda de um urbanismo monumentalista patriótico, solidificando as “bases permanentes” da neoliberalização e assegurando, assim, a sua difusão para períodos futuros. Nesse sentido, a mídia local tem um importante papel na (re)produção desses consensos, através do seu poder repetidor, que tanto destacavam Adorno e Horkheimer (2011) em seus trabalhos sobre a indústria cultural, cujas características, em algum grau, podem ser ampliadas para os próprios meios de comunicação.

A ideologia assume o seu papel de legitimadora da neoliberalização das cidades, o que remete novamente a Gramsci e sua concepção de Estado. Segundo Coutinho (1987), Gramsci faz uma ampliação do conceito de Estado ao visualizar no seu interior duas esferas (superestruturais): de um lado a “sociedade civil”, que segundo ele trata de ser os aparelhos privados de hegemonia, quer dizer, o “conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias” (COUTINHO, 1987, p. 66); e a “sociedade política”, que são propriamente os aparelhos

¹ O autor se refere à exaltação das características e aspectos histórico-culturais locais por meio de monumentos e obras. Apesar de soarem importantes, estas iniciativas vêm sempre no sentido de fortalecer a mercantilização das cidades, como no caso das obras de revitalização da orla central do Rio de Janeiro.

coercitivos do Estado. As palavras de Carlos Montaña (2010, p. 127) resumem a concepção de Gramsci sobre o Estado:

Para Gramsci, na “sociedade civil” as classes procuram a hegemonia por meio da direção e do consenso. Pelo contrário, na “sociedade política”, o grupo dominante procura exercer uma ditadura, fundada na dominação e na coerção. Assim, o Estado, em sentido amplo, certamente mantém a divisão da sociedade em classes. Desta forma, torna-se necessário revestir a coerção, a dominação, a ditadura (própria da “sociedade política”), de consenso, direção, hegemonia (na órbita da “sociedade civil”), o que se traduz na supremacia de uma classe.

Nesse sentido, o *bloco hegemônico metropolitano* existe como mecanismo para garantir (re)produção dos consensos e a direção do processo, ou seja, a hegemonia da classe burguesa (dominante) na região metropolitana. Essa noção lança luz a um quadro geral observável nas urbes que se aventuram na “neoliberalização da cidade”, as ênfases são, nos aspectos políticos e ideológicos, elementos que são encontrados na superestrutura. Contudo, é preciso atentar-se para o fato de que as ideologias são frutos da luta de classes, ou seja, são expressões de uma realidade histórica, como argumenta Ludovico Silva (2013), que dependem das condições materiais e econômicas. Portanto, as peculiaridades do desenvolvimento do capitalismo e da luta de classes no interior das urbes não podem ser descartadas. Ao contrário, são fatores fundamentais para o completo entendimento da produção e reprodução de ideologias no meio urbano.

Desta maneira, defende-se que as transformações urbanas devem ser analisadas por uma abordagem que privilegie o conflito e as relações de classes, pois considera-se que esses são elementos fundamentais para compreender a dominação, a produção da ideologia e dos consensos no espaço urbano. Quanto mais rápido a cidade adere à neoliberalização urbana, maior tende a ser adesão das classes sociais aos discursos das classes dominantes. É verdade que a resistência dos movimentos populares pode surgir como elemento atenuante das ações da burguesia metropolitana, e as seções seguintes encarregam-se de demonstrar como este processo transcorreu no caso específico de Florianópolis.

2. O CRESCIMENTO URBANO-TURÍSTICO EM FLORIANÓPOLIS E A EMERGÊNCIA DO BONÔMIO TURISMO-CONSTRUÇÃO CIVIL

O processo de crescimento urbano na Ilha de Santa Catarina foi e é marcado pelos interesses das classes dominantes de Florianópolis em explorar o potencial turístico das praias, especialmente as da metade norte (SUGAI, 1994). Florianópolis passou por um forte período de expansão urbana nos anos 1960 e 1970, impulsionado

pelos diversos investimentos em infraestrutura dos governos federal, estadual e municipal dentre os quais destacam-se os viários. Essas obras foram essenciais para a transformação de regiões caracterizadas como rurais e pesqueiras em regiões com características de estação balnear. A partir desse fenômeno, engendra-se também a ascensão de alguns dos principais setores econômicos de Florianópolis, em especial o turismo e a construção civil (REIS, 2012; LINS, 2011; CAMPOS, 2009), que nos anos 1980 e 1990 começam a assumir um papel de protagonistas nas disputas políticas-ideológicas da cidade.

A verdade é que os interesses imobiliários no norte da capital catarinense existem desde os anos 1940, quando vários loteamentos foram aprovados na parte norte e leste da Ilha, segundo Sugai (1994). Contudo, nem todos que investiram obtiveram êxito. A infraestrutura urbana tardou em chegar. Conforme aponta o empresário José Carlos Daux, famoso pelos investimentos imobiliários que fez no bairro Canasvieiras, em entrevista à Bitencourt (2005, p. 94), quando questionado sobre o que o levou a investir na região ele responde: “pelo viés econômico [...] todo mundo que tentou falhou. E eu consegui, mas teve o dedo de Deus”. Logo em seguida, o comentário de Bitencourt referente à resposta do empresário é bastante preciso: “*O dedo de Deus* mencionado pelo senhor José Carlos Daux resume o corpo administrativo do governo do Estado”.

O trabalho de Bitencourt (2005) lança luz sobre o processo de crescimento urbano-turístico de Florianópolis (REIS, 2012), o qual se deve, em grande medida, aos investimentos em infraestrutura que permitiram a exploração do solo para fins imobiliários e turísticos em regiões remotas da Ilha. Importante lembrar que também contribuiu para esse processo a instalação, na década de 1960, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), no bairro Trindade; a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e as Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC), ambas no bairro Itacorubi; além da Eletrosul, no bairro Pantanal, e outras repartições. A instalação dessas instituições em cada um desses bairros foi estratégica para os interesses imobiliários, pois representavam uma zona de acesso às regiões norte e leste da ilha. Além disso,

Os loteamentos aprovados na Trindade e bairros adjacentes, na década de 1940, representavam 11% do total de loteamentos aprovados na cidade, passando na década de 1950 para 15% do total. A decisão de implantar o *campus* da UFSC na Trindade, na década de 1960, coincidiu com um aumento expressivo de loteamentos aprovados na cidade. Os fatos demonstram, portanto, que os acalorados debates registrados nos meios

universitários, em 1962, não eram simples desentendimentos acadêmicos e administrativos. Representavam, mesmo que indiretamente, as disputas que já vinham ocorrendo entre frações das elites locais, em especial vinculadas ao capital imobiliário, na localização dos equipamentos e na distribuição dos grandes investimentos urbanos, ou seja, no processo de produção do espaço urbano de Florianópolis. (SUGAI, 2015, p. 83).

A partir dos anos 1970, o processo de crescimento urbano-turístico em direção ao norte começa a avançar com mais força, quando várias obras viárias passam a conectar as praias de Florianópolis com a BR-101. Além desses investimentos, a conjuntura ainda propiciou acesso à mão-de-obra barata fruto do êxodo rural do oeste do estado, que passou a ocupar a região periférica da Grande Florianópolis, sem que se estabelecessem, em grande medida, nas regiões de valorização imobiliária. Por conta disso, Sugai (2015) argumenta que o processo de crescimento urbano da Ilha obteve sucesso em consolidar um eixo viário de valorização que interliga os bairros residenciais e os balneários ocupados pelas camadas de alta renda da cidade – esse eixo é formado pela Avenida Beira-Mar Norte, SC-401, SC-402 e SC-404.

Nesse mesmo período, originaram-se também as primeiras construtoras de Florianópolis e esse surgimento teve íntima relação com o processo de crescimento urbano-turístico, em especial em construções no entorno da Beira-Mar Norte². É no período das décadas de 1960 e 1970 que surgem as primeiras construtoras com capital local, dentre as quais destacam-se como maiores (CAMPOS, 2009, p. 101): CEISA, A. GONZAGA, EMEDAUX. As três construtoras vinculam-se a famílias tradicionais de Florianópolis, ligadas à política e ao setor imobiliário. Segundo Campos (2009, p. 101):

Estas empresas empreendiam um grande volume de obras anualmente, chegando a atingir, em 1975, uma média de 12 (doze) obras grandes ao mesmo tempo, o que representava, em termos de área construída, um montante de 80 a 90 mil metros quadrados de obra, por empresa, que, para os anos 70, representava um altíssimo índice de construção.

Além das construtoras de capital local, outras passam a atuar na cidade e a compor também o bloco de interesses responsável pelo crescimento urbano-turístico, dentre as quais destaca-se a Habitasul, que nos anos 1980 foi responsável pelo loteamento de Jurerê Internacional.

A ascensão do turismo, enquanto atividade econômica, possibilitou uma maior ocupação territorial das regiões que antes permaneciam isoladas, o que impulsionou o crescimento da construção civil. A partir de então alguns dos distritos de Florianópolis

² Eixo viário que liga o centro da cidade e as rodovias que conectam aos balneários do norte e do leste da parte insular.

deixam de possuir características rurais e pesqueiras para se tornarem balneários, evidenciando como esse processo conecta o setor turístico com a construção civil e o mercado imobiliário. Dentre outras evidências da forte ligação de interesses que unem esses setores, Reis (2012) lembra que a hospedagem de turistas em Florianópolis dá-se sobretudo no aluguel informal de residências, como é característico não só de Florianópolis, mas de praticamente todo o litoral catarinense.

As décadas de 1980 e 1990 foram o período áureo do turismo em Florianópolis, conforme Reis (2012, p. 116):

A década de 1980 consolidou definitivamente a atividade turística, fazendo de Florianópolis um dos pontos mais procurados por turistas no Brasil. Segundo a Gerência de Planejamento da Santa Catarina Turismo S/A (SANTUR), entre as altas estações de 1981 e 1990, o número de pernoites turísticos na área cresceu de oitocentos mil para mais de três milhões. Entre as altas estações de 1990 e 2001, este número ultrapassou os seis milhões de pernoites. Segundo a mesma agência, o número anual estimado de turistas, que em 1981 foi de apenas 67.800, passou em 1990 aos 300.000 e, em 2001, aos 550.000.

Assim, consolida-se em Florianópolis um processo de crescimento urbano que forjou a emergência do binômio Turismo-Construção Civil. Contribuíram também para esse processo de crescimento urbano-turístico: o fácil acesso ao crédito internacional por parte do Estado, o que possibilitou os recursos necessários para as grandes obras de infraestrutura; e o êxodo rural, que possibilitou o acesso à mão-de-obra barata, sem que esta se estabelecesse, em grande medida, nas regiões de valorização imobiliária. É também a partir da década de 80 que o modelo urbano de Florianópolis passa a ser referência para as cidades vizinhas, conforme aponta Sugai (2015, p. 149):

Esses investimentos passaram a se constituir como referência positiva tanto para o capital imobiliário como para as administrações municipais e a estadual da área conurbada que, desde a década de 1980, tem como referência o “modelo” de crescimento adotado pela capital e os investimentos públicos efetivados objetivando reproduzir o sucesso obtido por Florianópolis.

Desse modo, ganha força na cidade, nas décadas de 1980 e 1990, o discurso do turismo enquanto “vocaçao natural de Florianópolis” (REIS, 2012; LINS, 1993; OURIQUES, 1996). A propagação desse discurso tornou-se algo bastante perene, inclusive no imaginário da própria sociedade florianopolitana. Empresários, políticos e professores universitários começam a engajar-se em estudos e políticas de incentivo destinados ao setor turístico. Conforme aponta H. Ouriques (1996, p. 93-104), “a ideologia do turismo” enquanto “vocaçao natural” neste período ganha status para além do meio empresarial e político, legitimando-se entre a própria população da ilha, até

mesmo para quem é prejudicado pelo setor. O autor revela na sua pesquisa que: “Os principais motivos alegados diziam respeito, basicamente, à prosperidade do comércio, ao aumento de empregos, ao dinheiro que o turismo traz no verão e ao fato de não existirem indústrias na cidade (...)” (OURIQUES, 1996, p. 98).

O que se pode constatar nos anos seguintes às décadas de 1960 e 1970 é a apresentação do binômio Turismo-Construção civil como os setores hegemônicos, pois são os seus representantes que passam a orientar a ideologia dominante da cidade, a qual encontra a sua expressão inicial na ideia do turismo como “vocação natural de Florianópolis”. Posteriormente, esses “psicólogos” do meio urbano irão se deparar com outra “vocação” da ilha de Santa Catarina: o setor da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), que funcionará como um “abre-alas” para uma nova rodada de transformações no meio urbano florianopolitano. Contudo, dessa vez, não sem a resistência de um movimento popular.

3. OS PLANOS URBANOS E A FORMAÇÃO DO BLOCO HEGEMÔNICO METROPOLITANO DE FLORIANÓPOLIS

3.3. O Plano de Desenvolvimento do Campeche

Ainda nos anos 1980, emerge na capital de Santa Catarina o setor das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), constituído inicialmente por ex-quadros técnicos das empresas estatais instaladas em Florianópolis nos anos 1960, impulsionadas com a privatização da TELESC (Empresa de Telecomunicações de Santa Catarina) e pelos atrativos da Ilha, que fizeram diversas empresas migrarem para a cidade (LINS, 2011). O “nascimento” desse setor em Florianópolis empolgou muita gente, pois trata-se de uma indústria que é ponta de linha na fronteira tecnológica, além de ser reconhecida como uma indústria “não poluente” e que pode remeter a uma imagem de cidade “moderna” e próspera.

Por conseguinte, em 1992, é aprovado pela Assembleia Legislativa de Florianópolis e sancionado pelo prefeito um projeto de Lei de urbanização específica para a criação de um Parque Tecnológico do Campeche, no sul da Ilha. Esse é um documento, de um rol deles, produzidos pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), que formava o Plano de Desenvolvimento do Campeche (RIZZO, 2013).

Cabe ressaltar que a região sul da Ilha era uma porção quase que ainda não explorada pelo binômio Turismo-Construção civil. Neste sentido, o projeto vinha bem a

“calhar” para os principais setores de Florianópolis. Primeiro, porque um projeto deste porte iria, sem dúvida, aquecer a construção civil e o setor imobiliário; e, segundo, porque poderia possibilitar a exploração do turismo em outras regiões. Além disso, a proposta agradaria os pequenos e médios empresários do então novato setor da TI. Agradaria também a prefeitura e o governo do Estado, pois inflaria os discursos de “modernidade” e geração de emprego. Desta maneira, agradaria os detentores dos meios de produção, rentistas, promotores imobiliários, Estado e algumas frações da classe média, ou seja, havia um bloco de interesses em torno desta proposta que reunia diversos setores da economia local.

Os detalhes deste ambicioso Plano, que previa que o Campeche teria uma população de 450 mil pessoas em 30 anos, podem ser analisados na tese de doutorado de Rizzo (2013). O que importa neste trabalho é que o Plano proposto por um órgão da Prefeitura Municipal de Florianópolis vai ao encontro do contexto de neoliberalização das cidades exposto anteriormente, embora possua certo espírito modernista, a ideia essencial por trás do plano era a tentativa de lançar região no contexto da globalização.

O que os agentes deste plano não contavam era com a resistência dos moradores locais, o que acabou por desembocar no Movimento Campeche Qualidade de Vida (MCQV), este contou com membros da comunidade, ambientalistas e professores universitários que possuíam capacidade técnica para argumentar contra o plano.

O fato é que o MCQV assume uma característica específica: além da presença de moradores tradicionais, que reivindicam aspectos relacionados à reprodução de sua vida cotidiana e assentam sua legitimidade no saber de uso do território, estão também os moradores de formação técnica e profissional (profissionais liberais, professores universitários, entre outros). Este conjunto de atores é responsável por amplificar as discussões, expondo muitas vezes as lacunas existentes no discurso oficial e rebatendo os argumentos dos profissionais da prefeitura, geralmente com fundamentos igualmente técnicos. (DOS SANTOS, 2015, p. 309).

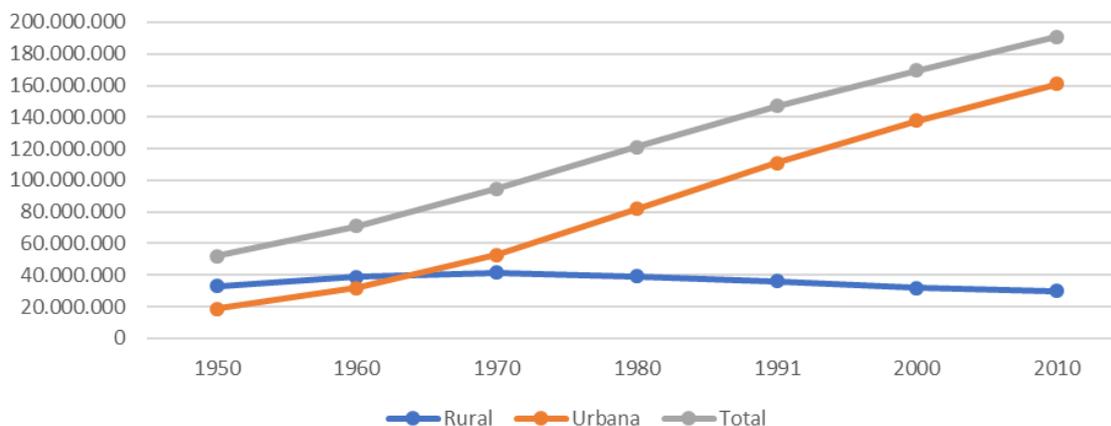
Em 1997, o MCQV organiza “I Seminário Comunitário de Planejamento do Campeche” que tem como objetivo organizar uma proposta crítica à proposta do IPUF, deste evento nasceu o documento Dossiê Campeche, trata-se de um conjunto de análises e pareceres técnicos sobre o Plano de Desenvolvimento do Campeche. As críticas não foram acatadas pelos membros do IPUF na época e dois anos depois, na iminência do plano ser aprovado na assembleia, o MCQV se reuniu mais uma vez e organiza o seu próprio plano para região, intitulado “Plano Comunitário da Planície do Campeche, proposta para um desenvolvimento sustentável”. Este é encaminhado para assembleia e a repercussão destas duas propostas é explicitada por Dos Santos (2015, p. 311): “O

resultado deste cenário foi a polarização das discussões em duas propostas inconciliáveis, tanto do ponto de vista metodológico, conceitual e propositivo, mas principalmente no que tange as dinâmicas políticas e aspectos simbólicos inscritos”.

O que ocorre nessa época é propriamente um movimento dialético: o próprio crescimento urbano permite o desenvolvimento de movimentos de reação à ordem urbana. A instalação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), os movimentos migratórios em direção a capital catarinense e o conhecimento das experiências de urbanização na região norte da ilha criaram as condições que permitiram o florescimento da repulsa ao crescimento urbano-turístico, agora contra sua face “tecnológica”. O MCQV representou um avanço na consciência popular da ilha sobre a temática urbana, inclusive saindo do plano da resistência para o propositivo.

A isto soma-se um quadro em que boa parte das demandas sociais urbanas no Brasil entravam em ebulição. Os dados expostos na figura 1 abaixo, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), demonstram que em meados da década de 60 a população urbana superou a população rural no Brasil e cresceu aceleradamente nas décadas seguintes.

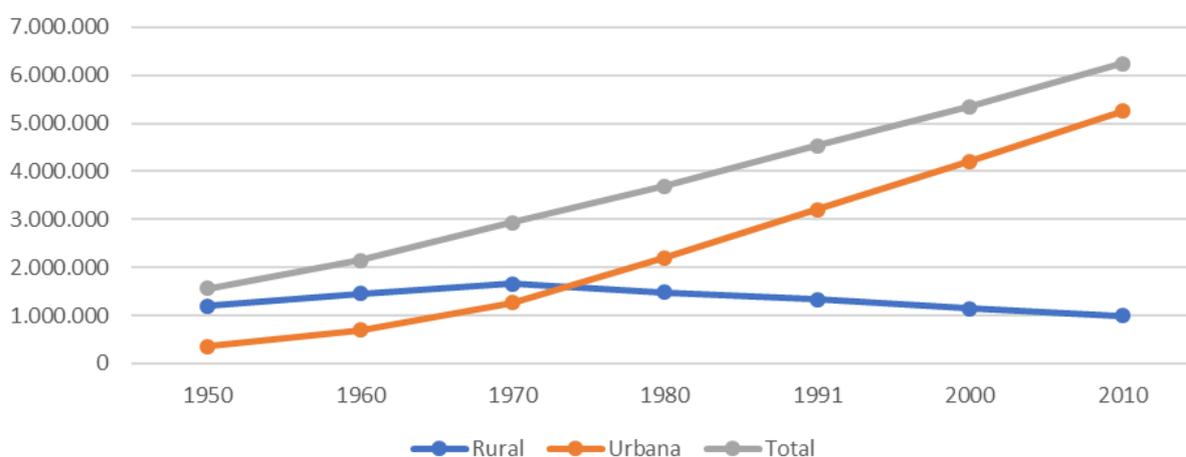
Figura 1 - População brasileira por situação do domicílio – Rural, Urbana e Total.



Fonte: IBGE – Censo Demográfico.

Conforme a figura 2, o estado de Santa Catarina a população urbana só superou a rural na década de 70. Neste sentido, é correto afirmar que as demandas sociais relacionadas ao meio urbano brasileiro e catarinense acompanharam o crescimento populacional. Contudo, conforme argumenta Gohn (2008), foi somente com a *abertura democrática* que os problemas urbanos típicos de períodos de industrialização pesada puderam vir à tona. Em parte por causa da repressão da ditadura civil-militar, em parte porque os movimentos populares da época centraram sua ação na luta contra o regime.

Figura 2 - População catarinense por situação do domicílio – Rural, Urbana e Total.



Fonte: IBGE – Censo Demográfico.

A abertura trouxe consigo a expectativa de ampliação da participação social na vida política, além da esperança que as demandas sociais urbanas pudessem ser mais bem atendidas. De fato, isso pode ser observado parcialmente com relação ao Plano de Desenvolvimento do Campeche: novos atores sociais emergiram conforme a correspondente conjuntura e, com o advento da redemocratização, puderam ter as condições necessárias para barrar o ambicioso plano para a região; por outro lado, o plano proposto pelo próprio MCQV foi ignorado pela gestão municipal. A importante observação de Rizzo (2013), resume o quadro geral que ocorre no Brasil desde a democratização:

A participação direta dos setores hegemônicos nas decisões dos órgãos públicos é muito antiga e é constituinte do Estado. O novo é a participação popular, a qual tem sido, ao longo das últimas décadas, institucionalizada, tornando-se obrigatória para muitas coisas, sobretudo a partir da Constituição de 1988, que consolidaria supostamente a democratização do país. São institucionalizados conferências e conselhos das políticas públicas, audiências públicas, referendos e diversos outros expedientes de participação direta ou por meio de representações diferenciados daqueles que comumente compunham o Estado, em seus diversos níveis. Poder-se-ia imaginar, então, que aqueles que atuam nos órgãos públicos não estavam ainda preparados para os processos participativos e que estariam, ainda, em fase de adaptação e que, com o passar do tempo iriam aprendendo e que a democracia iria evolutivamente se consolidando. Mas, isso não se verifica empiricamente e o que ocorre, num quadro de crise estrutural do capitalismo, é a redução dos espaços democráticos, ou, em outras palavras, acentua-se a seletividade da agenda dos espaços de participação e os assuntos, que são realmente importantes não são discutidos (RIZZO, 2013, p. 306-307).

As seções seguintes se encarregarão de mostrar que esta constatação pode ser observada para o caso da gestão do espaço urbano de Florianópolis. Com relação a questão do Campeche, as disputas ainda se estenderam durante o começo dos anos

2000, todavia segundo Dos Santos (2015) a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001 tornou necessária elaboração de um plano diretor o que alteraria a dinâmica de discussão. Sendo que depois disso a questão não voltaria a entrar na pauta do município. Nesse sentido, Dos Santos atribui ao MCQV e a nova legislação federal a razão pela qual o Plano de Desenvolvimento do Campeche foi abandonado. Sem tirar o êxito do MCQV na luta contra a ordem urbana, que insiste em permanecer na capital de Santa Catarina, sugere-se que na virada do século o binômio Turismo-Construção civil passava por uma crise, cujas proporções ajudaram na revisão da proposta. Desta maneira, a conjuntura também foi um elemento a se destacar na alteração do projeto inicial com relação as suas dimensões, localização e também orientação: do sul da ilha, para o norte.

3.4. Rota da inovação: uma alternativa ao fracasso

Na virada do século XX para o XXI, o setor turístico começa a encontrar suas primeiras limitações: em primeiro lugar, devido à crise na Argentina que fez com que os turistas portenhos, costumeiros veranistas da cidade, comessem a vir em menor número (DE LUCCA FILHO, 2014); em segundo, devido às características peculiares do turismo de veraneio da ilha, a sazonalidade. Ou seja, dada as diferenças nas temperaturas das estações, ao longo do ano, as atividades turísticas se concentraram sobretudo no verão. Com relação à construção civil, o setor passava por dificuldades devido à grave crise financeira da década de 1980, que limitou o acesso ao crédito imobiliário (CAMPOS, 2009).

A crise em que se encontrava os setores do turismo e construção civil de Florianópolis, muito ligados aos balneários do norte da ilha, encontram a sua solução definitiva no projeto apelidado pelo governo do estado de “Rota da Inovação”, cuja proposta na sua totalidade só foi concebida em 2013, mas teve como marco a criação do *Sapiens Park S.A.* em 2002. Em acordo firmado entre a CODESC, representando o Governo do Estado de Santa Catarina (GESC), e a fundação CERTI, que opera dentro do campus da UFSC, estabeleceu-se a concepção e desenvolvimento do Parque *Sapiens*. Este parque seria localizado na região de Canasvieiras e Cachoeira do Bom Jesus. Em 2002, então, é formalizada juridicamente a criação do *Sapiens Park S.A.*, que na verdade representou um redirecionamento e um redimensionamento da antiga proposta para o Campeche: ao invés do Sul, o Norte.

Verifica-se nessa proposta um entrelaçamento de interesses reunindo diversos atores sociais, como Estado, entidades de representação da sociedade civil e empresários³. Na verdade, na década de 1990, havia três propostas para a construção de três Parques Tecnológicos: Parque Alfa, no bairro Saco Grande; Parque Beta, no Campeche; e Parque Gama, destinado à química fina no município de São José. Dos três, apenas o Parque Alfa foi executado (1993), localizado às margens da SC-401 (RIZZO, 2013). Como não foi possível a construção do Parque no Campeche, o mais ambicioso dos três, nada pareceu mais conveniente do que redirecionar as ambições dos empresários e setor público para o norte, que sempre foi o canteiro de obras da classe dominante da ilha. Frente às dificuldades que o setor turístico estava passando, e às pressões do setor da construção civil, que ganhava nova musculatura com a volta do crédito imobiliário, a proposta de um Parque Tecnológico no extremo norte da ilha “calhava” melhor do que no sul.

O norte era conveniente, pois trazia como novidade as empresas de alta tecnologia para uma região da cidade caracterizada como ponto de turismo e lazer e que, conforme apontado, buscava superar as dificuldades dadas pela dependência do turismo de veraneio. Com a inauguração das atividades do *Sapiens*, em 2006, uma série de empreendimentos começaram a despontar na região: outros parques tecnológicos, estabelecimentos comerciais e shoppings passaram a se instalar nas margens da SC-401. Além disso, o impacto da migração de empresas, comércio e serviços para o norte tem também como consequência uma alteração na dinâmica socioespacial da região.

Como argumenta Reis (2012), a dinâmica das regiões interioranas da parte insular era predominantemente rural e pesqueira, e a partir da segunda metade do século XX algumas dessas regiões começam a ganhar características de estação balnear ou cidade balneário. Todavia, no final dos anos 1990 e começo do século XXI, essas regiões, em especial as do norte da ilha, começam a perder as características de cidade balneário e a ganhar características de cidade permanente. Esta última mostra-se como áreas com típicas características de um meio urbano permanentemente ocupado, ou seja, diferentemente dos balneários onde a ocupação maior dos imóveis ocorre de maneira oscilante nos períodos de veraneio, na cidade permanente a ocupação não se concentra em apenas uma época do ano, ao contrário a ocupação se dá de maneira durável. Na atualidade os maiores exemplos dessa transformação são, sem dúvida, os bairros de

³ Por exemplo, a CODESC/GESC, a Fundação CERTI e o setor empresarial da TIC, da construção civil e do turismo.

Canasvieiras e Ingleses, que antes eram balneários frequentados principalmente no verão, mas que agora devido à proximidade com os estabelecimentos de trabalho são locais de moradia permanente de diversas famílias de Florianópolis. Assim, procura-se atrair para região, empreendimentos, empresas, mão-de-obra, eventos, feiras e outras atividades que buscam impulsionar a ocupação de hotéis e contornar o problema da sazonalidade do turismo.

Em grande medida, a proposta que foi chamada posteriormente de “Rota da inovação” parece ter contribuído para essa mudança e teve impactos ambientais e urbanos para região. Ela veio acompanhada de obras, que fortalecem os laços da região norte com o aeroporto Hercílio Luz, que fica na região centro-sul da Ilha. A “rota” começa saindo do aeroporto passando pela Avenida Deputado Diomício Freitas, rumo ao centro, pela Avenida Beira-Mar Sul e Norte, depois segue pela SC-401, de maneira a “conectar” as universidades e outras entidades com os estabelecimentos comerciais e empresariais da região norte da ilha, coroando a “rota” com o Parque *Sapiens*.

O projeto também incorpora um forte marketing urbano, baseado numa proposta de *branding* territorial, procurando inserir Florianópolis no contexto internacional, destacando a cidade como referência nacional em inovação e tecnologia. Na revista número 1 da proposta, produzida pelo Laboratório de Orientação da Gênese Organizacional (LOGO), da UFSC, mostra-se que o projeto encarna os preceitos do empresariamento da gestão urbana.

A marca é muito mais do que a identidade visual, *ela representa uma empresa ou um produto, um conceito e até mesmo cidades, estados e países*, pois engloba todos os aspectos físicos e imaginários, desde o seu nome, passando pela identidade visual, como também pela sua missão, postura, atendimento, posicionamento e produto. (LOGO, 2013, p. 11, sem grifo no original).

Os grifos foram feitos pelo autor deste trabalho e tem o propósito de elucidar a equiparação das “cidades, estados e países” com “uma empresa ou um produto”. Percebe-se que, ao colocar a cidade em comparação com uma empresa ou uma mercadoria, recorda-se das analogias de Vainer (2013), ou seja, cidade-empresa e cidade-mercadoria. Isso não é acaso, pois o que está por trás do discurso da marca é o lançamento de Florianópolis no contexto da globalização. Conforme a própria LOGO (2013, p. 11): “Dentro da realidade competitiva de nosso tempo, a maneira como as cidades demarcam e comunicam os diferentes espaços dentro delas decide quais cidades alcançam sucesso e quais falham na corrida pela prosperidade econômica”.

Nesse sentido, entende-se que as necessidades mais emergenciais dos principais setores de Florianópolis passaram a ser atendidas de melhor maneira na virada do século com a proposta do *Sapiens Park*. Este projeto reúne diversos atores do setor empresarial do turismo, da construção civil e das TICs, além de fundações, universidades e o próprio Estado, o que possibilita falar em uma coalizão de classes que é o embrião para formação do *bloco hegemônico metropolitano* de Florianópolis. O que de fato se consolida é a região norte como tradicional eixo de valorização imobiliária em Florianópolis, de forma a contentar também a classe média proprietária de imóveis na região.

O surgimento desta proposta acompanhou também o crescimento da participação popular nos processos decisórios que dizem respeito à cidade, não apenas no Plano de Desenvolvimento do Campeche, mas também no Plano Diretor Participativo. Com a aprovação do Estatuto das Cidades as urbes passam a ser obrigadas a incorporar em seus processos decisórios dentro do Plano Diretor à participação da população. Neste sentido, a classe dominante da capital catarinense, com um olho na experiência fracassada do Campeche e com outro nos seus interesses, viu-se forçado a ampliar “seus tentáculos” na sociedade florianopolitana para fortalecer o embate com os movimentos populares contra a ordem urbana, que passaram a ganhar protagonismo em meados dos anos 1990. É no processo de discussão do plano diretor da cidade que o *bloco* se consolida inclusive com a participação ativa de professores universitários, técnicos e profissionais liberais que corroboram com os interesses das classes dominantes da ilha.

3.5. O Plano Diretor de Florianópolis, a ascensão do bloco hegemônico metropolitano e os conflitos no interior da sociedade civil

É importante frisar que o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP) de Florianópolis se deu em um período de crescente participação social na temática urbana no Brasil e na cidade. Em 2001, houve a aprovação do Estatuto das Cidades, que obriga as cidades acima de 20 mil habitantes a elaborar um Plano Diretor Participativo, e em 2003 houve a criação do Ministério das Cidades. Além disso, havia também pressões por parte da população, que se via cada vez mais engajada nas questões urbanas, dado as disputas recentes no sul da ilha.

Para fazer cumprir com as obrigações legais e pressões sociais foi criado, em 2006, o Núcleo Gestor (NG) do plano, definido em Audiência Pública, incorporando representantes de cada um dos 13 distritos do Município. Isso tudo ocorreu no primeiro

mandato da gestão do prefeito Dário Berger. Em seu início, o plano seguia sem grandes obstáculos, e o processo inclusive contou com ampla participação popular, segundo Dos Santos (2015, p. 418) “foram mais de 4.000 cidadãos envolvidos diretamente nas discussões; e mais de 1.000 encontros, entre fóruns, seminários, oficinas e reuniões ordinárias dos núcleos.”

Em 2008, o prefeito foi reeleito, e esperava-se a continuidade do processo de elaboração do plano, todavia, o líder do executivo rompeu com o que estava ocorrendo no PDP de Florianópolis até então. Concomitante ao ocorrido, acontece a substituição da direção do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, culminando na contratação de uma empresa de consultoria argentina para gerenciar o plano, no ano seguinte à reeleição. A *Fundación CEPA* (Centro de Estudos e Planificação do Ambiente) foi contratada por processo licitatório e acabou vencendo por critério de preço⁴ (SANTOS, 2015).

Sobre a participação da CEPA no plano diretor, esta foi, em 2008, a fundação contratada pela Associação/ONG Floripamanhã para comandar a elaboração do projeto chamado “Floripa 2030”. Esse projeto em grande medida sintetiza as ambições da classe empresarial de Florianópolis para o município, em especial aqueles empresários mais interessados na internacionalização da cidade. Diversas das propostas do Floripa 2030 podem ser percebidas no Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis, que foi produto dessa etapa do PDP. Inclusive, Aguiar (2015, p. 32) chamou o Anteprojeto de “quase uma adaptação do conteúdo do Floripa 2030”. Outra evidência de um possível entrelaçamento entre a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) e a Floripamanhã para inserir à fundação CEPA no Plano Diretor encontra-se em uma das atas da ONG. Em um dos trechos consta que: “Já em 17 de novembro de 2009, realizamos um Seminário para institucionalização do Floripa2030 no âmbito da Prefeitura Municipal de Florianópolis, onde contamos com o apoio do Secretário Carlos Roberto de Rolt.” (FLORIPAMANHÃ, 2010, p. 2).

Vale ressaltar também que a entidade responsável pelo Floripa 2030, a Floripamanhã, apesar de ser uma ONG e possuir uma aparente preocupação social e ambiental, resume-se em uma organização que reúne os interesses de boa parte dos empresários de Florianópolis. Isso fica aparente em um texto elaborado por um dos

⁴ Santos (2015, p. 425) em uma nota de rodapé constata que: “A diferença no valor da proposta da Fundação CEPA em relação a segunda colocada foi de apenas R\$ 4.000,00, de R\$ 396.000,00 para R\$ 400.000.”

fundadores da ONG: “A FloripAmanhã tinha e tem a finalidade maior em seus princípios o turismo, em todas as suas variáveis.” (FLORIPAMANHÃ, 2015, sem página). A Associação Floripamanhã, fundada em 2005, mesmo ano em que se oficializa o PDP de Florianópolis, possui entre seus associados e contribuintes, empresas e sindicatos patronais ligados ao ramo imobiliário, turismo e construção civil⁵. E embora existam pessoas que não representem o segmento empresarial, como professores universitários e profissionais liberais, as opiniões desses segmentos procuram dar legitimidade social à atuação prática da ONG e por consequência dos empresários.

Com relação ao andamento dessa etapa do Plano Diretor, inúmeras foram as críticas feitas à forma como foi alterado o processo participativo, bem como à própria proposta exposta no Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis. Além das críticas, inclui-se também ilegalidades apontadas por profissionais das mais diversas áreas. Algumas delas podem ser encontradas no livro organizado por professores de diferentes universidades de Florianópolis, intitulado “Reconstruindo Paisagens: Desafios Socioespaciais para Grande Florianópolis.” (PERES et al. 2013). Em um dos capítulos, Villaça (2013) faz críticas contundentes à proposta de Anteprojeto de Lei, primeiramente questionando a contratação da CEPA para elaboração, pois segundo o autor tal fato ignorou o que é indispensável, que a “participação popular se inicia antes dessa elaboração”. Em seguida faz críticas à forma como foi conduzido o processo pela empresa de consultoria:

Como já dito acima, o primeiro fruto da participação popular é a formulação daquilo que a população considera *problema*. É a definição do conteúdo do futuro Plano Diretor. É a população que deve pautar o Plano Diretor. Não é o diagnóstico técnico que define o conteúdo do Plano, segundo um receituário previamente estabelecido, como se pensava algumas décadas atrás. Quem sabe dos seus problemas são aqueles que os sentem. Ninguém conhece melhor os problemas de qualquer cidade do que sua própria população. (VILLAÇA, 2013, p. 43).

As críticas de Villaça (2013) revelam que nesta etapa do plano, a participação popular não ocorreu conforme vinha acontecendo. Um exemplo emblemático disso foi a proposta da Reserva de Biosfera Urbana (RBU) inclusa no Anteprojeto, que conforme Dos Santos (2015, p. 426) “não foi abordado em nenhum momento ao longo das discussões, seja no âmbito do NG, seja dos núcleos distritais”. A RBU também tinha

⁵ Pode ser conferido em: <<http://floripamanha.org/quem-somos/associados>>.

como finalidade a incorporação de pautas ligadas a ideia de sustentabilidade que marcaram as disputas entre o IPUF, os setores hegemônicos da ilha e o MCQV.

Ao contrário do que afirma Villaça (2013), em um documento organizado pela Floripamanhã, que procura reunir uma série de pareceres técnicos sobre o PDP, em um desses pareceres um professor da Universidade Federal de Santa Catarina, PhD, Engenheiro Civil, em determinado trecho solta seguinte pérola:

As pessoas ainda continuam a pensar que a vontade delas deve ser absorvida na íntegra, mas isto não é condizente com a técnica tanto de planejamento de uma simples edificação e muitíssimo menos com uma entidade complexa como o é uma cidade. Apesar de existir a Resolução 65⁶ do Concidades em que diz que a participação deva ocorrer em todas as etapas do Plano Diretor, esta proposta contém uma ilegalidade e uma inconsistência acadêmica séria. A ilegalidade se divide em duas vertentes: a primeira é que só profissionais legalmente habilitados (pelo CREA e/ou CAU, por exemplo) cabem decisões desta natureza e a segunda que é resolução e não lei. A inconsistência acadêmica é que nunca se conseguiu na Academia em teses ou outra forma aceitável que a população traçasse ao menos o projeto de uma casa ou traçado de uma rua, quanto mais “planejar” uma cidade! (Vide CV do autor) (FLORIPAMANHÃ, 2012, p.40).

Este trecho aponta indícios de como a Floripamanhã procurava operar ideologicamente, fazendo o uso de opiniões de professores universitários, profissionais e técnicos de diversas áreas para legitimar a limitada participação popular no plano. A orientação do discurso expresso nesse parecer chega como uma espécie de “carteiraço”, em que somente os “técnicos” possuem capacidade de conduzir e deliberar qualquer processo desta natureza, numa situação típica do que Lefebvre (2008, p. 68-69) chamava de terrorismo intelectual:

A pressão da técnica, dos técnicos e tecnocratas, da epistemologia, das pesquisas de natureza puramente técnica e epistemológica, conduzia a um terrorismo intelectual. A burocracia sempre faz reinar um terrorismo. Há o que se deve e o que não se deve falar. No último decênio, havia o que se considerava sério e o que não era sério. O espírito de seriedade era, e continua sendo em muitos lugares, a expressão de um terrorismo latente, ligado, ademais, ao sentido da responsabilidade, ao respeito à competência, qualidades incontestáveis da tecnoburocracia.

Isso leva ao dia 18 de março de 2010, quando é então realizada uma Audiência Pública, visando a apresentação do plano, no Teatro Álvaro de Carvalho, centro da cidade. Na prática, esta audiência indica que o processo participativo, para os membros da coordenação do plano, era necessário apenas ao final, para legitimar o projeto. Não é acaso que as críticas dos movimentos populares e comunitários voltavam-se, em

⁶ O autor na verdade se refere a resolução nº 25 do Conselho das Cidades.

especial, ao conteúdo da resolução nº 25 do Conselho das Cidades o qual previa a participação social em todas as etapas envolvidas no Plano Diretor.

Nessa lógica, cabe interpretar a brutal revolta da população no dia da Audiência Pública como um descontentamento geral quanto à forma como o processo foi conduzido e quanto ao próprio conteúdo do plano, tanto que a Audiência precisou ser interrompida por causa dos protestos. Ishida (2013, p. 29), ao descrever o episódio, relata que a Audiência parecia muito mais ganhar traços de um “drama” do que a de um rito.

Tudo começou assim: à mesa instalada no palco foram sentando os autores do Plano Diretor e os representantes do poder municipal, conforme a chamada do mestre de cerimônias. Estavam visivelmente sérios, tensos e desconfortáveis. Afinal, para eles uma Audiência Pública deveria ser apenas um rito obrigatório e enfadonho. Um dever do ofício, por assim dizer. Mas, com tanta gente, e gente barulhenta e inquieta, era o último lugar onde gostariam de estar. Enfim, para um simples rito, certamente não havia mais clima. Nele se renunciava algo que, sendo num teatro, o clima era o de um drama.

A proposta foi então revista pelos técnicos do IPUF durante um ano, e nesse interim ocorreu a divulgação de uma segunda versão do Plano Diretor ao Núcleo Gestor, que havia sido desativado em janeiro de 2009 (DOS SANTOS, 2015, p. 423) e reativado em novembro de 2011, a mando do Ministério Público (VILLAÇA, 2013). O prefeito Dário Berger ainda tentou encaminhar o projeto à Câmara de Vereadores no dia 23 de março de 2010, todavia as pressões dos líderes comunitários e movimentos populares impediram a votação (DOS SANTOS, 2015). Em vias de uma nova eleição para prefeitura de Florianópolis e o desgaste político que a gestão da época havia sofrido, as tentativas de retomar as discussões do Plano foram frustradas pelo calendário eleitoral do então prefeito.

Em 2012, nas eleições para o cargo de prefeito de Florianópolis, o candidato eleito, a princípio, se apresentaria como contrário ao que até então se assistia. Conforme Aguiar (2015, p. 24-25):

Eis que, ao longo de 2013, como prometido em campanha, o novo mandatário da cidade retoma o debate do PD. Recompõe a equipe do IPUF - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis com técnicos reconhecidos pelo histórico de trabalhos sobre Florianópolis e por suas trajetórias acadêmicas, enterrando de vez o CEPA - Centro de Estudos e Planificação do Ambiente. Realiza-se em abril de 2013 um evento na UFSC, chamando todos os interessados para que conheçam os “novos” paradigmas que guiaram o novo processo de construção do PD. Em maio o núcleo gestor do plano, que conduziu os debates desde 2006, retoma as atividades após três anos de suspensão dos trabalhos, em 2010. E mesmo que de forma atabalhoada, em julho é realizada a Conferência das Cidades.

A aparente recuperação dos processos de 2006 não durou muito tempo, pois no mesmo ano o Núcleo Gestor foi novamente destituído e um novo Plano Diretor entrou em votação no dia 27 de novembro de 2013. Em 27 do mês seguinte foi feita uma segunda votação, que aprovou a proposta com mais de 600 emendas, e em 17 de janeiro de 2014 ocorreu a publicação no Diário Oficial, sob a Lei 482/2014. Entretanto, uma ação civil pública foi movida pelo Ministério Público e acatada pelo juiz do Tribunal Regional Federal, determinando a suspensão do plano e a realização novamente de mais 13 audiências públicas, além de nova votação. Segundo o juiz, houve o entendimento de falta de participação popular, com descumprimento do Estatuto das Cidades (AGUIAR, 2015, p. 25). Ao final, o caso foi parar no Superior Tribunal de Justiça que suspendeu a revisão do PDF e fez valer a lei 482/2014.

Tanto do Anteprojeto de Lei como a Lei nº 482/2014, guardam em grande medida os anseios da classe empresarial, expressas também pela Associação Floripamanhã e seus porta-vozes. No último caso, a única coisa que ficou de fora da Lei nº 482/2014 foi a proposta da RBU, revelando possíveis conflitos internos ao *bloco*. Segundo Aguiar (2015, p. 25), “a essência da proposta de 2010 se manteve e está materializada no plano aprovado em 2013”, ou seja, isto significa que o Plano Diretor de 2014⁷, guarda essencialmente a proposta do Anteprojeto de Lei de 2010, este último inspirado no Floripa 2030. Questões como a multacentralidade no modelo espacial urbano; a forma como se configuraria as principais vias; o uso de diversos modais de transporte; a preocupação com a paisagem, enquanto forma de valorização do turismo e imobiliária; as propostas de distribuição populacional, as quais orientam a população de mais baixa renda para as regiões mais longínquas da metrópole catarinense; o foco em explorar economicamente as “vocações” de Florianópolis para o turismo, TICs e os setores relacionados à eles; estão expressos da mesma maneira nos três projetos (Anteprojeto de Lei, Lei 482 de 2014 e Floripa 2030).

Sendo assim, parece haver uma grande influência no processo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis, a partir de 2009, por parte do setor hegemônico da cidade, valendo-se de um instrumento para este fim: a ONG Floripamanhã. A entidade possui um duplo papel no contexto urbano espacial da cidade: o primeiro é de ser o elo que liga parte do segmento empresarial a frações da sociedade civil florianopolitana, pois a entidade reúne, entre seus associados e em torno de seus projetos, não só

⁷ Lei nº 482.

empresários e entidades empresariais, mas profissionais de diversas áreas, com destaque para professores de diversas universidades da região; em segundo, a atuação desses profissionais, com pareceres e opiniões, legitimam as ações de políticos que advogam em favor da neoliberalização de Florianópolis. Inclusive, o uso de professores universitários é algo emblemático para a cidade, já que esse foi um segmento social com um importante papel na resistência ao Plano de Desenvolvimento do Campeche.

Desse modo, a presença de professores universitários em projetos como o *Sapiens Park* parece revelar uma estratégia dos principais segmentos empresariais do município em fragmentar essa importante categoria na disputa político-ideológica pelo espaço urbano. E isso repete-se na atuação da ONG, em uma escala de disputa maior, já que a Floripamanhã procura operar com questões que envolvem toda a região metropolitana de Florianópolis. Assim, a ONG possui um papel central dentro do *bloco hegemônico metropolitano* de Florianópolis, pois ela expressa e advoga em favor dos interesses empresariais.

Nesse sentido, a atuação do *bloco* de Florianópolis provoca uma fratura na sociedade florianopolitana: a sociedade civil passa de uma esfera em que os movimentos populares caminhavam para abalar a hegemonia da classe dominante da capital catarinense, para uma esfera fraturada, presa aos seus próprios conflitos. Assim, a classe dominante colocou os movimentos que questionavam a ordem urbana na defensiva, valendo-se de uma coalizão de classes orientada por uma ideologia mais substantiva que o simples discurso do “turismo como vocação”. Parafraseando Montaño (2010), reveste-se a coerção, a dominação, a ditadura (próprias da “sociedade política” florianopolitana), de consenso, direção, hegemonia (na órbita da “sociedade civil”), o que se traduz na supremacia de uma classe. No caso, a classe dominante de Florianópolis, que faz isso através do *bloco hegemônico metropolitano*.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre Estado e sociedade civil na (re)produção do espaço urbano de Florianópolis provoca três tipos de reflexões que podem ou não valer para outras cidades. A primeira, de âmbito teórico-analítico, intitulado *bloco hegemônico metropolitano*, é uma noção ainda em construção. É necessário observar se esse fenômeno pode ser constatado em outras regiões. Se sim, em que circunstâncias ele emerge? Podemos traçar paralelos ou encontrar similitudes no processo que ocorreu em Florianópolis? Para isso é preciso atentar para a conexão existente entre capitalistas e

rentistas do solo urbano com outras frações de classe, em especial para aquelas responsáveis pela produção de ideologias. Existe algum elo que é responsável por unir os interesses de uma classe com a outra? No caso de Florianópolis, o papel dos técnicos, profissionais liberais e em especial professores universitários que trabalharam em cima de propostas como a “Rota da Inovação” e o “Floripa 2030” podem ser considerados esse elo.

O caso de Florianópolis, entretanto, guarda uma peculiaridade que talvez possa ser observada em outras cidades e regiões metropolitanas: a emergência do binômio Turismo-Construção civil. Por sua vez, esses setores dependem fortemente de fatores externos que influenciam na vinda ou não de turistas para região e das transformações no meio urbano de cunho infraestrutural. Apesar de esses não serem os únicos setores dinamizadores da economia (TIC), são seus interesses que movem os ideólogos das disputas no interior da sociedade civil florianopolitana, ou seja, são esses os setores que exercem sua hegemonia sobre as questões que dizem respeito a cidade e sua região metropolitana.

A segunda reflexão é uma constatação que pode valer tanto para o caso de Florianópolis como para o restante do Brasil. Os “avanços democráticos”, o fim da ditadura civil-militar e a crescente importância da temática urbana no âmbito nacional (com a aprovação do Estatuto das Cidades e a criação do Ministério das cidades) foram os condicionantes para o desenvolvimento do MCQV em Florianópolis. Contudo, a articulação entre ambientalistas, comunidade, profissionais da área, quando colocada sob a situação do Plano Diretor da cidade, não foi capaz de deter o ímpeto dos interesses da classe dominante para região metropolitana de Florianópolis. Aqui observa-se um movimento dialético típico de uma democracia burguesa: abre-se espaço para novos agentes participarem, contudo como os aparelhos de opressão e ideológicos são controlados pela classe burguesa, esta última encontra formas e meios de lidar com aqueles que se opõem à ordem, mesmo em um ambiente “democrático”. A formação do *bloco hegemônico metropolitano* de Florianópolis é uma expressão da necessidade da classe dominante da ilha de operar no âmbito da sociedade civil frente ao crescente questionamento à ordem urbana que procurava estabelecer-se na cidade.

Assim, observa-se também o cerceamento dos espaços de participação popular. E isso nos conduz para a terceira e última reflexão: a institucionalização da participação popular no Plano Diretor permitiu com que o controle social ficasse a cargo de um órgão do município (IPUF), e este, por sua vez, estava sob o comando do executivo e o

controle do legislativo. Por mais que a etapa inicial do Plano Diretor de Florianópolis tenha tido suas virtudes, ela orientou as demandas e o processo decisório para via institucional, logo, por mais bem reconhecidos que fossem os técnicos do IPUF, sujeitou-se os anseios da população aos mandos e desmandos da prefeitura e da câmara municipal. Observa-se que, apesar da forte resistência que se viu nas etapas seguintes ao plano, a Lei 482/2014 foi aprovada no âmbito do parlamento, onde o poder econômico da burguesia possui mais influência. Mesmo o judiciário sendo acionado, ao final o Superior Tribunal de Justiça resolveu a questão em favor da aprovação da Lei nº482 e mostrou que mesmo na dimensão urbana o Estado continua a ser “um comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo” (MARX; ENGELS, 2008, p. 12).

Essas reflexões apontam para pelo menos três desafios para uma agenda de pesquisa na área: 1. É preciso entender que os movimentos populares contra a ordem urbana neoliberal esbarram, não somente em forças institucionais (órgãos federais, estaduais, executivo, legislativo e judiciário), mas também em articulações no interior da sociedade civil oriundas dos interesses das próprias classes dominantes; 2. Deve-se analisar as questões das cidades por meio de uma abordagem que entenda as construções políticas e ideológicas como expressão da luta de classes que ocorre no interior das urbes; 3. Os estudos na área devem contemplar uma revisão crítica do que foi a “abertura democrática” e a institucionalização da participação popular nas discussões sobre o meio urbano brasileiro.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, André Ruas. **Analisando o Floripa 2030: um modelo hegemônico de cidade.** 2015. 229 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

CASTRO, D. G. *et al.* **Rio de Janeiro: proposições gerais em torno da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Letra Capital. 2015.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Dualidade de poderes: Estado, revolução e democracia na teoria marxista.** São Paulo: Brasiliense, 1987.

DE LUCA FILHO, Vinícius. **A geografia das feiras de negócios em Santa Catarina: origem, evolução e dinâmica das transformações.** 2014. 426 f. Tese (Doutorado) – Curso Programa de Pós-Graduação em Geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

DOS SANTOS, Samuel Steiner. **Entre transformações e permanências: os institutos de planejamento urbano de Florianópolis e Joinville.** 2015. 627 f. Tese (doutorado) – Curso Programa de Pós-Graduação em Geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

FLORIPAMANHÃ. Ata da Assembleia Geral Extraordinária e Ordinária da Associação Floripamanhã realizada no dia 08 de abril de 2010. In: **Assembléia geral extraordinária e ordinária da associação Floripamanhã.** 2010. S. n. Florianópolis. 2010.

_____. **Floripamanhã 10 anos: Para fazer do futuro de Floripa nosso melhor presente.** S. n. Florianópolis. 2015.

_____. **Estudos sobre o Plano Diretor: Contribuições Técnicas para a Revisão do Projeto de Lei do PDP de Florianópolis.** S. n., Florianópolis. 2012.

GRAMSCI, Antonio. **A questão meridional.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996.

ISHIDA, Américo. Por trás do Pano. IN: PERES, Arlis B. et al. **Reconstruindo Paisagens: Desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis.** Florianópolis: Ed. UFSC, 2013. p. 30 – 32.

LABORATÓRIO DE ORIENTAÇÃO DA GÊNESE ORGANIZACIONAL. LOGO. **Rota da Inovação venha inovar com Floripa: A cidade e a Marca.** Revista nº 1. 2013.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LINS, Hoyêdo Nunes. Cidades fractais: a Ilha da Magia e seus alquimistas. **Pesquisa & Debate.** São Paulo, Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, v. 22, n. 1 (39), 2011.

LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço.** São Paulo: Nobel, 1988.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.** São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MATTOS, Carlos de. Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: De la ciudad a lo urbano generalizado. **Revista de Geografía Norte Grande**, n. 47, p. 81-104, 2010.

OURIQUES, Helton Ricardo. **Turismo em Florianópolis: uma crítica a "indústria pós-moderna".** f. Dissertação (Mestrado) – Curso de mestrado em geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

REIS, Almir Francisco. **Ilha de Santa Catarina: permanências e transformações.** Florianópolis: Editora UFSC. 2012.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. **O planejamento urbano no contexto da globalização: caso do plano diretor do Campeche em Florianópolis, SC.** 2013. 331 f. Tese

(Doutorado) – Curso Programa de Pós-Graduação em Geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2013.

SILVA, Ludovico. **A mais-valia ideológica**. Florianópolis: Ed. Insular. 2013.

SUGAI, Maria Inês. **As intervenções viárias e as transformações do espaço urbano: A via de contorno norte-Ilha**. 1994. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Florianópolis. 1994.

_____. **Segregação Silenciosa: investimentos públicos e a dinâmica socioespacial na área conturbada de Florianópolis (1970 – 2000)**. Florianópolis: Ed. UFSC. 2015.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8, 2013, Rio de Janeiro. **Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2013. p. 1-14.

VILLAÇA, Flávio. Crítica ao anteprojeto de lei do Plano Diretor de Florianópolis. In: PERES, Arlis B. et al. **Reconstruindo Paisagens: Desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis**. Florianópolis: Ed. UFSC, 2013. p. 33–53.

Recebido em 20 de março de 2019 e aceito em 29 de março de 2019.