



HAL
open science

Capital e crescimento urbano em Florianópolis: atores e conteúdo de um pensamento estruturado

Gustavo Pires De Andrade Neto, Elson Pereira

► To cite this version:

Gustavo Pires De Andrade Neto, Elson Pereira. Capital e crescimento urbano em Florianópolis: atores e conteúdo de um pensamento estruturado. XIV ENANPEGE, Oct 2021, Joao Pessoa, Brazil. hal-04810911

HAL Id: hal-04810911

<https://hal.science/hal-04810911v1>

Submitted on 29 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



CAPITAL E CRESCIMENTO URBANO EM FLORIANÓPOLIS: ATORES E CONTEÚDO DE UM PENSAMENTO ESTRUTURADO

Prof. Dr. Gustavo Pires de Andrade Neto ¹

Prof. Dr. Elson Manoel Pereira ²

RESUMO

Qual a visão de crescimento e desenvolvimento dos principais atores ligados ao capital em Florianópolis? E qual a relação dessa visão hegemônica com questões relacionadas ao território e com os chamados grupos não-hegemônicos? Este artigo busca discutir estas questões a partir da análise do discurso do documento Floripa 2030 elaborado pela ONG empresarial FloripAmanhã, agenda estratégica de desenvolvimento que sintetiza e orienta os interesses do capital em Florianópolis desde 2008. Considerando o pensamento de Molotch (1976) e Logan e Molotch (1987) sobre a "máquina de crescimento" e que os conflitos locais sobre o crescimento são uma questão central para a organização das cidades, procura-se desvelar a visão dos atores que elaboraram tal documento, a sua visão de crescimento de Florianópolis e sua relação com o território, com o meio ambiente e com o pensamento não-hegemônico. Desde o lançamento do Floripa 2030, a ONG FloripAmanhã se consolidou como líder da coalizão pró-crescimento em Florianópolis e tem utilizado a agenda para assimilar o interesse da coalizão àquele resultante de processos participativos, buscando sua legitimação baseada na retórica ambiental, participativa e técnica do documento.

Palavras-chave: Florianópolis; máquina de crescimento; planejamento estratégico; empresas (corporações) na produção do espaço; práticas espaciais insurgentes.

RESUMEN

¿Cuál es la visión de crecimiento y desarrollo de los principales actores vinculados al capital en Florianópolis? ¿Y cuál es la relación de esta visión hegemónica con cuestiones relacionadas con el territorio y con los denominados grupos no hegemónicos? Este artículo busca discutir estos temas a partir del análisis del discurso del documento Floripa 2030 elaborado por la ONG empresarial FloripAmanhã, una agenda estratégica de desarrollo que sintetiza y orienta los intereses del capital en Florianópolis desde 2008. Considerando el pensamiento de Molotch (1976) y Logan y Molotch (1987) sobre la "máquina de crecimiento" y que los conflictos locales por el crecimiento son un tema central para la ordenación de las ciudades, este artículo busca develar la visión de los actores que elaboraron dicho documento, su visión del crecimiento en Florianópolis y su relación con el territorio, con el medio ambiente y con el pensamiento no hegemónico. Desde el lanzamiento de Floripa 2030, la ONG FloripAmanhã se

¹ Arquiteto e doutor em urbanismo, realiza estágio de pós-doutorado no Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina, Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade do Estado de Santa Catarina, gustavoandradeneto@gmail.com.

² Professor do Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina, Pesquisador do CNPq, elson.pereira@ufsc.br.



ha consolidado como líder de la coalición pro-crecimiento en Florianópolis y ha utilizado la agenda para asimilar el interés de la coalición al que resulta de los procesos participativos, buscando su legitimidad desde la retórica ambiental, participativa y técnica del documento.

Palabras clave: Florianópolis, máquina de crecimiento, planificación estratégica, empresas (corporaciones) en la producción del espacio; prácticas espaciales insurgentes.

ABSTRACT

What is the growth and development vision of the main actors linked to capital in Florianópolis? And what is the relationship of this hegemonic vision with questions related to the territory and with the so-called non-hegemonic groups? This article seeks to discuss these issues based on the discourse analysis of the Floripa 2030 document prepared by the corporate related think tank FloripAmanhã, a development agenda that synthesizes and guides the interests of capital in Florianópolis since 2008. According to Molotch (1976) and Logan and Molotch (1987) theory of the "growth machine" and that local conflicts for growth are a central issue for the city planning, this article seeks to reveal the vision of the actors who prepared that document, their vision of growth in Florianópolis and its relationship with the territory, with the environment and with non-hegemonic thought. Since the launch of Floripa 2030, the NGO FloripAmanhã has established itself as the leader of the pro-growth coalition in Florianópolis and has used the agenda to assimilate the interest of the coalition to that resulting from participatory processes, seeking its legitimacy from environmental, participatory and technical rhetoric of the document.

Keywords: Florianópolis, growth machine, strategic planning, companies (corporations) in the production of space; insurgent spatial practice.

INTRODUÇÃO

Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina, apresenta o quarto maior valor do metro quadrado entre as capitais brasileiras, ficando atrás apenas do Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília. O município situa-se predominantemente na ilha de Santa Catarina, lugar de grande apelo turístico e de crescente imigração interna, um território em disputa.

Desde os anos 1980, o turismo, a construção civil e mais recentemente a indústria ligada à tecnologia têm alinhado seus interesses no sentido de atrair investimentos, buscando o crescimento do município, de forma pretensamente sustentável. Há também um claro alinhamento entre os interesses desses capitais e os governantes municipais que se sucederam ao longo das últimas décadas, que buscam, por seu lado, preparar o território para acolher esses investimentos, seja na forma de melhoria da infraestrutura, adequação das leis, filtros contra usos e ocupações não



desejadas pelo capital ou mesmo do marketing urbano que reforça os atributos naturais e enaltece de forma seletiva certos índices de qualidade de vida.

Nas últimas décadas, o capital privado tem se organizado de forma institucional de modo a buscar a hegemonia na forma de conduzir os destinos da cidade, criando inclusive o discurso de que, aqueles que são contra seu modelo de crescimento e suas propostas de implantação de grandes equipamentos como shoppings, hotéis etc, seriam contra o desenvolvimento da cidade e contra a própria cidade.

A questão central deste artigo indaga qual a visão de desenvolvimento da principal organização ligada ao capital em Florianópolis, a ONG FloripAmanhã, e qual a relação dessa visão com questões relacionadas ao território e com os chamados grupos não hegemônicos.

Considerando o pensamento de Molotch (1976) e Logan e Molotch (1986) sobre a máquina de crescimento e que os conflitos locais sobre o crescimento são uma questão central para a organização das cidades, este artigo objetiva analisar o discurso do documento Floripa 2030, elaborado pela ONG FloripAmanhã, procurando desvelar a visão dos atores que elaboraram tal documento, a sua visão de crescimento de Florianópolis e sua relação com o território e com o pensamento não hegemônico.

METODOLOGIA

Este artigo compõe uma pesquisa mais abrangente sobre práticas espaciais insurgentes em Florianópolis, que se caracterizam como:

“práticas coletivas expressamente ou densamente espacializadas (ou que reivindicuem espaços), de caráter emancipatório, que transgridam, ou ao menos questionem, os códigos jurídicos para defender direitos, que busquem uma visão contra-hegemônica em relação à visão neoliberalizante (práticas heterotópicas) na utopia do direito à cidade, valorizando a participação (Direito à Obra), a apropriação e o valor de uso. (PEREIRA, no prelo).

Por tais práticas portarem certo grau de contra-hegemonia ou contra-coalização, nas palavras de Molotch (1976), fez-se necessário caracterizar minimamente o pensamento hegemônico em Florianópolis. Este é o objeto deste artigo. Tal caracterização foi feita a partir de documentos diversos ligados à ONG empresarial



FloripAmanhã, principalmente, mas não exclusivamente, de seu documento “Floripa 2030: agenda estratégica de desenvolvimento sustentável de Florianópolis na região”.

A ONG FloripAmanhã se apresenta como “uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) fundada em 2005 por iniciativa de cidadãos conscientes, dos mais diversos setores, que amam Florianópolis e desejam tornar a cidade cada vez melhor: preservada, planejada, inovadora, segura. A FloripAmanhã se propõe a ser a instância onde essa cidade – que todos nós queremos– será pensada e defendida.” No entanto, em ocasiões específicas percebe-se que essa pretensa universalidade ou “consciência”, mostra-se relativizada como no caso da apresentação do projeto de lei, de iniciativa do poder executivo, que prevê alterações no Plano Diretor do município em 2021, quando foi lançado um manifesto apoiando a administração em que a entidade empresarial afirmava inclusive ser “coautora” da proposta: “importante ressaltar que integrantes do movimento participaram da elaboração dos projetos, apresentando sugestões técnicas nas área de cada proposta em que têm larga competência e experiência”. Neste sentido, consideramos a ONG FloripAmanhã e os últimos governos de Florianópolis uma máquina de crescimento: um aparato que articula associações pró-crescimento e governo (LOGAN E MOLOTCH, 1986).

Além do documento Floripa 2030, outras manifestações da ONG FloripAmanhã, ou do movimento congênere Floripa Sustentável, composto pelos mesmos associados, foram usadas principalmente para evidenciar as lacunas e contradições do documento principal.

REFERENCIAL TEÓRICO

A urbanização brasileira caracteriza-se por um crescimento tardio em relação às metrópoles europeias e da América do Norte, de grande velocidade e de forma concentrada. Já na década de sessenta do século passado, criticava-se que esta urbanização se deu de forma muito desigual e excluiu grande parte da população do processo de modernização. Quase sessenta anos após o encontro de Arquitetos em



Petrópolis (RJ), quando pela primeira vez se trouxe de maneira estruturada a necessidade de uma Reforma Urbana, a cidade brasileira continua como um espaço urbano desigual, convivendo de maneira dramática com enclaves fortificados de um lado e autoconstrução informal de outro. Isto porque, ao lado da crítica ao modelo de urbanização e ao planejamento urbano tecnocrático e funcionalista, desenvolveu-se igualmente um planejamento urbano que busca preparar a cidade para receber o capital excedente (HARVEY, 1996). Afinal, como pergunta Vainer (2000), "os liberais também fazem planejamento urbano?" A resposta é afirmativa em nossa sociedade. Operações Urbanas feitas em São Paulo (Faria Lima e Águas Espraiadas, principalmente) e o Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, mostram um planejamento orientado à atração de investimentos, canalizando e concentrando recursos públicos e privados nas regiões de interesse do mercado imobiliário, gerando alterações significativas no tecido urbano e social. Não há dúvida que o valor de troca se impõe sobre o valor de uso nessas ações, prevalecendo o que Lefebvre chama de Isotopias, e fazendo prevalecer a Cidade-Mercado sobre a Cidade-Direito (SANTOS JR., 2007). Este planejamento liberal, de forma perversa, mantém o invólucro da participação, tão cara ao movimento pela Reforma Urbana no Brasil, e utiliza a inclusão como "álibi" para a exclusão, e para a normalização da dominação, levando a autores como Miraftab (2016) a falarem da falência do planejamento urbano participativo.

Aqueles que veem sobretudo a cidade como um negócio compartilham interesses em comum com outros agentes no mesmo bairro ou cidade. Assim como os moradores se juntam em associações de bairro, os incorporadores, proprietários de imóveis e empreendedores também se juntam em grupos com interesses em comum e frequentemente se articulam para atingir objetivos econômicos.

A articulação entre grupos com interesses pró-crescimento e o governo define a chamada "máquina de crescimento". Para Molotch (1976), podem haver divergências e disputas entre os agentes desta coalizão sobre alguns temas, mas há consenso e unidade de ação no propósito mais fundamental, que é a defesa hegemônica do crescimento em si. Embora o binômio crescimento populacional-econômico seja o resultado esperado mais visível da máquina de crescimento, as cidades contemporâneas se diferenciam no



tipo de base econômica que perseguem: industrial, serviços financeiros ou turismo, por exemplo, com grande destaque para o foco recente no desenvolvimento de economias de alto valor agregado, como tecnologias e inovação. Quanto mais bem coordenados estiverem os agentes da coalizão na definição de seus propósitos, maiores serão as suas chances de sucesso.

With rare exceptions (see Smith and Keller, 1983) one issue consistently generates consensus among local elite groups and separates them from people who use the city principally as a place to live and work: the issue of growth. For those who count, the city is a growth machine, one that can increase aggregate rents and trap related wealth for those in the right position to benefit. The desire of growth creates consensus among a wide range of elite groups, no matter how split they might be on other issues. (LOGAN e MOLOTCH: 1986, pp. 50-51).

Os integrantes da coalizão pró-crescimento compartilham uma mesma visão sobre a cidade em temas como: desregulamentação do uso do solo, facilitando a implantação de empreendimentos variados; buscam direcionar investimentos em infraestrutura pública e vantagens fiscais para as suas áreas de interesse; ou a criação de um "bom ambiente de negócios" que favoreça a atração de investimentos privados. Não menos importante, esta coalizão opera uma potente função ideológica pró-crescimento que busca coordenar as necessidades privadas ao mesmo tempo que as legitima perante a população em geral, utilizando-se da mídia e da presença constante e protagonismo de seus integrantes em diversas entidades representativas da sociedade civil.

Rentiers need local government in their daily money-making routines, especially when structural speculations are involved. They are assisted by lawyers, syndicators, and property brokers (Bouma, 1962), who prosper as long as they can win decisions favoring their clients. Finally, there are monopolistic business enterprises (such as the local newspaper) whose futures are tied to the growth of the metropolis as a whole, although they are not directly involved in land use". (LOGAN e MOLOTCH: 1986, pp. 62-63).

Logan e Molotch (1987) chamam de "especuladores estruturais" aqueles empreendedores que não buscam apenas identificar tendências futuras de crescimento da cidade para orientar os seus investimentos imobiliários, mas que intervêm diretamente na definição dos rumos da cidade. Especulam usando sua capacidade de interferir no destino de um lugar. São a força motriz da máquina. Buscam influenciar ou interferir em decisões que irão determinar vantagens diretas para um lugar, como fazer



lobby a favor da mudança de zoneamento para um terreno, resultando na geração de rendas diferenciais do solo. Ou ainda, agem proativamente para a construção de infraestruturas de impacto na dinâmica urbana e econômica local, como estradas ou aeroportos, ou defendem subsídios ou benefícios fiscais para uma atividade econômica específica que os favoreça, entre outras possibilidades.

Os agentes da máquina de crescimento costumam mobilizar os governos, especialmente as prefeituras, para impulsionar o crescimento. Mas os próprios governos podem também ajudar a coordenar os papéis de diversos membros da coalizão pelo crescimento, garantindo a cooperação de empreendedores locais em projetos ambiciosos. Em qualquer caso, a coalizão entre grupos de interesses privados e governo redesenha ambos papéis na produção e gestão do espaço. Ao mesmo tempo, reposiciona os movimentos sociais urbanos que reagem à coalizão, como podem ser grupos ambientalistas contrários à ocupação de áreas ambientalmente sensíveis ou moradores preocupados com o adensamento excessivo e piora da qualidade de vida do seu bairro, por exemplo. Eventualmente, estas reações podem chegar a organizar uma contra-coalizão (MOLOTCH, 1976).

O CONTEÚDO DE UM PENSAMENTO ESTRUTURADO

A agenda estratégica Floripa 2030 teve a sua primeira versão desenvolvida entre junho e setembro de 2008 e apresenta uma agenda norteadora para coordenar a ação pública e privada pró-crescimento em Florianópolis. O documento reitera retoricamente que foi formulado participativamente e pactuado "com todas as forças políticas locais". Participaram do processo 84 entidades da Grande Florianópolis de múltiplos setores, coordenadas pelo FloripAmanhã, e organizadas em três grupos: grupo gestor das estratégias; grupo de trabalho ampliado; e equipe técnica e coordenação. Destacam-se entre as entidades participantes o Sindicato da Construção Civil (SINDUSCON), a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), grupos de imprensa como a TV O Estado, entidades profissionais como a Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura (ASBEA/SC), universidades como a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Unisul, e diversos grupos empresariais, muitos deles vinculados ao setor imobiliário



como a Habitasul, além de secretarias de estado e o apoio da Prefeitura de Florianópolis.

O grupo gestor das estratégias criado, juntamente com o grupo de trabalho ampliado contou com o apoio do escritório brasileiro da argentina *Fundación CEPA - Centro de Estudios y Proyección del Ambiente*, contratada pelo FloripAmanhã para fazer a coordenação metodológica e desenvolver tecnicamente a agenda Floripa 2030. Ao longo de quatro oficinas foram realizados debates sobre temas selecionados e elaboradas matrizes de cruzamento de causa e efeito, além de análises de conflitos e potencialidades para avaliar os cenários alternativos, em uma metodologia próxima ao planejamento estratégico.

A necessidade de criar uma agenda estratégica partiu de segmentos da sociedade de visualizar cenários estratégicos para Florianópolis de maneira a considerar e buscar o crescimento, populacional e econômico da região, definindo estratégias e formas de atuação e implementação não apenas da iniciativa privada, mas com objetivo declarado de também orientar as políticas públicas capazes de alcançar o crescimento. O Floripa 2030 se propôs a construir estratégias de desenvolvimento econômico, sociocultural e urbano-territorial, pactuadas entre os autores do documento, articuladas entre si e que deveriam orientar o desenvolvimento de Florianópolis, assumindo um rol de planejamento que caberia ao poder público que, no entanto, figurou como “apoiador” do processo.

O Floripa 2030 apresenta objetivos, premissas, condicionantes e cenários alternativos para Florianópolis. O resultado é uma agenda organizada em propostas para diversas áreas, que configuram o conteúdo principal do documento. As propostas são de curto, médio e longo prazo.

O “desenvolvimento sustentável econômico-produtivo, sociocultural e urbano-territorial” para Florianópolis e região em 2030 é o objetivo declarado do documento, orientado a atingir um cenário futuro que deve ser conseguido por meio de ações de ordem física e de desenvolvimento social e econômico.

Entre as premissas do documento, prevê-se a integração do município com o entorno metropolitano, a diversificação econômica relacionada a inovações



tecnológicas, a “inclusão social, étnica e entre gerações” e a “produção acordada da cidade” mediante mecanismos de gestão.

As ações previstas pela agenda se organizam em torno a cinco estratégias: Estratégia 1 - Florianópolis, sinônimo de qualidade; Estratégia 2 - Cidade multicultural e polinuclearidade; Estratégia 3 - Pioneira em Reserva da Biosfera em Ambiente Urbano; Estratégia 4 - Demanda de maior mobilidade pública; Estratégia 5 - Integração dos Municípios da Grande Florianópolis. Tais estratégias permitem entrever a visão dos proponentes da agenda sobre diferentes temas de interesse para esta pesquisa, analisados a seguir.

VISÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A projeção demográfica utilizada pela agenda prevê uma população flutuante de 1,3 milhão de habitantes para Florianópolis em 2030, mais do que o dobro da atual. A capital catarinense é caracterizada como polo “atrator” ou atraente de fluxo migratório típico, mas com a peculiaridade de atrair “não apenas migrantes rurais pobres e não qualificados, mas também migrantes de classe média e alta, culta e oriunda dos grandes centros urbanos do país”. A projeção demográfica prevê uma atração persistente de novos moradores, em continuidade ao processo que já ocorria na primeira década do século XXI, em que a imigração, em todas as classes, foi responsável por mais de 60% do incremento populacional de Florianópolis.

A atração de novos moradores nas duas primeiras décadas do século XXI pode ser em parte explicada como resultado da promoção midiática de Florianópolis em nível nacional no período, com a projeção turística de sua natureza exuberante promovida por agentes públicos e privados ligados ao turismo e também pela difusão do mote de “capital com melhor qualidade de vida” (na verdade, baseado no elevado IDHM do município e não em indicadores objetivos de qualidade de vida), propagandeado pelo governo local e bastante difundido por vários setores locais na promoção de seus negócios, especialmente o setor imobiliário. A construção do *city marketing* de Florianópolis baseado em imagens de sua natureza, um “lugar seguro” para criar a família, sem o trânsito das grandes cidades, uma “metrópole com ares de província” é



analisada em profundidade por Lenzi (2021), que ressalta a coordenação entre os discursos do *trade* turístico, da publicidade imobiliária e do executivo locais na construção de uma imagem da cidade que foi exitosa na atração de novos moradores de classe média e alta.

O city marketing de Florianópolis evoca um estilo de vida e formas próprias de viver nessa cidade, passando a mensagem de que, em Florianópolis, se vive melhor do que em outros lugares. Com base em uma leitura parcial da cidade, reinventam seus conteúdos e divulgam um cenário sedutor. A publicidade imobiliária não deixa a desejar, apropriando-se dos elementos do marketing e focando a individualidade, ou melhor, a originalidade de quem vive em Florianópolis, pois isso proporciona um estilo de vida diferenciado da maioria da população. (LENZI: 2015, p. 45).

A atração de novos moradores do segmento de maior renda, que já era verificado naquele momento, é a aposta da agenda para as décadas seguintes. São apresentadas estratégias para transformar Florianópolis em uma cidade "sinônimo de qualidade", líder na economia do conhecimento, que acompanhe a "revolução nas economias da informação e comunicação", aprofundando iniciativas anteriores federais e estaduais junto à iniciativa privada que vêm possibilitando o "desenvolvimento de iniciativas científicas e tecnológicas na forma de grupos corporativos e clusters associativos". São identificadas ações anteriores que já apontavam neste sentido, como a promoção do Sapiens Parque pelo governo do Estado e a construção do Parque TechAlpha, ambos na SC 401, principal eixo de expansão para o norte da ilha. Na segunda década do século XXI, outros empreendimentos privados ajudariam a configurar uma concentração de empresas de tecnologia ao longo da mesma rodovia.

Nas estratégias do documento, o ideal de qualidade também se estende ao "turismo de qualidade", que deve se contrapor ao turismo existente, caracterizado como "atividade turística não planejada, equipamentos turísticos informais, baixa qualidade". Para atingir este objetivo, prevê-se criar uma rede de estabelecimentos e prestadores de serviços turísticos de qualidade, a valorização do patrimônio artístico e cultural local, e o fomento do "turismo o ano todo", do turismo de negócios e do turismo de eventos esportivos.

De acordo com Aguiar (2015) que analisou o Floripa 2030 e que entrevistou a presidente da Floripa Amanhã e o presidente do Sinduscon, atores privilegiados da



elaboração da agenda, a agenda conseguiu promover a convergência entre os atores quanto à visão territorial e inserção econômica da cidade, apesar de diferenças menores:

O Floripa 2030 conseguiu convergir o que é essencial em termos de organização espacial, do ponto de vista do Bloco Hegemônico: uma cidade com qualidade, aprazível e eficiente, para poucos. Em todo o documento fica implícito que se está buscando, para além de soluções urbanísticas para a cidade, um projeto de desenvolvimento mais amplo e com um forte viés de inserção desta cidade em um circuito internacional dinamizado pelos mecanismos intrínsecos à chamada globalização. (AGUIAR: 2015, pp 68-69).

Com o foco em segmentos altamente especializados da economia, a visão de desenvolvimento econômico do Floripa 2030 não reconhece o desenvolvimento desigual do território, próprio da sociedade brasileira e que Florianópolis não constitui exceção. O que se desprende da visão de modelo econômico da agenda é uma reprodução e aprofundamento de um modelo elitista de desenvolvimento que já era observado na primeira metade do século XXI, que busca atrair e concentrar em Florianópolis (especialmente na ilha) as atividades econômicas de maior valor agregado com base no trabalho de profissionais qualificados, enquanto delega de maneira excludente a resolução dos problemas sociais aos municípios vizinhos. Embora o documento declare o desejo de promover a "inclusão social, étnica e entre gerações", não é esclarecido como esses objetivos seriam atingidos.

VISÃO TERRITORIAL

São apresentados três cenários que permitem visualizar e comparar futuros alternativos para a organização territorial da grande Florianópolis, incluindo outros municípios no continente, tendo como variáveis principais o crescimento populacional, a densidade da ocupação e a relação com o meio ambiente. Cada um dos cenários apresentados é relacionado ao nome de cidades que expressariam características análogas, sendo apresentado ainda um “cenário desejado”.

O primeiro cenário é chamado de “Vancouver-Sidney” em analogia a estes locais que o documento avalia como “belas cidades que têm uma área metropolitana de grande poder econômico, sem prejuízo do enorme cuidado turístico e ambiental de suas belas áreas naturais e ilhas”. Este cenário é caracterizado pelo crescimento populacional e de



atividades econômicas bem distribuídas entre a ilha e o continente, o que neste caso significa restringir relativamente a população na ilha, de maneira compatível com a conservação de seus atributos ambientais e turísticos, convertendo-a em lugar de máxima qualidade turística e ambiental, ao mesmo tempo que direciona um maior crescimento populacional e econômico na parte continental, que deixaria de ser entendida como periferia metropolitana e seria a principal centralidade produtiva dentro do sistema metropolitano de Florianópolis. Este cenário Vancouver-Sidney corresponde em maior parte, mas não unicamente, ao cenário síntese, ou "cenário desejado" para Florianópolis na agenda, embora sejam discutidos ainda outros dois cenários alternativos.

O segundo cenário, chamado “Rio-Cingapura” é o cenário de máximo crescimento populacional na ilha “metrópole globalizada”, com alta densidade e conflitos sociais em alguns dos seus setores e forte pressão sobre áreas de preservação ambiental. O documento avalia que este é o cenário tendencial, de acordo os investimentos que estão sendo realizados e que resultaria em boas oportunidades econômicas, embora implique em crescentes crises socioambientais.



Figura 1 - Cenários alternativos para Florianópolis. Fonte: FloripAmanhã, 2016.

O terceiro cenário seria de baixo crescimento populacional e dispersão da ocupação territorial, o que o documento diz corresponder aos desejos de muitos setores de habitantes locais e que está “no imaginário de muitos habitantes e no sonho da casa



unifamiliar", o que seria contraditório, pois "junto com padrões tradicionais da ilha, e opostos às tendências dos principais investimentos atuais, forçaria uma ocupação em áreas frágeis e valiosas". Algumas das principais características dos três cenários foram combinadas para criar um quarto cenário: o cenário da síntese, ou cenário desejado.

O modelo territorial do cenário desejado para Florianópolis propõe uma organização espacial através de um sistema polinuclear, algo defensável para se resolver a excessiva dependência e congestão do centro de Florianópolis. A área central de Florianópolis, na ilha, atualmente concentra boa parte dos empregos da área metropolitana, especialmente aqueles com os maiores salários. Também tem sido verificado uma expansão de empregos no terciário avançado ao longo da SC 401 em direção ao norte da ilha. No outro extremo, o município de Biguaçu na parte continental, caracteriza-se como "cidades dormitório" (90% da população economicamente ativa não trabalha no município de acordo com o PLAMUS, 2015), enquanto municípios da área conurbada como Palhoça e São José apresentam-se em situação intermediária quanto à relação entre empregos e habitantes. Por razões como estas, a defesa de um modelo polinuclear que busque um equilíbrio funcional em âmbito regional é corroborada por estudos como o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (PLAMUS) de 2015, como resposta combinada entre mobilidade e uso do solo para enfrentar o progressivo agravamento do problema da mobilidade urbana em Florianópolis.

O modelo territorial proposto no cenário desejado, no entanto, é pouco coerente ao defender o adensamento da própria ilha. O documento defende o aumento da densidade média e "a aceitação por parte dos habitantes de Florianópolis de que em determinados distritos e/ou localidades o padrão de ocupação de baixíssima densidade deverá mudar para um padrão mais concentrado que permita abrigar mais população sem descaracterizar demasiadamente a paisagem urbana existente". Em que pese a pertinência da defesa de uma ocupação urbana mais compacta, mais sustentável que o *urban sprawl*, resultaria no aumento populacional, desconsidera limites ambientais e o impacto na paisagem.



A suposta preocupação com a paisagem fica ainda mais ambígua com a informação de que "reverter a degradação da paisagem num cenário de crescimento populacional requer a aceitação social de mudanças na paisagem urbana". Há neste trecho uma clara defesa do aumento da densidade urbana, buscando privilegiar o capital imobiliário e turístico, justificando uma das mais recorrentes reivindicações dos dois setores econômicos, bastante ligados à promoção da agenda Floripa 2030.



Figura 2 - Cenário desejado para Florianópolis. Fonte: FloripAmanhã, 2016.

Com o aumento da densidade média de ocupação, o incremento populacional da ilha, que já foi acima da média da área conurbada na primeira década do século XXI, tende a continuar, dificultando a desconcentração de população e atividades que supõe o modelo polinuclear. A concentração de novas infraestruturas na ilha nos últimos anos, como o novo aeroporto internacional, o novo acesso viário ao sul da ilha, a duplicação de rodovias como Admar Gonzaga, ou a revitalização da SC 401 tendem a induzir ainda mais a concentração de população e atividades na parte insular do município. Estão previstos ainda novos empreendimentos públicos e privados que devem aumentar ainda



mais a concentração funcional na região central da ilha, destacando-se a construção de uma marina na avenida Beira Mar Norte, que deve contar com um grande empreendimento de comércio e serviços anexo. É importante destacar que a execução de boa parte destas infraestruturas contou com o apoio ativo e direto do próprio FloripAmanhã, indo em sentido contrário à necessária desconcentração funcional no território, mas que por outro lado, vão no sentido de dotar a ilha de infraestruturas aptas ao desenvolvimento do turismo e de atividades econômicas que convertam a ilha em “sinônimo de qualidade”, como proposto na visão de desenvolvimento econômico apresentada anteriormente.

VISÃO AMBIENTAL

O Floripa 2030 tem entre os seus objetivos o de aplicar o chamado modelo de Reserva da Biosfera em Ambiente Urbano (RBMA) à grande Florianópolis, dentro de um contexto maior de Reserva da Biosfera da mata atlântica. O conceito da RBMA havia sido apresentado pela CEPA em um seminário promovido em Florianópolis pela prefeitura e pelo governo do Estado poucos anos antes. RBMA seria uma malha de concentração natural como suporte predominante na ilha, articulando um mosaico que garantisse a continuidade entre áreas de preservação, uma resposta que viabilizaria o desenvolvimento em áreas de incremento populacional e crescente urbanização, com integração ao meio ambiente. A retórica da RBMA permeia boa parte do documento, derivando em um modelo de manejo do território e de conservação da paisagem, com “inovações metodológicas na governança dos serviços ambientais. No texto da agenda, os condicionantes ambientais são apresentados sob o conceito de reserva da biosfera.

O objetivo da RBMA é o de evitar a devastação ambiental causada pela ocupação urbana desordenada. Entre as políticas previstas na estratégia ambiental, está o desenvolvimento de práticas produtivas brandas, como a produção gastronômica e diversas formas de patrimônio imaterial em unidades de conservação. Ainda, uma política metropolitana de gerenciamento costeiro que articule a RBMA com as questões costeiras. Por fim, é proposta uma mudança de paradigma para novas modalidades de



consumo e a promoção de modalidades mais sustentáveis de turismo, mobilidade e urbanização.

Em que pese a defesa da conservação ambiental de grandes áreas no documento, é importante destacar que estas áreas já eram garantidas como de preservação pela legislação em 2008, quando a agenda foi elaborada. Por outro lado, a agenda prevê urbanizar "áreas fora da zonificação RBMA", que incluem grandes áreas ambientalmente sensíveis na parte insular, como a planície entremares do Campeche e áreas suscetíveis a inundação do Pântano do Sul, Ratonas e de Jurerê, áreas em constante disputa entre o mercado e ambientalistas na ilha. O destino destas áreas foi objeto de intensa discussão e polarização no longo processo que resultou na aprovação do Plano Diretor de 2014, atualmente vigente. Estas áreas acabariam sendo convertidas em Áreas de Urbanização Especial (AUE), excluídas da macroárea urbana, por serem áreas frágeis ambientalmente e que portanto só poderiam ser ocupadas em baixíssima densidade. Em 2021, no entanto, uma proposta de alteração do Plano Diretor promovida pela Prefeitura e apoiada pelo Movimento Floripa Sustentável, que congrega o FloripAmanhã e entidades do setor turístico e imobiliário, buscou rever o destino das AUEs, abrindo caminho para sua incorporação à macroárea de usos urbanos. O movimento empresarial publicou inclusive um manifesto apoiando a alteração e em que o movimento afirmava inclusive ser "coautor" da proposta. A alteração ao Plano Diretor, que ia além da mudança de destino das AUEs, chegou a ser rejeitada pela Câmara de Vereadores, mas foi rerepresentada pelo executivo municipal, que aguarda novamente a sua tramitação legislativa.

No entanto, são outras as razões que parecem ter sido decisivas para que a proposta de RBMA tenha sido desestimada na versão do Plano Diretor já em 2014. De acordo com Pimenta (2013), havia uma série de incoerências entre o conceito de reserva da biosfera e as definições do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o que demandaria uma série de adequações nas leis e nos mapas que contrariavam os interesses imobiliários:

O projeto terá como um dos impactos o desmatamento da Mata Atlântica, e por consequência a fragmentação dos seus remanescentes, fato contraditório ao que o Programa da RBU propões em seu modelo. Ainda, a proposta passa por cima



de diversas outras leis que restringem o uso do solo. (PIMENTA: 2013, 171 apud AGUIAR: 2015, p. 74).

As estratégias da agenda de desenvolvimento Floripa 2030 ainda se complementam em outras áreas, transversais às cinco estratégias principais, mas que não são especificamente abordadas neste artigo, ainda que apresentem intersecções com as visões aqui apresentadas. É apresentada uma estratégia para a mobilidade urbana, em que se propõem investimentos em transporte coletivo para se evitar o colapso do trânsito, que já era grave em 2008 e que piorou nos anos seguintes, além de propostas de impacto como mais uma ponte ou túnel que conecte a ilha ao continente e a promoção do transporte marítimo. Também é apresentada uma proposta para habitação social e para melhorar a integração de Florianópolis com os municípios conurbados. As ações do poder público posteriores à publicação da agenda, no entanto, não apontam para uma priorização do transporte coletivo, pelo contrário. Já as iniciativas de criar uma governança metropolitana, resultou na criação de uma superintendência metropolitana em âmbito do Estado, a SUDERF, que no entanto não conta com meios suficientes para promover uma efetiva melhoria da integração metropolitana.

RELAÇÃO COM O PENSAMENTO NÃO HEGEMÔNICO

A articulação de iniciativas públicas e privadas pretendida com o documento busca legitimar coletivamente as estratégias apresentadas pela agenda Floripa 2030. Embora se declare que o documento foi formulado participativamente e pactuado com “todas as forças políticas locais”, a maioria das quase cem entidades participantes da elaboração é de caráter empresarial, com destaque para a impulsora do documento, a FloripAmanhã.

A ONG FloripAmanhã se apresenta como “uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) fundada em 2005 por iniciativa de cidadãos conscientes, dos mais diversos setores, que amam Florianópolis e desejam tornar a cidade cada vez melhor: preservada, planejada, inovadora, segura. A FloripAmanhã se propõe a ser a instância onde essa cidade – que todos nós queremos– será pensada e defendida.”



No entanto, em ocasiões específicas percebe-se que essa pretensa universalidade ou "consciência", mostra-se relativizada. As divergências entre os promotores do Floripa 2030 e os movimentos não hegemônicos em Florianópolis, como ambientalistas e entidades comunitárias, tornou-se evidente ao longo do processo de elaboração do Plano Diretor municipal entre 2010 e 2016, em que se configuraram como grupos em campos opostos dentro do Núcleo Gestor do plano e que apontam para a defesa de modelos distintos de ocupação territorial e posições divergentes quanto ao valor de uso e valor de troca dos espaços da cidade.

Como foi brevemente abordado anteriormente, também no caso da apresentação do projeto de lei, de iniciativa do poder executivo, que previa alterações no Plano Diretor do município em 2021, os promotores do Floripa 2030 antagonizaram o debate com ambientalistas, técnicos e associações de moradores, entre outros, quanto à proposta que buscava flexibilizar e desregular parâmetros de uso e ocupação do solo, assim como permitia a urbanização avançar sobre macroárea de transição ambientalmente sensíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de 2008, ano em que foi publicada a agenda de desenvolvimento Floripa 2030, o documento tem funcionado como “pensamento estruturado” subjacente às estratégias e ações dos integrantes públicos e privados da máquina de crescimento em Florianópolis, ajudando a orientar e coordenar suas ações. A partir da análise da agenda Floripa 2030, mas não somente deste documento, é possível considerar que a ONG FloripAmanhã e os últimos governos de Florianópolis tem atuado como uma máquina de crescimento, utilizando em boa medida as estratégias delineadas na agenda de desenvolvimento Floripa 2030.

No entanto, a coalizão pró-crescimento em Florianópolis tem se apropriado e defendido apenas partes selecionadas da agenda de desenvolvimento, de acordo com os interesses dos integrantes da coalizão. Partes da agenda tem sido ignoradas pelos mesmos integrantes, como aquelas estratégias que forçariam uma maior



desconcentração de atividades e de infraestruturas na ilha em favor da área continental, um maior investimento em transporte coletivo, ou ainda para se esquivar de eventuais restrições ambientais que derivem do modelo de reserva da biosfera proposto.

Desde a publicação da agenda Floripa 2030, o FloripAmanhã tem participado de diversos conselhos participativos de políticas públicas, como o Conselho da Cidade de Florianópolis, que tem o foco no desenvolvimento urbano, ou o Conselho Metropolitano para o Desenvolvimento Econômico Sustentável (COMDES), entre outros, ocupando espaços destinados à sociedade civil organizada. Desde então, tem se consolidado como líder da coalizão pró-crescimento em Florianópolis.

Os principais atores ligados ao capital em Florianópolis que lideraram o Floripa 2030 tem utilizado a retórica ambiental, técnica e participativa da agenda para legitimar os interesses da máquina de crescimento urbano em Florianópolis. De maneira sistemática, o Floripa 2030 tem sido utilizada por seus proponentes para orientar de maneira coerente e coesa as estratégias e ação de seus integrantes e tem pretendido assimilar os interesses da coalizão pró-crescimento àqueles resultante de processos participativos mais gerais da sociedade ao longo de mais de uma década desde o seu lançamento.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, A. R.. *Analisando o Floripa 2030: um modelo hegemônico de cidade*. Florianópolis, 2015. 190 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

FLORIPAMANHÃ. *Floripa 2030: agenda estratégica de desenvolvimento sustentável de Florianópolis na região*. Floripa Rumo a 2030: Avanços e Influências da Agenda no contexto de 2016. Florianópolis: FloripAmanhã, 2016.

FLORIPA SUSTENTÁVEL. *Manifesto: O papel fundamental dos vereadores para Florianópolis avançar com inclusão*. Florianópolis: Floripa Sustentável, 2021.

HARVEY, D.. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*, n. 39. 1996, pp. 48-64.

LEFEBVRE, H.. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.



LENZI, M. H.. *Das imagens, a ausência: projeções do tempo e fragmentos do espaço nas imagens de Florianópolis do início do século XXI*. Curitiba: Editora Appris, 2021.

LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H.. *Urban Fortunes: The political economy of place*. Berkeley: The University of California Press, 1986.

MIRAFTAB, F.. Invited spaces of participation: neoliberal citizenship and feminists' expanded notion of politics. *Wagadu*, vol. 1. Primavera de 2004.

MOLOTCH, H.. The city as a growth machine. *American Journal of Sociology*, V. 82, No. 2, P. 309-332, Setembro de 1976.

PEREIRA, E.. Práticas Espaciais Insurgentes: aproximações de um conceito. PEREIRA, E. (Org). *Da participação à Insurgência: práticas emergentes na construção da cidade*. Florianópolis: Editora Insular, no prelo.

SANTOS JR, O.. Cidade, Cidadania e Planejamento Urbano: Desafios na perspectiva da Reforma Urbana. FELDMANN, S. e FERNANDES, S.. *O Urbano e o Regional no Brasil Contemporâneo*. Salvador: UFBA, 2007.

VAINER, C.. Os Liberais também fazem planejamento urbano? ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C.. *A Cidade do Pensamento Único*. Petrópolis: Vozes, 2000.