



Limites e Possibilidades do Planejamento Urbano em Florianópolis: Do Tecnocratismo à Participação Popular

Limits and Possibilities of Urban Planning in Florianópolis: From Technocratism to Popular Participation

*Marcio Marchi¹, Colégio de Aplicação da Universidade Federal de Santa Catarina (CA-UFSC),
marciomarchi@gmail.com*

¹ Bacharel, Licenciado e Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor de Geografia e Iniciação Científica do Colégio de Aplicação da Universidade Federal de Santa Catarina (CA-UFSC).

RESUMO

O presente artigo traça um paralelo entre a trajetória dos modelos hegemônicos de planejamento urbano no Brasil e seus reflexos em Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina. Trata das raízes das intervenções urbanas e da implantação dos planos diretores em Florianópolis, enfocando a mudança nos paradigmas de planejamento que ocorreu através dos tempos, sobretudo, com o esgotamento do modelo de planejamento intervencionista e tecnocrático e da emergência de novos elementos característicos da participação popular. Discutem-se, em linhas gerais, os limites e os avanços que a forma de planejamento participativo tem encontrado no contexto brasileiro e especificamente florianopolitano, principalmente, após a instituição do Estatuto da Cidade.

Palavras Chave: Planejamento urbano; Plano diretor; Tecnocratismo; Governança; Participação popular.

ABSTRACT

This article draws a parallel between the trajectory of hegemonic models of urban planning in Brazil and its reflections in Florianópolis, capital of the State of Santa Catarina. It addresses the roots of urban interventions and the implementation of the master plans in Florianópolis, focusing on the change in the paradigms of planning that have occurred over time, especially with the exhaustion of the model of interventionist and technocratic planning and the emergence of new elements characteristic of popular participation. The limits and advances that the form of participatory planning has found in the Brazilian context and specifically Florianopolitan, mainly after the establishment of the City Statute, are discussed in general terms.

Keywords: Urban planning; Master plan; Technocratism; Governance; Popular participation.

INTRODUÇÃO

O planejamento e a gestão urbanos no Brasil passaram por profundas transformações nas últimas três décadas. Nesse período, ocorreram mudanças nos papéis do poder público e da sociedade civil. Aquele deixa de ser o único agente promotor do desenvolvimento urbano e abre maior espaço de decisão política para a sociedade. A redemocratização trouxe a exigência de novas posturas dos agentes político-sociais diante dos desafios que a nova realidade de governança e governabilidade passou a exigir.

A Constituição Federal de 1988 consagrou conquistas sociais advindas de lutas históricas. Sobretudo, a nova Carta Magna do País passou a prever a associação entre democracia representativa e democracia participativa. O capítulo sobre Política Urbana e sua posterior regulamentação, em 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, delegou aos municípios a implementação das políticas urbanas, ao mesmo tempo em que abriu espaço à participação popular na gestão pública.

A cidade de Florianópolis acompanhou à sua maneira a evolução dos paradigmas do urbanismo que se processava em nível nacional ao longo da história. O planejamento tecnocrático, caracterizado pela centralização governamental e técnica nas decisões públicas, preponderante durante a maior parte do Século XX, ao final dele foi progressivamente perdendo espaço diante da diminuição da capacidade de intervenção estatal, da crise do próprio modelo tecnocrático e dos novos compromissos democráticos que afirmaram a participação social como direito fundamental. Os tempos atuais passaram, dessa forma, a exigir o aprofundamento e a consolidação da participação no planejamento e na gestão urbana.

TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO URBANOS NO BRASIL: REFLEXOS EM FLORIANÓPOLIS

A história do planejamento urbano no Brasil teve suas origens ainda no período colonial, no contexto de ocupação e defesa do território. Ao contrário do que comumente se apregou sobre a formação e o crescimento das cidades brasileiras, com seus traçados irregulares como sendo indícios da falta de planejamento, várias das primeiras cidades fundadas pela Coroa Portuguesa tiveram suas plantas urbanas desenhadas antes de sua fundação. Cidades como Salvador, Rio de Janeiro, João Pessoa, São Cristóvão, Cabo Frio e outras foram planejadas por “arquitetos”, em geral, militares que traçaram planos geométricos dos arruamentos e até da disposição dos logradouros (Abreu, 2008, p. 152). O crescimento posterior, a rigor, seguia a disposição das características topográficas de cada sítio.

As cidades brasileiras nos períodos colonial e imperial eram caracterizadas por uma ocupação sem separação entre ricos e pobres e pelas precárias condições sanitárias advindas das deficiências de infraestruturas básicas. No Rio de Janeiro, no século XIX, surgiram os primeiros cortiços na área central e, com a abolição da escravidão, iniciou-se a ocupação dos morros, com destaque para o Morro da Providência, chamado pejorativamente na época de “Morro da Favela”.

Várias cidades adotaram uma série de normas e códigos de posturas que buscavam “ordenar” o espaço urbano. Em geral, naquele período, a ideia prevalente era de “higienizar” a cidade, torná-la algo mais parecido com os exemplos das principais cidades europeias. Foi assim que as intervenções higienistas e os planos de embelezamento começaram a ser implantados, inicialmente, na capital brasileira. Segundo Abreu (2008, p. 159-160), naquela época, emergiram

dois tipos de reflexão voltados para a intervenção urbana no Rio de Janeiro: o primeiro ligado ao pensamento dos engenheiros militares de defender o espaço físico, prover de comodidades e de infraestrutura e que via a cidade como um território perigoso, onde a dissensão e a revolta eram latentes em um espaço que precisava ser vigiado pela polícia; e o pensamento higienista, inspirado nas intervenções europeias e que preconizava uma “polícia médica” para as áreas urbanas, ou seja, uma política de saúde coletiva. As duas visões, porém, confundiam-se e foram paulatinamente implantadas no Rio de Janeiro e em diversas outras cidades.

Com isso, logo no início do Século XX, várias reformas de caráter higienista transformaram a configuração das principais cidades brasileiras. No Rio de Janeiro, destacam-se: a Reforma Passos, realizada entre 1902 e 1906, quando foi construída a Avenida Central; a Reforma Carlos Sampaio, entre 1920 e 1922, que incluiu o arrasamento do Morro do Castelo, local de importância histórica, com seu material tendo sido usado na construção de um aterro na orla marítima; e o Plano Agache, de 1928, que incluía um zoneamento urbano – todos eles eram planos de inspiração haussmanniana² que promoveram sensíveis modificações na conformação urbana da então capital federal. Sobretudo, a intenção desses planos era organizar o espaço segundo novas bases econômicas e ideológicas.

Muito além de alterações no plano urbano, foi marcante o processo de expulsão dos pobres dos cortiços localizados nos centros das cidades. Foi através dessas ações que gradativamente os morros e as áreas alagáveis passaram a ser ocupados pelas classes menos favorecidas economicamente, como única alternativa de manutenção de um território mínimo de sobrevivência. Começava assim a formação das grandes favelas do Brasil.

O contexto de Florianópolis não foi diferente. A influência das ideias higienistas se fez acontecer também na capital catarinense, que no início do Século XX era uma das menos populosas do país. Santos (2007) relata a expulsão sistemática dos pobres do centro de Florianópolis através de obras e leis urbanísticas. A mais emblemática obra higienista na cidade, no início do Século XX, foi a urbanização do Rio da Fonte, também conhecido como “Rio da Bulha³”, intervenção que deu origem à Avenida do Saneamento, posteriormente renomeada como Avenida Hercílio Luz, tornando-se um dos principais troncos viários da área central da cidade.

O urbanismo brasileiro foi basicamente moldado através de duas principais linhas de pensamento: uma que se iniciou nos planos de melhoramentos no Século XIX e se ampliou para o conjunto da área urbana no início do Século XX, recebendo a denominação, já na década de 1970, de planos diretores de desenvolvimento integrado; e a outra linhagem foi aquela que teve origem no movimento modernista e se difundiu com os CIAMs⁴ (Leme, 1999).

A noção tradicional de planejamento urbano sempre esteve ligada à intervenção sobre a “crise”, instalando-se assim a “ordem”. Foi sob os ecos desse tipo de racionalidade que se desenvolveu o planejamento urbano modernista-funcionalista. A inspiração desse tipo de planejamento era ordenar a cidade através de sua separação em setores, segundo o preconizado pela Carta de

² Termo relativo ao Barão de Haussmann, que na década de 1860, foi encarregado de promover grandes modificações no plano urbano de Paris, durante o Reinado do Imperador Napoleão III na França, quando quarteirões e ruas inteiras foram arrasados para a construção de vias mais amplas com um traçado geométrico.

³ A designação “bulha” significa “confusão de ruídos”, “gritos”, “algazarra” e foi dada de forma pejorativa pelas elites locais ao local que concentrava as populações pobres que viviam próximas ao centro da cidade.

⁴ Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna.

Atenas⁵. A cidade deveria ser composta por zonas estritamente residenciais, comerciais, industriais, etc. Mais do que ordenar, a ideia era “matar a cidade”, ou seja, restringir a sociabilidade, transformando as ruas em simples locais de passagem.

Em várias cidades do Brasil o planejamento modernista-funcionalista foi implantado em diferentes graus, principalmente, após a concretização da construção da nova capital federal, planejada sob essa matriz teórica. Outras cidades já haviam sido planejadas, como Belo Horizonte, Goiânia, Teresina e Cuiabá, mas foi a concepção do Plano Piloto⁶ de Brasília que ecoou de forma mais retumbante sobre o planejamento urbano brasileiro.

Se por um lado, Brasília era o projeto de modernidade mais ambicioso e cuja matriz moldou os programas de desenvolvimento urbano durante a maior parte do período do Regime Militar no Brasil (1964-1985), por outro, começaram a surgir vozes dissonantes a um planejamento de base tecnocrática mais preocupado com a forma de ordenamento funcional e voltado ao desenvolvimento econômico que com as questões de cunho social, sobretudo em um país marcado por grandes desigualdades e que se urbanizava rapidamente, processo esse que impunha desafios enormes à gestão dos problemas urbanos.

Em Florianópolis, contudo, a forma de planejamento modernista-funcionalista foi desenvolvida precocemente se comparada a outras cidades brasileiras. O primeiro plano diretor do município, cujo estudo e implantação ocorreram entre 1952-1955, expressava claramente os pressupostos do funcionalismo corbusieriano⁷. Desenvolvido por um escritório de urbanismo de Porto Alegre⁸, o documento resultante da análise feita pelos técnicos diagnosticava o atraso de Florianópolis e propunha a divisão do tecido urbano em setores. O planejamento seria o agente indutor do desenvolvimento da cidade. Para os autores, a implantação de um porto moderno seria o elemento indutor do desenvolvimento urbano. Ao lado do porto deveria ser implantada uma zona comercial e industrial e esse conjunto exerceria uma atração sobre o centro tradicional, localizado na parte insular do município. A área central insular continuaria a exercer a função de centro administrativo, comercial e residencial ao longo de uma via tronco (Paiva et al., 1952).

O objetivo funcionalista, de divisão de funções para cada área da cidade, e de “morte à rua” ficava claramente exposto no documento de estudo que deu origem ao plano:

Uma zona residencial perfeitamente caracterizada não comporta a justaposição indiscriminada das atividades comerciais: porque este tipo de atividade, mesmo em pequena escala, representa movimento de pessoas, circulação e uso de veículos para abastecimento, publicidade e outros fatores que não se coadunam e que interferem com as características próprias de uma zona dessa espécie. A ausência de uma regulamentação a respeito permite que determinadas esquinas se transformem em pontos de reunião, focos de ruído prejudiciais ao sossego dos moradores (Paiva et al., 1952, p. 24).

⁵ Divulgada durante o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado em Atenas, em 1933, cujo domínio ideológico francês se fez através do documento elaborado por Le Corbusier.

⁶ Projetado pelo urbanista Lúcio Costa. Brasília teve ainda seus projetos arquitetônicos concebidos pelo arquiteto Oscar Niemeyer.

⁷ Relativo à Le Corbusier, o urbanista que foi o maior expoente do movimento de planejamento urbano modernista-funcionalista.

⁸ Dirigido por Edvaldo Pereira Paiva, o qual participavam também Edgar Graeff e Demétrio Ribeiro.

Apesar do fracasso prático desse primeiro plano, nunca aplicado efetivamente, suas ideias iriam encontrar ecos em planos posteriores. A partir dos anos 1960, Florianópolis passou por uma série de ações governamentais voltadas ao desenvolvimento de sua função metropolitana. Uma nova rede viária foi progressivamente implantada, dentro do espírito do Plano de Desenvolvimento Nacional (PND). A intenção era o crescimento econômico e populacional da capital catarinense. Para tanto, um estudo foi realizado resultando no Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis (PDAMF)⁹.

Mais uma vez, o caráter modernista se fazia presente no planejamento urbano da capital catarinense. Havia claras similaridades do projeto do Centro Metropolitano desse plano com os princípios do paradigma modernista de Le Corbusier: linhas funcionais; descontinuidade do espaço urbano; repetição de formas; e destaque para as vias expressas. O percurso, porém, desse plano até sua instituição foi longo. De suas ambições regional-metropolitanas sobrou apenas o Plano Diretor de Florianópolis, que entrou em vigor somente em 1976.

O planejamento modernista tradicional é marcado por uma separação entre sujeito e objeto, de tal forma que as decisões acontecem de cima para baixo, com os planejadores decidindo diretamente sobre os interessados nas mudanças. Hissa (1998) assinala que a característica de compartimentação e fragmentação do planejamento tradicional faz com que os diagnósticos das situações sejam tornados peças independentes no processo, o que os fazem ser, em parte, desconectados da realidade e incapazes de estabelecer as soluções. O mesmo autor aponta ainda que os diagnósticos:

Parecem dispensáveis, nos planejamentos tradicionais. Eles assumem o formato rígido da ciência moderna: pretendem sugerir uma impessoalidade e uma imparcialidade inatingíveis. Escapam da finalidade que, no discurso, lhes é imposta: diagnosticar para transformar, conhecer para transformar (Hissa, 1998, p. 34).

A histórica distância entre discurso e prática, entre o ato de planejar e o de executar, fez com que o planejamento e a gestão urbanos não coincidissem, em grande parcela dos casos, no Brasil. Assim, o que é planejado não é posto em prática. Planos ambiciosos foram esquecidos enquanto a gestão frequentemente era realizada no sentido de atender interesses corporativos.

A segunda metade do Século XX, porém, viu surgir o inchaço das grandes e médias cidades brasileiras, decorrente de um intenso processo de êxodo rural. Os problemas urbanos tomaram enorme magnitude no país e demandaram a discussão de outros tipos de paradigmas urbanos. Porém, é apenas no contexto de reabertura política que os movimentos sociais encontraram margem de manobra para expor suas reivindicações, sobretudo, em relação ao acesso a terra urbanizada.

O CONCEITO DE DIREITO À CIDADE E OS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS BRASILEIROS: AVANÇOS E LIMITES

O declínio do modelo intervencionista e conseqüentemente, do planejamento modernista-funcionalista veio com o aprofundamento das políticas neoliberais nos anos 1980 e 1990. A progressiva internacionalização do capital e seus efeitos na reestruturação produtiva levaram à

⁹ Iniciado em 1969, cujo principal personagem-idealizador foi o urbanista Luiz Felipe Gama D’Eça, que por sua vez, inspirou-se no antigo Plano Diretor de 1955 (Pereira, 2010).

diminuição do poder de atuação do Estado, processo que em diferentes graus ocorreu em inúmeros países. Antes mesmo dessa época, nos anos 1960, o modernismo já vinha sofrendo fortes críticas de intelectuais como Jane Jacobs, Marshall Berman e Henri Lefebvre que apontaram sobre seu caráter mecânico, redutivo e segregador (Maricato, 2002).

Em seu trabalho de 1968, Henri Lefebvre desenvolveu o conceito de “direito à cidade”, no livro de mesmo nome, segundo o qual a cidade deveria se restabelecer como obra e não meramente como produto mercantil. Os cidadãos deveriam ter não somente o direito à habitação, mas o direito efetivo ao espaço (Lefebvre, 2009). O autor sugere, dessa forma, a superação da sociedade urbana atual, baseada no consumo e na competição pelo espaço urbano. A cidade deveria ser o lugar de convívio e sociabilidade. Ideia completamente contrária à forma como o planejamento era realizado até aquele momento. Instituído à realidade francesa, o conceito de direito à cidade encontrou no seio da sociedade brasileira um contexto sócio-histórico propício à afirmação de suas ideias (Pereira & Perrin, 2011).

Embebido com o ideário do direito à cidade, perfeitamente adaptado à realidade brasileira, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)¹⁰ tomou corpo no bojo do processo de redemocratização do Brasil. Esse movimento, composto, por sua vez, por associações populares diversas e por entidades de classe profissionais, como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e a Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), passa a contestar o conteúdo tecnocrático e ideológico dos planos diretores, lutando por um caráter mais democrático para as políticas públicas de desenvolvimento urbano. Por ocasião da instituição da Assembleia Nacional Constituinte, o MNRU entregou um abaixo-assinado de 130.000 assinaturas requerendo a reforma urbana.

A Constituição Federal, promulgada em 1988, absorveu parte dessas reivindicações e estabeleceu a função social da propriedade, no capítulo referente à Política Urbana¹¹, cujos artigos foram regulamentados posteriormente através do Estatuto da Cidade¹². Esta lei amarrou legalmente a política urbana à participação social através da figura renovada do Plano Diretor, transferindo aos municípios a responsabilidade do desenvolvimento das políticas públicas urbanas. Apesar dos inegáveis avanços, Souza (2010, p.161) analisa que esse resultado se tornou, sob certos aspectos, uma “derrota estratégica” lograda pelo movimento, por inviabilizar uma amarração da reforma urbana em nível nacional.

Dessa forma, os instrumentos urbanísticos de reforma urbana previstos no Estatuto da Cidade, como o “parcelamento, edificação e utilização compulsórios”, o “IPTU progressivo no tempo” e a “desapropriação com pagamentos em títulos”, que visam assegurar o controle do uso racional do solo urbano, encontram dificuldades para sua plena implantação nos municípios brasileiros. Apesar dos avanços legislativos, velhas estruturas de cunho patrimonialista persistem ainda hoje, criando uma distância entre lei e gestão (Maricato, 2011).

¹⁰ Antes disso, em 1963, houve uma conferência no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, RJ, cujos participantes, entre eles políticos e intelectuais, versaram sobre o tema da Reforma Urbana, um dos pilares das reformas de base pensadas durante o Governo João Goulart. Esse encontro pode ser considerado o marco inicial nas discussões sobre reforma urbana. Com o início do Regime Militar, no ano seguinte, esse movimento foi combatido até a reabertura política (Souza, 2010, p. 156-157).

¹¹ Artigos 182 e 183 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

¹² Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Brasil, 2001).

Da mesma forma, a participação popular na elaboração dos planos diretores tem sido objeto de inúmeros estudos (Santos, 2011), assim como a própria figura do Plano Diretor tem sofrido críticas severas quanto à sua efetividade como instrumento de mudança social (Villaça, 2005). Em muitas cidades brasileiras, várias administrações de orientação política de esquerda e movimentos sociais tentaram se (re)apropriar do planejamento urbano no contexto pós-Constituição Federal de 1988 (Souza, 2010).

Em Florianópolis, porém, ocorreu uma reedição do planejamento modernista-funcionalista. O Plano Diretor de 1997¹³ veio dar uma resposta ao esgotamento do plano de 1976, porém acabou por reproduzir o centralismo no zoneamento e na setorização, dessa vez, com certa dose de crise de referências que permeou o processo de sua elaboração (Pereira, 2010, p. 113). O planejamento urbano tradicional passava por questionamentos quanto à sua representatividade e efetividade.

O CONTEXTO CONTEMPORÂNEO DE GOVERNANÇA URBANA E OS IMPASSES E POSSIBILIDADES DO PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO EM FLORIANÓPOLIS

O final do Século XX viu surgir novos elementos atuantes nas cidades. A sociedade e, sobretudo, o ambiente urbano se tornaram mais incertos. O declínio das grandes certezas, das utopias e dos modelos no imaginário e nas crenças populares contribuiu sobremaneira para o aumento da complexidade da gestão urbana (Chalas, 2008; Pereira, 2010). Deixa de existir apenas um caminho possível.

Em relação às questões urbanas, isso se expressa pela concorrência de vários tipos de planejamento ao mesmo tempo, inclusive aqueles de matrizes neoliberais. Em muitos casos, a aplicação de modelos urbanos direcionados por ou dirigidos para a apropriação privada de determinados grupos, como por exemplo, o planejamento estratégico e o *new urbanism*¹⁴ contribui para a crescente fragmentação do tecido urbano (Vainer, 2002; Souza, 2010).

Compreendendo essa complexidade, Santos Jr. (2007, p. 306-307) observa que em tempos atuais há uma disputa entre dois principais paradigmas de política urbana e de intervenção pública: a cidade-mercado, de acordo com a tradicional gestão de livre usufruto dos bens coletivos e privados e a cidade-direito, cujo enfrentamento aos mecanismos de produção das desigualdades é uma proposta que está ainda em construção.

De qualquer maneira, se há uma concorrência maior entre modelos de governança urbana – que não raras vezes se tornam um jogo de interesses nas mãos de parcerias público-privadas – há também uma dificuldade maior para a imposição de antigas matrizes tecnocráticas de planejamento, como se experimentava até passado recente. Os atores participativos na sociedade atual, mais numerosos e diversificados, exigem mais voz. A necessidade de politização dos debates passa a ser premente também.

Ao identificar as transformações nas práticas do urbanismo, nas últimas décadas, Chalas (2008), relaciona-as às próprias mudanças de concepções que a sociedade atravessou. Este autor, em

¹³ Lei Complementar Nº 001/1997 (Florianópolis, 1997).

¹⁴ O *New Urbanism* surgiu nos Estados Unidos no final da década de 80, como alternativa aos *suburbs* americanos, buscando inspirar-se em padrões utilizados antes da Segunda Guerra Mundial, onde se busca uma reintegração dos componentes da vida moderna – habitação, local de trabalho, fazer compras e recreação – em bairros de uso misto, compactos, adaptados aos pedestres, unidos por sistema de tráfego (Souza, 2010, p. 143).

contraposição ao hermetismo do projeto, identifica o surgimento do urbanismo sem projeto, ou do pensamento fraco, ou do pensamento prático, todos conceitos de mesma significação e que se parecem com a chamada “governança urbana”, mas integram os elementos novos emergidos da evolução das cidades, das mentalidades e das instituições (Chalas, 2008, p. 21).

De forma alguma esse tipo de urbanismo sem projeto significa o caos. Ao contrário, não há um projeto prévio, pois o debate é para a construção de um projeto e não sobre um projeto pré-concebido. Chalas (2008) descreve esse tipo de urbanismo através das seguintes características: é *não espacialista*, o que significa que a transformação do espaço não influencia a vida e sim a política influencia o espacialismo; é um *urbanismo performativo*, ou seja, o projeto sai do debate e não o debate é sobre o projeto; é um *urbanismo integrador*, uma ação pontual se reflete na cidade inteira, por isso, busca-se a integração dos saberes; é um *urbanismo apofático*, quer dizer, ele não procura fazer o bem às pessoas envolvidas, somente se remete a não fazer o mal; e por fim, é um *urbanismo político*, ou seja, é o espaço para se fazer política e não o território dos políticos.

A refundação da ação urbanística sobre a base do pensamento prático de Chalas (2008) prevê a figura do bairro-pretexto. Não no sentido de um retorno ao “lugar” como existia no passado, mas sim como uma estratégia. A ação política no bairro é capaz de contemplar o universal e o particular ao mesmo tempo. É através do conhecimento da realidade local que o sujeito estabelece suas relações com a realidade universal.

No urbanismo brasileiro esse pensamento encontra paralelo com o resultado das lutas que os movimentos sociais imprimiram na afirmação dos instrumentos participativos de planejamento e de gestão das cidades, os quais representam a possibilidade de politização dos atores envolvidos através da reflexão sobre a famosa expressão: “a cidade que temos e a cidade que queremos”.

O município de Florianópolis se inseriu no contexto brasileiro contemporâneo de planejamento urbano participativo através de um caminho repleto de percalços, porém rico na extração de algumas importantes lições. A construção do novo Plano Diretor em Florianópolis foi iniciada em 2006, com a chamada da Prefeitura à participação social. Durante cerca de dois anos, uma série de oficinas foi realizada nos núcleos distritais divididos por todo o território do município, tendo como resultado a redação de diretrizes locais e gerais para o novo plano e a constituição de um núcleo gestor composto por membros da sociedade civil e do Poder Público. Em determinado momento, porém, o Poder Público municipal subverteu o processo participativo, ao contratar uma empresa privada especializada para concluir a redação final do documento, que ao ser apresentado na audiência pública, recebeu ampla desaprovação dos movimentos populares que haviam se empenhado na construção participativa. Com o processo interrompido durante vários anos, somente concluído em 2014, com a aprovação da Lei do Plano Diretor¹⁵ pela Câmara Municipal e sob uma série de questionamentos e conflitos com movimentos sociais, Florianópolis se tornou a última capital brasileira a concluir o Plano Diretor Participativo (PDP) pós-Estatuto da Cidade.

Apesar do aparente fracasso no processo participativo, mas diferente de outros municípios, Florianópolis apresentou uma participação social considerável na elaboração das etapas iniciais do PDP, enquanto o desenho institucional esteve favorável a isso, o que sugere que os movimentos sociais se inseriram ativamente em determinadas fases do processo, mesmo quando as condições institucionais não permitiram a continuidade da participação.

¹⁵ Lei Complementar nº 482/2014 (Florianópolis, 2014).

Se por um lado, grupos corporativos atuaram no sentido da manutenção das práticas urbanas especulativas, a qual o PDP representava um possível contraponto, por outro, a mobilização social expressiva exerceu um papel relevante, tornando-se uma força de resistência à lógica de mercantilização do espaço urbano.

O fim das certezas na prática do urbanismo em Florianópolis, como assinala Pereira (2010, p. 114-118), pode significar a possibilidade de construção de uma nova cidade, através de uma nova instrumentalização, apoiada na participação democrática dos atores, dando verdadeiro sentido à ideia de direito à cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fase atual é caracterizada pela transição entre os resquícios do planejamento tecnocrático e o que seria um caminho para a participação social efetiva na gestão pública. Sem que se transforme em um exercício de teleologia, várias condições estão colocadas diante do quadro urbano brasileiro que podem levar a inúmeras direções possíveis. Os impasses, porém, tendem a aprofundar as distâncias entre as classes sociais na dinâmica de apropriação do espaço urbano, ao passo que a condução das ações públicas permanece sendo guiada pela hegemonia dos interesses econômicos diante dos interesses das coletividades.

No planejamento participativo, porém, o referencial é deslocado dos objetos técnicos e passa para a identificação de conflitos e para a costura de consensos democráticos, através do debate politizado. Ao mesmo tempo em que as cidades brasileiras são historicamente dominadas por uma lógica de apropriação excludente, onde o próprio sentido de cidadania é confundido com o nível de poder econômico, o espaço urbano pode ser visto como um campo de lutas e de conquistas privilegiado para os movimentos que buscam aprofundar a democratização nas decisões públicas.

Na conjuntura atual, abrem-se janelas de oportunidades para a prática do planejamento urbano em Florianópolis, espaço disputado por agentes com diversas intencionalidades e diferentes níveis de poder político-econômico, mas cujo debate público floresce, muitas vezes sem que as condições institucionais sejam favoráveis.

Este artigo buscou traçar um panorama geral da trajetória histórica e do atual contexto do planejamento urbano em Florianópolis, apresentando suas inter-relações com a história do pensamento e da prática urbanística brasileira e discutindo sobre o estágio atual da participação social na gestão urbana.

REFERÊNCIAS

- Abreu, M. A. 2008. Pensando a cidade do Brasil do passado. In: Castro, I. E., Gomes, P. C. C. & Corrêa, R. L. (orgs.). *Brasil: questões atuais da reorganização do território*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 20 nov. 2014.

- _____. 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.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 20 nov. 2014.
- Chalas, Y. 2008. O urbanismo: pensamento “fraco” e pensamento prático. In: Pereira, E. M. (org.). *Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas*, Chapecó, Argos.
- Florianópolis. 1997. *Lei Complementar Nº 01, de 3 de outubro de 1997: dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo no Distrito Sede de Florianópolis, e dá outras providências.* Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-complementar/1997/0/1/lei-complementar-n-1-1997-dispoe-sobre-o-zoneamento-o-uso-e-a-ocupacao-do-solo-no-distrito-sede-de-florianopolis-e-da-outras-providencias.html>. Acesso em: 20 nov. 2014.
- _____. 2014. *Lei Complementar Nº 482, de 17 de janeiro de 2014: institui o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão.* Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/04_02_2014_12.01.39.ae8afdb369c91e13ca6efcc14b25e055.pdf. Acesso em: 07 dez. 2014.
- Hissa, C. E. V. 1998. Geografia e planejamento: entre o puro e o aplicado. *Geonomos*, 6, 33-43.
- Lefebvre, H. 2009. *O direito à cidade*, São Paulo: Centauro.
- Leme, M. C. S. 1999. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895 – 1965. In: Leme, M. C. S, Fernandes, A. & Gomes, M. A. F. (orgs.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**, São Paulo, Studio Nobel/FAU-USP/FUPAM.
- Maricato, E. 2002. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: Arantes, O., Vainer, C. & Maricato, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, Petrópolis, Vozes.
- _____. 2011. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, Petrópolis, Vozes.
- Paiva, E. et al. (orgs.). 1952. *Florianópolis: Plano Diretor*, Porto Alegre, Imprensa Oficial do Rio Grande do Sul.
- Pereira, E. M. 2010. Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores, *Geosul*, 49, 103-121.
- Pereira, E. M. & Perrin, M. 2011. Le droit à la ville. Cheminement géographique et épistémologiques (France, Brésil, International), *L'Information Géographique*. Paris: Armand Colin, 75, 15-36.
- Santos, A. L. 2007. Sanitarismo urbano e a expulsão dos pobres de Florianópolis no início do Século XX, *Revista Grifos*, 22/23, 85-99.
- Santos, M. R. M. 2011. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: Santos Jr., O. A. & Montandon, D. T. (orgs.). *Os planos diretores municipais*

pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas, Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ.

Santos Jr., O. A. 2007. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: Feldman, S. & Fernandes, A. (orgs.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*, Salvador, EDUFBA.

Souza, M. L. 2010. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

Vainer, C. 2002. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: Arantes, O., Vainer, C. & Maricato E. (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.

Villaça, F. 2005. *As ilusões do plano diretor*. Disponível em: http://www.flaviovillaça.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 20 nov. 2012.