

O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis

Marina Toneli Siqueira

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Doutora em Planejamento Urbano e Políticas Públicas pela University of Illinois at Chicago. Professora no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina e coordenadora da pesquisa “Operando cidades: operações urbanas consorciadas e a promessa de reforma urbana” financiada pelo Edital Universal CNPq 2016.

Larissa Siqueira Chaves

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina. Integrante na pesquisa “Operando cidades: operações urbanas consorciadas e a promessa de reforma urbana” entre agosto de 2016 e agosto de 2017.

Ana Leticia Saquete Gonçalves

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal de Santa Catarina (2018). Mestranda em Planejamento Urbano e Regional na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e bolsista PIBIC/UFSC da pesquisa “Operando cidades: operações urbanas consorciadas e a promessa de reforma urbana” entre agosto de 2016 e agosto de 2017.

Resumo: O período de redemocratização brasileiro foi marcado por pedidos de maior participação, transparência e controle na elaboração e implementação de políticas públicas. Para o planejamento urbano, a Constituição de 1988 e, especialmente, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 marcaram uma nova visão sobre a nossa política urbana, apontando o plano diretor participativo como o principal instrumento a guiar o desenvolvimento urbano no país. Seguindo a legislação federal, em Florianópolis, iniciou-se em 2006 a elaboração de seu primeiro plano diretor pós- Estatuto da Cidade, introduzindo seus princípios e instrumentos localmente. Entretanto, o Plano sofreu um intenso processo de contestação e judicialização, mesmo após a sua aprovação em 2014. Este artigo analisa o histórico de sua elaboração, com as idas e vindas do conturbado processo de planejamento urbano em Florianópolis. Na primeira parte, é realizada uma revisão dos conceitos e instrumentos de participação popular brasileiros. Na segunda, a cidade de Florianópolis é apresentada enquanto, em sua terceira parte, o artigo explora a história de seu Plano Diretor atual. Foram identificadas três fases distintas, contextualizando os agentes e as problemáticas envolvidas e que geraram um cenário de desconfiança e insegurança na política urbana local. Por fim, são tiradas conclusões acerca do impacto da legislação urbanística brasileira enquanto o caso de Florianópolis indica que o arcabouço normativo pode servir para fomentar a reação da população, mas que ainda está longe de atingir os ideais de participação democrática e cidadã no planejamento urbano.

Palavras-chave: Participação popular. Plano diretor participativo. Estatuto da Cidade. Florianópolis/SC.

Sumário: Introdução – A participação no planejamento urbano: da demanda popular ao princípio normativo – Florianópolis e o histórico de sua política urbana – O vai e vem do plano diretor participativo de Florianópolis – Considerações finais – Referências

Introdução

Decorrente de um longo processo de discussão e elaboração, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)¹ marca uma nova visão acerca da política urbana brasileira. Baseado no capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988, a lei formaliza instrumentos que implementam os princípios do planejamento democrático, da função social da propriedade e da promoção do direito à cidade. Entre todos, o plano diretor participativo, já indicado pela Constituição como principal instrumento no direcionamento do desenvolvimento urbano, torna-se obrigatório para a maior parte dos municípios brasileiros e, em especial, para aqueles com mais de vinte mil habitantes. Se nossa história é marcada por planos urbanos centralizados, funcionalistas e que foram pouco implementados, a não ser naquilo que interessava às elites políticas e econômicas, os planos pós-Estatuto foram concebidos como forma de atacar de frente a realidade socioespacial brasileira, incluindo vozes e lugares antes excluídos da nossa política urbana.

A efetivação da gestão democrática e do planejamento participativo, por outro lado, não tem sido fácil. Basta olhar para o complexo processo de elaboração e revisão do Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis iniciado em 2006, mas intensamente contestado e judicializado mesmo após a sua aprovação em lei no início do ano de 2014. Este artigo expõe esta trajetória a partir de análise documental, revisão bibliográfica e observação participante, incluindo o comparecimento às reuniões e assembleias de discussão do plano. Na sua primeira parte, é explorado o histórico do planejamento urbano brasileiro e o possível impacto de nosso novo marco normativo em uma nova geração de planos urbanos. A cidade de Florianópolis, a história de sua ocupação e seus planos urbanos são o foco da segunda parte do artigo. Na terceira parte é apresentada uma análise histórica com as idas e vindas do conturbado processo de participação popular no planejamento urbano de Florianópolis. Esse histórico gerou um ambiente de desconfiança entre os agentes participantes e um período de instabilidade jurídica ainda presente na cidade de Florianópolis, com impactos em outros processos participativos no planejamento urbano local.

Como conclusão, ao invés da representatividade e corresponsabilidade que um processo político de debate entre os diversos grupos e interesses que compõem a cidade deveria gerar, o plano parece longe de estar acabado. Enquanto a sociedade civil não se reconhece no documento e o sistema de justiça continua barrando a implantação de certas normativas, a própria Prefeitura Municipal

¹ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Presidência da República Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2001 (Estatuto da Cidade).

iniciou um processo de revisão através da formação do Conselho da Cidade de Florianópolis e culminando em um Projeto de Lei que altera o seu texto original. Finalmente, o caso de Florianópolis expõe as dificuldades de implementação dos princípios constitucionais e dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, demonstrando que, mesmo com a mobilização da população e do próprio sistema de justiça, continuamos muito longe dos objetivos da gestão democrática e da participação cidadã na elaboração de planos urbanos.

A participação no planejamento urbano: da demanda popular ao princípio normativo

Teoricamente, é difícil encontrar quem seja contra a maior participação popular na elaboração, implementação e controle das políticas urbanas brasileiras. Na prática, entretanto, a questão continua a desafiar acadêmicos, profissionais, técnicos, movimentos sociais e cidadãos de uma forma geral. Esse conflito abarca tanto a origem e o histórico do planejamento urbano brasileiro quanto as dificuldades de implementação dos princípios trazidos pela Constituição brasileira e pelos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Embora os planos diretores atualmente estejam previstos em lei como principal instrumento a guiar o desenvolvimento urbano, eles não foram originalmente criados por este arcabouço normativo contemporâneo. De fato, os primeiros planos urbanos no Brasil remontam ao final do século XIX e início do século XX. De inspiração europeia, este primeiro impulso tinha dois objetivos principais. Primeiro, após o diagnóstico dos inúmeros problemas de saúde pública nas cidades brasileiras, o movimento sanitarista influenciou também no ordenamento territorial. Segundo, a inspiração nas grandes reformas urbanas das capitais europeias, em especial Paris, trouxe o objetivo do embelezamento urbano, com a instalação de jardins públicos, boulevares, implantação de infraestrutura urbana moderna para a época, como bondes e iluminação pública. Os dois objetivos tiveram um impacto profundo no espaço construído, sendo muitas vezes chamadas de reformas “arrasa quarteirão” ou bota-abaixo, enquanto geraram também um intenso processo de expulsão social, com a demolição de cortiços e outras moradias populares não sendo acompanhada por opções de moradias acessíveis para a população de renda mais baixa.

Villaça² atenta para a representatividade de tais planos e sua correspondência com as obras efetivadas, algo que não seria mais repetido na história de nosso país. Para o autor, nesse período, a hegemonia política e econômica

² VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004.

estava tão claramente estabelecida no Brasil que não existiam resistências a tais intervenções. Entretanto, a partir de 1930, da formação do movimento trabalhista brasileiro e do Estado Novo isso não se repetirá. A integração de questões sociais e de desenvolvimento humano nos planos urbanos posteriores significou que apenas parte de suas propostas irá sair do papel, justamente aquela que interessava mais às elites brasileiras. Dessa forma, os planos e políticas urbanas transformaram-se em discursos e a atividade do planejamento urbano acaba por se confundir com a atividade de produzir planos.³

Esses planos tornaram-se cada vez mais sofisticados, correspondendo ao que existia de mais avançado em termos de conhecimentos técnicos da área. Para isso, remontam também a ideias importadas de outros países para projetar porções do território urbano que mais remontam à realidade dos Estados Unidos ou europeia do que a nossa condição socioespacial. Por outro lado, grandes porções das cidades e suas populações são invisíveis às grandes obras públicas. Os “lugares fora das ideias”,⁴ formado por atividades informais, ocupações irregulares, trabalhadores de baixa renda, pessoas em situação de rua, grupos marginalizados e excluídos das políticas públicas, entretanto, cresceram em ritmo muito mais acelerado do que o da cidade legal e formal, conformando um grande abismo entre a retórica dos planos diretores e a realidade urbana brasileira.

Ao longo da nossa história, portanto, planos foram produzidos em gabinetes, expondo todo o conhecimento tecnicista e a formação de nossos profissionais nas escolas internacionais. Enquanto funcionavam muito bem para retórica eleitoral e para cumprir com os requisitos impostos pelas agências estaduais e federais para fomentar grandes investimentos, esse planejamento urbano se mostrou incapaz de dar conta dos reais problemas que assolavam as nossas cidades. É justamente nesse sentido que é possível compreender a formação e importância de nosso novo arcabouço normativo.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 trazem princípios e ferramentas que devem nortear um novo modelo de plano diretor pautado na função social da propriedade e da cidade, no direito à cidade e seu desenvolvimento sustentável, e na participação popular e gestão democrática.⁵ Enquanto o art. 182 da Constituição aponta o plano diretor como principal instrumento da política de desenvolvimento urbano, o Estatuto torna o mesmo obrigatório para

³ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil, cit.

⁴ MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

⁵ SAÚLE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSORIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, v. 1, p. 77-119.

municípios com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de especial interesse turístico, áreas de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e ainda para aqueles municípios que pretendam aplicar os princípios constitucionais da função social da propriedade a partir do parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Ou seja, essa nova geração de planos diretores são instrumentos fundamentais para combater a retenção especulativa do imóvel urbano, a concentração de investimentos públicos e privados, e a desigualdade socioespacial.⁶ Ainda, o texto constitucional e o Estatuto promovem o princípio da gestão democrática das cidades ao demandar a participação popular na política urbana. Assim, o Estatuto da Cidade, em seu parágrafo 4º do art. 40 impõe:

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.

A participação popular tem como objetivo a elaboração de planos mais condizentes com as realidades urbanas locais, apropriando-se do conhecimento e das demandas daqueles que vivem em seus territórios, assim como daqueles que foram invisibilizados ao longo de nossa história. Ao impor que nenhum segmento da sociedade possa ser excluído do processo, o princípio da igualdade transforma a sua elaboração em um processo compartilhado entre os diferentes grupos sociais, gerando reconhecimento e corresponsabilidade. Portanto, ao invés de um produto técnico com soluções elaboradas em gabinetes, os planos diretores pós-Estatuto devem ser resultado de um processo político de debate entre os diversos grupos e interesses que compõem as cidades. A primeira geração de planos diretores elaborados, entretanto, tem demonstrado a dificuldade de aplicação destes princípios. Por um lado, pesquisas vêm identificando documentos que repetem os instrumentos do Estatuto sem refletir acerca das realidades específicas das cidades brasileiras e a baixa capacidade técnica das áreas de planejamento urbano locais.⁷ Por outro lado, pesquisas também apontam a alegoria da

⁶ ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento urbano e plano diretor no contexto de gestão democrática pós Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, Fórum, ano 1, nº 1, jul-dez, 2015, p. 33-49.

⁷ ROLNIK, Raquel. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, Ana Clara T.; VAZ, Lilian V.; SILVA, Maria Lais P. (Org.). *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012, p. 87-104; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel

participação popular na elaboração desses planos, tornando-se em discursos legitimadores e que cumprem a imposição do Estatuto da Cidade, mas sem efeitos práticos na política urbana local.⁸ Este artigo aborda o caso específico do Plano Diretor Participativo de Florianópolis.

Florianópolis e o histórico de sua política urbana

Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, possui a maior parte de seu território localizado em uma ilha de grande diversidade e fragilidade ambiental. Seu ecossistema é composto por praias, lagoas, manguezais, restingas, dunas e uma cadeia de morros que por diversas vezes atingem mais de 100 metros de altitude. Desta forma, ao mesmo tempo que as belezas naturais transformam-se em atrativos para moradores e visitantes, grande parte de seu território pode ser considerado de proteção ambiental e restringe a área passível de urbanização. Portanto, esses diferentes elementos que compõem seu ecossistema natural também servem como barreiras à ocupação, formando uma cidade polinucleada desde a sua fundação.⁹

A ilha de Santa Catarina tem o seu núcleo fundacional em uma península próxima ao continente, onde hoje se localiza o Distrito Sede, seu centro político e econômico, e seus bairros mais populosos. O plano português de sua ocupação, ademais, contou com o estímulo à vinda de imigrantes açorianos e a formação de comunidades rurais e pesqueiras praticamente isoladas no seu território. Cada sede das Freguesias contava com uma praça, igreja e representações do poder político e econômico. A partir da praça, o tecido urbano se desenvolvia de forma gradativa, adentrando o território, conformando caminhos de traçado orgânico e condicionados pelos marcos naturais. Destes caminhos gerais, eram demarcados os limites das propriedades privadas em formato perpendicular e sem clara definição de fundos, gerando as áreas comunais para a extração de água e lenha, pastagem do gado e outras atividades comuns.¹⁰ Esse sistema de parcelamento do solo e o sistema polinucleado, com baixa conectividade e isolamento espacial, são aspectos ainda presentes na Florianópolis contemporânea, mesmo com a ação do planejamento urbano tendo iniciado na cidade ainda na década de 1950.

Todtmann (Org.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: Ippur/ufrrj, 2011. 296 p.

⁸ PEREIRA, Elson. *A Alegoria da Participação: planos diretores participativos pós Estatuto da Cidade*. Florianópolis: Insular, 2015.

⁹ PELUSO JÚNIOR, Victor A. *Aspectos geográficos de Santa Catarina*. Florianópolis: Fundação Catarinense de Cultura Edições/Editora da UFSC, 1991; VEIGA, Eliane Veras da. *Florianópolis: memória urbana*. Florianópolis: Editora da UFSC/Fundação Catarinense de Cultura Edições, 1993.

¹⁰ REIS, Almir Francisco. *Permanências e transformações no espaço costeiro: formas e processos de crescimento turístico na Ilha de Santa Catarina*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

Os planos diretores da cidade são facilmente encontrados dentro da história do planejamento urbano nacional e internacional.¹¹ O primeiro plano de Florianópolis de 1955 (Lei nº 246/1955), foi fortemente influenciado pela Carta de Atenas e pelos princípios racionalista e funcionalista do movimento moderno. Após realizar uma revisão histórica e um diagnóstico que indicava o porte pequeno de sua economia e população, o plano previa retirar a cidade do atraso, indicando um porto na área continental em meio a uma zona comercial e industrial, um centro cívico em estilo modernista e uma cidade universitária como vetores do desenvolvimento e conectados por uma via troncal que ligava ilha e continente. A sua implantação, entretanto, foi bastante limitada, restando majoritariamente aquelas intervenções de caráter rodoviário enquanto seu zoneamento foi bastante alterado ao longo do tempo.¹² A revisão deste plano em 1969 trouxe como principal contribuição a criação de um órgão de planejamento, o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), que continua responsável pela elaboração, acompanhamento e revisão dos planos e projetos da cidade até hoje. Sendo criado em 1977, entretanto, ele não foi responsável pelo segundo plano da cidade.

O Plano de Desenvolvimento Integrado da Área Metropolitana de Florianópolis (Lei nº 1.440/76) insere-se nas discussões nacionais sobre a criação de regiões metropolitanas pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e tinha como principal objetivo transformar Florianópolis em um polo regional de desenvolvimento.¹³ Com forte caráter rodoviarista, o plano previa a criação de um centro metropolitano que irradiasse o desenvolvimento da Ilha para o resto do estado a partir da construção de uma terceira ponte de ligação com o continente e das rodovias federais BR 282 e BR 101. De fato, o desenvolvimento da região metropolitana aconteceu, gerando a conurbação urbana e transformando os municípios vizinhos em opções de residência mais acessíveis aos trabalhadores e sobrecarregando também o movimento pendular Ilha-Continente. Ainda, projetava-se o desenvolvimento da atividade turística e de um eixo de expansão no sentido sudeste. Ao longo das décadas seguintes, entretanto, foram priorizadas grandes obras de conexão com os balneários do norte da Ilha, o eixo de investimento da cidade de acordo com interesses dos proprietários de terra e políticos locais.¹⁴ Ainda, a

¹¹ PEREIRA, Elson. A importação de conceitos modernistas no planejamento urbano de Florianópolis. In: VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2000, Natal. *Anais do VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, 2000; RIZZO, Paulo Marcos Borges. *Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia: caso de Florianópolis, 1950 a 1990*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1993.

¹² PEREIRA, Elson. A importação de conceitos modernistas no planejamento urbano de Florianópolis, cit.

¹³ RIZZO, Paulo Marcos Borges. *Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia: caso de Florianópolis, 1950 a 1990*, cit.

¹⁴ SUGAL, Maria Inês. *Segregação silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000)*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2015.

construção do *campus* da Universidade Federal de Santa Catarina e das sedes de outros órgãos públicos estimulou a expansão da ocupação urbana para a área da antiga Freguesia da Nossa Senhora da Trindade. Não é de se estranhar, portanto, que os planos aprovados na próxima década sejam fragmentados e tratem especialmente dessas áreas (Lei da Trindade – Lei Municipal nº 1.851/1982 e Plano dos Balneários – Lei Municipal nº 2.193/1985).

Já o Plano Diretor de Florianópolis de 1997 (Lei Municipal nº 01/1997), primeiro plano elaborado pelo instituto de planejamento urbano local, reflete o esgotamento do modelo modernista de planejamento urbano baseado em planos diretores formalistas, focando no seu zoneamento como principal estratégia de ordenamento territorial. Enquanto a cidade apresentava um alto índice de IDH municipal e uma crescente procura por visitantes e residentes, o plano estimulou a verticalização, enquanto não possuía previsão de infraestrutura condizente com o adensamento e nem mecanismos efetivos de proteção de seu ecossistema de grande diversidade e fragilidade.¹⁵ Não à toa, a cidade tem sofrido com o aumento dos problemas resultantes da ocupação desordenada, da falta de conexão entre bairros e sua mobilidade, da falta de habitação acessível e do aumento da desigualdade regional, do sistema de saneamento inadequado e da degradação ambiental, entre outros. Nesse cenário, em 2006, no último ano do prazo estipulado pelo Estatuto da Cidade para elaboração e adequação dos planos diretores municipais à legislação federal, iniciou-se um novo processo de planejamento urbano de Florianópolis.

O vai e vem do plano diretor participativo de Florianópolis

Iniciado oficialmente em 2006, o processo de elaboração do Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis (PDUMF) é fruto da ação de diversos agentes. Por ser uma ilha turística e ter limites claros ao seu crescimento, como mencionado anteriormente, o interesse do setor da construção civil foi muito presente desde o início da produção do espaço urbano de Florianópolis e não foi diferente no processo de elaboração de seu plano atual. No entanto, o histórico de formação polinucleada e a imigração de grupos em busca de uma maior qualidade de vida resultaram em uma cidade que conta com comunidades de moradores relativamente organizadas e que têm se mobilizado, mesmo que eventualmente, para resistir às ações do mercado imobiliário e das elites políticas. O poder executivo, que deveria conciliar os interesses desses diversos grupos, durante o processo de revisão do Plano Diretor, tomou decisões de forma centralizada e

¹⁵ PIMENTA, Margareth de C. A. Florianópolis como espaço do público. In: PIMENTA, Margareth de Castro Afeche (Org.). *Florianópolis do outro lado do espelho*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2005, p. 35-60.

contraditória. Desta forma, o processo de elaboração do PDUMF tornou-se longo e instável e, enquanto o setor da construção civil estabelecia seus interesses junto aos órgãos da Prefeitura Municipal, as comunidades capacitaram-se técnica e legalmente em união ao Ministério Público Federal e Estadual.

Podemos, então, dividir os quatorze anos (2006-2020) de elaboração e revisão do Plano Diretor de Florianópolis em três fases. Na primeira fase (2006-2009), se inicia a formação de um processo de representação popular abrangente que é finalmente visto como uma ameaça aos interesses das elites políticas e econômicas locais, resultando na extinção das arenas de participação popular e na contratação em uma empresa estrangeira para a finalização do plano. Na segunda fase (2009-2014), a controversa finalização e aprovação do plano são expostas, demonstrando a insatisfação da população com a falta de efetividade das assembleias e das demandas populares enquanto o documento final contou com mais de 300 emendas aprovadas em blocos na Câmara de Vereadores. Por fim, a terceira fase (2014-até o presente) expõe que mesmo com a sua aprovação em lei, o PDUMF não foi legitimado pela sociedade civil organizada, gerando insegurança jurídica e desconfiança entre os diversos agentes envolvidos no planejamento urbano local. Essas fases no histórico de elaboração do plano diretor de Florianópolis serão expostas a seguir.

Primeira fase (2006-2009): do início do processo à constatação da ameaça da participação popular

A primeira audiência pública foi realizada em agosto de 2006 com o intuito de definir a metodologia a ser empregada durante o processo de execução do plano e implantar o Núcleo Gestor, formado por representantes da sociedade civil e do poder público.¹⁶ Um fato importante é que, além do Núcleo Gestor, foi proposta a criação dos Núcleos Distritais, o que tornou o processo territorialmente mais abrangente considerando a conformação polinucleada da cidade. Desta forma, os Núcleos Distritais são parte integrante do Núcleo Gestor e cada distrito do município possui um representante no Núcleo Gestor.

Numa primeira fase, foram realizadas 13 audiências distritais, entre novembro e dezembro de 2006, com a finalidade de eleger os representantes, explanar sobre o processo de elaboração do plano diretor e iniciar o levantamento do material necessário para a elaboração das propostas dos distritos.¹⁷ Como resultado,

¹⁶ CUNHA, Luis Felipe. *A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis*. Dissertação (Mestrado) – Curso de Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/122922>. Acesso em: 17 jun. 2020.

¹⁷ CUNHA, Luis Felipe. *A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis*, cit.

em março de 2007 é lançado o Decreto nº 4.771/2007¹⁸ que nomeia os membros do Núcleo Gestor, incluindo os representantes distritais. Uma segunda rodada de audiências públicas foi realizada entre dezembro de 2007 e julho de 2008 para elaborar as propostas dos distritos. Com as informações recolhidas nos Núcleos Distritais e o levantamento técnico executado pela equipe do IPUF foi realizada a Leitura Integrada da Cidade. Porém, segundo Saboya¹⁹ não houve nenhuma audiência para divulgação desses dados. Além disso, a análise estava incompleta, pois faltava o levantamento das áreas de preservação ambiental, dado fundamental para se propor qualquer intervenção no espaço, ainda mais em uma cidade com a riqueza e fragilidade ambiental de Florianópolis. Mesmo assim, em muitos distritos, a participação popular foi efetiva, gerando debates com grande número de participantes e propostas que encontravam respaldo nas comunidades.

A reeleição de Dário Berger (PMDB) em 2008, entretanto, altera completamente o processo de construção do PDUMF. O prefeito desmembra o Núcleo Gestor e os Núcleos Distritais. Tal ação claramente descumpre a Resolução 25 do Conselho das Cidades, na qual fica explícito que a participação deve existir em “todas as etapas do processo” de elaboração do PD.²⁰ Fica evidente o caráter autoritário da medida e o boicote à participação popular que vinha conseguindo construir um processo de bases participativas em Florianópolis, nos moldes requeridos pelo Estatuto da Cidade. Para Cunha (2013)²¹ umas das hipóteses sobre o porquê do fechamento das bases distritais:

[...] é o fato de que houve ‘empoderamento’ dos Núcleos Distritais, e que isto teria se tornado um obstáculo ou uma ameaça aos setores de governo e de mercado, na medida em que se erguiam e ganhavam apoio em meio ao processo, vozes contrárias, visões de cidade que comprometiam os interesses dos setores tradicionais. (p. 155)

Para dar continuidade à elaboração do plano, a Prefeitura contratou uma empresa argentina (Fundação CEPA – Centro de Estudos e Planejamento Ambiental) e o documento passa a ser denominado de “Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis”.

¹⁸ FLORIANÓPOLIS. *Decreto nº 4.771, de 26 de março de 2007*. Nomeia os membros titulares e suplentes do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis-2007. Florianópolis: Prefeitura Municipal, 2007.

¹⁹ SABOYA, Renato. PD Florianópolis: Crônica de uma morte anunciada. *Site Urbanidades*. Florianópolis, abr. 2010.

²⁰ CUNHA, Luis Felipe. *A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis*, cit.

²¹ CUNHA, Luis Felipe. *A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis*, cit.

Segunda fase (2009-2014): da Fundação CEPA à aprovação da lei municipal

A contratação da CEPA não significou o completo encerramento das atividades de participação popular. De fato, durante o tempo no qual o escritório tomou a frente do processo de elaboração do PDUMF foram realizadas oficinas com a população. Porém, para Saboya “tais oficinas foram marcadas por uma *pseudo-participação* e um *pseudotecnicismo*”.²² Segundo o autor, as oficinas não foram participativas porque não houve discussão, nem deliberação entre os técnicos e a população. Foram meramente representativas, pois as pessoas poderiam opinar apenas, e pseudotécnicas porque não mostravam embasamento técnico suficiente para as propostas apresentadas.

No dia 18 de março de 2010 foi convocada a quarta audiência pública municipal para que fosse apresentado o anteprojeto de lei. A ser realizada no histórico Teatro Álvaro de Carvalho (TAC), a audiência foi impedida pela manifestação popular em um episódio que ficou conhecido como “revolta do TAC”. A população não aceitava o plano em questão por não conter as demandas e diretrizes resultantes das leituras comunitárias, enquanto ainda questionava a forma como o processo estava sendo conduzido pela Prefeitura.²³ Outros protestos foram realizados pela cidade, o que acabou provocando o adiamento do envio da proposta para votação.

A CEPA voltou a revisar o plano e, em abril de 2007, o IPUF comunicou que enviaria o plano para debate na Câmara de Vereadores, pois esta instância seria mais representativa que o Núcleo Gestor uma vez que teria sido eleita por toda a população da cidade.²⁴ Foi lançado, em abril de 2010, o Decreto nº 8.056/2010 que cria uma comissão especial de apresentação e revisão do plano. Dessa forma, seriam realizados “seminários para apresentação, discussão e recebimento de novas sugestões sobre o AnteProjeto do novo Plano Diretor da cidade de Florianópolis, recentemente concebido, a fim de [...] remetê-lo à apreciação da Câmara Municipal de Vereadores”.²⁵ No artigo 5º do Decreto ainda consta que

os documentos contendo novas sugestões deverão ser analisados pela equipe técnica que elaborou o Projeto em referência, ou por quem para este mister for designado pelo Chefe do Poder Executivo, emitindo parecer sobre sua aceitação ou não.²⁶

²² SABOYA, Renato. PD Florianópolis: Crônica de uma morte anunciada, cit.

²³ CUNHA, Luis Felipe. *A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis*, cit.

²⁴ FLORIANÓPOLIS. IPUF. *Comunicado à imprensa*. 2010a.

²⁵ FLORIANÓPOLIS. *Decreto nº 8.056, de 09 de abril de 2010*. Constitui comissão especial para apresentação e revisão do anteprojeto do plano diretor. Florianópolis: Prefeitura Municipal, 2010b.

²⁶ Decreto nº 8.056, de 09 de abril de 2010.

Ou seja, por mais que existissem propostas de modificação por parte da população e de entidades da sociedade civil, havia um sério risco dessas propostas não serem aceitas, dado o caráter do plano concebido pela CEPA e do *pseudotecnicismo* já mencionado. Além disso, os membros da comissão eram funcionários da Prefeitura e não havia nenhum membro do antigo Núcleo Gestor, nem qualquer membro da sociedade civil, o que também contraria o processo participativo instituído pelo Estatuto da Cidade e reiterado pela Resolução 34 do Conselho das Cidades.

A partir desse momento todo o processo foi marcado por intensa judicialização. O Núcleo Gestor autoconvocado acionou o Ministério Público Federal e Estadual para a retomada do processo participativo e a reconstituição do Núcleo Gestor tal como em 2007. Essa ação civil conseguiu revogar o Decreto nº 8.056/2010 e incluiu na Comissão Especial o Núcleo Gestor, porém incompleto, pois os Núcleos Distritais não foram reativados. Além disso, quando o processo foi efetivamente retomado, em 2013, vários atores da sociedade civil se manifestaram diante da forma pela qual o processo vinha sendo conduzido.

O Instituto de Arquitetos do Brasil de Santa Catarina (IAB – SC) emitiu uma nota em outubro de 2013 se posicionando contrariamente ao encaminhamento do plano diretor de Florianópolis à Câmara de Vereadores, alegando que a proposta possui

[...] inúmeras inconsistências e omissões em seus mapas e no texto da lei, o que põe em risco sua devida compreensão por técnicos e cidadãos. Ainda, a versão publicada não apresenta o embasamento e justificativas para as decisões tomadas, pois não apresenta documentos que explicitem os dados e conclusões da leitura técnica, comunitária, da síntese de ambas e da visão de cidade pactuada. [...] é temerário submeter a proposta no estágio de desenvolvimento em que se encontra, sem o amadurecimento e a possibilidade de discussão coletiva necessários para um documento dessa importância.²⁷

A Ordem dos Advogados do Brasil de Santa Catarina (OAB/SC) também fez recomendações jurídicas quanto a alguns aspectos polêmicos da proposta, como a participação popular, áreas de preservação permanente e mobilidade urbana. Quanto à participação popular, foi sugerido a garantia do acesso da comunidade aos debates e que seja esclarecido o papel que a população possui nesse processo, se é deliberativo ou apenas consultivo. Ou seja, que as regras sejam esclarecidas para que todo o processo seja feito com maior transparência.²⁸

²⁷ INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL (Santa Catarina). *Plano Diretor*. Florianópolis: IAB, 16 out. 2013.

²⁸ INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL (Santa Catarina). *Plano Diretor*. Florianópolis: IAB, 16 out. 2013.

Uma Audiência Geral foi realizada no dia 17 de outubro de 2013, na Assembleia Legislativa de Florianópolis. A população questionou principalmente a falta de audiências distritais e de um debate mais amplo, assim como a não inclusão das propostas das comunidades no Plano. A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), diante de todas as questões referentes à participação pública, pediu mais tempo para o debate das propostas e o adiamento da entrega do projeto à Câmara, o que não aconteceu.²⁹

O Plano foi entregue à Câmara no dia 18 de outubro e protocolado no dia 21 de outubro, quando se iniciaram as discussões no legislativo, por todas as comissões da Câmara. No dia 06 de novembro, a Câmara de Vereadores realizou audiência pública para a leitura do anteprojeto. Alguns dias depois, em 18 de novembro de 2013, o Ministério Público Federal (MPF), através de uma ação civil pública, suspendeu a tramitação do projeto na Câmara questionando o processo e a falta de participação popular. As audiências realizadas, segundo o MPF, não respeitavam a legislação e, portanto, o documento deveria ser devolvido à prefeitura para que as propostas fossem discutidas em 13 audiências distritais e em audiência geral num prazo de 60 dias.³⁰

A Prefeitura de Florianópolis, depois de entrar com recurso no Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), consegue reverter a decisão do juiz Marcelo Krás Borges. Assim, o projeto volta novamente a tramitar na Câmara.³¹ A Prefeitura sempre reiterou que “o Plano Diretor foi exaustivamente debatido” por mais de sete anos “nas mais de 1,7 mil audiências públicas e reuniões em todas as regiões da cidade”.³² Porém, a população continuou a alegar que não foi devidamente ouvida uma vez que essas muitas audiências não foram eficazes no sentido de dar voz e atender as propostas das comunidades. A alegação enfatizava que partes do conteúdo discutido nas arenas de participação não foram incluídas no texto final, enquanto temas nunca discutidos com a população foram adicionados.

A aprovação final foi, portanto, marcada por manifestações populares que clamavam por mais transparência e participação. O fato da votação ter ocorrido no final do ano, quando grande parte das pessoas estavam em recesso, é questionável e leva a crer que a intenção era votar o projeto com certa urgência, de forma a encontrar menor resistência. Assim, o Plano finalmente foi aprovado pela Câmara de Vereadores, mesmo que somente após a inclusão de 305 emendas.

²⁹ MAGRI, Keli; FRIGHETTO, Mauricio. Plano Diretor vai para a Câmara de Vereadores: Ipuf mantém prazo de entrega para o legislativo. *FlóripAmanhã*, Florianópolis, out. 2013.

³⁰ NICOLETTI, Janara. Justiça Federal Suspende tramitação de Plano Diretor de Florianópolis: magistrado deferiu pedido do MPF para trancar a votação do projeto de lei. *G1*, Florianópolis, nov. 2013.

³¹ TRF anula decisão que suspendia votação do Plano Diretor da capital. *G1*, Florianópolis, 21 nov. 2013.

³² NICOLETTI, Janara. Justiça Federal Suspende tramitação de Plano Diretor de Florianópolis: magistrado deferiu pedido do MPF para trancar a votação do projeto de lei, cit.

No dia 20 de janeiro, o PDUMF, Lei Complementar nº 482/2014, passou a vigorar e substituiu o Plano Diretor do Distrito Sede de 1997 e o Plano dos Balneários de 1985. No entanto, o Plano continuou gerando revolta por parte da sociedade civil organizada que, em conjunto com o MPF e apoiada pelo Estatuto da Cidade, viria a conquistar o direito da reabertura do processo elaborativo.

Terceira fase (2014-até o presente): a reabertura do processo de elaboração do plano e as suas consequências

Apesar da aprovação do plano, no início de 2014, dois processos estavam instaurados junto ao Poder Judiciário: uma ação do MPF e um mandado de segurança requisitado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon). Ambas as ações foram motivadas pela falta de participação no processo de desenvolvimento do PDP. Apesar da Prefeitura ter conseguido anular essas ações, faltava ainda a análise do mérito, o que viria a ocorrer no dia 05 de março de 2014 quando o juiz federal Marcelo Krás Borges, da Vara Ambiental da Capital, revogou a lei do PDUMF. O juiz alegou que não ocorreram as 13 audiências distritais, nem a audiência geral, e que o Estatuto da Cidade foi descumprido. Dessa forma, foi determinado que o projeto fosse devolvido à Prefeitura para que as audiências fossem realizadas e, em um prazo de 60 dias, o projeto deveria ser reenviado à Câmara para votação.³³

Com essa decisão, criou-se uma situação de insegurança jurídica, já que não se sabia se o plano era válido ou não para emissão de alvarás e fiscalização de obras. No final do mês de abril (dia 29), a Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), suspendeu a decisão do juiz federal Marcelo Krás Borges, alegando que ocorreu “invasão à competência legislativa municipal”.³⁴ Assim sendo, a Lei nº 482/2014 voltou a vigorar tal como foi sancionada, sem que fosse necessário realizar as audiências.

A Prefeitura de Florianópolis, a despeito da decisão do TRF-4, decidiu realizar as audiências distritais (entre julho e setembro de 2014), alegando que as 22 reuniões iriam proporcionar à população “a possibilidade de conhecer um pouco mais do projeto aprovado pela Câmara e discutir junto às suas comunidades sugestões

³³ PEREIRA, Moacir. Justiça Federal revoga novo Plano Diretor de Florianópolis. *Diário Catarinense*, Florianópolis, mar. 2014a.

PEREIRA, Moacir. Revogação do novo Plano Diretor: a íntegra da decisão da Justiça Federal. *Diário Catarinense*, Florianópolis, mar. 2014b.

³⁴ PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Comunicado*: TRF valida Plano Diretor. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, abr. 2014*; BISPO, Fábio. Justiça derruba decisão que pedia novas audiências no Plano Diretor de Florianópolis. *Notícias do Dia*, Florianópolis, abr. 2014.

e possíveis ajustes que serão avaliados pelos técnicos do órgão”.³⁵ Essa decisão da Prefeitura pode ser encarada como uma estratégia para conseguir a legitimação do plano junto à população e reafirmar que o processo de elaboração do PDUMF foi democrático, uma vez que não se mediam esforços para ouvir todos os interessados, inclusive quando não eram mais necessárias as audiências.

Quando a Prefeitura ganhou o recurso no TRF-4 e a Lei nº 482/2014 voltou a vigorar, o MPF recorreu da decisão e o resultado foi proferido em 27 de maio de 2015. A 3ª Turma do TRF-4, em decisão unânime, determinou que fossem realizadas as audiências públicas. Segundo o MPF, houve o rompimento com o processo de participação popular devido ao “afastamento ilegal do núcleo gestor”, e ainda,

‘[...] os próprios técnicos e o IPUF foram alijados do processo final de elaboração do texto a ser encaminhado ao Legislativo, bem como não foram ouvidos os procuradores municipais, em atitude autoritária do secretário da SMDU, autor do texto elaborado sem a participação popular’, texto do MPF citado no processo do TRF-4.³⁶

O Executivo ainda tentou validar os 22 encontros acontecidos, porém de forma infrutífera: a Prefeitura deveria realizar as audiências necessárias. Enquanto todo esse processo estava em andamento e aumentando a complexidade da situação, o juiz Federal Marcelo Krás Borges, em uma decisão sobre o caso, tornou vigente o Plano de 2014 por considerá-lo mais restritivo que o Plano de 1997 e o Plano dos Balneários de 1985.³⁷

O Núcleo Gestor e os Núcleos Distritais foram reconvocados e no final de abril de 2016 foi aprovado o número total de audiências e o calendário destas.³⁸ Por decisão judicial a Prefeitura, por conseguinte, teve que realizar mais 4 audiências, duas gerais e uma segunda audiência para a Sede Insular e para a Sede Continente, encerrando essa etapa no dia 09 de agosto de 2016. As audiências finais, diante de todo esse processo, foram postergadas e sofreram mudanças de datas também por dificuldades de se encontrar local adequado.³⁹ Mesmo assim,

³⁵ PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *IPUF divulga datas de reuniões do Plano Diretor*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, jul. 2014b; PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Plano Diretor*. audiências iniciam nesta quarta-feira. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, jul. 2014c.

³⁶ LAMBRANHO, Lúcio. TRF determina audiências públicas para Plano Diretor de Florianópolis. *Notícias do Dia*, Florianópolis, jun. 2015.

³⁷ POTTER, Hyury. MPF pede suspensão de audiências do Plano Diretor de Florianópolis. *Diário Catarinense*, Florianópolis, out. 2016.

³⁸ PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Ordem das Audiências Públicas*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, abr. 2016*; PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Aprovadas datas de audiências do Plano Diretor*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, abr. 2016b.

³⁹ PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Interdistrital do Plano Diretor cumpre meta*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, set. 2016c; PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *IPUF e MPF encaminham Plano Diretor*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, out. 2016d; ENTIDADES, associações de moradores e IpuF discutem Plano Diretor de Florianópolis: mais de 400 pessoas estiveram presentes no auditório da UFSC. *Diário Catarinense*, Florianópolis, 18 jul. 2016. Caderno Cotidiano.

em 16 de outubro de 2016, a Prefeitura disponibilizou a Minuta 1 do anteprojeto do novo plano diretor de Florianópolis, para apreciação pública. Segundo Vanessa Pereira, superintendente do IPUF na época,

[...] a participação social na apreciação e na audiência pública é fundamental para que a população verifique se as demandas coletivas foram atendidas e contribua com a Prefeitura com a finalidade de promover os ajustes necessários para a conclusão do processo.⁴⁰

A primeira audiência final, que havia sido marcada para o dia 31 de outubro, foi suspensa pelo MPF. Acatando reclamações dos membros do Núcleo Gestor, a Procuradora da República Analúcia Hartmann reiterou que as audiências só recomençariam após a correção das falhas encontradas no plano, e determinou: a suspensão das audiências; a retirada das questões não discutidas com a população da minuta da lei; a retirada das inserções que ferem a legislação ambiental e o patrimônio cultural; e a publicação de uma nova Minuta com todas as correções. Foi estabelecido um prazo de 10 dias para tanto.⁴¹ Para Analúcia Hartmann,

as inovações no texto só agora apresentado à sociedade da capital contêm ofensas à legislação federal, dentre outras a previsão da possibilidade de intervenção em áreas de preservação permanente (como, por exemplo, em vias de circulação em áreas de dunas, como na região dos Ingleses/Santinho) e em áreas inundáveis (mapas de restrição fornecidos pelo próprio IPUF).⁴²

Dessa forma, a Prefeitura retirou do ar a Minuta 1 do plano anteriormente publicada e no dia 27 de novembro de 2016 lança a Minuta 2 do anteprojeto.⁴³ O dia da audiência final sofreu várias alterações, seja por suspensões judiciais e/ou por dificuldades da equipe do IPUF (reduzida e com poucos recursos) em atender todas as determinações judiciais.⁴⁴ Mas, principalmente se instaurou

⁴⁰ PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Plano Diretor*: anteprojeto aberto a consulta. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, out. 2016e.

⁴¹ MPF pede suspensão de audiências do Plano Diretor de Florianópolis: em recomendação, procuradora Analúcia Hartmann estipula prazo de 10 dias para prefeitura reparar falhas no anteprojeto de lei. *CBN Diário*, Florianópolis, 30 out. 2016. Caderno Cotidiano.

⁴² POTTER, Hyury. MPF pede suspensão de audiências do Plano Diretor de Florianópolis, *Diário Catarinense*, Florianópolis, out. 2016.

⁴³ PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Minuta do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Florianópolis*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, 27 nov. 2017.

⁴⁴ Em 2014, a Prefeitura de Florianópolis lançou o edital 012/2014 sobre a realização de um concurso que abriu 40 vagas técnicas no IPUF, o primeiro em 37 anos do instituto. A larga contratação de profissionais ocorreu devido a baixa renovação de pessoal ao longo dos anos, resultando em aposentadorias em massa e no consequente esvaziamento do órgão. O concurso resultou inicialmente na contratação de 12 novos técnicos (arquitetos, engenheiros civis e geógrafos) sendo o começo de uma nova fase no IPUF que teve reflexos nas minutas apresentadas em 2016 e 2017, elaborada também pelos novos contratados. Atualmente, o Instituto funciona com apenas 29% do efetivo e os outros 21 técnicos aprovados ainda não foram chamados.

um conflito entre o MPF e a Prefeitura mais uma vez com relação à inclusão de pontos na minuta do plano que não haviam sido discutidos nas audiências, enquanto as questões trazidas pelos Núcleos Distritais não haviam sido incluídos no texto da Minuta 2. Apesar da publicação de uma terceira Minuta do Anteprojeto do Plano Diretor, em abril de 2017, as polêmicas continuaram com a retirada do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina (CAU/SC) do Núcleo Gestor. Conselheiro do CAU, Giovani Bonetti afirmou que:

Estávamos discutindo um plano que não tem identidade com a cidade. Faltou discussão técnica, que precisa ver a cidade como um todo. [...] De um lado, temos um setor que quer uma cidade impossível, que não prevê seu crescimento sustentável, enquanto do outro temos os que querem tudo. E ninguém pensa no modelo de cidade que está sendo apresentado.⁴⁵

Fernando Willrich, presidente do Secovi e porta-voz do Fórum do Setor Imobiliário declarou que:

O que a experiência nos mostra é que a decisão judicial desagradou todo mundo. Hoje temos um plano totalmente ideológico que não tratou as questões centrais da cidade que queremos. [...] Nosso Plano discutiu basicamente gabarito e zoneamento, não se discutiu a cidade que queremos, ou aquela que é possível. Temos, apesar dos anos de trabalho para se fazer um Plano Diretor, uma discussão muito pobre.⁴⁶

As falas de Bonetti e Willrich evidenciam as diferentes visões de cidade que se chocavam ao longo do processo e o aumento da polêmica com a judicialização do plano, com descontentamentos de todas as partes, incluindo a população, os profissionais envolvidos no planejamento urbano (acadêmicos, advogados, arquitetos e urbanistas, entre outros) e o próprio mercado imobiliário.

Mais uma vez, por recomendação do MPF ratificada pela Justiça Federal, a audiência foi cancelada e a Prefeitura cobrada a apresentar provas do “rebatimento dos artigos da minuta”.⁴⁷ Definido como *análise de inserções*, este documento analítico deveria comprovar se todas as questões discutidas e aprovadas nas arenas participativas haviam sido incluídas no conteúdo da minuta, uma vez

⁴⁵ BISPO, Fábio. Setor imobiliário cobra transparência no Plano Diretor de Florianópolis. *Notícias do Dia*, Florianópolis, jun. 2017a.

⁴⁶ BISPO, Fábio. Setor imobiliário cobra transparência no Plano Diretor de Florianópolis, cit.

⁴⁷ JUSTIÇA Federal determina realização da última audiência pública do Plano Diretor de Florianópolis em 30 dias. *Sala de Imprensa/Ministério Público Federal*, Florianópolis, 29 maio 2017.

que “a minuta deve conter *estritamente* o que passou pelo crivo da participação popular, conforme determina a decisão da Justiça Federal”.⁴⁸

Em um acordo estabelecido em 28 de julho de 2017 em uma audiência de conciliação, foram marcadas para os dias 19 e 20 de agosto as audiências para conferência dos artigos da quarta minuta do plano. Porém, dia 03 de agosto, o Ministro Sérgio Kukina, do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em decisão monocrática revogou todas as decisões da Justiça Federal e do TRF-4, acatando recurso da Prefeitura. Assim sendo, todo o processo foi suspenso e o PDUMF de 2014 voltou a vigorar sem restrições.⁴⁹ No dia 07 de novembro de 2017 a Primeira Turma do STJ julgou a atuação MPF no processo de revisão do Plano Diretor de Florianópolis. Em decisão unânime, os dez ministros seguiram o voto do Ministro e relator do caso Sérgio Kukina e validaram na íntegra a Lei nº 482 aprovada em janeiro de 2014.⁵⁰

A partir desse momento foi anulado todo o processo de discussão que ocorreu nos últimos três anos. Assim, o poder de decisão sobre a revisão do Plano Diretor ficou a cargo dos poderes executivo e legislativo municipal, agora com plena autonomia para continuar ou não com o processo. O resultado gerou insatisfação entre diversos setores locais que consideravam que a última minuta que vinha sendo discutida (Minuta 4) avançava nas problemáticas presentes na Lei nº 482/2014. Como as frustrações com o Plano Diretor aprovado não cessaram com a decisão judicial, a Prefeitura tentou contornar a situação a partir da formação de outras arenas de participação.

Nesse contexto, em março de 2018 foi eleito pela primeira vez o Conselho da Cidade de Florianópolis,⁵¹ órgão de natureza consultiva previsto originalmente no PDUMF. Formado por representantes dos órgãos públicos e da sociedade civil, o Conselho visa debater as políticas urbanas, sendo uma das formas de se efetivar a participação popular no planejamento urbano. Justamente, a principal agenda do Conselho da Cidade no seu primeiro ano, ainda que somente de natureza consultiva, foi a revisão da Lei nº 482/2014 através do Projeto de Lei Complementar nº 1.715/2018 elaborado pelo IPUF. Ao mesmo tempo em que as alterações foram discutidas pelo Conselho da Cidade, o instituto de planejamento enviou a matéria para apreciação à Câmara dos Vereadores,⁵² que foi protocolado

⁴⁸ JUSTIÇA Federal determina realização da última audiência pública do Plano Diretor de Florianópolis em 30 dias.

⁴⁹ BISPO, Fábio. STJ suspende decisão para Prefeitura de Florianópolis apresentar Novo Plano Diretor. *Notícias do Dia*, Florianópolis, ago. 2017b.

⁵⁰ VITÓRIA da Prefeitura de Florianópolis no impasse do Plano Diretor. *FloripAmanhã*, Florianópolis, 08 nov. 2017.

⁵¹ ALVES, Felipe. Integrantes do Conselho da Cidade de Florianópolis serão definidos até o próximo sábado. *Notícias do Dia*, Florianópolis, mar. 2018a.

⁵² ALVES, Felipe. IpuF envia para a câmara de vereadores de Florianópolis revisões do plano diretor. *Notícias do Dia*, Florianópolis, maio 2018b.

no dia 30/04/2018 e marcou o início de uma nova etapa de discussão do Plano Diretor de Florianópolis. O PL visa principalmente a adequação do PDUMF para uma melhor aplicabilidade e os esclarecimentos de questões pontuais, revisando o texto da lei e tabelas anexas, já que a Lei de 2014 apresenta “conflitos de interpretação”.⁵³ O IPUF ainda reiterou que:

as diversas discussões técnicas e comunitárias realizadas nos últimos anos, em especial nos anos de 2016 e 2017, foram condensadas e consideradas nesta proposta, assim como a melhoria da aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade.⁵⁴

A discussão do PLC nº 1.715/2018, no entanto, adotou um caráter institucional, limitando-se a reuniões ordinárias e de grupos temáticos⁵⁵ do Conselho da Cidade; oficinas expositivas mediadas pelo IPUF para o Conselho⁵⁶ e, mais recentemente, para a Câmara de Vereadores. Enquanto o Conselho deu parecer favorável com sugestões em maio de 2019,⁵⁷ o Projeto de Lei segue na primeira comissão da Câmara de Vereadores, a Comissão de Constituição e Justiça, onde, entre idas e vindas, está há treze meses.

Por um lado, o Plano vem sendo posto em funcionamento, condicionando a aprovação de obras públicas e privadas e direcionando o desenvolvimento da cidade com decretos municipais que finalmente regulamentaram alguns de seus dispositivos, como incentivos e instrumentos urbanísticos que passaram todo o período da judicialização sem lei específica. Esse é o caso, por exemplo, do Decreto nº 20.494/2019 que, ao regulamentar o art. 64 da Lei nº 482/2014, incentiva o uso misto concedendo benefícios construtivos em algumas macroáreas de uso urbano. Por outro lado, além dos decretos municipais, até então o PDUMF já sofreu três alterações diretas e já sancionadas pelo atual prefeito Gean Loureiro (DEM). Relativamente pontuais, as Leis Complementares nºs 658 e 669/2019 dispõem respectivamente sobre a mudança de zoneamento de um terreno específico e bolsões de proteção para ciclistas e motociclistas em semáforos, ambos sem parecer do Conselho da Cidade. Já a Lei Complementar nº 667/2019 teve parecer favorável do Conselho da Cidade e redação mais extensa, incidindo principalmente sobre a matéria de alvarás emitidos e obras sob leis urbanísticas

⁵³ IPUF. Plano Diretor de Florianópolis. *Proposta de revisão do Plano Diretor PLC 1715/2018*. Florianópolis: Plano Diretor de Florianópolis, 2018.

⁵⁴ Proposta de revisão do Plano Diretor PLC 1715/2018.

⁵⁵ Devido à complexidade e extensão textual, a matéria da lei foi dividida em sete eixos temáticos: mobilidade; instrumentos e incentivos; habitação de interesse social; meio ambiente e orla; patrimônio e paisagem; limites e formas de ocupação e usos.

⁵⁶ CONSELHO DA CIDADE. *Calendário 2018*. Florianópolis: Conselho da Cidade de Florianópolis, 2018.

⁵⁷ CONSELHO DA CIDADE. *Pareceres de 2019 do Conselho da Cidade*. Florianópolis: Conselho da cidade de Florianópolis, 2019.

anteriores – um passivo considerável criado pela instabilidade e judicialização do processo de aprovação do PDUMF, como mencionado anteriormente.

Como conclusão, o conturbado processo de revisão do Plano Diretor de Florianópolis não encontrou o seu pleno encerramento. A aprovação de uma lei às pressas, segundo interesses de poucos, causou grandes transtornos à cidade e também ao processo participativo. Esse processo de desconfiança e insegurança tem efeitos multiplicadores na cidade e em suas arenas de participação. Não à toa, portanto, até mesmo a Conferência Municipal da Cidade não conseguiu passar da discussão do seu regimento nas primeiras sessões em fevereiro de 2020.⁵⁸

Considerações finais

Esta pesquisa analisou o processo de elaboração e revisão do PDUMF de 2014, identificando três fases. Na primeira fase (2006-2009), o processo de representação popular instaurado foi interpretado como uma ameaça aos interesses das elites políticas e econômicas locais, levando à sua interrupção e à contratação de uma empresa estrangeira para a finalização do Plano. Na segunda fase (2009-2014), o texto da lei é finalmente aprovado, mas em um processo controverso e contando com mais de 300 emendas da Câmara de Vereadores. Por fim, a terceira fase (2014- até o presente) expõe que mesmo com a sua aprovação em lei, o PDUMF continuou a ser judicializado e não foi legitimado pela sociedade civil organizada, gerando insegurança jurídica e desconfiança entre os diversos agentes do processo.

A elaboração e revisão do plano, portanto, foi marcada por intervenções da Justiça Federal e do Ministério Público Federal e Estadual devido à adição de temas que não foram discutidos nas atividades participativas, enquanto aqueles efetivamente debatidos não foram incluídos nas novas versões apresentadas do plano, assinalando um embate entre a sociedade civil e os órgãos públicos locais, em especial o IPUF. A questão da efetiva participação, assim como a transparência do processo, foram as causas principais que culminaram no lento e desgastante transcurso.

O caso do Plano Diretor de Florianópolis deixa evidente que somente a aprovação do Estatuto da Cidade e de seus instrumentos não garantem a efetiva participação popular no planejamento urbano brasileiro. Se essas leis não são automaticamente aplicáveis é necessária a ampliação dos tipos e formas de participação da população na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas

⁵⁸ CONSELHO DA CIDADE. *6ª Conferência da Cidade foi adiada*. Florianópolis: Conselho da Cidade de Florianópolis, fev. 2020.

urbanas. É imprescindível o fortalecimento dos órgãos de planejamento urbano locais, bem como a existência de um corpo técnico qualificado e capaz de fornecer subsídios para a discussão pela população, de forma a fomentar propostas que visam a melhoria do espaço urbano. É necessário também que a população conheça e exerça seus direitos garantidos pela Constituição e que o Ministério Público continue a sua ação vigilante diante deste processo. Ainda assim, o texto da lei aprovado em Florianópolis não foi alterado e o processo contestado e judicializado não gerou a efetivação dos princípios de igualdade, representatividade e corresponsabilidade esperados. Pelo contrário, houve o desgaste e esvaziamento do processo que ainda não foi concluído satisfatoriamente.

Portanto, esta pesquisa conclui, conjuntamente com outros autores acerca da implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que ainda resta um longo caminho para a implementação dos princípios constitucionais da função social da propriedade e da cidade, do direito à cidade e seu desenvolvimento sustentável, e da participação popular e gestão democrática da política urbana. No caso do PDUMF, o arcabouço normativo serviu como instrumento de reação e mobilização da população que pode acionar o Ministério Público Federal e Estadual contra a proposta da Prefeitura. Com a anulação do processo e a vigência da Lei nº 482/2014 com suas inconsistências, ainda assim foram necessárias alterações na lei com o intuito de melhorar sua aplicabilidade, demonstrando a precariedade de um texto aprovado às pressas no plenário. Se resta um saldo positivo para a cidade de Florianópolis é a grande exposição da política urbana que aconteceu por causa do processo, gerando um debate mais amadurecido para a maior parte de sua população que não pode ignorar as capas dos jornais e as dificuldades enfrentadas ao longo deste período na cidade.

The challenges to participatory urban planning in Brazil: the case study of Florianópolis' Master Plan

Abstract: The period of Brazilian redemocratization was marked by demands for more participation, transparency and control in the elaboration and implementation of public policies. In urban planning, the 1988 Constitution and, particularly, the enactment of the City's Statute in 2001 signed the beginning of a new vision for our urban policy, pointing out the participative master plan as the main instrument to guide urban development in the country. Following the federal legislation, in Florianópolis, in 2006 started the elaboration of its first master plan after the City's Statute and the first to locally introduce its principles and instruments. Nevertheless, the Plan suffered an intense process of contestation and judicialization, even after its approval as law in 2014. This paper analyses the history of its elaboration, with the comings and goings of the troublesome urban planning process in Florianópolis. In the first part, a review of the concepts and instruments of participation in Brazil is carried out. In the second, the city of Florianópolis is presented while in the third section the paper explores the history of its current Master Plan. Three phases were identified, contextualizing the agents and the problems involved that generated a scenario of mistrust and insecurity in local urban politics. Finally, conclusions are drawn about the impact of this new Brazilian urban planning legislation while Florianópolis demonstrates that the normative framework may serve to foster reaction from the population, but it is still far from reaching the ideals of democratic and citizen participation.

Keywords: Popular participation. Participative Master Plan. Estatuto da Cidade. Florianópolis/SC.

Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento urbano e plano diretor no contexto de gestão democrática pós Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, Fórum, ano 1, n° 1, jul-dez, 2015, p. 33-49.

ALVES, Felipe. Integrantes do Conselho da Cidade de Florianópolis serão definidos até o próximo sábado. *Notícias do Dia*, Florianópolis, mar. 2018a. Disponível em: <https://ndonline.com.br/noticias/integrantes-do-conselho-da-cidade-de-florianopolis-serao-definidos-ate-o-proximo-sabado/>. Acesso em: 21 fev. 2019.

ALVES, Felipe. Ipuf envia para a câmara de vereadores de Florianópolis revisões do plano diretor. *Notícias do Dia*, Florianópolis, maio. 2018b. Disponível em: <https://ndonline.com.br/blogs-e-colunas/fabio-gadotti/ipuf-envia-para-a-camara-de-vereadores-de-florianopolis-revisoes-do-plano-diretor/>. Acesso em: 21 fev. 2019.

BISPO, Fábio. Justiça derruba decisão que pedia novas audiências no Plano Diretor de Florianópolis. *Notícias do Dia*, Florianópolis, abr. 2014. Disponível em: <http://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/justica-derruba-decisao-que-pedia-novas-audiencia-no-plano-diretor-de-florianopolis>. Acesso em: 19 nov. 2016.

BISPO, Fábio. Setor imobiliário cobra transparência no Plano Diretor de Florianópolis. *Notícias do Dia*, Florianópolis, jun. 2017a. Disponível em: <https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/setor-imobiliario-cobra-transparencia-no-plano-diretor-de-florianopolis>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BISPO, Fábio. STJ suspende decisão para Prefeitura de Florianópolis apresentar Novo Plano Diretor. *Notícias do Dia*, Florianópolis, ago. 2017b. Disponível em: https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/stj-suspende-decisao-para-prefeitura-de-florianopolis-apresentar-novo-plano-diretor?utm_source=bt-share. Acesso em: 14 ago. 2017.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Presidência da República Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2001. O Estatuto da Cidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 09 jun. 2017.

CONSELHO DA CIDADE. *Calendário 2018*. Florianópolis: Conselho da Cidade de Florianópolis, 2018. Disponível em: <http://conselho-da-cidade.webflow.io/reunioes#calendario2018>. Acesso: em 16 jun. 2020.

CONSELHO DA CIDADE. *Pareceres de 2019 do Conselho da Cidade*. Florianópolis: Conselho da Cidade de Florianópolis, 2019. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/16IMfh_VarlhwrmPSDQhU1Qg1n7fERTA4. Acesso em: 16 jun. 2020.

CONSELHO DA CIDADE. *6ª Conferência da Cidade foi adiada*. Florianópolis: Conselho da Cidade de Florianópolis, 2020. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/ccf/index.php?pagina=notpagina&menu=¬i=22037>. Acesso em: 17 jun. 2020.

CUNHA, Luis Felipe. *A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis*. 2013. 181 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/122922>. Acesso em: 17 jun. 2020.

ENTIDADES, associações de moradores e Ipuf discutem Plano Diretor de Florianópolis: mais de 400 pessoas estiveram presentes no auditório da UFSC. *Diário Catarinense*, Florianópolis, 18 jul. 2016. Caderno Cotidiano. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/entidades-associacoes-de-moradores-e-ipuf-discutem-plano-diretor-de-florianopolis>. Acesso em: 17 jun. 2020.

FAGUNDES, Julia Ribes. As mudanças de zoneamento urbano em Florianópolis: processos, atores e contradições. *Encuentro de Geógrafos de América Latina. Montevideo*, 2009. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/62.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2019.

FLORIANÓPOLIS. *Decreto nº 4771, de 26 de março de 2007*. Nomeia os membros titulares e suplentes do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis-2007. Florianópolis: Prefeitura Municipal, 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2007/477/4771/decreto-n-4771-2007-nomeia-os-membros-titulares-e-suplentes-do-nucleo-gestor-do-plano-diretor-participativo-de-florianopolis-2007>. Acesso em: 19 nov. 2016.

FLORIANÓPOLIS. IPUF. *Comunicado à imprensa*. 2010a. Disponível em: <http://floripamanha.org/2010/04/plano-diretor-florianopolis-quer-discutir-o-seu-futuro/>. Acesso em: 17 jun. 2020.

FLORIANÓPOLIS. *Decreto nº 8.056, de 09 de abril de 2010*. Constitui comissão especial para apresentação e revisão do anteprojeto do plano diretor. Florianópolis: Prefeitura Municipal, 2010b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2010/806/8056/decreto-n-8056-2010-constitui-comissao-especial-para-apresentacao-e-revisao-do-anteprojeto-do-plano-diretor>. Acesso em: 17 jun. 2020.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL (Santa Catarina). *Plano Diretor*. Florianópolis: IAB, 16 out. 2013. Disponível em: <http://iab-sc.org.br/2013/10/plano-diretor/>. Acesso em: 17 jun. 2020.

IPUF. Plano Diretor de Florianópolis. *Proposta de revisão do Plano Diretor PLC 1715/2018*. Florianópolis: Plano Diretor de Florianópolis, 2018. Disponível em: <http://planodiretorflorianopolis.webflow.io/proposta-de-revisao-plc>. Acesso em: 21 fev. 2019.

IPUF. Plano Diretor de Florianópolis. *Leis de alteração*. Florianópolis: Plano Diretor de Florianópolis, 2018. Disponível em: <http://planodiretorflorianopolis.webflow.io/#482-leis-de-alteracao>. Acesso em: 15 jun. 2020.

JUSTIÇA Federal determina realização da última audiência pública do Plano Diretor de Florianópolis em 30 dias. *Sala de Imprensa/Ministério Público Federal*, Florianópolis, 29 maio 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sc/sala-de-imprensa/noticias-sc/justica-federal-determina-realizacao-da-ultima-audiencia-publica-do-plano-diretor-de-florianopolis-sc-em-30-dias>. Acesso em: 17 de jun. 2020.

LAMBRANHO, Lúcio. TRF determina audiências públicas para Plano Diretor de Florianópolis. *Notícias do Dia*, Florianópolis, jun. 2015. Disponível em: <http://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/trf-determina-audiencias-publicas-para-plano-diretor>. Acesso em: 19 nov. 2016.

MAGRÍ, Keli; FRIGHETTO, Mauricio. Plano Diretor vai para a Câmara de Vereadores: IpuF mantém prazo de entrega para o legislativo. *FloripAmanhã*, Florianópolis, out. 2013. Disponível em: <http://floripamanha.org/2013/10/plano-diretor-vai-para-a-camara-de-vereadores/>. Acesso em: 19 nov. 2016.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

MOREIRA, Adilson de Souza. *O Processo Participativo no Plano Diretor – Estudo de Caso: Campeche/Florianópolis, SC-Brasil*. 245 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina-Florianópolis, 2009. Disponível em: <http://www.tede.udesc.br/handle/tede/2012>. Acesso em: 02 mar. 2019.

MPF pede suspensão de audiências do Plano Diretor de Florianópolis: em recomendação, procuradora Analúcia Hartmann estipula prazo de 10 dias para prefeitura reparar falhas no anteprojeto de lei. *CBN Diário*, Florianópolis, 30 out. 2016. Caderno Cotidiano. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/mpf-pede-suspensao-de-audiencias-do-plano-diretor-de-florianopolis>. Acesso em: 17 jun. 2020.

NICOLETTI, Janara. Justiça Federal Suspende tramitação de Plano Diretor de Florianópolis: magistrado deferiu pedido do MPF para trancar a votação do projeto de lei. *G1*, Florianópolis, nov. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2013/11/justica-federal-suspende-tramitacao-de-plano-diretor-de-florianopolis.html>. Acesso em: 19 nov. 2016.

PELUSO JÚNIOR, Victor A. *Aspectos geográficos de Santa Catarina*. Florianópolis: Fundação Catarinense de Cultura Edições/Editora da UFSC, 1991.

PEREIRA, Elson. A importação de conceitos modernistas no planejamento urbano de Florianópolis. In: VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2000, Natal. *Anais do VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, 2000.

PEREIRA, Elson. *A Alegoria da Participação*: planos diretores participativos pós Estatuto da Cidade. Florianópolis: Insular, 2015.

PEREIRA, Moacir. Justiça Federal revoga novo Plano Diretor de Florianópolis. *Diário Catarinense*, Florianópolis, mar. 2014a. Disponível em: <http://wp.clicrbs.com.br/moacirpereira/2014/03/10/justica-federal-revoga-novo-plano-diretor-de-florianopolis/?topo=67%2C2%2C18%2C%2C%2C67>. Acesso em: 19 nov. 2016.

PEREIRA, Moacir. Revogação do novo Plano Diretor: a íntegra da decisão da Justiça Federal. *Diário Catarinense*, Florianópolis, mar. 2014b. Disponível em: <http://wp.clicrbs.com.br/moacirpereira/2014/03/10/revogacao-do-novo-plano-diretor-a-integra-da-decisao-da-justica-federal/?topo=77,1>. Acesso em: 19 nov. 2016.

PIMENTA, Margareth de C. A. Florianópolis como espaço do público. In: PIMENTA, Margareth de Castro Afeche (Org.). *Florianópolis do outro lado do espelho*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2005, p. 35-60.

POTTER, Hyury. MPF pede suspensão de audiências do Plano Diretor de Florianópolis. *Diário Catarinense*, Florianópolis, out. 2016. Disponível em: <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2016/10/mpf-pede-suspensao-de-audiencias-do-plano-diretor-de-florianopolis-8075553.html>. Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Comunicado*: TRF valida Plano Diretor. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, abr. 2014a. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/sites/planodiretor/index.php?pagina=notpagina¬i=11683> Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *IPUF divulga datas de reuniões do Plano Diretor*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, jul. 2014b. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/sites/planodiretor/index.php?pagina=notpagina¬i=12060> Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Plano Diretor*: audiências iniciam nesta quarta-feira. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, jul. 2014c. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/sites/planodiretor/index.php?pagina=notpagina¬i=12119> Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Ordem das Audiências Públicas*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, abr. 2016a. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/sites/planodiretor/index.php?cms=ordem+das+audiencias+publicas>. Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Aprovadas datas de audiências do Plano Diretor*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, abr. 2016b. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/sites/planodiretor/index.php?pagina=notpagina¬i=16890> Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Interdistrital do Plano Diretor cumpre meta*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, set. 2016c. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/ipuf/index.php?pagina=notpagina¬i=17603>. Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *IPUF e MPF encaminham Plano Diretor*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, out. 2016d. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/ipuf/index.php?pagina=notpagina¬i=17741>. Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Plano Diretor: anteprojeto aberto a consulta*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, out. 2016e. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/ipuf/index.php?pagina=notpagina¬i=17802>. Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Minuta do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Florianópolis*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, 27 nov. 2017. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/0Bxz3FSY6u5bFVU9Gam5RTU82OVk>. Acesso em: 17 jun. 2020.

REIS, Almir Francisco. *Permanências e transformações no espaço costeiro: formas e processos de crescimento turístico na Ilha de Santa Catarina*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. *Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia: caso de Florianópolis, 1950 a 1990*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1993.

ROLNIK, Raquel. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, Ana Clara T.; VAZ, Lilian V.; SILVA, Maria Lais P. (Org.). *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012, p. 87-104.

SABOYA, Renato. PD Florianópolis: Crônica de uma morte anunciada. *Site Urbanidades*, Florianópolis, abr. 2010. Disponível em: <http://urbanidades.arq.br/2010/04/pd-florianopolis-cronica-de-uma-morte-anunciada/>. Acesso em: 25 out. 2018.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: Ippur/ufrrj, 2011. 296 p.

SAÚLE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSORIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, v. 1, p. 77-119.

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

TRF anula decisão que suspendia votação do Plano Diretor da capital. *G1*. Florianópolis, 21 nov. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2013/11/trf-anula-decisao-que-suspendia-votacao-do-plano-diretor-da-capital.html>. Acesso em: 19 nov. 2016.

VEIGA, Eliane Veras da. *Florianópolis: memória urbana*. Florianópolis: Editora da UFSC/Fundação Catarinense de Cultura Edições, 1993.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos, orgs. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004.

VITÓRIA da Prefeitura de Florianópolis no impasse do Plano Diretor. *FloripAmanhã*, Florianópolis, 08 nov. 2017. Disponível em: <http://floripamanha.org/2017/11/vitoria-da-prefeitura-de-florianopolis-no-impasse-do-plano-diretor/>. Acesso em: 21 fev. 2019.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SIQUEIRA, Marina Toneli; CHAVES, Larissa Siqueira; GONÇALVES, Ana Leticia Saquete. O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 37-61, jul./dez. 2020.
