

# **Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores**

Elson Manoel Pereira\*

## **Resumo**

O artigo analisa, do ponto de vista conceitual, os três planos diretores elaborados para Florianópolis (1954, 1976 e 1997) e mostra como a elaboração de um novo plano baseado na idéia de uma abertura à participação da sociedade pode caracterizar um outro momento do pensamento urbanístico. Este se definiria, num contexto de uma sociedade de incertezas, como um urbanismo político, menos hierarquizado em seu processo de elaboração, menos prescritivo e mais integrador, diferenciando-se do urbanismo anterior que estava baseado em fortes premissas dadas pela Carta de Atenas.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano; Participação; Estatuto da Cidade

Which urban planning in a society of uncertainty? Florianópolis and their master plans

## **Abstract**

The article examines, from the conceptual point of view, the three urban plans made to Florianopolis (1954, 1976 e 1997) and shows how to draft a new plan based on the idea of an opening to the participation of society can characterize another moment of urban thought. This is set in a context of a society of uncertainties, as a politicized town planning, less hierarchical in its process of preparation, less prescriptive and more inclusive, differing from the

---

\* Dr. em Urbanismo e Professor do Departamento de Geociências – CFH/UFSC (elsonp@cce.ufsc.br).

previous town planning which was based on strong assumptions dictated by the Charter of Athens.

**Key words:** Urban planning; Democratic planning; Statute of the city

## **Introdução**

Procurando compreender as grandes mudanças ocorridas no final do século XX nos campos social, econômico, cultural, ideológico, entre outros, muitos autores (HARVEY, 1989; VIATTIMO, 1996; LYOTARD, 1979) apontaram o fim da modernidade ou, contraditoriamente, seu ápice (BERMAN, 1986). No entanto, a maioria colocou-se de acordo que estamos passando por um momento de incertezas, onde as respostas para os problemas da sociedade não encontram mais, como antes, referenciais seguros. Lyotard (1979) chamou este momento do “fim das grandes narrativas”. Não existem mais uma ou duas escolhas a fazer diante de um problema, mas uma multiplicidade de escolhas, de alternativas, todas possíveis: “a dificuldade muito concreta, muito pragmática na qual se encontra o ator que deve decidir, escolher, analisar, encontrar soluções e respostas não apenas aceitáveis, mas aceitas por todos” (CHALAS, 2008). Estamos na sociedade da incerteza, onde os sistemas decisórios devem ser mais flexíveis e abertos, não apenas às diversas possibilidades, como aos diversos atores.

No campo de planejamento urbano isto não é diferente; os referenciais que orientavam as ações na cidade durante boa parte do século XX, sistematizados e difundidos pelo urbanismo modernista, foram perdendo pouco a pouco sua força a partir dos anos sessenta. O livro de Jane Jacobs (2000), escrito originalmente em 1961 nos Estados Unidos, é sintomático ao mostrar as fraquezas do modernismo em suas intervenções urbanas. Sem entrar demasiadamente no histórico desse movimento e de seu declínio, é preciso dizer que suas premissas dogmáticas sobre a organização do espaço se constituíram desde o início numa

materialização do pensamento científico cartesiano para o qual sempre haveria respostas plausíveis diante de quaisquer problemas apresentados pela cidade; além disto, havia uma crença demasiada em relação à força das intervenções espaciais sobre a vida do homem e da sociedade, o que poderíamos chamar de determinismo espacial; os resultados de suas intervenções, no entanto, não se revelavam satisfatórios, e mesmo fortemente criticado. Desta, forma, o pensamento modernista no urbanismo passou a ser pouco a pouco abandonado, inicialmente nos países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos e gradativamente nos países periféricos. Algumas alternativas se apresentaram como possibilidades de resposta à incompletude (para não ser demasiadamente duro) daquele urbanismo: o desenho urbano, o planejamento estratégico, o *new urbanism* etc. No entanto, nenhum pensamento urbanístico se mostrou com força suficiente para se contrapor ao urbanismo modernista.

### **Crise das certezas e um urbanismo do pensamento prático**

Yves Chalas (2008) fala, no contexto francês, da prática de um urbanismo do pensamento fraco, como possibilidade de se fazer planejamento urbano num contexto de incerteza. Esse urbanismo não seria um modelo que se contrapõe ao pensamento modernista, mas a própria impossibilidade de se ter um modelo. É um urbanismo do pensamento fraco por não ter um referencial forte. Este urbanismo teria cinco características principais, todas ligadas uma a outra.

Primeiramente ele seria um urbanismo não-espacialista. Como já assinalamos anteriormente, o espacialismo seria a ideologia do espaço indutor, para o qual o espaço construído transcende à vida social para o melhor o para o pior. Era o que apregoava Le Corbusier, o principal autor do pensamento modernista. Para Chalas (2008), se há um sinal da mudança de direção na prática do urbanismo é exatamente a erosão da ideologia espacialista.

Em segundo lugar, o urbanismo do pensamento fraco seria um urbanismo dito performativo. A iniciativa de pensamento prático se quer “não normativa” e “prescritiva”, mas heurística e performativa. A figura que melhor definiria o percurso de uma prática desse urbanismo seria um solenóide: ele é formado pelo enrolar de um fio em espiral regular em torno de um eixo fictício e cada volta da espira permite melhor definir este eixo e seu ângulo de visão. Por isto se diz que o debate público tal qual ele é idealizado e encarado no urbanismo prático, não é um debate sobre o projeto, mas para o projeto; isto é, um debate que serve à descoberta do próprio projeto, por que cada um dos atores detém pelo menos uma parte da compreensão dos problemas que se apresentam e igualmente uma parte das soluções possíveis.

Sua terceira característica seria de um urbanismo integrador. Em um processo de integração qualquer, o todo é maior que a soma das partes e não existe antes da reunião das partes. O Urbanismo é integrador porque percebe que nossos territórios contemporâneos se tornam mais fluídos, mais móveis, mais múltiplos e também mais nebulosos, mais indeterminados, incertos, mais complexos. Em um contexto de alta complexidade, as informações, os conhecimentos, os dados são móveis e dispersos. Nenhum ator detém a totalidade. Sua compreensão requer uma colaboração plural e demanda recomposição.

O urbanismo do pensamento prático é dito igualmente apofático, ou seja, um urbanismo conduzido a se preocupar não mais com a felicidade para todos, como preconizava o urbanismo teorizado, mas com a mínima sujeição ou com a mínima dificuldade para cada um na elaboração do projeto. “Ele não parte do interesse geral que existiria a priori (...) mas ele aí chega ao procurá-lo e ao produzi-lo coletivamente em função dos projetos” (CHALAS, 2008, p.38).

Por fim, ele é um urbanismo político, que significa que o debate público e aberto, de essência política, sobre a organização da cidade e do convívio na cidade, torna-se a garantia de um melhor urbanismo ou de um urbanismo ótimo, mais do que a excelência técnica, estética,

funcional e racional ou mesmo que a ideologia enquanto discurso construído sobre o social. É a política compreendida como oferta de política na direção dos habitantes; é a política como apelo à invenção da cidade por ela mesma. A dimensão formal e técnica do projeto torna-se secundária em relação à dimensão política e neste sentido é possível falar de uma despacialização da questão urbana em proveito de sua (re)políticação.

Fazendo-se uma transposição cuidadosa dessa reflexão para o Brasil, este urbanismo prático parece revelar-se aqui a partir da década de noventa, quando a crise urbana se agrava mostrando o esgotamento do modelo tradicional de planejamento urbano baseado em planos diretores formalistas que desconsideravam grande parte da realidade de nossas cidades; no entanto, é sobretudo na construção dos planos diretores participativos pós-Estatuto da Cidade que percebemos que características como políticação do debate sobre a cidade, relativização do discurso físico-territorial, busca de novos atores na construção de planos urbanos e a valorização do “processo de construção de um projeto” em detrimento de um modelo se manifestam de maneira mais forte.

### **Certezas e urbanismo em Florianópolis**

Poderíamos afirmar preliminarmente que se a prática do planejamento urbano modernista em Florianópolis, cheio de certezas e respostas aos problemas da cidade, é relativamente vanguardista no contexto brasileiro, a reflexão sobre o urbanismo e a sociedade contemporâneos no meio técnico da cidade é bastante tardia.

Em 1951, quando o debate no Brasil sobre o urbanismo modernista da Carta de Atenas<sup>1</sup> ainda estava restrito a algumas arenas privilegiadas, a administração municipal de Florianópolis

---

<sup>1</sup> A Carta de Atenas constitui-se numa 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.

contratou um escritório de urbanismo de Porto Alegre dirigido por Edvaldo Pereira Paiva, no qual trabalhavam também Edgar Graeff e Demétrio Ribeiro para elaborar um plano para a cidade; essa equipe, naquela ocasião, preparava um plano para a capital gaúcha. Edvaldo Paiva tinha feito um curso de aperfeiçoamento em urbanismo em Montevideu, no Uruguai. A metodologia de planejamento urbano estudada no Uruguai era a mais avançada da época<sup>2</sup>. A preparação do plano de Florianópolis seguiu os mesmos princípios utilizados pela equipe em Porto Alegre. Após uma avaliação pessimista da situação urbana do município, considerado sem identidade, pré-industrializado, com um sistema viário obsoleto e um porto em decadência, a equipe apresentou um plano preliminar baseado na implantação de um porto na parte continental da cidade que deveria ser o elemento indutor do desenvolvimento urbano. Ao lado do porto, deveria ser implantada uma zona comercial e industrial e com o desenvolvimento da cidade, zonas residenciais deveriam se estabelecer no continente. Esse conjunto exerceria uma atração sobre o centro tradicional (insular) que seguiria suas funções de centro comercial, administrativo e de zona residencial<sup>3</sup>.

Para alcançar tais objetivos, os urbanistas elaboraram um plano que apresentava o zoneamento funcional como principal instrumento de organização do espaço, determinando o uso do solo e prevendo para cada zona a taxa de ocupação do lote e a altura máxima dos edifícios. O zoneamento funcional não era exclusivo,

---

<sup>2</sup> MARQUES, Moacir M. e SALENGUE, Laís e G. de Pinho. "Reavaliação de plano diretores: o caso de Porto Alegre". p. 155-64 in WRANA, M. Panizzi e ROVATI, João (sob a direção de). *Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: Ed. Universitária/UFRGS/Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

<sup>3</sup> PAIVA, Edvaldo, RIBEIRO Demétrio, e GRAEFF, Edgar. *Florianópolis: Plano Diretor*. Porto Alegre: Imprensa Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, 1952, 80p.

pois permitia alguns usos que não lhes eram próprios. No entanto, essas concessões não escondiam o objetivo funcionalista do 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<sup>4</sup>.

O plano designava uma hierarquização das vias de transporte caracterizada por uma via tronco entre o continente e a ilha e determinava a localização de certos órgãos funcionais como a estação ferroviária, a estação marítima, a rodoviária, o centro cívico, o campus universitário e o estádio esportivo.

A simples comparação entre a cidade existente em 1952 e a cidade projetada pela equipe coordenada por Edvaldo Paiva mostra dois fatos incontestáveis: a negação da cidade tradicional e a forte inspiração funcionalista do plano. Era um urbanismo fortemente prescritivo, normativo, com um referencial forte e, portanto repleto de “certezas”.

Embora jamais aplicado em Florianópolis, esse plano foi uma das fontes para o planejamento feito pelo arquiteto urbanista Luiz Felipe Gama d’Eça<sup>5</sup> em 1969. Em 1967, a prefeitura da

---

<sup>4</sup> Idem, p. 24.

<sup>5</sup> Sobre a elaboração dos dois planos para Florianópolis e seus pressupostos modernos, conferir PEREIRA, Elson Manoel. *Histoire d’un outil d’aménagement: le zonage. L’exemple d’une ville brésilienne*. Grenoble: Tese de Doutorado, 1999 e PEREIRA, Elson Manoel. *Gestão do Espaço Urbano: um estudo de caso das áreas central e continental de Florianópolis*. Florianópolis: Dissertação de Mestrado, 1992.

capital catarinense julgou que a cidade precisava reavaliar o plano de 1954, pois ele estava sendo gradativamente desprezado. O Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo, CEAU, ligado à estrutura administrativa municipal, começou, então, um grande trabalho de planejamento do território da capital catarinense considerando não somente o espaço municipal, mas toda área considerada como “Grande Florianópolis”, ou seja, Florianópolis e mais dezenove outros municípios.

O primeiro resultado deste trabalho de planejamento foi o “Estudo Preliminar do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região da Grande Florianópolis”. Esse título revela pressupostos importantes dos técnicos que compunham a equipe de planejamento: a crença no processo de planejamento, a sintonia dos planejadores locais com o processo de planejamento nacional da época (planejamento integrado) e a fé no planejamento regional segundo a maneira preconizada pela Carta de Atenas:

A carta de Atenas dizia em seu artigo primeiro: a cidade não é uma zona construída, um território construído, ela é um complexo sócio-político-cultural que apresenta influências sobre espaços variados. Então, não se pode admitir planos de desenvolvimento para a cidade que não incorpore toda a sua área de influência (...) <sup>6</sup>.

Este estudo resultou num plano, o PDAMF (Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis). Além deste plano, de caráter regional, outro mais detalhado foi desenvolvido para a área urbana de Florianópolis: o plano urbano.

O PDAMF e o plano urbano apresentavam várias características que os aproximavam dos princípios modernistas da Carta de Atenas e de outros escritos de Le Corbusier. Do ponto de vista da definição e da localização das atividades no território, o plano regional buscou inspiração nos princípios do Livro

---

<sup>6</sup> Entrevista com o urbanista Luís Felipe da Lôbo Gama D'Eça. Florianópolis, 11 de agosto de 1997.

*L'Urbanisme des Trois Établissements Humains*. Esta obra preconizava teoricamente a distribuição das atividades humanas no espaço regional; o PDAMF distribuía as indústrias ao longo da BR 101 nos municípios de Palhoça e São José e disseminava as áreas agrícolas no espaço regional concebendo Florianópolis como uma grande metrópole de trocas.

As características formais são igualmente reveladoras: a comparação do centro metropolitano, previsto no PDAMF, com Brasília ou com os projetos de Le Corbusier como o *Plano Voisin* ou *Une ville contemporaine pour trois millions d'habitants*, mostra as mesmas linhas funcionais, a mesma descontinuidade do espaço urbano, a mesma repetição de formas, as mesmas vias expressas. Parodiando Holston (1996), o pedigree do PDAMF era evidente.

O sistema viário do plano apresentava igualmente características que permitiam a identificação do paradigma modernista: ele era formado pela BR 101, vias expressas, vias de tráfego rápido, vias setoriais e locais, seguindo a regra dos 7Vs estabelecida por Le Corbusier<sup>7</sup>.

Existe, da mesma forma, no projeto urbano para Florianópolis de 1969, uma evidência pedagógica. Já se discutiu exaustivamente a influência mútua da obra de Le Corbusier e a arquitetura e o urbanismo brasileiros. Isto se fez, sobretudo, com o estudo dos grandes nomes da arquitetura nacional; no entanto, os arquitetos estudados, principalmente Niemeyer e Lúcio Costa são, ao mesmo tempo, objetos e agentes de influência; não somente em relação ao urbanismo e a arquitetura mundiais, mas igualmente em relação a uma gama de profissionais brasileiros influenciados por suas obras. Isto é claro particularmente em Florianópolis; é o que mostra o estudo sobre o principal agente do plano de Florianópolis de 1969, o urbanista Luís Felipe Gama d'Eça.

Durante sua carreira militar no Rio de Janeiro, Gama d'Eça começa na Universidade do Brasil, o curso de Arquitetura. Ele fica

---

<sup>7</sup> LE CORBUSIER. *L'Urbanisme des Trois Établissements Humains*. Paris: Minuit, 1959, p. 55-6.

na universidade durante dois anos e depois é transferido para o estado do Ceará. Em 1957, ele retorna ao Rio de Janeiro e em 1961 obtém seu diploma de arquiteto, que lhe confere também a habilitação de urbanista. Segundo Gama d'Eça, o currículo do curso, na época, tinha sido elaborado por Lúcio Costa<sup>8</sup> e compreendia cinco anos de arquitetura e dois anos de urbanismo. O período de estudo de Gama d'Eça coincide com o período de construção de Brasília (1957-1960): ele participa dos debates sobre a nova capital federal, freqüente, segundo ele, as reuniões das quais fazem parte Lúcio Costa e Oscar Niemeyer e é convidado a participar da empresa encarregada da construção de Brasília. Mesmo não tendo aceitado o convite, essas experiências vão marcar profundamente a vida profissional de Gama d'Eça: *“eu freqüentei toda essa gente lá (...) pois nesta época eu estava na escola de arquitetura e não se falava de outra coisa a não ser Brasília”*<sup>9</sup>.

Gama d'Eça vai encontrar nas premissas do CIAM as ferramentas para seu pensamento planificador, racionalista e desenvolvimentista. Ele reafirma constantemente através de seus projetos para Florianópolis, seus escritos e seus discursos os princípios da Carta de Atenas. Destacamos sua visão de planejamento regional e o espaço dividido segundo as funções urbanas: a grande metrópole funcional. Novamente constatamos um urbanismo orgulhoso de suas premissas e com respostas a todos os problemas da cidade.

Com o esgotamento do plano de 1976, perdeu-se de certa forma, o norte em termos de visão de futuro para a cidade. O arquiteto Luis Felipe Gama d'Eça ficou a margem, por vários motivos, do processo de sua implantação. Um dos instrumentos

---

<sup>8</sup> Embora esta informação não seja verdadeira, na medida em que Lucio Costa não elaborou o referido currículo, ela é uma tentativa de Gama d'Eça externalizar a filiação de seu trabalho ao trabalho daquele arquiteto.

<sup>9</sup> Entrevista com o urbanista Luís Felipe da Lôbo Gama d'Eça. Florianópolis, 11 de agosto de 1997.

previstos por ele, a existência de um órgão de planejamento, foi criado em 1977 – o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, IPUF. No entanto, os objetivos do plano foram sistematicamente negligenciados pelo referido órgão, embora, contraditoriamente, seus projetos fossem, mesmo que de maneira assistemática, implantados. Isto é bastante visível no sistema viário da cidade.

Além disto, outra grande contradição do planejamento urbano de Florianópolis é que, após 30 anos de sua aprovação, encontramos uma ocupação do solo bem diferente do que ele preconizou. As inúmeras modificações de zoneamento feitas por leis específicas que seguiram a lei de 1976 colocaram em xeque o próprio plano. Assim, em 1997, um novo plano foi aprovado.

O plano de 1997 revela uma certa crise de referências dos técnicos envolvidos com sua elaboração, pois mesmo sendo utilizado como principal instrumento de gestão do solo, o zoneamento funcional é fortemente criticado:

eu sinto hoje que é muito difícil a manutenção de zonas homogêneas, principalmente das zonas residenciais exclusivas, porque isto está muito ligado ao poder econômico dos habitantes. Mesmo a classe média acaba por fechar a garagem de seu carro para abrir uma atividade econômica e a essa ação provoca uma mudança violenta nas características da cidade. E Agora? A cidade não pára e um processo clandestino de implantação de atividades que ultrapassa o zoneamento previsto começa a se implantar; a cidade tal como previa a Carta de Atenas: zona para trabalhar, zona para habitar, zona para... não se aplica. As zonas que se mantêm homogêneas são aquelas das classes mais ricas em função da realidade econômica que vivemos no Brasil (...). Os imóveis são reciclados em relação ao uso: o que era uma residência, com a deteriorização dos centros das cidades vai se tornar uma atividade comercial (...). As áreas que, antes eram residenciais nos centros das cidades,

são invadidas pelas atividades comerciais e isto é natural porque a cidade não pára.<sup>10</sup>

## **Fim das certezas e possibilidades de uma nova cidade**

Com algumas décadas de atraso parece que o debate sobre as fraquezas do urbanismo modernista entra em discussão em Florianópolis. O século XXI começa na capital de Santa Catarina com uma perda de confiança nos ideais da modernidade: o crescimento da cidade, colocado como premissa de desenvolvimento nos planos anteriores, é criticado em função dos impactos negativos sobre o meio ambiente; a cidade idealizada nos planos torna-se cada vez mais longínqua, desconstruída pelas contradições sócio-político-espaciais que se impõem; os diversos territórios da cidade buscam o reconhecimento de suas identidades e de suas histórias. O tecnocratismo é colocado em xeque, e o quadro legal imposto pela lei 10.257, o Estatuto da Cidade, exige um novo plano diretor. Florianópolis começa, assim, a reelaborar um planejamento de forma participativa para a cidade, que abrange, pela primeira vez em sua história, todo o território municipal<sup>11</sup>. Colocam-se lado a lado atores ocupantes de diferentes e por vezes antagônicas posições políticas e visões de desenvolvimento urbano. O planejamento parece ser outro porque a sociedade é outra. A exemplo de inúmeras experiências em nível nacional, novas formas de planejar a cidade parecem emergir frente ao esgotamento do tecnocratismo até então vigente, onde o

---

<sup>10</sup> Entrevista com o urbanista José Rodrigues da Rocha, diretor do IPUF. Florianópolis, 06 de agosto de 1997.

<sup>11</sup> O plano de 1954 restringia-se ao centro tradicional e parte do continente. O plano de 1976, apesar de em sua origem prever um aglomerado de 20 municípios, tendo Florianópolis como cidade pólo, foi aprovado apenas para o chamado “triângulo central” e continente. Em 1982 ele teve sua abrangência ampliada para todo o Distrito Sede através da lei conhecida como Plano da Trindade.

planejamento físico-territorial e o funcionalismo pareciam orientar as ações na e sobre a cidade.

O Planejamento urbano tal como conhecíamos em Florianópolis repousava sobre uma racionalidade edificadora e organizadora do espaço, de tipo linear, onde as diferentes fases, desde a definição dos objetivos até a entrega do plano realizado, passando pela adoção dos instrumentos institucionais e operacionais apropriados, se sucediam segundo um determinismo em cascata. Agora, a expectativa dos atores que participam do atual processo de planejamento em Florianópolis é que o projeto resulte do debate público, a partir da contribuição de saberes, informações ou competências de todos os participantes envolvidos, políticos, autoridades econômicas, habitantes e técnicos. E neste particular, o técnico não é somente o Urbanista, mas igualmente o Economista, o Sociólogo, o Engenheiro, o Médico de Saúde Pública, o Assistente Social, o Bacharel em Direito, o Biólogo, o Antropólogo, o Educador, o Geógrafo, enfim os profissionais dos vários campos do saber científico, Filosófico, Artístico e Tecnológico são chamados ao debate.

O modelo de planejamento hegemônico no século XX, pode ser caracterizado como hierárquico e tinha muito claro quais produtos ele alcançaria em um processo final de planejamento: vencida a etapa do Diagnóstico, preparava-se um conjunto de Diretrizes Gerais e a partir delas construía-se um mapa de uso e ocupação do solo, chamado simplesmente de mapa do zoneamento.

Por sua vez, o planejamento urbano participativo é essencialmente processual: os pactos são construídos durante o planejamento; os instrumentos surgem desses pactos; os produtos não são previstos *a priori* e não devem ter valor neles próprios. Os instrumentos só têm sentido se forem ferramentas para se alcançar as diretrizes determinadas no pacto socialmente construído. A posição do técnico tradicional nessas condições é estranhamente incômoda, pois ele não tem certezas e nem respostas prontas; nem mesmo um referencial forte no qual ele possa se apoiar.

Fazer planejamento urbano num modelo negociado é aceitar um planejamento não consensual; é aceitar as incertezas; é aceitar o conflito como base da discussão dos problemas da cidade.

Desta maneira, por ser mais político, mais aberto ao debate público, mais valorizador do processo enquanto etapa de construção do plano, o atual planejamento urbano não está mais especificamente ligado a campos do conhecimento compartimentalizados. Nem a cidade, nem o urbano conseguem ser apreendidos no todo a não ser pela soma das partes. Essas partes tanto podem ser as diversas espacialidades como também os diversos saberes da e sobre a cidade e o urbano. O planejamento urbano torna-se então menos espacialista. Para o urbanismo modernista, mudar a sociedade para torná-la melhor, para salvá-la dela mesma, para regenerá-la, significava mudar o espaço construído de maneira radical.

O planejamento urbano contemporâneo, numa sociedade de incertezas deve estar aberto a outras questões que, por terem sido negligenciadas durante muito tempo, levaram muitos a crer na impossibilidade de sucesso do próprio planejamento.

Ser menos espacialista significa aceitar o urbano antes, ou mesmo de maneira imbricada com a cidade; significa considerar elementos econômicos, sociológicos, espaciais (não espacialista), filosóficos, transcendentais etc., como elementos explicativos e diretos no planejamento das nossas cidades.

Em Florianópolis, percebemos que a maneira de planejar a cidade mudou porque mudou igualmente a sociedade e sua representação.

Ascher (2004) em seu livro *“les nouveaux principes de l’urbanisme”* afirma que a cidade contemporânea apresenta um novo tipo de urbanização<sup>12</sup>; o neourbanismo é apresentado como a

---

<sup>12</sup> Ascher é acompanhado de (ou acompanha) outros autores europeus que constatarem um novo tipo de urbanização das cidades européias; podemos citar entre esses autores Francesco Indovina: “la Ciudad Difusa” (1994) e Giuseppe Dematteis: “Em la encrucijada de la territorialidad urbana” (1999). Ambos os textos encontram-se em RAMOS, Ângelo Martins. *Lo Urbano*. Barcelona: Edicions UPC. 2004. No debate Nacional, uma boa referência é: REIS, Nestor Goulart e TANAKA, Marta Soban. *Brasil: estudos sobre dispersão urbana*. São Paulo: FAU-USP, 2007.

necessidade de novos instrumentos organizativos para uma nova cidade que se apresenta.

A reflexão da realidade de Florianópolis a partir da idéia de uma nova urbanização e de um novo urbanismo poderia indicar algumas saídas, mesmo instrumentais, para seu planejamento.

No planejamento urbano tradicional, o primeiro grande recorte espacial proposto para nossas cidades era o que define a chamada zona rural e a chamada zona urbana. Tal recorte está baseado no Código Tributário Brasileiro que define onde a administração municipal pode cobrar o Imposto Predial Territorial Urbano. No caso de Florianópolis parece muito difícil aceitar a existência de uma grande área rural; as relações de ruralidade estão sendo substituídas gradativamente por uma urbanização difusa por todo o território. O binômio rural/urbano, colocado de forma dicotômica, parece ceder lugar a uma coexistência de espaços urbanos e “naturais” aproximando-se do conceito de cidade-natureza de Chalas (2001).

Além disso, a cidade dispersa sobre todo o território de forma desigual, coloca em xeque o instrumento central do pensamento modernista do planejamento urbano: o zoneamento funcional. A ocupação dispersa na ilha de Santa Catarina não é nova; data do início de sua própria colonização quando os diversos núcleos de açorianos se implantaram; o que temos de característico hoje é que a urbanização está por todo o território; mesmo as áreas vazias da ilha acabam por estruturar a própria ocupação humana.

Esta cidade território traz consigo ainda outra figura da cidade contemporânea apresentada por Chalas (2001): a cidade policêntrica: a cidade território não é formada por apenas uma, mas por várias cidades. Poderíamos usar a metáfora da cidade arquipélago para ilustrar as inúmeras ilhas de urbanização que existem dentro da ilha de Santa Catarina: desiguais e articuladas. Em Florianópolis vários bairros (o Campeche, Jurerê, o Estreito, a Trindade, a Lagoa da Conceição, os Ingleses) complementam e rivalizam a centralidade do Centro Tradicional. São, paradoxalmente, centralidades periféricas.

Enfim, a cidade de Florianópolis não pode ser entendida a partir dos olhares que colocavam os planejadores que procuraram aqui implantar uma cidade segundo os princípios modernistas: funcional, dividida em zonas de usos exclusivos, com grandes eixos de circulação que teriam como princípio de dimensionamento as horas em que as pessoas, ao mesmo tempo, fariam um movimento pendular casa-trabalho-casa.

As dificuldades de encontrar um mínimo de consenso pelos diversos atores que compõem o chamado Núcleo Gestor Participativo que elabora o novo plano diretor de Florianópolis têm origem na incompreensão das novas formas de urbanização e das novas formas de gestão da cidade. As certezas continuam sendo buscadas onde elas não se encontram mais. A própria idéia de Plano Diretor precisa ser questionada: numa sociedade de incertezas seria talvez mais consistente procurar um Plano de Coerência Territorial (como fazem os franceses) do que procurar dirigir de forma rigorosa o crescimento urbano.

### **Considerações finais**

Durante praticamente todo o século XX, a prática do planejamento urbano foi sustentada por um conjunto de premissas técnicas, às quais eram vistas como princípios amparados cientificamente; o domínio do conhecimento dessas premissas levou ao fortalecimento da figura do urbanista que conduzia o processo de planejamento do início ao fim. Isto ficou claro em Florianópolis nos planos de 1954 e 1976.

O plano de 1997 foi uma espécie de crise de planejamento: manteve-se muito das diretrizes dos planos anteriores, embora já se questionasse alguns de seus instrumentos, mas ainda permanecíamos com um urbanismo de referencial forte.

Os resultados espaciais de Florianópolis, no entanto começaram a colocar em xeque seu urbanismo, embora isto tenha se materializado no questionamento não do urbanismo como técnica, mas do órgão responsável por sua materialização em

PEREIRA, E.M. Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da ...

---

Florianópolis – o IPUF. A experiência participativa iniciada em 2006 revela um momento de mudanças de processos no ato de planejar a cidade. Propõem-se o debate para construir o projeto e não sobre o projeto, assim como teorizou Chalas (2008) a respeito do urbanismo do pensamento fraco.

“Um projeto não se realiza nunca, ele deriva” (Callon apud Novarina, sd). A metáfora do veleiro para explicar o desenvolvimento de um projeto de urbanismo no momento atual, nos serve igualmente para explicar o papel, muito questionado, do saber técnico neste campo do conhecimento. Se no urbanismo do pensamento forte, o comando do projeto estava do início ao fim do projeto nas mãos dos técnicos, hoje isto parece não ser tão verdadeiro.

### **Referências bibliográficas**

ASCHER, François. **Les nouveaux principes de l'urbanisme**. Paris: Éditions L'Aube, 2004.

BERMAN, Marshal. **Tudo que é Sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade**. São Paulo: Cia das Letras, 1986.

BRASIL. Lei 10.257-2001, **Estatuto da Cidade**. Brasília, 2001.

CHALAS, Yves. O Urbanismo: pensamento fraco e pensamento prático. In: PEREIRA, Elson Manoel (org). **Planejamento Urbano no Brasil: Conceitos, Diálogos e Práticas**. Chapecó: Argos, 2008.

\_\_\_\_\_. La “pensée faible” comme refondation de l'action publique, in: **Actes de l'Université transfrontalière d'été “Action publique et métropolisation: le rôle des espaces publics”**, Morges (Suisse) 10-14 septembre 2001.

ESPLAN. **Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis**. Florianópolis: exemplar datilografado, 1971.

PEREIRA, E.M. Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da ...

HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1989.

HOLSTON, James: **Cidade Modernista**: uma critica de Brasília e sua utopia. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. 1ed. São Paulo: HUCITEC/EDUSP, 1989.

\_\_\_\_\_. **L'Urbanisme des Trois Établissements Humains**. Paris: Minuit, 1959.

LYOTARD, J.F. **La Condition post-moderne**. Paris: Éditions Minuit, 1979.

MARQUES, Moacir M. e SALENGUE, Laís e G. de Pinho. "Reavaliação de planos diretores: o caso de Porto Alegre". p. 155-64 in WRANA, M. Panizzi e ROVATI, João (sob a direção de). **Estudos Urbanos**: Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: Ed. Universitária/UFRGS/Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

NOVARINA, Gilles. Conduite et négociation du projet d'urbanisme. In: Söderstrom, Ola et all. **L'usage du projet**. Lausanne: Editions Payot Lausanne. Sd. pp. 54-64.

PAIVA, Edvaldo, RIBEIRO Demétrio, e GRAEFF, Edgar. Florianópolis: **Plano Diretor**. Porto Alegre: Imprensa Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, 1952.

PEREIRA, Elson Manoel. **Histoire d'un outil d'aménagement**: le zonage. L'exemple d'une ville brésilienne. Grenoble: Tese de Doutorado, 1999

PEREIRA, E.M. Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da ...

---

\_\_\_\_\_. **Gestão do Espaço Urbano**: um estudo de caso das áreas central e continental de Florianópolis. Florianópolis: Dissertação de Mestrado, 1992.

VATIMO, Gianni. **O Fim da Modernidade: niilismo e hermenêutica na cultura pós-moderna**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

Recebido em dezembro de 2008

Aceito em março de 2010

