

FLORIANÓPOLIS: OS PLANOS DIRETORES APROVADOS ENTRE 1955 E 2014.

Leandro José de Almeida Cravo

Universidade Federal de Santa Catarina

Programa de Pós Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial
CTC/ECV/PPGTG

Secretaria – Bloco A – Sala 201-A – 2 andar

leandroc_geo@hotmail.com

Adriana Marques Rossetto

Universidade Federal de Santa Catarina

Programa de Pós Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial
CTC/ECV/PPGTG

Secretaria – Bloco A – Sala 201-A – 2 andar

amarquesrossetto@gmail.com

Adriana Carvalho da Silva Storch

Universidade Federal de Santa Catarina

Campus UFSC - Trindade

PósARQ/CTC

Caixa Postal 476

88040-900 Florianópolis – SC

adrianacsstorch@gmail.com

Resumo:

O presente artigo traz um resumo e uma avaliação geral sobre os diferentes Planos Diretores que atuaram sobre o solo urbano de Florianópolis, em especial sua área central e seu núcleo continental, no período compreendido entre os anos de 1955 e 2014. Após um histórico inicial, focou-se na principal tendência e corrente de pensamento que se impôs no período de elaboração dos planos durante a segunda metade do século XX. O artigo não trata do plano diretor dos balneários, de 1985, por que seu enfoque é a região central e continental do município. Por fim, este artigo procurou fazer um breve diagnóstico sobre os resultados dos planos propostos e as diferenças impostas entre a corrente do modernismo e a prática com conflito de interesses entre grupos dominantes.

Palavras-chave: Planos Diretores, Florianópolis, modernismo

Abstract:

This article provides a summary and general assessment of the different Master Plans that worked on urban land in Florianopolis, especially its central area and its continental core, the period between the years 1955 and 2014. After an initial history, It focused on the main trends and current thinking that is imposed on the plan preparation period during the second half of the twentieth century. The article doesn't address the master plan of the resorts, 1985, because its approach is the central and continental region of the city. Finally, the article aims to make a brief analysis on the results of the proposed plans and imposed differences between the current of modernism and practice with conflict of interest between dominant groups.

Keywords: Master Plans, Florianopolis, modernism

1. INTRODUÇÃO

As cidades, atualmente, tornaram-se o centro da produção do espaço moderno, constituindo-se como um dos maiores desafios, tanto para arquitetos, urbanistas e engenheiros, quando se trata de sua gestão territorial (FRANÇA; BAYEUX, 2002). Até então territórios de formação gradual e ‘orgânica’, os centros urbanos brasileiros ganharam, a partir do século XX, pela primeira vez, uma premissa de planejamento, muito baseado na técnica e na ideia de que, nas ‘mãos’ dos urbanistas, estaria a resolução de todos os problemas urbanos apresentados.

A primeira corrente de planejamento técnico nas cidades ganhou força no início do século XX, de viés sanitarista, pautada na ideia de ‘higienizar’ as cidades. O esforço mais forte era o de implementar ‘modernos’ sistemas de abastecimento de água e esgoto – mesmo restringindo-se a apenas uma camada limitada da população, à altura - assim como fizeram as principais cidades europeias na segunda metade do século XIX, sendo o exemplo mais emblemático a Reforma Haussmann, em Paris, na década de 1860. (LOHN, 2007)

Em seguida, após a Segunda Guerra Mundial e amplamente difundida mundo afora, predominou a corrente modernista de planejamento urbano, em voga, principalmente, durante as décadas de 1950, 1960 e 1970. Esta corrente, de caráter majoritariamente funcionalista e tecnocrata, teve início no Brasil na década de 1930, quando foi instituído o Plano Agache, na cidade e capital do Brasil até então, o Rio de Janeiro. Era o urbanismo dos Planos Urbanos, de predominância rodoviária e desenvolvimentista, setorizada, que prometia a modernidade almejada por um país que vivia um processo rápido de urbanização e industrialização. (PEREIRA, 2010; ROCHA, 2014; SUGAI, 2015)

A partir da década de 1980, a crítica ao modelo ‘modernista’ ganha força, e instauraram-se novas correntes urbanísticas, que negavam a própria existência de um modelo pré definido de políticas urbanas e pautaram-se, por outro lado, na participação de todas as esferas da sociedade e nas especificidades locais. Trata-se de um modelo negociado, “um planejamento não consensual”. (PEREIRA, 2010, p.115)

Os planos urbanos, por outro lado, são geradores também de ‘centralidades’ e desempenham papel importante na formatação das cidades, a partir do momento em que garantem o acesso aos diversos móveis urbanos e espaços públicos presentes e a inserção – ou a segregação – de determinados grupos sociais. Os interesses divergentes, que corrompem a própria aplicação destes princípios norteadores, são atores fundamentais na constituição

destas centralidades, à medida que os grupos com maior influência oligárquica tendem, de um modo geral, a monopolizar estes espaços de centralidade. (FRÚGORI JR. 2001)

Este artigo tem como objetivo realizar de uma descrição geral dos planos diretores com enfoque na região central da Ilha e na parte continental do município, excetuando-se o plano diretor dos balneários de 1985, e avaliar como se refletiram tais correntes de pensamento urbano em Florianópolis a partir das legislações e planos impostos para a cidade e seu entorno metropolitano. Também pretende-se desenvolver um breve apanhado teórico dos efeitos destes planos na produção de centralidades e na disputa de influências entre os atores políticos e sociais sobre quais caminhos deveriam ser tomados pela cidade no futuro.

Instituindo-se um marco temporal de focalização, o artigo procurou pautar sua análise entre a década de 1950 – em que foi implantado o primeiro plano diretor da Florianópolis – até o ano de 2014, quando foi aprovado o último plano diretor em vigência na cidade, até o momento.

2. ANO DE 1955: O PLANO DIRETOR MODERNISTA

Florianópolis, no início do século XX, deu início à sua trajetória de desenvolvimento, com a inauguração, em 1926, da ponte Hercílio Luz, uma homenagem ao ex-governador de Santa Catarina, falecido dois anos antes, em 1924. A nova ponte servia como conexão da península central da ilha, em sua parte mais próxima geograficamente do continente, à península continental, à época totalmente pertencente ao povoado de São José, cenário que se modificou na década de 1940. A capital de Santa Catarina, à época, estava sob vigência de um modelo higienista de planejamento. Poucos anos antes, foi construída a Avenida do Saneamento, depois chamada de Avenida Hercílio Luz, immortalizando, uma vez mais, o nome desta personalidade catarinense. Erguida num local anteriormente ocupado por cortiços e casebres, a nova avenida abriu espaço para investimentos imobiliários, modificando o perfil socioeconômico daquele trecho do centro de Florianópolis. (LOHN, 2007) (SOUZA, 2010) Interessante notar que, embora com fornecimento limitado a apenas uma camada da população, Florianópolis foi à décima cidade brasileira a contar com uma rede de abastecimento de água, o que, para sua relevância nacional àquele momento, é bastante notável. (SUGAI, 2015)

Entretanto, foi com o fim da Segunda Guerra Mundial, que Florianópolis entrou, de fato, na tendência de planejamento urbano através de grandes planos, vistos como solucionadores dos problemas urbanos que já se apresentavam. As rádios e jornais propagavam os ‘ventos’ da modernidade brasileira e toda a ‘empolgação’ pela qual o Brasil passava com a vitória da Copa do Mundo, aumento do consumo de bens domésticos e inserção na economia industrial, era visto como ‘o país do futuro’. As camadas médias aspiravam ao padrão de consumo norte-americano através do cinema e das notícias otimistas

que se apresentavam naquele momento sobre o país. Florianópolis, entretanto, e ao contrário de outras capitais brasileiras maiores, era tida como uma capital estagnada, ‘pacata’ demais ou pouco atrativa a investimentos. Seu porto, de fato, estava subutilizado, e a cidade não tinha mais do que 70 mil habitantes, dado constatado pelo censo de 1950. (LOHN, 2007; PEREIRA, 2010; SUGAI, 2015) Era preciso, então, acelerar o desenvolvimento de Florianópolis e seu conglomerado urbano, de modo a inserir a cidade nos moldes modernistas que se impunham à época, de forma bastante enfática e ‘eufórica’ como a única alternativa urbanística a ser seguida, a adequação ao futurismo que se revelava a partir desta tendência.

Seguindo as supracitadas vocações de gestão urbana que se impunham, em 1951, a Câmara de Vereadores florianopolitana aprovou a lei 073/51, que autorizava a cidade a contratar urbanistas responsáveis pela elaboração do seu primeiro Plano Diretor. Em 1952, o Plano Diretor Municipal de Florianópolis foi entregue por uma equipe de dois arquitetos e um urbanista, todos do Rio Grande do Sul. A fim de, desde já, determinar novos gabaritos e diretrizes para a cidade, foi instituído também um “código municipal”, que instituiu regras para o transporte, administração pública, legislação sanitária, etc. O plano urbano teve a sua aprovação pela câmara municipal no ano de 1955, pela lei nº 246/55. (LOHN, 2007) Todo este esforço da administração pública para nortear o desenvolvimento futuro de Florianópolis, entretanto, só levou em consideração a península central da cidade e sua parte continental. Povoados insulares mais afastados como Santa Antonio de Lisboa e Ribeirão da Ilha, ambos antigos núcleos de colonização açoriana, mantiveram-se fora do plano, que também ignorou as cidades vizinhas enquanto zonas de influência.

O plano diretor de 1955 foi fortemente inspirado na “Carta de Atenas” que, segundo Pereira (2010) constitui-se por:

“Uma publicação emblemática do movimento moderno em relação ao urbanismo, pois preconiza de maneira normativa seus princípios. Ela é o resultado do IV CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna) realizado em 1933 em Atenas, mas foi de certa forma reelaborada e assinada por Le Corbusier”. (Pereira, 2010, p.107).

Era o paradigma da “cidade funcional”, em que a tecnocracia e o conhecimento dos gestores urbanos, sem a influência de outros profissionais, eram capazes de solucionar os problemas encontrados na cidade. Segundo Salgueiro (1998), um dos grandes fundamentos do urbanismo funcionalista é o do zoneamento urbano. Para Florianópolis, foram determinados diferentes usos do solo para áreas distintas (figura 1), não se admitindo, por vezes, uso misto. Foi preconizada, portanto, a divisão da área intervencionada em cinco zonas distintas: comercial, comercial-residencial, industrial, residencial nova e residencial existente.

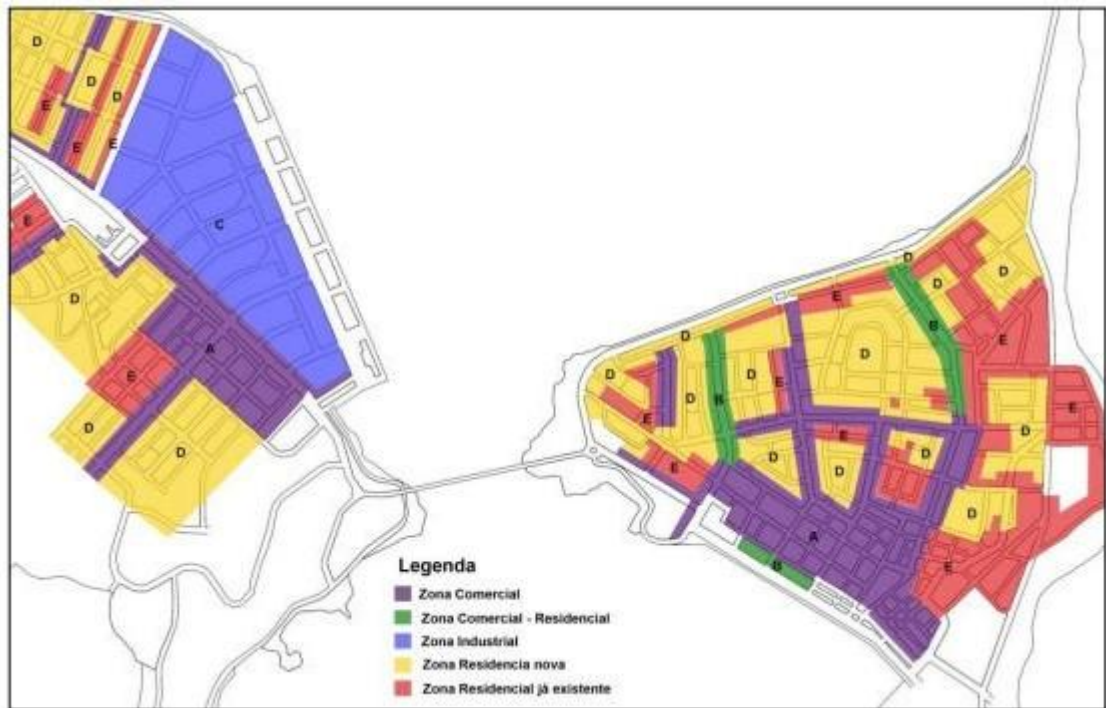


Figura 1: Proposta de zoneamento para a cidade de Florianópolis, núcleo principal (lei nº 246/55).

Fonte: Sousa (2010)

Previu-se também, à época, que a cidade, para se inserir no modelo econômico brasileiro vigente, deveria industrializar-se. As áreas destinadas à industrialização seriam aquelas próximas ao novo porto a ser erguido em um aterro no bairro do Estreito (acima da área C, como demonstra a figura 1), reestabelecendo a vocação portuária de Florianópolis, em substituição ao antigo porto da cidade na região central. (SUGAI, 2015).

Os técnicos já previam impactos negativos significativos no trânsito de Florianópolis, e por isso, propuseram a criação de um eixo viário chamado de “Via-tronco” (figura 2). O eixo de circulação concentraria órgãos importantes da cidade como a estação ferroviária, a rodoviária, o centro cívico, a futura universidade federal que, pensava-se, seria instalada no extremo leste da península, conectando-os com a ponte Hercílio Luz, o futuro porto e a zona industrial. Seria criada às suas margens no lado continental, também, uma nova centralidade comercial. (PEREIRA, 2010; SOUZA, 2010; SUGAI, 2015)



Figura 2: Planta prevista do projeto “Via Tronco”

Fonte: Souza (2010)

Importante frisar que nem tudo defendido pelo plano diretor de 1955 estava de acordo com o que planejava parte da elite política e econômica florianopolitana. Havia um conflito entre a proposta prevista no plano diretor, de incentivo à industrialização, com os desejos da imprensa influenciada pela classe dominante da cidade. A população local acreditava que seria o turismo a grande alavanca de crescimento de Florianópolis, enquanto que para os técnicos do Plano Diretor, o turismo serviria como uma fonte de recursos secundária, que não seria capaz de garantir suficiente enriquecimento e estabilidade financeira que a localidade necessitava. Para as elites locais, era necessário expandir a urbanização para o norte da Ilha, chegando às praias de Jurerê e Canasvieiras, preferidas por sua beleza exuberante e águas mais quentes. Estas áreas conciliariam tanto sua vocação turística com a de constituir novos bairros ocupados pelas camadas de mais alta renda. (PEREIRA, 2010; SUGAI, 2015)

A maioria que foi proposto pelo plano diretor de 1955 permaneceu apenas no papel, não sendo executado posteriormente. Cabe destacar, que apenas a Avenida Beira Mar norte, prevista no projeto de 1955, foi executada na década de 1960. A criação desta nova via

permitiu o adensamento e a expansão imobiliária para a região peninsular do Centro da cidade conhecida como Baía Norte. A avenida atendia aos anseios da população mais influente pela expansão da cidade em direção à parte norte da Ilha, tal qual ocorreu com a implantação da universidade federal. A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), construída em 1960, estava prevista inicialmente para se localizar na região central de Florianópolis, no extremo sul da península - eixo da Via Tronco - mas acabou sendo alocada no bairro da Trindade (figura 3), corroborando com a expansão urbana não só para o norte, mas também para a formação de bairros no leste da ilha, com destaque para o bairro da Lagoa da Conceição, hoje um local turístico e de bom poder aquisitivo. (SUGAI, 2015)

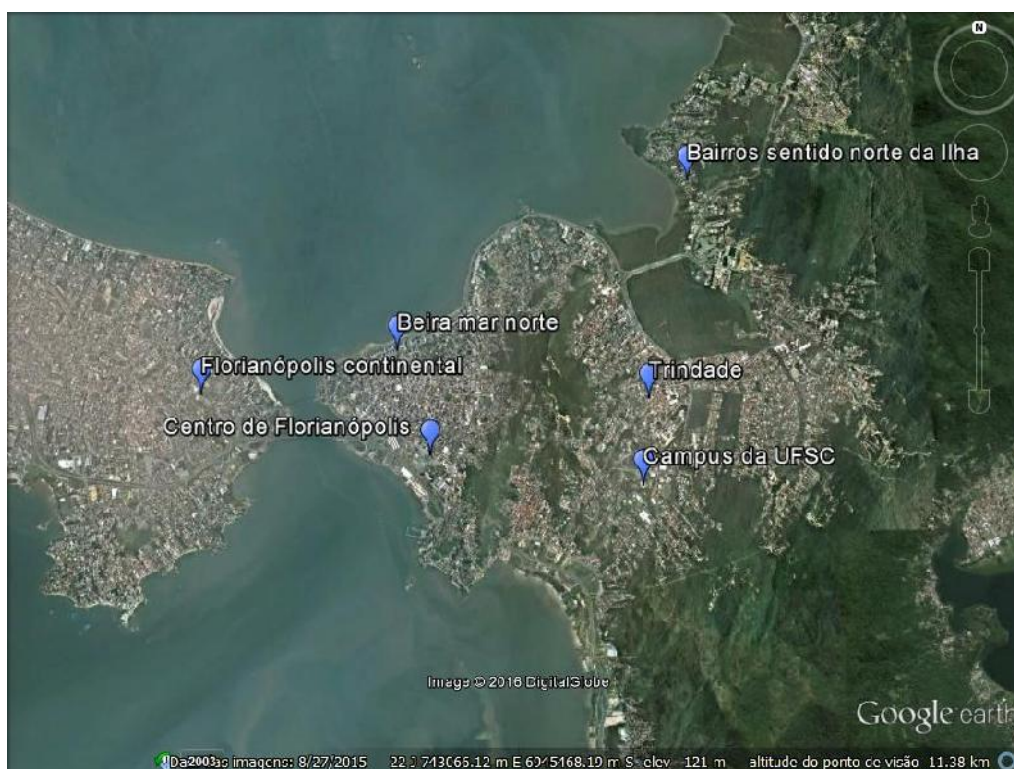


Figura 3: Imagem de satélite indicando a localização dos principais pontos abordados pelo artigo

Fonte: Elaboração dos autores deste artigo. Software Google Earth.

3. UM PLANO DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO

Na década de 1970, a maior parte das propostas previstas pelo plano diretor de 1954 mostrou-se obsoleta. As tendências do urbanismo funcional e do planejamento tecnocrata ainda eram bastante fortes, mas começava-se a valorizar, também, que a gestão de uma cidade deveria levar em conta a sua área de influência, visto que as cidades vizinhas, dependentes de Florianópolis, estariam completamente condicionadas às modificações instituídas na capital de Santa Catarina. Os núcleos da Região Metropolitana de Florianópolis (que compreendiam,

à época, 20 cidades) viam-se, entretanto, negligenciados pelo poder público, na falta de centralidades urbanas próximas e na ausência de um transporte eficiente que permitisse o deslocamento rápido para o centro da capital. A Carta de Atenas, por outro lado, já previa uma integração metropolitana, admitindo uma mancha urbana como um território construído, um complexo “sócio-político-cultural”, de influências sobre determinados espaços. As cidades não ‘acabavam’ nos seus limites municipais, elas se expandiam até o final de seu espraiamento. (PEREIRA, 2010) Esses povoados no entorno da capital catarinense eram predominantemente ocupados pela baixa renda, e dependiam financeiramente dos empregos e dos serviços públicos fornecidos por Florianópolis.

Partindo de uma pressuposta preocupação com o Planejamento Metropolitano, foi criado, em 1971, o Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis (PDAMF). O plano serviu de base para uma proposta do governo de Santa Catarina, que visava à transformação da capital do estado em um pólo regional de desenvolvimento. A cidade, portanto, deveria cumprir um papel central no processo de integração do Estado como um todo. (MATTOS, 2009)

A nova integração Ilha – Continente, portanto, levaria à criação de um grande eixo viário de ligação e de expansão dos municípios de Palhoça e Biguaçu, com a região central de Florianópolis, através da construção de uma estrada – chamada de BR-282 – que seria interligada a uma nova ponte, construída posteriormente.

Segundo o censo de 1960, São José, uma das principais cidades do entorno, já crescia demograficamente a uma taxa média acima da capital do estado, 3,99% contra 3,83%, respectivamente, em um fenômeno que se agravou ainda mais na década de 1960. (SUGAI, 2015) O fenômeno de periferização acentuava-se ainda mais na década subsequente, a partir de uma crescente migração de populações do interior do Estado, dentro de um intenso processo de urbanização e êxodo rural que ocorria fortemente em todo o Brasil.

Para fazer frente a este rápido crescimento, entretanto, os técnicos de pensamento urbano-funcionalista, viam-se já muito focados no planejamento rodoviário das cidades, atendendo também a apelos da indústria automobilista, que cresceu enormemente no país da década de 1950 até aquele momento. (SUGAI, 2015)

Entretanto, os planos de constituir um planejamento a nível metropolitano não se concretizaram por falta de recursos financeiros, o que obrigou a prefeitura de Florianópolis – principal financiadora da iniciativa – a abandonar o projeto inicial e aprovar seu próprio plano diretor, deixando novamente áreas importantes da ilha e do continente de fora da estratégia. (PEREIRA, 2010; MATTOS, 2009)

4. O PLANO DIRETOR DE 1976

O segundo plano diretor para o município foi aprovado em 1977, a lei municipal 1494 (FLORIANÓPOLIS, 1977). Foi um projeto bastante voltado para investimentos viários e já destinava, legislativamente, um regime urbanístico especial para áreas de interesse turístico: os balneários, que, neste momento, já começavam a passar por uma importante expansão imobiliária, com destaque para aqueles situados ao norte da Ilha, área ‘desejada’ pela elite local desde idos dos anos de 1950. (ROCHA, 2014)

O plano previa, mais uma vez, a criação de um porto, em Anhatomirim, e de um centro metropolitano, tentando diversificar a centralidade da “Grande Florianópolis” e o acesso aos serviços públicos essenciais. Entretanto, nenhuma destas obras foi posta em prática, fazendo-se valer, mais fortemente, a influência de setores dominantes da sociedade em projetos que atendiam às necessidades de continuidade expansiva aos balneários do norte da Ilha de Santa Catarina. Entretanto, apesar da inauguração da SC-404 – ligação viária do centro ao norte da ilha – em 1974, que garantiu o desenvolvimento da região setentrional do município, as novas expansões e obras viárias subseqüentes também demoraram mais tempo do que o previsto para serem realizadas.

Florianópolis passou, na década de 1970, por um importante processo de burocratização, e grandes levas de funcionários públicos passaram a viver na cidade. A economia atrelou-se mais ao seu papel de sede administrativa e grandes prédios públicos e de empresas ligadas ao fornecimento de serviços à população, foram construídas na região central. A maior parte dos novos edifícios manteve a forte centralidade na região peninsular da Ilha, com foco na expansão para o norte, em bairros localizados no eixo desta expansão, como Agrônômica e Itacorubi, ambos próximos à Universidade Federal de Santa Catarina. Esperava-se um amplo pacote de investimentos federais na área e uma grande remessa de recursos após a construção da universidade, o que atraiu investimentos imobiliários e veio a se confirmar posteriormente, visto que durante muitos anos a UFSC possuía um orçamento mais robusto do que a própria prefeitura de Florianópolis e, evidentemente, maior também que as outras prefeituras da Região Metropolitana. (SUGAI, 2015; LOHN, 2007)

O novo regimento, entretanto, focava-se mais na expansão da cidade para a região sul da Ilha, o que criava um conflito de interesses entre diferentes setores da sociedade, na época. O plano previu, entre outras obras, a criação de um eixo de desenvolvimento sul, através da nova ponte ligando a Ilha ao continente, e um túnel de conexão entre o centro da cidade e o aeroporto, por meio de uma via de trânsito rápido que seria erguida em área de aterro. Estas obras saíram do papel e ficaram prontas, mas a maioria delas demorou mais de 30 anos para ser concretizada. (ROCHA, 2014)

5. O PLANO URBANO DE 1997

Na década de 1990, o Brasil já passava por outro momento, tanto social quanto econômico. A redemocratização política já havia ocorrido, os sindicatos e movimentos sociais ganharam força, houve significativa ascensão social das camadas médias através do controle inflacionário e da estabilização monetária e o modelo econômico passou a ser regido por diretrizes de cunho mais liberal, ordenando-se na lógica de uma economia de mercado inserida no mundo globalizado, de trocas cada vez mais intensas. (SUGAI, 2015)

Florianópolis, por sua vez, viu sua ‘periferização’ se acentuar, e aumentar a diferença de renda entre a Ilha, mais elitizada, e o continente, onde estavam localizados os maiores núcleos de pobreza da região metropolitana, num processo de segregação mais evidente. Cerca de vinte anos após a aprovação do segundo plano diretor da cidade, muitas das propostas previstas na lei de 1977 não haviam ‘saído do papel’ e o método de gestão pautado no funcionalismo e na tecnocracia já se colocava em dúvida. Foram inúmeras as modificações realizadas sobre o plano da década de 1970 e o urbanismo modernista já havia perdido seu poder de influencia, visto que as distorções entre a teoria e a prática ganharam mais notoriedade. Tratava-se de uma “crise de referências”, um período de ausência de diretrizes fortes que pautassem um plano urbano capaz de solucionar sozinho, os problemas enfrentados pelas cidades naquele momento. (PEREIRA, 2010)

Foi em meio à incerteza sobre qual direcionamento a cidade de Florianópolis deveria seguir, que foi aprovada lei complementar nº 01/1997 (FLORIANÓPOLIS, 1997). O então diretor do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), em entrevista, já fazia duras críticas ao modelo de zoneamento modernista, previsto na “Carta de Atenas” e adotado nos dois planos diretores anteriores, argumentando que é muito difícil manter a homogeneidade das áreas de zoneamento, constantemente sujeitas a alterações de seus próprios moradores - no caso de áreas residenciais exclusivas - e à adaptação conforme a evolução econômica da área.

Entretanto, vale frisar, o plano diretor de 1997 ainda mantinha características de cunho tecnocrata e não apresentava um total rompimento com os métodos de planejamento urbano anteriores. Colocava-se mais como um ponto de transição, mantendo características do modelo anteriormente vigente.

6. ESTATUTO DA CIDADE E DIRETRIZES URBANAS

Nos anos de 1990, já se provava eficiente a propaganda, que vinha sendo incentivada desde a aprovação do primeiro plano diretor, de promover a Ilha de Santa Catarina como um polo de turismo, com belas praias, balneários estruturados, IDH alto e renda elevada. Os indicadores mostravam Florianópolis como uma cidade de classe média, menos ‘carente’ em relação a outras capitais, o que atraiu um fluxo migratório diferente do que se apresentava até

então. Assim, desde meados desta década, ao contrário do perfil que se apresentava anteriormente, começaram a se mudar para a capital de Santa Catarina pessoas de alta escolaridade, vindas de metrópoles maiores do sul e sudeste em busca de maior segurança e qualidade de vida. (SUGAI, 2015)

Embora houvesse pobreza na Região Metropolitana de Florianópolis, esta se encontrava predominantemente no continente, após um processo que levou a uma auto-segregação das elites em alguns eixos da capital, como o da Beira-mar até o Norte da Ilha (Centro, Trindade, Itacorubi, Santa Monica, Córrego Grande, João Paulo, Cacupé, Jurerê, Canasvieiras e Ingleses Norte), o sul da península continental (Itaguaçu, Coqueiros e Bom Abrigo) e o Leste da Ilha (Lagoa da Conceição). Entretanto, enquanto no município de Florianópolis, segundo dados do censo de 2000, cerca de 12,4% dos chefes de família recebiam mais de 20 salários mínimos (o maior percentual, à época, dentre todas as capitais brasileiras), nos municípios de São José, Palhoça e Biguaçu, estes índices eram de 3,3%, 1,2% e 1,1%, respectivamente. Os mais pobres da Grande Florianópolis, por outro lado, passaram por um significativo aumento da renda na década de 1990. As classes médias se expandiram e as camadas mais altas da população viram seus rendimentos crescerem de forma bastante contundente, inclusive pela contribuição numérica causada pela migração de alta escolaridade advinda de outras metrópoles. Em resumo, a desigualdade de renda manteve-se estável, parte da população pobre passou por uma ascensão social, a separação de classes entre a ilha e o continente aumentou e o acesso aos serviços públicos, com a ausência de centralidades continentais, aliado às dificuldades de deslocamento, manteve-se um problema a ser resolvido. (SUGAI, 2015)

Já no início dos anos 2000, poucos anos após a aprovação do plano de 1977 e persistindo-se os problemas técnicos ligados à falta de uma diretriz urbanística mais eficiente, foi aprovada a lei federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001: o Estatuto da Cidade. A legislação foi criada com o objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 da constituição federal. Os artigos 182 e 183 estabelecem os instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do “direito à cidade”, do cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Para tal, o Estatuto, que estabelece parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil, oferece instrumentos para que o município possa intervir nos processos de planejamento e gestão urbana e territorial. (BRASIL, 2001)

Nos termos desta lei, o Plano Diretor foi definido como um instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. (BRASIL, 2004) De acordo com o artigo 41 do Estatuto da Cidade, o plano urbano passou a ser obrigatório para municípios inseridos em pelo menos uma das seguintes características: mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182

da Constituição Federal; partes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e/ou incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Por outro lado, a legislação mudou completamente as diretrizes de planejamento urbano brasileiras, à medida que rompeu, ao menos em teoria, com o modelo funcionalista pautado no urbanismo ‘moderno’, empregado pelos planos diretores de Florianópolis até aquele momento. Apresentam-se conceitos como o “direito à cidade”, em que todo o cidadão torna-se parte integrante do processo de gestão e passa a ter o direito de usufruto de todos os bens públicos disponíveis naquele meio urbano, a partir de uma legislação urbanística e de transportes que lhe garantam esta acessibilidade.

Os chamados “Planos Diretores Participativos” foram divididos, portanto, em três dimensões importantes: a técnica, a jurídica e a política. A política refere-se justamente a esta tentativa de participação de todas as esferas da sociedade, procurando apaziguar conflitos resultantes da diversidade de interesses presente nas cidades, geralmente advindos de um acordo entre o gestor executivo (prefeitura), a sociedade civil organizada e “atores” individuais. A técnica, por sua vez, passou a relacionar-se com a ampla base de dados – e o auxílio de softwares de geoprocessamento em processos como o cadastro parcelar – imperativos na elaboração de um plano, além de uma “equipe de coordenação” formada de profissionais de diversos setores de atuação na cidade, rompendo com o “protagonismo” do urbanista nas tomadas de decisão, tendo este apenas parte da responsabilidade, dentro de uma correlação maior de conhecimentos envolvidos. (CARVALHO, 2001; BRASIL, 2004; BERNARDY, 2013 ; PEREIRA, 2010)

A dimensão jurídica, por outro lado, diz respeito às “condicionantes legais” entre as esferas de poder que legislam sobre a Terra: A viabilidade financeira dos planos diretores é regulada por outras leis federais/constituição. Cabe às prefeituras, da mesma forma, adequarem seus planos dentro das capacidades orçamentárias de cada município. É interessante a ressalva de que é justamente a elaboração dos planos diretores que atuará como catalizador destes investimentos necessários, sejam eles públicos ou privados, pois trata-se de uma aplicação mais ‘segura’ de capitais. (BERNARDY, 2013 ; CARVALHO, 2001)

7. O ULTIMO PLANO ATÉ O MOMENTO: PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE 2014

Foi neste contexto legislativo, ao cumprir a lei nº 10.257 - que criava a obrigatoriedade de uma nova proposta urbana para as cidades - que foi aprovado o Plano Diretor Participativo de Florianópolis, através da lei nº 482/2014, em substituição à proposta anterior.

Pela primeira vez, foi elaborado um plano urbano para Florianópolis que levasse em consideração todo o município. Segundo Florianópolis (2014), a expectativa é levar, de forma ordenada, os atuais 460 mil habitantes do município de Florianópolis, para uma população de 750 mil pessoas em 2030.

Em reportagem realizada pelo Portal G1, à época da aprovação do plano, foram destacados 10 eixos principais de desenvolvimento florianopolitano, sendo eles: a reorganização do território, com a formação de novas centralidades; a conservação ambiental; o incremento das políticas de mobilidade urbana; pesquisa prévia de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV); A valorização da 'paisagem' histórica e natural; a universalização do saneamento básico; fomento à construção de habitação de interesse social; alteração nas legislações construtivas; o reconhecimento identitário dos bairros, não permitindo a 'cópia' de modelos arquitetônicos de regiões tradicionais e históricas em outras áreas; além da delimitação de áreas de urbanização especial (AUE).

O plano, na teoria, está de acordo com as novas tendências urbanísticas, ao propor uma maior diversidade de modais, a criação de novas centralidades e a sustentabilidade do município na preservação de áreas verdes. Os parques urbanos em áreas de AUE foram propostos em regiões de aterro, às margens da baía sul e norte, como no caso da área por onde hoje passa a Via Expressa Sul (ligação com o aeroporto) e na via marginal do bairro do Estreito, já no continente, além de um grande número de Unidades de Conservação, com as APP's (áreas de preservação permanente) a serem demarcadas em toda a área insular do município (FLORIANÓPOLIS, 2014).

Alvo de constantes imbróglgios judiciais, o plano diretor participativo de 2014 encontra-se, atualmente, suspenso.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do considerável avanço em relação às políticas urbanas até então apresentadas na elaboração de Planos Diretores, que hoje progridem para um projeto mais amplo e participativo em todas as esferas da sociedade, deve-se levar em consideração, por outro lado, que há sempre um certo 'otimismo' da imprensa nestes projetos que, por vezes, não são adotados conforme sua prescrição.

Por ser resultado de uma construção coletiva, a cidade, e em especial os espaços públicos, transformam-se na medida em que a sociedade moderna o faz. O processo de globalização, as novas tecnologias e a quebra de paradigmas, têm criado um cenário no qual segundo França e Bayeux (2002), as cidades representam o fenômeno mais significativo e desafiador para os arquitetos e urbanistas. Estes, para responder constantemente às necessidades de sua permanente construção, têm como tarefa acompanhar não só as mudanças

relacionadas à sua forma física, mas também estar atentos às diversidades e à complexidade e contradições das questões sociais, políticas e econômicas atuais.

Pode-se notar, portanto, um conflito de interesses e um desequilíbrio de poderes, que moldam a cidades conforme seus pontos de vista, não levando em consideração, por vezes, os interesses de toda a sociedade envolvida naquela transformação e requalificação urbana. De acordo com Souza (2013), ainda nos dias de hoje, há uma certa persistência do molde de planejamento funcional e hierarquizado, vinculado ao planejamento regulatório clássico, de cunho ‘modernista’, mesmo que recentemente, algumas menções a outros tipos de planejamento tenham sido levemente incorporadas.

Há de se salientar, por fim, que a cidade de Florianópolis e o restante da sua região metropolitana, têm grandes potenciais tanto no uso de seus recursos naturais abundantes de forma responsável, quanto no aproveitamento de suas áreas verdes e litorâneas para o turismo e para o incremento do uso do transporte marítimo. Perdeu-se muito tempo colocando o foco apenas em obras de modais rodoviários, como se pode observar nas poucas obras dos primeiros planos diretores que saíram do papel. Além disso, o ciclo de investimentos no eixo centro – norte da Ilha criou uma carência de investimentos tanto nas áreas mais distantes da Ilha de Santa Catarina, quanto na parte continental e seus municípios metropolitanos, acentuando as disparidades espaciais no acesso a serviços básicos e renegando, principalmente aos moradores das áreas mais periféricas, o “direito a cidade” e à acessibilidade de todas as áreas. (SUGAI, 2015)

Define-se como desafio aos gestores de Florianópolis, o de levar em consideração os muitos atores envolvidos na formulação futura da cidade, olhando com mais atenção aos municípios do eixo metropolitano, ainda dependentes de Florianópolis, no acesso a serviços, a empregabilidade e lazer. Faz necessária também uma melhor distribuição dos recursos entre os diversos bairros da ilha e do continente, , com especial atenção para aqueles de interesse turístico e histórico, além da garantia de que o direito à cidade chegue, de fato, a todos que nela vivem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FRÚGOLI JR, F. (2001). **A questão da centralidade em São Paulo: o papel das associações de caráter empresarial**. Revista de Sociologia Política, Curitiba, 16, p. 51-66.

SOUZA, M.(2013). **Mudar a Cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Bertrand Brasil; 9ª Edição. 558p. Rio de Janeiro.

SUGAI, Maria I. (2015) **Segregação Silenciosa. Coleção urbanismo e arquitetura da Cidade**. Editora UFSC. Florianópolis.

FONTES ELETRÔNICAS

BERNARDY, R. (2013) **O planejamento de pequenos municípios com base no plano diretor.** Através de <http://www.spell.org.br/documentos/download/9705_Acesso em 12/06/2016.

BRASIL (2004) **Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos.** Brasília, DF. Através de <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Eventos/OficinaRegularizacaoFundIaria/PlanoDiretor/Plano%20Diretor%20Participativo%20Guia%20para%20a%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20pelo%20munic%C3%ADpio%20e%20os%20cidad%C3%A3os.pdf> Acesso em 19/06/2016.

BRASIL (2001) **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. Através de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 15/06/2016.

CARVALHO, S. (2001) **Estatuto da Cidade: Aspectos Políticos e Técnicos do Plano Diretor.** São Paulo. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400014&lang=pt. Acesso em 19/06/2016

FRANÇA, E e BAYEUX, G. (2002) **Favelas Upgrading. A cidade como integração dos bairros e espaço de habitação.** In: *Arquitextos*, nº 27. Disponível em: www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq027/arq027_00a..asp. Acesso em 15/02/2016

FLORIANÓPOLIS (1977) **Lei Municipal 1949/1977.** Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/1977/149/1494/lei-ordinaria-n-1494-1977-cria-o-instituto-de-planejamento-urbano-de-florianopolis-e-da-outras-providencias>. Acesso em 04/06/2016.

FLORIANÓPOLIS (1997) **Lei Municipal 001/1997.** Disponível em sistemas.sc.gov.br/cmfpesquisa/docs/1997/lcpmf/plano_diretor_distrito_sede.doc. Acesso em 02/06/2016.

FLORIANÓPOLIS (2014) **Lei complementar N.482, de 17 de janeiro de 2014.** Através de http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/04_02_2014_12.01.39.ae8afdb369c91e13ca6efcc14b25e055.pdf Acesso em 20/06/2016.

LONH, R. (2007) **Limites da utopia: cidade e modernização no Brasil desenvolvimentista (Florianópolis, década de 1950).** UESC. *Revista Brasileira de História*. Disponível em

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882007000100013. Acesso em 10/06/2016.

MATTOS, M. (2009) *Arquitetura Institucional em concreto aparente e suas repercussões no espaço urbano de Florianópolis entre 1970 e 1985*. Florianópolis. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/92678>. Acesso em 10/06/2016.

PEREIRA, E. (2010) **Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores**. Geosul, Florianópolis. Disponível em <http://labcs.ufsc.br/files/2011/12/09.-PEREIRA-E.M.-Qual-planejamento-urbano-no-contexto-da-sociedade-da-incerteza.pdf>. Acesso em 09/06/2016.

Portal G1. (2014) **G1 lista 10 principais diretrizes do novo plano diretor de Florianópolis**. Através de <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2014/01/g1-lista-10-principais-diretrizes-do-novo-plano-diretor-de-florianopolis.html>. Acesso em 23/05/2016.

ROCHA, G. (2014) **Florianópolis e seus dois primeiros planos diretores: entre discurso e realizações**. 2º seminário nacional de planejamento e desenvolvimento. Disponível em <http://www.eventos.ct.utfpr.edu.br/anais/snpd/pdf/snpd2014/643.pdf>. Acesso em 11/06/2016.

SALGUEIRO, Teresa B. (1998) **Cidade pós moderna: espaço fragmentado**. Revista TERRITÓRIO, ano 111,nº 4. Disponível em http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/04_4_salgueiro.pdf. Acesso em 17/06/2016.

SOUSA, J. (2010) **O plano diretor de 1952-1955 e as repercussões na estrutura urbana de Florianópolis**. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/94156>. Acesso em 11/06/2016.