

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

DE CIDADE ATRASADA A CAPITAL DE MELHOR QUALIDADE DE VIDA

Marina Toneli Siqueira (FAU-USP)

De cidade atrasada a capital de melhor qualidade de vida: como se deu o “salto” florianopolitano

Resumo

O presente trabalho objetiva demonstrar como Florianópolis passa de uma cidade considerada atrasada frente ao modelo de desenvolvimento preconizado até então para se tornar, literalmente, o “sonho de consumo” da maioria dos brasileiros. A partir de uma análise histórica, que conjugou aspectos econômicos e sociais ao processo de desenvolvimento urbano, buscou-se mostrar como se deu, ao longo dos séculos, a formação de um complexo de inferioridade da cidade. A partir disso, torna-se possível contrastar com a situação atual, na qual Florianópolis parece enquadrar-se aos ideais “pós-modernos” e às mudanças ocorridas na esfera mundial. É possível concluir desta análise que a cidade passa, portanto, por uma grande valorização, tanto material quanto simbólica, muito embora não se verifiquem mudanças estruturais. A transformação, portanto, é no plano do discurso, mas com implicações práticas.

Neoliberalismo, globalização, capitalismo financeiro, terceirização, flexibilização, reestruturação produtiva, crise econômica e fiscal, “enxugamento” do Estado. Quem nunca ouviu falar, que atire a primeira pedra. Nas teorias urbanas, temos a crise urbana, o planejamento estratégico, o empreendedorismo urbano e as revitalizações, entre outros. As mudanças do cenário mundial, a partir de meados da década de 1960, acarretaram a proliferação de conceitos e modelos para a análise e intervenção nessa “nova” realidade. Enquanto multiplicam-se os especialistas, é possível indagar-nos sobre as reais transformações ocorridas. Estudar a cidade de Florianópolis/SC pode ser um caso privilegiado, pois é vê-las aplicadas em um microcosmo e informam mais sobre a realidade brasileira, composta mais de pequenos e médios municípios do que de metrópoles como São Paulo. Ademais, deve-se considerar a sua nomeação como capital de melhor qualidade de vida no Brasil e, literalmente, o “sonho de consumo” da maioria dos brasileiros. Nesse contexto, a pergunta é: como uma cidade que sempre esteve aquém do desenvolvimento, sempre em busca do “progresso”, conseguiu tornar-se um símbolo de prosperidade em meio a uma situação caracterizada como de crise? Em que pese o seu formato exíguo, buscar essa resposta é o objetivo deste trabalho e estudar os mecanismos dessa transformação radical em 30 anos - unindo as teorias urbanas (constitutivas), a intervenção do Estado e o planejamento urbano (normativo), e a ação do mercado, a partir de ciclos produtivos - é o método de desvendar uma realidade bastante diferente da que vem sendo propagandeada pelos órgãos públicos e alardeada pelos meios de comunicação de massa.

1. A formação de um complexo de inferioridade (de sua fundação até o início da década de 1970)

Se partirmos da noção, já bastante conhecida, de Roberto Schwarz sobre “as idéias fora do lugar” (SCHWARZ, 1988), com relação ao sistema de ambigüidades que se forma com a importação de conceitos para a realidade brasileira, pode-se dizer que em Florianópolis as idéias estão duplamente fora do lugar. O que é possível perceber desde sua formação é uma cidade que procura adaptar-se a esses padrões externos de qualquer maneira, sem nunca consegui-lo. E, num ciclo vicioso, o complexo de inferioridade, ou de atraso, serve justamente para legitimar os novos empreendimentos e investimentos na cidade. Faz-se necessário, portanto, estudar esse processo para, a partir daí, avaliar o que realmente modificou-se na cidade para torná-la um símbolo de qualidade de vida.

1.1. o início

Florianópolis passa de porto de passagem para área de extrema importância nos planos portugueses de colonização a partir da metade do século XVII, devido ao desejo da coroa de assenhorear-se da região entre a Capitania de São Vicente e a Colônia de Sacramento, no que viria a ser o Uruguai. A ilha passa por período de disputa entre portugueses e espanhóis por suas águas calmas e seguras, com grande oferta de mantimentos: o meio do caminho entre o Rio de Janeiro e a Baía do Prata. Uma das bandeiras vicentistas fixou-se na ilha fundando a colônia agrícola, futura cidade de Nossa Senhora do Desterro em 1673. No início, a colônia apresenta algum desenvolvimento que se dissipa quando a Colônia de Sacramento foi invadida pelos espanhóis. A ilha de Santa Catarina é abandonada, em regime de isolamento quase completo, vivendo da pesca e da pequena lavoura (VÁRZEA, 1985).

A Freguesia de Nossa Senhora do Desterro foi criada em 1714, elevando-se a condição de vila em 1726. Em 1728, os portugueses determinaram ocupar militarmente a ilha para defesa de seus territórios no Brasil meridional, incorporando-a administrativa e politicamente ao regime colonial. Os investimentos deram-lhe os elementos essenciais do núcleo urbano, passando a vila a depender de medidas governamentais. A praça e a igreja matriz formam o núcleo urbano inicial e, a partir deles, a cidade cresceu em busca de fontes potáveis de água e ao longo da orla, já que se sobrepujava o interesse comercial, representado pelas transações efetuadas com os navios que abarcavam na baía (VEIGA, 1993). O desenvolvimento de Desterro se conformava aos limites geográficos de seu núcleo urbano central, fazendo que o determinismo ambiental limitasse o crescimento da cidade (LIMA, 2002).

O primeiro governo da nova capitania trouxe significativas modificações na vida econômica e social da vila de Desterro e a colonização açoriana seria protagonista dos interesses políticos da coroa portuguesa. Entretanto, embora se preenchessem algumas funções urbanas, a vila ainda não pode se caracterizar como cidade. O mundo rural, primeira direção tomada pelos açorianos, a povoação militar e os administradores locais eram os principais fatores da estrutura social e urbana. Somente no início do próximo século, quando as atividades comerciais urbanas superam às rurais, se inicia a expansão urbana (VÁRZEA, 1985).

1.2. o século XIX

No início do século XIX, aumenta o interesse pela Ilha de Santa Catarina em termos comerciais e seu porto começa a exercer um papel mais abrangente. Com a independência do Brasil, Santa Catarina passa a ser província do Império e Desterro, sua capital, elevada à categoria de cidade. Este fato tornou a administração pública mais complexa e alterou sua

estrutura. Aos poucos, a atividade comercial iria sobrepor-se às rurais. De modo que, a partir desse momento, a diferenciação entre a cidade e o campo acirram-se. A cidade passa a ser o símbolo de superioridade e civilização, enquanto o campo, da rusticidade, tanto que os moradores da cidade raramente ou nunca chegam a conhecer a região rural da ilha.

“Daí que os componentes rurais da estrutura social de Desterro fossem neutralizados pelos componentes urbanos e que o sistema de atribuição de status, o estilo de vida e as formas dominantes de pensar se orientassem muito mais pelos valores dos grupos urbanos (militares, administradores e comerciantes), que os grupos rurais”.
(CARDOSO & IANNI, 1960: 20. Grifo da autora)

Entretanto, o porto de Desterro nunca exerceu um papel efetivo de relevância por razões físicas (pouca profundidade no canal de navegação), estruturais (pouca capacidade física) e econômicas, mas também pela inexistência de um mercado constante para os produtos catarinenses. O porto era um intermediador entre as regiões produtoras litorâneas e os mercados consumidores, principalmente o Rio de Janeiro. Tentou-se a desobstrução do canal a partir de 1895, sem resultados satisfatórios. O desenvolvimento bastante lento do mercado local, embora crescessem as atividades urbanas administrativas e de serviços, fez com que o porto de Florianópolis diminuísse sua importância até perder por completo seu papel e relevância econômica, no início do século XX, o que gerou certa estagnação no desenvolvimento da cidade. Entretanto, as comunicações feitas com o mar foram de extrema importância para as outras localidades da ilha, sendo as mais prósperas as que possuíam trapiche (REIS, 2002).

Com relação à malha urbana, Desterro não primou por um traçado urbano regular e geométrico. As ruas cresceram seguindo as preocupações de ordem comercial e adaptando-se aos condicionantes naturais. O incremento das atividades portuárias e comerciais, na segunda metade do século XIX, irá promover modificações no crescimento urbano de uma área determinada da cidade. Como o leste do núcleo inicial era bastante montanhoso, a cidade desenvolve-se para oeste, em direção ao continente. Os comerciantes, principais representantes desse crescimento, trabalhavam e viviam no centro da cidade. Seguindo o mesmo estilo de sobrado que Nestor Goulart (REIS FILHO, 1970) descreve, o sobrado de Desterro abrigava o comércio no andar térreo e a habitação no andar superior. A insalubridade do ambiente urbano impulsionou a busca de novas localidades para a ascendente sociedade comercial. Foi a partir do crescimento das atividades comerciais e, conseqüentemente, do aparecimento de uma elite comercial, que a cidade expandiu-se além do núcleo inicial em direção ao norte da península original, para as chácaras (VEIGA, 1993).

Ao longo das últimas décadas do século XIX e primeiras do século XX, a evolução urbana foi feita, assim como a divisão dessas chácaras e de áreas rurais, visando o lucro que o parcelamento de terras proporcionava. Esse processo provocou significativas alterações no uso do solo. A concentração fundiária, oriunda também das dificuldades de ordem natural e as dificuldades dos transportes, já que as estradas eram apenas picadas, adensou as áreas antigas.

1.3. final do século XIX até meados do século XX

Pode-se dizer que, seguindo a orientação do planejamento urbano brasileiro, foi implantado na cidade o urbanismo sanitário, com a preocupação básica nas condições sanitárias dos bairros e das habitações. Segundo Cabral (1972), os melhoramentos urbanos iniciam-se a partir de 1830, com os primeiros aterramentos das ruas centrais e normas acerca da largura de ruas e calçadas através das “Posturas da Câmara Municipal de Desterro”. O final do Século XIX seria marcado pelas preocupações com o saneamento urbano de Florianópolis. Em 1877, os serviços de remoção de lixo, águas servidas e materiais fecais, transportavam os dejetos em carroças para ser despejados em alguma praia longínqua. No fim deste século, foram saneados e aterrados córregos e valas, construídos aterros e cais à beira-mar, alterando substancialmente a paisagem urbana. A orla marítima começou a ser incorporada no desenho urbano. Com as praias menos sujas, foram realizados embelezamentos para tornar um lugar “civilizado” para o lazer das famílias (LIMA, 2002). Surgiram coletivos e linhas de bondes melhoradas através do monopólio de alguns empresários.

Através desses melhoramentos, e antes mesmo deles, outros empresários compraram terras próximas que foram valorizadas no processo. O sucesso desta operação foi garantido pela *presença dos empresários na Câmara Municipal*, seguindo a experiência do Rio de Janeiro. A primeira demonstração da especulação imobiliária em Florianópolis foi assegurada e usufruída pelos *empresários locais que se confundem com os próprios governantes* (SUGAI, 1994). A área a oeste da praça foi valorizada, já se prevendo a conexão com a ponte de ligação com o continente, enquanto as áreas a leste abrigavam os mais pobres, apresentando cortiços e malocas subindo os morros, e o que se transformaria nas favelas da cidade atual.

Como conclusão, esse foi um dos momentos mais decisivos no processo de remodelação de Florianópolis: a cidade se adensou, as edificações tinham um melhor padrão, novas ruas, diminuindo as distâncias e possibilitando a expansão, as ruas passaram a ser pavimentadas, ter calçadas, iluminação, arborização e as áreas livres foram ajardinadas. O centro urbano se especializou e surgiram os bairros residenciais nos arredores. O processo se encerra com a construção da ponte de ligação ao continente, financiado por empréstimos estrangeiros, com

custos 10 vezes maiores do que a receita estadual, mas que garantiu a permanência da cidade como capital do Estado (VEIGA, 1993).

A área da ponta mais ocidental da ilha passou a se integrar ao sistema viário e ao tecido urbano com a implantação da ponte Hercílio Luz. Na década de 1930, grandes áreas verdes dentro do perímetro urbano foram devastadas para os novos eixos viários e acessos a essas áreas. O loteamento das chácaras aumentou, subindo as encostas. O preço dos terrenos também aumentou, à medida que a população crescia. A construção civil passou a exercer um papel forte na economia local. A ponte também possibilitou um sistema de abastecimento de água a partir de mananciais maiores localizados no continente. Entretanto, a ponte não alterou o panorama econômico da cidade (VEIGA, 1993).

Com a Primeira Guerra Mundial, o Brasil passou a substituir as importações estimulando a produção interna. Como sua economia era independente do café, Santa Catarina não passou pela estagnação ou retrações provocadas com as crises posteriores e Florianópolis, como sede político-administrativa do estado, pôde se beneficiar do desenvolvimento de outras regiões, surgindo pressões para transferência da capital para o interior do estado, sem resultados (SANTOS, 1998). O aparelho burocrático da cidade é o principal motivador de sua economia já que à medida que o mesmo cresce, cresce a sua população assim como suas necessidades, expandindo o mercado de serviços e de bens de consumo perecíveis. Os grandes comerciantes, industriais e agricultores mudam-se para a capital, pela proximidade com as autoridades governamentais, investindo o capital acumulado em outras áreas na cidade, contribuindo para seu desenvolvimento urbano.

1.4. décadas de 1950 e 1960

O ritmo de desenvolvimento de Florianópolis somente se acelerou, assim como o crescimento da população, a partir da década de 1950. A intensificação das funções urbanas (educação, saúde, aparelho burocrático, entre outros) e do setor terciário seria a inclinação de Florianópolis nas próximas décadas. A implantação do *campus* da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em 1961, trouxe mudanças na economia e na dinâmica imobiliária da capital. A BR 101, que ligava Porto Alegre e Curitiba passando por Florianópolis, também foi concluída neste mesmo período.

Em 1955, foi aprovado o primeiro Plano Diretor da cidade e instituído um novo código municipal. O Plano constituía-se do diagnóstico dos problemas da capital e de um projeto de planificação. Seguindo o modelo de outras cidades do país, Florianópolis adotou o plano como medida essencial para *retirar a cidade do atraso e alcançar o desenvolvimento e o*

progresso que a levariam à modernidade. Também seguindo os modelos da época, o urbanismo progressista preconizado nos CIAMs, o plano adotou os parâmetros racionalistas (RIZZO, 1993). O primeiro passo foi o zoneamento da cidade. Propunha-se o descongestionamento e adensamento das áreas centrais e o aumento dos meios de circulação e das áreas livres. O plano definiu, também, três fatores positivos para o desenvolvimento da cidade: um porto moderno (nunca instalado), o centro universitário e o desenvolvimento turístico, considerado função secundária. *O principal eixo de desenvolvimento preconizado era o da região sudeste da ilha, em direção à Planície do Campeche, com a construção de uma via expressa nesse sentido, embora já propusesse também a Avenida Beira-Mar, conectando o centro da cidade às regiões ao norte e leste da ilha. Das proposições, somente foram implantadas aquelas de caráter rodoviário, que garantiram o acesso à área norte e leste e estimularam a atividade turística, como será descrito posteriormente.* Nesta década, também, ocupou-se mais intensamente outras áreas da ilha, sendo a década de 1970 marcada pela ocupação avassaladora de toda orla marítima. Quanto à questão sanitária, o crescimento imobiliário encontrou uma cidade sem planejamento adequado, forçando ainda mais o meio ambiente ilhéu devido ao esgoto nas baías e à ocupação desordenada.

A economia de Santa Catarina expandiu-se a partir da segunda metade do século XX, apresentando, daí por diante, um crescimento constante e linear, acompanhando as crises brasileiras. Em 1961, foi adotado o Plano de Metas do governo federal, com forte apelo nacional-desenvolvimentista. Sua influência no estado foi o incremento da infra-estrutura chegando a julgar que *através da industrialização sairiam da condição de subdesenvolvidos.* Em 1965, com o novo plano de metas, o governo Colombo Salles prosseguiu com o processo de desenvolvimento focado em expandir o produto interno bruto catarinense. A década de 1970 mostra um desempenho sempre superior da economia catarinense em relação à brasileira, sendo que, ao final dessa década, o estado representava o sétimo produto interno bruto brasileiro. Os anos de 1980 representaram o declínio na velocidade desse desenvolvimento e o agravamento da questão social, no campo e na cidade; crise que assolou todo o país e deriva-se, em parte, do movimento mundial de queda nas taxas de acumulação, com a retração econômica (SALLUM JR., 2003).

2. As “mudanças” a partir da década de 1970 até a virada do século

Também inserido dentro da dinâmica nacional, em que o planejamento urbano cede lugar ao planejamento territorial, perdendo a sua especificidade enquanto esfera de reflexão e intervenção (RIZZO, 1993), na segunda metade da década de 1960 começa a ser desenvolvido

o Plano de Desenvolvimento Integrado da Área Metropolitana de Florianópolis. O plano apoiava-se na idéia de que a região de Florianópolis e o próprio estado de Santa Catarina só poderiam se desenvolver se houvesse a sua integração e homogeneização, partindo da própria capital, enquanto polarizadora, para o resto do estado. Portanto, seria necessário *priorizar os investimentos em Florianópolis para transformá-la num grande centro urbano*.

“O Plano Urbano de Florianópolis apoiava-se na idéia de que deveriam ocorrer duas áreas de expansão urbana: uma ao longo da BR 101, no trecho dos municípios de São José, Palhoça e Biguaçu, e a outra, e a mais importante, na costa leste da ilha. Na área de expansão continental ao longo da BR 101, seriam implantados o setor militar, o setor universitário estadual (UDESC), além do setor industrial e pesqueiro. A expansão urbana de Florianópolis, na ilha, ocorreria na orla leste, na área denominada pelo Plano como Setor Oceânico Turístico da Ilha, abrangendo o trecho entre a praia da Joaquina (Lagoa da Conceição) até o Campeche, mais ao sul”. (SUGAI, 1994: 101)

A prioridade era a criação do Centro Metropolitano situado na área urbana central, da Ilha e do Continente, voltado para a Baía Sul. Este seria o centro administrativo-institucional-financeiro da área metropolitana a se consolidar, incluindo: a nova ponte ilha-continente, um grande aterro para dar suporte às conexões viárias, aos terminais rodoviários estadual e municipal, ao Centro Cívico, ao Túnel do Morro do Penhasco e aos prédios dos três poderes, *todos no eixo sudeste*. Destaca-se, portanto, as intervenções no sistema viário inter e intra-urbano. O Plano Diretor da cidade, aprovado em 1976, manteve somente o Setor Oceânico Turístico como principal eixo de expansão urbana dentre as recomendações, *no sentido sudeste*. Várias modificações foram feitas na sua lei original, que serviu apenas como baliza para as novas intervenções.

O programa de governo de Colombo Salles (1971-1975), apoiado no programa de metas do presidente Médici, priorizou o setor de transportes e a expansão industrial. Foram construídas a rodovia SC 401, que ligava o núcleo urbano aos balneários ao norte, a rodovia SC 404, conectando a parte leste da cidade, e a Ponte Colombo Salles, juntamente com os acessos e o aterro continental, já prevendo o acesso à terceira ponte, Pedro Ivo Campos, concluída em 1991, e uma futura avenida Beira-Mar conectando os bairros de Coqueiros e Estreito, ainda em construção. Entretanto, a obra viária mais significativa do período e, talvez, até hoje, foi a Via de Contorno Norte, Avenida Beira-Mar Norte, iniciada em 1977. Essa foi a primeira via expressa intra-urbana e teve grande importância na divisão territorial da cidade.

A Avenida Beira-Mar Norte, ao contrário do que todos os diagnósticos e planos anteriores preconizavam, foi construída primeiramente e privilegiada nos investimentos subsequentes. A abertura dessa avenida garantiu a acessibilidade e a conseqüente valorização da área,

procurando dar uma marca de modernidade a esse setor. Assim, embora o desenvolvimento da cidade estivesse planejado no sentido sudeste, *todas as grandes obras foram primeiramente realizadas no sentido nordeste*, onde as antigas terras comunais e outros lotes foram comprados por *grandes investidores, mais uma vez misturando funções privadas e públicas*. É importante notar que na área continental, que abrigava 1/3 da população, não foi efetuada nenhuma obra significativa.

Durante este período, década de 1970, multiplicaram-se os empreendimentos imobiliários, em especial loteamentos e condomínios para as classes de renda maior, nas *regiões norte e leste da ilha*, ao mesmo tempo em que *o próprio Estado* investia nessas áreas, favorecendo esse segmento populacional e, inclusive, construindo vias de conexões entre os balneários das regiões (SUGAI, 1994). Os empreendimentos, durante a década de 1980, receberam grande impulso pela vinda de turistas brasileiros e estrangeiros, em especial, argentinos, uruguaios e paraguaios. É importante ressaltar a dimensão destes empreendimentos, muitos dos quais com imensas extensões, como Jurerê Internacional ou, ainda, abrangendo praias inteiras, como no caso da Praia da Daniela e da Praia Brava.

A implantação da UFSC gerou um grande impacto econômico na cidade, sendo seus recursos superiores ao do próprio município naquele período. Este fato estimulou o setor terciário e desempenhou um papel importante na modernização da cidade. Sua implantação em uma área desabitada do município, o bairro da Trindade, impulsionou o crescimento da cidade. Esta região serviu como polarizadora do crescimento *nordeste*, apresentando alto incremento na construção civil e a intensificação do parcelamento do solo (SUGAI, 1994). Em 1982, foi aprovada uma nova revisão do Plano Diretor que incluía a área central, mas, por uma decisão do Poder Executivo, foi somente encaminhada à Câmara Municipal a proposta referente aos bairros adjacentes à área central, ficando conhecida como a “Lei da Trindade” (nº 1.851/82). Foi aprovado, também, o Plano Diretor dos Balneários, em 1985 (nº 2.193/85). Ao mesmo tempo em que se regulava o uso, a ocupação e o parcelamento do solo e propunha-se a preservar os ambientes naturais, também criava e privilegiava as Áreas de Incentivo à Hotelaria, permitindo grande número de pavimentos.

Em 1996, foi aprovado um novo Plano Diretor do Distrito Sede de Florianópolis (01/97), 21 anos depois de sua versão anterior. Uma quantidade expressiva de leis foi aprovada durante esse período e, como essa legislação passou a vigorar somente em 1998, a Câmara Municipal já tinha realizado diversas alterações, principalmente no zoneamento, o que veio a permitir, por exemplo, a implantação de um *shopping-center* em área de uso residencial e a alteração do número máximo de gabaritos, entre outros. Mas, a mais importante foi impedir que

constassem mecanismos de participação popular na gestão e controle do Plano Diretor. Este propõe um planejamento de forma fragmentada desde a separação do distrito sede do município com os demais e não compõe um plano sobre a região metropolitana. É, enfim, um plano de ocupação do solo urbano e não um Plano Diretor que se aprofunda em diretrizes de desenvolvimento como um todo, chegando a não tratar nem prever os equipamentos e infraestrutura de serviços básicos, como os sistemas de abastecimento de energia, água e sistemas de saneamento. A proposta que mais chama atenção é a de verticalização da área central, que está conduzindo ao adensamento, formulada para atender aos interesses da indústria da construção civil e da especulação imobiliária. A ampliação do espaço construído com a respectiva queda na qualidade estética da paisagem urbana e da qualidade de vida está sendo a consequência da execução de tal política. O plano, por mais necessário que seja em um ambiente de imensa fragilidade, não contém um Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente, ou referências à sustentabilidade ambiental.

Podemos concluir, deste período, que o novo ciclo econômico implantado, a partir da década de 1980, que alia a indústria do turismo à construção civil, estendeu o processo de urbanização aos setores norte, leste e nordeste e aos balneários, apoiado pela especulação imobiliária, embora os diversos planos de desenvolvimento da cidade preconizassem sua extensão prioritária na região sudeste. Como já foi demonstrado, esse contra-senso foi possível devido aos interesses dos grupos dominantes, em que se confundem agentes públicos e privados, que investiam nesses outros setores da ilha. Esse novo padrão de desenvolvimento, verticalizado e adensado, não foi acompanhado pela criação de infraestruturas urbanas e permitiu a ocupação de dunas, mangues e encostas. Assim, com um padrão extremamente danoso às condições ambientais, comprometeu definitivamente os ambientes naturais e fragmentou as áreas preservadas em manchas verdes, empobrecidas, dentro da malha urbana (REIS, 2002).

3. Florianópolis contemporânea

“Tentar impedir as forças do mercado é fútil (...)”. (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, 1998)

Florianópolis parecia, portanto, estar sempre “correndo atrás” de sua adequação aos padrões externos. Traçando esse histórico, é possível voltar à indagação inicial: mas, afinal, o que mudou? Como Florianópolis, uma cidade considerada atrasada por todos os diagnósticos

anteriores, tornou-se um modelo de desenvolvimento e de qualidade de vida? Mais uma vez é necessário expandir um pouco a análise para responder a essa questão, que parece ser resolvida, em todos os âmbitos, muito mais no plano do discurso do que da ação.

3.1. Expandindo o horizonte

A partir da década de 1960, uma nova crise de acumulação do sistema capitalista faz-se presente, sendo utilizado como seu marco a crise do petróleo em 1973. A atual fase de desenvolvimento do capitalismo, descrita como de acumulação flexível ou de capitalismo financeiro, corresponde a uma nova estrutura organizacional baseada nos avanços tecnológicos e, conseqüentemente, em uma nova divisão do trabalho; a uma aceleração da concentração de capital e ao agravamento das desigualdades sociais; a uma ênfase na competição em nível global e no consumismo, entre outros. Embora muitas das ações pareçam apenas legitimar a sobrevivência do sistema em uma crise estrutural desde o início do século passado, elas trazem mudanças no discurso sobre o urbano e nas relações sociais presentes.

Nesse sentido, a reestruturação urbana e o planejamento estratégico aparecem como “única solução” para aliviar as crises do sistema produtivo e do caos urbano. Essa escolha, política e ideológica, parece orientada para o mercado, com ênfase na competitividade. As agências multilaterais, como ONU e BID, além de financiarem projetos de reestruturação urbana, disseminam ideários e políticas de planejamento, “premiando” as “boas práticas” na política urbana. São editados e difundidos verdadeiros manuais de planejamento estratégico, voltados para a “eficiência” das cidades, e que preconizam, segundo Sanchez (2003), em especial:

- construção de infra-estrutura para a passagem de um modelo industrial para o do setor terciário avançado, inclusive com a criação de distritos empresariais e financeiros, com redes de comunicação e instalação de tecnologia de última geração, inclusive nos próprios edifícios empresariais: os “edifícios inteligentes”;
- melhorias nos sistemas de transportes (aeroportos, anéis rodoviários, etc.);
- áreas residenciais exclusivas de alto padrão e oferta de bens e serviços “de luxo”, distintos;
- formação de novas centralidades urbanas, com a instalação de novos equipamentos de lazer e consumo, como *shopping-centers* e centros culturais, e equipamentos voltados para o turismo de luxo, como hotéis;

- “revitalização de áreas degradadas” incluindo áreas centrais, orlas marítimas e zonas portuárias, que conjuntamente com as novas centralidades transformam-se em símbolos dessa “modernização” da cidade.

Segundo Borja e Castells (1996), a eficácia deste tipo de planejamento estratégico depende principalmente de três fatores: das parcerias público-privadas por meio de iniciativas rapidamente exequíveis; da imagem que a cidade tem de si mesma e projeta no exterior; e de uma reforma política radical com um governo promotor. Desta forma,

“(...) a cidade entendida não somente como território que concentra um importante grupo humano e uma grande diversidade de atividades, mas também como um espaço simbiótico (poder político-sociedade civil) e simbólico (que integra culturalmente, dá identidade coletiva a seus habitantes e tem um valor de marca e de dinâmica com relação ao exterior), converte-se num âmbito de respostas possíveis aos propósitos econômicos, políticos e culturais de nossa época”. (BORJA & CASTELLS, 1996: 157)

Modelos como o de Barcelona foram divulgados e adotados em algumas cidades do mundo e, particularmente, nas cidades da América Latina, tão dependentes do cenário mundial (ARANTES, 2000; MARICATO, 2000; VAINER, 2000). É importante ressaltar de que modo o planejamento estratégico vem sendo “adotado” em outras cidades, já que, mais uma vez parecem como planos destinados a não sair do papel, a não ser no que interessa aos grupos dominantes. Um dos exemplos parece ser o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Segundo Vainer (2000b), embora aparente ampla participação social, na realidade, ele não abre espaço para a discussão e participação, ou seja, segundo o autor, é mais uma forma de legitimar o projeto das elites econômicas. Mais importante ainda parece ser estudar quais seriam as suas reais conseqüências ao serem efetivamente adotados na realidade brasileira de extrema desigualdade social, já que, como diz Arantes,

“(...) parece muito menos plausível que num tal contexto alguém minimamente responsável – para dizer o menos – possa imaginar um governo de cidade que se limite basicamente a agenciar negócios, muito menos que se sinta à vontade propondo uma corrida competitiva em que é muito óbvio que uns se dão bem na exata medida em que outros se dão mal”. (ARANTES, 2000: 68)

Para o sucesso deste tipo de projeto há a necessidade de um amplo consenso social, muito mais fabricado do que real. Assim, esta “visão de mundo” exclui o diferente, elimina contradições, homogeneiza o espaço através de uma aparente paz social e qualifica como conservadores e limitados quaisquer outros princípios norteadores para o planejamento e gestão urbana. Aciona-se uma série de “chavões” que possam agregar os cidadãos em torno

deste novo projeto de cidade, como a sustentabilidade e o desenvolvimento (SÁNCHEZ, 2003).

A emergência e a ascensão deste tipo de planejamento demonstram a entrada de uma nova ideologia que se impõe nas políticas urbanas. Todos esses preceitos, difundidos pelos órgãos multilaterais e adotados sem restrições como sendo a única solução para as crises, parecem localizar-se dentro da cartilha neoliberal, para a expansão do mercado e de escamoteamento da realidade a partir de conceitos vazios. Embora não difira nas suas premissas de outro modelo qualquer, ocasiona mudanças (e ações) materiais e simbólicas ao interpretar a cidade como parte das estratégias de acumulação capitalista, sem sequer considerar, mesmo para o debate, suas funções primordiais de espaço público, democrático e para a qualidade de vida de todos. A mudança, portanto, é no plano do discurso, mas com implicações práticas.

Além dessa mudança no discurso sobre o urbano, ressalta-se, para esta análise, a adoção da noção de sustentabilidade, a partir da Reunião de Estocolmo, em 1972, e a ênfase dada na atividade turística como uma “indústria limpa” capaz de se adequar a esse novo modelo. Desse modo, o turismo é associado às questões ambientais e à qualidade de vida, embora se ligue, predominantemente, ao utilitarismo econômico. No Brasil, a divulgação da oportunidade de ganhos de importantes divisas pelo turismo acarretou que esta atividade fosse abraçada por muitos sem planejamento ou preparo. Embora possa ser um grande gerador de divisas, os ganhos com o turismo também podem ser concentrados e expatriados, já que se formam monopólios, inclusive internacionais, como José Falcão demonstra para o caso do Rio de Janeiro em que, muitas vezes, o dinheiro nem chega à cidade (FALCÃO, 1996). Entretanto, como o turismo é de fato uma fonte geradora de empregos diretos e indiretos, a falta de planejamento da atividade também pode gerar outro problema: a expansão urbana resultante do afluxo da população migrante.

Baseada no modelo “sol e mar”, a ocupação turística desordenada do litoral brasileiro produziu uma cidade milikilométrica litorânea (MACEDO & PELLEGRINO, 1996). A indústria automobilística, amparada pelo desenvolvimento do sistema viário no país, e aliada ao surgimento da classe média, seria o grande responsável pela urbanização da costa através de seu loteamento para as casas de veraneio: as segundas residências. Ao lado da produção de segundas residências no espaço litorâneo, surge um segmento marginal, produtor destes espaços: a mão-de-obra oriunda dos fluxos migratórios para o trabalho na construção civil. Argumenta-se que ambas as paisagens produzidas acabaram por trazer fortes conseqüências de impacto sobre o meio-ambiente, já que fizeram uso do espaço não levando em consideração o suporte físico. Assim, a cobertura vegetal cedeu lugar a caros e ajardinados

loteamentos, bem como a invasões de áreas não eleitas para o mercado turístico e imobiliário, que serviam de suporte para moradia daqueles que viram no turismo uma alternativa de emprego. Este excedente populacional ocupa geralmente áreas de encostas e ambientalmente frágeis, impróprias para a ocupação, gerando o processo de favelização das cidades litorâneas, que compõe a sua paisagem periférica. A zona litorânea tornar-se-ia então, alvo da especulação imobiliária: com um mercado fundiário plenamente estruturado ao longo da costa, os terrenos passariam a ser supervalorizados e alvo de especuladores que manteriam (e mantêm) consigo grandes estoques de terras à espera do momento exato para loteá-lo, geralmente à espera do fornecimento de infra-estrutura pelo Estado. Em muitos casos, o contrário também ocorre, e loteamentos são vendidos de forma clandestina, permitindo o seu acesso e ocupação pela população de baixa renda para que depois o Estado forneça a infra-estrutura e se faça a regularização fundiária.

3.2. Florianópolis finalmente dentro do modelo

Sempre em busca de sua adequação, com a emergência de um mercado competitivo entre cidades, a capital catarinense também se volta nesse sentido. Embora suas características naturais já atraíssem turistas e mesmo novos moradores, Florianópolis tenta se adequar aos novos parâmetros mundiais, com obras de infra-estrutura urbana e promoção do estilo de vida “manezinho”, que une o tradicional às instalações modernas. Assim, parcerias de investimentos públicos e privados aparecem em destaque na cidade. O turista ou o novo morador pode ir ao Ribeirão da Ilha, um dos núcleos tradicionais açorianos, comer ostras com o “pé na areia”, de frente para o mar, em meio ao casario colonial e, depois, voltar rapidamente, devido às novas modificações do sistema viário, para um hotel luxuoso ou para o melhor *resort* do Brasil, jogar *golf*, ir ao teatro ou sair para dançar numa das novas casas noturnas. Essa união entre o antigo e o novo parece ser uma “nova” maneira de *viver na cidade* e, numa propaganda para as gestões municipais, uma nova maneira de *fazer a cidade*. Entretanto, embora o discurso seja diferente, o modelo de desenvolvimento, assim como sua direção, é o mesmo. São bairros novos, centros de convenções, hotéis luxuosos, obras viárias, como viadutos e túneis, todas elas voltadas para a atração de investimentos, de turistas e novos moradores “solventes”. Essas novas intervenções não apresentam mudanças das realizadas em períodos anteriores, já que continuam direcionadas nos setores norte e leste da Ilha. Enfim, nada que pudesse diferir do desenvolvimento já em curso na cidade.

O processo parece culminar na recente titulação de Florianópolis, assim como de sua região metropolitana, como a capital de melhor qualidade de vida no Brasil pela ONU/PNUD. O

estudo, que combina as variáveis saúde, educação e renda – não levando em conta as ofertas de lazer, as oportunidades de emprego, o acesso à tecnologia e às novidades culturais, bem como a infra-estrutura urbana de parques, praças e áreas verdes em geral, que são aspectos de grande importância, e já que as áreas de ocupação de baixa renda foram bastante descaracterizadas no levantamento feito pelo Censo IBGE e utilizado como fonte de dados pela ONU – incita a uma análise bastante atual da função do que seja realmente qualidade de vida. É interessante observar, também, que é exatamente no sentido onde houve os investimentos desde a década de 1970, o eixo norte e leste da ilha, em que se encontram os maiores índices de IDH e de renda.

Entretanto, todo esse investimento na cidade e a sua propaganda atraíram moradores não só de alta renda. Florianópolis convive com um intenso processo de favelização (PIMENTA & PIMENTA, 2003). Processo, este, bastante escamoteado, tanto pela geografia natural da cidade quanto pelos órgãos públicos, já que a pobreza não combina com a capital de melhor qualidade de vida, a Ilha da Magia, o paraíso do Sul, ou qualquer outro título que Florianópolis já recebeu. Como bem observou Harvey (2005: 61), “*o circo é bem sucedido mesmo se falta o pão. O triunfo da imagem sobre a matéria se completa*”.

A capital catarinense é carente de áreas verdes de lazer e públicas, mas não há menção em qualquer documento com relação aos espaços públicos, que vêm sendo privatizados e contribuindo para piorar a qualidade de vida urbana. A visão funcionalista e normativa da legislação urbana de Florianópolis atende ao modelo de desenvolvimento da cidade: voltada para o automóvel, para a verticalização, expansão e crescimento urbano, ou seja, uma forma de desenvolvimento extremamente atrelada ao capital imobiliário.

Também a classificação de Florianópolis como a segunda dentre as cem melhores cidades brasileiras para se fazer negócios (pesquisa Simonsen Associados/Exame) nos faz pensar nos rumos da cidade daqui por diante. Se a atividade turística tem sido uma grande fonte de captação de recursos para Florianópolis, seus efeitos são bastante duvidosos. Segundo Reis (2002), baseado em outros autores, o excedente gerado na economia local não se fixa na cidade e há muito pouco retorno de impostos aos cofres municipais, em função da grande irregularidade do setor. Ademais, se deve considerar os imensos custos urbanos e ambientais resultantes do turismo que vêm degradando ecossistemas costeiros, já que os grandes empreendimentos turísticos realizados na ilha encontram-se exatamente em áreas que deveriam ser consideradas de preservação (REIS, 2002), e alterando as formas tradicionais de vida. A questão é se existe alguma forma de ocupar sistemas tão frágeis sem descaracterizá-los ou mesmo destruí-los. A “indústria do turismo” na cidade liga-se ao “utilitarismo

ambiental” e é sabido que este se vale na maioria das vezes de uma preservação meramente estética e com fins econômicos (LIMA, 2002). Este processo tem provocado a redução da qualidade de vida da cidade, não só porque se descaracteriza a realidade local com os investimentos e a influência externos, mas também pelo crescimento da deterioração ambiental. Pela determinação de ser sua “vocação”, a cidade torna-se dependente da atividade turística, justificando e legitimando uma série de intervenções na cidade, mesmo que possuam efeitos negativos para a mesma (REIS, 2002).

  possível, assim, concluir que o que muda em Florianópolis adv m de fatores externos e internos. Os fatores externos ligam-se   divulgação de novos ideários de cidade através dos *rankings* nacionais e internacionais, inclusive nas “cartilhas de boas maneiras” das agências multilaterais como a ONU e o BID; a valorização de um modelo de qualidade de vida com uma rela o mais estreita com a natureza em um mundo considerado caótico e estressante (a palavra da moda, por sinal); o incremento da atividade turística no mundo e no país; a difusão de novos modos de habita o com o processo de suburbaniza o das elites em condomínios residenciais muitas vezes fora mesmo da cidade onde se realiza a maior parte das suas atividades, o que já   sentido em Florianópolis, que se torna a residência de famílias em que os pais trabalham em centros maiores, como São Paulo ou Porto Alegre. Esse   um novo tipo de atividade pendular que extrapola as divisas estaduais. Com rela o aos fatores internos, o que muda na cidade   o maciço investimento para a atra o de “usuários solventes”, tanto moradores quanto turistas. Embora o desenvolvimento da cidade fosse idealizado no sentido sudeste da ilha, como nos diagnósticos dos planos diretores, esses investimentos foram deslocados para o setor norte e leste do distrito sede, principalmente pela pressão dos proprietários de terras nesse eixo, uma mistura de agentes públicos e privados. Entretanto, a atra o também foi da popula o de baixa renda, migrante   procura de emprego. Uma vez que o valor da terra na ilha   muito alto, essa popula o instala-se ou nas cidades vizinhas ou nas áreas de Preserva o Permanente, causando danos ambientais e, muitas vezes, riscos para os próprios moradores. Com a exuberância do ambiente natural de Florianópolis, a atividade turística, considerada sua voca o, também   explorada sem limites precisos, como dito anteriormente. A cidade passa, portanto, por uma grande valoriza o, tanto material quanto simbólica, embora não haja mudanças estruturais.

4. Considera es finais

Sem a inten o de esgotar um assunto tão extenso, e tão pol mico, partiu-se do pressuposto de que as mudanças vividas a partir de meados da década de 1960 no cenário mundial não

transformaram estruturalmente nada. Mais do que uma guinada ideológica, a naturalização de processos sociais legitimam uma realidade construída historicamente. No caso do Brasil, embora os interesses estejam finalmente expostos, é possível dizer que esta é a primeira vez na qual “as idéias estão no seu lugar”, uma vez que o neoliberalismo e o planejamento estratégico praticamente já eram uma realidade no país mesmo antes da importação desses conceitos.

Objetivou-se, ao longo desse trabalho, demonstrar como Florianópolis passa de uma cidade considerada atrasada, frente ao modelo de desenvolvimento preconizado, para tornar-se o “sonho de consumo” da maioria dos brasileiros. Mostrando o complexo de inferioridade formado ao longo de séculos, foi possível estabelecer o contraste para a situação atual. Florianópolis parece enquadrar-se aos ideais “pós-modernos” e às tais “mudanças” ocorridas na esfera mundial. Com a valorização de novos modos de vida, como a relação com a natureza e a suburbanização das elites, a cidade torna-se, em suas propagandas, uma ilha, não no sentido geográfico óbvio, mas de uma cidade que emana qualidade de vida e harmonia social e ambiental dentro de uma realidade nacional caótica. Ao enquadrá-la dentro das linhas do planejamento estratégico, da construção de uma imagem da cidade, homogeneizadora e estritamente vinculada aos interesses das classes dominantes, é possível perceber melhor as sutilezas de um discurso impregnado de ideologia. Em uma cidade na qual a elite econômica mistura-se ao poder público, a tarefa parece bastante facilitada. Mais ainda ao se considerar que os grupos social e economicamente excluídos não aparecem nos números, nos mapas e nem mesmo na paisagem florianopolitana. Entretanto, o seu principal atrativo, a qualidade de vida, parece já estar se deteriorando, com riscos ao meio ambiente, como diversos estudos vêm apontando, e com aumentos nas taxas de criminalidade urbana.

A lógica econômica associada a um Estado que acha fútil regular o mercado, produzindo planos de ocupação do solo bastante tímidos, resultaram em uma cidade fragilizada e sem grupos de pressão reunidos em torno de um projeto social para a mesma. Refletindo movimentos mais amplos, que fogem à esfera municipal, Florianópolis carece da formação de um sentido público, que caracterize o reconhecimento e o pertencimento do outro, sujeito de direitos e deveres. São necessários pensamentos criativos, coletivos e democráticos para a constituição de uma cidade que barre a sua ocupação predatória, preserve o que ainda é possível preservar e ofereça qualidade de vida não somente para alguns, mas para todos. É esse o desafio para uma cidade (ou para um país?) que não busque mais a sua adequação a valores externos, e sim uma Florianópolis para os seus próprios.

5. Bibliografia

- ARANTES, Otília. Uma Estratégia Fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, São Paulo, jul. 1996, p. 152-166.
- CABRAL, Oswaldo Rodrigues. *Nossa Senhora do Desterro: memória*. Florianópolis: UFSC, 1972.
- CARDOSO, Fernando Henrique; IANNI, Octavio. *Cor e mobilidade social em Florianópolis: aspectos das relações entre negros e brancos numa comunidade do Brasil Meridional*. São Paulo: Nacional, 1960.
- FALCÃO, José Augusto Guedes. O turismo internacional e os mecanismos de circulação e transferência de renda. In: YAZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani A.; CRUZ, Rita C. A. (orgs.). *Turismo: espaço, paisagem e cultura*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- HARVEY, David. *A arte como Renda: Globalização e Transformação da Cultura em Commodities* in Revista *Desígnios* no. 4, setembro, 2005.
- LIMA, Débora da Rosa Rodrigues. *A abordagem ambiental no processo de desenvolvimento urbano de Florianópolis*. São Paulo, 2002. Dissertação (mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP.
- MACEDO, Silvio Soares & PELLEGRINO, Paulo Renato Mesquita. Do éden à cidade: a transformação da paisagem litorânea brasileira. In: YAZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani A.; CRUZ, Rita C. A. (orgs.). *Turismo: espaço, paisagem e cultura*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- PELUSO JUNIOR, Victor Antônio. *Estudos de geografia urbana de Santa Catarina*. Florianópolis: Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte: UFSC, 1991.
- PIMENTA, L. F. & PIMENTA, M. C. A. *Migrantes da pobreza. Políticas públicas e inserção precária em Florianópolis – SC*. In: Anais do V Encontro Nacional da ANPEGE - Gestão do Território e do Ambiente no Brasil: Desafios à formação e à pesquisa em geografia no ensino superior. Florianópolis, 2003, p. 3336 -3345.

- REIS, Almir Francisco. *Permanências e transformações no espaço costeiro: formas e processos de crescimento urbano-turístico na Ilha de Santa Catarina*. Tese de Doutorado. São Paulo, 2002.
- REIS FILHO, Nestor Goulart. *O quadro da arquitetura no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- RIZZO, Paulo Marcos Borges. *Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia: caso de Florianópolis, 1950 a 1990*. Dissertação de Mestrado defendida na Universidade Federal de Santa Catarina no Centro de Ciências Humanas, 1993.
- SALLUM JR., Bráslilo. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, jun. 2003, vol.18, no. 52, p.35-55.
- SÁNCHEZ, Fernanda. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó: Argos, 2003.
- SANTOS, Sílvio Coelho dos. *Nova história de Santa Catarina*. Florianópolis: Terceiro Milênio, 1998.
- SCHWARZ, Roberto. *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. São Paulo: Duas Cidades, 1988.
- SUGAI, Maria Inês. *As intervenções viárias e as transformações do espaço urbano – a via de contorno norte-ilha*. São Paulo, 1994. Dissertação (mestrado). Curso de Pós-graduação em estruturas Ambientais Urbanas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP.
- VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000b.
- VARZEA, Virgílio. *Santa Catarina: a ilha*. Florianópolis: Lunardelli, 1985.
- VEIGA, Eliane Veras da. *Florianópolis: memória urbana*. Florianópolis: Editora da UFSC/FCC, 1993.