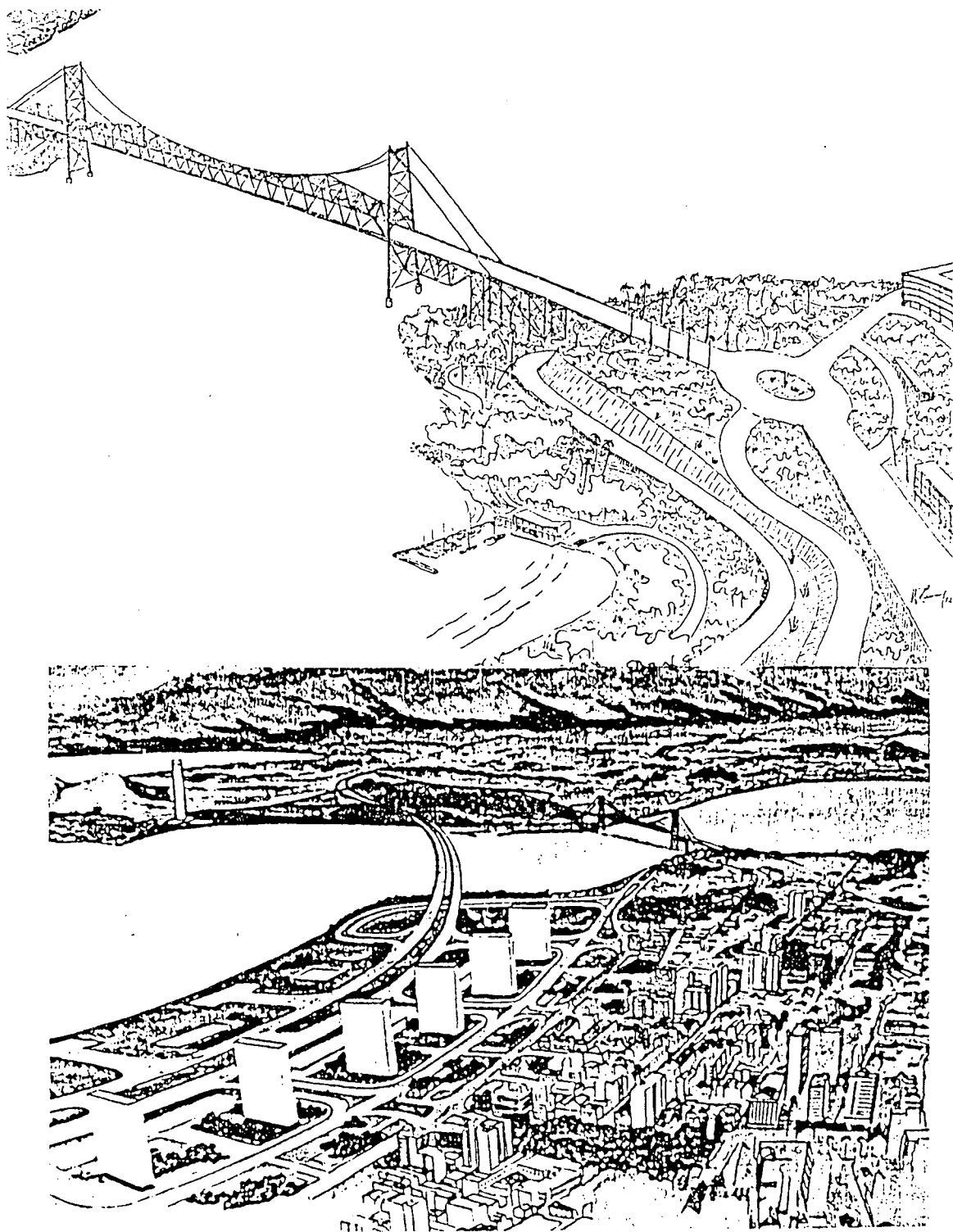


UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOCIENCIAS - CURSO DE MESTRADO EM GEOGRAFIA



DO URBANISMO AO PLANEJAMENTO URBANO: Utopia e Ideologia.  
Caso de Florianópolis - 1950 a 1990

Paulo Marcos Borges Rizzo

Florianópolis (SC), maio de 1993

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINÀ  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOCIENCIAS  
CURSO DE MESTRADO EM GEOGRAFIA

DO URBANISMO AO PLANEJAMENTO URBANO  
Utopia e Ideologia. Caso de Florianópolis.  
1950 a 1990

AUTOR: Paulo Marcos Borges Rizzo  
ORIENTADOR: Professor Ivo Sostisso

Dissertação de Mestrado  
Areia de Concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano

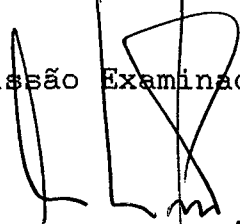
Florianópolis - SC  
maio de 1993

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOCIENCIAS  
CURSO DE MESTRADO EM GEOGRAFIA

DO URBANISMO AO PLANEJAMENTO URBANO  
Utopia e Ideologia. Caso de Florianópolis.  
1950 a 1990.

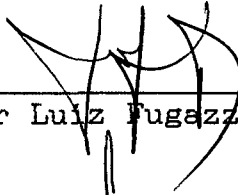
Dissertação submetida ao Colegiado do  
Curso de Mestrado em Geografia, Centro de  
Filosofia e Ciências Humanas, UFSC-  
Universidade Federal de Santa Catarina, área  
de concentração: Desenvolvimento Regional e  
Urbano, como requisito parcial para obtenção  
do grau de Mestre em Geografia.

Aprovada pela Comissão Examinadora em 27 / 07 / 1993




---

Professor Ivo Sostisso, Mestre



---

Professor Luiz Fugazzola Pimenta, Mestre



---

Professor Selvino Assmann, doutor

Paulo Marcos Borges Rizzo

Florianópolis - SC  
maio de 1993

O desenvolvimento da pesquisa e a conclusão da presente dissertação não teriam sido possíveis sem a compreensão e colaboração de diversas pessoas que as tenho como companheiras no esforço de luta para não permitir a morte da utopia.

O professor Ivo Sostisso, por diversas vezes, me reconduziu ao pragmatismo necessário ao trabalho acadêmico. Ele o fez, no entanto, sem reprimir meus "vôos". Os orientou e indicou os "pousos" seguros.

Os professores Selvino e Pimenta, além de indicações de caminhos para minha pretendida pesquisa, reforçaram uma proposta metodológica que busquei seguir na redação da dissertação.

Revisou o primeiro manuscrito a professora Cecilia Rizzo, minha mãe, que também fez a versão em inglês do resumo. A revisão do texto final ficou por conta dos professores Edmundo F. Dias e Antônio Ponciano Bezerra.

Durante os dois últimos, meses estive afastado da direção da ANDES-Sindicato Nacional para poder concluir este trabalho. Os demais diretores, particularmente os professores Josevaldo Cunha, Maria Adélia, Anamaria Beck e Márcio de Oliveira, me substituíram nas tarefas sobre as quais tinha responsabilidades, somando estas às suas.

Interlocução valiosa tive com Rosângela. Pesquisando a arte e a cidade paralelamente ao desenvolvimento de meu trabalho, colaborou com a indicação de textos e sugestões. Leu meus manuscritos desde o começo e os debateu comigo.

A estas pessoas sou grato.

## S U M A R I O

Lista das figuras.....	vi
Resumo.....	vii
Abstract.....	ix
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. SOBRE UM PERCURSO.....	1
1.2. O PROBLEMA EPISTEMOLOGICO.....	9
② URBANISMO E PLANEJAMENTO URBANO.....	12
3. PLANO DIRETOR DE FLORIANOPOLIS DE 1952: A racionalidade versus o "atraso".....	19
4. UTOPIA E IDEOLOGIA NO URBANISMO E NO PLANEJAMENTO URBANO	31,
5. DECADA DE 50, INICIO DA CRITICA AO MODELO DOS CIAMs.....	39
6. "TELEOLOGIA DA LIBERTAÇÃO". Considerações acerca do método..	47
⑦ O PLANEJAMENTO URBANO POS 64.....	53
⑧ SANTA CATARINA: o esforço para transformar Florianópolis e as cidades vizinhas em Região Metropolitana e pólo irradiador de desenvolvimento.....	59)
9. O SEGUNDO PLANO DIRETOR DE FLORIANOPOLIS.....	64
10. ALGUNS ASPECTOS DO PLANO IDEALIZADO PELO ESPLAN.....	70
11. ORIGENS E FALÊNCIA DO MODELO DE PLANEJAMENTO DO SERFHAU	75
⑫ POS 1976, O NOVO PLANO QUE NUNCA SE CONCRETIZA: A PARTICIPAÇÃO POPULAR QUE TAMBEM NAO.....	85
^3) MODERNIDADE E POS-MODERNIDADE EM FLORIANOPOLIS.....	93
13.1. Considerações preliminares.....	93
13.2. As tendências em Florianópolis.....	102
CONCLUSOES.....	109
BIBLIOGRAFIA.....	115
ANEXOS.....	120

## LISTA DAS FIGURAS

Figura 1 - Proposta orçamentária para 1993.....	4
Figura 2 - Atualidade de Kant.....	7
Figura 3 - Plano Diretor de 1952.....	27
Figura 4 - Plano Diretor de 1952 ("órgãos <sup>1</sup> ").....	30
Figura 5 - Estado de Santa Catarina: Região Metropolitana da Grande Florianópolis e Area Conurbada.....	65
Figura 6 - Região Metropolitana da Grande Florianópolis e Area Conurbada.....	67
Figura 7 - Crescimento da dívida dos países menos desenvolvidos.....	94
Figura 8 - Modernidade Fordista versus Pós-modernidade flexível.....	98
Figura 9-0 meio ambiente como mercadoria.....	104
Figura 10 - Conjuntos tombados pelo Decreto 270/86.....	106

## RESUMO

Pesquisa sobre os modelos de regulamentação do espaço urbano adotados, em Florianópolis, em dois períodos através do estudo de dois Planos Diretores. O primeiro, elaborado em 1952, aprovado em 1954. O segundo, elaborado de 1967 a 1971, aprovado em 1976, e ainda em vigor, em que pesem as tentativas de sua substituição.

O problema de pesquisa abordado é de natureza epistemológica. Trata-se da verificação de que:

1. Em mais de um século de estudos sobre a cidade capitalista, diversas correntes surgiram buscando criar modelos para analisar a realidade urbana;

2. Os Planos Diretores de Florianópolis correspondem a dois modelos. O primeiro, ao urbanismo racionalista inspirado nos CIAM, o segundo, ao planejamento integrado instituído no país durante o regime militar pós 64;

3. Enquanto modelos, inscrevem-se no discurso da racionalidade que apresenta uma ordem ideal oposta a uma desordem diagnosticada;

4. Os modelos expressam componente ideológica em que as contradições do real são sinônimos de irracionalidade, conferindo-lhes traços utópicos;

5. Os modelos em estudo respondem às ideologias desenvolvimentistas: o nacional desenvolvimentismo do período populista pré 64 e o desenvolvimentismo do "fazer o bolo crescer para depois dividi-lo", do período militar;

6. Estes modelos baseiam-se na defesa da modernidade contra o "arcaísmo" das estruturas urbanas. Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, deveria industrializar-se e, de acordo com o segundo modelo, ser centro metropolitano, polo integrador do Estado e irradiador de desenvolvimento;

7. Ambos os modelos fracassaram e Florianópolis acompanha os debates sobre a crítica aos modelos e definição de novos paradigmas como o da participação popular no planejamento urbano ;

8. A crítica aos modelos não se pode dar, exclusivamente, no campo disciplinar do urbanismo e do planejamento urbano. Estes são reflexos da ciência desenvolvida na sociedade capitalista e suas crises correspondem à crise da ciência.

As fontes de pesquisa foram, centralmente, bibliográficas (livros, teses, relatórios de pesquisa, planos e leis). Utilizou-se a comparação dos textos referentes aos Planos com textos dos modelos nacionais e internacionais e com textos de crítica a estes modelos, o que resultou em elevada quantidade de citações e referências.

Optou-se por uma redação em que a fundamentação teórica do estudo ocorre ao longo dos capítulos que foram tratados, ainda que numa sequência do pensamento desenvolvido, como artigos praticamente autônomos.



## ABSTRACT

Research about models of space regulation used in Florianópolis during two periods through the studies of two Urban Plans. The first, prepared in 1952, approved in 1954, The second, prepared from 1967 to 1971, approved in 1976 and still enforced, in spite of attempt for its substitution.

The research approach is epistemologic. Its verification is done through:

1. Studies done over a century about capitalist city brought up currents trying to create models for the analyses of an urban reality;

2. Florianópolis Urban Plans answer two models. The first to the rationalist urbanism based in the MAIC, the second to the global planning implanted in the country by the military government, after 1964;

3. As models, they show up in the rationality platform which presents an ideal order in antagonism to a foreseen disorder;

4. The models show ideological parts whose reality contradictions are considered irrationalities. This gives an utopian characteristic to the models;

5. The models being studied belong to development ideologies: the nationalist developmentism in the populist period pre 1964 and the developmentism of "growth first and division later" of the military period;

6. These models are based in the defense of modernity against the "archaism" of the urban structures. Florianópolis, Santa Catarina, state's capital, should industrialize and, according to the second model, become a metropolitan center as the state integrator and irradiator of development;

7. Both models failed and Florianópolis follows discussions about criticism of the models and the definition of new examples, such as popular participation in urban planning;

8. The criticism to the models can not be done only in the field of urbanism instruction and of the urban planning. These reflect the science developed in the capitalist society and its crises correspond to the crises in science.

The research sources were, mainly, bibliographies (books, theses, essays, research reports, plans and laws). It was used comparison of texts referring to the Plans, to national and international models and to critic texts to these models. This produced an elevated amount of quotations and references.

It was chosen a compilation in which the theoretic fundamentation of the study occurs through the chapters. These chapters, albeit in sequence of the idea presented, are autonomous.

## 1. INTRODUÇÃO:

### 1.1. SOBRE UM EERWRSO;

Em novembro de 1988, apresentamos um plano preliminar de pesquisa para a seleção no curso de mestrado. Em agosto de 1992, quase quatro anos depois, apresentamos o projeto da presente dissertação. Esta foi concluída em maio de 1993. Portanto, quatro anos e meio após a elaboração do plano inicial.

A contextualização do percurso que trilhamos ao longo deste período nos parece importante para a apresentação de nossos objetivos, neste trabalho.

Em novembro de 1988, nos propúnhamos a estudar vim futuro que deveria desenvolver-se no país, a partir daquele momento. Havia sido apenas promulgada a atual Constituição Federal. A inclusão nesta de um capítulo sobre a política urbana aparecia como algo inédito no país. Sua origem estava em um grande movimento, o Movimento pela Reforma Urbana, que recolheu 150 mil assinaturas a favor de emenda popular.

Preocupava-nos acompanhar as constituintes estaduais, as elaborações das leis orgânicas municipais e os novos planos diretores, conforme passou a determinar a Constituição.

Do projeto inicial "desviamo-nos" para o estudo de períodos pretéritos, anteriores à Constituinte. A busca do "novo" começou a encontrar as críticas do "velho" e a exigir uma releitura do que, durante anos, foi preconizado nas práticas de análise e de intervenção no espaço urbano.

Nossos estudos, há três, quatro anos atrás, davam-se acompanhando um processo que se desenvolvia. No entanto, vimo-

nos, principalmente após o resultado das eleições presidenciais, forçados à colocação de novos problemas para serem estudados.

O curso dos acontecimentos era repleto de esperanças. Era-nos possível, em que pesem as contradições, guiarmo-nos, preferencialmente, no terreno da utopia, da necessidade. Acrescentava-se às conquistas limitadas na Constituição, mas fruto de um amplo movimento popular e nacional, a eleição, em novembro de 1988 de administrações populares em cidades importantes como São Paulo, Porto Alegre, Vitória, Santos, Piracicaba, Angra dos Reis e outras. Estas prometiam a construção de novas propostas de intervenção nas cidades que, ao invés de camuflar os conflitos, desenvolvessem uma gestão política que compreendesse o espaço urbano como arena de embates entre interesses antagônicos.

As críticas que acompanhávamos e delas participávamos sobre os modelos que marcaram época no país, como o urbanismo racionalista e o planejamento tecnocrático do período militar, tinham um forte conteúdo democrático. Lutava-se pela democracia em todas as esferas da vida do país, dentre elas na gestão do espaço urbano.

Os acontecimentos progressivos e progressistas nos levavam a dar pouca atenção a um outro discurso que também vinha defendendo democracia na estética, na arquitetura e no planejamento urbano. Este discurso, no entanto, responsabilizava, não necessariamente as classes dominantes e seus governos pela falta de democracia, mas os modernistas e os modelos que se pretendiam universais. A crítica estendia-se também ao presente. Para estes críticos, tratava-se, e trata-se ainda, de rejeitar,

não apenas os projetos modernistas, mas qualquer projeto, dentre eles, aqueles em que nos encontrávamos envolvidos e que ainda não abandonamos.

Collor nos permitiu perceber que o BraBil já se encontrava na pós-modernidade.

Empossado, Collor declarou guerra à Constituição, menos de dois anos após sua promulgação. Collor foi retirado e a guerra à Constituição prossegue rumo à sua revisão prevista para o segundo semestre de 1993.

De maioria conservadora, a Constituinte aprovou um texto também conservador em que pese o grande espírito democrático e progressista que a envolvia e a toda a nação, em oposição ao legado pelo regime militar. As conquistas populares foram poucas e limitadas. Destaca-se, neste conservadorismo, a defesa do latifúndio que se manteve intocado, bloqueando a reforma agrária.

A Constituinte fora conservadora também diante das novas exigências da acumulação capitalista e do tipo de Estado que esta acumulação hoje exige. O Estado moldado sob o modelo Keynesiano do "bem-estar" faliu no mundo capitalista avançado e suas dificuldades de sobrevivência são ainda maiores em países como o nosso, vítimas de elevadas dívidas externas e internas.

A figura 1 mostra a situação falimentar deste modelo de Estado, no Brasil. Do orçamento proposto pelo governo para 1993, 73,8% encontram-se comprometidos com os encargos das dívidas interna e externa, com as transferências constitucionais a estados e municípios e com a manutenção da máquina administrativa. Para os investimentos em educação, saúde,

habitação e programas sociais, sobra muito pouco.

---

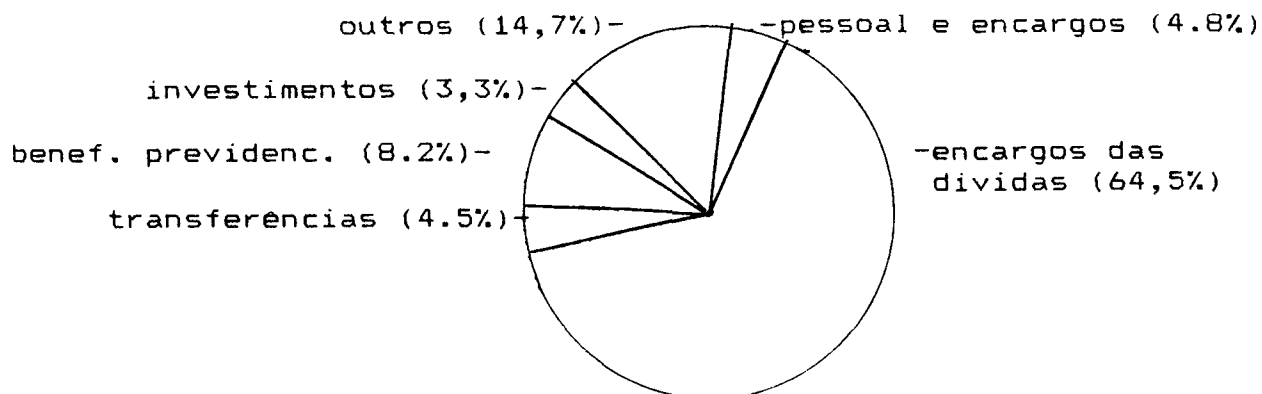


Figura 1: PROPOSTA ORÇAMENTARIA PARA 1993

Fonte: Projeto de Lei Orçamentária para 1993

---

A remodelação do Estado brasileiro está em curso antes mesmo da revisão constitucional. A propaganda do programa de privatizações, para obter o beneplácito da opinião pública, dá-se com um discurso de defesa das obrigações sociais do Estado. Divulga-se a idéia de que, livre das empresas estatais, o governo terá mais dinheiro para aplicar em escolas, hospitais etc. A idéia da privatização é vendida como uma necessidade para o combate à miséria que assola milhões de brasileiros. Esta farsa já foi desmentida pelas bagatelas por que foram vendidas as primeiras empresas estatais.

A vingarem na revisão constitucional as propostas que Collor apresentou através do "Emendão" em março de 1991, teremos, não apenas o fim do monopólio estatal do petróleo e das telecomunicações, mas também, reunidas em novo texto, as condições necessárias para a privatização das instituições de

saúde e educação, o fim da aposentadoria por tempo de serviço, a estabilidade do servidor público e outras inconformidades do Estado brasileiro com o mundo neoliberal.

Se o modernismo foi a ideologia da acumulação capitalista durante a vigência do modelo chamado de fordista-keynesiano do pós segunda-guerra até o início da década de 70 (1), o pós-modernismo será a ideologia do neoliberalismo (2), do chamado regime de acumulação flexível (3).

Nossos estudos não poderiam mais ter curso acompanhando as novas formulações que se alinhavam na busca de um planejamento mais democrático, mais participativo das parcelas sempre excluídas nas elaborações e decisões urbanísticas de nossas cidades, ignorando outros fenômenos em curso no país e no mundo.

Nosso plano de pesquisa passou a guiar-se pela necessidade de uma releitura dos pensamentos predominantes que marcaram nossa formação em Arquitetura, a buscar compreender o que exatamente estava em crise. Se nossa trajetória de vida esteve sempre marcada pela participação ativa em lutas de projetos, isto é, de projeto versus projeto, nos últimos dois anos, temos-nos deparado, cada vez mais, com a entrada em cena do não projeto.

Se necessidade e contingência sempre estiveram em luta

---

(1) HARVEY, David. Condição Pós-Moderna. São Paulo, Edições Loyola, 1992, p 119.

(2) CHAUI, Marilena. "A Universidade Diante da Vocação Científica e da Vocação Política" in: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO DE ARQUITETURA, Agenda, abril de 1983, p 6.

(3) HARVEY, D. Op. cit, p 119.

"desenhando" a história, esta última parece cada vez mais restrita a sinônimo de contingência.

A compreensão do mundo contemporâneo, particularmente em nossa área de estudo, o espaço, passou a nos exigir melhor estudar o passado e de que forma este conduziu o mundo ao presente, o qual não sabemos a que nos levará.

O Jornal do Brasil (08/05/93), figura 2, ao apresentar o lançamento de um livro de Kant, "Critica da Faculdade do Juízo", noticia que, no Brasil, estão sendo lançados este ano cinco livros sobre o pensador do século XVIII. Apesar de registrar a profunda profusão da obra de Kant no Brasil e no mundo, a matéria não se atém a perseguir os motivos desta "volta" à leitura do pensamento da razão, do iluminismo, da modernidade. Noticia um fato verdadeiro, a leitura de Kant está na moda.

Estivesse a razão estável, dominando o mundo da ciência e da cultura, ler-se-ia menos seus precursores. Certamente Kant é mais lido na atualidade chamada de pós-modernidade do que no período chamado moderno.

O paralelo aqui feito não deve indicar que estejamos pretendendo fazer uma leitura pós-moderna da modernidade no urbanismo e no planejamento urbano. Tampouco é nossa intenção promovermos julgamentos das leituras que se façam de Kant.

O que pretendemos aqui registrar são algumas das dificuldades postas na atualidade para o desenvolvimento de nosso trabalho. Nossos primeiros esforços na leitura dos modelos pretéritos guiaram-se pela crítica formulada por Choay (4) e (5)

---

(4) choay, Françoise. ILL Urbanismo U-fropias x Realidades...  
Barcelona, Editorial Lumen, 1976.

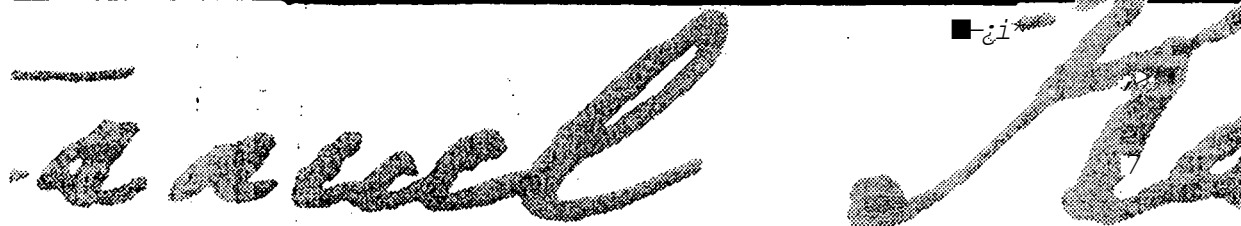


que trata da utopia nos discursos do urbanismo. O caminho adotado tornou-se delicado porque, independentemente das suas intenções, sua obra permite corroborar com o pensamento pós-moderno que dissolve a utopia no campo da contingência.

JORNAL DO BRASIL

# Ideias

LIVROS



da  
ana

u assim uma das teorias do conhecimento e da estética, conclui Guido, os que acham ne-

No momento em que se fala de uma crise profunda na arte e no pensamento contemporâneos, o pensamento de Kant, autor do século 18, é objeto de interesse renovado no mundo inteiro e no Brasil. Teórico por excelência da modernidade em revolta, ele ressurgiu como pensador atual e cosmopolita, cuja importância extrapola o domínio da filosofia

Alex  
limit

■ Crítica da 1  
ZO, de Immanuel  
Valério Rohden et-  
rense. Universitari  
630.000

Figura 2. Jornal do Brasil, 8 de maio de 1993

(5) CHOAY, Françoise. *A Regra e o Modelo*. São Paulo, Perspectiva, 1985.

Introduzimos na pesquisa o estudo da ideologia como componente fundamental para a compreensão dos períodos passados, e mesmo o presente, possibilitando não se perder neste último o sentido da história.

Tomamos Florianópolis como objeto de estudo, analisando seus planos diretores desde 1952 e a intervenção do Estado no meio urbano, através do planejamento a partir da observação de que nesta cidade as principais ações seguiram modelos nacionais e, até mesmo internacionais, permitindo atender a nossas pretensões mais gerais na pesquisa.

A cidade foi tomada, então, como referência concreta para o estudo dos modelos de urbanismo e planejamento urbano. Com isso, passamos a trabalhar conjuntamente dois objetos de estudo. De um lado, os modelos, de outro, suas aplicações em vima cidade. Adotamos, por sugestão dos membros da banca no seminário de qualificação, uma metodologia em que a fundamentação teórica do estudo aparece ao longo dos capítulos, sendo intercalada com as análises das aplicações dos modelos. Disso resultou uma redação diferente das que comumente se fazem nas dissertações e teses que separam em uma primeira parte a fundamentação e, em uma segunda, o estudo de caso.

Sobre - algumas considerações feitas nesta introdução que, de algum modo, fazem caracterizações do período atual em que vivemos, retomaremos nos capítulos finais da dissertação. Passamos a seguir à apresentação dos nossos objetivos no presente trabalho, através da colocação do problema central de pesquisa, cuja natureza é epistemológica.

## 1.2. O problema epistemológica:

"Esta tarefa foi, imediatamente, iniciada pelo trabalho de reunião de todos os dados necessários a uma compreensão, pelos urbanistas, dos problemas deste organismo urbano." (6)

"Conhecida esta realidade, analisa-se o crescimento por meio do estudo da população, da economia e da estrutura urbana." (7)

"Tendo em conta que os novos lotes serão dimensionados cientificamente,..." (8)

Estas três citações são de documentos sobre Santa Catarina. A primeira e a terceira são do Plano Diretor elaborado em 1952 e a segunda do "Relatório Final das Alternativas de Desenvolvimento Urbano para o Estado de Santa Catarina" elaborado em 1974 pela Comissão de Planejamento da UFSC.

Poderíamos encontrar outras tantas citações de documentos referentes ao estudo da cidade e de seus fenômenos, em que termos como "realidade", "ciência" ou "científico", "compreensão" são utilizados e que nos levam à indagação se o estudo e a intervenção no espaço urbano constituem ciência.

Se se trata da busca de compreensão de uma realidade e da definição de métodos para fazê-lo, não há dúvida de que estamos falando de ciência e, no mínimo, de ciência aplicada em

---

(6) PAIVA, Edvaldo et alli. Florianópolis, Plano Diretor. Porto Alegre, Imprensa Oficial, 1952, p 7.

(7) COMISSÃO DE PLANEJAMENTO DA UFSC. Relatório Final das Alternativas de Desenvolvimento Urbano P.ara <Estado ús. Santa Catarina. Florianópolis, datilografado, 1974, p 3.

(8) PAIVA et alli. Op. cit. p 25.

se tratando de estudos que visem a uma operação qualquer no meio urbano.

Como tal, os estudos da cidade encontram as mesmas dificuldades da ciência como um todo de compreender e representar o real. Corresponde, ainda, e este é o nosso interesse neste trabalho, a uma história de busca de modelos universais capazes de dar conta das tarefas assumidas pelos urbanistas, planejadores urbanos e estudiosos da cidade.

Florianópolis contou até hoje com dois planos diretores e uma quantidade enorme de leis tratando do uso do solo. O primeiro Plano Diretor foi elaborado em 1952, aprovado em 1954 e aplicado até 1976, quando foi aprovado o que ainda está em vigor. De 1976 para cá, vem se tentando implantar novo Plano Diretor, mas somente se tem tido a aprovação de inúmeras leis, enquanto a definição de novo plano vai sendo adiada.

Durante as quatro últimas décadas, 1950 a 1990, nosso período de estudo, as intervenções do poder público no meio urbano florianopolitano, tem acompanhado os modelos predominantes de urbanismo e planejamento urbano de cada período.

O primeiro Plano Diretor corresponde à fase de predominância, no Brasil, do urbanismo inspirado na "Carta de Atenas". O segundo Plano Diretor segue as orientações do "Planejamento Integrado" preconizado pelo SERFHAU, no início da década de 70. A fase posterior a 1976, que em nossa dissertação não será objeto central de análise, também observa, em Florianópolis, o acompanhamento das tendências gerais do planejamento urbano no país, em que se destaca o debate ainda não resolvido sobre a participação popular no planejamento.

Como a ciência, estes modelos não são neutros e expressam, a nosso ver, ideologias em que o racional tem supremacia sobre o real, ou ainda, do conhecimento técnico sobre os "leigos" habitantes da cidade.

Os dois modelos em estudo têm como referência determinante, na adoção de instrumentos de análise das informações, não a realidade histórica, mas os objetivos desenvolvimentistas previamente definidos para a cidade. Os dados serão sempre coletados e analisados em função do que anteriormente se fixou como destino da capital catarinense.

Os dois planos foram elaborados em dois períodos distintos da história recente do país. O primeiro se deu na fase do populismo e o segundo na época da ditadura. O modelo do SERFHAU, por exemplo, é fruto de um momento em que todos os traços de populismo do Estado foram rompidos e que os principais problemas urbanos, como habitação, transporte, infra-estrutura, deixam de ser bens a serem custeados pelo Estado para serem pagos pelos usuários a preço de mercado. Esta inflexão que ocorre na história do país, com larga influência no planejamento urbano, não significa que, anteriormente a 64, houvesse cidadania plena. Os modelos urbanísticos pré 64 foram altamente excludentes, tanto nas suas elaborações quanto em seus resultados.

Os discursos de pretensão científica verificados nos documentos estudados mostraram-se impotentes diante da realidade. Os principais objetivos norteadores do desenvolvimento de Florianópolis, propostos pelos Planos Dietores, sobretudo o de sua industrialização e tornar-se pólo integrador do Estado, fracassaram.

## 2. URBANISMO E PLANEJAMENTO URBANO

A distinção entre Urbanismo e Planejamento Urbano nem sempre é colocada com clareza, sendo que frequentemente esses dois termos são tratados como sinônimos.

O livro de Le Corbusier, cujo título original é "Manière de penser l'urbanisme", teve, na sua tradução em português, o título "Planejamento Urbano".(9)

Esta indistinção entre os dois termos e suas utilizações como sinônimos vão aparecer na obra de Ferrari. Seu livro intitula-se "Curso de Planejamento Municipal Integrado - Urbanismo" (10). Para este, os termos seriam complementares e o autor busca as raízes:

"Os termos "urbanização", "urbanismo", com a acepção de planejamento urbano foram formulados pela primeira vez na segunda metade do século passado. Parece que quem se utilizou pela primeira vez do termo "Urbanização" foi ILDEFONSO CERDA, em 1867, em sua obra pioneira: Teoria Geral da Urbanização. Empregou-a para explicar a organização das cidades resultantes da revolução industrial, em seu sentido sociológico atual, de forma surpreendentemente antecipadora. Com a revolução industrial surge o urbanismo moderno."  
(11)

Para o autor, planejamento aparece como a acepção que o termo urbanismo tem, já na segunda metade do século XIX, e, se o termo aparece "de forma surpreendentemente antecipadora", então, continuaria tal acepção do urbanismo valendo atualmente.

---

(9) LE CORBUSIER. Planejamento Urbano. São Paulo, Perspectiva, 1971.

(10) FERRARI, Célson. Curso de Planejamento Municipal Integrado: Urbanismo. São Paulo, Pioneira, 1979.

(11) Ibid, p 233.

Tais citações nos parecem importantes para registrarmos o primeiro problema que nos propusemos a enfrentar, no estudo do planos diretores de Florianópolis, quando caracterizamos que o primeiro, de 1952, como sendo fruto do urbanismo e o segundo, da década de 70, como fruto do planejamento urbano.

Outros autores, a exemplo de Ferrari, registram na obra de Cerdá o surgimento do termo urbanismo. E o que faz, por exemplo, Choay que assim define o aparecimento do urbanismo:

"Em outras palavras, ignoramos ou conhecemos mal o fato de que a constituição e a autorização de um discurso fundador do espaço é de origem recente e ocidental. Sua disseminação era inevitável desde que, mercê da revolução industrial, o padrão cultural do ocidente se impunha, de bom ou mau grado. Pois, somente a partir da segunda metade do século XIX é que o discurso fundador do espaço enunciou suas pretensões científicas e designou seu campo de aplicação com o termo urbanismo; este termo, na verdade, foi criado, e definia a vocação da "nova ciência urbanizadora", em 1867, por I. Cerdà".(12)

A autora não utiliza o termo Planejamento Urbano e para esta, "no entanto, não se trata de um verdadeiro começo"(13) e prossegue :

"Para captar a força de transgressão e de ruptura que anima os escritos teóricos do urbanismo, é preciso tentar apreender seu projeto fundador antes das datas convencionais, em seu aparecimento verdadeiro e ignorado, no alvorecer da primeira Renascença italiana. Neste caso, como em muitos outros, uma formação discursiva e uma prática cuja paternidade se atribui ao século XIX, e que se localiza numa configuração epistêmica que teria começado a definir-se na virada dos séculos XVIII e XIX, apenas consagram rupturas já operadas no Quattrocento.

Foi então, com efeito, que os tratados de

---

(12) CHOAY, Françoise. Â Reara & O. Modelo. São Paulo, Perspectiva, 1980, p 3.

(13) Ibid, p 3.

arquitetura italianos estabeleceram com o espaço edificado uma relação inaugural". (14)

Este começo é, para a autora, o tratado "De re aedificatoria" de Leon Battista Alberti apresentado ao Papa Nicolau V, em 1452. A obra estabelece um conjunto de princípios e regras do domínio construído, da casa à cidade e aos estabelecimentos rurais. Um novo estatuto ganhará o arquiteto em substituição aos antigos construtores.

O Renascimento instaura o ato de projetar o objeto a ser construído através da representação. Institui o plano em perspectiva e adota noções de proporções e simetria. Desenvolve, enfim, regras para a concepção do espaço construído.

Ao que se desenvolve do Renascimento até a segunda metade do século XIX, diversos autores vão chamar de pré-urbanismo, pois, sequer o termo urbanismo existia. Urbanismo significará, então, uma busca de cientificidade no trato da cidade. Ao registrar que "o padrão cultural do ocidente se impunha", Choay aponta para o fato de que o pensamento científico ocidental também se impunha e as pretensões científicas do urbanismo irão desenvolver-se dentro dos padrões da ciência ocidental.

Duas correntes irão predominar no urbanismo, o culturalismo e o progressismo. Ambas se apoiando em situações idealizadas. A primeira, negando a moderna cidade capitalista por considerá-la responsável pelo desaparecimento de um mundo melhor. A segunda, encarando a cidade como expressão dos tempos modernos, desenvolverá crítica aos elementos de "atraso", opondo-lhes

---

(14) Ibid, p 3.



soluções espaciais, através das quais todas as contradições se resolveriam.

E do progressismo que se desenvolverá o urbanismo predominante no século XX, inclusive no Brasil.

O Planejamento Urbano terá origem no início do século XX, surgindo como produto de crítica ao urbanismo. Assim registra Maria Elaine Kolsdorf:

"A colocação em prática das idéias progressistas e culturalistas provocou um movimento de crítica ao urbanismo, quase simultaneamente à própria realização de suas proposições. Já em 1910, discutia-se a obra de Patrick Geddes, *Cities in Evolution*, que significa o marco de uma nova maneira de considerar a problemática urbana e ao distanciamento da realidade em que vinha incidindo, sistematicamente, o progressismo. Os países anglo-saxônicos haviam concretizado, diversas vezes, o modelo racionalista em bairros residenciais e em cidades novas, é aí que se desenvolve a maioria das tentativas de retomar a visão global do fenômeno urbano. É da Inglaterra e dos Estados Unidos que vem a expressão Planejamento urbano, traduzindo certos princípios que caracterizam esta crítica ao urbanismo. A área de conhecimento da cidade passou a identificar-se com o planning, ou seja, a constituir-se de procedimentos racionais que têm por finalidade a preparação da tomada de decisões, estas no sentido de conduzir os processos urbanos para metas e objetivos previamente estabelecidos". (15) (grifos do original)

Esta oposição ao urbanismo dar-se-á com a cidade industrial, sendo considerada amplamente como etapa do processo histórico. O estudo do contexto urbano passa a se dar segundo uma visão processual, permitindo o desenvolvimento de metodologias de investigação fundadas sobre conhecimentos sociológicos,

---

(15) KOLSDORF, Maria Elaine. "Breve Histórico do Espaço Urbano como Campo Disciplinar", in: O Espaço da Cidade: Contribuição à análise urbana, São Paulo, Projeto Editores, 1985, p 33.

tecnológicos, econômicos e físico-espaciais.

Sendo o urbanismo uma atividade característica de um tipo de profissional, em geral, o arquiteto, a contribuição ao conhecimento das cidades contemporâneas de característica mais peculiar do planejamento urbano, reside, segundo Kolsdorf, "na entrada em cena de diversas disciplinas" (16).

Com o planejamento urbano, a cidade tornou-se, ainda segundo Kolsdorf, "uma entidade observada à luz de raciocínios que se voltam a definir problemas na mesma e a propor soluções para eles, compondo um movimento de controle dos processos urbanos" (17) (grifos do original). Isto levará a uma associação, cada vez maior, do planejamento urbano ao poder público e com ele se comprometendo.

Esta associação vai se dar com o desenvolvimento do planejamento como instrumento de ação em praticamente todas as áreas de intervenção do Estado na sociedade capitalista, a começar pela área econômica.

O Planejamento Urbano é definido então como uma intervenção do Estado que se integra às demais esferas de intervenção deste mesmo Estado. O planejamento está vinculado sempre às idéias de desenvolvimento econômico e social.

O urbanismo, particularmente o da corrente progressista, também se apoiará nas idéias de desenvolvimento econômico e social, diferenciando-se do planejamento urbano pelo fato de submeter tais desenvolvimentos às soluções físico-

---

(16) Ibid, p 34.

(17) Ibid, p 34.

espaciais.

O surgimento do Planejamento Urbano no início do século, não significou paralisia na evolução e expansão do urbanismo. Este vai desenvolver-se, sobretudo, com o modelo de cidade racionalista originário dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), em particular, o IV Congresso em 1933 que formulou a "Carta de Atenas" ( anexo I ). Trata-se, segundo Kohlsdorf, do progressismo que, "aceitando como positivas as idéias de progresso e modernidade, deslocou o interesse dos urbanistas dos aspectos sociais e econômicos para as estruturas técnicas, funcionais e estéticas" (18).

O urbanismo desenvolveu-se, no BraBil, predominantemente, como herança direta do urbanismo progressista preconizado por Le Corbusier e os CIAMs, acompanhando o processo chamado de substituição de importações, com o desenvolvimento industrial e crescimento urbano, a partir da década de 30.

Em 1947, surge o primeiro curso de urbanismo do país, ligado à Faculdade de Arquitetura da UFRGS, onde se formaram os urbanistas autores do Plano Diretor de Florianópolis de 1952.

Embora no campo acadêmico a questão urbana começa, já no início da década de 60, a ser tratada interdiseiplinarmente, é só sob o sistema de poder fortalecido do regime militar que se institucionaliza, no Brasil, o tratamento dos problemas urbanos e, com isso, o planejamento urbano. Criados em 1964, o SERFHAU, Serviço Nacional de Habitação e Urbanismo, e o BNH, Banco Nacional de Habitação, vão repartir com as tarefas de

---

(18) Ibid. p 25.

planejamento urbano objetivos econômicos vinculados às diretrizes da política nacional.

O conceito de Planejamento vai surgir na sociedade capitalista com sua passagem para a etapa monopolista e com a consequente ampliação da intervenção do Estado na Economia. No Brasil, este processo, que de alguma forma já existia antes de 1964, vai ganhando corpo durante a ditadura, e o Planejamento Urbano será concebido como parte de um planejamento maior e desenvolvimentista denominado pelo SERFHAU de "Planejamento Integrado" em que o "planejamento de um município deve obedecer às metas e diretrizes dos escalões superiores" (19).

O planejamento urbano não porá fim aos trabalhos de urbanismo tipicamente físico-espaciais. Buscará, no entanto, enquadrá-los como etapa do planejamento, geralmente a última.

---

(19) FERRARI, op. cit. p 12.

3. PLANO DIRETOR DE FLORIANOPOLIS DE 1952: a racionalidade versus o "atraso".

O período de industrialização do país, a partir de 1930, marcará um processo de urbanização com o crescimento das principais cidades brasileiras.

Florianópolis, no entanto, manteve sua imagem intacta durante trinta anos, passando a expandir-se somente na década de 60. (20)

O plano diretor de Florianópolis elaborado em 1952 teve como autores os urbanistas gaúchos Edvaldo Paiva, Demétrio Ribeiro e Edgar Graeff. Para estes, a cidade estaria "atrasada, do ponto de vista industrial e comercial, e o seu 'hinterland' não (tinha) atingido um nível econômico capaz de sustentar uma grande cidade moderna" (21).

O plano proposto buscou traçar soluções urbanísticas que contribuíssem para tirar a cidade do atraso diagnosticado e isso deveria dar-se com a industrialização.

O trabalho realizado pelos urbanistas foi apresentado dividido em: Introdução; Análise; O Pré-Plano; O Plano; A Aplicação do Plano e o Projeto de Lei de Urbanismo e Zoneamento.

Estas divisões são destacadas na introdução onde é afirmado que "a primeira delas, os estudos preliminares do Plano, ou Pré-Plano, tem por finalidade expor os resultados da análise,

---

(20) VAZ, Nelson Popini. O Cento Histórico da Florianópolis.; Espaco Pábiloo U Ritual. Florianópolis, FCC Ed./ Editora da UFSC, 1991. p 33.

(21) PAIVA et alli, op. cit. p 12.

feita pelos urbanistas, dos problemas de Florianópolis e das soluções por eles preconizadas" (22) ( grifos nossos ).

Estas soluções são ressaltadas, ainda na Introdução, como sendo as mais funcionais e econômicas.

A primeira observação que devemos fazer é de que as soluções são as preconizadas pelos urbanistas, produto também de suas análises. Quanto aos problemas, estes fariam parte da realidade.

No entanto, o que chamam de problemas assim o são segundo os próprios urbanistas. Melhor ainda, segundo o juízo de valores destes técnicos. Senão vejamos.

Após destacar o atraso econômico, industrial e comercial da cidade, a análise mostra como "os fatores sócio-econômicos existentes se traduzem na fisionomia da cidade", destacando: a) grande quantidade de chácaras dentro do perímetro urbano pertencentes às famílias tradicionais nas zonas, segundo os urbanistas, mais próprias para habitações. Isto aparecia com os adensamentos diferenciados entre as partes sul e norte da península insular central; b) a existência de núcleos de malocas nas zonas periféricas do centro urbano. "Estes núcleos, que tomam conta de Florianópolis, como em outras cidades brasileiras ( Rio, Recife, Porto Alegre, etc. ) com a feição de verdadeiros aldeamentos primitivos, são a mais viva ~~situação~~ urbanística de nosso atraso econômico" ; c) Fraco potencial econômico e financeiro da coletividade, por conseguinte, da municipalidade, que se traduz na falta de obras de melhoramentos urbanos; d) "A

---

(22) Ibid, pp 7 e 8.

ausência de indústrias modernas e a natureza das ocupações da população florianopolitana explica o ritmo relativamente lento de vida que, por sua vez, nas circunstâncias acima mencionadas, concorre mm a dispersão das habitações e a baixa densidade do conjunto urbano. Esta dispersão, que se observa em geral em nossas cidades, é um fator desfavorável à produtividade trabalho da comunidade e, por outro lado, tornando mais onerosos os melhoramentos urbanos e os serviços públicos, contribui para o atraso da nossas urbes" e e) "O atraso da indústria e do comércio traduz-se na deficiência das instalações portuárias, ss. assim se podem denominar as que atualmente desempenham a função da cais". (23) (grifos nossos )

A menção às instalações portuárias como o item de fecho não é fortuita, tampouco a forma desqualificadora de tratá-las.

Uma luz aparece para tirar Florianópolis de tanto atraso:

"Em todo esse panorama, um fator positivo capaz de transformá-lo radicalmente é a próxima construção de um porto moderno em Florianópolis. Esse é o fato mais importante a considerar para uma justa interpretação do futuro desenvolvimento da cidade". (24)

Havia, à época, um projeto do governo do Estado de construir um porto no continente que, segundo o Plano Diretor, deveria localizar-se na parte norte do Estreito.

Se as instalações portuárias eram deficientes em função do atraso da indústria e do comércio, o futuro parecia estar traçado conforme prossegue a análise:

"O porto será um fator importante para o seu

---

(23) Ibid, pp 12, 13, 14, 15 e 16

(24) Ibid, p 16.

progresso econômico. Esse progresso, significando desenvolvimento industrial e comercial, virá condicionar fundamentalmente a concepção do Plano. A log.giz.ag.ã.Q deste órgão na parte continental de Florianópolis, aliada a outros fatores que mencionaremos ao longo desta exposição, define as linhas isemls dũ desenvolvimento dũ con.iunto urbano." (25) (grifos nossos)

Certamente, a inexistência de tal porto em Florianópolis até hoje não é de responsabilidade dos urbanistas autores do Plano Diretor de 1952. Vivia-se urna época em que o Estado deveria investir prioritariamente em infra-estrutura para a instalação de indústrias no país. O Plano mostra a afinidade existente entre o discurso do urbanismo e a ideologia desenvolvimentista dos anos 50.

Observando-se atentamente os itens da análise do plano de 1952, podemos notar que são mencionados aspectos económicos, sociais, espaciais e até mesmo antropológicos como o "ritmo de vida", inscritos numa denúncia de um atraso ao qual deverá opor-se um desenvolvimento moderno e uma ordem ã irracionalidade do espaço urbano.

A possibilidade de se poder tão rapidamente abordar diversos aspectos da vida urbana só se fazia possível graças a um instrumental de análise aceito, pelos arquitetos da época, como universal e aplicável a todas as situações.

O modelo é o preconizado por Le Corbusier. Este é implacável na definição de quem são os responsáveis para intervir no espaço urbano: "o urbanista nada mais é que o arquiteto" (26).

E' de Le Corbusier que os arquitetos brasileiros vão

---

(25) Ibid. p 16.

(26) LE CORBUSIER, op. cit. p 14



tirar seus principais ensinamentos para poderem eles e só eles compreenderem os fenômenos urbanos e prever o desenvolvimento histórico da cidade.

O arsenal de análise e proposição assenta-se, fundamentalmente, no estabelecimento de uma ordem ideal e racional. O racional confunde-se com o real e o que a ele não se adequa constitui-se problema e deve obter uma solução que só poderá ser encontrada no mesmo terreno do ideal e do racional.

O racional é o trabalho ser produtivo e não haver dispersão ou, ainda, nas palavras de Le Corbusier: "Em oposição a essa grande dispersão de pânico cumpre lembrar uma lei natural: os homens gostam de agrupar-se para se ajudar mutuamente, se defender e economizar. eg.f.Q.r.Qg. Quando se dispersam como atualmente, nos loteamentos, é que a cidade está doente, hostil e não cumpre mais seus deveres" (27). ( grifos nossos )

Além de "desfavorável à produtividade do trabalho", a dispersão seria contrária ao gosto humano. A comunidade seria, por seu gosto natural, solidária.

Neste modelo, as relações sociais na produção são apagadas para se conseguir um equilíbrio que só será dado pelo uso racional do espaço, permitindo uma maior produtividade do trabalho.

Mais que isso, Le Corbusier proclama que, através da arquitetura e do urbanismo, o trabalho pode deixar de ser uma opressão. (28)

---

(27) Ibid, p 12.

(28) Ibid, p 75.

A sociedade é a sociedade da máquina e não haveria solução fora dela. A síntese do pensamento urbanístico racionalista encontra-se na "Carta de Atenas". ( anexo I ).

Munidos de arsenal teórico, "científico", conforme os urbanistas que elaboraram o Plano Diretor de 1952 (29), nenhum outro profissional, além do arquiteto, se faz necessário para interferir no estudo dos problemas urbanísticos.

E nosso entendimento que reside no modelo a crise pela qual o urbanismo veio a cair.

Dispensando outros profissionais, o próximo passo será dispensar a população que, em todo o plano de 1952, jamais se manifesta. Seus desejos já teriam sido apropriados pelos arquitetos que serão capazes, e só eles, de desenhar o espaço da harmonia, quem sabe, da felicidade.

O racionalismo no Brasil ganhará um discurso humanista. No caso em estudo, caberá expandir a cidade com bairros residenciais populares por sobre as chácaras das famílias tradicionais, combatendo mais um elemento de atraso de nossas urbes: "os núcleos de malocas".

Contrariando as propostas do plano, os "núcleos de malocas" cresceram, se expandiram, surgiram favelas e a zona das chácaras foi urbanizada com habitações das classes média e alta.

Na introdução do Plano, os arquitetos registram terem reunido os dados necessários a uma plena compreensão deste "organismo urbano" (30).

---

(29) PAIVA et alli, op. cit./ p 25.

(30) Ibid, p 7.

Ao propor a zona industrial, os autores do Plano definem sua localização como decorrente "do processo de desenvolvimento natural da cidade" (31).

Ao propor a localização da cidade universitária, afirmam, contrapondo-se à proposta de sua localização feita pelo governo, que "a idéia de um possível crescimento em direção à Trindade não tem nenhuma base real, nenhuma possibilidade histórica de efetivação" (32).

A construção do porto "determinará, fatalmente, conjuntamente com o crescimento populacional, a utilização das elevações da parte continental para a implantação das habitações" (33).

A apropriação de iam discurso comparativo com a Biologia chamando a cidade de "organismo" corresponde a duas ordens que se ligam, no pensamento racionalista. A primeira, como necessária para a montagem do objeto urbano ideal e funcional comparado a um organismo vivo em que tudo funciona harmoniosamente e, como afirma Le Corbusier:

"O termo biologia convém eminentemente à arquitetura e ao urbanismo: biologia, qualidades de uma arquitetura e um urbanismo vivos. Biologia que gera plantas e cortes de edifícios, que coordena volumes, que responde a funções, biologia que dota as circulações de flexibilidade e harmonia." (34)

A segunda ordem corresponde ao estabelecimento das

---

(31) Ibid, p 22.

(32) Ibid, p 35.

(33) Ibid, p 20.

(34) LE CORBUSIER, op. cit. p 49.

condições para opor a ordem ideal ao "caos" urbano diagnosticado, expressando que o organismo estaria doente. E prossegue Le Corbusier:

"Aqui temos, pois, o terreno construído determinado por elementos reunidos com objetivos úteis e que se apresentam outros tantos órgãos, coerentes como em organismos naturais." (35)

E Le Corbusier declara a guerra: "a regra é reconhecida e admitida, os parasitas, os resíduos não têm mais direito de cidadania" (36)

Vale a pena tomarmos mais uma citação de Le Corbusier:

"Que a palavra ferramenta ofereça todo o seu significado ao esforço de eficiência esperado dos novos órgãos que, agora, constituem nossa sociedade." (37)

Quando os autores do Plano Diretor de Florianópolis referem-se ao futuro porto como "esse órgão" (38), não se estão referindo simplesmente a uma instituição pública mas, sobretudo, a um órgão do "organismo urbano" (39).

Trata-se, no entanto, de órgão vital dentro do desenvolvimento que se espera da capital. O Plano Diretor proposto vai buscar adequar a cidade ao novo desenvolvimento que "fatalmente" virá com o novo órgão, vide figura 3.

---

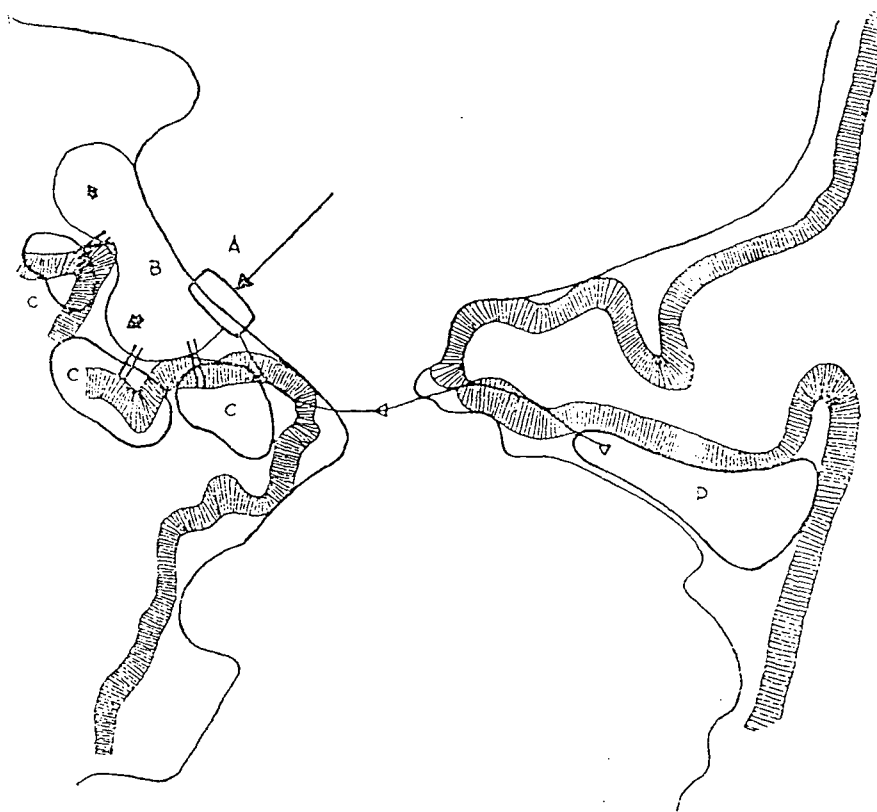
(35) Ibid, p 49.

(36) Ibid, p 49.

(37) Ibid, p 50.

(38) PAIVA et alli, op. cit. p 16.

(39) Ibid, p 7.



- A localização 'Jo futuro porto (A) trará as seguintes conseqüências:  
Criação de uma zona comercial-industrial (B)  
Futuramente esse fato originará extensões residenciais pelas alturas próximas (C).  
Esse novo conjunto exercerá uma atração sobre o velho centro da cidade (D).

### ZIGLIBA 3. - P-LANQ.DIEE1.QR.1952 E 12

Como "organismo", a cidade terá seu "desenvolvimento natural" em que aquilo que se lhe opõe não se constitui "possibilidade histórica de efetivação". Com os organismos em harmonia, pode-se prescrever a história da cidade como fatalidade, o que é expresso nas conseqüências previstas com a construção do porto.

O instrumental racionalista no qual foi baseado o Plano

de 1952, ao firmar-se em princípios ideais, desenvolve um discurso com traços utópicos expresso, por exemplo, no entendimento que os urbanistas desta corrente têm da história da cidade expressa pela existência de seu "desenvolvimento natural".

Sem explicar os fenômenos que definem o desenvolvimento histórico urbano, a cidade é identificada nos aspectos físico-espaciais que a distinguem da paisagem natural e o urbanista intervém para conceder "harmonia" ao desenvolvimento. Esta intervenção é feita com visão premonitória como indicam as citações feitas anteriormente.

Tomando-se o exemplo da localização da cidade universitária em que os urbanistas afirmam a impossibilidade histórica de um crescimento da cidade em direção à Trindade, essa impossibilidade ocorreria por estar em oposição ao "desenvolvimento natural" que os urbanistas, e somente eles, têm condições de prever, ou melhor, de intuir.

Esta maneira de ver a história da cidade está em sintonia com o pensamento predominante do urbanismo modernista brasileiro e são reveladoras algumas declarações de Lúcio Costa, mestre do urbanismo brasileiro da época.

Com o estabelecimento das vias de acesso a Jacarepaguá, no Rio de Janeiro, Lucio Costa pôde assim apresentar o futuro da antiga capital brasileira:

"(...)porque, o processo normal de urbanização tomando corpo, o círculo norte-sul se fechará e a perda unidade será reestabelecida." (40)

---

(40) COSTA, Lúcio citado por CARDOSO, Adauto Lúcio. Construindo à Utopia: Urbanismo s Modernidade no Brasil. Dissertação de Mestrado, IPPUR-UFRJ. Rio de Janeiro, 1988. p 17.

A intuição define como destino da Baixada de Jacarepaguá o de reestabelecer a unidade perdida da metrópole.

Afirma o urbanista que surgirá por força do "processo normal de urbanização" um novo foco metropolitano na região. O que permite ao urbanista utilizar-se de um discurso premonitório em relação ao destino da cidade é o fato de que a urbanização corresponde a um processo natural e o urbanista se coloca em dois níveis de reflexão. Primeiro, como quem pode olhar para a cidade e ler sua história urbanística. Depois, como quem, a partir desta leitura, vai descobrir seu destino, sua vocação, seu futuro.

Comentando o Plano Diretor do Rio de Janeiro elaborado por Doxiadis, Lúcio Costa afirma que este "reconhece a fatalidade de um novo CDB (Central Business District) para contrabalançar o CDB original, mas propõe a sua localização em algum ponto deste eixo, de preferência na altura de Santa Cruz" (41).

Lúcio Costa reconhece como relevante em Doxiadis a "fatalidade" da criação de um centro de negócios. Além de um destino inscrito na história da cidade, mais que futuro, é também fatalidade.

A história da cidade dá-se, segundo o urbanista, como uma ocupação de território por massas edificadas pelo "processo normal de urbanização".

Com sua história própria, a cidade requererá, para a resolução de seus problemas, as soluções urbanísticas que são, por sua natureza, espaciais. O urbanismo caracteriza-se, então, pelo determinismo espacial. Em outras palavras, se os órgãos

---

(41) Ibid, p 18.

encontram-se doentes e, conseqüentemente, o organismo vai mal, trata-se de buscar a terapia prescrita pelos urbanistas para se encontrar a harmonia.

O receituário racionalista, como vimos, baseia-se em combater os elementos de atraso da estrutura ( ou do corpo ) urbana, opondo-se a eles soluções modernas.

O Plano Diretor de Florianópolis de 1952 propõe um adensamento da área urbana em torno de um eixo ( artéria principal que dará fluxo ao desenvolvimento da cidade ) chamado de "avenida tronco", ao longo do qual seriam instalados os principais "órgãos", conforme indica a figura 4.



LOCALIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS FUNCIONAIS

- 1. — Estação ferroviária
- 2. — Estação marítima
- 3. — Estações rodoviárias
- 4. — Centro Cívico
- 5. — Cidade Universitária
- 6. — Estádio
- Linhas férreas

FIGURA 4 = PLANO DIRETOR 1252 p46



#### 4. UTOPIA E IDEOLOGIA NO URBANISMO E NO PLANEJAMENTO URBANO

Como vimos, o modelo progressista do urbanismo utilizado em Florianópolis tem seus traços utópicos. A crítica ao discurso do urbanismo que mais insistentemente aborda a questão da utopia é a elaborada por Françoise Choay. Segundo a autora, "nenhuma teoria do urbanismo escapa a este deslizamento" (42). O "deslizamento" a que se refere é o de analogias médicas e da anexação de valores duais de normal e patológico, de saúde e doença e que articula um discurso de intenção científica com um conjunto de traços utopistas.

As marcas da utopia serão predominantes, a partir do século XIX, na medida em que o discurso do urbanismo se apropria do discurso científico. O discurso científico emitido pelo autor de uma teoria de urbanismo e sua articulação com a figura utópica dão-se, segundo Choay, sempre operados pelo encaixe de um enunciado de fatos num juízo de valor. (43)

Choay propõe uma nova narração histórica em que, "as teorias do urbanismo atuais não mais poderiam ser entendidas sem referência a Alberti e a Morus, cujas obras inaugurais as determinam, a montante da figura cuja primeira versão Cerdà produziu. E a proliferação de versões posteriores e independentes da teoria constitui um indício suplementar na natureza mitizante da "teoria" de urbanismo" (44).

---

(42) CHOAY, op. cit. p 296.

(43) Ibid, p 296.

(44) Ibid, p 308.

Apoiando-se em Habermas, que define que, no século XIX, a utopia vai se fundir ao pensamento histórico, despertando expectativas mais realistas, outro autor, Adauto Lúcio Cardoso, afirmará que:

"pode-se pensar a função da utopia dentro das perspectivas de construção do destino social que se apresentam com horizontes, como campo de possibilidades. Neste sentido, e mantendo-se a ênfase no aspecto de possibilidade da utopia, pode-se pensá-la como constelações possíveis de construí-las no imaginário social e sintetizadas em visões antecipatórias do destino." (45)

Segundo Cardoso, a utopia vai encontrar seu lugar no urbanismo, na medida em que, articulada com os processos de transformação do real, ela passe de puro discurso à prática política, ou melhor, a projeto.

O projeto vai conferir à utopia uma "visualidade" que permita que a idéia utópica ganhe eficácia e objetividade.

Deste modo, a utopia não pode existir dissociada de ideologia como também não se constrói o imaginário social à margem de ideologia. Com esta associação entre utopia e ideologia, veremos que o modelo utópico nem sempre contrapõe uma situação inversa à diagnosticada como perversa, doente. Os modelos associados às ideologias das classes dominantes poderão ser utilizados para reforçar os traços do que se criticou de uma situação real.

O urbanismo, como vimos, vai-se desenvolver na sociedade capitalista, a partir da segunda metade do século XIX.

---

(45) CARDOSO, Adauto Lúcio. Construindo a Utopia: Urbanismo. é Modernidade no Brasil. Dissertação de Mestrado, IPPUR-UFRJ. Rio de Janeiro, 1988, pp 50, 51.

A cidade é, então: local de reprodução dos meios de produção, de reprodução da força de trabalho e fator de acumulação de capital. Para Castells, o espaço não se organiza aleatoriamente e, sim, já se encontra estruturado e os processos sociais referentes a esta estrutura são determinados conforme os diferentes períodos históricos de organização social (46).

A estrutura social determina aos agentes sociais uma apropriação diferenciada do produto de seu trabalho e, conseqüentemente, diferentes possibilidades de consumo.

A aparente desordem do espaço urbano dá-se, no entanto, dentro de uma ordem coerente com o modo de produção dominante. A ocupação do solo urbano é regulada pelo valor da terra, principal elemento mediador de sua apropriação.

O urbanismo primeiro e, posteriormente, o planejamento urbano, surgem com o objetivo principal de organizar uma apropriação "equilibrada" do espaço urbano. Os planos buscam organizar o desenvolvimento e a reprodução deste espaço e, com isso, tentam resolver o problema do consumo coletivo. E a gestão do consumo coletivo compete ao Estado, ao poder público.

A crise urbana, na visão de Castells, é provocada pela incapacidade do mercado absorver a mão-de-obra disponível, tendo como consequência a queda do valor do salário e o desemprego. Isto gera enormes contingentes que sobrevivem fora do mercado formal, seja para a venda da força de trabalho, seja para a apropriação do espaço.

Para o Estado, a crise urbana aparecerá como um

---

(46) Cf. CASTELLS, Manoel. La Cuestión Urbana. México, Siglo Veinteuno, 1977, p 141.

crescimento não planejado, não ordenado. Porém, não se permitiria produzir planos que se voltassem contra a acumulação do capital. Surge aí um fator ideológico. A intervenção do Estado dá-se com o objetivo de regular a produção e/ou o consumo. Tais intervenções dão-se dentro dos marcos do modo de produção.

Ao Estado compete, não apenas assegurar condições para a reprodução da força de trabalho, mas também assegurar a reprodução da submissão da força de trabalho à ordem estabelecida. Para isso, ocupa lugar a ideologia.

A ideologia atua no campo do imaginário. Isto é, segundo Marilena Chauí, no conjunto de imagens ou representações que são utilizadas como capazes de explicar e justificar a realidade concreta (47). Assim, numa sociedade de classes, para Vera Rezende, a ideologia cumpre o papel de fazer com que "o ponto de vista particular do grupo que assume o poder apareça para todo o social como sendo o ponto de vista universal". (48)

O discurso ideológico tem o papel de ocultar a divisão e as contradições entre exploradores e explorados. A ideologia fornece à sociedade uma resposta ao desejo de identidade, de unidade, ao medo da desagregação social.

A ideologia cumpre, portanto, tarefa importante na gestão do espaço urbano, "quando se trata de unificar os habitantes do espaço em torno de decisões tomadas parcialmente, que diversas vezes têm origem no interesse de determinados grupos

---

(47) Cf. CHAUI, Marilena. "Crítica e Ideologia" in Cadernos SEAF nú 20, São Paulo, agosto de 1978.

(48) REZENDE, Vera. Planejamento urbano e Ideologia. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982, p 26.

sociais" (49). Os planos urbanísticos, por exemplo, necessitam ser identificados como expressão dos interesses gerais e não de uma classe em particular, escamoteando os conflitos e universalizando conceitos da classe dominante.

A elaboração dos planos, na maioria das vezes, não conta com o concurso dos habitantes da cidade, o que não impede que se diga o contrário, expressando-se a ideologia da representação. Para se ter uma idéia do ponto a que se chega, tomemos o exemplo da sanção da Lei no. 1.440, de 31 de maio de 1976, que institui o novo Plano Diretor de Florianópolis, em que o prefeito assim afirma: "O povo de Florianópolis por seus representantes decreta e eu sanciono a seguinte lei" (50).

E interessante, neste momento, voltarmos a citar

Ferrari:

"Com efeito, o plano para ter força coercitiva sobre os cidadãos, para ser norma obrigatória a todos, indistintamente, deverá se consubstanciar em lei aprovada pelo poder legislativo (municipal, estadual ou federal) e sancionada pelo respectivo executivo. Como nas democracias o poder deve emanar do povo, seus representantes (vereadores, deputados, senadores, prefeitos, governadores e presidentes) no seu desejo de bem representarem seus eleitores, ou menos patrioticamente, pretendendo a simples reeleição, não transformarão em lei um plano que contrarie, frontalmente, a opinião pública, ainda que corretamente elaborado. Assim, todos os objetivos contidos no plano devem contar com o apoio do povo para que, conseqüentemente, tenha o beneplácito da ciosa classe política." (51)

---

(49) Ibid, p 28.

(50) FLORIANOPOLIS. Lei número 1440 de 21 de maio de 1976.

(51) FERRARI, op. cit. p 6.

Observe-se que, segundo Ferrari, um plano pode contrariar frontalmente a opinião pública ainda que corretamente elaborado. Esta é outra faceta ideológica, a da neutralidade da técnica. E prossegue Ferrari:

"Daí a necessidade indiscutível de permanente diálogo entre o grupo de trabalho do plano e sua clientela. O cliente do planificador tem o direito de saber porque o objetivo A é melhor que o B. Mas quem é o cliente do planificador, em sentido amplo? O povo. Mas quem é o povo? Na opinião de um chefe político é sua clientela eleitoral. Segundo o empresário é aquela parcela da população de quem auferem lucros. O planejador não pode alimentar tais conceitos estreitos ao lado de suas motivações sociais. O povo há de ser, materialmente, o conjunto de todos os indivíduos, que habitam o espaço a ser planejado, seja ele um país, uma região, um município. Esse povo, na impossibilidade de se fazer representar diretamente, deve ter sempre seus representantes, seus autênticos líderes, participando do processo de planejamento em qualquer de seus escalões: nacional, estadual, regional e municipal." (52)

A neutralidade técnica e científica faz parte da ideologia dominante e que se apóia na superioridade da racionalidade que pretende ser uma representação real das coisas. Vale a pena tomarmos outra citação. Desta vez, de Vera Rezende, comentando Chauvi:

"Entretanto, no momento em que a ciência tem o direito de explicação sobre todo o real, em que se tornou definitiva nossa confiança sobre a explicação científica, é que ela se torna o lugar privilegiado da ideologia no mundo contemporâneo. Esse privilégio lhe advém da crença de que o real é racional e transparente, faltando apenas aprimorar os procedimentos científicos e o aparelhamento tecnológico para que se obtenha a racionalidade total.

---

(52) Ibid, p 6.

A autora, contudo, lembra que o que é designado como ideológico não é a racionalidade dentro do real, mas aquilo que a ciência entende por racionalidade. Essa racionalidade é sinônimo de não contradição, pois o contrário é visto como sinônimo do irracional. A Ciência, assim, pelo crédito que lhe é dado no mundo contemporâneo e por existir a serviço de técnicas sofisticadas, realiza as finalidades da ideologia muito melhor que ela própria. Sua finalidade seria testemunhar uma verdade que estaria inscrita nas próprias coisas. Como consequência, sua principal tarefa é redescobrir a racionalidade no que está posto ai diante de nós." (53)

Ora, se o real é o racional, o mundo social é composto por uma série de subsistemas dotados de racionalidades próprias constituindo o todo racional. A planificação, o planejamento vinculam-se a esta visão de um todo composto de partes de racionalidades próprias.

A noção de crise vai, então, surgir quando estas racionalidades parciais não se articulam harmónicamente. A crise é imaginada como um movimento da irracionalidade, que gera desordem e que, portanto, exige a restauração da racionalidade. Isto permite tomar as contradições da sociedade como acidentes da irracionalidade ( o que ocorre com Ferrari, na longa citação feita anteriormente).

A noção de crise vai servir, então, para opor uma ordem ideal a uma desordem real. Longe de se opor à ideologia dominante, a crise vai servir para reforçá-la, que, através da racionalidade, encobrirá os conflitos verdadeiros no terreno social.

Esta noção levada para o espaço urbano terá como

---

(53) REZENDE, po. cit. p 29.

consequência a elaboração de planos ou ações que reestabeleçam ou estabeleçam a ordem racional. A irracionalidade do urbano é oposta a racionalidade dos planos. Mais que isso, está entendida aí uma "objetividade" no conhecimento do espaço urbano pelos técnicos, tentando dizer tudo o que o espaço é ou deva ser.

Quando Choay lembra que "mercê da revolução industrial, o padrão cultural do ocidente se impunha, de bom ou mau grado" (54), temos a afirmação dos padrões filosóficos e científicos do ocidente. Estes padrões firmaram-se num determinismo rigoroso que provinha da divisão fundamental entre o Si e o mundo, entre o observador e o objeto introduzida por Descartes. Como consequência dessa partição, acreditava-se que o mundo podia ser descrito objetivamente, isto é, sem sequer mencionar o observador humano. Essa descrição objetiva da natureza tornou-se o ideal de toda a ciência (55). Ou, nas palavras de Merleau-Ponty, "a ciência manipula as coisas e renuncia a habitá-las. Retira delas seus modelos internos" e vai tratar qualquer ser como "objeto em geral" (56).

O discurso cientificista do urbanismo, como vimos nas análises feitas de Florianópolis em 1952 e no modelo racionalista inspirado nos CIAM, expressa as descrições acima sobre a ciência e, como veremos mais a frente, o mesmo ocorrerá com o modelo de Planejamento Urbano do SERFHAU da década de 70.

---

(54) CHOAY, op cit. p 3.

(55) CAPRA, Fritjof. O Tao da Física. São Paulo, Editora Cultix, 1992, p 50.

(56) MERLEAU-PONTY, Maurice. El Ojo jz; si Espíritu. Barcelona, Ediciones Paidós, 1986, p 9.



## 5. DÉCADA DE 50, INÍCIO DA CRÍTICA AO MODELO DOS CIAMs

A produção urbanística inspirada no modelo de princípios funcionalistas adotado pelos precursores da arquitetura e do urbanismo modernistas, nas décadas de 30 e 40, começará a ser reavaliada durante a década de 50, no momento mesmo em que está sendo elaborado o Plano Diretor de Florianópolis. Os arquitetos autores do Plano da capital catarinense participam ativamente do debate:

"No Rio Grande do Sul, em 1951 os arquitetos Demétrio Ribeiro, Edgar Graeff e Nelson de Sousa irão manter acéek polêmica nas páginas da revista "Horizonte". Demétrio é quem levanta o problema, ao afirmar que a produção da arquitetura moderna até então havia apenas servido aos interesses da classe dominante, não se identificando com as necessidades e aspiraçõeB do povo. Baseada em modelos estilísticos europeus, não apresentava elementos que permitissem uma leitura clara e imediata pela maioria da população brasileira. A linguagem espacial do modernismo era decodificável apenas por uma elite.

A resposta de Graeff é ■uma defesa da realização dos precursores, ressaltando o caráter nativo da obra de Lúcio Costa, mas reconhecendo que os poucos exemplares da nossa nova arquitetura destinavam-se à burguesia, enquanto o povo permanecia à margem, morando em barracos." (57)

A polêmica da época dava-se, ainda, no terreno da expressão formal que aparece desligada da questão social, ou seja, para quem construir, e não como construir. A crítica não questionava que o como construir era inacessível à população.

Com o como construir não sendo posto ainda em questão,

---

(57) CARDOSO, op. cit. p 22.

o modelo de urbanismo inspirado na Carta de Atenas ganhará, nas mãos e nas mentes dos arquitetos brasileiros, um discurso e uma prática humanista e de busca da nacionalidade.

Edvaldo Paiva, no entanto, levará a crítica a um posicionamento mais duro e chega a fazer a seguinte consideração sobre a Carta de Atenas:

"Em conjunto, a "Carta", ao examinar os problemas urbanos os considera como resultado de uma evolução não planejada, subordinada aos interesses privados e como produto de erros cometidos. Em nenhum momento, estabelece a relação entre os problemas urbanos e o regime social-econômico que os criou. Partindo dessa base falsa, as soluções encontradas estão também completamente desligadas da realidade. Transformam-se os planos diretores em panacéia universal, considerando possível a reforma das cidades capitalistas somente através da urbanística. Todos estes aspectos já foram devidamente focados em nosso trabalho, dedicado a demonstrar o absurdo destas idéias." (58)

O texto de Paiva, publicado em Porto Alegre, não traz data. Estimamos que seja do final da década de 50 ou começo da década de 60. O autor desenvolve, sobre o urbanismo, uma crítica amparada no marxismo e conclui seu trabalho afirmando que Le Corbusier encabeça um movimento de "nítido aspecto reacionário", que coloca a urbanística contra a revolução social, que o autor chama de escola reformista.

No entanto, o pensamento marxista a que Paiva tem acesso é aquele que o leva a afirmar nesse mesmo trabalho:

"O urbanismo brasileiro possui características específicas (...) A sua

---

(58) PAIVA, Edvaldo Pereira. "A Urbanística e a Realidade Brasileira" in: Cadernos ù Estudos, SeIecfs.B da Revista Agora ão. C.EUA• Porto Alegre, sem data, p 56.

característica principal, como afirmamos na Introdução, é a de que nosso país é, ainda e predominantemente, de economia semifeudal e semicolonial, no qual o capitalismo industrial é bastante incipiente e limitado a certas regiões." (59)

Se as teorias urbanísticas já começavam a ser criticadas, até mesmo de serem reformistas, o destino da nação parecia estar determinado a encontrar os caminhos da superação do estágio semifeudal e semicolonial, que supostamente se encontrava. Estes se dariam pela industrialização. Vale dizer, pelo desenvolvimento capitalista do Brasil, o que é tão reformista quanto o modelo de urbanismo criticado.

O pensamento marxista de Paiva é o do Partido Comunista da época que é bem sintetizado por Nelson W. Sodré:

Na medida em que o proletariado brasileiro consegue tomar consciência e organizar-se e ajuda as massas camponesas a avançar, a burguesia sente necessidade de compor sua força com aqueles, para enfrentar o imperialismo e introduzir na estrutura do país as reformas indispensáveis ao progresso harmonioso, não este crescimento numérico de índices que sonégam a realidade cruel, mas aquele que se define pelas vantagens que são extensivas às mais amplas camadas da sociedade brasileira. De qualquer forma, completar as tarefas peculiares à revolução burguesa e no Brasil ainda não alcançadas pelas próprias características de que esta tem se revestido, é indispensável. A burguesia brasileira tem perspectivas para decidir de seu destino e completar a sua revolução." (60)

Se as críticas mais severas ao modelo racionalista dos CIAMs, no período pré 64, provinham dos arquitetos ligados ao

---

(59) Ibid, p 36.

(60) SODRE, N. W. "Modos de Produção no Brasil" in: LAPA, J. R. A. (org). Modos de Produção g. Realidade Saalsif.a. Petrópolis, Vozes, 1980, p 156.

Partido Comunista e estes tinham larga influência na arquitetura e no urbanismo brasileiros, contraditoriamente, destes virão os principais argumentos para a sustentação do modelo criticado.

As idéias do urbanismo vão-se aproximar do nacional-desenvolvimentismo, sobretudo o de que a justiça social será alcançada num contexto de crescimento industrial e de reformas.

No Plano Diretor de Porto Alegre elaborado em 1951 pela mesma equipe que fez o de Florianópolis um ano depois, encontramos a afirmação de que o Plano Diretor "é o trabalho capaz de disciplinar o crescimento, zonear as funções urbanas e, em etapa posterior, controlar a imigração do homem do campo, organizando a zona rural para a mais lógica exploração das atividades agrícolas" (61).

O aspecto ideológico predominante é o de que a industrialização e a urbanização representam a modernidade e o desenvolvimento, condições para se alcançar justiça social numa sociedade em que as classes antagônicas seriam colaboradoras entre si.

Os aspectos negativos apontados pelos urbanistas, na cidade de Florianópolis, expressavam-se pelo "atraso" industrial e comercial, através de extensas áreas vazias e outros fatores já mencionados anteriormente. O destino da cidade deveria acompanhar o da nação que era o de se desenvolver, de "completar as tarefas peculiares à revolução burguesa", num "progresso harmonioso". Com a colaboração de todas as classes, o objetivo seria alcançado. O "organismo urbano" precisava ser remodelado para se adequar ao

---

(61) PORTO ALEGRE. Plano Diretor da Porto âlsgrs., 1964, p 25.

progresso que fatalmente viria.

"A implantação do porto, e, no futuro, a  
instalação de indústrias no continente..."  
(62)

O Modernismo na Arquitetura e no Urbanismo começa por se distanciar das normas e das formas de vida urbana burguesa, a qual ele tenta subverter propondo ao mesmo tempo um futuro radicalmente diferente e um meio para se chegar até ele, como vimos neste e nos capítulos anteriores.

Podemos observar, inclusive, um conteúdo e uma prática militantes na ação de seus precursores. Os textos de Le Corbusier, também os de Lúcio Costa, Niemeyer, Paiva e outros, são redigidos, frequentemente como manifestos. Nosso objetivo, no presente trabalho, não é fazer uma análise do conjunto dos textos "manifestos" que marcaram os movimentos do modernismo no Brasil e no mundo. Colocamos como anexo nesta dissertação a "Carta de Atenas" que, aprovada no CIAM de 1933, foi o parâmetro fundamental dos arquitetos modernistas em todo o mundo por mais de trinta anos. Tivemos, no entanto, oportunidade de, lendo diversos textos, observar semelhanças profundas entre os de Lúcio Costa e os de Le Corbusier que nos dão a sensação de, na leitura de um, estarmos lendo o outro autor. Tais textos, indicados na bibliografia, sugerem-nos a necessidade de realizar outro trabalho, após esta dissertação, de um estudo comparativo mais detalhado entre eles.

Voltemos a citar Le Corbusier:

"Inquieto pelas relações que agem de

---

(62) PAIVA, et alli. op. cit. p 20.

toda parte sobre ele, o homem atual sente, de um lado, um mundo que se elabora regularmente, logicamente, claramente, que produz com pureza coisas úteis e utilizáveis, e, de outro lado, ele se encontra desconcertado em um velho quadro hostil. Esse quadro é a sua morada; sua cidade, sua rua, seu apartamento se levantam contra ele e, inutilizáveis, o impedem de prosseguir no repouso o mesmo caminho espiritual que percorre no seu trabalho > o impedem de prosseguir no repouso o desenvolvimento orgânico de sua existência, o qual é o de criar uma família e de viver, como todos os animais da terra e como todos os homens de todo os tempos, em família organizada. A sociedade assiste assim à destruição da família e percebe, aterrorizada, que morrerá por causa disso.

Um grande desacordo reina entre um estado de espírito moderno que é uma injeção e um estoque asfíxiante de detritos seculares.

E vim problema de adaptação em que as coisas objetivas de nossa vida estão em jogo.

A sociedade deseja fortemente uma coisa que ela obterá ou não. Tudo está aí; tudo depende do esforço que se fará e da atenção que se concederá a esseB sintomas alarmantes.

Arquitetura ou revolução.

Podemos evitar a, revolução. (63) (grifos nossos)

Não são necessários comentários para se compreender que alguma crítica por parte daqueles que se reivindicavam no marxismo deveria ocorrer como a que relatamos de Paiva acima. Holston mostra a significativa influência da arquitetura soviética nos arquitetos brasileiros, impondo-lhes a contradição entre pretenderem uma "arquitetura social" e não haver outro caminho, citando Niemeyer, "senão servir as classes da elite ou 'vim governo demagógico' e oportunista " (64). Ficam estes a meio

---

(63) LE CORBUSIER, Por Uma Arquitetura. São Paulo, Perspectiva, 1973, pp 203 - 205.

(64) HOLSTON, James, A Cidade Modernista: Uma Critica de... Brasília e sua Utopia. São Paulo, Companhia das Letras, 1993, pp 44 e 45.

caminho da ruptura com Le Corbusier.

O "mestre", como Le Corbusier é chamado por seus seguidores, não tinha qualquer dúvida. Os problemas do homem moderno encontram-se na casa, na rua, "detritos seculares". Estes espaços deveriam ser substituídos por outros mais adequados ao caminho espiritual que já existe no trabalho. Em que pesem todas as críticas ao "mestre", os arquitetos brasileiros modernistas não conseguiram romper com essa inversão proposta. Sobre o mundo do trabalho nada se tem a declarar. Os problemas sociais concentrar-se-iam na Arquitetura.

A aproximação dos arquitetos modernistas brasileiros de esquerda com os governos nacional-desenvolvimentistas durante os anos cinquenta tem origem em orientações, desde a década de 30, assim contextualizadas por Harvey:

"Mas as configurações eram instáveis. Assim que as doutrinas do realismo socialista foram enunciadas como um lembrete ao modernismo burguês e ao nacionalismo fascista "decadentes", a política de frentes populares de muitos partidos comunistas levou a um retorno à arte e à cultura nacionalistas como um meio de aliar as forças proletárias às forças oscilantes de classe média numa frente única contra o fascismo". (65)

E, mais a frente:

"Infelizmente, como sugeriu Georges Sorel (1974) em sua brilhante obra Reflexões sobre a Violência, publicada pela primeira vez em 1908, era possível inventar mitos que tivessem o poder de superar a política de classe. O sindicalismo do tipo que Sorel promovera originou-se como movimento participativo da esquerda, profundamente antagônico a todas as formas de poder do Estado, mas evoluiu para um movimento corporativista (atraente para alguém como Le

---

(65) HARVEY, op. cit. p 41.

Corbusier nos anos 30 ) que se tornou um poderoso instrumento da direita facista."  
(66)

A toda a análise até aqui exposta em torno das relações entre utopia e ideologia, sobre a visão da história que os arquitetos modernistas expressaram, as críticas à cultura burguesa e os ensaios de embates entre os modernistas, devemos acrescentar os aspectos mitológicos que limitaram os debates modernistas a uma visão histórica invariavelmente teleológica.

---

(66) Ibid, p 41.



6. "TELEOLOGIA DA LIBERTAÇÃO". Considerações acerca do método.

O discurso de oposição binária entre duas ordens apontado e discutido nos capítulos anteriores aparece, na formulação de Le Corbusier (citada às páginas 43 e 44), como dois mundos distintos que conviveriam simultaneamente na sociedade moderna. O homem viveria "inquieto" entre esses dois mundos. Mais que proposições organizativas racionais do espaço, é proposto também um novo modo de vida social a partir da arquitetura e do urbanismo.

Em Florianópolis, ainda que com algumas distinções, tanto o plano de 1952 quanto o da década de 70, que veremos adiante, abordam a questão do modo de vida urbano. Analisam, na cidade, o que seriam as expressões espaciais de dois mundos distintos, um "arcaico" e um "novo". Desta análise derivam as proposições que, de acordo com os planejadores, possam levar o "novo" a vencer o "arcaico".

Ao abordar o modernismo no período entre as duas guerras mundiais, uma fase de incertezas para a humanidade, apoiando-se em Baudelaire, Harvey afirma que, "na ausência das certezas iluministas quanto à perfectibilidade do homem, a busca de um mito apropriado à modernidade tornou-se crucial" (67). E mais adiante:

"(...). O atrativo do "mito" eterno tornou-se ainda mais imperativo. Mas essa busca provou ser tão confusa quanto perigosa. "A razão, chegando a um acordo com suas origens míticas, se torna espantosamente misturada com o mito...O mito já é

---

(67) HARVEY, op. cit. p 38.

iluminismo, e o iluminismo volta a Ber mitologia" (Huyssens, 1984).

O mito ou tinha de nos redimir do 'universo informe da contingência' ou, mais programaticamente, fornecia o impeto para um novo projeto de ação humana. Uma ala do modernismo apelou para a imagem da racionalidade incorporada na máquina, na fábrica, no poder da tecnologia contemporânea, ou da cidade como 'máquina viva'." (68) (grifo nosso)

Holston, em sua análise sobre Brasília, acrescenta que, "na arquitetura e no urbanismo, o modernismo começa por se distanciar das normas e das formas de vida urbana burguesa, a qual ele tenta subverter propondo ao mesmo tempo um futuro radicalmente diferente e um meio para se chegar até ele. Trabalhando de forma retroativa, de seu fim imaginado em direção às precondições deste, tal visão da história é teleológica" (69).

Esta teleologia provoca, de acordo com Holston, uma descontextualização. A visão histórica do modernismo seria paradoxalmente desistoricizante. Esta visão teria como consequência a dispensa à consideração dos agentes sociais e de suas intenções, de suas origens diversas e seus conflitos. Vale a pena tomarmos-lhe mais uma citação:

"Na verdade, o único tipo de atuação histórica que o modernismo leva em conta é a intervenção do príncipe (chefe de Estado) e do gênio (arquiteto-urbanista) dentro das condições estruturais da tecnologia existente. Mais ainda, essa intervenção é na realidade uma superação da história, pois atribui ao príncipe e ao gênio o poder de negar o passado mediante a referência ao novo futuro." (70)

---

(68) Ibid, p 38.

(69) HOLSTON, op. cit. p 17.

(70) Ibid, p 18.

Apesar de estar falando sobre a construção de Brasília em que o príncipe Beria o presidente Kubitschek, Holston generaliza sua análise. Consideramos correta a generalização. Os planos urbanísticos são, invariavelmente, intervenções do Estado que, através do planejamento, apresentam um futuro imaginado.

Holston (ver referência 64, p 44) analisa a aproximação dos arquitetos comunistas ao modelo dos CIAM, a partir da consideração de que haveria relações de parentesco entre a arquitetura soviética, tanto no construtivismo quanto no funcionalismo pós-stalinista, com o CIAM.

De nossa parte, buscamos verificar esta aproximação pelas visões históricas que os aproximam, através de citações de Paiva, Sodré e Harvey, este último, crítica.

Marx trabalhou com as categorias necessidade e contingência, mas não formulou tais categorias, que lhe são anteriores. Sua originalidade está em mostrar que estas categorias "desenham" a história, não enquanto instrumentos ideais, mas enquanto resultado da luta de classes.

O capitalismo se impôs ao mundo feudal, cumprindo a necessidade de as forças produtivas se verem libertadas das amarras das formas de propriedade de um modo de produção em decadência, contingência.

Deste modo formulou que "nenhuma formação social desaparece antes de se desenvolverem todas as forças produtivas que cabem dentro dela, e nunca surgem relações de produção novas e superiores antes de as condições materiais para a sua existência terem amadurecido no seio da própria sociedade velha. Por isso a humanidade propõe-se sempre apenas os objetivos que

pode alcançar, pois, bem vistas as coisas, verificamos sempre que estes objetivos só aparecem quando se dão já ou, pelo menos, se estão gerando as condições materiais para a sua realização" (71).

A leitura stalinista desta passagem central em Marx, verificando, no século XX, a coexistência no mundo de formas de produção capitalistas e pré-capitalistas, foi a da necessidade de superação destas formas anteriores para que se pudesse chegar a um estágio de capitalismo superior ao diagnosticado, num futuro em que este se tornaria contingência. Este pensamento se completou com a "nacionalização" da categoria de forças produtivas. Enquanto Marx tratava de épocas históricas gerais da humanidade, o "novo" pensamento que toma o marxismo como referência, apresentando a dicotomia entre países desenvolvidos e países coloniais ou semi-coloniais, propõe para estes últimos a imagem do desenvolvimento capitalista do "primeiro" mundo como futuro necessário.

Este é o pensamento de Paiva, Sodré, Niemeyer que se adequa à teleologia dos CIAM, tendo no mundo moderno racional e harmônico uma perspectiva social a ser alcançada através da arquitetura e do urbanismo.

Nosso país, ao contrário de outros, teria tido a "sorte" de, além da realização de planos urbanísticos de renovação e expansão das cidades existentes, encontrar no "príncipe" a disposição de construir a nova capital, a meta síntese de um plano de metas desenvolvimentista. Brasília nos

---

(71) MARX, Karl. "Introdução à Contribuição à Crítica da Economia Política" in: MARX e ENGELS, Para Conhecer & História. Santo André, Editora Projeto, 1977, p 16.

conduziria à terra prometida.

Em 1963, o Jornal da Companhia Urbanizadora da Nova Capital Brasileira, Novacap, pode assim apresentar o inevitável futuro de nosso país:

"Os blocos de apartamentos de uma superquadra são todos iguais: a mesma fachada, a mesma altura, as mesmas facilidades, todos construídos sobre pilotis, todos dotados de garagem e construídos com o mesmo material, o que evita a odiosa diferenciação de classes sociais, isto é, todas as famílias vivem em comum, o alto funcionário público, o médio e o pequeno.

Quanto aos apartamentos há uns maiores e outros menores em número de cômodos, que são distribuídos, respectivamente, para famílias conforme o número de dependentes. E por causa de sua distribuição e inexistência de discriminação de classes sociais, os moradores de uma superquadra são forçados a viver como que no âmbito de uma grande família, em perfeita coexistência social, o que redundará em benefício das crianças que vivem, crescem, brincam e estudam num mesmo ambiente de franca camaradagem, amizade e saudável formação. (...) E assim é educada, no Planalto, a infância que construirá o Brasil de amanhã, já que Brasília é o glorioso berço de uma nova civilização." (72)

Quase trinta anos depois, em 1990, outro jornal, o Los Angeles Times, pode assim tomar como referência as crianças da "nova civilização" brasileira:

"Que cidade será Los Angeles no ano 2000 se não conseguirmos atender às necessidades de habitação. Uma cidade segregada entre regiões de riqueza e de pobreza, como o Rio de Janeiro? Uma cidade de comunidades sitiadas e de grupos de pessoas sem-casa, vagando pelas ruas como os milhões de meninos-de-rua no Brasil? Veremos crianças dormindo nas esquinas das ruas, forçadas a sobreviver da caridade e dos pequenos

---

(72) BRASILIA, Jornal da NOVACAP, citado in HOLSTON, op cit p 28.

roubos?" (73)

---

(73) LOS ANGELES TIME citado in: DAVIS, Mike. Cidade de Quartzo: escavando o futuro em Los Angeles. São Paulo, Escrita, 1993, "orelha" da contracapa.

## 7. O PLANEJAMENTO URBANO POS 64

Nas estratégias desenvolvimentistas do regime ditatorial implantado em 1964, o Desenvolvimento Urbano assume destaque e introduz-se no país uma estrutura de planejamento altamente centralizada. A primeira preocupação que se expressou, no início do regime, foi em relação ao processo de conurbação e geração de regiões metropolitanas.

Assim, a Constituição de 1967 vai definir no parágrafo 10 de seu artigo 157 :

"A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integram a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum." (74)

Observe-se que a competência para criar as regiões metropolitanas é da União. O texto simplesmente exclui as outras esferas como os Estados e Municípios.

Com a Emenda Constitucional número 1, de 10 de outubro de 1969, o dispositivo ganha a condição de artigo. E o artigo 164, com a seguinte redação:

"A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma

---

(74) BRASIL, "Constituição Federal de 1967" citada in: SERFHAU, Planejamento Metropolitano: anais da IX curso de Planejamento Urbano e Local. Brasília, Ministério do Interior, 1972, p 204.

comunidade sócio-econômica." (75)

O SERFHAU vai desenvolver suas propostas de planejamento a partir daí, definindo que é "função do governo central formular a política nacional de desenvolvimento urbano, atentando para o papel de especial relevo que toca às regiões metropolitanas, como pólo de desenvolvimento de primeira ordem, ou seja, como os principais centros de irradiação da modernização necessária às transformações estruturais da sociedade brasileira sobre as quais se assentam todo o processo de desenvolvimento" (76).

E define para os Estados e Municípios:

"A ação planejadora do estado-membro será eminentemente adaptadora e complementadora do que for feito a nível federal. Por conseguinte, a competência planejadora do município resultará do que for fixado para as duas esferas superiores." (77)

Segundo o SERFHAU "os poderes municipais no planejamento poderão ceder quinhão substancial à entidade metropolitana que for criada dependendo da solução institucional que se vier a dar às regiões metropolitanas" (78).

Debatia o SERFHAU, no início da década de 70, quais as soluções institucionais que poderiam ser dadas às regiões

---

(75) BRASIL, "Constituição Federal de 1969" citada in: SERFHAU, Planejamento Metropolitana! anais do. II curso, de. Planejamento Urbano, e. Local- Brasília, Ministério do Interior, 1972, p 204.

(76) SERFHAU, Planejamento Metropolitano! anais do II curso de Planejamento Urbano & Local- Brasília, Ministério do Interior, 1972, p 206.

(77) Ibid, p 207.

(78) Ibid, p 207



metropolitanas -uma vez que estas não existiam na estrutura estatal brasileira composta por três esferas: Municípios, Estados e União. Indicaram-se e surgiram órgãos de planejamento metropolitanos mas não se deu cabo do problema institucional, de uma estrutura administrativa metropolitana.

Como anexo II, temos as "Recomendações Gerais do II Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local - Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano", promovido pelo Ministério do Interior, entre 29 de junho e 28 de julho de 1972. Estas recomendações, de forma resumida, expressam bem o modelo do SERFHAU.

Após o súbito desaparecimento do presidente Costa e Silva, a subida de Médice, a Emenda Constitucional número 1, o Brasil entra na fase dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, PNDs. O I PND (1972/1974) confere importância estratégica às regiões metropolitanas, cabendo ao Ministério do Interior o desenvolvimento urbano e local. "Cuida ele da condução do processo de definição técnica e de viabilidade da criação das regiões metropolitanas, como, ainda, traçar diretrizes para implantação e acompanhamento destas frentes de desenvolvimento" (79).

São criadas nove regiões metropolitanas: São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Fortaleza, Recife, Salvador e Belém.

Já o II PND (1975/1979), mantendo as nove regiões metropolitanas, objetivando suas implantações, propõe ainda:

---

(79) Ibid, p 5.

"Identificar as funções que devem ser cumpridas pelas metrópoles nacionais e as que devem ser desempenhadas pelas metrópoles regionais, notadamente nas áreas de maior concentração populacional e econômica."

"Definir pólos secundários imprescindíveis a uma política de descentralização, de âmbito nacional ou regional, com adequado aproveitamento das vantagens das aglomerações existentes, seja por razões de ordem econômica, social e política; nas novas regiões estabelecer núcleos urbanos de apoio ao processo de ocupação." (80)

A estratégia de desenvolvimento urbano pretendida pelo II PND objetivava, prioritariamente, a desconcentração intra-regional do "sistema urbano" dominante na região sudeste buscando conter o crescimento excessivo das grandes aglomerações como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Esta estratégia consistia em investir nas cidades médias com possibilidades de serem "pólos irradiadores" de desenvolvimento regional e, explicitamente para os Estados do sul, propunha "a ordenação do processo de desenvolvimento do sistema urbano da região sul, mediante expansão ordenada das metrópoles regionais e o fortalecimento dos núcleos urbanos de médio porte" (81).

Toda esta política, com objetivos para cada região do país, era claramente estabelecida a partir de determinações nacionais e o texto do II PND é claro:

"DeBta forma, cabe definir, em sentido geral, a estrutura urbana que se deseja estabelecer, nacionalmente, concebida em função dos objetivos e programas de desenvolvimento nacionais e regionais.

A cidade irá, então, situar-se dentro do

---

(80) GOVERNO FEDERAL, 11 Plano Nacional de Desenvolvimento. Brasília, 1974, p 87.

(81) Ibid, p 87.

planejamento do pólo econômico em que se encontra, definindo-se a sua função econômica e social e, só então, passando o definir-se sua configuração físico-urbanística". (82)

O Plano reconhece ainda que está promovendo uma mudança, em nosso país, na maneira de enfocar o estudo e a intervenção no espaço urbano e que, "frequentemente, esse enfoque significará a reorientação das linhas mestras de expansão da cidade, geograficamente, solução que, a longo prazo, se afigura mais racional e menos dispendiosa do que as. simples soluções de engenharia que tomem como um dado as atuais tendências de evolução, mecanicamente" (83) (grifo nosso).

Qualquer coisa que não se inserisse na estratégia do planejamento integrado e centralizado era tida como desprezível. A concepção de sistemas urbanos aparecia como a chave para o estudo das cidades cujas vocações seriam definidas centralizadamente pela União. Com um reducionismo exacerbado toda a história anterior de experiências de intervenção no espaço urbano é tida como "simples soluções de engenharia".

A assimilação deste tipo de planejamento pelos órgãos municipais, estaduais e meios acadêmicos dá-se com bastante rapidez. Isto ocorre em função, além do processo repressivo, dos altos volumes de recursos que o governo federal, utilizando-se do BNH, coloca à disposição do Ministério do Interior. As municipalidades e os órgãos de planejamento metropolitano tinham possibilidades de obter financiamentos através de convênios com o SERFHAU desde que seguissem as orientações centrais daquele

---

(82) Ibid, p 87.

(83) Ibid, p 87.

órgão. No meio acadêmico, foram criados três cursos de Planejamento Regional e Urbano (UFRJ, UnB e UFPE) no início da década de 70, com financiamentos permanentes do Ministério do Interior.

Criou-se a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR), com a tarefa especial de cuidar de orientar e acompanhar a implantação das regiões metropolitanas (Conselhos Deliberativo e Consultivo) e estabelecer diretrizes para a utilização dos fundos federais destinados ao desenvolvimento urbano.

A época do "milagre econômico" ampliou a penetração do capital no campo, acelerando os fluxos migrantes em direção às cidades, que dinamizou o setor imobiliário nas cidades brasileiras com o crescimento vertiginoso da construção civil, verificando-se o aumento das conurbações e, conseqüentemente, trazendo novas necessidades de ação das administrações municipais. Os financiamentos federais tornavam-se apetitosos e, praticamente, se impunham como a única possibilidade para o custeio do planejamento local e regional.

Santa Catarina viveu, à sua maneira, este período. Não tinha nenhuma aglomeração urbana reconhecida como região metropolitana, mas tinha seu "sistema urbano" e tratava-se, para os governantes da época, de encontrar os caminhos dentro do que era propugnado pelo governo federal.

8. SANTA CATARINA: o esforço para transformar Florianópolis e as cidades vizinhas em Região Metropolitana e pólo irradiador de desenvolvimento.

A política urbana de Santa Catarina, nos planos de política urbana nacionais, deveria, para o governo estadual no início da década de 70, responder primeiramente à necessidade de integração estadual! O modelo adotado explicitamente pelo Projeto Catarinense de Desenvolvimento, em 1971, é o da constituição de um pólo urbano, o que já estava em discussão, segundo E. Silva, desde a década de 60 (84)r Este pólo seria Florianópolis, a capital do Estado...

O estudo que melhor mostra as bases teóricas do modelo adotado é elaborado, em 1974, pela Comissão de Planejamento da UFSC cujo título é "Alternativas de Desenvolvimento Urbano para o Estado de Santa Catarina" (85). As entidades contratantes foram a SUDESUL, o Governo do Estado e o SERFHAU.

Já na apresentação afirma-se que "a orientação dominante que nele se encontra é a da preparação da rede urbana catarinense à política de áreas metropolitanas, adotada pelo Governo Federal" (86).

O trabalho parte da afirmação de que as cidades constituem um sistema que é hierarquizado, em que as cidades

---

(84) SILVA, Etienne L. Desenvolvimento Económico Periférico E Formação da Bsde Urbana da Santa Catarina. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, 1978, p 134.

(85) COMISSÃO DE PLANEJAMENTO DA UFSC, op. cit.

(86) Ibid. p 1.

ocupam funções próprias. Do estudo deste sistema resultaria o modelo catarinense de desenvolvimento urbano (87).

O estudo propõe-se a romper com o que, menos grosseiramente que o II PND, chama de "método clássico que estuda cada aglomeração isoladamente" (88).

O sistema de cidades catarinenses é apresentado enquanto parte do sistema composto pelas cidades brasileiras, requerendo-se para as análises um duplo enfoque, nacional e estadual. (89)

O trabalho cita uma vasta bibliografia de apoio, com diversos autores de orientação neoclássica, para fundamentar o uso de conceitos como sistema urbano, hierarquia, rede urbana, cidades com graus diferentes de funcionalidades, teoria das localidades centrais, pólos irradiadores de desenvolvimento e vantagens locacionais.

O estudo desse volumoso trabalho, repleto de dados censitários, de fórmulas matemáticas e pela predominância da abordagem dos aspectos econômicos, mostrou-se interessante. Da crítica aos modelos anteriores por serem meramente físico-espaciais e restritos ao estudo de cada cidade isoladamente, a fórmula baseada no "sistema de cidades" acaba por ser também um modelo meramente espacial e determinista, ao concluir pela eleição de um pólo que, pelo desejo dos planejadores, irradiará desenvolvimento e integrará o Estado de Santa Catarina.

---

(87) Ibid, p 3.

(88) Ibid, p 5.

(89) Ibid, p 7.

Este desejo fundamenta-se na formulação de que "a noção de hierarquia completa-se com a rede urbana quando os fluxos internos que a animam e a ordem das polarizações que a orientam e ativam este fluxo se fundem com a hierarquia das cidades" (90).

Observa o trabalho, no entanto, que não há no Estado pólo de desenvolvimento e mais, que "as cidades de nível hierárquico mais alto em Santa Catarina são polarizadas, diretamente, em maior parte por São Paulo" (91). Este seria, então, um problema a ser resolvido, certamente o principal, e que "pode ser resolvido dando-se a uma ou mais aglomerações, conforme a alternativa escolhida, condições de polarização sobre o sistema ou grupos de cidades" (92).

Mantendo o ideário centralista do regime militar, a condição de pólo será siadã, concedida pelo planejamento.

Citando dois autores, Tolosa e Reiner, o trabalho verifica que os "pólos naturais" são aqueles que se formam em função das forças livres de mercado e "pólos planejados" seriam os criados em função da ação do governo (93) e, citando os autores acima: "a base de todo o programa de pólos planejados é a convicção de que as políticas de desenvolvimento urbano afetam as metas nacionais e regionais, e que os esforços a garantir a prosperidade nacional, devem se prender a políticas urbanas

---

(90) Ibid, p 27.

(91) Ibid, p 29.

(92) Ibid, p 243.

(93) Ibid, pp 245 e 246.

específicas: estas de máximo desenvolvimento urbano" (94)

Com isso, o trabalho pôde concluir que "os pólos não necessitam localizar-se em cidades industriais, podendo ser instalados em áreas desenvolvidas ou não" (95).

Se em 1952 os urbanistas com seu Plano combatiam o "atraso" de Florianópolis convictos de que a cidade moderna e industrial viria com a instalação de um porto, vinte anos depois, os planejadores estarão convictos de que a cidade, mesmo não se tendo industrializado, poderá ser elevada à condição de pólo integrador do Estado de Santa Catarina.

O texto se preocupa com aqueles que ainda não estariam convencidos e responde à indagação: por que escolher Florianópolis quando Blumenau e Joinville já possuem parques industriais de projeção nacional e que oferecem condições para o dinamismo polarizador?

"A resposta está nas próprias palavras do governador Colombo Machado Salles: a integração do Estado de Santa Catarina." (96)

A conclusão do trabalho é a de que "a polarização que se recomenda não é a do gigantismo industrial. E, antes, a ação contínua do pólo que estimula a E.ede às. indústrias a ele associadas" (97). ( grifo nosso)

O trabalho reconhece, em suas análises, que o parque

---

(94) Ibid, p 246.

(95) Ibid, p 246.

(96) Ibid, p 254.

(97) Ibid, p 254.



industrial catarinense está associado a metrópoles externas ao Estado. Passará, no entanto, a associar-se ao pólo eleito no Estado. Esta passagem ocorrerá porque o governo estadual assim o quer.

Duzentas e sessenta e quatro páginas foram escritas pelos pesquisadores da UFSC, buscando fundamentar uma decisão já tomada pelo governo estadual, presente nos planos do "príncipe", que tinha de encontrar defesa científica. O governo quer assim, assim o será, e os pesquisadores pareciam estar convencidos disso.

O modelo catarinense de desenvolvimento urbano polarizado sucumbirá sem sequer ser implantado, seguindo a falência do sistema de planejamento preconizado em nosso país pelo SERFHAU.

Este modelo, ainda que não tenha sido implantado, teve, como veremos a seguir, grande influência no planejamento urbano de Florianópolis e conseqüências na estrutura urbana da cidade, sobretudo na rede viária como a conhecemos hoje.

## 9. O SEGUNDO PLANO DIRETOR DE FLORIANOPOLIS

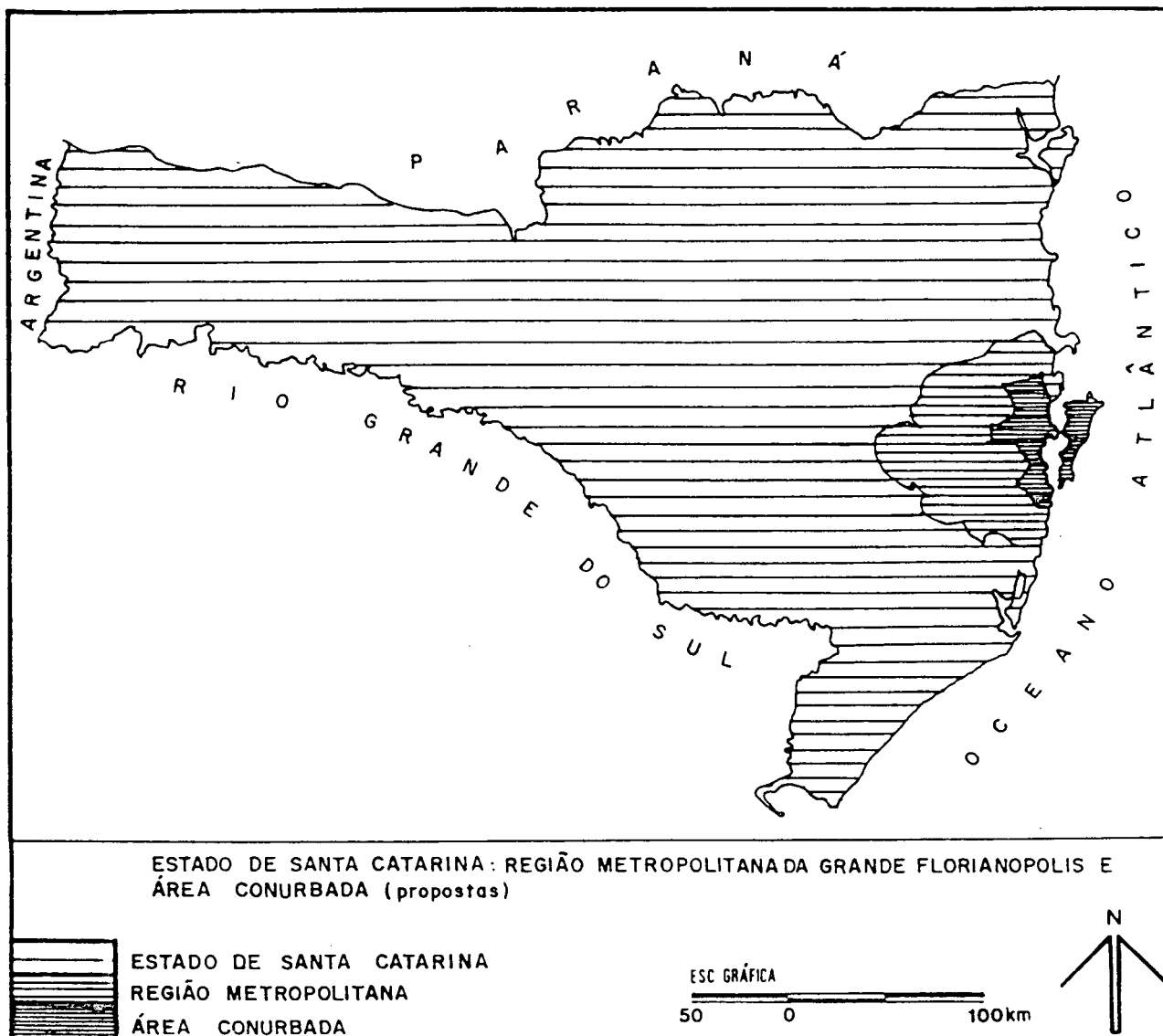
Em 1967, treze anos após a transformação em lei do Plano Diretor elaborado em 1952, iniciavam-se os trabalhos de feitura de novo Plano Diretor para a capital. Desta vez, coube ao CEAU, Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo, órgão da estrutura administrativa de Florianópolis, desenvolver os estudos para o novo Plano Diretor.

Diante das novas orientações em curso no país e em Santa Catarina, da reformulação do Plano Diretor em vigor na época, o objetivo passa a ser o de planejar a região metropolitana.

Se Florianópolis e os municípios vizinhos não tinham conquistado a condição de Região Metropolitana, o processo de urbanização em curso na época, mostrando os primeiros traços de conurbação entre Florianópolis, São José, Biguaçu e Palhoça (figuras 4 e 5), e, sobretudo, o objetivo inscrito no Projeto Catarinense de Desenvolvimento de 1971, de se ter a Região Metropolitana, impunham a necessidade de se conquistar tal condição junto ao governo federal, que tinha a prerrogativa de criá-la. Para isso, era fundamental que se projetasse a região, pois um dos critérios do SERFHAU para selecionar os pedidos de financiamento era o de haver trabalhos de planejamento. Os que estivessem mais adiantados, em termos de planejamento, teriam prioridade na aprovação dos pedidos.

O resultado a que se chegou foi o Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis (PDAMF).

Seguindo-se as orientações do SERFHAU foi constituído o



**FIGURA 5 : ESTADO DE SANTA CATARINA: REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANOPOLIS E ÁREA CONURBADA.**

Fonte: NEC in: RIBEIRO, Claudia Maria Braga. Sobre a Demarcação Territoriais. Dissertação de Mestrado. Florianópolis, 1992

Este órgão deveria, entre outros objetivos, "organizar-se nos padrões preconizados pelo SERFHAU para habilitar a região aos financiamentos do FIPLAN" (98), órgão de financiamento para o planejamento ligado ao Ministério do Interior.

O PDAME abrangia um total de vinte e um municípios: Florianópolis, São José, Biguaçu, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, Aguas Mornas, Paulo Lopes, São Bonifácio, Anitápolis, Rancho Queimado, Angelina, Antônio Carlos, Governador Celso Ramos, Tijucas, Canelinha, São João Batista, Nova Trento, Major Gercino, Leoberto Leal, Garopaba e Alfredo Wagner, (figura 6)

Como estava definido no Projeto Catarinense de Desenvolvimento, o objetivo do plano era "a transformação de Florianópolis em um grande centro urbano, capaz de equilibrar a atração de São Paulo, de Curitiba e de Porto Alegre, polarizando progressivamente o espaço catarinense e catalisando a integração e o desenvolvimento harmônico do estado, tratando este como uma Unidade Autônoma da Federação Brasileira" (99).

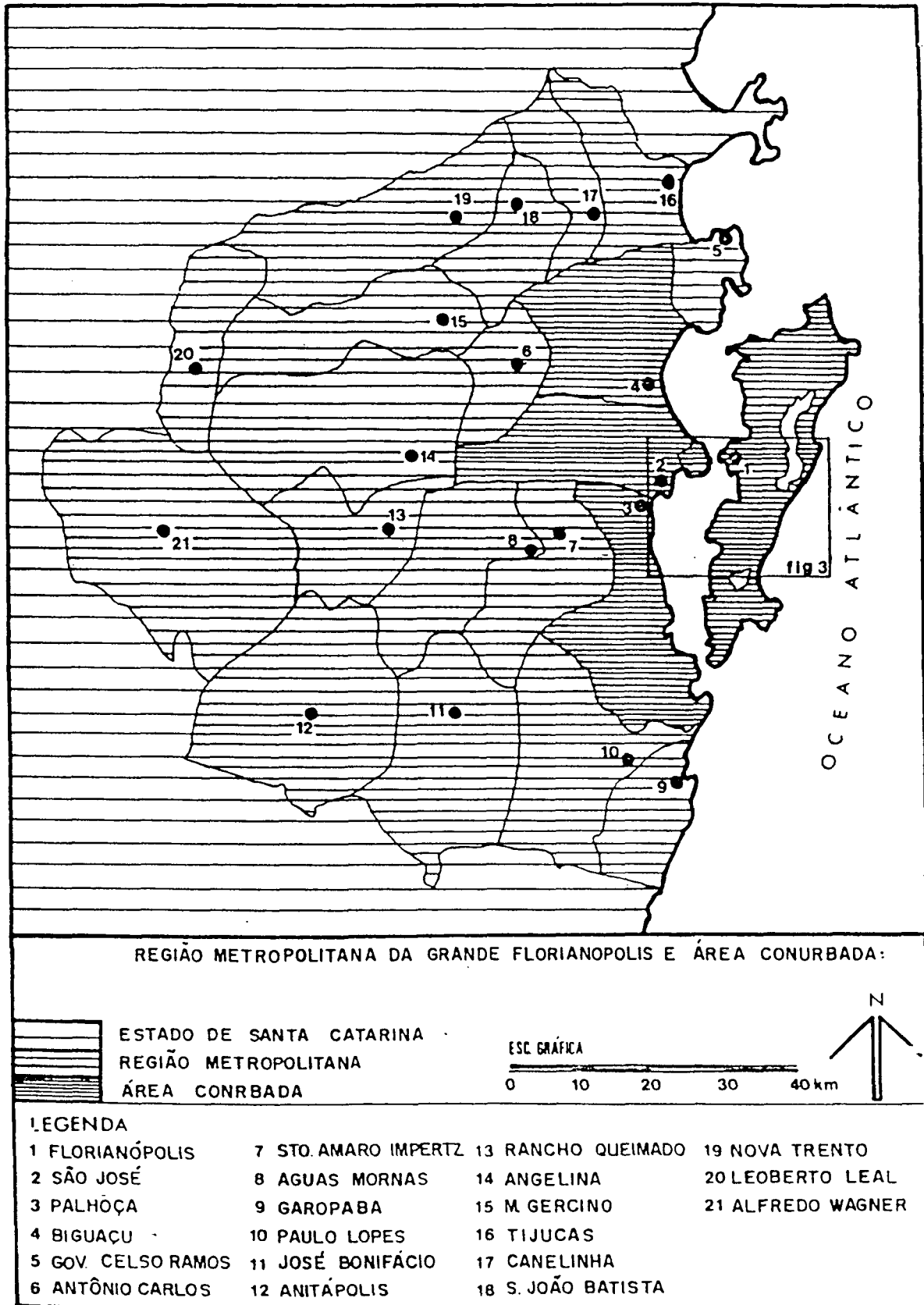
Os trabalhos da época que pudemos estudar são insistentes na idéia de ver o Estado de Santa Catarina como "unidade autônoma" de um país declarado "Federação". Para o ESPLAN, "o futuro do estado de Santa Catarina estará intimamente ligado à capacidade da capital de polarizar a sua integração e o seu desenvolvimento" (100).

---

(98) ESCRITORIO CATARINENSE DE PLANEJAMENTO INTEGRADO, Plano De Desenvolvimento das Metrópolises de Florianópolis. Florianópolis, datilografado, 1971, p 82.

(99) Ibid, p 6.

(100) Ibid, p 7.



**FIGURA 6: REGIAO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANOPOLIS E AREA CONURBADA**

Fonte: RIBEIRO, Claudia. Op. cit

Bucava-se a "autonomia", adaptando-se e subordinando-se aos ditames do governo central autoritário. Vivia-se um período em que sequer o prefeito da capital e o governador eram eleitos. O discurso da autonomia constituiu-se, no entanto, o principal elemento ideológico daquele período em Santa Catarina.

O fato de a capital catarinense não estar entre as nove Regiões Metropolitanas instituídas pelo governo federal, ao passo que as vizinhas Curitiba e Porto Alegre o estavam, impunha uma situação de "inferioridade" dentro do modelo desenvolvimentista da época.

Para a burguesia catarinense, a capital de seu Estado não podia mais permanecer provinciana. Isto já estava presente no Plano Diretor de Florianópolis de 1952 que pretendia transformá-la em uma cidade moderna. A urbanização do país, vinte anos depois, estará muito mais avançada e o modelo que se oporá ao "atraso" será o da metropolização. Queria-se, agora, Florianópolis uma metrópole.

Na sequência metodológica do planejamento da época, o Plano Diretor de Florianópolis deveria aguardar que primeiro se planejasse a região metropolitana para que, posteriormente e em respeito ao planejamento maior, se detalhasse o plano municipal.

Pronto em 1971, incluindo o plano físico englobando Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu, o Plano apresentava um cronograma prevendo sua execução no período de 1972 a 1974.

Tratava-se de conquistar a condição de Região Metropolitana nos termos do artigo 164 da Constituição em vigor. Neste sentido, o ESPLAN chegou a elaborar um convênio a fim de criá-la. Para isso, seriam constituídos um Conselho de

representantes dos Municípios; uma Diretoria Executiva da Área Metropolitana; a Companhia Metropolitana de Desenvolvimento; a Companhia Metropolitana de Serviços Públicos e o Escritório Metropolitano de Planejamento. Esta estrutura seguia o exemplo das que estavam sendo criadas nas regiões metropolitanas de outras capitais.

No município de Florianópolis, o Plano previa a criação de um escritório de planejamento, que teria uma equipe de profissionais integrada ao sistema metropolitano, tendo, em relação ao órgão central, uma subordinação linear.

Em que pese todos os esforços de articulação com o SERFHAU, a obtenção de financiamentos não logrou êxito. A Prefeitura Municipal de Florianópolis financiou todo o projeto que, finalmente, sem que se perdesse o objetivo da capital ser pólo metropolitano, aprovou-se, em 1976, apenas o Plano Diretor de Florianópolis.

Esta aprovação deu-se pela Câmara Municipal (Lei 1440/76), com algumas alterações. A principal alteração feita pela Câmara foi excluir de sua abrangência as áreas pertencentes aos municípios vizinhos, enquanto que a definição das disposições relativas à criação de um Centro Metropolitano foi remetida para leis complementares.

## 10. ALGUNS ASPECTOS DO PLANO IDEALIZADO PELO ESPLAN

A origem da lei 1440/76, conforme o relatado, faz com que não possamos compreender o Plano Diretor de Florianópolis desvinculado da idéia de metropolização.

A semelhança da análise feita pelos urbanistas em 1952 que denunciavam os elementos de "atraso" da cidade, opondo a isso a idéia de cidade moderna e industrializada, o plano do ESPLAN, mais audacioso em suas proposições, em virtude do lugar reservado à capital no Projeto Catarinense de Desenvolvimento, atacará a "esclerose urbana" que sofria a cidade (101). "Por isso, desde o estudo preliminar destacou-se o pensamento de vetar qualquer solução urbanística para Florianópolis que implicasse em injeção de novos fluxos no centro tradicional, ou melhor, em toda a península urbanizada da zona insular" (102).

Os técnicos adotaram para a análise a classificação das informações levantadas em "deficiências" e "potencialidades". Esta classificação deu-se em função dos objetivos primeiros do Plano. Vejamos os exemplos mais importantes:

Na primeira classificação, "deficiências", encontram-se os problemas a serem enfrentados:

- Áreas urbanas em expansão desordenada para as encostas dos morros (favelas);
- Crescimento desordenado na zona continental em conurbação com São José, Palhoça e Biguaçu;

---

(101) Ibid, pp 123 e 124.

(102) Ibid. p 124.



- Concentração de equipamentos na zona insular, gerando grande fluxo na ponte Hercílio Luz (31.000 veículos/dia) e o perigo de seu desabamento;

- Impossibilidade de aumento de tráfego na ponte e nas vias de acesso;

- Sistema viário desvinculado das necessidades de circulação e a iminência de seu colapso;

- Isolamento da cidade do resto do país, quer no setor de transportes quer no de comunicações.

Estas "deficiências" foram definidas como tais, tendo-se como referência o objetivo de grande centro metropolitano. Concretamente, diagnosticava-se uma estrutura urbana incompatível com a nova função que a capital deveria exercer. Mais que objetivo, a transformação da cidade em pólo de desenvolvimento tornou-se potencialidade. Entre as "potencialidades" encontramos:

- Confiabilidade no dinamismo da vida urbana da cidade, indicada pelo aumento de fluxo de veículos na ponte Hercílio Luz;

- A construção do centro metropolitano;

- Condição de pólo de integração estadual consagrada pelo Projeto Catarinense de Desenvolvimento;

- Entroncamento do sistema rodoviário federal (BR 282 e BR 101) e centro de gravidade de possível sistema integrado, reunindo o mar, rodovias e ferrovias.

O congestionamento na Ponte é, ao mesmo tempo, deficiência e potencialidade. Concretamente, o aumento do número de veículos é tido como positivo, expressão de modernidade, de dinamismo na via da metropolização, negativo é o sistema viário

existente, incompatível com as perspectivas metropolitanas, "potencialidade" pelo fato estar no projeto do governo estadual.

E o ESPLAN pode concluir que:

"Estes fatores nos animam a afirmar que a capital poderá, daqui a alguns anos, quando deverão estar concluídos a nova ponte, os aterros e, talvez, o sistema viário urbano, ultrapassar o nível de 300 mil habitantes.

Dai em diante, a industrialização poderá ser uma consequência do mercado consumidor, necessitando da intervenção do planejamento apenas para a racionalização e suporte técnico-científico." (103)

As conclusões a que chegam os técnicos do ESPLAN são as de que o partido e proposições, "parece, anularão os fatores adversos e criarão condições de desenvolvimento da cidade com um mínimo de recursos e em adequação perfeita com os objetivos faderaias estaduais & da área metropolitana na região" (104). (grifos nossos ).

As premissas do plano estão voltadas para o estabelecimento de cidade moderna e as linhas gerais definidas apontam para uma expansão urbana de Palhoça a Biguaçu no entorno da BR 101, um espaço de integração a ser materializado pela via expressa A, que liga a BR 101 à cabeceira da futura nova ponte, e uma área de "expansão programada" na costa leste da ilha, incluindo a planície da Ressacada. (105)

A obra prioritária de todo o Plano ficou sendo a nova

---

(103) Ibid, p 136.

(104) Ibid, p 143.

(105) Ibid, p 143.

ponte. (106)

O sistema viário é um dos elementos prioritários dentro da perspectiva de expansão proposta e nele o eixo viário básico seria constituído pela via expressa A, a nova ligação ilha continente, e o túnel do Penhasco ligando o Centro tradicional ao Saco dos Limões, Universidade, Aeroporto e Costa Leste.

Os aterros são definidos com os objetivos de permitirem a expansão do centro e a implantação do sistema viário.

O centro metropolitano deveria ser construído em ambas as cabeceiras da nova ponte.

Previam-se, ainda, projetos especiais para três novas zonas urbanas: as áreas próximas à BR 101, o Morro da Cruz e a faixa litorânea entre a Barra da Lagoa e o Morro das Pedras.

Esperava-se do governo estadual o controle sobre a área conurbada e a construção do porto em Anható-Mirim.

As obras implantadas mais significativas do Plano Diretor idealizado pelo ESPLAN foram a nova ponte, os aterros e o sistema viário que facilitaram os acessos ao centro e direcionaram a expansão urbana. Estas obras permitiram o adensamento de diversos bairros no continente e até mesmo nos municípios vizinhos. Na ilha, a expansão acompanhou a via expressa do contorno em direção à Trindade.

O sistema viário, no entanto, não foi totalmente implantado, particularmente a ligação com o sul da ilha que permanece servido pelas antigas estradas de pista única e estreitas.

---

(106) Ibid; p 144.

As diferenciações existentes ainda hoje no sistema viário se fazem sentir nas diferenças dos valores imobiliários entre o norte e o sul da ilha, tanto nos bairros próximos ao centro como nas regiões balneárias.

O processo de crescimento urbano fora acelerado durante o período compreendido entre o início da feitura do plano, 1967, e sua aprovação, 1976. Isto deu-se de tal sorte que, transformado em lei, o novo plano já fosse considerado desatualizado.

Em que pesem as pretensões metropolitanas, a área abarcada pelo Plano era pouco maior que a do Plano de 1952, sobretudo na Ilha, com diversos bairros não sendo incluídos. Ao mesmo tempo, a regulamentação do uso do solo, as exigências de gabarito, taxas de ocupação e outros instrumentos não correspondiam às exigências do capital incorporador imobiliário local, em franca expansão na época.

Da aprovação da lei 1440 em 1976 até hoje, a Câmara dos Vereadores aprovou inúmeras leis tratando de áreas não contempladas na legislação de 1976 ou de alterações no Plano Diretor, de tal sorte que atualmente está em vigor um conjunto de leis tão numeroso que se torna difícil a compreensão do que vale para cada pedaço da cidade.

Desde 1976, fala-se da necessidade de um novo Plano que, em que pesem as diversas tentativas de elaborá-lo e aprová-lo, ainda não passou de idéia, sobre o que trataremos mais adiante.

## 11. ORIGENS E FALÊNCIA DO MODELO DE PLANEJAMENTO DO SERFHAU

Quando, em 1976, o Plano Diretor é aprovado pela Câmara dos Vereadores de Florianópolis, já se iniciava, no país, seja nos meios de pesquisa, seja entre os técnicos dos próprios órgãos de planejamento criados no período, uma revisão crítica do modelo de planejamento urbano em vigor.

E nossa compreensão que o Planejamento Urbano foi, efetivamente, introduzido no país nos primeiros anos do regime militar. É importante, para melhor análise do modelo adotado, observarmos as inflexões que ocorrem, a partir de 1964, no papel do Estado enquanto promotor dos meios de consumo coletivo e as consequências de um modelo de planejamento em que as esferas de decisão vão se colocar em patamares hierárquicos superiores aos que se encontram os órgãos de planejamento urbanos municipais ou metropolitanos.

As primeiras reações ao modelo de planejamento do SERFHAU irão referir-se exatamente ao problema da questão decisória. Isto impulsionará, como veremos mais adiante, formulações de modelos de planejamento urbano com os títulos de "democrático", "participativo", no curso dos acontecimentos políticos de busca da democratização do país, desde a segunda metade da década de 70.

O planejamento urbano é uma preocupação anterior ao golpe de 1964, período em que se começou a esboçar a questão da política urbana diante das demandas que o processo de urbanização apresentava e não resolvido pelos planos urbanísticos de escala municipal.

Foram os problemas habitacionais que, mais diretamente, motivaram a busca de soluções e que, durante todo o período de populismo, não encontraram qualquer solução mais abrangente. As medidas adotadas tinham efeitos simbólicos diante do agravamento do déficit habitacional. Em 1946, através do Decreto-Lei 9.218 do Presidente Dutra, foi criada a Fundação da Casa Popular. No governo Janio Quadros, em 1961, foi constituído o Conselho Nacional de Planejamento de Habitação Popular.

No período populista, a habitação popular é tratada enquanto problema de bem-estar social e não como um bem a ser cobrado de seus usuários a preçoB de mercado. Os investimentos em habitação deveriam ser feitos sob a forma de doações ou subsídios sem qualquer retorno direto.

A escassez de recursos financeiros para estes programas e os critérios clientelísticos para a escolha dos usuários deixavam sem solução o problema que, por sua vez, só se agravava. Já se tinha a idéia de que teriam de ser enfrentados os problemas correlatos à habitação como saneamento, transportes, técnicaB construtivas etc. No início dos anos 60, começa-se a ver a necessidade de um planejamento mais abrangente e de reformas institucionais de longo alcance.

No quadro das reformaB de base propugnadas ( agrária, bancária ), surge o tema "reforma urbana" que reclama a interferência do governo nos mecanismos de mercado imobiliário urbano.

Teve importância significativa o seminário que se realizou, em 1963, no Hotel Quitandinha (Petrópolis), que reuniu

diversas entidades, dentre elas o Instituto de Arquitetos do Brasil. Em suas conclusões aparece a proposta de reforma urbana que deveria ser executada pelo governo.

No Plano Trienal do governo Goulart, elaborado por Celso Furtado, a reforma urbana aparece como um de seus objetivos.

O tema foi mobilizante até o golpe de 1964 e, como de resto, das diversas reformas, a urbana não encontrou qualquer solução. Os militares tomam o poder tendo que dar resposta aos problemas urbanos. No entanto, o fazem exatamente com o objetivo de eliminar os traços populistas do Estado.

O modelo populista exigia políticas clientelísticas e de concessões às massas populares, sobretudo as urbanas, "para manter bem lubrificada a máquina política urbana" (107).

Antônio O. Cintra destaca nas diferenças entre o populismo e o regime militar os aspectos referentes à distribuição da renda nacional. Se as políticas clientelísticas eram, ao menos na aparência, redistributivas, o regime militar utilizará, com frequência, a analogia do bolo que deve crescer antes de ser distribuído (108) e cita Roberto Campos que, com clareza, expressa as novas orientações de uma ideologia fundamentada na supremacia da racionalidade técnica sobre os componentes políticos, justificando o modelo político ditatorial.

---

(107) CINTRA, Antônio Otávio, "Planejando as Cidades: Política ou Não Política" in: CINTRA, A. O. e HADDAD, P. R. (org). Dilemas do Planejamento. Q. Urbano e Regional no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1978, p 191.

(108) Ibid, p 193.

"as que são importantes devem ser  
 desideologizadas e despolitizadas por Berem  
 suscetíveis de tratamento técnico e  
 racional." (109)

O novo modelo, baseado na idéia de que as despesas governamentais deveriam ser reduzidas para evitar o déficit orçamentário, considerado fator inflacionário, vai tratar os bens públicos à semelhança dos bens privados. "Já não serão mais financiados com recursos tributários, mas deverão ser prestados contra pagamento de preços realistas" (110).

A habitação, então, terá este tratamento. Deverá ser paga pelo usuário, como de reBto, água, luz, transporte, etc. Roberto Campos explica:

"A solução do problema pela casa própria contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem." (111)

O governo busca novos mecanismos de captação de recursos e o faz com a criação dos chamados fundos sociais (FGTS, PIS-PASEP) e os títulos do Tesouro com correção monetária (ORTN e LTN) que, aliados à reforma Tributária de 1966, permitirão um novo e mais amplo esquema de financiamento do Estado.

Com estes recursos é permitido um rápido processo de empresariamento do Estado. "De fato, a década de 70 foi marcada não apenas pelo crescimento realmente espetacular de algumas

(109) CAMPOS, Roberto citado em CINTRA, op cit. p 194.

(110) Ibid, p 197.

(111) CAMPOS, Roberto citado em CINTRA, op. cit. p 198.



empresas do setor público, como foram criadas mais empresas governamentais (60% do total) do que no curso dos 60 anos precedentes" (112).

O BNH é criado em 1964 pela lei 4.380 que institui a correção monetária em contratos imobiliários de interesse social e cria o Sistema Financeiro da Habitação.

Como banco e responsável por administrar os altos volumes financeiros do FGTS, o BNH, que iniciou suas atividades voltadas para o financiamento de moradias populares, vai, rapidamente, desviando-se de seus objetivos iniciais moldando-se, cada vez mais, como os bancos privados, a objetivos lucrativos.

Se o conjunto dos bens públicos passa a ser pago pelos usuários, o BNH vai ampliando a sua área de atuação para o financiamento de obras de infraestrutura urbana, materiais de construção, planejamento urbano e transforma-se, segundo um de seus ex-vice-presidentes, Rubens Vaz da Costa, em um "banco de desenvolvimento urbano" (113).

O próprio SERFHAU, expressando a visão dos governantes da época de que os problemas habitacionais devem ser tratados numa política mais abrangente, é instituído pela mesma lei que cria o BNH.

Originalmente, o BNH fora concebido como subordinado ao SERFHAU, órgão normativo, de planejamento e pesquisa, uma vez que o Banco seria responsável apenas por um programa setorial. O

---

(112) PIQUET, Rosélia P. S. Os Marcos da Intervenção do Estado no Urbano. Rio de Janeiro, mimeo, p 53.

(113) DA COSTA, Rubens Vaz. citado em CINTRA, op. cit.

projeto, entretanto, foi reformulado para livrar o BNH do controle do SERFHAU. Segundo Cintra, "este não pode recuperar-se do golpe mortal, apesar da aparência saudável dos anos seguintes" (114).

O modelo de planejamento, como vimos, é altamente centralizado. Mas, até mesmo o órgão central é desprovido de poder, sobretudo no que diz respeito à definição da destinação de financiamentos. Seus esforços, ainda na visão de Cintra, "para atingir os objetivos que legalmente lhe foram atribuídos estavam condenados ao fracasso" (115).

Segundo Luis Carlos Costa, o planejamento levado a cabo sob a orientação do SERFHAU constituiu-se em "mero exercício ideológico impotente ante aos problemas sócio-econômicos (...), uma atividade de gabinete desvinculada da prática administrativa concreta..." (116) e, ainda, "uma sofisticação formal do pragmatismo vulgar, aplicado ao que é possível ser imediatamente implementado, ainda que irrelevante face aos problemas urbanos mais graves" (117). Para Cintra "os planos seriam adornos de estantes" (118).

O Planejamento Urbano entraria no Brasil pelas mãos do regime militar condenado, segundo os autores citados, ao

---

(114) CINTRA, op. cit. p 204.

(115) Ibid, p 208.

(116) COSTA, Luis Carlos. "Aspectos político-administrativos do Planejamento Urbano" in: TOLEDO, Ana H. P. e CAVALCANTE, Marli (org). Planejamento Urbano em Debate. São Paulo, Cortez e Moraes, 1978, p 80.

(117) Ibid, p 80.

(118) CINTRA, op. cit. p 209.

fracasso.

O regime de 64 não negou a necessidade das reformas, mas deu-lhes orientação diferente da pretendida pelos líderes do populismo, de forma a possibilitar um novo patamar da acumulação capitalista.

Os chamados problemas urbanos não mais podiam ser tratados como mera responsabilidade do Estado em promover os bens de consumo coletivo. Tais problemas, sob o ponto de vista do capital, seriam falsos porquanto não se tornassem demandas em mercado. O BNH, por exemplo, propiciou amplo mercado para a dinamização da indústria da construção civil.

O órgão central de planejamento habitacional e urbano, o SERFHAU, fossem quais fossem seus instrumentais técnicos, não poderia ter, sob sua subordinação, o sistema financeiro da habitação.

Ao contrário, a ele deveria se submeter e o SERFHAU foi se reduzindo a agenciador intermediário entre as municipalidades e o BNH, quando estas se tornam mutuárias do sistema financeiro da habitação pelos contratos de obras de infra-estrutura e planejamento urbano. O SERFHAU vai, ainda, ser agenciador na contratação de empresas privadas de consultoria e planejamento.

Se se comparar os recursos do BNH alocados especificamente para desenvolvimento urbano e os destinados ao financiamento de edificações privadas, cada vez mais para camadas da população de renda elevada, verifica-se que os primeiros são bem inferiores. (119).

---

(119) PIQUET, op. cit. p 56.

Os incrementos estatais em favor dos agentes privados construtores do espaço urbano foram extremamente superiores que os destinados aos órgãos públicos para promoverem planos de regulamentação do uso do solo e produção de bens de consumo coletivo.

Isto aparece de forma clara em Florianópolis durante o período compreendido entre a elaboração do Plano Diretor, sua tramitação e sua transformação na lei 1440 em 1976. Enquanto se buscava o financiamento para o Plano Diretor da Região Metropolitana que jamais se concretizou, o Sistema Financeiro da Habitação patrocinou o mais acelerado crescimento urbano da região através do financiamento da construção de imóveis privados.

Era preciso fazer o bolo crescer e, ainda nas palavras de Roberto Campos e Simonsen:

"O importante, porém, é que diante desses debates, o Governo firmou-se na filosofia produtivista, recusando-se a promover a melhoria da distribuição de renda por medidas de prodigalidade salarial, ou quaisquer outras que pudessem comprometer o futuro crescimento da economia. O problema distributivo evidentemente preocupa o Governo, mas o elenco de providências tomadas nesse sentido procura solucionar o problema a médio e longo prazos. Bem comprometer a taxa de poupança e as possibilidades de crescimento." (120)

O modelo desenvolvimentista da época é, portanto, altamente excludente.

O que nos interessa salientar do discurso que se

---

(120) SIMONSEN, M. H, e CAMPOS, R. O. A História da Economia Brasileira. Rio de Janeiro, Livraria José Olímpio Editora, 1974, pp 20 e 21.

utilizava naquele período é esta componente de apresentar as medidas do presente como necessárias para um futuro melhor, que só pode se apresentar no campo da racionalidade. Esta componente se fará presente no discurso do planejamento integrado, incluindo-se os trabalhos elaborados em Santa Catarina que defendiam a proposição do Pólo irradiador de desenvolvimento.

Em se tratando de um período em que os modelos de desenvolvimento e de gestão do Estado se opunham aos modelos anteriores, que se pretendia dizê-los revolucionários, como assim se auto intitulava o próprio regime ditatorial, o planejamento passa a ocupar lugar de destaque. E ele que pode, com sua racionalidade, apresentar as medidas antipopulares como parte da construção de um mundo futuro melhor. Por isso, sua relevância no período ditatorial. Passam-se quase trinta anos. Muita coisa mudou, mas o bolo continua não sendo dividido.

Os autores aqui citados, CINTRA, COSTA, PIQUET fazem parte de uma geração de pesquisadores brasileiros que participaram, na segunda metade da década de 70 e início da de 80, da crítica ao modelo de planejamento tecnocrático influenciados por, entre outros, autores marxistas como Topalov, Castells, Lojkine e brasileiros como Caio Prado Junior, através de um rico processo de debate.

Este registro é importante porque este debate resultou na crítica da visão propugnada, no período pré 64, que definia o Brasil como semifeudal, caracterizando aquele período como de populismo. Abriu o terreno para o desenvolvimento de inúmeros estudos que passaram a abordar os fenômenos urbanos compreendendo a cidade enquanto arena em que interesses conflitantes se

enfrentam.

O debate acompanha as lutas democráticas em curso no país e permite o surgimento de um modelo apresentado como a panacéia do planejamento - a participação popular. Isto também se fará presente em Florianópolis.

12. POS 1976, O NOVO PLANO QUE NUNCA SE CONCRETIZA: A PARTICIPADO POPULAR QUE TAMBEM NAO.

Criado através da Lei Municipal número 1494, de 24 de março de 1977, o Instituto do Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), passou a ter como uma de suas tarefas definidas na lei "elaborar e encaminhar ao Prefeito Municipal estudos para a implantação e atualização do Plano Diretor de Florianópolis" (121).

Em 1982, o IPUF apresentou uma proposta de substituição da lei 1440/76, abrangendo todo o distrito sede. Sua aprovação, no entanto, excluiu a área central e o continente. Assim, a lei 1815/82 ficou restrita aos bairros periféricos ao centro: Trindade, Pantanal, Córrego Grande, Itacorubi, Saco Grande, Saco dos Limões e Costeira do Pirajubaé. (122)

Em 1985, é aprovada a lei 2193/85, Plano Diretor dos Balneários e, somente em 1988, o IPUF consegue apresentar nova proposta de substituição da lei 1440/76 e demais leis já aprovadas e que compunham o conjunto de normas reguladoras do uso do solo urbano. Remetida para a Câmara doB Vereadores, a proposta teve sua tramitação até janeiro de 1989. Com a mudança do prefeito, ela foi retirada da Câmara para nova revisão. Em junho

---

(121) CORDIOLI, Salésio. O Instituto da Planejamento Urbano de Florianópolis = IPI3E; um estudo da caso da institucionalização organizacional. Porto Alegre, Dissertação de Mestrado, 1984, p 66.

(122) PEREIRA, Elson Manoel. Gestão do Estaco Urbano: Um estudo da caso das áreas Central a Continental da Florianópolis. Florianópolis, Dissertação de Mestrado, 1992, pp 101 e 102.

daquele ano, reexaminada, a proposta é novamente remetida à Câmara e, até o momento da realização desta pesquisa, ainda não foi votada.

Com a quantidade de leis referentes ao uso do solo aprovadas desde 1976, não existe um Plano que dê unidade ao desenvolvimento urbano.

O debate sobre o Plano Diretor, que tem mobilizado diversos segmentos da sociedade florianopolitana, prossegue sem que se possa prever seus desenlaces, ainda que algumas tendências estejam presentes e que abordaremos no próximo capítulo.

O IPUF, em 1977, expressando o que já se começava a preconizar no país, no final da década de 70, fruto da crítica ao modelo do SERFHAU, apresenta que "os objetivos a serem alcançados através deste plano são, pois, aqueles que contribuam para melhorar a situação caótica apontada anteriormente, eliminando as deficiências encontradas através de um Bro.oaa&Q de participação comunitária que respeite as condicionantes de ordem sócio-cultural que tipificam a cidade e que aproveite ao máximo as potencialidades pré-existentes" (123).

A "participação comunitária" surge como principal paradigma do planejamento urbano em reação ao centralismo tecnocrático do modelo introduzido pela ditadura. Os órgãos de planejamento, no entanto, não definem como se daria esta participação.

O problema da participação comunitária é político e

---

(123) INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS. Proposta Ús. Plano Diretor para Florianópolis. Florianópolis, datilografado, 1977, p 4.



definido em função da força que tem cada segmento social que compõe a comunidade.■

Pesquisa realizada por Elson Manoel Pereira e apresentada em Dissertação de Mestrado no curso de Administração da UFSC mostra, com clareza como que, ao longo dos últimos anos, tem-se dado, em Florianópolis, a participação da comunidade no planejamento.

A pesquisa mostra que o setor empresarial da construção civil tem tido participação garantida em todos os estágios de elaboração e aprovação de leis. Registra, citando várias leis, que a maior parte das modificações ocorridas na lei 1440 é produto do "lobby" privado na Câmara dos Vereadores.

Quando em 1988, coincidindo com a aprovação pela Constituinte do capítulo na nova Constituição intitulado Política Urbana fruto de emenda popular, realizava-se o debate sobre a proposta de Plano Diretor apresentada pelo IPUF e, em artigo publicado no jornal O Estado, o professor Lino Peres destaca:

"Os atuais mecanismos decisórios institucionais não mais podem acompanhar a dinâmica dos problemas urbanos contemporâneos. Continuam reproduzindo velhas estruturas de poder, vícios de administração, tanto do período militar como dos regimes políticos anteriores, fundados no clientelismo, populismo e corrupção.

O exemplo disso é a atual discussão sobre o Plano Diretor da cidade de Florianópolis. De caráter "consultivo" mas que reafirma as instâncias e formas tradicionais, o novo Plano Diretor encaminhado à Câmara Municipal, de certa forma anuncia como poderá ser a discussão sobre a questão urbana se não houver um amplo processo de mobilização popular. (...)

Apesar da boa intenção dos técnicos de querer abrir espaços à opinião pública, o encaminhamento da discussão do Plano Diretor está-nos mostrando na prática a repetição dos

mecanismos tecnocráticos de decisão. Por exemplo, a "comunidade" (como se costuma dizer, indiferenciando os agentes privados da população, como um universo sem cor, igual) de fato está opinando no processo pós elaboração do plano, quando este processo é na verdade, puramente consultivo, pois já vem precedido de uma formulação técnica (na verdade política) dos ordenamentos urbanos." (124)

Utopia e Ideologia, como vimos no capítulo 4, caminham juntas. A característica principal dos planos estudados é a do discurso da modernidade expressa através de modelos desenvolvimentistas pretensamente científicos e que jamais se concretizaram em suas propostas principais.

A colocação em prática de formas, sejam quais forem, de participação popular como paradigma principal do planejamento urbano, não pode ser vista como panacéia. Sob o ponto de vista técnico e científico, à luz de nosso problema de pesquisa, esta quebtão abre, ou reabre, as portas para nossa reflexão sobre os demais paradigmas que têm sustentado os trabalhos que buscam ser científicos.

i Por exemplo, o IPUF, na citação que apresentamos, fala de "processo de participação comunitária que respeite as condicionantes de ordem sócio cultural que tipificam a cidade e que aproveite ao máximo as potencialidades pré-existentes". (grifos nossos)

<sup>□□^</sup>  
i O apego ao modelo pré estabelecido é muito forte. No caso, os técnicos pretendem combinar a participação popular com o modelo de análise adotado pelo órgão que enquadra a realidade

---

(124) PERES, Lino B. "A Questão Urbana Vista Após a Constituinte" in: O ESTADO. Florianópolis, 11 de setembro de 1988.

urbana em "condicionantes", "deficiências" e "potencialidades" e que pretende um domínio pleno sobre a cidade. É mantida a idéia de tornar a cidade ordenada, eficiente e eficaz, para que os benefícios da sociedade moderna se estendam a todos.

Isto não ocorre. O casamento da participação popular com os modelos pré-existentes contribuirá para manter ocultas as reais relações existentes na sociedade, na produção e apropriação do espaço urbano e manter o mito do "bem estar", da "harmonia" e do "progresso" da sociedade industrial.

A não aprovação de novo plano diretor proposto há mais de dez anos, com a Câmara de Vereadores introduzindo emendas às leis originais de uso do solo ou, simplesmente, criando uma série de leis isoladas, tem gerado um quadro complicado e de difícil interpretação para quem pretenda saber quais as leis que realmente valem para cada localidade.

Soma-se a isso a divisão organizativa da prefeitura em que as propostas-de-lei são geradas em um órgão, o IPUF, e os projetos de construção aprovados em outro, a SUSP, Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos. Sendo que diversas leis têm tido origem na própria Câmara.

Esta situação "caótica" tem favorecido diretamente os empresários e proprietários de terra. A participação das classes dominantes tem-se dado em diversos níveis. Na elaboração dos planos, sempre houve negociação do órgão de planejamento, sobretudo com o Sindicato da Construção Civil. A Câmara dos Vereadores, composta, em sua maioria, por representantes destas classes, tem aprovado inúmeras leis que as favorecem. Dos prefeitos também têm emanado projetos-de-lei e decretos propostos

diretamente por estas classes. E quando as obras encontram-se irregulares, ilegais, conseguem a aprovação de leis concedendo a legalização. São exemplos:

a) A área que pertencia ao Santa Catarina Country Club, localizada no bairro da Agrônômica, com frente para a Rua Rui Barbosa e fundo para a Avenida do Contorno Norte, foi adquirida por incorporadores. A área fora tombada em 1979 pelo patrimônio histórico municipal, através do decreto 45/79. Através do decreto 041/90 do prefeito municipal ela recebeu uma divisão em duas partes:

Area A: (3186 metros quadrados) "permanecerá inalterada, sendo preservados o prédio e o verde adjacentes e a Area B: (3204 metros quadrados) poderá ter qualquer dos usos previstos para a zona no plano diretor da cidade".

b) A lei número 2433/86 fixou normas referentes à construção de Shopping Centers, em áreas de alta ocupação demográfica e em lotes urbanos, criando incentivos tais como: permissão para construí-los em áreas anteriormente proibidas; permissão para a utilização de maiores taxas de ocupação de terreno; remeteu a construção de Shopping Centers à legislação de 1974, ao artigo que trata sobre edificações para uso exclusivo de abrigo de automóveis; permissão para utilização de equipamentos mecânicos e meios artificiais para iluminação e ventilação dos compartimentos, suprimindo a exigência de iluminação e ventilação naturais.

A área do antigo estádio do Avai. F. C., situada entre as ruas Bocaiuva, Altamiro Guimarães e Avenida Mauro Ramos, na qual está sendo construído o Beira Mar Shopping Center, fora

designada como área verde pela lei 1515/77.

c) Esta mesma lei havia designado também como área verde a Ponta do Coral, que pertencera ao Abrigo de Menores e foi vendida pelo governo estadual para o empresário Realdo Guglielmi, para ali construir um hotel.

A lei 2090/84 passou a permitir a construção de edifícios de 18 pavimentos, na Via de Contorno Norte, que se destinassem a abrigar hotel de cinco estrelas. A lei 3213/89 determina, em seu artigo primeiro, a alteração da área da Ponta do Coral de Verde para ATE, Area Turística Exclusiva.

d) A lei 1610/78, de 27/09/78, atendendo também a interesses empresariais, autorizou a legalização de construções irregulares, "clandestinas", concluídas ou em fase de construção, na data de entrada em vigor da lei, dando um prazo de 120 dias para que fossem efetuadas as legalizações. A lei 1639/79, de 21/02/79, prorrogou, em mais 45 dias este prazo.

A lei 2345/85, de 13/12/85, de mesmo teor das anteriores, concedeu prazo de 180 dias para as legalizações. Em 22/11/88, a mesma lei foi reeditada sob o número 3121/88.

Em 19/12/89, com o mesmo teor das anteriores, foi aprovada a lei 3322/89 que, no entanto, foi a primeira a prever multa a ser paga pelo infrator, no ato da legalização. (125)

^Esta participação do Estado, atendendo diretamente os interesses dos investidores particulares e demonstrando uma maleabilidade diante da aparente rigidez do planejamento e das

---

(125) Sobre estas e outras leis beneficiadoras das classes dominantes em Florianópolis, ver PEREIRA, Elson M. op. cit. pp 119 a 133.

leis, como que uma irracionalidade frente à racionalidade dos planos, bastante comum em Florianópolis, não lhe é particular, tampouco "disfuncional", se se tomar como referência o desenvolvimentismo norteador dos planos estudados que defenderiam os interesse, de classe . logo praço!

Baseados em diversos autores, dentre eles Lojkine (126), podemos afirmar que as aparentes contradições na ação do estado capitalista como as apontadas acima lhe são próprias.

Arriscaríamos-nos, entretanto, a propor que esta "desordem", envolvendo a legislação e o planejamento urbano, expressa uma inflexão na história, na qual o planejamento entrou em crise, acentuando as ações fragmentadas do Estado em favor de interesses cada vez mais individuais.

Se a análise dos planos diretores de Florianópolis pode ser feita à luz da contextualização histórica e dos paradigmas do urbanismo e do planejamento urbano, consideramos que devemos buscar uma contextualização que indique as tendências contemporâneas que influenciam a ação do Estado e das classes sociais no meio urbano florianopolitano.

---

(126) LOJKINE, Jean. O Estado Capitalista e a Questão Urbana. São Paulo, Martins Fontes, 1981.

### 13. MODERNIDADE E POS-MODERNIDADE EM FLORIANOPOLIS.

#### 13.1. Considerações preliminares: . . . . .

Os dois planos diretores de Florianópolis, o de 1952 e o de 1976, estudados neste trabalho, seguiam orientações que foram características dos modelos fordista de acumulação e Keynesiano de Estado, ao longo dos anos, desde o final da segunda guerra mundial até o início dos anos 70 (127). A política econômica mundial desenvolvimentista implicava uma generalização de concentrações geográficas de capital fixo industrial e de um Estado responsável por considerável parte da reprodução da força-de-trabalho, o Estado do "bem-estar", e do fornecimento de infraestrutura para os parques industriais e a circulação de mercadorias.

A passagem destes modelos para os de acumulação flexível e do Estado "mínimo" tem origem na recessão do início da década de 70, que levou a burguesia a buscar meios para diminuir o tempo "de giro" do capital, a lhe assegurar velocidade na obtenção de lucros que os modelos anteriores não mais lhe garantiam.

Chaui assim apresenta esta passagem:

"Ao modelo fordista, a economia responde com a terceirização, a desregulamentação, o predomínio do capital financeiro, a dispersão e fragmentação da produção e a centralização/velocidade da informação e à velocidade das mudanças tecnológicas. Ao modelo Keynesiano do Estado do bem-estar, a política neoliberal responde com a idéia do Estado mínimo, a desregulação do mercado, a competitividade e a privatização da esfera

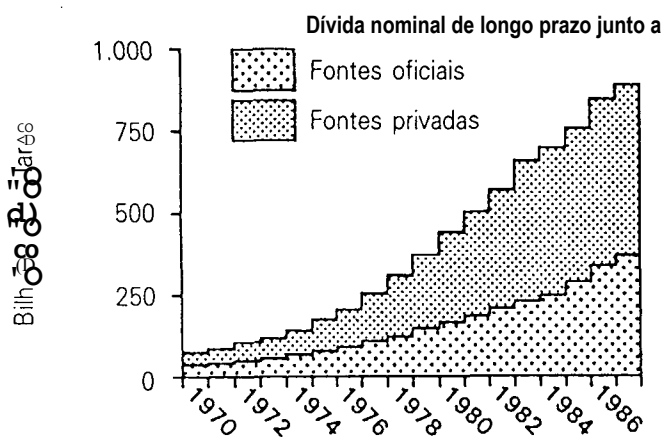
---

(127) Ver HARVEY, op. cit. p 131.

pública" (128)

As classes dominantes e o Estado brasileiro não passariam à margem destas mudanças. O quadro que apresentámos na figura 1, p 4, que mostra a divisão do orçamento da união proposta para 1993, não deve diferir muito de outros países, inclusive desenvolvidos como os Estados Unidos. A ampliação das percentagens dos orçamentos dos Estados referentes às rolagens das dívidas corresponde ao "predomínio do capital financeiro" (Chauí) na economia mundial. "A acumulação flexível evidentemente procura o capital financeiro como poder coordenador mais do que o fordismo o fazia" (129).

O gráfico abaixo, figura 7, mostra o crescimento das dívidas dos países menos desenvolvidos junto a fontes oficiais e privadas.



Crescimento da dívida de países menos desenvolvidos, 1970-1987.

(Fonte: Tabelas de Dívida do Banco Mundial)

**FIGURA 2:** fonte. Banco Mundial, in. HARVEY, op. cit. p 155

(128) CAHAUI, Marilena, 1993, op. cit. p 6.

(129) HARVEY, op. cit. p 155.



A passagem do fordismo para a acumulação flexível não é um todo uniforme, mas um processo em curso de predomínio de formas de aceleração do retorno de investimentos. O que realmente se acelera, ao longo das duas últimas décadas é o endividamento e a formação de capital fictício. O Estado é chamado a efetuar cortes nos orçamentos sociais e nos investimentos em favor da sustentação do mercado financeiro.

Outros aspectos da acumulação flexível apontados por Chaui são igualmente relevantes, como a terceirização, a fragmentação da produção, controle e velocidade das informações. Busca-se a flexibilização dos mercados de trabalho, a redução de investimentos em capital fixo em favor da subcontratação de serviços de outras empresas e de mão de obra. No terreno do mercado, o predomínio do envelhecimento precoce das mercadorias ampliando o mito do "novo" e do descartável.

A rigidez do planejamento estatal não corresponde mais às necessidades da acumulação capitalista, agora "flexível".

Estas transformações afetaram todo o mundo cultural e científico. Chaui, assim assinala:

"A esse duplo modelo económico-político corresponde, do lado da ideologia, o predomínio do fetichismo da mercadoria; do lado da sociedade, o processo crescente da exclusão social a partir da exclusão económica; do lado das teorias a crise da razão. Esta crise se exprime em 4 grandes pontos:

- negação de que haja uma esfera da objetividade; esta é considerada um mito e em seu lugar surge a figura da subjetividade narcísica desejante;

- negação de que a razão possa propor uma continuidade temporal e captar o sentido imanente da história; o tempo é descontínuo, a história é local e descontínua, desprovida de sentido e necessidade e tecida pela

contingência;

- negação de que a razão possa captar núcleos de universalidade no real; a realidade é constituída por diferenças e alteridades e a universalidade é um mito totalitário;

- negação de que o poder se realiza à distância do social, através de instituições que lhe são próprias e fundadas tanto na lógica da dominação quanto da liberdade, em seu lugar há micro-poderes invisíveis e capilares que disciplinam o social.

Categorias gerais como universalidade, objetividade, finalidade, ideologia, verdade, etc. são mitos de uma razão totalitária. Em seu lugar, colocam-se o espaço-tempo fragmentados, reunificados tecnicamente pelas comunicações e informações; a diferença e alteridade; os micro-poderes, disciplinares; a subjetividade narcísica; a contingência, a descontinuidade e o privilégio do privado sobre o público." (130)

Os modelos do urbanismo e do planejamento urbanos por nós estudados correspondiam ao predomínio da razão, apresentavam uma linguagem universal, pretendiam-se teorias unversalizantes, históricas, concentradas na figura do eterno oposta ao que se apresentava enquanto efêmero. A cidade era vista como um todo e as proposições urbanísticas buscavam dar conta da totalidade da cidade, ou da região.

↘ Interessante observar que, tanto o plano de 1952, quanto o do início da década de 70 apresentavam propostas, inclusive arquitetônicas, para funções distintas no interior da cidade (ver figuras da capa), mas com duas características básicas. A primeira tendo essas funções como componentes integradas racionalmente ao todo urbano, ao "organismo" na linguagem dos urbanistas racionalistas, a segunda os padrões arquitetônicos, também racionais, de linguagem universal.

---

(130) CHAUI, 1993, op. cit. p 6

Consideramos importante apresentarmos também o esforço de resumo das relações entre os dois modelos de acumulação e seus reflexos na história, na arte, na arquitetura e no urbanismo, feito por Harvey ( figura 8). Tanto Chaui quanto Harvey são críticos em relação ao pensamento pós-modernista. O segundo alerta quanto aos perigos de se fazer oposições totais entre as duas práticas econômicas, culturais, estéticas e históricas. Afirma o autor que isto seria adotar a prática do pensamento pós-moderno que apresenta a contemporaneidade como o "novo". Pretender o fim da história, por exemplo, como o exemplificado por Chaui, é, tão somente, pretender, pois ela continuaria tendo Bentido (131).

Harvey assim apresenta sua tabela:

"Com a Bua ajuda, podemos dissolver as categorias do modernismo e do pós-modernismo como reificações estáticas impostas à interpenetração fluída de oposições dinâmicas. No âmbito desta matriz de relações interiores, jamais há uma configuração fixa, havendo antes uma oscilação permanente entre centralização e descentralização, entre autoridade e desconstrução, entre hierarquia e anarquia, entre permanência e flexibilidade, entre a divisão detalhada do trabalho e a divisão social do trabalho (para relacionar algumas das muitas oposições que podem ser identificadas). Nesse caBo, a rígida distinção categórica entre modernismo e pós-modernismo desaparece, sendo substituída por uma análise do fluxo das relações interiores no capitalismo como um todo. " (132)

Do exposto, podemos tomar as seguintes questões que julgamos significativas para o estudo de Florianópolis e das

---

(131) Ver ANDERSON, Perry. *Q Elm da Hlg.tPE,ia, Eê Heg.e.1 â Fukuyama*. Rio de Janeiro, Zahar, 1992, pp 118 a 143.

(132) HARVEY, op. cit. p 305.

*Modernidade fordista versus pós-modernidade flexível, ou a interpretação de tendências opostas na sociedade capitalista como um todo*

<b>Modernidade fordista</b>	<b>Pós-modernidade flexível</b>
economias de escala/código mestre/hierarquia homogeneidade/divisão detalhada do trabalho	economias de escopo/idioteleto/anarquia diversidade/divisão social do trabalho
paranóia/alienação/sintoma habitação pública/capital monopolista	esquizofrenia/descentração/desejo desabrigados/empreendedorismo
propósito/projeto/domínio/determinação capital produtivo/universalismo	jogo/acaso/exaustão/indeterminação capital fictício/localismo
poder do Estado/sindicatos Estado do bem-estar social/metrópole	poder financeiro/individualismo neoconservadorismo/contra-urbanização
ética/mercadoria-dinheiro Deus Pai/materialidade	estética/dinheiro contábil O Espírito Santo/imaterialidade
produção/originalidade/autoridade operário/vanguardismo política de grupo de interesse/semântica	reprodução/pastiche/ecletismo administrador/comercialismo política carismática/retórica
centralização/totalização síntese/negociação coletiva	descentralização/desconstrução antítese/contratos locais
administração operacional/código mestre fático/tarefa única/origem	administração estratégica/idioteleto andrógino/tarefas múltiplas/vestigio
metateoria/narrativa/profundeza produção em massa/política de classe racionalidade técnico-científica	jogos de linguagem/imagem/superfície produção em pequenos lotes/social movimentos/alteridade pluralista
utopia/arte redentora/concentração trabalho especializado/consumo coletivo	heterotopias/espetáculo/dispersão trabalhador flexível/capital simbólico
função/representação/significado indústria/ética protestante do trabalho reprodução mecânica	ficção/auto-referência/significante serviços/contrato temporário reprodução eletrônica
vir-a-ser/epistemologia/regulação renovação urbana/espaco relativo	ser/ontologia/desregulação revitalização urbana/lugar
intervencionismo estatal/industrialização internacionalismo/permanência/tempo	/a/ssez-fe/re/desindustrialização geopolítica/efemeridade/espaco

**FIGURA S\_L** fonte: HARVEY, op cit. p 304

tendências da intervenção do Estado no meio urbano:

A) HISTORIA: - dissolução da utopia; substituição do futuro pelo presente ( do vir a ser pelo ser); da permanência pela efemeridade; da necessidade pela contingência; do universal pelo local; do projeto pelo acaso;

B) ESTETICA: - da ética pela estética; da produção pela reprodução; da totalização pela desconstrução; da narrativa pela imagem; do significado pelo significante.

As relações feitas por Harvey distinguindo renovação urbana como prática da modernidade e revitalização urbana como prática da pós-modernidade e, ainda, do espaço relativo e do lugar nos são fundamentalmente importantes.

A relação entre passado, presente e futuro na modernidade, como vimos, passava pela negação dos objetos (arquitetônicos, equipamentos, etc.) 'antigos' "disfuncionais" diante da racionalidade proposta. Uma ética binária de apresentação de um futuro harmônico a ser atingido por caminho destrutivo/construtivo - "renovação urbana" - de uniformização estética. A reação pós-moderna a esta padronização estética em busca de uma democratização que valorizasse o lugar, a "humanização" dos espaços, num quadro de aprofundamento das contradições nas apropriações da riqueza na sociedade, têm conduzido:

- à rejeição do urbanismo e do planejamento urbano em favor do projeto urbano de revitalização de áreas fragmentadas do espaço urbano públicas ou privadas;

- ao conseqüente esvaziamento dos objetivos iniciais dos órgãos públicos de planejamento que passam a ser solicitados,

cada vez mais, para as atuações fragmentadas;

- à tomada da história enquanto arquivo de modelos estéticos fornecedor de material para uma estética de colagens.

Estando o processo de segregação social se acentuado nas cidades, estas passam, cada vez mais, a ter seus espaços divididos entre locais distintos destinados aos que consomem e aos que não consomem.

Realizando uma impressionante narrativa sobre Los Angeles que, assim como Paris, que no final do século passado fora eleita capital do século XX, pretende ser a capital, cidade modelo do século XXI, Mike Davis assinala:

"Em cidades como Los Angeles, na orla ruim da pós-modernidade, observa-se uma tendência sem precedentes no sentido da fusão do urbanismo, da arquitetura e do aparato policial num único e abrangente esforço de segurança". (133)

Esta fusão observada por Davis como uma tendência é sentida nas cidades brasileiras, mesmo em Brasília, projetada para propiciar um amplo convívio social em amplas áreas públicas. A arquitetura volta-se à produção de confinamentos ( substituição do vidro pelas paredes de alvenaria e grades nas aberturas, muros e espaços semipúblicos como shopping centers, galerias e centros culturais ). Em cidades como o Rio de Janeiro e São Paulo, as principais obras efetuadas pelo poder público têm sido a recuperação de praças e jardins, colocando-lhes grades para impedir a entrada dos indesejáveis, enquanto em Los Angeles já se tem o banco cilíndrico sobre os quais os mendigos não conseguem

---

(133) DAVIS, Mike, Cidade de âuanta.oEasayando f . . . Futuro sai Loa  
Angeles. São Paulo, Escritta, 1993, p 206.

dormir.

Os espaços públicos são selecionados e "privatizados", tendo sempre algum esquema de segurança que vai do guardador de carros até tropas policiais mobilizadas para manter os sem-casa longe destes espaços e das propriedades.

A "nova" arquitetura, libertada do "totalitarismo" do modernismo, tem se voltado para a produção de dois tipos de simulacros que se podem combinar numa mesma obra. O primeiro de proposição de espaços públicos que assim o são seletivamente. O segundo de natureza estética voltado para a ambientação interior ou para a fachada das edificações com uma colagem de estilos.

A "liberdade" pretendida pela arquitetura passa por uma oposição também às normas rígidas impostas pelas leis municipais como zoneamentos funcionais, gabaritos, taxas de ocupação e outros instrumentos, tidos como limitadores e castradores da criatividade.

A "maleabilidade" que observamos no capítulo anterior em relação à legislação por parte do poder público municipal diante das solicitações empresariais, tem se tornado um imperativo, na fase da acumulação flexível.

Diante do exposto, que não pretende ser uma análise completa da pós-modernidade, mas apenas indicações de tendências no mundo contemporâneo, podemos, para o objetivo de nosso estudo, concluir com a sugestão das seguintes tendências:

- Fim do Urbanismo e do Planejamento Urbano.  
Substituição destes pelo Projeto Urbano fragmentado;
- Diminuição do papel regulador do Estado na apropriação do espaço urbano;

- Privatização do Estado;
- Substituição do espaço público pelo privado, ou público/privado (público seletivo);

### 13.2. As tendências em Florianópolis:

Não tendo conquistado a industrialização tão pretendida nas décadas passadas, o turismo e a indústria de alta tecnologia aparecem, mais recentemente, como possibilidade de desenvolvimento econômico para a capital catarinense.

Estas duas possibilidades não têm a mesma facilidade de apresentar a idéia de um futuro estável como o tinha a proposta de industrialização. A primeira, além da sazonalidade, que já ordena um ritmo na cidade, sabe-se que mudanças econômicas e cambiais podem, num futuro próximo, conter o fluxo de turistas argentinos, sem se ter a certeza de que seria substituído por um fluxo de turistas brasileiros. Ao menos, no presente, este não existe. A segunda, de aparência mais duradoura, absorve pouca mão-de-obra e é pouco sentida pela maioria da população.

Ambas, no entanto, já concentram a atenção dos poderes públicos estadual e municipal, bem como seus investimentos ( vide anúncio em espanhol da obra de duplicação da SC-401 feito no último verão para o público argentino ) e as solicitações de atuação de órgãos como o IPUF.

A eleição de Florianópolis como cidade turística, em função de suas belezas naturais, obviamente se deu por sociedades



de fora e não por seus habitantes. A cidade tem, pois, que se adaptar às exigências do tipo de turismo e de turistas que a visitam ou nela passam férias.

Atuando nesta área, o IPUF é o elaborador principal do primeiro guia da cidade, publicado a primeira vez em 1992. Apresentado como uma aspiração antiga dos munícipes e dos visitantes da cidade, ele é voltado centralmente para os turistas através da valorização do patrimônio cultural e ambiental da ilha, das informações, nele contidas e pelos anunciantes, a maioria composta por serviços aos turistas.

As qualidades ambientais e culturais da cidade passam a se constituir um valor, uma mercadoria (figura 9). A preservação assume uma condição determinante para manter o turismo. O patrimônio ambiental está presente em bom número das propagandas presentes no guia. Vende-se a proximidade ou o contato com a natureza em hotéis ou condomínios, nem sempre edificadas de maneira a preservar o meio ambiente e/ou cultural.

O IPUF é constantemente solicitado a dar pareceres e, até mesmo, participar de negociações com os empreendedores imobiliários que, como vimos no capítulo anterior, obtêm benesses do poder público para suas incorporações ilegais.

Em que pese a valorização oficial e mesmo empresarial dos patrimônios ambientais e culturais, verifica-se um esforço generalizado para a obtenção de ganhos rápidos com o turismo que pode levar a uma também rápida destruição destes patrimônios, acompanhada da privatização dos santuários ambientais preservados.

A velocidade que se exige do retorno dos investimentos

---

# Ju re re

## INTERNACIONAL, BONITO POR NATUREZA.

*Bem na frente dos seus olhos tem a Reserva Ambiental do Arvoreda, a Área de Preservação Ambiental do Anhatomirim, a Estação Ecológica dos Carijós, a ilha do Francês, sítios arqueológicos, os fortes de São José da Ponta Grossa, de Santo Antônio e de Santa Cruz. Mas em Jurerê Internacional a mão do homem ainda deu uma ajuda para a natureza. As águas da praia são preservadas por uma moderna estação de tratamento de esgoto. Já foram plantadas mais de 30.000 mudas de árvores. Tem mais de 90.000 m<sup>2</sup> de gramados e mais de 27.000 m<sup>2</sup> de áreas verdes já implantadas. Venha para Jurerê Internacional. Aqui a vida é bonita por natureza.*

EMPREENHIMENTO  
HABITASUL



**FIGURA 9:** O meio ambiente como mercadoria.  
fonte: Guia de Florianópolis

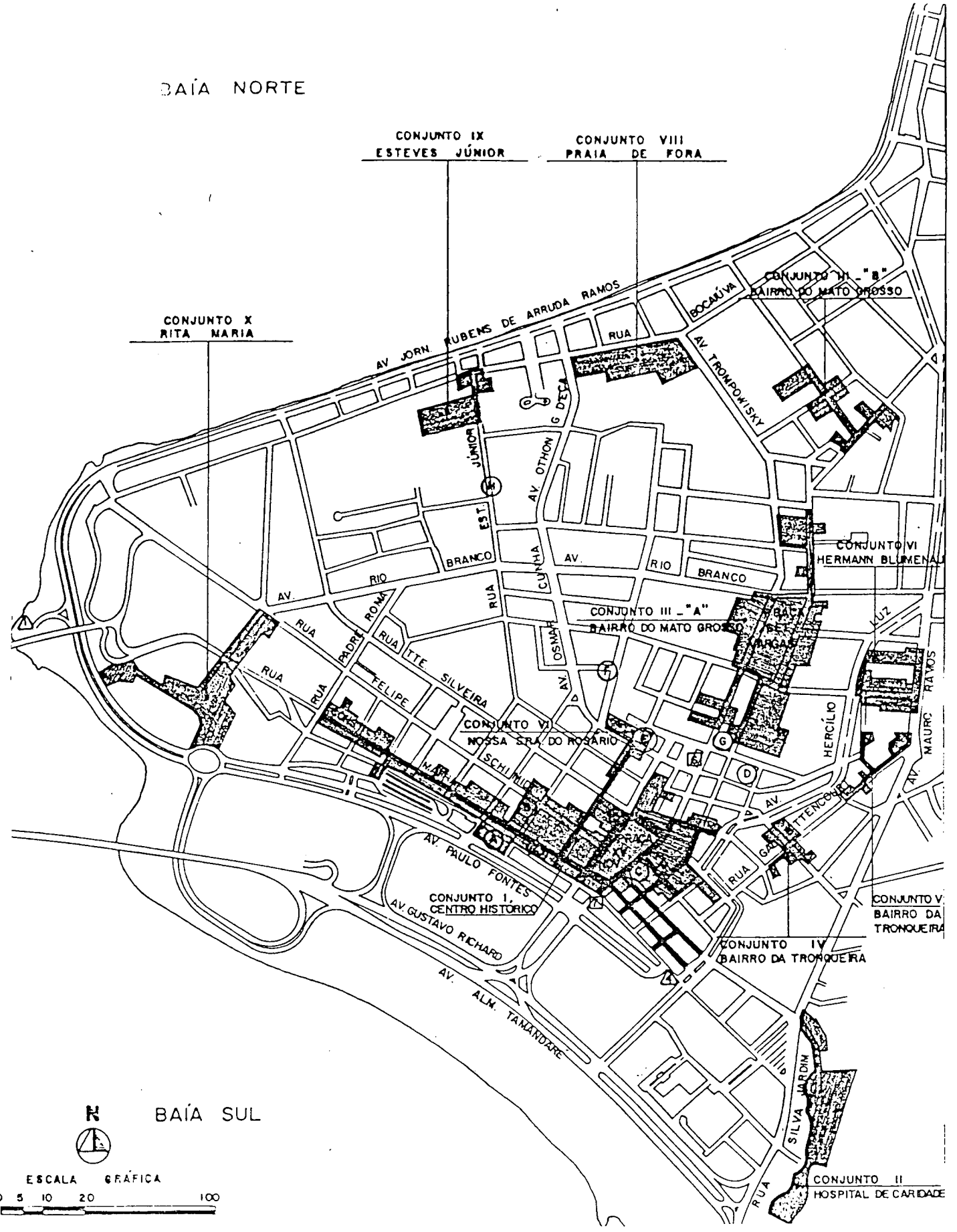
ligados à atividade turística é também opositora do planejamento estatal e contribui para que a cidade continue a não ver um novo plano diretor aprovado.

Chama-nos a atenção a diferenciação que irá ocorrer no tratamento concedido ao centro histórico de Florianópolis. Tido como obsoleto pelos dois planos diretores estudados, passará a ser valorizado pelas administrações seguintes e pelo órgão de planejamento. O decreto 270/86 tombou vários conjuntos do centro histórico ( figura 10).

A preservação, no entanto, passa a exigir obras de restauro e de tratamento das áreas públicas do entorno dos edifícios históricos. O IPUF atuará nesta área também, realizando projetos de revitalização urbana como a atual obra na faixa que vai do mercado público aos limites com a Praça XV de Novembro e os largos laterais ao prédio da Alfândega.

Esta obra expressa as tendências estéticas da pós-modernidade em Florianópolis. Em pesquisa que realizamos há alguns anos com alunos da segunda fase do curso de arquitetura da UFSC sobre os camelôs e o comércio nos espaços públicos de Florianópolis, tivemos a oportunidade de entrevistar arquiteta do IPUF que nos apresentou a visão do órgão sobre o assunto. Para este, as barracas fixas situadas entre o prédio da Alfândega e o Mercado Público deveriam ser retiradas porque, na sua visão, desvalorizavam o conjunto constituído por edificações tombadas. Tratava-se, para o IPUF, de dar tratamento que valorizasse o conjunto.

Consideramos que este tipo de atuação do IPUF, que não se resume às áreas de patrimônio histórico, mas que pode incluir



**FIGURA 10: Conjuntos Tombados pelo Decreto 270/86**  
 in: PEREIRA, op. cit. p 115

equipamentos de praia, revitalização de praças, calçadões, tende a ser ampliada, também em detrimento de um planejamento mais global.

A oposição das classes dominantes ao planejamento urbano é contraditória e estas dele necessitam. Atacam aqueles aspectos que bloqueiam a obtenção de renda ou lucros mais imediatos. Ainda que alguns aspectos da legislação possam permitir a valorização de imóveis a longo prazo como, por exemplo, taxas de ocupação baixas, densidade populacional baixa, os incorporadores imobiliários têm dificuldade de embutir, no preço dos imóveis, esta valorização futura em função da concorrência no mercado, verificando possibilidades de ganhos mais imediatos com o desrespeito às exigências legais. Ao mesmo tempo, a legislação urbanística, ao definir zonas de uso contribui para a segregação espacial entre os habitantes da cidade, valoriza áreas e, portanto, permanece como instrumento necessário à acumulação capitalista. E desta contradição que resulta o emaranhado de leis que rege o uso do solo urbano em Florianópolis.

Outro fator a ser considerado nas mudanças em curso no país e no mundo e relevante para uma cidade em que as atividades do setor público e de empresas estatais são determinantes é o esvaziamento do Estado e a privatização das empresas estatais. A revisão constitucional deverá, mantidas as intenções neoliberais, abrir a possibilidade de privatizações em escala superior ao que hoje conhecemos, atingindo os setores de energia, telecomunicações e petróleo. Isto, certamente, afetará Florianópolis.

Vemos, portanto, uma tendência contraditória ao fim do planejamento, a privatização cada vez maior do poder, a privatização do público, a destruição do meio ambiente. Um futuro incerto de uma cidade cada vez mais voltada para o presente. Nos últimos anos, Florianópolis vem entrando na pós-modernidade.

## CONCLUSOES

Na Introdução, levantamos a questão de se o estudo e a intervenção no espaço urbano constituem ciência. Prontamente, respondemos que sim, por se tratar de busca de compreensão de uma realidade. Mais que isso, procuramos fazê-lo com método científico.

Os autores que estudamos e nos quais nos apoiamos para formularmos críticas aos modelos de análise da cidade são mais cautelosos.

Choay, na obra citada, fala em "discurso de pretensão científica". Outro autor, Ernesto Paganelli, apoiando-se em Choay, coloca que "o urbanismo se propõe a ser uma ciência" (109) e conclui que "o urbanismo é uma ideologia" (134) citando Chauí.

Esta pretensão não corresponderia a ser ciência. Realizam esta reflexão a partir da crítica aos modelos que partem da oposição de uma ordem ideal à realidade.

Vimos, no entanto, que a busca de modelos racionais e universais que deformam o real, que o apresentam como não contraditório e que ocupam as funções da ideologia não é privilégio do urbanismo ou do planejamento urbano, mas da ciência.

Os problemas e as crises do urbanismo e do planejamento urbano, como os vistos neste trabalho, residem, não na pretensão científica dos modelos, mas no fato destas disciplinas fazerem parte da ciência.

---

(134) PAGANELLI, Ernesto. Idéias Dominantes na Planejamento Urbano g. na Formação d'u. Arquiteto Brasil. Rio de Janeiro, 1989, mimeo, p 11.

Se fôssemos, como fizeram os críticos dos modelos de análise do espaço urbano, estudar a Física, a Biologia, a Matemática, a Antropologia etc, teríamos de registrar que, nestas disciplinas, existem modelos acompanhados de "discurso de intenção científica" e descobriríamos, então, a inexistência da ciência, e mais que esta seria ideologia.

Choay, em outro texto admitirá a existência de uma nova conjuntura que "veio dar à arquitetura e ao urbanismo uma significação global e integrá-los no campo total das práticas humanas. A arquitetura e o urbanismo tendem assim a tornar-se partes integrantes da antropologia e, a este título, para a pesquisa atual, têm a ver, simultaneamente, com o conjunto das ciências humanas e com uma parte das ciências da natureza" (135).

Verificamos, em nosso trabalho, que o que é definido como ideológico não é a ciência, não é a racionalidade dentro do real, mas o que a ciência apresenta como racional, pois vê as contradições como sinônimos da irracionalidade.

Os dois Planos Diretores de Florianópolis correspondem a fases da modernidade que foi a manifestação ideológica principal dos modelos capitalistas desenvolvimentistas. Isto é passado. Hoje, estamos no período do neoliberalismo que apresenta uma ideologia específica, a pós-modernidade que, segundo Chauí, conforme visto no capítulo anterior, instalou a "crise da razão".

Se, como vimos, a intervenção do Estado, na época do

---

(135) CHOAY, Françoise. "Arquitetura e Urbanismo" in: DUFRENE, M. (org), A Estética a as Cidades da Arte. Amadora, Livraria Bertrand, 1982, p 191.



regime militar, deu-se privilegiando o tratamento dos bens sociais enquanto mercadorias, para o neoliberalismo, o modelo de Estado moldado naquela época é excessivamente inchado e deve ser privatizado.

O novo modelo econômico-político que impõe um processo crescente de segregação social, a partir da exclusão econômica como assistimos em nosso país em escala sem precedentes, mas não só nele, pois este processo é internacional, impõe, no terreno do urbano, o aguçamento de todos os problemas. Se, por um lado, a pauperização das massas urbanas e o crescimento da miséria reclamam soluções aos graves problemas sociais, o Estado deve diminuir sua intervenção enquanto promotor dos bens de consumo coletivo, direcionando, cada vez mais, os investimentos públicos para favorecer as classes mais privilegiadas da sociedade.

Ao Estado compete garantir a nova ordem, a ciência também, e o deve fazer no quadro da competitividade e com a supremacia da velocidade da informação e das mudanças tecnológicas.

Os modelos estudados que, como vimos, correspondiam às necessidades de ocultar as reais relações da sociedade e da produção do espaço urbano e manter os mitos do "bem-estar", do "bem-viver" e do "progresso", entraram em crise, não correspondendo mais às necessidades da acumulação capitalista.

Os mitos "eternos" da modernidade entram em crise. No terreno ideológico, aprofunda-se o fetichismo da mercadoria.

A segregação, no espaço urbano, dá-se, cada vez mais, na divisão entre os indivíduos que consomem e os que não

consomem, para os quais se reservam espaços diferentes. Aos primeiros, lugares cada vez mais enclausurados e privados, o que tem direcionado boa parte das mais recentes intervenções urbanísticas e de arquitetura em nossas cidades.

Esta violência urbana é obscurecida pela mídia que levanta incessantemente espectros de subclasses criminosas, estupradores e outros perseguidores psicóticos, o que, em nosso país, conta, por exemplo, com uma campanha da Rede Globo em favor da pena de morte.

N] A pós-modernidade vem se tornando presente em Florianópolis. Esta presença se faz, por um lado, por ter sido eleita cidade de veraneio, sobretudo por um turismo consumista da classe média argentina, o que reclama a privatização dos espaços de balneário com a verticalização ou loteamentos de luxo. Por outro lado, ao não ter atingido a modernidade industrial propugnada nos planos estudados, mantendo-se o alto peso das atividades estatais (órgãos e empresas públicas) em relação às demais atividades econômicas, a cidade sente os reflexos do enxugamento do Estado e da privatização que tende a se agudizar, sobretudo a partir da revisão constitucional que deverá, segundo as pretensões privatizantes, retirar do Estado monopólios como energia e telecomunicações.

A crise da razão, retomando uma citação de Chauí ( pp 95/96 ), se exprime, entre outros, pelos seguinte ponto: "Negação de que a razão possa propor uma continuidade temporal e captar o sentido imanente da história; o tempo é descontínuo, a história é local é descontínua, desprovida de sentido e necessidade e tecida

pela contingência'\* (136)

Com isso, a pós-modernidade passa a ser a ideologia destruidora da utopia. Não há mais lugar para a apresentação de Planos que, ainda que discriminadores, apontem para um futuro melhor como o fizeram os Planos inspirados nas ideologias desenvolvimentistas e analisadas neste trabalho.

As administrações de Florianópolis têm, nos últimos anos, promovido esforço de valorização da história da cidade. "A alma de uma cidade está nas suas referências históricas e culturais", "nossa pré-história é o presente do passado", "só se constrói bem o futuro quando nossas ações se guiam pelo conhecimento das raízes exemplares do passado" (Cervantes), "o patrimônio cultural é a identidade de -um município", "o reconhecimento das atividades culturais típicas mantém vivas as tradições", "a comunidade deve aprender a conservar o seu passado para poder se lembrar dos bens que foram legados pelos seus antepassados" (137), são frases abundantes e fragmentadas ao longo das páginas do guia da cidade, que não dispensou esta, "nossa cultura é atrativo turístico" (138).

^ A História torna-se culto ao passado, busca de identidade num mundo fragmentado e ela própria um conjunto de fragmentos.

^ A história, no entanto, está viva e presente em Florianópolis e ela é, sabemos, contraditória. Recentement e,

---

(136) CHAUI, op.cit. 1993, p 6.

(137) FLOIRANOPLIS, Quiâ EloríanÓPPlis, Florianópolis, Edeme, 1993, diversas páginas.

(138) Ibid, rodapé planta 80.

foram realizadas eleições municipais que conduziram à Administração uma oposição auto intitulada "frente popular", e à Câmara dos Vereadores uma maioria situacionista e conservadora.

A gestão da cidade é política e esta pode assumir compromisso com a história, com o seu "sentido imanente". O Planejamento pode ser democrático. A atual administração compete mostrar seus compromissos.

Nosso trabalho, como buscamos demonstrar para o conjunto das atividades científicas, não é neutro. Não perdemos a utopia, não perdemos o sonho. Acreditamos, tão somente, que a realidade é mais rica que nossa imaginação.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, Perry. O Fim da História. De Hegel a Fukuyama. Rio de Janeiro, Zahar, 1992.
- BERMAN, Marshall. Tudo que é Sólido Desmancha no Ar: A aventura da modernidade. São Paulo, Companhia das Letras, 1986.
- BRASIL, "Constituição Federal de 1967" citada em: SERFHAU, Planejamento Metropolitano: anais do II curso de Planejamento Urbano e local. Brasília, Ministério do Interior, 1972, p. 204.
- , "Constituição Federal de 1969" citada em: SERFHAU, Planejamento Metropolitano: anais do II curso de Planejamento Urbano e local. Brasília, Ministério do Interior, 1972, p. 204.
- , Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, Senado Federal, 1988.
- CAMPOS, Pedro Abramo. "Algumas notas sobre Topalov" in: Cadernos PUR/UFRJ. ano II, no 1, Rio de Janeiro, 1987.
- , A dinâmica imobiliária: elementos para o entendimento da espacialidade urbana. Dissertação de Mestrado, IPPUR-UFRJ. Rio de Janeiro, 1988.
- CAPRA, Fritjof. O Tao da Física. São Paulo, Editora Cultrix, 1992.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. Construindo a Utopia: Urbanismo e Modernidade no Brasil. Dissertação de Mestrado, IPPUR-UFRJ. Rio de Janeiro, 1988.
- , "Modernidade e tradição nas origens do pensamento urbanístico no Brasil" in: Caderno IPPUR UFRJ, Rio de Janeiro, 1989.
- CARDOSO, Mirian Limoeiro. Ideologia do Desenvolvimentismo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- CASTELLS, Manoel. La Cuestion Urbana. México, Siglo Veinteuno, 1977.
- CINTRA, Antonio Otávio. "Planejando As Cidades: Política ou Não Política" in: CINTRA, A. O. e HADDAD, P. R. (org), Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- CHAUÍ, Marilena. "Crítica e Ideologia" in Cadernos SEAF no 20, São Paulo, agosto de 1978.

- , "A Universidade Diante da Vocação Científica e da Vocação Política" in: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO DE ARQUITETURA, Agenda, abril de 1983.
- CHOAY, Françoise. El Urbanismo Utopias y Realidades. Barcelona, Editorial Lumen, 1976.
- , A Regra e o Modelo. São Paulo, Editora Perspectiva, 1985.
- , "Arquitetura e Urbanismo" in DUFRENNE, Mikel (org), A estética e as Ciências da Arte. Amadora, Livraria Bertrand, 1982.
- COELHO, José Teixeira, O que é Utopia. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- COMISSÃO DE PLANEJAMENTO DA UFSC, Relatório Final das Alternativas de Desenvolvimento Urbano para o Estado de Santa Catarina. Florianópolis, datilografado, 1974.
- CORACINI, Maria José, Um Fazer Persuasivo: O Discurso Subjetivo da Ciência. São Paulo, Educ, 1991.
- CORDIOLI, Salésio. O Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF: um estudo de caso de institucionalização organizacional. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, 1984.
- COSTA, Lucio, Sobre Arquiteura. Porto Alegre, CEUA, 1962.
- COSTA, Luis Carlos. "Aspectos político-administrativos do Planejamento Urbano" in: TOLEDO, Ana H. P., CAVALCANTE, Marli (orgs), Planejamento Urbano em Debate. São paulo, Cortez e Moraes.
- DAVIS, Mike. Cidade de Quartzzo, São Paulo, Escitta, 1993.
- DEBRET, Guita Grin. Ideologia e Populismo. São Paulo, Bibl. de Ciências Sociais, 1979.
- DEL RIO, Vicente, Introdução ao Desenho Urbano no Processo de Planejamento. São Paulo, Pini, 1990.
- ESCRITORIO CATARINENSE DE PLANEJAMENTO INTEGRADO, Plano de Desenvolvimento da Area Metropolitana de Florianópolis. Florianópolis, datilografado, 1971.
- FERRARI, Célson. Curso de Planejamento Municipal Integrado: Urbanismo. São Paulo, Livraria Pioneira editora, 1979.
- FLORIANOPOLIS. Lei no 1202, de 02 de abril de 1974. Dispõe sobre a proteção do patrimônio Hisstórico, artístico e

natural do município e cria órgão competente.  
Florianópolis, datilografado, 1974.

-----, Lei número 1440 de 31 de maio de 1976. Altera o Plano Diretor da cidade e dá outras providências. Florianópolis, datilografado, 1976.

-----, Lei número 1458, de 02 de outubro de 1976. Altera o Plano Diretor e acrescenta parágrafos à Lei 1440 de 31-05-76. Florianópolis, datilografado, 1976.

-----, Lei número 1516 de 26 de junho de 1977. Disciplina o uso do solo, dispõe sobre áreas verdes, equipamentos urbanos e dá outras providências. Florianópolis, datilografado, 1977.

-----, Guia Florianópolis, Florianópolis, Edeme, 1993.

GOVERNO FEDERAL, II Plano Nacional de Desenvolvimento. Brasília, 1974, p.87.

GRAEFF, Edgar Albuquerque. Arquitetura Brasileira. Porto Alegre, CEUA, 1960.

HARVEY, David. Condição Pós-Moderna São Paulo, Edições Loyola, 1992.

HOLSTON, James, A Cidade Modernista: Uma Crítica de Brasília e sua Utopia. São Paulo, Companhia das Letras, 1993.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANOPOLIS. Proposta de Plano Diretor de Florianópolis. Florianópolis, datilografado, 1977.

KOHLSDORF, Maria Elaine. "Breve Histórico do Espaço Urbano como Campo Disciplinar", in O Espaço da Cidade: contribuição à análise urbana, São Paulo, Projeto Editores Associados, pp 15 a 72.

LE CORBUSIER. Planejamento Urbano. São Paulo, Editora Perspectiva, 2ª edição, 1971.

-----, Por Uma Arquitetua. São Paulo, Editora Perspectiva, 1973.

LOJKINE, Jean. O Estado Capitalista e a Questão Urbana. São Paulo, Martins Fontes, 1981.

MANNHEIM, Karl. Ideologia e Utopia. Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1986

o MARX, Karl e ENGELS, F. Para Conhecer a História. Santo André, Editora Projeto, 1977.

MERLEAU-PONTY, Maurice. El Ojo y el Espiritu. Barcelona, Ediciones Paidós, 1986.

- PAGANELLI, Ernesto. Idéias Dominantes no Planejamento Urbano e na Formação do Arquiteto no Brasil. Rio de Janeiro, mimeo, 1989.
- PAIVA, Edvaldo Pereira. "A Urbanística e a Realidade Brasileira" in: Cadernos de Estudos. Selecções da Revista Agora do CEUA. Porto Alegre, sem data.
- PAIVA, Edvaldo et alli. Florianópolis. Plano Diretor. Porto Alegre, Imprensa Oficial, 1952.
- PEREIRA, Elson Manoel, Gestão do Espaço Urbano: Um Estudo de Caso das Áreas Central e Continental de Florianópolis. Dissertação de Mestrado, UFSC. Florianópolis, 1992.
- PERES, Lino B. "A Questão Urbana Vista Após a Constituinte" in O ESTADO. Florianópolis, 11 de setembro de 1988.
- PIQUET, Rosélia P. S. Os Marcos da Intervenção do Estado no Urbano. Rio de Janeiro, mimeo.
- PORTO ALEGRE. Plano Diretor de Porto Alegre, Porto Alegre, Imprensa Oficial, 1964.
- REZENDE, Vera. Planejamento Urbano e Ideologia. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982.
- RIBEIRO, Claudia Maria Braga. Nós vamos invadir sua praia. Projeto de Dissertação. GEO-UFSC. Florianópolis. 1989.
- , Sobre as demarcações territoriais Florianópolis. Dissertação de Mestrado. GEO-UFSC. Florianópolis. 1992.
- SERFHAU. Planejamento Metropolitano: anais do II curso de Planejamento Urbano e local. Brasília. Ministério do Interior. 1972.
- SILVA, Etienne L. Desenvolvimento Econômico Periférico e Formação da Rede Urbana de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre. 1978.
- SIMONSEN, M. H., CAMPOS, R. O., A Nova Economia Brasileira. Rio de Janeiro. Livraria José Olimpio Editora. 1974.
- SMOLKA, Martin Oscar. "O Capital Incorporador e Seus Movimentos de Valorização" in: Cadernos PUR/UFRJ, ano II, no 1. Rio de Janeiro. 1987.
- SODRE, N. W. "Modos de Produção no Brasil" in: LAPA, J.R.A (org). Modos de Produção e Realidade Brasileira. Petrópolis. Vozes. 1980.



VAZ. Nelson Popini. O Centro Histórico de Florianópolis: Espaço Público do Ritual. Florianópolis. FCC Ed./ Editora da UFSC. 1991.

XAVIER. Alberto (org). Arquitetura Moderna Brasileira: depoimento de uma geração. São Paulo. Pini. 1987.

## **ANEXOS**

## CARTA DE ATENAS (\*)

A cidade e a região

### 1. Conceitos e considerações preliminares

Cidade e campo interpenetram-se e constituem os elementos do que se pode chamar uma unidade regional.

Toda cidade faz parte de um conjunto geográfico, econômico, social, cultural e político (região), do qual depende seu desenvolvimento.

Grandes ou pequenas, pois, as cidades não podem ser estudadas à parte das regiões em que se integram e que lhes formam o ambiente natural.

O desenvolvimento dessas unidades regionais depende:

a) de suas características geográficas e topográficas - clima, terra e águas, comunicações naturais, internas e com outras regiões;

b) de seu potencial econômico - recursos naturais ( solo e subsolo, flora e fauna, fontes de energia e matérias primas ) e recursos técnicos ( produção agropastoril e industrial, circulação e distribuição da riqueza);

c) de sua situação social e política - estrutura social da população, regime político e organização administrativa.

Através da história, o caráter das cidades tem sido determinado por circunstâncias especiais, tais como as relacionadas com a defesa militar, as descobertas científicas, a política administrativa e o progressivo desenvolvimento dos meios de produção e de transporte.

Os fatores básicos responsáveis pela evolução das cidades estão, por conseguinte, sujeitos a mudanças contínuas.

Foi o desenvolvimento descontrolado e desordenado da Era da Máquina que produziu o caos em nossas cidades.

Aqueles fatores essenciais, considerados em conjunto, formam a única base verdadeira para o planejamento científico de qualquer unidade regional, e são:

a) interdependentes, um reagindo sobre o outro;

---

(\*) Carta de Atenas: aprovada no CIAM, Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, 1933. Fonte: mimeo, PUR-UFRJ, 1978.

b) sujeitos a flutuações contínuas, que se devem ao progresso técnico e científico e a mudanças de ordem social, política e econômica. Saber quando tais flutuações, do ponto de vista humano, importam num avanço ou num recuo, - é problema que depende da medida em que possam contribuir para a satisfação das aspirações do homem por um crescente bem-estar material e espiritual.

## 2 - As quatro funções da cidade

As considerações que se seguem, a respeito das atuais condições de vida nas cidades e sobre o que se faz necessário para lhes corrigir as deficiências, relacionam-se com as quatro funções urbanas: habitação, recreação, trabalho e circulação.

Essas quatro funções constituem uma classificação básica para o estudo dos problemas do urbanismo moderno.

## 0 estado atual das cidades

## 3 - Habitação, primeira função urbana

Qbasryagoês. sobre as presentes condições de moradia nas cidades.

A densidade da população é demasiada nos distritos centrais, em muitos casos ultrapassa 400 habitantes por acre ( 1000 por hectare ).

Não é somente na parte central de nossas cidades que se encontra excesso de população. Isto também ocorre nas extensas áreas residenciais resultantes do surto industrial do século passado.

Nos distritos superpovoados, as condições de vida são insatisfatórias, o que se deve ao fato de estar a superfície do solo quase toda edificada, sem suficientes espaços livres e com os edifícios em geral arruinados e sem higiene. Esse fato torna-se extremamente sério em vista dos reduzidos recursos econômicos dos habitantes de tais distritos.

A cidade vai destruindo, à medida que cresce, as áreas verdes que antes lhe rodeavam os bairros de moradia. Daí, ficar muita gente privada da oportunidade de gozar os benefícios de viver na proximidade do campo.

As habitações individuais e os conjuntos residenciais estão frequentemente mal localizados, tanto do ponto de vista funcional, como em relação às condições higiênicas requeridas para uma moradia saudável.

As áreas mais densamente povoadas são, via de regra, os

sítios menos apropriados para habitação, tais como os expostos à insolação norte em terreno acidentado, os de baixada, sujeitos a inundação ou nevoeiros, e os na proximidade de distritos industriais, conseqüentemente perturbados por vibrações, ruídos e fumaça.

As áreas de menor concentração populacional, ao contrário, localizam-se nos melhores sítios, favorecidos por boas condições de clima e topografia, ao abrigo dos inconvenientes da indústria e facilmente acessíveis por estradas.

A localização irracional das moradas ainda é permitida, sem se levar em consideração os interesses da saúde pública, que, assim, é posta em risco. As cidades ressentem-se da falta de planos de zoneamento e de legislação capaz de torná-los obrigatórios. As leis vigentes, em verdade, parecem ignorar as conseqüências da superpopulação, da carência de espaços livres, das condições precárias de tantas habitações e da ausência de serviços comunais. E delatam também não se aperceber das possibilidades ilimitadas que o planejamento moderno e as novas técnicas criaram para a reconstrução das cidades.

Os edifícios construídos ao longo das artérias de tráfego pesado e na vizinhança de cruzamentos tornam-se indesejáveis para habitação, por causa dos ruídos, poeira e gases nocivos.

Nas ruas residenciais em que, de cada lado, as fachadas dos edifícios se defrontam, não foram levadas em conta as condições variáveis em que se processa a exposição à luz solar. Em regra, se em um lado da rua recebe, nas melhores horas, uma insolação satisfatória, o lado oposto encontra-se em situação diversa e não raro má.

Os subúrbios modernos, em muitos casos, cresceram rapidamente, sem planejamento nem controle. Em conseqüência sua ulterior conexão com o centro metropolitano ( por via férrea, rodovia ou outros meios ) teve de enfrentar obstáculos de ordem material que poderiam ser evitados, se considerado o crescimento suburbano como parte do desenvolvimento da respectiva região.

Em geral, os subúrbios somente foram incorporados à cidade quando já haviam alcançado plena expansão como unidades autônomas.

Com um processo evolutivo que muitas vezes escapa a qualquer disciplina, as aglomerações suburbanas tomam frequentemente a forma de favelas - agrupamento desordenado de choças construídas com todos os tipos imagináveis de materiais, procedentes de demolições ou abandonados por imprestáveis. Não obstante, tais aglomerações ainda são francamente toleradas em muitas áreas metropolitanas.

A distribuição dos edifícios para serviços comunais é feita, arbitrariamente, ou a esmo. Isso é notório, sobretudo em

relação às escolas, não raro localizadas em ruas estreitas e congestionadas, ou demasiado distantes das residências a que servem.

I baseada nas observações precedentes a seguinte enumeração de objetivos a atingir:

- Os distritos residenciais devem ocupar os melhores sítios. Suas condições climatológicas e topográficas têm de ser cuidadosamente estudadas, bem como as áreas baldias existentes nas proximidades, que possam servir para fins recreativos. A possibilidade de colocar, no futuro, o comércio e a indústria em suas imediações, também deve ser considerada.

- Devia-se prescrever um mínimo de exposição à luz solar para as estruturas residenciais, seja qual for a sua localização ou classe.

- Limites diversos de densidade deviam ser estabelecidos para distritos residenciais diferentes, de acordo com os fatores que influenciam as condições de vida em cada um deles.

- Técnicas modernas deviam ser empregadas na construção de blocos de apartamentos, de vários pavimentos e largamente espaçados, sempre que se tratasse de alojamento para concentração de alta densidade demográfica. Somente esse partido em matéria de construções residenciais permitirá, em tais casos, liberar as áreas necessárias para recreio, serviços comunais e estacionamento de veículos, provendo a habitação de luz, sol, ar e vista.

- O alinhamento dos edifícios residenciais ao longo das artérias de tráfego deve ser proibido por motivos higiênicos, uma vez que tais casas ficam expostas ao ruído, poeira e gases.

#### 4 - Recreação

Aspectos gerais do problema;

Presentemente, os espaços livres que existem nas cidades são em geral insuficientes. Em muitos casos, mal situados e de acesso difícil para muitas pessoas.

Localizadas na maioria em zonas periféricas ou suburbanas, as áreas livres não beneficiam os habitantes dos distritos insalubres do centro da cidade.

Os poucos "play-grounds" e campos de esporte existentes ocupam, de regra, áreas que se destinam à edificação em futuro próximo. Isto explica sua frequente transferência. A medida que o

solo se valoriza, essas áreas livres desaparecem, sendo os campos de jogos e esportes reestabelecidos em novos pontos, cada vez mais longe dos distritos centrais.

O desenvolvimento caótico da cidade moderna destruiu, impietosamente, nas imediações da zona urbana, muitas áreas verdes que poderiam ter sido convertidas em centros de recreação para fim de semana (week-end).

#### Exigências a atender :

- cada distrito ou bairro residencial devia contar com as áreas livres necessárias, arranjadas em forma de "play-grounds" e de campos de esporte, para crianças, jovens e adultos.

- o estado sanitário dos distritos densamente povoados devia ser melhorado mediante a demolição de cortiços e edifícios em condições análogas, utilizando-se as áreas desocupadas para fins recreativos.

- os espaços livres perto dos locais de recreio infantil ou "play-grounds" deviam ser destinados a escolas maternas, e parte da área dos parques, reservada para empreendimentos de utilidade pública, tais como bibliotecas, museus e auditórios, de características adequadas à vizinhança.

- os sítios próximos das cidades, quando dotados de certos aspectos da natureza ( rios, praias, florestas, lagos ), deviam ser aproveitados para instalações de recreio.

## 5 - Trabalho

Observações sobre problemas das zonas industriais e comerciais...

Os locais de trabalho ( industrial, comercial e burocrático ) não se acham situados na estrutura da cidade de acordo com as respectivas funções.

A falta de uma coordenação planificada dos locais de trabalho e de moradia é responsável pelos trajetos excessivos entre uns e outros.

O tráfego é sobrecarregado nas "horas de pique" por força de comunicações desorganizadas.

Em consequência do alto preço do solo, tributação crescente, congestionamento do tráfego, expansão rápida e não controlada da cidade, a indústria é obrigada, muitas, vezes, a deslocar-se para fora, acarretando a descentralização que as técnicas modernas facilitam.

Os distritos comerciais somente podem expandir-se mediante dispendiosa operação de compra e de demolição das habitações circunjacentes.

#### Soluções BQaaAy.ela mm estes Problemas:

- As indústrias deviam ser classificadas segundo sua natureza e necessidades, e distribuídas em zonas específicas por todo o território da região que a cidade influencia. Na delimitação dessas zonas, ter-se-á que levar em consideração, tanto as relações das diferentes indústrias entre si, como as de cada -uma delas com as zonas destinadas a outros fins.

- Os trajetos entre as habitações e os locais de trabalho deviam ser diretos e percorridos no menor tempo possível.

- Os distritos industriais deviam ser independentes dos de moradia ( em verdade, também dos outros distritos ), e isolados por meio de faixas verdes ou zonas neutras.

- Certas pequenas indústrias intimamente relacionadas com a vida urbana, e que não sejam fonte de inconvenientes ou incômodos para a vizinhança deviam ficar dentro da cidade, servindo aos diversos distritos residenciais.

- E necessário que zonas industriais de importância fiquem adjacentes a estradas de ferro, rios navegáveis ou portos, e às principais vias de transporte.

- Os distritos comerciais deviam dispor de bons meios de comunicação com os bairros residenciais e as zonas de indústria.

## 6 - Circulação

### Observações aobre. problemas vlárloa e. de tráfego:

Os sistemas viários que se encontram hoje na maioria das cidades e seus subúrbios são uma herança do passado ( a idade média, em muitas cidades européias, períodos posteriores nas americanas), quando as ruas eram destinadas ao uso de pedestres e de veículos de tração animal. Como tais, a despeito de sucessivas alterações, elas não atendem às exigências dos veículos modernos ( automóvel, ônibus, caminhão ), nem ao volume de tráfego do presente.

A largura insuficiente das ruas é causa de congestionamentos do tráfego.



A falta de espaço nas vias públicas e a frequência de cruzamentos tornam quase inoperantes as novas possibilidades de locomoção.

O congestionamento do tráfego, responsável por milhares de acidentes, vai-se tornando cada vez mais perigoso para todos.

Nossas ruas atuais não se acham caracterizadas em função de suas possíveis finalidades, - circunstância que torna inviáveis as tentativas de uma solução eficaz para o problema do tráfego moderno.

A solução do premente problema do tráfego em nossas cidades não se alcançará através das medidas até agora adotadas ( alargamento de ruas, regulamentos de trânsito etc ), mas somente por meio de um novo planejamento urbano.

Um certo tipo de urbanismo "acadêmico", concebido "em grande estilo" e preocupado, sobretudo, com obter efeitos monumentais com a disposição dos edifícios, avenidas e praças, complica frequentemente a situação do tráfego.

As estradas de ferro constituem muitas vezes um obstáculo ao desenvolvimento urbano. Certos distritos em volta dos quais elas correm são, assim, isolados de outras partes da cidade com as quais deviam ter contato direto e fácil comunicação.

Condições para salvação dos mais importantes problemas de tráfego:

- O uso universal do transporte motorizado, trazendo consigo velocidades desconhecidas poucos anos antes, agitou violentamente toda a estrutura urbana, com profunda repercussão sobre as condições de vida das cidades. Um novo sistema viário adequado aos meios modernos de transporte torna-se, pois, necessário.

- Para o fim de se agenciar um sistema viário que corresponda às exigências atuais do tráfego, é mister que se utilizem estatísticas precisas na determinação racional das dimensões das ruas.

- A velocidade do tráfego admissível em cada caso dependerá da finalidade da rua e da natureza dos veículos que por ela devem trafegar. Essas velocidades são, portanto, fatores de classificação, uma vez que determinam as características das artérias destinadas, assim, ao tráfego rápido, como ao de caminhões e outros veículos de marcha lenta, distinguindo-as das ruas tributárias ou secundárias.

- Para integrar a preconizada rede de ruas específicas devia-se providenciar a criação de aléias ou caminhos para pedestres, planejado em função de suas próprias conveniências e,

portanto, sem acompanhar necessariamente as vias reservadas aos veículos.

- Convém que as ruas sejam classificadas conforme sua finalidade - ruas residenciais, comerciais, industriais, e assim por diante.

- Com os requisitos indicados, o novo sistema viário acarretaria outras simplificações: assim, mediante uma organização que coordenasse adequadamente os diferentes elementos urbanos, o tráfego poderia ser reduzido e concentrado nas grandes artérias.

## 7 - Patrimônio histórico

Não se deveriam demolir edifícios ou conjuntos arquitetônicos remanescentes de culturas passadas:

a) quando são, realmente, representativos de sua época e, como tais, podem ser de interesse geral e servir para a educação do povo;

b) quando sua existência não compromete as condições de saúde da população que vive na vizinhança;

c) quando a presença ou a situação desses velhos quarteirões não interfere com o traçado das principais artérias do tráfego urbano, nem prejudica de alguma sorte o crescimento orgânico da cidade.

Todas as tentativas para adaptar estruturas novas a esses velhos quarteirões ( o que muitas vezes é feito sob pretexto de preservar características locais ) têm dado maus resultados. Tais adaptações ao passado não deviam ser toleradas, em caso algum.

Com a progressiva extinção dos cortiços, que se encontram frequentemente nas imediações desses monumentos do passado, torna-se possível melhorar as condições de vida das áreas residenciais vizinhas, salvaguardando a saúde de seus moradores.

## Pontos de Doutrina

## 8. Princípios gerais

Sumariando o que ficou dito na precedente análise das funções urbanas, pode-se, em conclusão, estabelecer os seguintes princípios:

As condições de vida, na maioria das cidades

contemporâneas, não correspondem às mais elementares necessidades biológicas e psicológicas de grande parte de seus moradores.

Desde o começo da Era da Máquina, aquelas condições têm sido a expressão da incessante hipertrofia dos interesses privados.

O crescimento das cidades foi devido ao 1\*80 cada vez maior da máquina - à substituição do trabalho manual do artesão pela grande indústria.

E patente em muitos casos o funesto desequilíbrio entre os recursos econômicos e as responsabilidades administrativas e sociais das municipalidades.

A despeito de viverem as cidades em permanente transformação, é fato comum a imprevisão dessas sucessivas mudanças; daí, fica o desenvolvimento urbano prejudicado pela ausência de controle e, conseqüentemente, inobservância de reconhecidos princípios do urbanismo moderno.

A magnitude do trabalho de reconstrução de que carecem urgentemente as cidades, de um lado, e, de outro, o excessivo parcelamento do solo urbano, representam duas realidades contraditórias. Esse agudo antagonismo cria um dos mais sérios problemas de nosso tempo: o da imperiosa necessidade de colocar o poder de disposição do solo em termos que satisfaçam, igualmente, os interesses coletivos e os individuais. Em caso de conflito, o interesse público deve prevalecer sobre o interesse privado.

A cidade tem de ser estudada como parte do conjunto econômico da região que ela influencia. Um plano que abarque, em sua totalidade, a unidade econômica do conjunto "cidade-região" deve, pois, substituir o acanhado plano urbanístico de uso corrente.

Para fixar os limites do plano considerado, de modo a ajustá-lo à região definida pelo alcance da influência econômica da cidade, cumpre ao urbanista:

a) dispor de modo racional, quer quanto à localização, quer quanto às áreas, os vários distritos destinados para habitação, trabalho e recreio, e traçar em concordância a rede de tráfego indicada;

b) formular planos orientadores da expansão dos diferentes distritos, segundo suas próprias necessidades e leis orgânicas;

c) estabelecer conexões entre os locais de moradia, trabalho e recreação, de forma tal que o ciclo diário das atividades se processe, em cada setor, com a maior economia de tempo, subordinado, como está, a um fator constante - a rotação da terra em torno de seu eixo.

Ao planejar a interligação das diferentes funções urbanas, não deve o urbanista esquecer que a primeira delas é a habitação - elemento primordial da cidade modelo.

A unidade urbana devia ser capaz de desenvolver-se organicamente em todas as suas diferentes partes. E, em cada etapa desse desenvolvimento, as respectivas funções deviam sempre manter-se, entre si, em estado de equilíbrio.

É mister que a cidade assegure, tanto no plano material como no do espírito, a liberdade individual e os benefícios da ação coletiva.

Para o arquiteto empenhado em tarefas de urbanismo, a escala de valores do homem e suas necessidades constituem a chave de todas as composições arquitetônicas.

O ponto de partida de qualquer planejamento urbano devia ser a célula representada por uma habitação individual conjugada com outras similares, para formar uma unidade de vizinhança de tamanho conveniente. Partindo daí, moradas, locais de trabalho e de recreio se distribuiriam por toda a área da cidade nas condições mais favoráveis.

É indispensável, para resolver o tremendo problema do planejamento urbano, utilizar todos os recursos das técnicas modernas e contar, para isso, com o concurso de seus especialistas.

A orientação a imprimir-se a qualquer projeto de urbanismo será influenciada, a fundo, pelos fatores de ordem política, social e econômica prevaletentes na ocasião. E o espírito da arquitetura moderna não deverá ser invocado somente em última instância.

As dimensões das partes integrantes da cidade funcional deviam ser calculadas segundo a medida do homem e das necessidades humanas.

Urbanismo é uma ciência baseada em três dimensões, e não em duas. E admitindo o elemento altura que se podem tomar medidas eficazes para prover as exigências do tráfego e à criação de espaços livres para recreio e outras finalidades.

É da maior urgência que cada cidade possua seu plano de urbanismo em articulação com o respectivo plano regional, e com o país, como um todo. É imprescindível que a execução desses planos, assim em escala nacional, como na regional e municipal, seja assegurada pelos diplomas legais competentes.

Todo plano de urbanismo deve ser baseado em pesquisas cuidadosamente realizadas por especialistas. Deve coordenar os fatores naturais, sociais, econômicos e culturais presentes em cada caso e prever as diversas etapas do desenvolvimento urbano, no tempo e no espaço.

II CURSO INTENSIVO DE PLANEJAMENTO URBANO E LOCAL  
Ministério do Interior - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

RECOMENDAÇÕES GERAIS (\*)

Os participantes do II Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local - Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano promovido pelo Ministério do Interior, através do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e a Organização dos Estados Americanos, com a colaboração da Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, através do Grupo Executivo da Grande São Paulo e da Prefeitura do Município de São Paulo, através da Coordenadoria Geral de Planejamento, reunidos em São Paulo, no período de 29 de junho a 28 de julho, na sede do Instituto de Engenharia, para discussão do temário apresentado, em complementação às recomendações específicas setoriais, feitas no corpo dos trabalhos elaborados ao final do curso, RECOMENDAM: *ouo?*

- 1) A formulação de uma Política Nacional de Areas Metropolitanas e de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, devidamente integradas no Plano Nacional de Desenvolvimento, as quais tenham como objetivos prioritários a humanização das metrópoles e dos demais centros urbanos e a melhoria dos níveis de vida sócio-económico das populações dessas áreas.
- 2) Que essa política contemple o aprimoramento do sistema institucional vigente a fim de possibilitar a criação de instrumentos adequados às necessidades específicas de cada área metropolitana. Enfatiza-se, neste sentido, a criação de Entidades Metropolitanas, partindo-se da premissa que, embora façam essas áreas parte de um todo nacional, são produto de processos históricos diferenciados, em uma configuração regional dada e, portanto, com vários problemas peculiares. Sendo que, no caso brasileiro, recomenda-se ademais a aprovação da lei complementar necessária à regulamentação do artigo 164 da Constituição.
- 3) Que caiba a estas Entidades Metropolitanas:
  - pensar, prever e ordenar a evolução da área metropolitana, a partir de seu Plano Diretor;
  - obter esta evolução quanto às funções específicas da área e de sua estrutura interna, ficando a seu cargo a compatibilização da atuação dos diversos níveis de poder, refletidos na área metropolitana;
  - coordenar e controlar ações setoriais, quer no tocante à progamação como à execução de serviços na área, dentro das diretrizes globais traçadas no seu Plano Dieter.
- 4) A criação de um mecanismo financeiro capaz de viabilizar a execução da Política Nacional de Areas Metropolitanas e complementar o financiamento que as Entidades Metropolitanas

---

(\*) fonte: MINISTERIO DO INTERIOR, SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO, Anais do II Curso de Planejamento Urbano e Local. Rio de Janeiro, Ministério do Interior, volume I.

possam, ao seu nível, vir a arrecadar. Considera-se a implantação deste mecanismo financeiro, instrumento básico à realização das atribuições das Entidades Metropolitanas, devendo o mesmo abranger agentes complementares, situados a distintos níveis de administração governamental.

5) Promulgação de uma legislação preventiva quanto ao uso do solo metropolitano, a vigorar durante o período de aprovação e implementação do Plano Diretor, para que se evite o agravamento dos problemas existentes na área.

6) Promulgação de uma lei definitiva sobre uso do solo.

7) Criação de um sistema de controle da aplicação dos dispositivos legais, quer preventivos que definitivos, do uso do solo, com poderes de incentivo e coerção.

8) Perante a necessidade de se definir critérios para o planejamento metropolitano, faz-se conveniente a promoção de pesquisas sistemáticas sobre:

- a interrelação entre as distintas realidades metropolitanas com o processo de desenvolvimento nacional;
- metodologias de planejamento;
- programação da ação metropolitana;
- avaliação das alternativas de desenvolvimento metropolitano;
- preparação e avaliação de projetos metropolitanos;
- controle da execução e administração da ação metropolitana;
- particularmente, se recomendam pesquisas relativas aos setores propostos como de importância prioritária, ao nível metropolitano, a saber: transportes, uso do solo, saneamento, financiamento e institucionalização das áreas metropolitanas.

9) Estudos de viabilidade para a criação de organismos nacionais de planejamento metropolitano, que se fariam cargo das pesquisas antes discriminadas, assim como de outras responsabilidades, de apoio às Entidades Metropolitanas. Em se tratando do caso brasileiro, enfatiza-se a implantação do Centro de Planejamento Metropolitano, do Ministério do Interior, ora em fase de projeto.

10) Que os agentes tradicionais do ensino, e, em particular, a Universidade, venham a se reestruturar em nível de graduação e atuar na capacitação de recursos humanos estratégicos ao desenvolvimento urbano, como através de cursos de pós-graduação. Sendo que, no caso brasileiro, sugere-se, ademais, para o Desenvolvimento Urbano e Local, ativado, presentemente, pelo Ministério do Interior, através do SERFHAU, se contemplem sub-programas de especialização de recursos humanos para um tratamento mais pragmático dos problemas metropolitanos.

11) Que através de atividades de treinamento informal, como que de outros mecanismos de comunicação, se busque a sensibilização da comunidade metropolitana para sua participação ativa nos programas de desenvolvimento metropolitano.