

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

Larissa Cunha Martins

Caleidoscópio da legislação:
o caso de Florianópolis

São Carlos

2021

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

Larissa Cunha Martins

Caleidoscópio da legislação: o caso de Florianópolis

Versão corrigida

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Campus São Carlos, para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientação: Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira
Área de concentração: Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo

São Carlos

2021

AUTORIZO A REPRODUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTA OBRA,
POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS
DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Instituto de Arquitetura e Urbanismo
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M386c Martins, Larissa
Caleidoscópio da legislação: o caso de Florianópolis
/ Larissa Martins; orientador Tomás Antonio
Moreira. -- São Carlos, 2021.
170 p.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação
em Arquitetura e Urbanismo, Teoria e História da
Arquitetura e do Urbanismo -- Instituto de
Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo,
2021.

1. Planejamento Urbano e Regional. 2. Teoria e
História da Arquitetura e do Urbanismo. I. Moreira,
Tomás Antonio, orient. II. Título.

Bibliotecária responsável pela estrutura de catalogação da publicação de acordo com a AACR2:
Brianda de Oliveira Ordonho Sigolo - CRB - 8/8229

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato(a): **Larissa Cunha Martins Rodrigues**

Título da dissertação: **“Caleidoscópio da legislação – o caso de Florianópolis”**

Data da defesa: **29/07/2021**

Orientador: Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira

Comissão Julgadora:

Resultado:

| | |
|--|--------------------|
|  _____ Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira (IAU/USP) | Não votante |
|  _____ Prof. Dr. Marcel Fantin (IAU/USP) | Aprovada |
|  _____ Profa. Dra. Gislene de Fátima Pereira (UFPR) | Aprovada |
|  _____ Profa. Dra. Adriana Marques Rossetto (UFSC) | Aprovada |

Coordenador e Presidente da Comissão de Pós-Graduação do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo: **Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira.**

Agradeço ao meu Pai que sempre esteve presente, me suprimo abundantemente em tudo e mesmo em meio às tempestades me deu a paz que excede todo entendimento. À minha mãe e irmã que são minha estrutura mais firme na Terra e, mais uma vez, provaram que me amam incondicionalmente. Aos meus amigos e familiares pelas orações, risadas e por terem uma presença curativa na minha vida. Aos colegas do grupo de pesquisa por dividirem as aflições, os artigos e por serem importante fonte de encorajamento. Ao meu orientador Tomás que foi muito mais que um guia intelectual, mas um amigo compreensivo e que muito me acalmou em meio a tantas mudanças da vida. A todas essas pessoas o meu muito obrigada e o desejo de que permaneçam para sempre na minha caminhada.

O que afeta diretamente uma pessoa,
afeta a todos indiretamente.

Martin Luther King

MARTINS, Larissa Cunha. **Caleidoscópio da legislação: o caso de Florianópolis**. 2021. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2021.

RESUMO

O crescimento do Brasil urbano foi pautado pela desigualdade de poder econômico e político, próprio das sociedades capitalistas, o que produziu cidades em que coexistem periferias precárias repleta de injustiças sociais e de áreas centrais segregadas. O planejamento tem como objetivo o enfrentamento dessas contradições e compreendê-lo implica no entendimento da complexidade do caleidoscópio urbano: a multiplicidade de realidades socioeconômicas, o conflito de interesses, as possibilidades espaciais, de governo, atuação popular, perspectivas e limitações. Neste sentido, esta pesquisa busca investigar, por meio da análise do discurso presente no Plano Diretor de Florianópolis, a relação entre legalismo e espaço urbano presente no discurso da lei e, ulteriormente, identificar o caráter de ação do poder municipal sobre a ordenação urbana. Para isso, buscou-se compreender o planejamento urbano em Florianópolis, a centralidade principal da cidade e a relação entre eles presente no discurso legal. A análise minuciosa do texto da Lei, segundo componentes de análise fornecido por SOUZA (2018) e FREITAS, STEINBERGER, FERNANDES (2013) combinada ao entendimento do contexto de produção da Lei, permitiu examinar de que maneira o discurso do Plano Diretor expressa a disputa sobre a produção do espaço urbano que, no caso de Florianópolis, estendeu-se para uma disputa legal e qual foi a figura adotada pelo Estado nesta dinâmica de contradições expostas.

Palavras-chave: atuação do Estado, planejamento e gestão urbana, plano diretor municipal, legislação urbanística, centro.

MARTINS, Larissa Cunha. **Kaleidoscope of legislation: the case of Florianópolis**. 2021. Dissertation (Masters Degree in Architecture and Urbanism) –Architecture and Urbanism Institute, University of São Paulo, São Carlos, 2021.

ABSTRACT

The growth of urban Brazil was guided by the inequality of economic and political power, typical of capitalist societies, which produced cities in which precarious peripheries coexist, full of social injustices and segregated central areas. Planning aims to face these contradictions and understand its implications for understanding the complexity of the urban kaleidoscope: the multiplicity of socioeconomic realities, the conflict of interests, such as spatial possibilities, government, popular action, perspectives and disadvantages. In this sense, this research seeks to investigate, through the analysis of the discourse present in the Florianópolis Master Plan, the relationship between legalism and urban space present in the discourse of the law and, subsequently, to identify the action character of the municipal power over urban ordering. For this, we sought to understand the urban planning in Florianópolis, the main centrality of the city and the relationship between them present in the legal discourse. A thorough analysis of the text of the law, according to the analysis components provided by SOUZA (2018) and FREITAS, STEINBERGER, FERNANDES (2013) combined with an understanding of the production context of the Law, should examine how the Master Plan's speech expresses the dispute about the production of urban space that, in the case of Florianópolis, extended to a legal dispute and what was the figure adopted by the State in this dynamic of exposed contradictions.

Keywords: State actions, urban planning and management, municipal master plan, urban legislation, center.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1: Florianópolis hoje..... | 9 |
| Figura 2: Plano da Villa Nossa Sra do Desterro-1777..... | 37 |
| Figura 3: Desterro em 1876- Logradouros da época..... | 39 |
| Figura 4: Área Central de Florianópolis entre 1944 e 1951..... | 40 |
| Figura 5: Plano Diretor de 1955..... | 54 |
| Figura 6: Esquema do sistema viário existente e o proposto pelo Plano de 1955..... | 55 |
| Figura 7: Zoneamento proposto pelo Plano de 1955..... | 56 |
| Figura 8: Abrangência do Plano Diretor dos Balneários..... | 60 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1: Cronologia do Planejamento na esfera estadual e na esfera local...51 | 51 |
| Gráfico 2: Cronologia dos planos diretores em Florianópolis.....52 | 52 |
| Gráfico 3: Ciclo da Lei Complementar 482/2014.....82 | 82 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SICLAS

AAU- Área de Adequação Urbana

ACAU- Área de Conflito Ambiental e Urbano

ACI- Área Comunitária Institucional

ADI- Área de Desenvolvimento Incentivado

ADI- Área de Desenvolvimento Incentivado

AEIS- Área Especial de Interesse Social

AEO- Área Especial de Orla

ALA- Área de Limitação Ambiental

AMC- Área Mista Central

APC- Área de Preservação Ambiental

APC- Área de Preservação Cultural

APG- Área de Patrimônio Geológico

APL- Área de Preservação com Uso Limitado

APO- Área de Projeto de Orla

APP- Área de Preservação Permanente

ARG- Área de Risco Geológico

AUE- Área de Urbanização Especial

AVL- Área Verde de Lazer

BNH- Banco Nacional de Habitação

CEAU- Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo

Cepal- Comissão Econômica para América Latina

CF- Constituição Federal

CMDU- Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano

CNDU- Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

CNPU- Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana

EIA- Estudo de Impacto Ambiental

EIV- Estudo de Impacto de Vizinhança

ESI- Estudo Simplificado de Impacto

ESPLAN- Escritório Catarinense de Planejamento Integrado

FLORAM- Fundação Municipal do Meio Ambiente

HIS- Habitação de Interesse Social

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ILP- Instituto Latino Americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social

IPTU- Imposto Predial Urbano

IPUF- Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis

MPF- Ministério Público Federal

MP-SC- Ministério Público do Estado de Santa Catarina

ND- Núcleo Distrital

NG- Núcleo Gestor

OEA- Organização dos Estados Americanos

ONG- Organização Não-Governamental

OUC- Área Prioritária para Operação Urbana Consorciada

PAEG- Plano de Ação Econômica do Governo

PDIAUF- Plano de Desenvolvimento Integrado da Grande Florianópolis

PDP- Plano Diretor Participativo

PED- Plano Estratégico de Desenvolvimento

PGM- Procuradoria Geral do Município

PL- Projeto de Lei

PLC- Projeto de Lei Complementar

PMF- Prefeitura Municipal de Florianópolis

PND- Plano Nacional de Desenvolvimento

SEPHAN- Serviço de Patrimônio Histórico, Artístico e Natural do Município de Florianópolis

SERFHAU- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SGMPU- Sistema Municipal de Gestão da Política Urbana

Sinduscon- Sindicato da Indústria da Construção Civil

SMDU- Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano

STF- Supremo Tribunal Federal

STJ- Supremo Tribunal de Justiça

SUDENE- Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TRF 4- Tribunal Regional Federal da 4ª Região

UC- Unidade de Conservação

UFSC- Universidade Federal de Santa Catarina

UP – *Union Panamericana*

ZEIS- Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO | 1 |
| QUESTÃO PROBLEMA | 4 |
| OBJETIVO..... | 5 |
| METODOLOGIA..... | 5 |
| DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE PESQUISA..... | 8 |
| ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO..... | 9 |
| CAPÍTULO 1- CONTEXTO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO | 11 |
| A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO..... | 12 |
| O NEOLIBERALISMO URBANO..... | 16 |
| LEGISLAÇÃO E GESTÃO URBANA NO CONTEXTO BRASILEIRO | 20 |
| Do planejamento econômico ao planejamento urbano na esfera federal..... | 20 |
| Da Constituição Federal ao Estatuto da Cidade | 23 |
| As funções sociais da propriedade e da cidade..... | 29 |
| Pós Estatuto da Cidade..... | 31 |
| CAPÍTULO 2- FLORIANÓPOLIS, PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA | 34 |
| EVOLUÇÃO URBANA DA ÁREA DE ESTUDO..... | 36 |
| URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO EM FLORIANÓPOLIS..... | 41 |
| POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS- PLANOS DIRETORES..... | 53 |
| Plano diretor de 1952 – O Plano Diretor Modernista..... | 53 |
| Plano diretor de 1976 – O Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana..... | 57 |
| Plano Diretor de 1982- O Plano Diretor da Trindade..... | 59 |
| Plano Diretor de 1985- O Plano Diretor dos Balneários..... | 60 |
| Plano diretor de 1997 – O Plano Diretor do Distrito Sede..... | 61 |
| CAPÍTULO 3- A LEI A PARTIR DO LOCAL OU O LOCAL A PARTIR DA LEI? | 65 |
| O CICLO DA LEI DO PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS..... | 66 |
| A LEI ANTIGA E SUAS REVISÕES: MUDANÇA REAL OU UMA LEI “LAVADA”?..... | 83 |
| A LEI E O CENTRO – UMA ANÁLISE DO DISCURSO..... | 103 |

| | |
|--|------------|
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 134 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 142 |

INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira expressa às relações de dependência a qual o Brasil, e toda a América Latina, estão submetidos na dinâmica do sistema capitalista. Neste sentido, “a urbanização dependente expressa também os efeitos das crises do sistema de dominação e as respostas sociais e econômicas suscitadas nas sociedades dependentes” (CASTELLS, 1971, p.23).

A crise experienciada pelo capitalismo em 1929 gerou uma reorganização administrativa e econômica latino-americana. A política de substituição de importações permitiu o início do desenvolvimento industrial, a ampliação do setor de serviços, e o desenvolvimento econômico. Desde o final da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 60, as economias latino-americanas experimentaram crescimento considerável. No entanto, Almandóz destaca que a industrialização não havia precedido, mas seguido à urbanização uma vez que

a maior parte da migração do campo a cidade latino-americana havia sido empurrada (*pushed*) por um setor primário preterido por reformas agrárias demoradas ou inexistentes, assim como por políticas de ênfase urbano levadas adiante pelos Estados corporativos. (POTTER E LLOYD-EVANS, 1998 apud ALMANDÓZ, 2008, p.67)

A política de substituição de importações avançou da fase manufatureira para a de indústrias de capital-intensivas de alta especialização de mão de obra e de tecnologia e que não permitia a absorção da massa migrante no mercado de trabalho formal. Aliado a isso, a introdução das relações capitalistas na agricultura gerou uma massa excedente de trabalhadores rurais. Dessa forma, esse processo agravou as distorções econômicas e sociais presentes na urbanização latino-americana e determinou uma dualidade: os que estavam integrados ao sistema produtivo e os que não estavam: os marginais.

Para Castells:

O impacto da nova industrialização dependente reforça consideravelmente a distância entre as cidades e o campo, grandes aglomerações e pequenas cidades, de tal forma que a desigualdade dos níveis de vida parece, à primeira vista, um dos fatores que acarretam a aceleração considerável da urbanização do período recente. (CASTELLS, 1971, p.23)

A população improdutiva ficou limitada aos espaços marginais, as favelas, à atividade ilegal e à economia informal. Dessa forma, a industrialização e a urbanização não resultaram em modernização das sociedades latino-americanas, uma vez que o modernizante estilo de desenvolvimento se limitou aos pertencentes à burguesia industrial e a parte da classe média (ALMANDOZ, 2008).

Esta conjuntura de rápida industrialização e urbanização teve como consequência novas realidades urbanas que necessitaram da construção de uma agenda que aliasse a atividade industrial ao desenvolvimento igualitário entre as diversas regiões do país. O planejamento surge como ferramenta de Estado para disciplinar o desenvolvimento econômico e, em um segundo momento, a dinâmica territorial. A partir de 1930 o Estado é o principal agente de planejamento, a urbanização movida pela industrialização constitui cidades com espaços segregados e há um novo mapa intelectual, político e acadêmico atento aos processos de definição da cidade na lógica do capitalismo dependente.

Nos anos 80 a realidade da cidade latino-americana é ambivalente: industrializada, mas sem um desenvolvimento homogêneo; a pobreza e a marginalidade são consideradas patologias do seu espaço urbano. Além disso, a crise econômica mundial representou um momento de agravamento nas relações de dependência dos países latino-americanos aos órgãos de financiamento internacional, que ditaram as regras econômicas a serem seguidas pelos dependentes. A privatização de empresas públicas e o desmantelamento dos aparatos públicos representaram o avanço neoliberal sobre as economias nacionais, há a contestação da crença do planejamento estatal como direcionador do desenvolvimento com justiça social e o Estado assume um papel de facilitador da reorganização do espaço urbano para a garantia da acumulação privada.

No padrão neoliberal de acumulação, a mercantilização foi acelerando, aprofundando e articulando intrincadamente com a privatização do público constituído ou construído a partir da intervenção do Estado- incluindo seu aparato legislativo- em etapas anteriores, que constitui uma de suas políticas fundamentais. (COBOS, 2014, p.43)

Nesse contexto, o Estado assume um papel favorável a reorganização do espaço para a acumulação privada, inclusive por meio de seu aparato legislativo. No cenário de privatização do público todos os elementos da estrutura urbana são passíveis de serem mercantilizados e apropriados para o avanço do capital, particularmente o capital imobiliário-financeiro. Esta característica é fundamental para explicar as mudanças urbanas vistas na produção do espaço, no governo e na administração urbana.

Sob essa realidade o Estado atua como sancionador da expansão urbana ao privilegiar políticas que gerem a valorização do solo urbano periférico, por meio da expansão de infraestrutura para áreas de valorização imobiliária recente, distantes do centro principal. Para Rolnik (2016), o planejamento urbano e a regulação urbanística seguem a lógica econômica e, nesse sentido, servem para definir e reservar as melhores áreas para os ganhos imobiliários, inclusive a despeito do abandono do centro principal.

Dessa forma, as desigualdades são ainda mais exacerbadas no espaço urbano contemporâneo, e o Estado age como mantenedor da desigualdade de acesso à terra urbana e aos benefícios da urbanização já que privilegia o mercado formal do solo urbano em detrimento do informal. Já no final dos anos 90 Villaça (1998) alertava para o fato do planejamento ser usado pelo Estado para ocultar a sua ação, que constantemente privilegia a cidade legal em detrimento da ilegal e, dessa forma, não legitima uma ação concreta em busca do bem público.

A produção do espaço na cidade brasileira é, então, fruto de uma gestão parcial dos legalismos em que a lei serve para regular a atividade dos que estão incluídos no mercado e para garantir seus lucros de forma contínua e constante.

Questão Problema

A partir da problemática apresentada na Introdução, que é a gestão parcial dos legalismos pelo poder local das cidades inseridas no capitalismo dependente como recurso para se manter a urbanização desigual chegou-se a

seguinte pergunta de pesquisa: Qual a lógica do discurso produzida pelo Estado por meio das leis de ordenamento territorial em Florianópolis?

O município de Florianópolis foi escolhido como objeto de pesquisa por possuir uma instância local de planejamento urbano estruturada tendo como protagonista o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF); além de um histórico considerável de leis de ordenamento urbano e por ter tido o seu último plano diretor judicializado em um processo que se tornou emblemático na história do planejamento urbano brasileiro.

Objetivo

O objetivo fundamental é extrair um inventário crítico das ações do Estado no espaço urbano, na área e período da pesquisa, com vistas ao entendimento da racionalidade que orienta a gestão do espaço urbano por meio da construção de legalismos e até mesmo pela omissão de ações. Para isso, parte-se da análise das leis que regem o espaço urbano de Florianópolis, por meio da Lei Complementar 482/2014, o Plano Diretor vigente atualmente.

Objetivos específicos:

- Construir histórico sobre o planejamento urbano em Florianópolis.
- Identificar o arcabouço legal urbanístico que se refere à centralidade principal de Florianópolis e suas diversas alterações.
- Identificar o perfil de ação do Estado por meio da análise do discurso contido no legalismo municipal.

Metodologia

A presente pesquisa tem por característica o Estudo de Caso (YIN, 1994) que busca a compreensão de fenômenos sociais complexos uma vez que permite a investigação de características diversas e significativas de uma mesma realidade, como é o caso da presente pesquisa. Ademais, o Estudo de Caso permite o estudo profundo de um objeto de forma a permitir o conhecimento detalhado de um contexto em que a investigação é determinada. Emprega, segundo YIN (1994), várias fontes de evidência e se beneficia do

desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise de dados, sendo uma estratégia de pesquisa abrangente.

A pesquisa qualitativa tem como objetivo compreender os fenômenos através da coleta de dados narrativos, que não são decodificados usando um sistema numérico. É utilizada para caracterizar o fenômeno e descobrir as tendências de ação, nesse caso, da atuação do Estado sobre a porção central de Florianópolis.

A perspectiva histórica foi utilizada para identificar o caráter da gestão urbana pelo Poder Público, por meio da análise do discurso (o arcabouço legal). Assim, tem como objetivo estabelecer os fatos históricos de forma a estabelecer conclusões sobre as ações do Estado, em um determinado espaço temporal que, no caso da pesquisa, é o da aprovação da Lei 482/2014 até os dias de hoje.

A primeira fase do estudo deu-se com a realização de uma pesquisa bibliográfica sobre o tema em questão. Ela serviu de referência-guia para se definir a unidade de análise a partir das opiniões reinantes e estudos realizados sobre o tema e a área de estudo (YIN, 1994). Nesse sentido, foi feita uma pesquisa bibliográfica quanto à produção do espaço urbano brasileiro, de forma a situar teoricamente e contextualizar o objeto de estudo e auxiliar os levantamentos seguintes e a análise de resultados.

Em seguida, foi realizada uma revisão histórica do processo de desenvolvimento urbano de Florianópolis de forma a compreender a evolução urbana, as funções desempenhadas pelo primeiro bairro do município, o Centro, ao longo do tempo com o objetivo de tornar possível o entendimento de sua relevância na estruturação urbana de Florianópolis e, em seguida, da construção da atividade de planejamento urbano na esfera municipal.

Posteriormente, foi feita uma revisão bibliográfica da trajetória do planejamento no cenário nacional e como se deu o rebatimento no contexto municipal de Florianópolis, de forma a permitir a compreensão do processo de desenvolvimento do arcabouço legislativo quanto ao planejamento de áreas urbanas e o padrão de ação do Estado quanto a essas áreas.

Foi feito o levantamento documental das políticas públicas municipais, através de documentos disponibilizados pela prefeitura, teses, dissertações, livros e artigos. Nesta fase foi sistematizada a análise das leis de acordo com o contexto histórico do momento, o critério de adoção dos instrumentos urbanísticos e a espacialização das propostas presentes no discurso legal, de forma a perceber a relação entre os objetivos do Plano vigente no período e a implementação das propostas na área de pesquisa.

Em sequência houve uma maior aproximação das leis urbanísticas que estiveram em vigência do período da aprovação da Lei Complementar 482/2014, que instituiu o Plano Diretor de Florianópolis, que se encontra em aplicação atualmente. Nesta fase, foram sistematizadas as informações de forma a apontar os elementos formais da constituição da mesma, o jogo político, as acepções de espaço e território, segundo metodologia proposta por Freitas, Steinberger e Fernandes (2013) e Souza (2018).

Os primeiros autores dividem a análise em três grupos: o conteúdo formal da proposta política, o jogo político de fazer a política e a abordagem espacial-territorial. Cada um desses critérios é composto por subcritérios e cada um deles possuem perguntas a serem respondidas durante a análise. Já Souza (2018) propõe uma metodologia que objetiva classificar as abordagens de planejamento urbano segundo oito variáveis de análise: ideia ou força central, filiação estética, escopo, grau de interdisciplinaridade, permeabilidade em face da realidade, grau de abertura para com a participação popular, atitude em face do mercado e referencial político-filosófico. Para cada um desses tópicos foram elaboradas perguntas-guias de análise.

A emergência sanitária causada pelo Covid-19 limitou o alcance de algumas informações pretendidas, principalmente as da Câmara Municipal de Florianópolis e do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, que tiveram suas atividades paralisadas e posteriormente reduzidas. A solicitação de informações via Ouvidoria foi uma dificuldade inesperada, assim como o fato de que materiais previstos para serem produzidos pelo IPUF referente ao Bairro Centro não foram confeccionados pois o órgão dedicou-se aos novos desafios do cenário pandêmico.

Delimitação da área de pesquisa

Foi selecionada como área de pesquisa a porção referente ao município de Florianópolis, com destaque para a porção referente ao Bairro Centro, uma vez que ela se caracteriza por ter uma urbanização mais consolidada e maior adensamento populacional entre as demais áreas do município de Florianópolis. Além disso, essa área é o espaço urbano que mais teve planos diretores para ordenação da ocupação, quais sejam a Lei. 246/55 (Plano Diretor de 1952), Lei 1140/76 (Plano Diretor de 1976), Lei Complementar 01/97 (Plano Diretor do Distrito Sede), e o que está em vigor atualmente Lei Complementar 482/2014 (Plano Diretor do Município de Florianópolis).

Florianópolis é a capital do estado de Santa Catarina. Localizada na região Sul do país, é composta por uma porção insular (96,5% do território) e por uma porção continental (Figura 1). Segundo estimativas do IBGE, em 2021 o município possui 516.524 habitantes e polariza uma região metropolitana de 1.209.818 habitantes. O território está dividido em doze distritos administrativos, dentre os quais está o Distrito Sede, único distrito a ter uma porção no Continente e na Ilha. Este é composto por quatorze bairros¹, entre eles o Bairro Centro, o mais populoso do município com aproximadamente 10% da população total da cidade.

¹ São eles: Centro, Costeira do Pirajubaé, Córrego Grande, Saco dos Limões, Pantanal, José Mendes, Carvoeira, Trindade, Santa Mônica, Agronômica, Itacorubi, Monte Verde, João Paulo e Saco Grande.



Figura 1: Florianópolis nos dias de hoje.

Fonte: Google Earth

Estruturação do Trabalho

O trabalho será organizado em quatro partes:

A Introdução inicia a discussão da pesquisa definindo a problemática em análise, além de descrever a estruturação do trabalho.

Posteriormente, o *Capítulo 1- Contexto da produção do espaço urbano* procura abordar como se dá a estruturação do espaço a partir da urbanização sob a lógica capitalista e o contexto de planejamento e gestão urbana na realidade das cidades brasileiras.

O *Capítulo 2- Planejamento e gestão urbana em Florianópolis* descreve como se deu o desenvolvimento urbano da cidade. Neste capítulo há a caracterização da centralidade principal por meio da definição das funções urbanas desempenhadas por esse território e das características atuais desse espaço. Na segunda parte do capítulo é detalhando o processo de desenvolvimento do planejamento urbano municipal, a partir do entendimento da influência do cenário federal. Neste capítulo há a descrição dos principais documentos produzidos com vistas à ordenação do território de Florianópolis ao longo dos anos, com destaque para a produção realizada pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF). Neste capítulo há o levantamento da legislação urbanística que contemplou o território da centralidade principal desde o primeiro plano de ordenamento.

O *Capítulo 3- A lei a partir do local ou o local a partir da lei?* visa identificar o padrão de ação do Estado sobre o espaço urbano por meio da análise do discurso presente na legislação do Plano Diretor vigente e a regulamentação da Lei. Em um primeiro momento será exposto o contexto da produção da norma, em seguida será feita a análise do conteúdo formal da proposta política pública e, por último, a análise da abordagem espacial-territorial do Plano e, mais especificamente, do território do Bairro Centro.

CAPÍTULO 1
CONTEXTO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO
URBANO

A Produção capitalista do espaço

A estruturação do espaço no contexto brasileiro segue a lógica do modo de produção capitalista a qual estamos inseridos. Para Harvey (2006) o capitalismo tem como objetivo a circulação livre do capital e como resultado ulterior o lucro. Assim, a moeda é utilizada para adquirir mercadorias, quais sejam à força de trabalho e os meios de produção.

[...] a sobrevivência do capitalismo se funda na vitalidade permanente dessa forma de circulação. Se, por exemplo, houver interrupção dessa forma de circulação pela impossibilidade de obtenção do lucro, então a reprodução da vida cotidiana que conhecemos se dissolverá no caos. Além disso, também sustentarei que, sob o capitalismo, a fonte permanente de preocupação envolve a criação de infraestruturas sociais e físicas que sustentam a circulação do capital. (HARVEY, 2006, p.128)

A necessidade da circulação constante do capital baseia-se na expansão ininterrupta da produção e na busca pelo menor tempo de circulação. Todavia, há um limite para a absorção da produção o quê, para Harvey (2006), origina as crises, que são barreiras que o próprio capitalismo produz, com o objetivo de criar condições apropriadas para a renovação do processo de acumulação para um nível novo e superior, de forma a possibilitar a expansão da capacidade produtiva e a renovação das condições de acumulação.

O aumento da demanda efetiva é destacado por Harvey como uma das características indispensáveis para a ordenação da acumulação pós-crise e, para isso, quatro elementos são necessários: penetração do capital em novas esferas de atividade; criação de novos desejos e necessidades, facilitação e estímulo para o crescimento populacional e a expansão geográfica para novas regiões.

A organização espacial, por meio da intensificação e da expansão geográfica, é capaz de criar uma oportunidade de acumulação por meio da redução constante do tempo de circulação, ou seja, do custo de transporte. Assim, “a necessidade de minimizar o custo de circulação e o tempo de giro promove a aglomeração da produção em alguns grandes centros urbanos, que se tornam as oficinas da produção capitalista” (MARX, 1967, vol.1 p.352 apud HARVEY 2006, p.50). Ao mesmo tempo, no entanto, a expansão geográfica é

um recurso utilizado para criar novas oportunidades para o ganho de capital. Há então um conflito permanente da expansão-intensificação na relação centro-periferia. Nesta dinâmica, o uso dos espaços segue a lógica do mercado e, em consequência, novas áreas são ocupadas enquanto os antigos centros de produção e mercados são abandonados.

O desenvolvimento capitalista precisa superar o delicado equilíbrio entre preservar o valor dos investimentos passados de capital na produção do ambiente e destruir esses investimentos passados de capital na construção do ambiente e destruir esses investimentos para abrir espaço novo para acumulação. (HARVEY, 2006, p.52)

Faz-se necessário reduzir barreiras espaciais por meio de inovações nas infraestruturas de mobilidade. Na teoria de Marx o espaço aparece como uma barreira a ser transposta, uma vez que ao se diminuir o tempo de acumulação o lucro é garantido com maior rapidez. A organização espacial é necessária para superar o espaço.

O capitalismo apenas consegue escapar de sua própria contradição por meio da expansão. A expansão é, simultaneamente, *intensificação* (de desejos e de necessidades sociais, de populações totais, e assim por diante) e *expansão geográfica*. Para o capitalismo sobreviver, deverá existir ou ser criado espaço novo para acumulação. (HARVEY, 2006, p.62)

O autor prossegue afirmando que não há ajuste e expansão espacial à longo prazo capaz de deter a crise do capitalismo, já que as crises são inerentes à sua lógica. Em algum momento, portanto, é imperativo que haja a destruição das estruturas anteriores que, repentinamente, tornam-se obsoletas, para dar espaço às novas estruturas e, assim, permitir que a circulação do capital continue.

O desenvolvimento capitalista deve buscar uma solução de continuidade entre a preservação dos valores dos compromissos passados (assumidos em um espaço e tempo específicos) ou a sua desvalorização, para abrir espaço novo para a acumulação. Continuamente, portanto, o capitalismo se esforça para criar uma paisagem social e física da sua própria imagem, e requisito pra suas próprias necessidades em um instante específico do tempo, apenas para solapar, despedaçar e inclusive destruir essa paisagem num instante posterior do tempo. As contradições internas do capitalismo se expressam mediante a formação e a reformação incessante das paisagens geográficas. (HARVEY, 2006, p.148)

O binômio construção-destruição é usado na lógica capitalista para permitir a vitalidade permanente da circulação de mercadorias e, para isso, é

utilizada como recurso a criação e/ou o abandono das estruturas sociais e físicas que sustentam a situação do capital.

A luta de classes tem papel fundamental na estruturação do espaço urbano uma vez que nela há a disputa pela apropriação das vantagens e desvantagens locacionais do espaço urbano (VILLAÇA, 2017). Os centros principais surgem como resultado da disputa do controle do tempo sobre os deslocamentos humanos já que a escolha do sítio para o estabelecimento da aglomeração se dá pela necessidade de acesso de tal espaço em relação a outro. Para Villaça, a fonte da centralidade está na possibilidade de minimização do tempo gasto e custos associados aos deslocamentos espaciais e esta característica é alvo de conflito.

[...] sendo objeto de disputa entre as classes, o centro se torna mais acessível a uns do que a outros, através dos mais variados mecanismos: desde o desenvolvimento de um sistema viário associado a determinado tipo de transportes, até o deslocamento espacial do centro e suas transformações (sua decadência ou pulverização, por exemplo). (VILLAÇA, 2017, p. 243)

A produção do espaço está permeada pelos interesses distintos das classes sociais e a dominação do centro e do seu acesso representa uma vantagem material importante, em razão da posição espacial que ele ocupa, além de vantagem simbólica. É, portanto, um espaço extremamente estratégico para dominação (VILLAÇA, 2017). Assim, a produção do espaço nas áreas centrais é influenciada pela construção ideológica das camadas de alta renda, detentoras do poder econômico e político, para explicar a chamada degradação do centro.

Para Villaça (2017), a decadência do centro principal consiste, na realidade, no seu abandono por parte das camadas de alta renda e em sua tomada pelas camadas populares. O discurso de deterioração do espaço central é usado pela camada de alta renda como se esse fosse um fenômeno natural de qualquer espaço urbano para, assim, eximir-se da responsabilidade sobre o seu abandono.

A classe dominante luta para ter o controle sobre a produção das localizações e, assim, ter a opção sobre a escolha das mesmas. Dessa forma,

o espaço urbano é produzido segundo a necessidade da criação de localizações que atendam os variados interesses desse grupo.

Em uma sociedade de classes, essas famílias disputam as localizações e desenvolvem mecanismos sociais para regular essa disputa ao mesmo tempo em que lutam pelo domínio dos meios e condições de transporte e procuram produzir espaços urbanos moldados por esses meios e condições. Acabam por produzir espaços urbanos diferenciados. (VILLAÇA, 2017, p.243)

A classe dominante tem o poder de pressionar o Estado para atuar no sentido de favorecer com recursos públicos e arcabouço legislativo localizações de seu interesse. Além disso, na cidade atual, a produção do espaço faz-se por meio da atuação do mercado imobiliário, que encontra em nossas cidades liberdade para a expansão periférica de forma indiscriminada e no espaço urbano produzido sob a lógica do automóvel.

Villaça (2017) prossegue com a afirmação de que o abandono dos centros pelas camadas de alta renda não se deve a alguma deficiência do espaço, mas sim a fragilidade de vinculação entre essa classe e a centralidade principal. A ruptura dessa ligação foi motivada pelas facilidades dos novos meios de locomoção, dos quais se destaca o automóvel, e pelo interesse do mercado imobiliário em aumentar seus ganhos pela constante expansão da mancha urbana.

A mobilidade modelou porções do território das nossas cidades uma vez que a facilidade de locomoção permitiu o aumento do raio de deslocamento para o uso do comércio e serviços. Dessa forma, a classe privilegiada e o Estado por ela influenciado conduziram a produção de um espaço que permitia o desfrute ao máximo da liberdade espacial. Os centros principais das metrópoles brasileiras, então, passaram a assumir enorme dimensão e fragmentação.

A construção de infraestruturas que dessem apoio ao automóvel, como vias expressas e estacionamentos, permitiu a permanente expansão das áreas a serem ocupadas e exploradas pelo mercado imobiliário, mesmo que a custa da ociosidade de terrenos urbanos centrais. O “novo padrão de deslocamento” das nossas metrópoles estava, assim, estabelecido (VILLAÇA, 2017).

O novo padrão de deslocamento teve como consequência uma alteração da centralidade principal: o comércio e serviços centrais voltados para a alta renda deslocam-se dos centros “primeiros” para os novos centros. Assim, reafirma-se a tendência à concentração das classes sociais de forma segregada, “a bipartição do espaço metropolitano” (VILLAÇA, 2017, p.282) entre as áreas de moradia e serviços ocupadas pelas camadas de alta renda e as de baixa renda.

O deslocamento da camada de alta renda e das atividades e serviços destinados a ela no centro principal deixaram livre uma área abandonada que passou a ser ocupada pelo comércio e serviços destinados às camadas populares. A partir dos anos 70, o centro das metrópoles brasileiras já apresentava sinais de abandono e, na década de 80, os centros principais já se encontravam totalmente tomados pelas camadas populares. Villaça defende que o que chamamos de decadência do centro é tão somente uma construção ideológica da elite para explicar o abandono das áreas centrais por ela mesma e a tomada do território pelas camadas populares.

O neoliberalismo urbano

As crises inerentes ao capitalismo exigem que, de tempos em tempos, ele assuma uma nova aparência. A fase atual é o neoliberalismo, que tem como originalidade o fato de ter criado um regime de regras que visa um novo regime de acumulação em uma nova sociedade, além de ser uma resposta a uma crise de governamentalidade (DARDOT; LAVAL, 2016).

No neoliberalismo o conceito de eficácia e desempenho empresarial permeia todos os aspectos da vida. As novas regras de *score* atingem não só as pessoas, mas Estados e a governança urbana como um todo. Estas regras de desempenho passam a submeter os resultados obtidos à lucratividade, tão importante nos tempos da financeirização, o que estimula a concorrência entre os atores nacionais e mundiais das finanças.

A exigência da “competitividade” tornou-se um princípio político geral que comanda as reformas em todos os domínios, mesmo os mais distantes dos encontros comerciais no mercado mundial. Ela é a expressão mais clara de que estamos lidando com uma “mercantilização sorrateira”, mas com uma expansão de

racionalidade de mercado a toda existência por meio da generalização da forma-empresa. (DARDOT; LAVAL, 2016, p.27)

Essa nova lógica econômica pautada na eficácia e na concorrência com inspiração empresarial volta-se ao Estado, que passa a ser analisado de acordo com os critérios de avaliação empresarial que o considera oneroso, burocrata e ineficaz. Esta avaliação tem como objetivo a transformação da ação pública, não significando uma completa retirada do Estado, mas sim um reengajamento político, sobre novos objetivos, métodos e estratégias submetidos a exigência de eficácia semelhante a qual as empresas privadas são sujeitas.

[...] o Estado deve aplicar a si mesmo as regras do direito privado, o que significa que não só ele tem de se considerar igual a qualquer pessoa privada, como também deve se impor, em sua própria atividade legislativa, a promulgação das leis fiéis a lógica desse mesmo direito privado (DARDOT; LAVAL, 2016, p.182).

O Estado de característica neoliberal tornou-se protagonista para o manutenção da ordem concorrencial uma vez que seu papel é atrair investimentos por meio da criação de condições fiscais e sociais favoráveis à valorização do capital. Em nome da racionalização, o Estado-empresa limita o crescimento da administração pública e dos gastos públicos a despeito dos fundamentos da justiça social, assumindo um papel de regulador e protetor da concorrência.

A nova governança de Estado é a que

[...] respeita as condições de gestão sob os préstimos do ajuste estrutural e, acima de tudo, a abertura aos fluxos comerciais e financeiros, de modo que se vincula intimamente a uma política de integração ao mercado mundial". (DARDOT; LAVAL, 2016, p.276)

Por essa razão, a ação governamental passa a estar sob o controle dos credores e investidores externos que determinam os objetivos e meios que a política deve ser conduzida, o que implica muitas vezes em uma cogovernança privado-pública que produz legalismos favoráveis aos grupos oligopolistas e não às demandas sociais.

Dentro dessa configuração, os Estados não têm mais do que um papel de subordinado ou assistente e interiorizam suficientemente esse papel para não ter mais condições de definir políticas sociais, ambientais ou científicas sem a concordância – ainda que tácita – dos oligopólios. (DARDOT; LAVAL, 2016, p.282)

Quanto à concorrência mundial, os Estados-nações se veem reféns da necessidade de prover apoio logístico, infraestrutural e fiscal para a atração dos oligopólios para o seu território. Nesse sentido, a administração pública deve suprir meios excelentes que assegurem a valorização dos capitais investidos, como é o caso da ordenação territorial “que tende a mostrar que a condição da mobilidade do capital é a implantação por parte do Estado de infraestruturas fixas e imóveis” (DARDOT; LAVAL, 2016, p.284).

A produção do espaço da cidade é um importante ativo no cenário concorrencial global. Soma-se a isso o fenômeno da reforma da administração pública de forma globalizada, com a aplicação dos mesmos princípios e léxicos, independente da situação local; o modelo de se pensar a cidade tornou-se, assim, universalmente válido.

O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico... e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados. (VAINER, 2000, p.89)

A nova lógica especializa-se na cidade por meio de territórios que propiciem o dinamismo do capital mais do que qualquer outra característica. Em realidade, todas as demais características são incorporadas como recurso para a acumulação. Assim, a cultura é acionada como uma mercadoria que deve ser articulada de forma flexível e, portanto, não presa ao território original; o que tem como resultado paisagens históricas homogêneas em que cidades com realidades locais distintas passam a expressar as mesmas características independentemente de onde se localizem.

Rentabilidade e patrimônio arquitetônico-cultural se dão as mãos, nesse processo de *revalorização urbana*- sempre, evidentemente, em nome de um alegado civismo (como contestar?). E para entrar neste universo dos negócios, a senha mais prestigiosa – a que ponto chegamos! (de sofisticação?) – é a cultura. Essa nova grife do mundo *fashion*, da sociedade afluenta dos altos serviços a que todos aspiram. (ARANTES, 2000, p.31)

A lógica neoliberal no espaço urbano consiste em uma visão segundo a qual a cidade deve ser gerenciada segundo critérios empresariais e, para isso, a solução urbanística adotada é a do planejamento estratégico, uma vez que

ele pretende garantir eficiência, economia e eficácia. Nesse cenário, os grandes projetos e parcerias público-privadas são incentivados como garantia de uma cidade eficaz e moderna; características cruciais para a inserção das cidades subdesenvolvidas no contexto globalizado.

O avanço do capital financeiro sobre o urbano, a terra utilizada como reserva de valor, tem como consequência um espaço urbano à mercê das decisões do mercado, das bolhas imobiliárias de valorização e dos grandes projetos gentrificadores. Nesse contexto, o poder público atua submetido à lógica dos ganhos privados e passa a ter como principal investimento a mobilidade e a conectividade: o automóvel é privilegiado nas políticas públicas a despeito da segregação socioterritorial e do grande déficit habitacional que as nossas cidades apresentam. O Estado opera, então, como incentivador, mesmo que não de forma assumida, da desigualdade de acesso à terra urbana e aos benefícios da urbanização uma vez que privilegia as áreas da cidade que são atraentes aos empreendedores imobiliários.

A produção do espaço, sob o capitalismo neoliberal, segue os preceitos do mercado de localizações que setoriza as áreas da cidade de acordo com seu potencial de mercadoria, em áreas atraentes para o mercado e as que não são. Portanto, a produção do espaço nas áreas centrais está submetida a esse contexto de competitividade entre diferentes áreas da cidade que, por serem espaços que agregam a maior rede de infraestrutura da cidade além da presença de ícones da identidade local, são os escolhidos como os mais competitivos. Para Arantes (2000):

A competitividade revelará a sua verdadeira face: competitividade combinada com conectividade, inovação, flexibilidade institucional, em suma, identidade locais “interagindo” com as redes globais [...]. (ARANTES, 2000, p.69)

Quanto às políticas de ordenamento urbano o pensamento neoliberal expressa-se nas políticas que visam a “modernização” e racionalização das políticas. Há um processo gradativo de desregulamentação do solo urbano, que afetou a prática do planejamento urbano, abrindo espaço para a o aumento dos ganhos do capital imobiliário nas áreas de seu interesse. O resultado é a valorização e a desvalorização de determinadas áreas de acordo com os anseios de ganho do mercado.

Ademais, o planejamento dito estratégico defende que a ordenação territorial e a distribuição dos recursos públicos devem ser realizadas segundo múltiplos diagnósticos, que consideram mais a taxa de retorno dos investimentos do que a necessidade social em si, contribuindo, assim, para agravar a diferenciação entre os diversos territórios urbanos.

Legislação e gestão urbana no contexto brasileiro

Do planejamento econômico ao planejamento urbano na esfera federal

A partir de 1930 a expansão capitalista no Brasil tem como base a atividade industrial, incentivada pelo governo central, e a urbanização. Essa nova realidade urbano-industrial aliada à centralização do poder forçaram a reconstrução de saberes da prática do urbanismo (FELDMAN, 2014) e o início da difusão da prática urbanística até a década de 1970.

Nos anos 40 há a explosão urbana nos países da América Latina e na década seguinte as metrópoles entram na pauta do debate urbanístico no Brasil por meio de estudos de urbanistas vinculados às universidades ou por meio da participação de urbanistas brasileiros em seminários e conferências pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e pela Unión Panamericana (UP), em resposta à intensa urbanização-industrialização, e aos desafios sociais advindos desse processo, que vinham se delineando desde os anos 30. Além disso, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) criada em 1948 e o Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (ILP), foram órgãos importantes no apoio à elaboração de planos econômicos dos países latino-americanos. Nesse início os temas urbanos eram tratados de forma regional uma vez que a prática do planejamento se referia mais aos aspectos econômicos do que ao impacto social e espacial que os planos poderiam ter (PIQUET, RIBEIRO, 2008).

Ao longo da década de 50, a população urbana cresceu 60% e 1/3 desse aumento se deu em áreas metropolitanas (FELDMAN, 2014). A

urbanização desse período é caracterizada pela conurbação que gerou áreas metropolitanas e periferias precárias. O planejamento, nesse contexto, era visto como uma possibilidade de reverter o processo de crescimento desordenado, repleto de injustiças sociais das cidades latino-americanas. Assim, o planejamento passa a abranger a dimensão regional, considerando as particularidades sociais, econômicas e geográficas e passa a ter um forte conteúdo social. No Brasil, essa década foi marcada pelas políticas estatais baseadas no binômio desenvolvimento-modernização proposto através do Plano de Metas. É com este Plano que tem início, de modo mais consistente, o planejamento governamental (PIQUET, RIBEIRO, 2008). No entanto, no Plano de Metas o desenvolvimento urbano ainda não é considerado uma questão relevante, mas sim a integração do país por meio do desenvolvimento industrial. Nesse sentido, em 1959 é criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) objetivando a redução dos desequilíbrios regionais.

Na década de 60, os temas relacionados à urbanização desordenada foram abordados no Seminário de Reforma Urbana, realizado em 1963, que pretendeu propor a intervenção na metrópole latino-americana por meio da associação entre habitação e planejamento. Os temas relacionados aos malefícios da industrialização e da urbanização sem planejamento se proliferam em todo o ambiente latino-americano.

No período referente ao governo militar o planejamento atinge o auge no Brasil, com a proposição dos seguintes planos: Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-1967), Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED, 1967-1969), Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND, 1969-1974), Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1974-1979) e Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND, 1979-1984).

O PAEG e o PED não tinham políticas direcionadas ao território, somente a partir do I PND que a “dimensão espacial do processo de desenvolvimento é vista sob novo formato, diverso dos recortes regionais até então dominantes” (PIQUET, RIBEIRO, 2008 p.53). O II PND é pautado pelos grandes projetos de desenvolvimento, a dimensão urbana do desenvolvimento

ganha visibilidade. Nesse contexto, é criado em 1974, a instituição federal da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR). Que objetivou acompanhar a implementação das regiões metropolitanas definidas entre 1973-1974 e propor diretrizes, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Além disso, o Banco Nacional de Habitação (BNH) instituiu programas que abrangem a infraestrutura, a implementação de novas comunidades urbanas, o transporte urbano e o planejamento urbano (PIQUET, RIBEIRO, 2008).

Este período foi também marcado pelas propostas de fortalecimento dos centros de porte médio, como uma alternativa para a desconcentração urbana, por meio do Programa de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), de forma a propiciar outros eixos de desenvolvimento e atração de mão-de-obra em busca da homogeneidade de desenvolvimento entre as diversas regiões do país. A normatização do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) em 1966 formalizou as condições para a criação de órgãos de planejamento urbano municipal, metropolitano e estadual por todo o país. Nesse contexto, foram criados diversos cursos de planejamento urbano e regional em diversas regiões do país de forma a propiciar a capacitação profissional.

Nos anos 80, o país enfrentava uma grande recessão econômica, aumento da dívida externa e diminuição do poder de compra. Em toda a América Latina foi um período marcado pela crise do Estado e do modelo econômico baseado na industrialização e, conseqüentemente, dos sistemas nacionais de planejamento. Com a redemocratização e a volta liberal, o planejamento estatal passa a ser relacionado com o autoritarismo e visto como incapaz de apoiar a acumulação do capital, significando muitas vezes um entrave com suas exigências legais. Nessa realidade, o papel dos governos locais passa a ser o de “assegurar o fornecimento de equipamentos e serviços, baixar custos tributários e conceder subsídios, oferecendo um ambiente adequado à conquista da preferência para a localização de empresas” (PIQUET, RIBEIRO, 2008, p. 56).

A partir da década de 90, momento em que a crise urbana se agravou nas cidades latino-americanas, o modelo tradicional de planejamento urbano baseado em planos diretores formalistas, repleto de diagnósticos sobre os problemas urbanos, mas que não foram capazes de saná-los chega ao esgotamento.

Da Constituição Federal ao Estatuto da Cidade

O rápido crescimento da população urbana, por meio do afluxo populacional significativo campo-cidade, teve como consequência as mais diversas carências de infraestrutura e serviços públicos e a exclusão socioterritorial de uma grande parcela da população que não teve condições econômicas de acessar o mercado regular de solo urbanizado. A crise urbana brasileira é caracterizada pela combinação de segregação socioespacial, déficit habitacional, impactos ambientais e acesso informal à terra urbana. Este cenário é o fato gerador da regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, artigos que incluíram um capítulo sobre política urbana pela primeira vez na Carta Magna e, por essa razão, inauguraram uma nova fase para o planejamento urbano brasileiro.

O processo excludente de urbanização, para Fernandes (2010), também pode ser explicado pela realidade de exclusão política que resultou em um sistema jurídico, alterado somente em 1988, que comprometia as competências jurídico-políticas dos governos municipais e estaduais; não contemplava a participação popular no processo legislativo e que ignorava o princípio da função social que constava na Constituição de 1934.

O Art. 182 da Constituição menciona que a política urbana tem como objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”. O termo função social da propriedade já estava presente na Constituição de 1934, mas a Constituição de 1988 amplia que a função social não deve estar restrita apenas a um bem individual, mas ao bem construído coletivamente – a cidade- e, portanto, cada propriedade individual deve atingir uma função social coletiva e o proprietário passa a ser responsável por atender essa exigência.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em

lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL, 1988)

A responsabilidade pela política de desenvolvimento urbano, segundo a Constituição Federal, é dos municípios, ou seja, abrange somente a esfera do poder local. A função social da propriedade urbana é cumprida quando a propriedade segue às exigências de ordenação urbana expressas na lei do plano diretor. Dessa forma, fica o município responsável por garantir que o planejamento urbano da cidade determine as regras de ordenamento territorial, uso e ocupação do solo de forma a promover o combate à retenção especulativa de imóveis urbanos e, assim, garantir que a cidade e as propriedades urbanas atendam às funções sociais.

Ao vincular o princípio da função social da propriedade urbana – e o próprio reconhecimento desse direito individual fundamental – especialmente à aprovação de leis municipais de planejamento territorial, a intenção dos grupos conservadores no processo constituinte parecia ser a de transformar esse princípio em uma mera figura retórica. Afinal a limitada experiência brasileira de planejamento urbano de reverter as condições históricas de desenvolvimento urbano excludente no país (FERNANDES, 2010, p. 59).

O Art. 183 legisla sobre o usucapião, determina que àquele que possuir, ou seja, usar uma área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados para moradia e sem oposição por cinco anos será concedido o título de domínio. Este artigo reitera o Art. 182 ao reforçar a função social da propriedade como valor máximo a ser preservado e o uso para fins de moradia como o uso que garante um título de domínio, de propriedade.

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257 aprovada em 2001, regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana nacional. Para Fernandes (2002):

A nova lei tem quatro dimensões fundamentais, quais sejam: consolida um novo marco conceitual jurídico-político para o Direito Urbanístico; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e incluyente pelos municípios; aponta processos político-jurídicos para a gestão

democrática das cidades; e propõe instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais. (FERNANDES, 2002 apud HAGINO, 2012, p.79)

O Estatuto deu maior suporte jurídico aos governos municipais quanto ao ordenamento urbano por meio da regulamentação e ampliação dos dispositivos constitucionais e articulou a atuação das esferas federais, estaduais e municipais e reforçou a competência municipal em elaborar, aprovar e executar o plano diretor e na mediação dos processos participativos (FERNANDES, 2010).

A Lei é dividida em cinco capítulos: diretrizes gerais, instrumentos, plano diretor, gestão democrática da cidade e disposições gerais. No primeiro capítulo as diretrizes gerais são apresentadas e é definido o principal objetivo da lei que é o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (Art. 2, caput, Lei n.10257/2001, Brasil, 2001) e isso se dará mediante o desenvolvimento de cidades sustentáveis, que são aquelas onde há o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, e à gestão democrática; da cooperação entre o poder público e os demais seguimentos da sociedade para o atendimento do interesse social; do planejamento das cidades pelo Município, justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, entre outros.

A gestão democrática é defendida de forma inédita na legislação urbana no inciso II no Estatuto e se dará por meio da participação popular e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

No inciso IV está determinado que o planejamento e desenvolvimento das cidades refere-se ao Município e do território sob sua influência, confirmando a determinação do protagonismo municipal declarado anteriormente por meio da Constituição. Mas a Lei enfatiza que a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e a sociedade será necessária para o atendimento do interesse social

No Art. 3 do primeiro capítulo, a competência da União na política urbana é detalhada. Sua atribuição é legislar sobre normas gerais de direito

urbanístico que promovam o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar entre as regiões do país e de cooperação entre as esferas de poder, promover a construção de moradias e elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social. Vê-se, assim, que o poder federal se compromete a um papel de condutor da política urbana nacional e, como compromisso mais concreto, de promotor de “construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (Art. 3, *caput*, Lei n.10257/2001, Brasil, 2001).

O capítulo II refere-se aos instrumentos da política urbana, são expostos e divididos em três esferas: planos nacionais, regionais e estaduais; planejamento de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal. A fraqueza de detalhes presente quanto ao planejamento na Constituição foi diminuída e os parâmetros mais bem estabelecidos. Os outros instrumentos são os institutos tributários e financeiros; e os jurídicos e políticos e o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). Os instrumentos mencionados nesse capítulo são regidos por regulamentação própria.

Em seguida, os instrumentos são detalhados um a um, quais sejam:

SEÇÃO II: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

SEÇÃO III: do IPTU progressivo no tempo

SEÇÃO IV: da desapropriação com pagamento em títulos

SEÇÃO V: da usucapião especial de imóvel urbano

SEÇÃO VI: da concessão de uso especial para fins de moradia (todos vetados)

SEÇÃO VII: do direito de superfície

SEÇÃO VIII: do direito de preempção

SEÇÃO IX: da outorga onerosa do direito de construir

SEÇÃO X: das operações urbanas consorciadas

SEÇÃO XI: da transferência do direito de construir

SEÇÃO XII: do estudo de impacto de vizinhança

Quanto a essas seções o que se percebe é que elas possuem um caráter pedagógico para os municípios, não configurando uma obrigação legal para as cidades a aplicação dos instrumentos. As frases “poderá determinar”, “poderá conceder”, “poderá fixar”, “poderá delimitar”, “poderá autorizar” expressam a autonomia do Município em relação à norma federal.

O instrumento plano diretor é detalhado por meio do capítulo III do Estatuto: é definido como o meio básico da política de desenvolvimento urbana e expansão urbana, responsável por determinar se a propriedade urbana cumpre ou não sua função social, instituído para cidades com mais de vinte mil habitantes pela Constituição Federal, exigência expandida no Estatuto para as cidades:

- Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- Onde se pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da CF (parcelamento ou edificação compulsórios, Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo e desapropriação com títulos da dívida pública);
Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- Incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

O Estatuto determina que o plano deve conter no mínimo a delimitação das áreas urbanas passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórias; sistema de acompanhamento e controle e disposições a respeito dos instrumentos de política urbana (direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, mudança de uso mediante contrapartida financeira, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir).

No Art.40 do Estatuto é instituído que o plano diretor deverá englobar o território do município como um todo, ou seja, até mesmo as áreas rurais. No entanto, há uma imprecisão na lei uma vez que ela se refere à política de desenvolvimento urbano, corroborando o texto constitucional que descreve que o plano deve ser feito para cidades, ou seja, somente para a sede municipal haveria a obrigatoriedade constitucional.

A Constituição não determina de quanto em quanto tempo o plano precisa ser refeito, mas a Lei 10.257 alterou isso ao prever punição por crime de improbidade administrativa para os prefeitos que não promoverem a elaboração do plano e sua revisão a cada dez anos, pelo menos.

O capítulo IV versa sobre a gestão democrática da cidade. Esta se dará, como já dito anteriormente, através da participação popular por todo o ciclo da lei: formulação, execução e acompanhamento. Após o Estatuto da Cidade, a participação pública é consagrada como preceito básico da gestão do espaço urbano. No Art.43 são listados os instrumentos para a garantia da gestão democrática da cidade:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Ao seguir esse modelo, o Plano Diretor passa por uma transformação de um saber concebido de forma tecnocrática, dentro dos gabinetes e órgãos de planejamento, para um saber a ser construído coletivamente, a partir da identificação das forças sociais existentes e as demandas dos diversos grupos. O acompanhamento de perto por parte da coletividade abre espaço para a conquista real da cidadania. A participação pública tem, ainda, um outro benefício que é o pedagógico, o de informar a população sobre a sua própria cidade, o processo jurídico-institucional envolvido na confecção do plano diretor e do papel dos atores sociais na produção do espaço urbano.

O último capítulo da Lei do Estatuto da Cidade versa sobre as Disposições Gerais. Neste foi determinado o prazo de até cinco anos, após a aprovação da Lei, para que os municípios não possuidores de plano diretor pudessem aprová-lo. O Art.52 dispõe sobre as situações em que o prefeito e os demais agentes públicos envolvidos incorrem em improbidade administrativa, como aplicar recursos proveniente de outorga onerosa do direito de construir e áreas adquiridas por direito de preempção em desacordo com a Lei do Estatuto; impedir ou deixar de garantir as audiências públicas e debates com a participação de todos os seguimentos da sociedade, a publicidade dos documentos e de informações produzidos no processo de feitura do Plano Diretor e o acesso a qualquer interessado aos mesmos; deixar de tomar as providências necessárias para que a revisão do Plano seja feita a cada dez anos.

As funções sociais da propriedade e da cidade

O direito de propriedade individual no Brasil de forma absoluta dominou e, ainda reverbera, na construção dos legalismos. O Código Civil de 1916, que vigorou até 2002, forneceu a base para que a propriedade individual fosse considerada por muitos como direito irrestrito. Apesar do princípio social da propriedade já ter sido mencionado desde a Constituição de 1934 sua aplicação não ocorreu por muito tempo, tornando-se uma figura potente apenas no discurso, até o momento que a Constituição de 1988 o apresentou de forma mais definida.

Culminando um lento e contraditório processo de reforma jurídica que começou na década de 1930, o que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem é uma mudança de “olhar”, substituindo o princípio individualista do Código Civil pelo princípio das funções sociais da propriedade e da cidade. Com isso estabelecem-se as bases de um novo paradigma jurídico-político que controle o uso do solo e o desenvolvimento urbano pelo poder público e pela sociedade organizada (FERNANDES, 2010, p.61).

O texto constitucional, ao responsabilizar os municípios de disciplinar o processo de desenvolvimento urbano e ao especificar que a ele deve ser com a coexistência da garantia dos direitos individuais de propriedade e dos interesses sociais, inaugurou um novo momento dos legalismos no país. Posteriormente, com o advento do Estatuto da Cidade

[...] foi dado ao poder público o poder de, por meio de leis e diversos instrumentos jurídicos, urbanísticos e financeiros, determinar a medida desse equilíbrio possível entre interesses individuais e coletivos quanto à utilização desse bem não renovável essencial ao desenvolvimento sustentável da vida das cidades, qual seja, o solo urbano (FERNANDES, 2010, P. 61).

A ampliação dos instrumentos urbanísticos e financeiros para ordenação do desenvolvimento urbano realizada no Estatuto da Cidade muniu os governos municipais de recursos para disciplinar a ação dos mercados de terra formais e informais de forma a promover o desenvolvimento urbano com princípios de inclusão, sustentabilidade ambiental e com eficiência econômica - mediante a utilização do parcelamento/ edificação/ utilização compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação-sanção, direito de superfície, transferência onerosa do direito de construir.

A função social da cidade também se desdobra em outra faceta que é a da participação popular. O Estatuto propõe democratizar a tomada de decisões para legitimar municipalmente a nova ordem jurídico- urbanística baseada na figura do Plano Diretor.

O reconhecimento pelos municípios de diversos processos sociopolíticos e mecanismos jurídicos adequados que garantam a participação efetiva dos cidadãos e associações representativas no processo de formulação e implementação do planejamento urbano-ambiental e das políticas públicas [...] é tido como sendo essencial para democratizar os processos decisórios locais, não mais apenas como condição de legitimidade sociopolítica, mas também como condição de legalidade mesmo das leis e políticas urbanas (FERNANDES, 2010, p. 63).

Assim, o Estatuto forçou à administração municipal a promover uma reforma do processo legislativo e de gestão político-urbana no que diz respeito a inserir a voz dos múltiplos agentes urbanos em todos o ciclo da lei do plano diretor. Esse aspecto é importante porque permite definir políticas públicas em função das necessidades locais manifestadas pela população, o que tornaria mais eficaz a destinação de investimentos públicos para o atendimento aos interesses comunitários. Para Carlos Ayres Brito, eminente jurista brasileiro, “a participação popular não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o seu Direito de forma emparceirada com os particulares (individual ou coletivamente) (BRITO, 1993 apud JÚNIOR, 2002)”, ou seja, a construção dos legalismos sob a ótica da função social da

propriedade e da cidade prevista no Estatuto passa também pela participação popular, de forma a tornar real o Estado Participativo e, no caso específico do plano diretor, o planejamento participativo.

O planejamento construído a partir da participação popular em todo o seu ciclo visa minimizar as desigualdades sociais e prover recursos para a efetivação do direito à cidade.

Pós Estatuto da Cidade

A nova ordem jurídico federal no que diz respeito ao urbano iniciada na Constituição de 1988 prosseguiu com o Estatuto, com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, em 2003. No momento inicial o Ministério assumiu como missão principal a implementação do Estatuto da Cidade, a agenda da reforma urbana ganhou mais força.

O cenário pós Estatuto da Cidade, mesmo após a Lei ter sido aprovada após dez anos de discussões e alterações, é de forte resistência dos grupos conservadores ligados ao mercado imobiliário ao princípio constitucional das funções sociais da cidade. Além disso, há por parte dos legisladores, inclusive, uma resistência ao papel de controle do Estado sobre a propriedade privada uma vez que prevalece o entendimento de que os processos de produção do espaço podem ficar à cargo somente dos interesses individuais (FERNANDES, 2010). Essa ideia de que a posse da propriedade privada permite a liberdade de usar ou não usar a mesma como bem aprouver ao proprietário permitiu, mesmo após os avanços jurídicos conquistados por meio do Estatuto da Cidade, a proteção dos interesses individuais mesmo à custa dos interesses sociais e coletivos, como se percebe na existência de vazios especulativos, de imóveis subutilizados, da ocupação de áreas ambientalmente frágeis, do aumento do preço do solo a níveis impraticáveis.

As experiências municipais são múltiplas e com certeza há diversos casos positivos de governos progressistas que alcançaram importantes avanços. No entanto, o que se tem como prática mais comum é o planejamento urbano que não envolve a população na discussão sobre a questão do aumento do preço do solo que ocorre após investimento público ou após

alteração do zoneamento, por exemplo. Ou seja, falta a conscientização por parte dos legisladores e da sociedade a respeito do funcionamento do mercado de terras e como uma intervenção pontual altera os preços da terra urbana do município como um todo.

O Estatuto prevê a necessidade de cidades em que haja o desenvolvimento socioeconômico de forma ambientalmente responsável. Este ponto destacado no Estatuto é sensível, pois é responsabilidade da política urbana municipal a ordenação da ocupação urbana com preservação e conservação natural ao mesmo tempo em que moradias e serviços públicos precisam ser garantidos. Em cidades profundamente desiguais e excludentes como as nossas o mercado legal de terras, o que segue os preceitos do plano diretor, está reservado à parcela populacional que pode pagar, os demais moradores urbanos estão limitados à expedientes ilegais de alcance à terra urbana, como é o caso de invasão de áreas ambientalmente vulneráveis.

O grande universo de realidades municipais e, portanto, de experiências de planejamento motivou o Governo Federal a criar, dois anos após a aprovação do Estatuto, o Ministério das Cidades. Sua intenção era promover condições da União, dos Estados e dos Municípios de viabilizar a Lei do Estatuto da Cidade para a política urbana.

Apesar de a competência ser municipal sobre as questões de desenvolvimento urbano o padrão excludente da urbanização brasileira, pautado em desigualdade territoriais locais e entre regiões, pede uma articulação efetiva entre esferas governamentais, entre iniciativa privada e pública e entre os poderes. Além disso, para Fernandes,

[...] sua efetiva materialização em políticas e programas vai, sobretudo, depender da reforma das ordens jurídico-urbanísticas locais. Ou seja, do quadro regulatório e institucional que for criado por cada município para o controle do uso e desenvolvimento do solo, particularmente pela aprovação de planos diretores adequados e dos processos locais de gestão urbana (FERNANDES, 2010, p.68).

O quadro regulatório também deve estar sujeito à participação popular no processo de planejamento municipal desde sua concepção até a implementação de forma a garantir o direito à cidade. Mais do que haver as leis em si é preciso garantir a territorialização das mesmas e a conscientização da

existência de um mercado ilegal de terras, que se baseia no poder político e social que ainda é vinculado à propriedade de terras e imóveis privados.

A obrigatoriedade de que os municípios acima de vinte mil habitantes tenham plano diretor motivou à investigação sobre a realidade local, fato que significou a formação de equipes técnicas de planejamento em muitos municípios que não tinham histórico nenhum de planejamento. No cenário atual, todavia, é preciso a garantia da produção de conhecimento sobre cada porção da cidade, desde a que historicamente sempre foi investigada até àquela que foi construída informalmente. Os mapas, registros urbanos e o discurso legal precisam avançar em dar visibilidade aos territórios informais e sua população. Somado a isso, muitos municípios precisam de um incremento técnico das prefeituras para que o plano diretor seja baseado em bom diagnóstico da realidade e particularidades local e para que os instrumentos sejam aplicados na prática, para isto é preciso um bom aparato técnico jurídico.

O Estatuto estabeleceu a direção a ser seguida para que haja uma efetiva transformação da realidade urbana brasileira. No entanto, a aplicação dos instrumentos presentes no Estatuto depende de vontade política dos agentes públicos municipais, do apoio financeiro do governo Federal e da garantia da participação popular por meios democráticos.

O Ministério da cidade teve como principal atividade o incentivo à produção de planos diretor participativos por meio da campanha nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, que teve um resultado bastante significativo. No entanto, apesar da grande conquista que foi a criação do Ministério ela não foi consolidada. Em janeiro de 2019, ocorreu a fusão do Ministério das Cidades e do Ministério da Integração Nacional e a transformação dos mesmos em Ministério do Desenvolvimento Regional, essa medida tende a prejudicar as políticas setoriais urbanas de saneamento, habitação e transporte além do esvaziamento da discussão política urbana sobre o destino das cidades.

O grande avanço que se deu a partir dos Art.182 e 183 da Constituição e do Estatuto da Cidade precisa ser reforçado constantemente e essa responsabilidade é em grande parte do governo municipal. É preciso que a

classe política e a sociedade como um todo tenham consciência que a Lei não resolve problemas históricos e estruturais, mas é importante meio do Estado atuar como agente de regulação econômica para o alcance da função social da cidade e da propriedade, ou seja, da reforma urbana.

CAPÍTULO 2
PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA EM
FLORIANÓPOLIS

Evolução urbana da área de estudo

A situação geográfica da Ilha de Santa Catarina, a meio caminho entre o Rio de Janeiro e a foz do Rio da Prata, explica a importância de sua ocupação pela Coroa Portuguesa.

Florianópolis, já no início do século XVI, era local de abastecimento escolhido pelos navegadores no caminho até à Baía do Rio da Prata. A função de abrigo e a posição estratégica para a navegação devido às diversas baías foram os fatores para o descobrimento da costa catarinense.

Somente em 1673 é que Francisco Dias Velho, junto com sua família e agregados, dá início à povoação da Ilha. Dias Velho ergueu uma ermida dedicada à Nossa Senhora do Desterro em uma colina defronte ao mar, mesmo local que hoje está edificada a Igreja Matriz, no coração da centralidade principal.

A disputa entre portugueses e espanhóis e a proximidade da Ilha ao Rio da Prata motivaram D. João V a determinar a formação da Capitania de Santa Catarina em 1638. Ela possuía 300 léguas de extensão do sul de Paranaguá em direção ao Rio da Prata.

O povoado foi crescendo em volta da capela e do porto. Em 1726 o povoamento foi elevado à categoria de Vila de Nossa Senhora do Desterro. A partir de então, o governo português escolheu Desterro como localização estratégica para salvaguardar o seu domínio e evitar a invasão espanhola. Em 1738, uma carta régia cria o Governo Militar de Santa Catarina, instalando em Desterro onde o Brigadeiro Silva Paes governava. Por iniciativa de Silva Paes foram construídas a Igreja Matriz, a Casa de Governo e quatro fortalezas.

Tais obras serviram como foco de atração para novos núcleos populacionais. É nesse momento também que é incentivada a vinda de cinco mil imigrantes vindos de Portugal para a colonização. Estes dois fatos merecem menção uma vez que a maioria desses imigrantes estabeleceu-se na região do porto, atual centro fundacional, além de terem fundado outras freguesias. Dessa forma, começa a se delinear os traçados iniciais dos

arruamentos de Desterro, para conectar as freguesias, as fortificações e as fontes de água ao centro.

O traçado viário da então Vila de Desterro obedeceu na sua formação à Provisão Real de 1747 que determinava um quadro de palmo face, para a praça, situando-se a Igreja numa delas, a praça da qual saíram às ruas com larguras de 40 palmos (CABRAL, 1971). Desterro compreendia a praça, as ruas que se estendiam a partir dela e que tinham desenho regular e, posteriormente, caminhos que levavam ao interior da ilha com desenho irregular limitado pela linha d'água, do Morro da Cruz e do Morro do Cemitério.

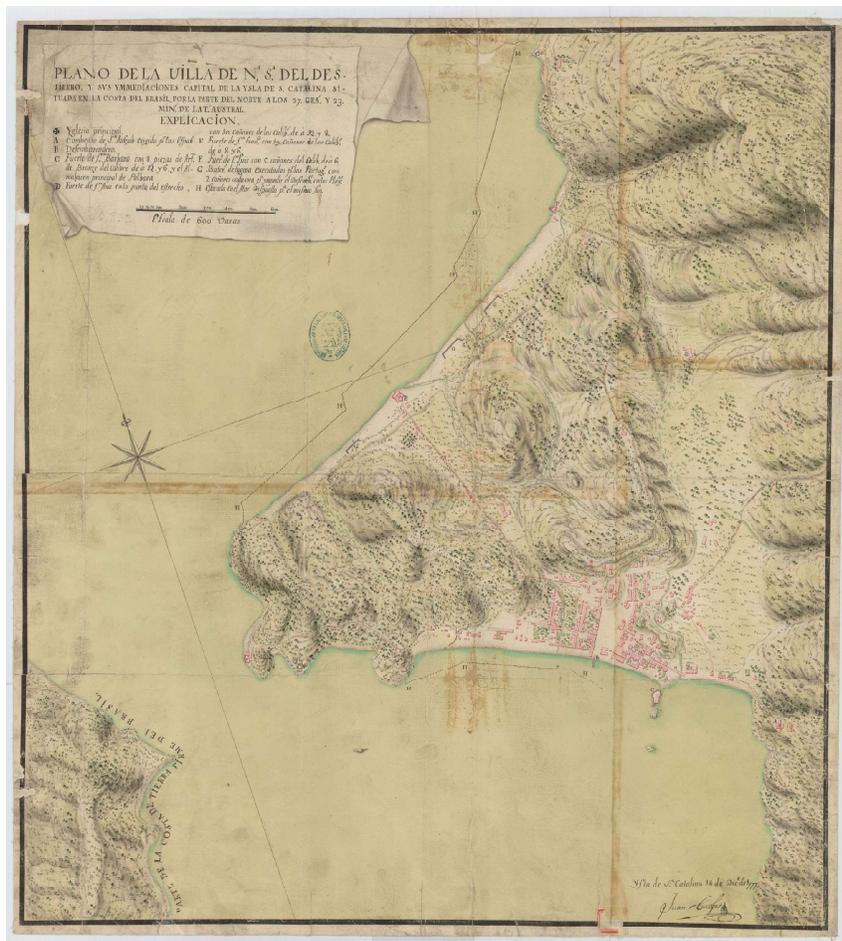


Figura 2: Plano da Villa de Nossa Senhora de Desterro, 1777.

Fonte: Projeto Fortalezas.

No século XIX, Desterro foi elevada à categoria de cidade, tornou-se capital da Província de Santa Catarina e passou a receber investimentos federais. A partir disso inaugura-se um período de prosperidade; foram realizadas diversas intervenções urbanas, entre elas a mais importante a modernização do porto.

Até a metade do século XIX, Desterro continuava uma cidade pequena, cuja economia tinha como base a produção de farinha e a pesca. Com o advento das migrações, primeira açoriana, seguida pelos italianos, sírios, libaneses, gregos e também de brasileiros, a economia se diversifica e o comércio se desenvolve tendo a atividade portuária como fomento. Começa um pequeno mercado variado devido ao movimento portuário, já que o porto de Desterro servia como conexão Rio/Santos a Montevideu/Buenos Aires, principalmente. O comércio exportador era basicamente feito com a Argentina e o Uruguai.

Os melhoramentos urbanos desse período são a instalação de iluminação pública por meio de candeeiros em 1837 e a gás em 1880; o transporte coletivo por meio de carros de aluguel por volta de 1871 e o bonde puxado a burro em 1880.

A agitação política do final do século XIX, com a abolição da escravatura e Proclamação da República teve seus efeitos em Santa Catarina. A Revolução Federalista foi duramente reprimida e desterrenses foram fuzilados, após esse episódio Desterro passou a se chamar Florianópolis em homenagem ao presidente Floriano Peixoto.



Figura 3: Desterro em 1876 – Logradouros da época

Fonte: Projeto Fortalezas

No século XX, a cidade passou por maiores transformações, como a implantação de redes básicas de energia elétrica, de fornecimento de água e captação de esgotos. Diversos rios foram canalizados, ruas asfaltadas, aterros construídos. O fato mais importante, porém, foi a construção da primeira ligação Continente-Ilha, por meio da construção da Ponte Hercílio Luz em 1926.

A nova travessia alterou profundamente o sistema viário da Ilha, caminhos foram adaptados à nova função rodoviária e ruas abertas para conectar o centro à cabeceira da ponte.

A ponte pênsil favoreceu o direcionamento do vetor de expansão urbana para a porção a oeste da Praça XV, introduzindo valor imobiliário as chácaras. Assim, a cidade começou a avançar sobre as antigas áreas de lazer da elite,

dando início ao aumento da área do centro. Além disso, a nova ligação representou a integração de Florianópolis ao interior de forma mais eficaz e o, conseqüente, declínio da atividade portuária.



Figura 4: Área central de Florianópolis entre 1944 e 1951 – Logradouros da época

Fonte: VEIGA, 2010.

A prática da agricultura foi aos poucos sendo substituída pelas atividades de comércio e prestação de serviços públicos administrativos. O aumento populacional e da demanda comercial, gerou a necessidade de conectar a ilha de forma mais eficaz. Assim, o porto perde a sua importância uma vez que agora há a ligação muito mais rápida por meio da ponte. O mercado público, localizado ao lado do porto, é abastecido por caminhões e não mais pelo mar. Todos estes fatos culminaram na construção em 1979 de um aterro de 32 mil metros quadrados, o Aterro da Baía Sul.

O primeiro objetivo do desenvolvimento do aterro seria aumentar e melhorar o sistema viário - por meio da construção de novas pontes; expandir as áreas para prédios públicos, residenciais, estabelecimentos comerciais e construção de áreas de recreação e esportes. O aterro da Baía Sul proporcionou a expansão da área do centro do município, o consequente afastamento da linha d'água, a desativação do porto de forma definitiva e a reafirmação do eixo Oeste da praça XV como o novo vetor de expansão da cidade.

A Florianópolis do final do século XX é a do turismo, que motivou a ocupação de áreas insulares antes pouco ocupadas, como os balneários do norte da Ilha, Lagoa da Conceição e Jurerê. A contemporaneidade consolidou a atividade turística como de extrema importância para a vida econômica e a dinâmica do município.

As atividades comerciais e de serviços foram incrementadas e fortaleceram o fluxo de pessoas até o centro principal do município, moradores de toda a cidade se dirigem ao centro além dos habitantes dos outros municípios da região metropolitana. Esta atividade aliada a outros sentidos, como o religioso e cultural revela a importância tanto funcional como simbólica do centro principal de Florianópolis no contexto da dinâmica da cidade contemporânea.

Urbanização e planejamento urbano em Florianópolis

A provisão real de 9 de agosto de 1747, determinada pelo Rei D João V, estipulou as primeiras normas urbanísticas:

Para assentamento de logradouros públicos de cada um destinará meio légua em quadro e as demarcações destas porções de terras se farão por onde melhor o mostrar a comodidade do terreno, não importando que fiquem em quadro, contanto que a quantidade de terra seja a que fica dito. No sítio destinado para o lugar assinalará, um quadro para a praça, de quinhentos palmos de face e , em um dos lados se porá a igreja, a rua ou ruas se demarcarão ao cordel com largura ao menos de quarenta palmos, por elas e nos lados da Praça se porão as moradas em boa ordem, deixando entre umas e outras, e para trás, lugar suficiente e repartido para quintais

(BOITEUX, 1986, apud IPUF, REVISÃO DO PLANO DIRETOR, 1986).

As primeiras Posturas Municipais de 1849 visavam organizar os padrões urbanos e arquitetônicos, como dimensões e número de aberturas, alinhamento das edificações e das vias. Posteriormente, em 1889 foi estabelecido o Código de Posturas que fixou dimensões para as casas que fossem edificadas no perímetro urbano.

Florianópolis permaneceu como um município com características provincianas até meados do século XIX, período em que foram realizados diversos melhoramentos urbanos na porção referente ao centro histórico dos tempos atuais. Em seguida, o município passou por um período de transição que se caracterizou pelo incremento populacional de Florianópolis que do início do século XX até 1940 cresceu 1,56 %, contando em 1940 com 25.014 habitantes (PELUSO JR, 1991, apud TEIXEIRA, 2002). A mobilidade residencial, a expansão da atividade imobiliária sobre a área de chácaras e o início da periferização urbana são características desse período. O crescimento urbano foi possível graças aos investimentos públicos em diversas obras viárias que permitiram ligar a área central, a ponte e as novas áreas de expansão. Além disso: “mudanças de legislação- alterações de gabarito, subdivisões de áreas na Ilha e no Estreito fizeram desenvolver a construção civil e seu braço do capital, a especulação imobiliária” (TEIXEIRA, 2002, p.22).

Este fator, explica também o início da segregação espacial da região conurbada em que as classes mais privilegiadas: as elites tradicionais e os servidores públicos buscavam morar na ilha, no entorno da Ponte Hercílio Luz na baía norte, enquanto a população de baixa renda, que moravam nas encostas dos morros, passa a se deslocar para o bairro do Estreito na porção continental, em busca de terras mais baratas. Esta mudança foi possível graças à ligação continente-ilha por meio de linhas de ônibus.

Este processo evidenciava um momento da formação intraurbana de Florianópolis, no qual as elites locais tentavam captar a dinâmica das mudanças urbanas em andamento, objetivando manter o controle da produção do espaço (SUGAI, 2002, p. 55).

Em 1940, o potencial representado pela exploração da atividade turística dos balneários e a pressão da iniciativa privada, representada pelo mercado

imobiliário, permitiu investimentos públicos em infraestrutura na região norte da Ilha. Assim, a tendência de expansão das áreas residenciais e de veraneio da elite foi reafirmada em direção ao norte.

Na década de 50, Florianópolis recebe seu primeiro plano de ordenamento urbano, aprovado em 1955, o qual buscou propor ações que contribuíssem para tirar a cidade do atraso industrial e comercial (RIZZO, 1988). Nas análises feitas de Florianópolis na década de 50 destaca-se “a existência de núcleos de malocas nas zonas periféricas do centro urbano e a dispersão das habitações e a baixa densidade do conjunto urbano, que é um fator desfavorável à produtividade [...]” (VAZ, 1991 p. 12).

Grande parte das propostas do Plano não se concretizou, todavia ele reafirmou a localização da área residencial das elites na porção hoje referente à Av. Beira- Mar Norte:

Em seu aspecto global, o Plano (Lei nº246/55) criou mecanismos que solidificavam processos que já vinham se delineando, em especial os de caráter segregativo. Delimitou a localização da mais importante área residencial das camadas de alta renda [...] Procurou, também, adequar a cidade às novas exigências socioeconômicas e àquelas determinadas pelo veículo automotor. Dentre as proposições deste Plano Diretor, foram definidas, em especial, as intervenções viárias que valorizavam e que criavam acessibilidade à área norte da península, como a Avenida Beira-Mar Norte (SUGAI, 2002, p.59).

Das propostas do Plano foram implementados os equipamentos e atividades que privilegiavam esta área da cidade, como a casa oficial do governador e o 5º Distrito Naval. Isso explicita o papel do Estado como sancionador de medidas de valorização imobiliária nas áreas de interesse das elites, como as de balneário do norte da Ilha e a nordeste da península central.

Florianópolis passa por um crescimento de 5,58% da sua população urbana no período de 1940-1950 e já em 1960 possui 79,31% de sua população urbana (SUGAI, 2002). A este crescimento considerável soma-se a instalação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a construção da BR-101, que confirmaram a tendência de urbanização do município e a metropolização.

Em 1955 a Universidade Federal de Santa Catarina foi criada, a localização do Campus foi alvo de disputa até que em 1962 foi decidido que ela

se situaria no Bairro da Trindade, área de características predominantemente rurais. Apesar disto, desde a década de 40 a Trindade era uma área de expansão urbana, local de novos loteamentos recém aprovados. Com a implantação da UFSC os loteamentos aumentaram 16% na década de 60 na Trindade e o sentido de expansão urbana em direção ao nordeste foi reafirmado, indo ao encontro dos anseios do capital imobiliário (SUGAI, 2002).

O interesse dos setores imobiliários por uma determinada área da cidade, como se sabe, não significa o imediato loteamento e negociação da área. Em geral, é feita a compra de glebas para especulação, à espera das benfeitorias urbanas, ou ainda, é feita a implantação de parte do loteamento para depois pressionar os poderes públicos a investir na área e executar sua infraestrutura. Os fatos têm confirmado que o interesse do capital imobiliário por uma determinada região da cidade é muito anterior à sua efetivação e aos investimentos públicos ali implantados.(SUGAI, 2002, p. 69).

A UFSC e os recursos que envolveram sua implantação reacenderam o anseio de modernidade da elite política da cidade que tiveram as esperanças frustradas com o impacto limitado do Plano Diretor de 1955. O nacional-desenvolvimentismo do período militar parecia uma oportunidade de redirecionar o crescimento de Florianópolis ao ponto de atingir a tão pretendida importância regional. Assim, em 1971 dá-se o Projeto Catarinense de Desenvolvimento que tinha como objetivo a integração estadual e a constituição de um pólo urbano, Florianópolis. (RIZZO, 1988). Neste mesmo sentido, em 1974, é elaborado pela Comissão de Planejamento da UFSC o estudo “Alternativas de Desenvolvimento Urbano para o Estado de Santa Catarina” que teve como orientação a “preparação da rede urbana catarinense à política de áreas metropolitanas adotadas pelo Governo Federal” e “[...] os esforços a garantir a prosperidade regional, devem se prender a políticas urbanas específicas: estas de máximo desenvolvimento urbano”. (RIZZO, 1988, p.59, 61 e 62). O modelo de desenvolvimento urbano polarizado não foi implantado, mas teve influência no planejamento urbano de Florianópolis adotado a partir de então.

A década de 1970 marca a grande explosão imobiliária da Capital, com maciços investimentos do Estado em grandes obras de infraestruturas, como a construção da segunda ponte, Colombo Salles, o aterro da Baía Sul, diversas edificações administrativas estatais e a Via de Contorno Norte. Esta avenida

permitiu a expansão para as praias do norte e leste da Ilha, entre elas a de Canasvieiras, Joaquina e Lagoa da Conceição. No final da década de 70, dos condomínios horizontais aprovados em Florianópolis mais da metade se localizavam nos balneários a norte a leste da Ilha.

Diante do cenário nacional de encorajamento a criação de regiões metropolitanas, a Prefeitura Municipal de Florianópolis incumbiu o Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo (CEAU) da elaboração de um novo plano diretor para Florianópolis. No entanto, esse plano avançou para o planejamento da região polarizada de Florianópolis, o Plano de Desenvolvimento Integrado da Grande Florianópolis-PDIAUF, elaborado entre 1969-1971, que objetivou planejar a região metropolitana de forma a projetar a região de Florianópolis nacionalmente. Para que fosse possível o financiamento federal por meio do SERFHAU foi criado o ESPLAN (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado) do qual faziam parte 21 municípios², que tinha como objetivos:

- Organizar-se nos padrões preconizados pelo SERFEAU para habilitar a região aos financiamentos do FIPLAN;
 - Congregar e congregar técnicos catarinenses em torno do equacionamento dos problemas do estado;
 - Treiná-los para a implantação de um processo de planejamento local;
 - Criar ou ampliar mercado de trabalho para um crescente contingente de técnicos formados pelas universidades catarinenses;
 - Criar trabalhos para estudantes universitários, interessando-os, ainda, na solução dos problemas da comunidade;
 - Criar um núcleo capaz de absorver a experiência técnica de outras áreas de maior nível e de desencadear um processo de renovação dos quadros esclerosados da administração estadual
 - Organizar e despertar a população para participação num processo de desenvolvimento, fundamentado em plano de dimensões completamente novos, capaz de arrefecer a esperança e a confiança de todos nos destinos da região;
- Abrir caminho para a afirmação dos técnicos catarinenses no cenário nacional, evitando o que se verifica ainda hoje: a permanente

² Florianópolis, São José, Biguaçu, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, Águas 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.

exportação de valores locais para outros centros onde invariavelmente se destacam de forma inusitada;

-Criar condições para a implantação do planejado. (ESCRITÓRIO CATARINENSE DE PLANEJAMENTO INTEGRADO, 1971 apud PEREIRA, 1992, p. 84).

O PDIAUF expressava a vontade pela metropolização de Florianópolis, dentro da política desenvolvimentista do Estado brasileiro pós-1964, para a transformação do município em grande centro urbano capaz de polarizar o espaço catarinense, visando à integração e o desenvolvimento harmônico do estado como unidade federada autônoma. Ou seja, um estado de desenvolvimento independente que possuiria uma capital capaz de conter a atração de outras capitais sobre seu espaço, como São Paulo, Porto Alegre e Curitiba.

O tipo de planejamento urbano desenvolvido entre o final da década de 60 e o final da década de 70, estimulado pelo SERFHAU, era o de um planejamento municipal integrado às esferas estaduais e federais. Este tipo de planejamento teve resultados práticos incipientes uma vez que se mostrou impotente aos problemas socioeconômicos tão complexos da nossa realidade urbana. No entanto, teve como consequência que os municípios passaram a assumir as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, deixando de atuar somente sobre a produção de equipamentos urbanos e sobre o uso do solo (PEREIRA, 1992).

Apesar dos esforços da ESPLAN para se adequar às determinações do SERFHAU o financiamento federal não foi possível, sendo assumido integralmente pela prefeitura de Florianópolis. O resultado foi o Plano Diretor de 1969, aprovado em 1976, que permaneceu com forte caráter metropolitano:

A expansão de Florianópolis, pela intervenção do planejamento, criará o grande centro consumidor e de equilíbrio da polarização, que Santa Catarina precisa em defesa de sua autonomia e em nome do objetivo nacional permanente de integração e do princípio da homogeneidade do desenvolvimento brasileiro nesta área do problema do país. (ESCRITÓRIO CATARINENSE DE PLANEJAMENTO INTEGRADO, 1971 apud PEREIRA, 1992, p. 93).

No PDIAUF foram previstas diversas obras viárias de porte metropolitano, porém, a intervenção prioritária era a Via Expressa Sul, que privilegiaria a porção sudeste da Ilha. Todavia, esse projeto contrariava o eixo

de expansão atual das áreas residenciais da elite em direção ao norte. Por essa razão, o Plano Diretor de Florianópolis, derivado do PDIAUF, sofreu grande resistência ficando em tramitação seis anos até ser aprovado em 1976.

O Plano manteve o Setor Oceânico Turístico que “formava um circuito viário ao longo da orla oceânica e das baías da Ilha, garantindo acessibilidade a todos os locais considerados de interesse turístico” (SUGAI, 2002, p.85). Todavia, após fortes pressões do setor imobiliário, a prioridade para a construção de vias de trânsito rápido foi dada à porção norte em detrimento da Via Expressa Sul.

Na década de 70 os investimentos em obras viárias permaneceram, as mais importantes do período foram a rodovia BR-101, a Via de Contorno Norte-Ilha, a Ponte Colombo Salles e o Aterro da Baía Sul. A BR-101 foi concluída em 1971 e foi fundamental para conectar Florianópolis ao resto do país e, assim, solidificar a atividade turística na região, além de que foi fator determinante também na expansão do espaço urbano conurbado. Quanto à construção da Via de Contorno Norte, como já referido, foi priorizada em relação à Via de Contorno Sul e representou

[...] o papel do Estado que naquele momento político mostrava-se absolutamente capturado pelos setores dominantes das elites, desenvolvendo ações que favoreceram o capital imobiliário, os investimentos diferenciados e os processos segregativos. (SUGAI, 2002, p. 90).

Estes grandes investimentos públicos, o fortalecimento da cidade como sede administrativa e como importante destino turístico consolidam a expansão da mancha urbana na Ilha e a conurbação com os municípios vizinhos além de incentivar enormemente o desenvolvimento da atividade imobiliária experimentada nos anos 70.

Em resposta à essa dinâmica urbana complexa foi criado em 1977 o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, no contexto da elaboração do PDIAUF, que tinha como atividades principais: acompanhar projetos de infraestrutura urbana e elaborar instrumentos de planejamento e gestão segundo um enfoque metropolitano. Nos anos iniciais do IPUF, sua atuação esteve pautada em sedimentar uma instrumentalização normativa para o

controle do uso do solo, principalmente em áreas atraentes para o capital imobiliário ligado a atividade turística (SANTOS, 2015).

Em 1977 foi entregue pelo IPUF o Plano de Estruturação do Espaço Aglomerado Urbano de Florianópolis; em 1979 os Planos Diretores para os municípios de São José, Biguaçu e Palhoça; e em 1981 o Plano de Desenvolvimento Turístico do Aglomerado Urbano de Florianópolis. Estas iniciativas foram as primeiras a propor ordenação do espaço conurbado e estratégias de desenvolvimento turístico, respectivamente.

Em 1982 o IPUF apresentou uma proposta de Plano Diretor da Trindade, que ficou restrito aos bairros periféricos ao centro: Trindade, Pantanal, Córrego Grande, Itacorubi, Saco Grande, Saco dos Limões e Costeira do Pirajubaé. Em 1985 foi aprovada a Lei 2.193/85 Plano Diretor dos Balneários. A elaboração destes objetivou a ampliação da abrangência dos instrumentos urbanísticos nos bairros não contemplados no Plano Diretor do Distrito Sede de 1976. Posteriormente, em 1986, iniciam-se as discussões do novo Plano Diretor do Distrito Sede, que viria a se concretizar somente em 1997. Dessa forma, percebe-se que não existia um ordenamento urbano que provesse unidade ao desenvolvimento urbano da Ilha e também dos municípios pertencentes à recente conurbação urbana.

Os planos diretores da Trindade e dos Balneários, segundo o IPUF, propunham o ordenamento do uso do solo em áreas pressionadas pelo capital imobiliário ligado à atividade turística (SANTOS, 2015). O Plano Diretor dos Balneários

[...] incorporou de forma rigorosa os conceitos de preservação ambiental existentes na legislação federal, ampliando as exigências de preservação ambiental que constavam do Plano Urbano da cidade vigente desde 1976” (ADAMS, 2002, apud SANTOS, 2015, p. 246).

Este Plano delimitou mais de 50% do território municipal em Área de Preservação Permanente (APP). Para Santos (2015), esses dois planos determinaram uma característica do IPUF que é a defesa dos atributos naturais, culturais e paisagísticos de Florianópolis.

Na década de 80, período da aprovação dos dois planos referidos, o contexto mundial e nacional era de recessão econômica, a chamada “década

perdida”. Em Florianópolis esse momento foi de expansão dos ganhos advindos da atividade turística, a expansão do mercado imobiliário e da construção civil, o deslocamento espacial das instituições estatais, a consolidação da conurbação urbana e da periferização.

Os principais investimentos do Estado no espaço urbano de Florianópolis permaneceram no sistema viário na década de 90, os mais significativos foram a construção de uma terceira ponte, a Governador Pedro Ivo Campos, a Via Expressa Sul, o Aterro do Saco dos Limões e o túnel de ligação com a área central, estas últimas três no sentido sul da Ilha.

Quanto à atuação do IPUF, a década de 90 foi o momento da elaboração de instrumentos importantes como o Plano de Estruturação Urbana da Praia Mole (1990), da Barra da Lagoa (1992), do Retiro da Lagoa (1992), do Parque Tecnológico do Campeche (1992) e o Plano de Desenvolvimento Integrado da Planície Entremares (iniciado em 1992). Nestes planos percebe-se a tentativa de aliar a exploração turística às ações de proteção ambiental de áreas legalmente amparadas. (SANTOS, 2015). Em 1997 foi aprovado o Plano Diretor do Distrito Sede, onze anos após o seu início, o que causou um afastamento das intenções iniciais. No entanto, foi o primeiro plano diretor que teve influência direta da sociedade civil, tanto na discussão como na definição do conteúdo. Um ganho popular foi o veto à permissão de 18 andares em determinadas vias estruturais do município.

A década de 90 foi também um momento de crescimento populacional importante para o município de Florianópolis, entre 1991-2000 o aumento foi de 8,4% e no período 1996-2000 a população cresceu 20,18%. Este aumento foi devido à intensa migração de pessoas pertencentes às classes médias e altas, provenientes das principais capitais do sul e do sudeste do país. Este fato causou a ampliação expressiva das camadas de maior rendimento em Florianópolis, entre 1991-2000 houve um aumento de 120,2% na proporção de chefes de domicílio que recebiam acima de 20 salários mínimos. Florianópolis foi a capital que apresentou o maior índice do país no período.

A década de 90 e os anos 2000 confirmam o crescente processo de elitização da ilha de Florianópolis e a segregação dos bairros de alta

concentração das camadas de maior renda nas áreas privilegiadas, ao longo de muitos anos, pelos investimentos públicos, que são: os balneários do norte da Ilha e os bairros no entorno da Via de Contorno Norte - Ilha, da qual a Beira-Mar Norte faz parte.

Quanto ao planejamento urbano, os anos 2000 representam o tempo das matrizes neoliberais, de planos urbanos concebidos ou/e dirigidos segundo a lógica da apropriação privada da cidade. O planejamento estratégico, repleto de propostas de alianças do poder público e privado, foi o adotado pela municipalidade de Florianópolis no Plano Diretor, Lei 482/2014, aprovado em 2014. Este, após mais de três anos de judicialização, entrou em vigor novembro de 2017 e está em processo de revisão junto ao IPUF para correção de distorções. O Plano Diretor vigente é o primeiro a contemplar toda área do município de Florianópolis.

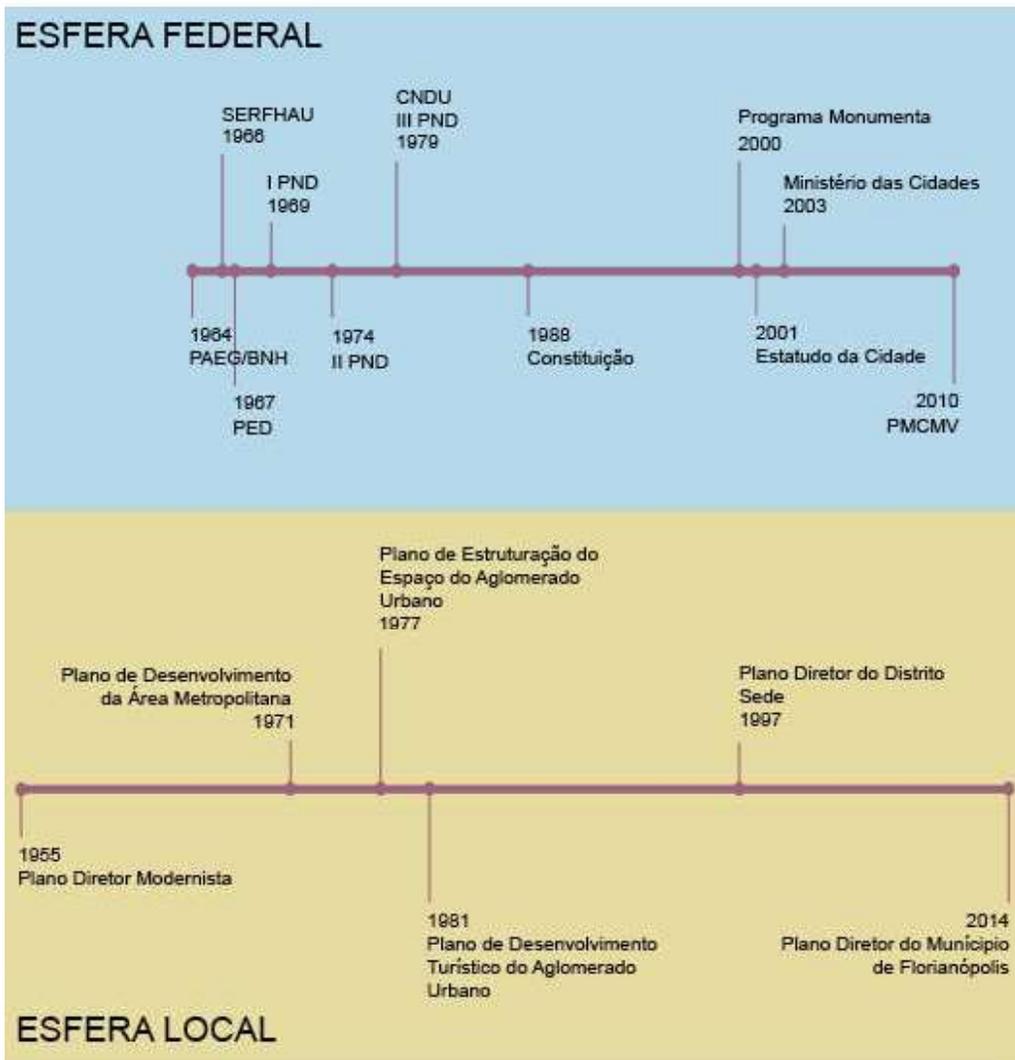


Gráfico 1: Cronologia do Planejamento na esfera federal e na esfera local

Fonte: Elaboração da autora

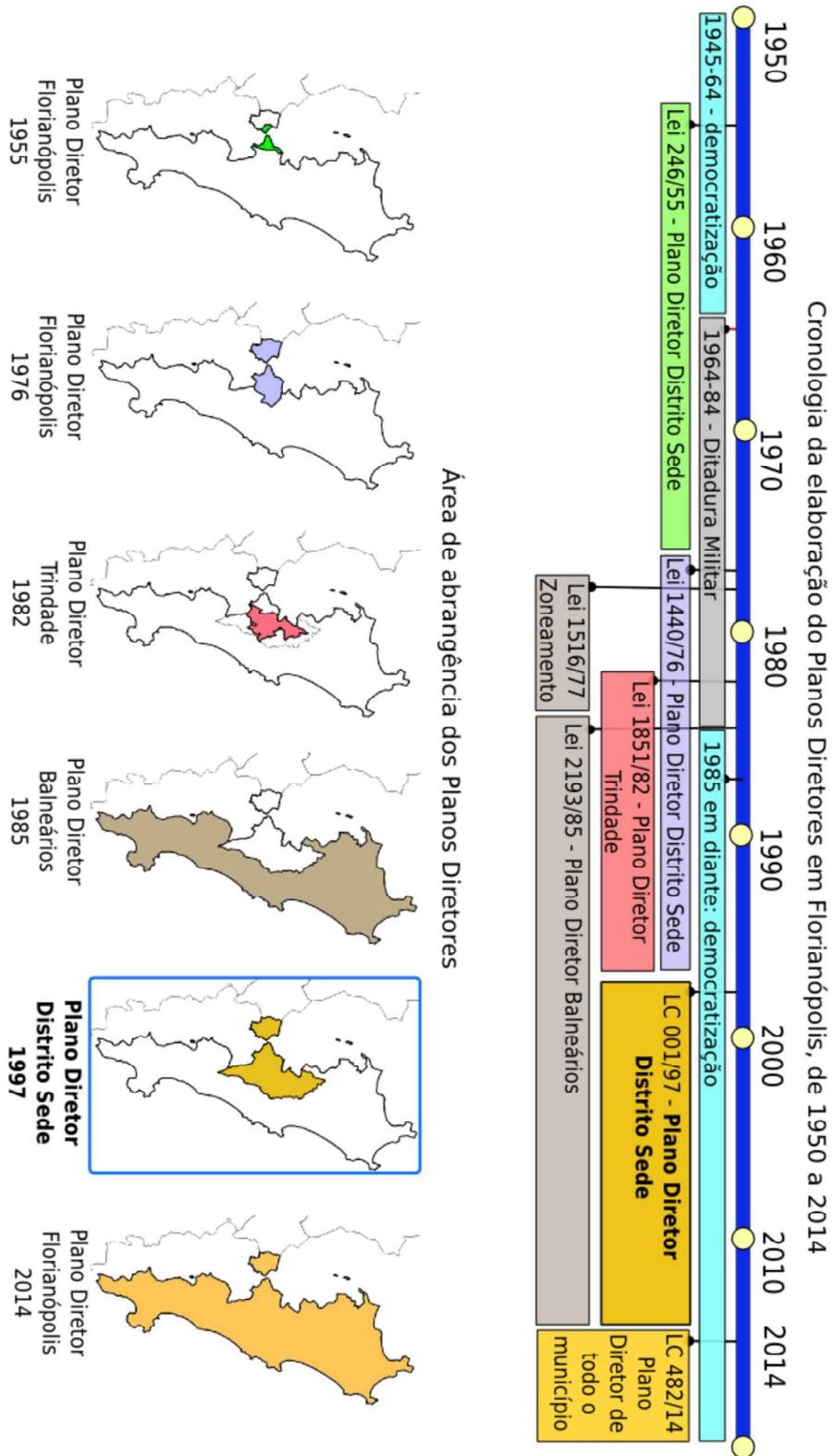


Gráfico 2: Cronologia dos planos diretores em Florianópolis

Fonte: WOLFF, 2015.

Políticas públicas municipais – Planos Diretores

O entendimento do legislativo urbano de Florianópolis tem seguido os modelos predominantes de urbanismo e planejamento urbano de cada período da realidade nacional. Por essa razão, é necessária uma maior aproximação do conteúdo dos planos diretores que Florianópolis teve.

Plano Diretor de 1955- O Plano Modernista

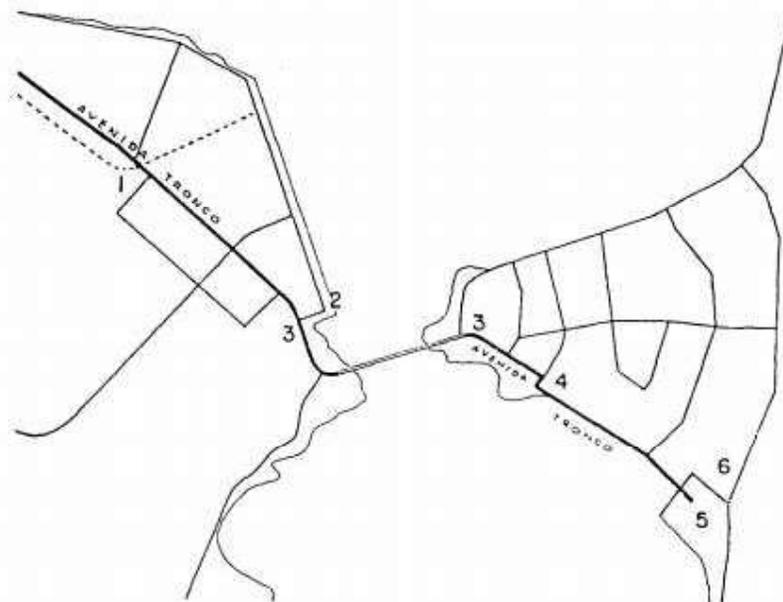
Foi o primeiro plano diretor de Florianópolis, elaborado em 1952, publicado em 1955, permanecendo em vigor até 1976. O Plano contém uma avaliação pessimista da situação urbana do município, considerado pré-industrializado, com um porto decadente e sem uma identidade urbana que fazia jus a uma capital. Por essas razões objetivo principal era tirar o município do atraso por meio do incentivo ao desenvolvimento comercial e, principalmente, industrial.

É composto por: introdução, análise, pré-plano, plano, a aplicação do plano e projeto de lei de urbanismo e zoneamento. Segundo Rizzo (1993), as duas primeiras partes discorrem sobre os fatores socioeconômicos existentes que traduziam os problemas destacados pelos técnicos, como: a permanência de chácaras dentro do perímetro urbano; existência de malocas anexas ao centro urbano que, segundo eles, demonstravam o atraso econômico do município; a dispersão das habitações e a ausência de indústrias modernas.

Ainda segundo Rizzo (1993), o destaque a requalificação da área do porto é destacado como fator primordial para o futuro desenvolvimento da cidade. No entanto, a proposta dos técnicos era de que ele fosse deslocado do centro histórico para o continente, redefinindo, assim, a função histórica do centro principal de Florianópolis como porta de entrada da Ilha. Além disso, deveria ser implantada uma zona comercial e industrial ao lado do porto de forma a motivar também o desenvolvimento de zonas residenciais no continente. Este fator exemplifica o traço desenvolvimentista dos anos 50 existente no país que priorizava a construção de grandes infraestruturas para o fomento da industrialização.

O Plano expressa o pensamento modernista de uso racional do espaço de forma a disciplinar as relações sociais que fazem parte de sua produção, dispensando, assim, a participação da população ao longo de todo o processo de elaboração das proposições. O resultado é um plano desconectado da realidade e que, por essa razão, teve poucas das suas propostas efetivadas.

O núcleo de malocas cresceu e se expandiu em torno do centro histórico na porção referente ao Maciço do Morro da Cruz, a zona de chácaras foi urbanizada com habitações de classe média e alta e o porto não foi deslocado para o Estreito. Além disso, outras propostas como a construção de uma estação ferroviária e rodoviária no continente, da cidade universitária e do estádio na porção hoje referente ao centro expandido não se efetivaram.



LOCALIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS FUNCIONAIS

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

Figura 5: Plano Diretor 1955.

Fonte: RIZZO, 1993.

A descontinuidade da malha viária apareceu no plano como um problema a ser resolvido. A estratégia proposta foi o estabelecimento da hierarquização viária, a ampliação de determinadas vias que permaneciam com seu traçado colonial e a construção de novas vias de forma a aumentar o parcelamento do solo nas áreas correspondentes às antigas chácaras.

O objetivo principal era conectar toda a área urbana central e tornar a conexão Ilha-Continente mais eficiente, para isso foi previsto uma Avenida Tronco que seria uma via que se estenderia de forma paralela à baía da Ilha até o aterro continental, conectando os principais equipamentos propostos pelo Plano, conforme Figura 14. Foram previstos dois aterros para a construção da Avenida Tronco e da Avenida Beira-Mar Norte, esta na Baía Norte da península central.



Figura 6 Esquema do sistema viário existente e o proposto pelo Plano de 1955.

Fonte: SOUZA ,2010.

A Avenida Tronco não foi implantada, mas a Avenida Beira-Mar Norte sim. Esta foi uma das poucas propostas do Plano que foi efetivada, todavia a sua dimensão e seu traçado sofreram uma alteração do projeto. Essa via representou a expansão da fronteira de valorização imobiliária em direção a área norte da península, como já explanado.

Quanto ao zoneamento proposto para a área central o plano não alterou a realidade de Florianópolis dos anos 50, mas sim reafirmava o centro principal como área de vocação comercial, administrativa e residencial. No entanto, inovou ao propor a verticalização do centro histórico por meio da previsão de edificações de até 10 pavimentos. O resultado dessa determinação foi a alteração da paisagem do centro histórico com a construção de diversos exemplares de arquitetura modernista em altura.

O plano apresentava o zoneamento funcional com a indicação de usos do solo e índices urbanísticos, como taxa de ocupação e altura máxima dos edifícios, como principal instrumento de ordenação do espaço urbano. Sua característica funcionalista se expressa, por exemplo, na determinação de zonas com uso homogêneos.

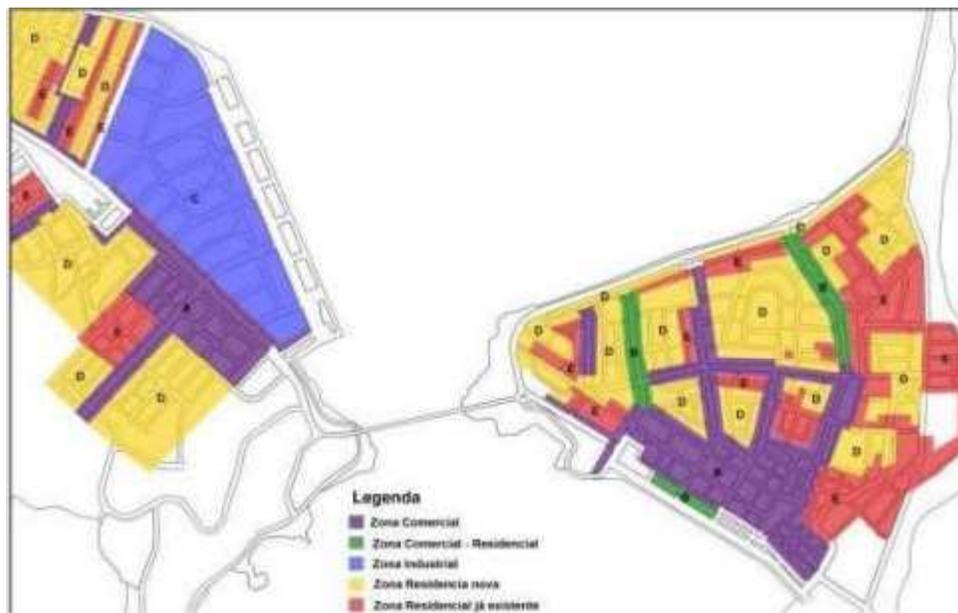


Figura 7: Zoneamento proposto pelo Plano de 1955.

Fonte: SOUZA , 2010.

O Plano Diretor de 1952 foi peça chave para a organização espacial de Florianópolis e para a afirmação do planejamento como recurso para a ordenação do território com vistas ao desenvolvimento econômico, mesmo que grande parte de suas propostas não tenham sido levadas à implantação. Para Pereira (2010), o Plano expressa dois fatos importantes: a negação da cidade tradicional e a forte inspiração funcionalista do plano. Além de ser o inaugurador de planos urbanos em Florianópolis.

Plano Diretor de 1976- O Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana

O segundo Plano Diretor de Florianópolis, Lei 1.440/76, teve sua elaboração iniciada em 1967 pelo Escritório de Planejamento (ESPLAN), órgão da estrutura administrativa do município de Florianópolis, o mesmo seguiu a tendência do planejamento urbano encorajado pelo governo federal com destaque ao planejamento de regiões metropolitanas, preconizado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que apoiou financeiramente a feitura da norma e incluiu ao Sistema Nacional de Planejamento.

Apresentava várias características que o aproximava dos princípios modernistas, o centro metropolitano previsto, por exemplo, expressa as mesmas linhas funcionais, as mesmas formas e o mesmo esquema viário que os projetos urbano de Le Corbusier, como o *Plano Voisin*. O objetivo era fazer de Florianópolis uma grande metrópole funcional (PEREIRA, 2010).

O Plano Diretor derivou do Plano de Desenvolvimento Local Integrado que abrangia os municípios da área conturbada e, por isso, possui forte caráter metropolitano. O Plano de 1976 abrangia territorialmente a porção referente ao Distrito Sede³. Quanto à porção referente ao Bairro Centro a postura foi mais conservadora:

Por isso, desde o estudo preliminar destacou-se o pensamento em vetar qualquer solução urbanística para Florianópolis que implicasse em injeção de novos fluxos no centro tradicional, ou melhor, em toda a península da zona insular” (ESCRITÓRIO CATARINENSE DE PLANEJAMENTO INTEGRADO apud PEREIRA , 1993).

³ O Distrito Sede é formado por quatro subdistritos: Sede propriamente dita, Trindade, Saco dos Limões e Estreito (na porção continental).

No diagnóstico de Florianópolis contida no Plano pode-se destacar os seguintes pontos referente ao Bairro Centro:

- Alta valorização do solo no centro tradicional;
- Concentração de equipamentos na zona insular, gerando grande fluxo na Ponte Hercílio Luz;
- Ocupação da parte insular pelos grupos sociais de maior poder aquisitivo.

Quanto às potencialidades:

- Criação de um novo centro em escala metropolitana, capaz de integrar as duas zonas da cidade e de polarizar toda a área (planejada);
- Construção de uma nova ponte que, face às condições precárias de estabilidade da Hercílio Luz, fosse locada de tal forma que pudesse atender ao fluxo de tráfego da velha estrutura em caso de interdição temporária ou definitiva e, ao mesmo tempo, não perturbasse por injeção de novo fluxo a área saturada do triângulo central da parte insular, limitada pelo Morro da Cruzeiro se constituísse no vetor capaz de, anulando a esclerose crescente, deflagrar um processo de desenvolvimento e expansão para áreas novas criteriosamente selecionadas, tais como as de imensurável valor turístico da costa atlântica da Ilha;

As características gerais do Plano são (PEREIRA, 1990):

- Sistema viário caracterizado por um eixo viário que conectasse Ilha-Continente e o túnel do Penhasco ligando o centro tradicional e a universidade, aeroporto e a costa leste;
- A construção de acréscimos de marinha para permitir a expansão do centro e a implantação do equipamento viário.
- Construção do Centro Metropolitano em ambas as cabeceiras da nova ponte
- O detalhamento de vários tipos de urbanização para a Ilha, dentre elas para o centro histórico.

O Plano Diretor de 1976 foi aprovado alguns anos após a sua elaboração, o que o tornou defasado em diversos pontos e é por esse motivo que foram criadas muitas leis posteriores que alteraram significativamente as proposições originais da Lei. Quando da criação do IPUF, em 1977, já estava estabelecido como uma de suas atribuições a elaboração de um novo plano de ordenamento urbano que atualizasse a Lei 1.440 (Pereira,1990). Além disso, o fato dele ter sido elaborado sem a participação dos diversos segmentos sociais tornou-o mais suscetível a problemas de implantação.

Desde que entrou em vigor até 1993 sofreu 285 alterações pontuais ou casuísticas, ficando totalmente descaracterizado enquanto um instrumento de planejamento, tornando-o uma colcha de retalhos. Para se ter uma ideia da situação, 210 destas alterações foram feitas entre 1976 e 1989 e, somente na gestão de Espiridião Amim e Bulcão Viana, de 1989 a 1992, promoveram-se 158 alterações do Plano Diretor. (CECCA,1997, p.220 apud CAMPOS, 2004, p.172)

Plano Diretor de 1982- O Plano Diretor da Trindade

A Lei 1851/1982, conhecido como Plano Diretor da Trindade, foi resultado da tentativa do IPUF de revisão do plano diretor anterior. No entanto, foi aprovado somente um zoneamento que se limitava às Áreas de Expansão Urbana para o norte e leste do Distrito Sede correspondentes aos bairros de Saco dos Limões, Pantanal, Itacorubi, Córrego Grande e Saco Grande (Fig. 8).

Este plano de ordenamento foi confeccionado de forma a ordenar essa área que estava recebendo investimentos provindos do Projeto CURA⁴ – Comunidade Urbana para a Recuperação Acelerada, criado pelo Banco Nacional de Habitação – e tendo, portanto, uma aceleração do seu crescimento.

O conteúdo da lei inicia-se com o zoneamento do território, seguindo as bases do plano do Distrito Sede. Em seguida, há a descrição da necessidade de adequação dos usos às Áreas previstas no zoneamento e a apresentação dos instrumentos para limitar à ocupação do solo.

⁴ A Câmara Municipal de Florianópolis autorizou, em 1976, a celebração de contratos e convênios entre o município de Florianópolis e o Banco Nacional da Habitação para participar do Projeto Cura para contratar empréstimos. Autorização que foi renovada em 1979 e 1985 (WOLF, 2015)

Percebe-se até aqui que o planejamento municipal em Florianópolis seguia a expansão urbana. Não havia uma preocupação em propor cenários ideais, de se antecipar aos processos de crescimento urbano acelerado.

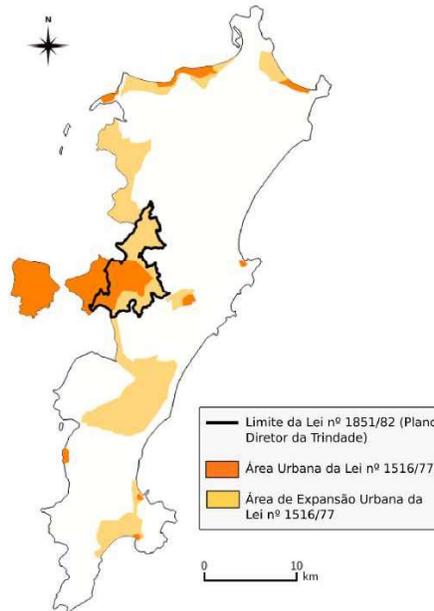


Figura 8: Abrangência do Plano Diretor dos Balneários

Fonte: WOLFF, 2015.

Plano Diretor de 1985- O Plano Diretor dos Balneários

As alterações urbanas que Florianópolis passou, principalmente a expansão da infraestrutura viária com destaque para a BR-101, SC-401, possibilitou um melhor acesso ao litoral e consequente intensificação da ocupação e desenvolvimento das áreas de balneário. A Lei 2.193/1985, o Plano Diretor dos Balneários, foi elaborado pelo IPUF para responder a esse cenário de expansão da ocupação tendo como objetivo a preservação da paisagem, proteger os vazios rurais, preservar áreas tradicionais e de cultura tradicional e definir áreas prioritárias para o desenvolvimento das atividades turísticas, além de tornar o território completo do município alvo de política de ordenamento do solo (CAMPOS, 2004).

O Plano Diretor dos Balneários foi um marco na legislação urbanística do país, abrangendo pela primeira vez a totalidade de um território municipal e institucionalizando as zonas de preservação definidas

pelos órgãos ambientais e pela legislação federal e estadual. De acordo com o zoneamento estabelecido pelo Plano dos Balneários, 42% da área do município é considerada de preservação permanente (APP), e 21% de preservação com uso limitado (APL). Com esse plano, assegurou-se, até os dias atuais, a situação privilegiada da Ilha, com relação aos aspectos ambientais, paisagísticos e culturais. (AGENDA 21 LOCAL, 2000, p.138 apud CAMPOS, 2004, p.173)

O Plano foi destinado às Áreas Especiais de Interesse Turístico: Canasvieiras, Cachoeira do Bom Jesus, Ingleses do Rio Vermelho, Santo Antônio de Lisboa, Ratoles, Lagoa da Conceição, Ribeirão da Ilha e Pântano do Sul. O zoneamento é o ponto de destaque do conteúdo da lei. O território foi dividido em Áreas de Uso Urbano, Áreas de Uso Não Urbano e Áreas de Usos Especiais. Os instrumentos de controle do uso do solo presentes na Lei são: índice de aproveitamento, taxa de ocupação, gabaritos, afastamentos e recuos obrigatórios e número de vagas de estacionamento.

Apesar de ter sido uma lei que foi muito alterada ao longo dos anos ela vigorou até a data da aprovação da Lei 482/2014, o plano diretor atual, e significou um importante passo no planejamento urbano municipal no que diz respeito ao avanço para uma agenda em que a preservação dos recursos naturais e dos núcleos tradicionais de ocupação e as atividades desenvolvidas nesses territórios, como a pesca artesanal, foram tratados como centro da política.

Plano Diretor de 1997- O Plano Diretor do Distrito Sede

O Plano Diretor de 1997 abrangia apenas à área correspondente ao Distrito Sede, composto pelo bairro Centro, Trindade, Saco dos Limões e Estreito (continente); teve sua origem da necessidade de atualização do Plano anterior que se encontrava defasado já no período de sua aprovação. Os estudos que deram origem à norma de ordenamento urbano de 1997 são fruto da cooperação técnica Brasil-Alemanha firmado pela Agência GTZ (CAMPOS, 2004). Foi aprovado em setembro de 1997, através da Lei Complementar 001/97, sob a denominação de Plano Diretor do Distrito Sede do Município de Florianópolis, e tinha como objetivo regular o uso e ocupação do solo e as limitações ao direito de construir.

Esta Lei aborda assuntos caros ao IPUF, bastante discutidos na feitura do Plano dos Balneários em momento anterior, como a preservação do meio ambiente aliado ao desenvolvimento econômico e turístico de Florianópolis. Para que esse objetivo pudesse ser alcançado foram delimitadas áreas especiais que deveriam ter critérios de ocupação definidos em normas específicas. A principal característica do Plano Diretor do Distrito Sede é a utilização do zoneamento funcional como principal instrumento de gestão do solo.

Foi importante marco na história da gestão urbana de Florianópolis pois ele foi objeto de um amplo processo de participação pública, considerando o contexto nacional no período. Foi discutido com 22 comunidades organizadas durante seis meses e das 159 emendas apresentadas 78 foram incorporadas (CAMPOS, 2010). Além disso, no discurso da Lei havia a previsão da criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) dentro de 120 dias após a sua publicação.

Tinha como diretrizes gerais, dentre outras:

- Impedir a ocupação urbana em áreas de preservação;
- Manter e criar referenciais urbanos de forma a incentivar os valores históricos e culturais da cidade;
- Recuperar e ampliar os espaços exclusivos para a circulação de pedestres;
- Fortalecer e criar centros de bairros;
- Incentivar a melhoria da infraestrutura turística da cidade.

Quanto às proposições do Plano destacam-se:

- Flexibilização das normas e instrumentos por meio de Planos Específicos para as diversas zonas;
- Descongestionamento da área central por meio da redução de densidade;
- Preservação de áreas homogêneas existentes de forma a haver um equilíbrio entre as funções do espaço;

- Densidade de no máximo 1000hab/ha distribuídas segundo critérios de centralidade e paisagem urbana;
- Descentralização das atividades de comércio e serviços de forma a incentivar centros de bairro;
- Resgate da identidade urbana pela manutenção de conjuntos ou edificações de arquitetura relevante por meio da criação de áreas de preservação cultural.

Nesta Lei foram divididas as zonas Urbanas em zonas urbanizadas e zonas de expansão urbana, cujo objetivo era ordenar a ocupação do solo de forma progressiva, contínua à mancha urbana para evitar a subutilização da infraestrutura já instalada. No Art. 6 é especificado que o loteamento sob a forma de condomínios residenciais unifamiliares somente será licenciado se os terrenos se localizarem adjacente às áreas já urbanizadas (em um raio de 250 metros a partir da zona urbana).

Quanto ao microzoneamento as áreas foram agrupadas em categorias: áreas de usos urbanos, de execução de serviços públicos, de usos não urbanos e áreas especiais. Cada uma delas com subcategorias e com índices de limites de ocupação do solo próprias. Os limites de ocupação são determinados pela aplicação simultânea do índice de aproveitamento, da taxa de ocupação, da altura máxima das edificações, do afastamento obrigatório e do número mínimo de vagas para estacionamento de veículos. Determinou-se que o índice de aproveitamento deveria ser igual ou inferior a 1 e que as exceções só seriam permitidas em área onde a infraestrutura urbana e comunitária não estivesse sobrecarregada.

O plano diferencia-se dos outros por não prever a construção de grandes infraestruturas urbanas, mas sim de ordenar a realidade urbana do momento e garantir uma expansão urbana que utilize a infraestrutura já existente de forma eficiente. Percebe-se o discurso do planejamento com disposições mais tímidas, em muito diferente das pretensões presentes nos planos anteriores de inspiração modernista.

Quanto ao Bairro Centro foi determinado que o afastamento lateral seria de no mínimo 1/7 da altura máxima da edificação enquanto nas outras áreas o

índice é de 1/5, ambos respeitando o afastamento mínimo de 3,00 m das divisas. A licença para construir só era permitida se não atentasse contra a conservação do patrimônio cultural e conservação das perspectivas. No entorno da cabeceira da Ponte Hercílio Luz ficou determinado que as edificações não poderiam ter altura final superior ao nível do passeio das vias panorâmicas. Além disso, o Triângulo Central passou a ser considerado área para Plano Específico de Circulação de Pedestre, de forma a privilegiar o pedestre e reduzir progressivamente a circulação de veículos motores.

Um ponto a se destacar é que a porção histórica pertencente ao bairro centro, o Polígono Central, é definido no Plano Diretor como Área Mista Central (AMC) e não Área Histórica (APC). Esta última se enquadra nas áreas especiais, que tem o parcelamento do solo limitado à anuência prévia do Serviço do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural do Município de Florianópolis (SEPHAN). Vemos, assim, um exemplo da incongruência dos legalismos com a realidade urbana do momento e é uma prova de como o planejamento baseado no zoneamento pode desconsiderar à multiplicidade de características que cada porção do território carrega.

CAPÍTULO 3
A LEI A PARTIR DO LOCAL OU
O LOCAL A PARTIR DA LEI?

O ciclo da Lei do Plano Diretor de Florianópolis de 2014

O ciclo completo da Lei do Plano Diretor de Florianópolis do ponto de vista do rito legislativo pode ser dividido em quatro fases: elaboração, aprovação, judicialização e revisão. A seguir essas etapas serão mais bem descritas.

O Executivo Municipal começou os trabalhos de elaboração do anteprojeto de Lei do Plano Diretor em 2006, que recebeu o nome de Plano Diretor Participativo (PDP), portanto em atraso ao determinado no Estatuto da Cidade. No dia 6 de julho de 2006 foi realizada a primeira reunião pública do PDP, nela foi apresentada a proposta do IPUF para a composição do Núcleo Gestor (SAMPAIO,2016). Em agosto do mesmo ano ocorreu a primeira audiência pública do PDP, na qual foi aprovado o cronograma de ações e estruturado o Núcleo Gestor (NG), composto por representantes titulares e suplentes de treze Núcleos Distritais (NDs). A divisão do território em NDs teve como objetivo tornar o processo participativo mais claro ao centralizar as demandas de cada porção na figura dos representantes distritais.

Em 2007 iniciou-se as reuniões distritais para a discussão e definição das respectivas demandas, que serviriam de base para a composição das diretrizes gerais do Plano. Este período de discussão distrital perdurou até o ano de 2008 por meio de audiências, encontros e oficinas. Em seguida, foi realizada pelos técnicos do IPUF a leitura técnica que não recebeu ampla divulgação e nem audiência pública para sua discussão (SAMPAIO, 2016).

O período de 2006 a 2008 foi o mais participativo do ciclo da Lei pois foi quando houve um Núcleo Gestor composto por diferentes setores da sociedade civil; vontade política em dialogar com a população e adesão comprometida dos técnicos de planejamento urbano no processo de participação (SAMPAIO,2016).

A esse período participativo seguiu-se o momento de ausência total de participação. Segundo sentença da 6ª Vara Federal de Florianópolis, ao julgar Ação Civil Pública a respeito do Plano Diretor:

[...] em 2008 ocorreu a primeira interrupção do procedimento, até então participativo, desmontando o IPUF as estruturas dos núcleos distritais e deixando de convocar as reuniões do Núcleo Gestor, embora a essa altura milhares de reuniões já tivessem sido realizadas nas comunidades e elaboradas diretrizes e diagnósticos, com enorme dispêndio de dinheiro público e de esforço pessoal de populares. (BRASIL, Tribunal Regional Federal (6. Região). Ação civil pública nº021653-98.2013.404.7200/SC. Relator: Juiz Marcelo Krás Borges. Florianópolis, 5 de março de 2014).

A Prefeitura destituiu o Núcleo Gestor e seus Núcleos Distritais com a justificativa que o Plano havia entrado em uma fase técnica e que a mesma seria conduzida pelo IPUF juntamente com uma empresa de consultoria argentina chamada Fundação CEPA- *Consultoria de Estudios y Proyectos del Ambiente S.A.* Este fato feriu as determinações presentes no Estatuto da Cidade de que a participação pública deve estar presentes em todas as etapas do processo da Lei do Plano Diretor, inclusive da fase técnica.

Em outubro de 2009, por meio do Decreto nº7588, o prefeito nomeou o Grupo Executivo Técnico do Plano Diretor Participativo, com representantes de diversos órgãos municipais⁵, com o objetivo de supervisionar a conclusão dos trabalhos técnicos do Plano Diretor Participativo, encaminhar ao Executivo Municipal o PDP e acompanhar o processo de discussão e votação do mesmo na Câmara Municipal. Além disso, este decreto revogou o decreto de 2007 que nomeava os membros do Núcleo Gestor. No mês seguinte foi realizada uma Audiência Pública para a divulgação das diretrizes do Plano, fruto das demandas levantadas nos Núcleos Distritais e da análise técnica em gabinete. Nesta audiência a Leitura Técnica realizada em 2008 continuou sem

⁵ Dois representantes da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU); dez do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF); dois da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA) ; um da Companhia de Melhoramento da Capital (COMCAP); um da Fundação Municipal de Meio Ambiente (FLORAM); um da Secretaria Municipal de Ciência e Tecnologia e Desenvolvimento Econômico Sustentável (SMCTDES); dois da Secretaria Municipal de Educação (SME); um da Procuradoria Geral do Município (PGM); dois da Câmara Municipal de Florianópolis.

divulgação e não houve a explicação da metodologia adotada para definição de quais demandas populares foram consideradas (SABOYA, 2010).

A seguir foram realizadas três oficinas temáticas para apresentação da proposta de Plano elaborada pela Fundação CEPA: modelo espacial do Plano, macrozoneamento e microzoneamento. Segundo Saboya (2010) as oficinas tiveram como característica a pseudoparticipação - não houve uma real participação pois a população não teve acesso prévio ao material e, portanto não havia como ter uma discussão em conjunto- e pseudotecnismo – não houve um método ou procedimento exercido por parte dos técnicos para condução de uma deliberação real e não houve justificativa técnica para as diretrizes propostas, como é o exemplo do aumento do gabarito em áreas como a Lagoa da Conceição, o Pântano do Sul e Santo Antônio de Lisboa. Mais uma vez vemos um descumprimento da norma prevista do Estatuto da Cidade de que as propostas sobre o plano diretor sejam apresentadas com antecedência de no mínimo 15 dias da reunião de discussão do Plano.

No dia 18 de março de 2010 estava prevista audiência pública para apresentação do Plano, que não pôde ocorrer devido a protestos da população em relação a como o processo de feitura dele foi conduzido. Com faixas que diziam “esse plano não é nosso” a população conseguiu adiar o encaminhamento do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável – nome dado pela Fundação Cepa- à Câmara dos Vereadores. O Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público Estadual (MP-SC) posicionaram-se em favor da recomposição do Núcleo Gestor para a revisão do Plano juntamente com a Fundação CEPA, recomendação esta que foi ignorada pela Prefeitura Municipal.

As atividades relacionadas ao Plano foram paralisadas pelo Executivo, no que diz respeito à participação pública, e retomadas somente em março de 2011. A população, no entanto, organizou-se por meio da construção de um NG extraoficial chamado Núcleo Gestor Autoconvocado, que era composto por representantes do ND destituído, e produziu uma carta endereçada ao MPF e ao MP-SC com o pedido de que houvesse a restituição do NG e a garantia da participação pública efetiva em todas as etapas do Plano (SAMPAIO, 2016).

A reabertura do processo de discussão do Plano aconteceu em março de 2011 após a Prefeitura ter feito ajustes na proposta que teria sido apresentada em 2010 e ter reconstituído o Núcleo Gestor por meio do Decreto N. 9052. No ano seguinte, foram realizadas quatro Apresentações Temáticas: Zoneamento Ambiental e Paisagem Urbana; Modelo de Cidade e Gestão; Mobilidade Urbana; Uso e Ocupação do Solo e Instrumentos.

Em maio de 2013, por meio do Decreto Municipal a11.578/2013, o prefeito recém-eleito determinou a reconstituição do Núcleo Gestor para o desenvolvimento da nova etapa de trabalho que seria a revisão do anteprojeto do Plano Diretor. Nos meses seguintes ocorreram reuniões do NG e a apresentação do Plano para entidades locais, como a Sinduscon (Sindicato da Indústria da Construção Civil de Florianópolis) e Associação Floripa Amanhã, até que em setembro a Prefeitura assumiu inteiramente o comando do processo e destituiu o Núcleo Gestor, por meio do Decreto N.12.217 de outubro.

Este fato surpreendeu a todos uma vez que o Núcleo Gestor, em reunião com a PMF, votou a necessidade de mais treze audiências públicas distritais e uma audiência pública geral para discussão do Plano antes que o mesmo fosse enviado à Câmara. No entanto, essa não era a vontade do Executivo que desejava que a matéria fosse votada ainda em 2013 sob o argumento de que o Plano já havia sido extensamente debatido. Então, a Prefeitura promoveu juntamente com o IPUF oficinas técnicas distritais, oficinas técnicas setoriais e oficinas técnicas com instituições públicas e privadas e, por último, uma Audiência Pública Geral do Plano Diretor realizada na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC) para apresentação do Projeto de Lei do Plano. No dia seguinte o anteprojeto foi protocolado pelo Executivo na Câmara dos Deputados, sem nenhuma publicização. Para o MPF:

Em maio de 2013, o novo Prefeito editou Decreto Municipal de forma a garantir a real e efetiva participação popular na definição política do desenvolvimento municipal. Todavia, de forma abrupta, o Secretário Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano rompeu novamente o processo participativo, pelo estranho açodamento na entrega do texto à Câmara de Vereadores e pela falta de publicidade e de informações fidedignas à sociedade, o que caracteriza a violação às diretrizes da Lei 10.257/2001. Sublinha que o texto do anteprojeto só foi publicizado no *site* da Prefeitura quando já iniciadas

as oficinas e reuniões concomitantes, sem divulgação prévia efetiva e sem informações do que se tratava, em locais alheios às sedes dos conselhos comunitários e núcleos distritais.(BRASIL, Tribunal Regional Federal (6. Região). Ação civil pública nº5021653-98.2013.404.7200/SC. Relator: Juiz Marcelo Krás Borges. Florianópolis, 5 de março de 2014).

[...] o texto da proposta do Plano Diretor aparentemente disponibilizado à população em 23/09/2013 estava visivelmente inacabado e consideravelmente inalterado, inclusive mapas, antes de ser encaminhado à Câmara dos Vereadores. [...] a tentativa de participação da população interessada nas discussões relativas ao texto e aos mapas do plano diretor foi totalmente dissociada do processo de alterações que estavam em andamento, a demonstrar que o Poder Executivo Municipal preocupou-se em dar mera aparência formal de uma participação popular. Sustenta que, após a reunião que a Prefeitura chamou de audiência pública final, sem a necessária divulgação em tempo hábil, sem informações adequadas sobre o que estaria sendo tratado e pontuada pelas acusações dos representantes da sociedade civil por conta da ausência de participação efetiva, foi protocolado um projeto de Lei em 18 de outubro na Câmara de Vereadores. (BRASIL, Tribunal Regional Federal (6. Região). Ação civil pública nº5021653-98.2013.404.7200/SC. Relator: Juiz Marcelo Krás Borges. Florianópolis, 5 de março de 2014).

Segundo mensagem enviada pelo Prefeito aos vereadores, quando da submissão do Projeto de Lei Complementar, o IPUF trabalhou sete anos na construção da proposta do novo plano diretor de Florianópolis que incluiu “discussões comunitárias que envolveram representações e lideranças distritais, entidades públicas e privadas, além de envolver o governo municipal como um todo” (Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2013, p.1).

Após o protocolamento do Projeto de Lei o sr. Dalmo Deusdedit Meneses avançou a relatoria e seu parecer foi favorável ao PL no dia 23 de outubro. Em seguida, no dia 4 de novembro, a Comissão de Constituição e Justiça aprovou por maioria o parecer do relator. Dois dias depois ocorreu nova Audiência Geral do Plano Diretor promovida pela Câmara dos Deputados; nela diversos membros da sociedade civil manifestaram suas opiniões, sugeriram alterações e criticaram a maneira que o processo de discussão foi conduzido. O objetivo da Audiência Geral foi permitir que os vereadores ouvissem as sugestões e críticas e pudessem propor emendas ou um substituo global do Projeto de Lei do Plano Diretor.

Em concordância com o trâmite legislativo, o Projeto de Lei foi encaminhado às Comissões Permanentes para análise simultânea até que foi

devolvido ao Prefeito Municipal em razão de ação civil pública ajuizada em 14 de novembro de 2013 pelo Ministério Público Federal contra o Município de Florianópolis e a União sob o argumento de que o Executivo Municipal encaminhou o Projeto de Lei referente ao plano diretor à Câmara sem concluir o processo participativo uma vez que treze audiências públicas não foram realizadas.

Em primeira instância o pedido feito pelo Ministério Público Federal de suspender a votação do Projeto do plano diretor de Florianópolis foi julgado procedente em 18 de novembro de 2013 pela Justiça Federal. A liminar determinou o imediato trancamento da tramitação, apreciação e votação do projeto do plano diretor na Câmara e que o Executivo Municipal teria um prazo de sessenta dias para proceder o chamamento da população para as treze audiências distritais e uma audiência geral com vistas a elaboração do texto final da Lei. Se fosse descumprido a medida liminar de retorno do projeto ao Executivo a multa seria de R\$ 1.000.000,00. No dia seguinte o projeto de lei foi retirado da pauta de votação da Câmara. A suspensão do processo determinado pela Justiça Federal foi uma resposta as mais de 600 emendas apresentadas em pouco tempo de tramitação.

O Município apelou da decisão e o TRF 4, no dia 21 de novembro de 2013, acolheu o recuso da Procuradoria-Geral de Florianópolis e anulou a decisão que havia determinado a suspensão da tramitação do plano diretor na Câmara dos Vereadores.

[...] verifico presente a verossimilhança da alegação de invasão à competência municipal, além do dano de difícil reparação ao devido processo legislativo, que se vê impedido de operar, retardando-se ainda mais a difícil tarefa de construir um plano diretor atualizado e necessário a reger aspecto vital para a existência da comunidade. (BRASIL, Tribunal Regional Federal (4. Região). Ação civil pública nº5021653-98.2013.404.7200/SC. Relator: Des^a Federal Marga Inge Barth Tessler. Porto Alegre, 21 de novembro de 2013).

Um dia depois o projeto de lei retornou à Câmara e foi aprovado em 1ª discussão e votação nos dias 26 e 27 de novembro de 2013, ou seja, antes do interstício, e aprovado em 2ª discussão e votação no dia 30 de dezembro de 2013 e aprovado em redação final no dia 06 de janeiro de 2014. Durante a votação houve manifestação na ALESC pelo adiamento da votação, os

manifestantes alegaram que certas emendas parlamentares alteraram e subtraíram as demandas comunitárias levantadas nas audiências além da falta de transparência no processo de elaboração do plano na esfera executiva e legislativa.

Uma aprovação à “toque de caixa”, que demonstra ainda mais o anseio em limitar a participação popular em todo o processo legislativo como exigido no Estatuto da Cidade e no próprio decreto municipal que regula a participação, inclusive nem os vereadores tiveram tempo de analisar adequadamente o anteprojeto que teve 618 emendas votadas em três dias. Além disso, os vereadores não tiveram acesso aos mapas antes da primeira votação, segundo informação que consta nos autos do processo. No dia 17 de janeiro de 2014 a Lei Complementar nº482/2014 foi sancionada e publicada o Diário Oficial contendo um mapa, depois no dia 24 de janeiro de 2014 o plano foi republicado contendo dezenove mapas.

Após a publicação o plano passou a vigorar legalmente, mas dois processos um na Justiça Federal e outro da Estadual continuaram correndo. Em março de 2014 o juiz federal Marcelo Krás Borges, da 6ª Vara, revogou a lei do plano pois entendeu que a falta de participação popular em todas as fases, em desobediência ao Estatuto da Cidade, devia ser reparada, assim como a União deveria ser responsabilizada por ter se eximido de fiscalizar o processo de elaboração do Plano, sob o argumento da autonomia municipal.

Ressalte-se que a finalidade das audiências públicas não é apresentar para a população o anteprojeto do Plano Diretor e sim discuti-lo democraticamente, o que não foi realizado. Somente após a votação pela Câmara de Vereadores é que as comunidades de bairros ficaram conhecendo o verdadeiro conteúdo do novo Plano Diretor e como tal Plano impactaria a sua vida. Tal fato é público e notório. Como é possível chamar isso de participação democrática? Estivéssemos em pleno regime militar, tal procedimento ainda seria plausível, já que naquele tempo não era estimulado o livre debate de ideias. Todavia, nos dias de hoje, a pública e notória supressão do debate sobre um projeto de lei tão importante revela que ainda existe um preconceito sobre o exercício da participação popular. Desse modo, tenho que foi claramente violada a Constituição em seu artigo 1º, *caput*, que assegura a participação da população no processo democrático.

Neste sentido, a União deveria ter orientado e instruído o Município de Florianópolis a não suprimir o processo participativo realizado através das audiências públicas, a fim de que não fosse fraudado o Estatuto das Cidades e a própria Constituição Federal. Não há mais

espaço para autonomias ilimitadas, que possam causar danos irreparáveis à população e ao meio ambiente. Por conseguinte, revela-se necessário que a União mude sua forma de agir, de forma a tomar medidas administrativas, tais como resoluções, orientações, ofícios, bem como envio de representantes nas audiências públicas, de modo a não tornar a autonomia municipal um dogma absoluto e ilimitado, de modo a causar danos irreparáveis ao Estado Democrático de Direito e ao meio ambiente. Com efeito, de nada adianta criar o Estatuto das Cidades, dispender bilhões em obras sanitárias e de mobilidade urbana, mas simplesmente concordar com a criação de um Plano Diretor sem qualquer participação popular. Assim, a evidente violação da Constituição impõe uma atitude mais ativa da União no futuro, de modo a prevenir e não apenas reparar danos ambientais que irão certamente ocorrer em um futuro próximo, notadamente em bens pertencentes à União, tais com manguezais e vegetação de restinga. (BRASIL, JUSTIÇA FEDERAL, 6ª Vara. Ação civil pública nº5021653-98.2013.404.7200/SC. Relator: Juiz Federal Marcelo Krás Borges. Florianópolis, 05 de março de 2014).

O juiz determinou que no prazo de 60 dias a Prefeitura inicia-se as 13 audiências distritais faltantes e uma audiência geral e que estas fossem amplamente divulgadas dentro dos prazos determinados no Estatuto da Cidade. Além disso, a União foi condenada a orientar e fiscalizar o processo participativo de elaboração do plano diretor para o estrito cumprimento do Estatuto da Cidade e das resoluções relacionadas. A multa se descumprida a decisão seria de dez milhões de reais e o Prefeito incorreria em improbidade administrativa.

O Município entrou com novo recurso e no dia 08 de abril 2014 a Justiça Federal manteve a decisão que determinava a realização de novas audiências em um prazo improrrogável de 30 dias sob pena de multa e o Prefeito ser processado por improbidade administrativa. O juiz alegou na sentença que

[...] é público e notório que o processo de aprovação do Plano Diretor ocorreu de forma apressada, sem a participação da comunidade. Assim sendo, o que ocorreu na prática foi a liberação para a construção em áreas de preservação permanente pertencentes à União.

Além disso, o Sindicato da Indústria de Construção de Florianópolis veio a este Juízo comunicar que nos últimos dois meses nenhuma consulta de viabilidade de construção foi aprovada pelo Município, demonstrando que um Plano Diretor sem a participação da comunidade está acabando por prejudicar o desenvolvimento econômico do município. Assim, faz-se necessário o imediato cumprimento da sentença, a fim de que sejam sanadas falhas resultantes da inexistência de participação comunitária, que estão a prejudicar o desenvolvimento econômico da cidade.

Neste sentido, haverá prejuízos irreparáveis ao meio ambiente e ao desenvolvimento econômico da cidade se a sentença não for

obedecida imediatamente, já que o Plano Diretor, da forma como foi aprovado, está a inviabilizar o desenvolvimento econômico da capital. (BRASIL, JUSTIÇA FEDERAL, 6ª Vara, Ação civil pública nº5021653-98.2013.404.7200/SC. Relator: Juiz Federal Marcelo Krás Borges. Florianópolis, 08 de abril de 2014).

Em seguida, o Município recorreu da decisão e no dia 29 de abril de 2014 o Tribunal Regional Federal da 4ª Região suspendeu a decisão anterior que determinava a realização de novas audiências participativas pois entendeu que houve

[...] a invasão à competência legislativa municipal, além do perigo de dano de difícil reparação ao devido processo legislativo, que se vê impedido de operar, retardando-se ainda mais a difícil tarefa de construir um plano diretor atualizado e necessário a reger aspecto vital para existência da comunidade. Neste momento, impõe-se assegurar o normal exercício dos poderes municipais. (BRASIL, Tribunal Regional Federal (4ª. Região). Ação civil pública nº5021653-98.2013.404.7200/SC. Relator: Desª Federal Marga Inge Barth Tessler. Porto Alegre, 29 de abril de 2013).

No mês seguinte, após novo pedido de reconsideração pela Justiça Federal de Florianópolis, o TRF 4 decidiu por unanimidade manter suspensa a decisão que exigia 13 novas audiências públicas para a aprovação do Plano Diretor. Mesmo sem a obrigação legal a Prefeitura Municipal decidiu realizar novas audiências, vinte ao todo, que se realizaram em diversas localidades do Município nos meses de julho, agosto e setembro de 2014. A última oficina foi realizada no dia 24 de setembro e, segundo fala do Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Dalmo Vieira Filho em reportagem veiculada no período nas reuniões surgiram novas demandas que “na prática não serão grandes mudanças, apenas questões concretas e pequenas correções” (NDMAIS, 2014).

Em 27 de maio de 2015 o Tribunal Regional Federal da 4ª Região alterou a decisão anterior do mesmo tribunal e determinou por unanimidade que fossem realizadas novas audiências, treze ao todo, e mais a formulação do Núcleo Gestor no prazo de sessenta dias. A PMF, como dito, realizou vinte audiências públicas, mas não no prazo de sessenta dias como exigido na sentença e nem com a participação do Núcleo Gestor original.

O Prefeito Cesar Júnior em reunião com a procuradora da República, no dia 3 de junho de 2015, disse que a intenção do Município era a de cumprir a

decisão do TRF-4 por meio da validação das audiências/reuniões realizadas após a publicação da Lei. A promotora frisou que o plano aprovado não cumpriu o princípio da participação e que o documento tem contradições que precisariam ser resolvidas. Nessa reunião ficou definido a realização de uma nova reunião entre PMF, MP-SC, NG, e setores responsáveis pelo tema plano diretor, além do comprometimento do Executivo Municipal de disponibilizar publicamente o diagnóstico ambiental que fundamentou o plano aprovado e as demandas levantadas nas audiências e reuniões realizadas pós promulgação da Lei.

Por essas razões, a Justiça Federal determinou, a pedido do Ministério Público, execução da sentença no mês de dezembro, suspensão de alvarás de construção e aprovação de empreendimentos até que o Município de Florianópolis tomasse as providências administrativas para que os Núcleos Distritais voltassem a funcionar, o cronograma das audiências públicas fosse definido e o Núcleo Gestor original do plano diretor, que foi desfeito de forma unilateral, fosse reconstituído.

A suspensão durou treze dias até que em reunião com o Sindicato das Indústrias da Construção Civil, Ministério Público e Prefeitura Municipal o juiz federal Marcelo Krás Borges acatou o argumento de que a economia municipal seria muito prejudicada se a suspensão perdurasse até a aprovação de um novo plano diretor. Então Borges autorizou, em 17 de dezembro de 2015, que o Município utilizasse o plano diretor de 1997 até a conclusão do novo documento. Um dia após, no entanto, o juiz reconsiderou a decisão.

O Plano Diretor dito do Centro da cidade, de 1997, e dos Balneários, Lei 2.193/85 possuiriam equívocos irremediáveis, inclusive por sua inadequação com a nova legislação ambiental em vigor, razão pela qual sua utilização poderá gerar, além de milhares de novas ações judiciais, danos ao meio ambiente e à sociedade de Florianópolis. (BRASIL, JUSTIÇA FEDERAL, 6ª Vara, Ação civil pública nº5021653-98.2013.404.7200/SC. Relator: Juiz Federal Marcelo Krás Borges. Florianópolis, 17 de dezembro de 2015)

Salientou, no entanto, que “o novo Plano Diretor encontra-se irremediavelmente viciado, como havia sido decidido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, eis que violou flagrantemente o Estatuto das Cidades e o artigo 225 da Constituição Federal” (BRASIL, JUSTIÇA FEDERAL, 6ª Vara,

Ação civil pública nº5021653-98.2013.404.7200/SC. Relator: Juiz Federal Marcelo Krás Borges. Florianópolis, 17 de dezembro de 2015).

Em resposta à determinação judicial a Prefeitura regulamentou em 22 de dezembro de 2015 o Decreto 15.596/2015 que reconstituiu e regulamenta o Núcleo Gestor do plano diretor. No ano seguinte, a partir de maio de 2016, as audiências foram realizadas: reuniões distritais, uma audiência geral e duas audiências finais, após consulta pública pela internet. Ao todo foram feitas 848 propostas comunitárias encaminhadas ao IPUF.

Em 28 de junho de 2016 o MPF recomendou à Prefeitura ,em documento do dia 28 de junho de 2016, que fossem realizadas mais audiências para rediscutir o Plano pois, segundo o órgão, as audiências não foram amplamente divulgadas; o suporte técnico da Prefeitura e do IPUF foi insuficiente; houve ausência de outros órgãos públicos vitais para a discussão, como Floram e SMDU e não houve disponibilização de mapas, planilhas de forma acessível e inteligível, além da necessidade de mais audiências distritais para o Distrito Sede que, apesar de ser a região de maior abrangência, teve apenas um encontro para discussão.

A Prefeitura apresentou ao MPF os documentos que subsidiaram a feitura do Plano Diretor, a metodologia empregada, compilação da divulgação realizada pela mídia e destacou:

Estamos convencidos de que o processo de participação popular tem sido adequadamente realizado, nos termos da decisão judicial e da legislação federal em vigor, e mais que isso, que se trata do mais bem sucedido processo de participação popular já realizado neste município para elaboração do Plano Diretor Municipal. (FLORIANÓPOLIS, 2016).

Após o MPF manter as sugestões a Prefeitura optou por incluir duas novas Audiências Distritais no processo, uma no Distrito Sede Continente e outra no Distrito Sede Ilha, e manteve uma Audiência Geral e duas finais no cronograma. Além disso, seis oficinas foram realizadas para contemplar as discussões de todos os bairros que compõem o Distrito Sede, duas delas se referem ao Bairro Centro.

Das 848 propostas recebidas pelo IPUF por meio das audiências distritais 61% delas foram pedidos pontuais de mudança de zoneamento , 14% sobre mobilidade e sistema viário, 14% sobre a ACI (Área Comunitária Institucional) ou AVL (Área Verde de Lazer), 12% sobre APP (Área de Preservação Permanente) e 12% a respeito das APL (Área de Preservação com uso Limitado).

O anteprojeto do Plano Diretor fruto das audiências e oficinas distritais foi disponibilizado na internet para apreciação coletiva antes de seguir para a Câmara dos Vereadores. O documento de 522 artigos, 38 mapas e 150 páginas ficou à disposição de 17 de outubro até 03 de novembro de 2016. Para o presidente do Sindicato da Indústria Construção Civil (Sinduscon) no anteprojeto de Lei “há um excesso de artigos e o tema é muito complexo. Cerca de 200 artigos seriam suficientes, ficaria enxuto, claro e objetivo”⁶.

A primeira das audiências finais, prevista para o dia 31 de outubro de 2016, do Plano Diretor foi suspensa pelo IPUF após recomendação do Ministério Público ao Núcleo Gestor de que fossem retiradas do Anteprojeto de Lei “ [...] todas as inserções que não foram objeto de análise, discussão e deliberação dos núcleos distritais e audiências já realizadas e/ou que colidam com tais propostas” (BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, Ação civil pública nº5021653-98.2013.404.7200/SC. Relator: Procuradora Analúcia Hartmann. Florianópolis, 27 de outubro de 2016). A Prefeitura acatou as recomendações do MPF e suspendeu a agenda de Audiências finais para a correção da minuta da Lei.

Nas vésperas da audiência final do Plano a justiça federal determinou, no dia 14 de dezembro de 2016, que a Audiência prevista deveria ser somente uma discussão da minuta de anteprojeto. Isso porque o juiz federal Marcelo Krás Borges acatou denúncia do Ministério Público de que o Executivo Municipal não estava cumprindo a sentença:

O Ministério Público Federal salienta que o município, por seus preposto, infelizmente continua a não agir de boa fé. Apesar de toda

⁶ Fonte: Portal ND Notícias.
Disponível em: <https://ndmais.com.br/noticias/construcao-civil-pede-mais-tempo-para-avaliar-projeto-do-plano-diretor-de-florianopolis/>

tramitação e decisões judiciais, ainda se constata atuação sem transparência e sem respeito com a população da cidade. Argumenta que o que o IPUF está tentando fazer é impingir, desta feita com um simulacro de legitimidade, seu próprio projeto de plano diretor, gestado em gabinete. (BRASIL, JUSTIÇA FEDERAL, 6ª Vara, Ação civil pública nº5021653-98.2013.404.7200/SC. Relator: Juiz Federal Marcelo Krás Borges. Florianópolis, 14 de dezembro de 2016).

A decisão ainda determinou que a Prefeitura retirasse do texto do anteprojeto todas as inserções que não foram objetos de discussão pública ou que colidiam com as diretrizes aprovadas nos núcleos distritais; e todas que desrespeitavam a legislação federal de proteção ambiental e de patrimônio cultural. Além disso, o juiz determinou que a Audiência que seria a final fosse mantida e que fosse acompanhada de mapas legíveis e confiáveis para a análise do público por quinze dias e só depois fosse marcada a Audiência final.

O ano de 2017 iniciou com uma reunião entre o Prefeito Gean Loureiro, com o Juiz Federal Marcelo Krás Borges e o Procurador da República Eduardo Barragan sobre os próximos passos do plano diretor. No encontro o procurador pediu que o Judiciário determinasse a retirada de sete dos trinta e seis projetos enviados à Câmara para aprovação pois tais propostas buscavam alterar o plano diretor com regras mais permissivas. Este pedido foi feito tendo como base uma representação elaborada por cinco vereadores. Após análise, quatro dos projetos questionados foram retirados da pauta pelo Prefeito e os três demais foram retirados da pauta após liminar expedida pelo juiz federal Marcelo Krás Borges, em 24 de janeiro de 2017, sob o argumento que as propostas seriam objeto a ser discutido no processo do Plano Diretor. A PMF recorreu da decisão e foi deferido que os mesmos projetos poderiam ser votados na Câmara normalmente. Para o TRF-4:

Não há, nesta senda, direito de suprimir do Legislativo o exame das propostas de iniciativa do Executivo. Se outras preposições estão sendo submetidas ao Legislativo, não pode o Judiciário, em virtude da decisão judicial, suprimir do parlamento municipal a discussão da matéria, bem como do Executivo a possibilidade de exercer o veto caso pertinente. (BRASIL, Tribunal Regional Federal (4ª. Região). Ação civil pública nº5021653-98.2013.404.7200/SC. Relator: Juiz Federal Alcides Vettorazzi. Porto Alegre, 30 de janeiro 2017).

Os três projetos aprovados pela Câmara foram PLC 1.607, PLC 1.607 e PLC 1.605. O primeiro refere-se ao programa “Agiliza Floripa” que consiste em um modelo simplificado de licenciamento para construções de até 750 m²; o

segundo autoriza o Município a utilizar instrumentos de política urbana para firmar parceria público-privada, convencionar transação ou promover compensação em casos de desapropriação por interesse público ou social; e o último autoriza a regularização em até quatro anos de imóveis construídos até 31 de dezembro de 2016 que não seguirem as regras urbanísticas.

Em 08 de fevereiro foi realizada uma audiência de conciliação na 6ª Vara Federal com a presença do Ministério Público Federal e da Prefeitura de Florianópolis para definição de um novo cronograma para a continuidade da tramitação do anteprojeto do Plano Diretor. Nesta reunião foi definido que a revisão do anteprojeto pelo IPUF e pelo Núcleo Gestor seria realizada até 31 de março e em seguida o Núcleo definiria as datas das Audiências Públicas finais e a Conferência da Cidade e após isso a versão final seria encaminhada à Câmara para o cumprimento do rito legislativo.

O imbróglio jurídico continuou. A 6ª Vara Federal de Florianópolis emitiu nova decisão proibindo a realização da última audiência do plano que se realizaria em 15 de maio de 2017. Segundo a decisão, que condenou a Prefeitura a pagar multa de cem mil reais:

Restou demonstrado inequivocamente que houve matérias ou inovações que não foram levadas à discussão popular, ou são francamente contrárias às definições resultantes desse processo participativo, como é o caso da Ponta do Coral, como comprovam as atas ora juntadas. (BRASIL, JUSTIÇA FEDERAL, 6ª Vara, Ação civil pública nº5021653-98.2013.404.7200/SC. Relator: Juiz Federal Marcelo Krás Borges. Florianópolis, 8 de maio de 2017).

Nova audiência de conciliação foi realizada no dia 22 de maio de 2017 entre a Prefeitura de Florianópolis e o Ministério Público Federal. As partes não chegaram a nenhum acordo a respeito dos dissensos. Para o MPF os dissensos deveriam ter sido resolvidos por meio da participação popular, segundo fala da procuradora federal Analúcia Hartmann:

O Município não está cumprindo com a decisão do TRF-4, que determinou a participação popular. A prefeitura está em mora há muito tempo, este processo deveria ter começado em 2015, mas as audiências foram realizadas só em 2016 e nós temos uma minuta sobre questões que não foram debatidas em audiências públicas. O

IPUF não pode promover alterações sem que justifiquem ilegalidades ou erros técnicos⁷.

Já para a Prefeitura a resolução dos dissensos ficaria a cargo dos vereadores e, por não conseguir garantir o cumprimento dos prazos, não entrou em acordo com o MPF. Na ata da audiência a procuradora federal registrou a intimação do município a cumprir o prazo definido judicialmente, sob pena de aplicação de multa definida na decisão de março de 2014 e sob o risco do prefeito incorrer no crime de improbidade administrativa. O juiz Marcelo Krás Borges que presidia a reunião de conciliação determinou que o Município deveria realizar a última audiência pública em 30 dias, divulgar a conclusão dos 522 artigos da minuta do plano e ampla publicização dos documentos relacionados à discussão.

Em nova reunião de conciliação a Prefeitura e o Ministério Público acordaram a revisão artigo por artigo antes da audiência pública final. O IPUF comprometeu-se a explicar a origem da demanda e os argumentos técnicos na construção de cada artigo. No entanto, o acordo foi suspenso por decisão monocrática do ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Sérgio Kukina. Assim, o plano aprovado em 2014 passou a vigorar integralmente. A decisão monocrática foi confirmada de forma unânime no dia 7 de novembro de 2017 pela Primeira Turma do STJ.

Segundo a decisão, o STJ entendeu que o Ministério Público Federal não tem legitimidade ativa na questão por se tratar de matéria de interesse local, assim o mérito da ação civil pública não foi discutido. A decisão do STJ foi comemorada pelo prefeito e pelos diversos atores econômicos.

O argumento recorrente da volta da segurança jurídica e da competência municipal sobre matéria local foi usada por representantes do mercado imobiliário e do Judiciário. Para Hélio Barros, presidente do Sindicato da Indústria e da Construção Civil (Sinduscon) em reportagem ao jornal local, aqui transcrita, a decisão

⁷ Fonte: Portal ND notícias
Disponível em: <https://ndmais.com.br/noticias/audiencia-sobre-plano-diretor-de-florianopolis-termina-sem-acordo-na-justica-federal/>

Trouxe, realmente, para o Município de Florianópolis o resgate da competência da Prefeitura, do Poder Executivo e também da Câmara de Vereadores, que são os órgãos com as atribuições constitucionais para discutir matéria referente ao Plano Diretor⁸.

Mesmo argumento do Procurador do Município Diogo Pitsica:

Traz segurança jurídica para o empreendedorismo, traz segurança jurídica para a própria municipalidade e segurança jurídica para todos os que tem interesse em efetivar os seus negócios.⁹

Após a decisão do STJ a Prefeitura retomou a completa autonomia sobre o processo do Plano Diretor. O IPUF passou a propor mudanças pontuais da Lei e enviou à Câmara em 30 de abril de 2018 a revisão do Plano por meio do PLC 01715/2018, depois da formação em março de um novo órgão consultivo, o Conselho da Cidade.

O Município de Florianópolis interpôs recurso concomitantemente ao Supremo Tribunal de Justiça (STJ) e ao Supremo Tribunal Federal (STF). O recurso ao ser julgado pelo STF, por já ter sido transitado em julgado na segunda instância, se manteve a decisão do ano anterior do STJ. A baixa definitiva do processo se deu julho de 2018, ou seja, quatro anos e meio após a Ação Civil Pública iniciada pelo Ministério Público Federal.

A revisão do Plano por meio da PLC 1715/2018 teve a última atualização em agosto de 2019, segundo publicizado pela Câmara de Vereadores. Segundo parecer da Comissão de Constituição e Justiça, foi solicitado pelo relator da mesma a apresentação dos mapas do referido projeto ao IPUF para melhor apreciação da Comissão. Em resposta à solicitação, o Secretário Municipal da Casa Civil Everson Mendes, pediu em outubro de 2019 a extensão do prazo para resposta pois a matéria é de grande complexidade e demanda levantamentos. Após isso, o projeto ficou paralisado até que, em janeiro de 2021, foi arquivado pelo Prefeito Gean Loureiro e substituído por um novo projeto de revisão, o PLC 01837/2021.

⁸ Fonte: Portal ND Notícias
Disponível em: <https://ndmais.com.br/justica-brasileira/stj-mantem-validade-do-plano-diretor-de-florianopolis/>

⁹ Idem



Gráfico 3: Ciclo da Lei Complementar 482/2014

Fonte: Elaborado pela autora

A Lei antiga e a suas revisões - mudança real ou uma lei “lavada”?

A última fase do ciclo do Plano Diretor de Florianópolis é a revisão. Este tópico descreverá as mudanças propostas pelo poder público municipal, tendo como figura principal de assessoria o IPUF, por meio de dois projetos de lei que objetivavam provocar mudanças do plano em vigor de forma unilateral pelo Executivo municipal.

Após a decisão judicial que definiu que a Lei 482/2014 poderia vigorar integralmente a Prefeitura lançou edital em 16 de janeiro de 2018 para a eleição do Conselho da Cidade. Este órgão tem caráter consultivo e orienta a feitura de matérias sobre planejamento urbano e plano diretor, as quais precisam passar pela deliberação do Conselho antes de passarem para à Câmara.

Segundo entrevista concedida na época por Michel Mittmann, diretor de região metropolitana do IPUF, ao Portal de Notícias NdMais ao explicar a importância da eleição:

Estamos saindo de um momento traumático, que foi o processo do Plano Diretor. A lei vigente é a 482 e vamos ter que fazer a necessária regulamentação dela. E o conselho da cidade vai ter participação importante. É uma virada de página importante para a cidade, um novo momento, um caminho a ser construído a longo prazo. É o momento que se estabelece um novo rito para o planejamento urbano¹⁰.

A eleição do Conselho da Cidade teve como objetivo promover as alterações na lei do Plano Diretor de 2014, aprovado com 305 emendas e que, apesar de ter tido a judicialização barrada, sua imagem ficou totalmente desgastada. O órgão consultivo anterior, o Núcleo Gestor, apresentou em julho de 2017 a quarta minuta do projeto que seria encaminhado à Câmara antes da decisão do TRF-4 mas, por conta da decisão judicial, não foi entregue à Câmara e, portanto não foi alvo de votação. A questão é: algo da discussão

¹⁰ Fonte: ND Notícias

Disponível em: <https://ndmais.com.br/noticias/e-uma-virada-de-pagina-importante-afirma-diretor-do-ipuf-sobre-conselho-da-cidade/>

anterior, das audiências adicionais determinadas anteriormente, foi considerada nessa nova revisão da Lei 482?

Mas antes de tratar isso é necessário compreender primeiramente o órgão consultivo Conselho da Cidade. As 40 vagas do Conselho da Cidade foram disputadas por 102 entidades. A composição do órgão é: sociedade civil organizada de abrangência difusa (12 representantes), entidades vinculadas a regiões da cidade (12 representantes) e órgãos públicos (16 representações). A eleição do Conselho terminou no dia 23 de março de 2018.

O Conselho da Cidade iniciou as discussões sobre o plano diretor através do Projeto de Lei Complementar n.1715/2018 pois o poder público entendeu que a Lei Complementar n.482/2014 suscitava conflitos de interpretação e necessitava de um texto mais claro e da definição de parâmetros para sua aplicabilidade.

A atualização dos conceitos e definições, segundo a Prefeitura, seguiu as diversas considerações das discussões técnicas e comunitárias dos anos 2016 e 2017 mais aos pressupostos presentes no Estatuto da Cidade. Além disso, o IPUF utilizou o site do plano diretor para distribuição de informação referente à revisão da Lei 482.

A Lei 482 foi dividida em sete eixos temáticos de discussão: mobilidade, instrumentos e incentivos, habitação de interesse social, meio ambiente e orla, patrimônio e paisagem, limites e formas de ocupação, usos. O documento com as modificações da primeira lei foi submetido a debate por meio de oficinas temáticas nos meses de julho a setembro de 2018.

A revisão da lei gerou o projeto de Lei Complementar 1715/2018 que foi encaminhado à deliberação da Câmara em 30 de abril de 2018. O processo de apreciação pelo legislativo e pelo Conselho da Cidade deu-se de forma concomitante com a única exigência que o parecer do Conselho acontecesse antes da votação final pelos vereadores.

O IPUF publicou um documento analítico do Projeto de Lei Complementar 1715/2018 de forma a facilitar a discussão pelo Conselho da

Cidade da matéria. A análise a seguir foi feita a partir dos documentos disponibilizados online no site do Plano Diretor de Florianópolis.

A Lei 482 e a sua revisão determinam nos seus artigos iniciais que o ponto de partida do Plano Diretor é a proteção do patrimônio herdado das gerações anteriores, seja dos recursos naturais quanto dos construídos pelo humano. Essa questão é importante de ser destacada porque se repete em outros momentos do texto da lei, qual seja o pretense equilíbrio da ocupação humana com a preservação ambiental, sempre representada pelos termos “desenvolvimento sustentável” e “qualidade de vida”. Uma coisa importante a se destacar, no entanto, é que a definição concreta desses termos não consta na Lei o que abre espaço para a possível utilização desses conceitos como recurso para a flexibilização dela com vistas ao “interesse público”.

A determinação da necessidade de planos e projetos setoriais em pontos estratégicos do território reforçam o dito equilíbrio pretendido. Para ambas as leis os pontos estratégicos são aqueles com apelo histórico, como a Praça XV de Novembro e o Centro Histórico, dentre outros, e os conjuntos de balneários, de áreas florestadas, dos manguezais e restingas. Estes planos e projetos devem submeter-se “ao interesse geral da sociedade, sendo princípio elementar que o uso do espaço geográfico tem por finalidade maior promover a qualidade de vida, a integração social e o bem-estar dos cidadãos (Art. 4 de ambas as leis)

O conceito de desenvolvimento sustentável com qualidade de vida, considerado no plano, se expressa também nas determinações dos padrões urbanísticos: os serviços ligados ao desenvolvimento tecnológico, educação, assistência social, cultura, lazer e as áreas institucionais são consideradas como áreas especiais e podem desfrutar de padrões urbanísticos diferenciados, como taxa de ocupação, adensamento e altura.

No tópico XIV, do Art. 5 é reafirmado: os parâmetros urbanísticos, tais como índices construtivos, taxas de ocupação, recuos e gabaritos, visam garantir que o crescimento proporcionado por novas construções seja compatível com a paisagem natural e cultural da cidade, com os direitos de vizinhança, com o meio ambiente, a mobilidade, a oferta de infraestrutura, e

com padrões de desenvolvimento que estimulem o convívio e considerem os fatores estéticos. Precisam prever a permeabilidade do solo, permitir insolação e ventilação aos lotes contíguos e contribuir para a configuração e construção das paisagens urbanas das vias e logradouros de uso comum. A correlação com a natureza e a cultura são objetivos precípuos do uso do solo urbano.

Do Art.1 ao Art.6 a Lei primeira não teve revisão. O Art.7 foi transformado em glossário. Isto teve como objetivo tornar a ler mais suscinta, uma necessidade constantemente levantada nas discussões sobre o plano diretor e mais fácil de ser consultada. Alguns conceitos foram revogados, outros foram mantidos e outros adicionados para facilitar a aplicação da lei.

Os XII princípios e diretrizes do plano, que compõem o capítulo I, não foram alterados na revisão. Nesta porção destaca-se o tópico III que fala sobre a função social e ambiental da propriedade privada e a função social dos espaços de propriedade pública destinados ao uso comum. Além deste, o tópico IV determina a integração metropolitana como princípio da Lei, o VIII a participação dos investidores e empreendedores nos custos dos equipamentos e da infraestrutura necessários à produção do solo edificável e o XII o incentivo e recompensa aos proprietários privados de áreas naturais preservadas, legitimamente tituladas, pelo uso adequado dos recursos ambientais.

São XIII as diretrizes do plano. Dentre elas, a diretriz VII determina a reafirmação do modelo polinucleado de organização territorial, baseado no fortalecimento de centralidades urbanas, diminuindo a pressão de crescimento nas áreas de interesse cultural e ambiental da cidade, otimizando a prestação de serviços de infraestrutura, qualificando as conexões de mobilidade, articulando o desenvolvimento urbano com os ecossistemas, propiciando conectividades biológicas e a preservação do patrimônio cultural, visando uma distribuição equilibrada e sustentável de pessoas e atividades econômicas. Esta diretriz resume bem a estratégia pretendida pela municipalidade para alcançar o desenvolvimento sustentável: planejamento urbano que reforce as policentralidades. A diretriz XIII expressa a singularidade da Ilha de Florianópolis ao determinar a implantação do livre acesso à orla marítima, formando circuitos de lazer e ecoturismo. Na porção referente às diretrizes a

única modificação se deu no texto da diretriz X, houve uma adequação do termo segundo legislação federal: em vez de pessoas portadoras de necessidades especiais, pessoa com deficiência.

O Capítulo II refere-se às estratégias a serem adotadas para atender aos princípios, diretrizes e objetivos da Lei. Dividido em quatro seções, somente a última passou por alteração. Neste capítulo, a reorganização do território por meio do modelo nuclear é novamente citado como estratégia de resgate das características históricas dos assentamentos de Florianópolis, de forma a diminuir os deslocamentos pendulares para o Bairro Centro e a fortalecer a vida local dessas subcentralidades. Este modelo é completado pela conexão dessas centralidades por meio de corredores de mobilidade que receberiam diversos modais de transporte coletivo e qualificação paisagística. Além disso, um ponto importante é a estratégia da Política de Desenvolvimento Urbano de implantar corredores marítimos que conectem Ilha e Continente sem a necessidade de sobrecarregar a área central da Ilha, uma reivindicação histórica dos moradores da região metropolitana.

A última Seção, a que foi alterada, diz respeito à Política de Recuperação das Baías e Fortalecimento do Uso do Mar. Nesta foi acrescentado detalhes sobre sua implementação e a definição de programas para sua orientação. O objetivo foi vincular o texto da Lei para garantir sua aplicabilidade.

Seguindo, no Capítulo III, que se refere às Estratégias de preservação e conservação ambiental, não houve nenhum tipo de revogação ou adição em três das quatro seções que o compõem. A seção III que diz respeito à Política de Sistema Viário Padronizado e Hierarquizado foi completamente alterada de forma a adequar o texto à legislação federal e de forma a garantir aplicabilidade da lei (caráter generalista para abarcar diversas situações). Os demais capítulos do Título I (Da Política de Desenvolvimento Municipal) não foram objeto de revisão.

O Título II dispõe sobre o Plano de Uso e Ocupação do Solo. Essa porção da Lei foi a mais discutida e alterada quando das oficinas e audiências do período de judicialização do Plano. O primeiro ponto alterado foi o das

macroáreas de transição, nele houve uma melhor conceituação das Áreas de Preservação de Uso Limitado (APL), de forma a tornar o instrumento mais regrado, para facilitar o trabalho dos técnicos. O segundo ponto foi acrescentar no texto da Lei descrição do zoneamento que já constava no mapa ou adequar definição de termos que já constam na legislação federal e estadual, como o conceito de Área de Preservação Permanente (APP) que estava incompleta, além disso foram adicionadas às que constavam na Lei 482/2015 as demais APPs municipais faltantes. Foi reformulado a porção referente aos procedimentos para aplicação da Lei, destacando a necessidade de elaboração de estudo técnico, ambiental e urbano que estabeleça os limites atualizados das áreas de preservação dos topos de morro. A questão da falta de precisão cartográfica aparece nesse momento do texto da Lei revisada, ponto destacado durante a judicialização do plano pela sociedade, de forma a proteger os recursos naturais. Por essa razão houve a inclusão do Art. 44^a que diz: “As Áreas de Preservação Permanente decorrentes de legislação federal, estadual ou municipal estão integralmente protegidas pelo Município ainda que não demarcadas nos mapas de zoneamento”. Assim, há o destaque da prevalência das definições da legislação federal e estadual sobre APP mesmo que não haja o rebatimento dos mesmos nos mapas. Outros artigos que foram revistos foram os referentes as Áreas Verdes Livres (AVL) que foram mais bem detalhados de forma a melhorar a aplicabilidade da lei e facilitar o trabalho técnico.

Quanto aos usos os termos foram adequados e explicados de forma a evitar indefinições de aplicação. Foi inserido o conceito de fachada ativa e sua definição específica. O artigo referente ao incentivo do uso misto foi reformulado inteiramente na revisão da lei com o objetivo de esclarecer em quais áreas ele pode ser aplicado, quais são os parâmetros de aplicação, mas permaneceu com a lacuna de qual o instrumento seria usado para a concessão dos benefícios de índices urbanísticos aos particulares que optarem pelo uso misto. Segundo o texto da lei o mesmo será “definido por colegiado técnico do IPUF” (Art. 64 PLC 1715/2018).

Para os gabaritos e alturas as mudanças foram quase totais, os termos foram revistos e, mais uma vez, houve a indicação de regulamentação posterior para as o limite de altura para as edificações que estão em território

panorâmico, que devem privilegiar a visibilidade da paisagem. Além disso, a revisão determina que a elaboração de estudo específico sobre as edificações em vias panorâmicas fica a critério do município.

O conteúdo foi simplificado quanto aos afastamentos para facilitar o entendimento da lei, foram definidas medidas padrão tendo como referência à altura da edificação. Na lei de 2014 o cálculo para os afastamentos considerava o tamanho da testada, inclusive permitindo em alguns casos a ausência de afastamentos. Houve o reforço de critérios que permitem maior permeabilidade visual em edificações localizadas em orlas. Um importante ponto adicionado na revisão foi a possibilidade de loteamentos de Interesse Social serem beneficiados com flexibilização dos critérios de afastamento mediante parecer técnico do IPUF e da Secretaria de Habitação.

O número mínimo de vagas de estacionamento sofreu alterações importantes, segundo sugestões debatidas nas audiências públicas, como a não obrigatoriedade das edificações de uso residencial, comercial e de prestação de serviços localizadas no triângulo central de terem vagas de estacionamento. Em todo Distrito Sede, os restaurantes, bares e afins estão dispensado de possuir vagas de automóveis.

A Seção II, referente à urbanização progressiva, teve alterações em atendimento às observações técnicas apresentadas nas audiências que observaram incongruências em relação à legislação federal e redundância de requisitos já expressos no Código de Obras de Florianópolis. Quanto aos condomínios residenciais unifamiliares houve uma simplificação do conteúdo em razão da condicionante de aprovação de condomínios residenciais unifamiliares à emissão de diretrizes urbanísticas e aprovação de Estudo Simplificado de Impacto (ESI) pelo IPUF. Os condomínios multifamiliares foram diferenciados na revisão da Lei por sua configuração urbana (horizontal e vertical) e porte, e receberam maior detalhamento dos critérios de implantação.

Os artigos sobre as Áreas de Desenvolvimento Incentivado (ADI) foram completamente alterados. Na revisão o termo foi definido e sua aplicação foi limitada ao objetivo de favorecer o desenvolvimento polinuclear (a lei anterior a

vinculava a empreendimentos isolados), a partir de estudos urbanísticos realizado pelo IPUF e por meio de lei complementar específica.

A proposta de alteração quanto às Áreas Especiais de Orla (AEO) foi importante porque a questão da qualificação das orlas ganhou mais ênfase e mais parâmetros reguladores o que, segundo o IPUF, “possibilitam ampliar o debate e organizar regramentos ligados a domínio, uso e ocupação e planejamento territorial da orla” (IPUF, 2018, p. 53). Além disso, a revisão determina que o Município deverá desenvolver Plano Específico de uso, ocupação territorial e desenho urbano das AEOs.

Sobre as Áreas de Preservação Ambiental (APC) o texto revisado destacou a necessidade prévia do SEPHAN para qualquer parcelamento pois o órgão será o setor responsável pela coordenação da política da paisagem cultural. A responsabilidade do inventário dos elementos excepcionais que compõem as paisagens ambientais e culturais são do IPUF.

Na porção referente à arte pública foi mais bem detalhado o acréscimo construtivo de até 2% no coeficiente de aproveitamento dos empreendimentos privados que investirem em Arte Pública. Segundo o IPUF o objetivo foi o de dar mais clareza a aplicação desse instrumento.

Os artigos referentes ao sistema viário passaram por alterações de adequação das medidas de caixas mínimas, pois a lei anterior exigia medidas não compatíveis com a realidade do sistema viário do município, e de nomenclatura para ser compatível com o Código Brasileiro de Trânsito. A largura das calçadas foi revista e determinado a obrigatoriedade da arborização das vias de trânsito rápido.

As determinações referentes às Áreas do Sistema Hidroviário foram completamente mudadas, inclusive o título da seção que foi alterada para Estruturas de Apoio Náutico. Segundo justificativa do IPUF, a revisão dos artigos foi necessária pois é importante uma regulamentação técnica da matéria que seja compatível com o planejamento territorial da orla.

Na revisão as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) sofreram poucas modificações, a mais importante delas diz respeito a uma inserção de

artigo sobre as áreas remanescentes do projeto urbanístico de regularização fundiária e os usos permitidos para esses espaços. Já quanto às Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) houve uma adequação dos termos da lei com o mapa de zoneamento, melhora dos parâmetros urbanísticos permitidos como forma de incentivo à produção de Habitação de Interesse Social (HIS) no município, determinação de fração ideal de 90m² para todas as classificações de HIS, destinação de área para usos não residenciais de forma a garantir serviços para atendimento dos moradores.

Sobre a Outorga Onerosa a redação anterior contemplava apenas a outorga do direito de construir, na revisão foi adicionada a outorga por alteração de uso seguindo a Lei do Estatuto da Cidade. A regulamentação específica do Executivo Municipal estabelecerá os critérios e procedimentos necessários para o pagamento da Outorga Onerosa.

Os artigos referentes ao Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) foram revistos e outros revogados de forma a tornar a Lei mais suscinta uma vez que a maior regulamentação, com estabelecimento de prazos e procedimentos de análise, é feita por meio de decreto específico.

Para finalizar, algumas modificações foram feitas na parte final da lei, nas Disposições Gerais e Transitórias. Houve a inserção do Art.335, cujo conteúdo determina que os projetos aprovados ou em tramitação com fundamento nos dispositivos revogados teriam até dois anos para o início das obras e que as orientações e consultas de viabilidade em desacordo com a revisão perdem a validade com a sua entrada em vigor.

A proposta de revisão PLC 1715/2018 foi debatida pelo Conselho da Cidade e equipe técnica do município e teve como resultado o PLC 1715/2019. A discussão do projeto de revisão foi realizada por meio de reuniões do Conselho da Cidade, quatro Oficinas Temáticas e vinte e uma reuniões realizadas pelos Comitês Técnicos, que debateram mais especificamente as questões dos eixos temáticos. A segunda revisão foi mandada à Câmara de Vereadores para apreciação em abril de 2019, exatamente um ano após a primeira.

Nesta revisão, as mudanças foram menores e, segundo o IPUF, as alterações seguem os mesmos objetivos da PLC 1715/2018. Os artigos referentes às áreas de preservação passaram pela maior alteração. Foram redefinidas as APLs (Áreas de Preservação com Uso Limitado) de forma a terem critérios mais abrangentes. Quanto às APPs (Área de Preservação Permanente) foram inseridos incisos para melhor identificação das áreas, com critérios mais claros.

O conceito de fachada ativa continuou o mesmo, mas os critérios foram limitados a apenas dois e os parâmetros para as áreas mínimas das unidades de uso não residencial passarão a ser definidas por resolução técnica do IPUF. Ponto importante também foi a alteração do artigo sobre o incentivo ao uso misto (Art. 21), ele recebeu uma descrição mais detalhada além da observação vinculante de que o IPUF regulamentará os procedimentos para aplicação do incentivo.

O artigo referente aos condomínios multifamiliares foi revisado pela Lei de 2019 de forma a ser mais restritivo. Na nova revisão os condomínios implantados em terrenos com dimensão maior a 250 metros de comprimento ou em terrenos iguais ou maiores a 5000 m² deverão seguir as determinações legais, como apresentar o estudo de impacto, destinar áreas para uso público de no mínimo 15%, dentre outras. Anteriormente, na revisão da lei do Plano de 2018, os condomínios multifamiliares regulados tinham como único critério a área igual ou maior que 5000 m².

A seção completa referente aos terrenos de marinha foi revogada por se tratar de matéria da esfera federal. Quanto às Áreas Especiais de Orla (AEO) a revisão de 2019 define que o Município terá um prazo de dois anos para mapear essas áreas, amplia de 15 metros para 30 metros as faixas marginais entre a via pública e a borda d'água que deverão observar os parâmetros urbanísticos de Área Verde Livre (AVL).

As Áreas de Preservação Cultural (APC) receberam artigos definindo como devem ser feitas as obras nos bens protegidos e no seu entorno, de forma a garantir a vinculação à construção de nova edificação somente quando da aprovação do projeto de restauro da edificação existente, assim como da

liberação do Habite-se de novas construções somente após o término integral das obras de conservação e restauro da edificação protegida. Tendo assim, portanto, um caráter mais restritivo.

Quanto à Outorga Onerosa da Alteração de Uso a revisão anterior tinha a descrição de como o cálculo da contrapartida financeira se daria, na nova revisão, seguindo o padrão anteriormente descrito, a regulamentação do instrumento será feito por meio de regulamentação específica de iniciativa do Poder Executivo.

Segundo documento assinado pelo Superintendente do IPUF, Senhor Ildo Raimundo da Rosa, a revisão mais recente é composta por propostas que não alteram substancialmente a matéria da revisão anterior, mas tem como o mesmo objetivo de operacionalizar, dar clareza e segurança na sua aplicação. O PLC 1715/2018 foi debatido no Conselho da Cidade e os apontamentos emitidos pelo órgão consultivo ensejaram as alterações do PLC original “o processo de discussão e avaliação realizado resulta neste novo projeto de lei complementar, o qual abarca correções técnicas necessárias ao projeto original, assim como as sugestões presentes no parecer do Conselho da Cidade, devidamente avaliadas pela equipe técnica do Município (PMF, 2019, Exposição de Motivos). O projeto que altera a Lei Complementar 482/2014 foi protocolado no dia 30 de abril de 2018 na Câmara dos Vereadores e segue em tramitação. Enquanto isso, o plano diretor de Florianópolis vigente é regido pela Lei Complementar 482/2014, cujo conteúdo é composto em sua maioria pela redação aprovada em 2014.

As mudanças no discurso da Lei foram feitas por meio de quatro leis complementares: 658/2019 e 538/2015, ambas com alterações do zoneamento de áreas específicas; 667/2019, que alterou o Art.335 referente às determinações sobre licenciamento de obras; e a 669/2019 que acrescentou o inciso X no Art.26 com a definição de bolsões de proteção exclusivo para ciclistas e motociclistas em frente aos veículos automotores enquanto estes aguardam a liberação do semáforo. Quanto à regulamentação a Lei 482/2014 foi alvo de dez decretos: quatro deles já no ano da aprovação da Lei, um em 2018, dois em 2019 e dois em 2020.

O que se percebe é que, apesar de ter havido diversas discussões à respeito da Lei 482/2014, lei aprovada às pressas e que recebeu mais de trezentas ementas, por meio de audiências públicas e oficinas que gerou três minutas diferentes de projeto de lei para a substituição do plano judicializado, pouca mudança deu-se na prática. A permanência do texto da lei original quase inalterado é uma prova disso, o espaço de tempo entre as discussões e o vigorar da nova lei enfraquece a participação popular e a própria urgência de mudanças tão defendidas pelo Ministério Público no período da judicialização. Vê-se aqui o Poder Executivo usando a estratégia da revisão do plano como um meio de aparentar transformações positivas, mesmo com a dispensa pela Justiça Federal da instituição de um novo processo participativo, mas que na prática não se efetivaram.

Em janeiro de 2021 um novo movimento do Prefeito causou revolta em diversos setores da sociedade civil. A revisão do plano diretor, PLC 1715/2018, que tramitava na Câmara, foi substituída pela PLC 1837/2021, projeto de lei que altera o Plano Diretor e o Código de Obras do Município.

Na exposição de motivos para a nova revisão enviada ao Conselho da Cidade o atual Superintendente do IPUF, Carlos Alvarenga, defende:

Ademais, é de conhecimento deste conselho a ampla e prévia discussão acerca da necessidade de adequações ao Plano Diretor, que ensejaram a apresentação do PLC 1715/2018, esta que, apesar de visar o aperfeiçoamento do texto de lei e seus anexos, não conseguiu atingir seu objetivo e a burocracia, que continuava a permear seus anseios, não teve a celeridade adequada para conseqüente aprovação, e por essa razão, foi arquivada, renovando as discussões, aprimorando seus conceitos e sua política à luz do acima exposto, em face da prerrogativa legal que detém o executivo.

Sob essa ótica, o executivo avaliou e efetivou nova matéria a câmara no início do ano legislativo, processo fundamental de retomada econômica, reduzindo conteúdos daquela lei arquivada e otimizando o texto para alcançar também a eficiência dos órgãos de planejamento, cuja a operacionalização burocrática e ineficiente imposta pela LCM 482/2014, têm drenado os esforços das equipes técnicas, diminuindo consideravelmente o olhar necessário para a cidade real que se constrói, incluindo o monitoramento das políticas urbanas e proposições, de forma hábil e em tempo, aos instrumentos transformadores e necessários para toda a sociedade, ou seja, em essência, passar a permitir a efetiva gestão territorial e galgar o necessário processo de planejamento, o que segue como pauta prioritária (FLORIANÓPOLIS, 2021, p. 2).

Segundo a prefeitura, a segunda revisão da Lei 482/2014 é necessária para dar clareza, promover coerência e segurança jurídica ao plano diretor e torná-lo efetivo de forma a implementar o Programa “Floripa mais empregos”, programa esse que objetiva impulsionar as atividades econômicas para suavizar os efeitos da crise econômica e social desencadeada pela pandemia da COVID-2019 por meio da geração de quinze mil empregos.

A minuta do projeto de lei altera artigos do Plano Diretor e do Código de Obras. A tabela comparativa entre a PLC 1715/2018 e a PLC 1837/2021 fornecida pelo IPUF é dividida em 3 critérios: texto derivado da 1715 com correções e adaptação, texto ou mudança que não altera a política da 1715, texto com nova política- incentivos.

Cento e setenta artigos foram alterados pela segunda proposta de revisão, destes setenta e quatro são alterações que não foram previstas na revisão anterior, ou seja, não foram fruto da apreciação objetiva do Conselho da Cidade, mas sim de iniciativa do Executivo municipal com o objetivo de tornar exequível o Programa “Floripa mais empregos”. Estas alterações serão analisadas a seguir.

O Art.5, que elenca os princípios de ordenação da propriedade em Florianópolis, teve o inciso XVII alterado, anteriormente as licenças de construir dependiam das garantias de fornecimento de infraestrutura, exceto as de habitações unifamiliares; no novo texto as licenças dependem das diretrizes de ocupação fornecidas pelos órgãos de planejamento.

Na Seção que trata sobre as Áreas Comunitárias Institucionais (ACI), o Art.56 foi alterado, atualmente ele define que as torres de comunicação e segurança deverão ser regidas por lei própria. Na revisão o artigo foi simplificado de forma a permitir que o órgão de planejamento adeque as diretrizes conforme o caso.

Sobre a adequação dos usos das áreas, prevista no Art. 59, a revisão desvinculou o estabelecimento das categorias de uso segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) e vinculou a diretrizes do órgão de planejamento municipal, conforme atividade efetiva exercida na edificação, com

agrupamentos definidos baseados na Classificação CNAE. A revisão do tema adequação dos usos prossegue no Art.61 por meio da mudança do *caput* do artigo e inclusão de incisos para, segundo o órgão de planejamento, prover as quadras e lotes maior uniformidade urbana. Para isso, a norma abre a possibilidade de adoção do zoneamento adjacente para as quadras que possuírem menos de 10% de sua área no zoneamento próprio e que tenham até 30.000 m² e de 20% para lotes de até 5.000 m². Com esse recurso, a proposta espera ter a extensão dos usos urbanos a partir do uso principal presente no entorno.

A nova proposta de revisão tem uma proposta de alteração importante no Art.64 da Lei 482/2014, que diz respeito ao incentivo ao uso misto nas Macro Áreas de Usos Urbanos. Na minuta de revisão as políticas de incentivo foram agrupadas todas no Art.64 para, segundo justificativa do IPUF, facilitar a compreensão e a efetiva aplicação dos mesmos. Os incentivos propostos são: incentivo ao uso misto, incentivo à arte pública, incentivo à Área de Preservação Permanente (APP), incentivo à sustentabilidade, incentivo à fruição pública e incentivo para Habitação de Interesse Social.

O incentivo ao uso misto na LC 482/2014 estava condicionado a estudos específicos a serem analisados pelo IPUF e limitados da seguinte forma: o acréscimo da Taxa de Ocupação era de no máximo 20%, de pavimentos era de no máximo 25% e altura máxima não poderia ultrapassar o estabelecido no zoneamento em questão. O Art.64 é regulamentado pelo Decreto nº20.494/2019, que contempla requisitos mínimos para a concessão dos incentivos.

Na minuta de revisão atual as mudanças foram consideráveis. No zoneamento em que o gabarito é acima de quatro pavimentos o acréscimo de altura permitido pela política de incentivo é de 25%, para os gabaritos de até quatro pavimentos a altura poderá ser ultrapassada em até 50%, sendo assegurado para todos os casos pelo menos o acréscimo de um pavimento. A Taxa de Ocupação também foi aumentada para até 1/3 da Taxa de Ocupação estabelecida no zoneamento.

A norma de incentivo ao uso misto na revisão de 2021 é, assim, mais permissiva que a anterior e, ao contrário do Plano Diretor de 2014, é autoaplicável uma vez que no texto não há a determinação da necessidade de análise específica pelo IPUF para cada caso. Os índices de acréscimo de gabarito e taxa de ocupação são para todos os imóveis, inclusive para os de abaixo de quatro pavimentos, que não eram contemplados na norma anterior. As edificações com baixo potencial construtivo foram contempladas com uma possibilidade de aumento de até 50% da altura. A justificativa para a mudança é a de que o incentivo ao uso misto deve ter efetiva distribuição no território, inclusive nas porções que o zoneamento tem índices mais restritivos.

Neste ponto o planejamento municipal parece esquecer da premissa do plano, presente no Art.2, que é a de organizar a ocupação do território de forma a proporcionar qualidade de vida e a de garantir o desenvolvimento sustentável. Este ideário não parece ser possível de ser atingido caso seja permitido um aumento tão expressivo dos gabaritos e das taxas de ocupação, considerando, principalmente, o grande desafio de mobilidade que Florianópolis enfrenta. A tônica do Programa “Floripa mais empregos” é a do planejamento que deixa de disciplinar os interesses de mercado e abre espaço para que estes definam a agenda política, sob o discurso de que o incentivo aos ganhos privados traz benefícios coletivos como a geração de empregos, a maior circulação de riquezas e a modernização de toda a cidade.

Quanto ao incentivo à arte pública a mudança deu-se apenas na possibilidade de acréscimo de 2% na taxa de ocupação e no índice de aproveitamento dos empreendimentos que investirem em arte.

O incentivo à Área de Preservação Permanente é uma inovação na política e se aplica para os empreendimentos que protegerem a cobertura vegetal em áreas que o zoneamento não for de APP, o benefício será de acréscimo de até 0,6 no índice de aproveitamento. O incentivo à sustentabilidade, já presente na lei vigente, foi detalhado com vistas a autoaplicação: os empreendimentos que promoverem o desenvolvimento ecologicamente sustentável das edificações, com a utilização de tecnologias

que reduzam o impacto ambiental, terão o benefício do incremento de até 2% no coeficiente de aproveitamento e da taxa de ocupação.

O conceito de fruição pública é outra novidade proposta na última revisão. O incentivo aos empreendimentos que adotarem a fruição pública, como passagens de pedestres ou espaços de estar e convivência, será o acréscimo de até uma vez e meia o coeficiente de aproveitamento, a ser regulamentado especificamente.

A seção F do Art.64 revisado diz respeito ao incentivo à Habitação de Interesse Social (HIS). A política de HIS atual determina que os incentivos urbanísticos para o zoneamento de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) serão concedidos após análise do órgão responsável pela política habitacional do Município e são definidos de acordo com a categoria de renda familiar. As variáveis de incentivo são aumentos percentuais no coeficiente de aproveitamento e na altura máxima da edificação. Quando menor a renda familiar a qual a habitação social se destina maior a porcentagem de acréscimo: Habitação de Baixa Renda (HBR) – aumento de até 50% do coeficiente de aproveitamento e 30% na altura máxima; Habitação de Mercado Popular (HMP) - 30% do coeficiente de aproveitamento e 20% de acréscimo na altura; Habitação de Mercado (HM) – 15% no coeficiente de aproveitamento e 10% na altura máxima da área. Estes incentivos estão limitados a projetos específicos dentro das ZEIS a critério do órgão responsável pela política habitacional do Município.

Na proposta de revisão os incentivos são maiores, definidos de acordo com a categoria renda familiar e tem como variáveis o acréscimo de pavimentos, da taxa de ocupação e sem limitação do coeficiente de aproveitamento: HBR – aumento de três pavimentos, 30% da taxa de ocupação e afastamentos diferenciados segundo regulamentação específica; HMP- aumento de dois pavimentos, 25% da taxa de ocupação; HM- aumento de um pavimento, 20% da taxa de ocupação, com respeito aos afastamentos mínimos estipulados na norma. Estes incentivos poderão ser utilizados em projetos específicos das ZEIS ou nas demais Macro Áreas de Uso Urbano.

A justificativa da nova proposta é a de que os incentivos anteriores não foram eficientes para fomentar a produção de habitação de interesse social, além de favorecer a morosidade nas aprovações de novos empreendimentos, o que impede a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

O Art. 64 revisado permite, ainda, a soma dos incentivos para aqueles empreendimentos que optarem por usar mais de um desses recursos. Fato importante a ser destacado, ainda, é a autoaplicabilidade da norma quanto aos incentivos: caso não haja regulamentação por lei específica os projetos que utilizarem os incentivos, poderão:

- I- Aplicar taxa de ocupação livre no Pavimento de Cobertura, não sendo contabilizado o Coeficiente de Aproveitamento na área total computável do empreendimento, mantendo os afastamentos mínimos estabelecidos no anexo G01.
- II- II- Aplicar afastamento lateral e fundos de 1/7 (um sétimo) da altura da fachada (HF).
- III- III - Ocupar subsolo em até 80% (oitenta por cento) do terreno.
- IV- IV- Dispensar a exigência de vagas de estacionamento para a área gerada por meio da aplicação dos incentivos.
- V- V- Aplicar nos pavimentos que ultrapassem o gabarito original recuos e taxa de ocupação igual ao pavimento inferior a estes. (FLORIANÓPOLIS, 2021)

O Art.79 foi revogado sob a justificativa de que será avaliado em conjunto com a gestão territorial. Ele se refere à quantidade de vagas de estacionamento necessária para cada uso, atividade e localização no território. Na exposição de motivos, em mensagem encaminhada ao Prefeito, diz-se que a redução da exigência exagerada de vagas de estacionamento tem como objetivo uma cidade humanizada por meio da mobilidade ativa.

Quanto ao tema parcelamento do solo foram alterados o Art. 88, o Art.90, o Art.91 e o Art.92. O Art.90 dispõe sobre as exigências de área mínima de Área Verde Livre (AVL) e Área Comunitária Institucional (ACI) para os loteamentos e condomínio unifamiliares. Na LC 482 as AVLs devem ter superfície contínua e de no mínimo dois mil metros quadrados, as ACIs devem ter no mínimo mil metros quadrados, superfície contínua e relação máxima

entre testada e comprimento de $\frac{1}{4}$ nos projetos de parcelamento do solo. Na revisão, as AVLs devem ter dois mil metros quadrados na sua somatória, ou seja, não é preciso que ela seja contínua. Quanto as ACIs a especificação da área contínua permanece, mas não a obrigatoriedade do atendimento da fração entre testada e comprimento. O Art.90 recebeu o acréscimo dos Art.90 A e Art.90 B. No A, a norma passa a permitir a redistribuição proporcional do zoneamento incidente do imóvel originário nas partes resultantes do parcelamento. No B, há a previsão da dispensa da doação de AVLs e ACIs nos desmembramentos que não puderem atingir as áreas mínimas. Para o IPUF, a mudança fez-se necessária devido as características fundiárias locais.

A Seção II- Dos condomínios residenciais unifamiliares sofreu grande mudança. Dos onze artigos originais oito foram revogados, dois foram alterados e apenas um permaneceu igual. O Art. 108, o principal da Seção, diz que a aprovação de condomínios residências unifamiliares fica condicionado à emissão de diretrizes urbanísticas. O documento sobre a revisão justifica, vagamente, que a simplificação do conteúdo sobre o tema tem como objetivo permitir que o órgão de planejamento adequue as diretrizes e análises de impacto de acordo com casos concretos.

A normatização dos condomínios residenciais multifamiliares sofreu adequação no Art.118, que se referia ao plano de vizinhança a ser entregue com diagnóstico de carência do entorno e propostas de investimento para melhoria da vizinhança a serem aprovadas pelo IPUF. Na proposta revisada esse artigo recebeu maior detalhamento, com a definição de modalidades possíveis de destinação de áreas públicas para aprovação de condomínio multifamiliares: ou no próprio empreendimento ou no entorno, em proporção a ser estabelecida por estudo técnico. A norma cita também a possibilidade de exclusão de áreas da exigência prevista de destinação de investimento para promoção de espaços de uso público mediante estudo técnico. Para licenciamento de projetos em glebas maiores que 10.000 m² a norma exige que sejam apresentadas alternativas para a conectividade de vias do entorno, conformação de quadras urbanas e áreas públicas.

Sobre o tema Operações Urbanas Consorciadas a alteração foi somente no parágrafo único do Art.129. Na nova redação as áreas de OUC passam a ser áreas prioritárias para a implantação de ADI (Área de Desenvolvimento Incentivado), que são áreas que objetivam o fortalecimento de centralidades urbanas, mas que, segundo justificativa da PMF, tem menor complexidade que as OUCs. Os artigos que descreviam as ADIs foram alterados, a Área passa a ser relacionada ao incentivo ao modelo polinuclear de organização territorial.

O tema sistema viário teve os artigos alterados, os que se referiam ao dimensionamento das vias, a categorização das caixas viárias, etc, foram revogados; a nova redação determina que o sistema viário deverá obedecer às diretrizes e especificações definidas pelos órgãos de planejamento viário. É realmente uma simplificação que, segundo o IPUF, visa estabelecer critérios aplicáveis. Quanto aos artigos referentes ao assunto circulação de pedestres as mudanças também foram significativas: dos oito artigos três foram revogados e os demais alterados. A nova política contempla informações gerais a serem melhor desenvolvidas por normas complementares, “abrindo espaço para integrar soluções urbanas e ambientais adequadas a características pré-existentes ou a serem introduzidas em nova urbanização” (FLORIANÓPOLIS, 2021, p. 34).

Sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) houve a simplificação dos artigos uma vez que o instrumento deve ser matéria de legislação específica. Este foi o mesmo caso dos artigos que se referem aos incentivos à sustentabilidade ambiental.

O Sistema Municipal de Gestão da Política Urbana (SGMPU) foi readequado para a Rede Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (REPLAN), teve seus objetivos ampliados para atualizar e promover o Plano Diretor e integrar os órgãos de planejamento urbano do Município. Além disso, o Art.297 foi alterado para contemplar a criação do Sistema de Informações Territoriais, sistema esse que tem como objetivo apoiar o REPLAN, coletar, armazenar, atualizar dados, informações e indicadores urbanos.

O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) teve alteração de artigo de forma a permitir a ampliação da destinação de recursos. Na Lei

482 os recursos estavam especialmente destinados à construção de infraestrutura e na revisão para elaboração e contratação de pesquisas, diagnósticos, estudos e programas técnicos, e execução de obras de infraestrutura e equipamentos urbanos.

A revisão termina com alteração no Art.336 nas Disposições Finais e Transitórias, onde há uma pequena mudança no texto na parte que se refere à necessidade de parecer prévio do Conselho da Cidade antes da revisão do Plano ser enviada Câmara para votação. Na Lei 482 o texto afirma que toda qualquer mudança teria que ter o parecer do Conselho, já na minuta de revisão o parecer do Conselho está limitado às matérias relativas à sua competência definidas no Plano.

Em mensagem do dia 15 de janeiro de 2021, o Prefeito Gean Loureiro solicitou ao presidente da Câmara convocação extraordinária, no período de recesso, para apreciação dos vereadores de seis projetos, dentre eles o de alteração do Plano Diretor e do Código de Obras. A revisão proposta pelo Prefeito, segundo parecer de 19 de janeiro, do Procurador Geral da Câmara Municipal de Florianópolis, não deveria seguir para apreciação dos vereadores uma vez que não seguiu o disposto no Art. 226 da própria lei do Plano Diretor:

§ 4º As revisões ou alterações desta Lei Complementar só serão votadas após decorridos trinta dias da data de sua publicação na imprensa local e após a realização de consulta formal à comunidade da região impactada, mediante edital de convocação lançado com antecedência mínima de quinze dias.

§ 5º Qualquer revisão ou alteração desta Lei Complementar deverá envolver estudo global do respectivo Distrito, isolado ou em conjunto, e ser acompanhada de análise de seu impacto na infraestrutura urbana e comunitária.

§ 6º Qualquer revisão ou alteração desta Lei Complementar deverá ser instruída com parecer técnico do órgão municipal de planejamento e demais órgãos afins com a matéria tratada. (FLORIANÓPOLIS,2014)

Apesar do parecer da Procuradoria, o PLC 1837/2021 seguiu para a votação na Câmara e foi rejeitado pelos vereadores pois não foram atingidos os 2/3 de votos necessários. Se tivesse sido aprovado o PLC as alterações do plano não teriam sido analisadas nem pelo Conselho da Cidade, nem pelas comissões da Câmara e nem pela população. Fica claro que o objetivo do

Executivo foi elaborar as leis, mais uma vez, sem participação popular e sem estudos técnicos sobre a previsão de impacto da mudança da legislação no ambiente urbano.

A proposta de revisão seguiu da Câmara para o Conselho da Cidade e, segundo a Ata 34 de reunião do Conselho, os conselheiros estão elaborando plano de ação para discussão do plano diretor. Após o parecer técnico do Conselho da Cidade, o plano deverá voltar para a Câmara.

A PLC 1837 reforça o que aparenta ser o modo de ação do poder municipal sobre o espaço urbano: a elaboração de leis como recurso para remover os entraves para o dito desenvolvimento da cidade. O argumento da necessidade de desburocratizar a gestão pública por meio de leis que forneçam segurança política aparece nos dois momentos de revisão do plano. A realidade, no entanto, é que a insegurança jurídica tem sido causada pelo Estado ao não atender às determinações previstas na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e no próprio discurso presente no Plano Diretor de Florianópolis.

A lei 482/2014 - uma análise do discurso

Essa análise parte do pressuposto de que o Estado tem como papel principal a mediação de conflitos e se utiliza do seu poder de fazer, executar e julgar as leis para intervir em questões que constituem problemas para a sociedade. Além disso, as políticas públicas urbanas expressam em seu discurso uma intencionalidade de ações dos agentes sobre o território.

Dito isto, a metodologia de análise do discurso da lei seguirá os parâmetros analíticos propostos por Freitas, Steinberger e Fernandes (2013) e por Souza (2018). A lei avaliada foi a Lei Complementar 482/2014, que corresponde a primeira versão do Plano Diretor e é a que está vigente no momento.

Os primeiros autores dividem a análise em três grupos de parâmetros: o conteúdo formal da proposta da política, o jogo político do fazer a política e a abordagem espacial- territorial.

A primeira seção de análise tem como proposta entender a relevância do estágio de formulação da política pública para identificar os grupos sociais e políticos e a disputa de poder travadas à respeito da matéria da lei. Segundo os autores, o ciclo da política pública é composto pelos seguintes estágios: montagem da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação e avaliação.

Montagem da agenda é o momento em que os problemas públicos envolvidos na matéria da lei, no caso os problemas urbanos, são escolhidos e reconhecidos pelos agentes públicos e envolvem “inter-relações complexas de ideias, atores e estruturas” (HOWLETT, RAMESH, PERL apud FREITAS, STEINBERGER, FERNANDES, 2013).

A formulação, a etapa seguinte, é quando se identifica as opções políticas a serem usadas para a resolução da problemática apontada como geradora da necessidade do desenvolvimento da política. É composta por quatro fases: apreciação do tema (por meio de estudos, consultas públicas); diálogo (entre os atores políticos dos diferentes segmentos); formulação (elaboração da política); consolidação (momento em que as soluções políticas são avaliadas pelos atores).

Tomada de decisão é o momento em que as propostas formuladas são aprovadas ou não, que podem resultar em decisões positivas, com potencial de transformação da situação problema, ou negativas.

A implementação de políticas diz respeito a fase da prática da lei, de execução da política pública. Nesta é possível identificar a escolha dos instrumentos, os procedimentos administrativos empregados, os recursos financeiros mobilizados, o papel de cada instituição e dos implementadores políticos.

A última fase, avaliação do funcionamento de uma política na prática, permite compreender se a problemática que a política pública visava corrigir foi bem definida, se os meios empregados foram suficientes, se os objetivos foram atingidos.

Para a análise a seguir considerou-se que o discurso da política pública é um recurso para compreensão não somente do que está escrito explicitamente, mas também do não escrito, do contexto da produção do mesmo, já que o texto reflete o poder dos agentes - atores, as ideologias envolvidas, a mentalidade institucional e exprimem práticas sociais (FREITAS, STEINBERGER, FERNANDES, 2013).

A respeito do termo agente-ator cabe um esclarecimento. Segundo entendimento dos autores, os agentes são aqueles que ocupam e criam territórios ao exercerem suas atividades, os configuradores do espaço no cotidiano, os atores são aqueles que representam os interesses dos agentes na cena do poder.

Assim, os critérios de análise que serão expostos a seguir tem como objetivo captar a intencionalidade dos agentes-atores que aparece nos documentos legais pois “[...] um documento de política pública pode ser lido como uma síntese de intencionalidades ou como “vitória” de uma intencionalidades sobre as outras” (FREITAS, STEINBERGER, FERNANDES, 2013, p. 101). O discurso oficial é então produto das disputas sociais e política e, ao mesmo tempo, as manifesta.

Os três parâmetros de análise sugeridos: *o conteúdo formal da proposta política; o jogo político de fazer política e abordagem espacial-territorial* são compostos por questões que guiam a análise que estão descritas a seguir.

1. Conteúdo formal da proposta de política:

- Problemática: A política expressa uma problemática? De que maneira tal problemática é apresentada? A problemática está de acordo com o objeto da política? Qual a motivação e a justificativa da problemática?

No discurso da Lei do Plano Diretor de Florianópolis a porção referente à problemática é chamada de “Disposições Preliminares”. Em seu conteúdo é disposto o que é o instrumento:

Art. 2º O Plano Diretor do Município de Florianópolis é o pacto que visa organizar a ocupação do território municipal de forma a proporcionar qualidade de vida para o conjunto da população, baseado nos valores

sociais e deve garantir o desenvolvimento sustentável, praticado em estreita correlação com o meio ambiente e o patrimônio cultural. O conjunto de princípios e regras desta Lei Complementar é o compromisso que transcende os interesses da população atual, trata-se de um pacto que protege a herança recebida da natureza e dos que no passado viveram na cidade e configura um trato de responsabilidade das atuais para com as futuras gerações de cidadãos de Florianópolis, para tanto, o Plano Diretor precisa ter como ponto de partida o reconhecimento geral e a proteção que couber ao patrimônio herdado pelas atuais gerações, formado pelas dotações da natureza e realizações do gênero humano. As áreas a serem ocupadas, as transformações que forem introduzidas, em maior ou menor intensidade, não podem deixar de considerar a responsabilidade sobre esses acúmulos. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Nessa primeira parte da lei há apresentação dos objetivos gerais e princípios, que depois foram detalhados, considerados na formulação da lei (atender o interesse geral da sociedade, a qualidade de vida, integração social e o bem-estar dos cidadãos) e o estabelecimento da previsão de 20% no índice de aumento populacional ou de área construída, entre outras disposições.

O que é interessante notar é que em nenhum momento há uma exposição clara dos problemas a serem sanados por meio da política pública, não há o diagnóstico da problemática urbana do município que motivou a criação da Lei, mas sim um texto que demonstra mais um compromisso do que uma exposição dos motivos porque a Lei foi necessária. De forma implícita, no entanto, é possível inferir que a problemática da política diz respeito ao equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a preservação cultural e ambiental e, para isso, a necessidade de atualização dos parâmetros de ocupação. O *caput* do Art. 5 diz:

A organização do território é fruto dos valores e das conquistas sociais e tem como base os limites entre os direitos públicos e os privados e como forma de organizar em bases atuais a fronteira entre o que é direito público e privado, estabelecendo limites do que é cabível pertencer a cada um, e o que deve ser bem de todos, propriedade comum do conjunto da sociedade, o município de Florianópolis estabelece o índice "1" como sendo o direito individual de edificar sobre cada lote particular [...]. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Devido a exigência do Estatuto da Cidade de atualização dos planos de ordenamento urbano em todo o país, a motivação e justificativa da problemática é a atualização do ordenamento segundo as determinações contidas no Estatuto, mas reforça-se mais uma vez que essa informação não está clara no texto, mas é fruto da análise do contexto da produção da lei.

Dessa forma, a problemática identificada é a defasagem dos critérios de ordenação urbana que não garantem o equilíbrio entre desenvolvimento urbano e proteção cultural e ambiental, foi concluída a partir da análise das entrelinhas do texto. Considerando essa conclusão como verdade, o objeto da política está de acordo com a problemática sim, uma vez que houve a atualização dos parâmetros de ordenamento, como exposto anteriormente através da transcrição de parte do Art. 5 e também da atualização dos mapas.

- Articulação com políticas anteriores e vigentes: no corpo da Lei há explicitação a políticas anteriores que tem o mesmo objeto? Há continuidade ou rupturas? O discurso contempla outras políticas públicas com objetos distintos? É proposta alguma articulação com tais políticas?

O discurso da lei do plano cita outras políticas públicas que o mesmo se articula, o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual. Além disso, há a indicação de que o plano deve compatibilizar com planos nacionais, estaduais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, essa citação é geral, não tendo a determinação específica de quais são essas políticas.

O Cap. II da Lei 482/2014 tem como título “Das Estratégias e Políticas do Ordenamento Territorial”, é composto por seções que descrevem as diversas políticas que o plano se propõe a conduzir : política de fortalecimento da multacentralidade, política de ocupação concentrada do solo em ambientes urbanizáveis, política de qualificação dos espaços e equipamentos públicos com desenho urbano integrado, política de recuperação das baías e fortalecimento do uso do mar política de recuperação das baías e fortalecimento do uso do mar. O cap. III trata “Das Estratégias e Políticas de Preservação e Conservação Ambiental: Natural, Paisagístico e Cultural”, composta por: Política de Conservação do Ambiente Natural e A Política da Paisagem e do Patrimônio Cultural. O cap. IV “Da Estratégia e das Políticas de Mobilidade e Acessibilidade”, composto pela: Política de Incremento para a Mobilidade do Pedestre e do Ciclista, Política de Transporte Hidroviário,

Política de Sistema Viário Padronizado e Hierarquizado, Política de Desenvolvimento do Transporte Coletivo.

O cap. V refere-se a “Política de Desenvolvimento do Transporte Coletivo”, composta pela Política Municipal Integrada de Saneamento Básico. Ao contrário dos outros capítulos, a política descrita é vinculada explicitamente a outras políticas: Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico, Plano Municipal de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos, Plano Diretor de Drenagem Urbana; Fundo Municipal de Saneamento Básico para aporte dos recursos e maior detalhamento dos critérios de sustentabilidade que à Política Municipal Integrada de Saneamento Básico deverá incorporar. Vê-se, assim, a maior atenção que o tema saneamento básico recebeu no discurso do Plano.

Em seguida, no cap. VI, o tema habitação social é exposto. Para impulsionar projetos urbanos que promovam a habitação social a Política de Integração da Habitação de Interesse Social ao Desenvolvimento Urbano será feita.

Do capítulo II ao VI a Lei 482/2014 há a indicação de políticas públicas de assuntos específicos que tem a caracterização geral definidas no Plano, mas que necessitam de políticas públicas adicionais que se refiram ao tema específico.

As áreas de preservação são expostas no discurso vinculadas ao atendimento das leis federais que regem o assunto (Lei Federal 7357/1985, Lei Federal 9985/2000).

O parcelamento do solo observará a legislação municipal específica e obedecerá às leis que regem o assunto. Citado nominalmente no plano há a Lei Federal 4591/1964, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.

Quanto ao áreas de orla o texto da Lei diz que “são áreas especiais abrangidas por programas de gestão integrada da orla marítima e de gerenciamento estabelecidos pela União ou pelo Estado” (FLORIANÓPOLIS, 2014). Seguindo, as áreas de risco geológico deverão ser definidas por meio do Plano Municipal de Redução de Riscos, a ser elaborado.

A Lei Federal 10257/2001, o Estatuto da Cidade, e a Lei Federal 11977, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), são citadas no Plano no capítulo sobre o zoneamento de interesse social, indicando que o Plano Municipal de Habitação deverá utilizar os instrumentos que constam nas leis federais.

O Estatuto da Cidade é citado na porção referente aos instrumentos urbanísticos, neste artigo é dito que o Município de Florianópolis adotará os seguintes instrumentos urbanísticos: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; outorga onerosa do direito de construir, etc.

Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, no capítulo que o descreve, é determinado que esse assunto será alvo de lei especial, assim como o tema operação urbana consorciada.

O capítulo sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança cita os Arts. 36,37 e 38 da Lei Federal 10257/2001

Já encaminhando para o final da lei, no capítulo XII “Do detalhamento das normas” são descritos os planos setoriais a serem confeccionados para complementar as estratégias do plano. Dentre os onze planos citados dois foram melhor especificados, o Plano Setorial de Mobilidade e o Plano Específico de Urbanização (diretrizes do Plano Diretor ao nível do lote).

Quanto à sustentabilidade está previsto na Lei 482 uma política pública chamada de Programa de Incentivo à Sustentabilidade que conferirá aos seus integrantes o “Selo da Florianópolis Sustentável” e que deveria ter tido um projeto de lei sobre a questão em até seis meses após a promulgação do Plano.

O Plano instituiu o Conselho da Cidade, a Conferência da Cidade e reforçou as atribuições do IPUF, determinada anteriormente pela Lei Municipal 1494/1997, no que cabe a elaboração e implementação do Plano Diretor. Além disso, criou o Sistema Municipal de Informações Urbanísticas, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

O discurso encerra-se com a revogação da Lei 2193/1985, Lei dos Balneários, e Lei Complementa 01/1997 Plano Diretor do Distrito Sede.

No discurso da política pública do plano diretor vigente não há nenhuma citação sobre continuação de uma política pública existente, o que se percebe é a citação em vários momentos do Estatuto da Cidade como recurso norteador de algumas políticas a serem mais detalhadas em leis específicas. Quanto à articulação com outras políticas, o plano cita algumas leis federais que dizem respeito às áreas de preservação permanente, às áreas de marinha, como normas a serem obedecidas na feitura dos planos setoriais. O que se percebe também é o caráter de completa modificação que o plano se propõe já que o mesmo cita diversas políticas públicas a serem produzidas e não cita nenhuma já existente.

- Objetivos, diretrizes e estratégias: a política apresenta claramente os objetivos, as diretrizes e as estratégias? Estes estão em relação direta com a problemática? Expressam os tipos de compromisso a serem assumidos pela governança?

Os princípios do plano diretor são enumerados em doze pontos, de forma clara e são compatíveis com a problemática identificada, abrangem o cerne da problemática, qual seja a necessidade de critérios atualizados para garantia de desenvolvimento urbano com proteção cultural, ambiental e com qualidade de vida. Dessa forma, podemos destacar alguns conceitos básicos nos princípios que estão em relação direta com a problemática: desenvolvimento sustentável; reabilitação e requalificação das urbanizações espontâneas em áreas ambientalmente vulneráveis. A necessidade de atualização da lei do plano diretor do Município em obediência ao Estatuto das Cidades aparece nos princípios por meio dos conceitos: função social e ambiental da propriedade privada; gestão democrática e participativa; outorga onerosa do direito de construir e transferência do direito de construir; apropriação social da mais-valia.

O objetivo geral da política é compatível com a problemática e os princípios e mais uma vez reforça o conceito de desenvolvimento com equilíbrio entre as funções sociais, econômicas e ambientais:

Art. 9 O Plano Diretor de Florianópolis tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais, econômicas e ambientais da cidade, garantindo o uso e a ocupação justa e equilibrada do seu território, de forma a assegurar a todos os seus habitantes condições de bem estar, qualidade de vida, inclusão e segurança, na conformidade com o disposto nos Arts.100 e 101 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

As diretrizes são os rumos que a política deve seguir para atingir o objetivo a que se propõe. No Art.10 são enumeradas treze diretrizes ao todo, que se dividem em promoção, integração, criação, reafirmação, democratização, universalização e afetação. As diretrizes são o como fazer a política e , por essa razão, é necessário que as mesmas tenham relação direta com a problemática, diretrizes, objetivos e princípios. No caso da Lei 482/2014 as diretrizes comunicam essa relação quando os seus respectivos temas são analisados e se percebe a repetição dos conceitos sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política; desenvolvimento sustentável nos setores de turismo, lazer, educação, cultura e inovação tecnológica; incentivo às atividades produtivas locais; criação, demarcação e gestão de áreas verdes, etc. O equilíbrio entre a função social, econômica e ambiental aparecem novamente, mas dessa vez com o acréscimo da função política e administrativa, como exemplifica a diretriz que diz respeito “a promoção de acordos institucionais com outras esferas do Poder Público para a integração das respectivas ações administrativas de controle e gestão” (FLORIANÓPOLIS, 2014).

As estratégias dizem respeito ao método a ser aplicado para o alcance do objetivo, no Plano Diretor de Florianópolis elas são divididas em cinco capítulos:

- 1- Estratégias e políticas do ordenamento territorial, para alcançá-la foi prevista a Política de Fortalecimento da Multicentralidade, Política de Ocupação Concentrada do Solo em Ambientes Urbanizáveis, Política de Qualificação dos Espaços e Equipamentos Públicos com Desenho Urbano Integrado, Política de Recuperação das Baías e Fortalecimento do Uso do Mar;
- 2- Estratégias e Políticas de Preservação e Conservação Ambiental: Natural, Paisagístico e Cultural. A serem alcançadas por meio da

Política de Conservação do Ambiente Natural e da Política da Paisagem e do Patrimônio Cultural;

- 3- Da estratégia e das políticas de mobilidade e acessibilidade. Alcançada por meio da Política de Incremento para a Mobilidade do Pedestre e do Ciclista, Política de Transporte Hidroviário, Política de Sistema Viário Padronizado e Hierarquizado, Política de Desenvolvimento do Transporte Coletivo;
- 4- Estratégia e Política de Saneamento Básico. Alcançada por meio da Política Municipal Integrada de Saneamento Básico;
- 5- Estratégia e Políticas de Habitação Social. Alcançada através da Política de Integração da Habitação de Interesse Social ao Desenvolvimento Urbano.

As estratégias são compatíveis com o objetivo geral, com os princípios e as diretrizes do plano e propõem o método a ser utilizado para o alcance do objetivo. No entanto, as políticas descritas como os meios para que as estratégias sejam postas em práticas são mais descritivas do que operativas, necessitando realmente da feitura das políticas de apoio para que o Plano se torne efetivo. Quanto ao compromisso assumido pelo poder público, no texto da lei há um parágrafo que torna a aplicação obrigatória dos princípios e diretrizes pelos agentes públicos na prática de todas as ações de execução e controle do plano diretor.

- Temporalidade: Quais as características do contexto da política proposta? A política prevê cronograma de prazos para sua implementação?

Quanto a temporalidade, nas disposições finais e transitórias, há o regramento a respeito dos projetos e obras aprovados quando da vigência do antigo plano diretor. Além disso, há a determinação da revisão do plano diretor em no máximo dez anos e um prazo máximo de dois anos da vigência da lei para o início do plano Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado; plano Municipal de Saneamento Básico; plano Municipal de Habitação de Interesse Social; plano Municipal de Macrodrenagem Urbana; plano Municipal

de Redução de Riscos; e plano Municipal de Regularização Fundiária de Interesse Social e Específico e revisão do Plano de transportes urbanos, da Lei de Parcelamento do Solo, do Código de Obras e Edificações e do Código de Posturas. Neste tópico, percebe-se o alinhamento da política municipal com a federal, ao determinar a revisão do plano em até dez anos. Quanto ao início da feitura dos planos setoriais em até dois anos não há uma justificativa do porquê esse prazo, nem da possível situação indesejável existente em Florianópolis que os planos pretendem intervir.

- Indicação de instrumentos e programas: Quais são os instrumentos e programas prévios considerados pela política atual? De que maneira são tratados? A política sugere novos instrumentos e programas? É proposta alguma articulação entre os instrumentos e programas antes existentes e os novos?

Os instrumentos urbanísticos que passaram a ser adotados na Lei 482 são os previstos na Constituição Federal e no Art. 4 do Estatuto da Cidade, que são: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; estudo de impacto de vizinhança; projetos especiais; e detalhamento de normas, incluindo planos setoriais e planos específicos de urbanização.

Não há citação de instrumento urbanístico utilizado anteriormente pela municipalidade e, por essa razão, não há indicação de articulação dos instrumentos da nova política com as da anterior. O que há no texto é a constante vinculação dos instrumentos à literalidade do que dispõe o Estatuto da Cidade, prevendo que todos os instrumentos devem ser regulamentados segundo a Lei Federal 10257/2001 prevê.

2. O “jogo político” do fazer política:

- Escalas geográficas de ação: Como são definidas as questões de interesse municipal na política? De que maneira a noção de

escala aparece? Que escalas são consideradas? As escalas são tratadas de maneira isolada ou articulada?

A Constituição Federal define a autonomia municipal para legislar assuntos de interesse local, desde que não violem o interesse estadual ou federal, como é o caso do planejamento, controle do uso e ocupação do solo urbano. Assim, o Plano Diretor de Florianópolis trata das matérias de sua competência e, portanto, da escala geográfica municipal de forma extensa. A referência às escalas de competência estadual e federal aparecem em alguns momentos: quando da porção referente às Áreas de Preservação Permanente (APP), Unidades de Conservação (UC), os terrenos de marinha, as áreas arqueológicas e as de patrimônio histórico-cultural que possuem limitações administrativas da legislação concorrente federal e estadual.

A articulação das escalas geográficas no texto da Lei consta nas disposições preliminares, no Art. 6º:

§ 2º A interpretação e a aplicação do Plano Diretor do Município de Florianópolis devem ser compatibilizadas com os planos nacionais, estaduais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, em especial aqueles vinculados à região metropolitana (FLORIANÓPOLIS, 2014).

- Abrangência territorial da política: A política prioriza distintas porções dentro do território municipal? Quais são as porções do território priorizadas? Com que critérios técnicos e políticos foram definidas as prioridades?

Já no Art. 3 o texto da lei diz que o Plano Diretor “deve ser complementado por planos e projetos setoriais, que podem abarcar setores do território municipal ou temas específicos e se aplica com projetos e ações selecionadas, priorizadas em lugares estratégicos da Cidade” (FLORIANÓPOLIS, 2014). São nomeados diversas porções do território, divididas em 3 características: pelo caráter histórico, pelo ambiental e pelo estrutural. Os lugares ditos estratégicos estão localizados em sua maioria no Bairro Centro, são eles: a Praça XV de Novembro; os Aterros Urbanos, que devem ser tratados como Parques Urbanos; a orla e as cabeceiras continental

e insular da Ponte Hercílio Luz; o Centro Histórico da Cidade e mais especialmente o quadrilátero compreendido entre: o Mercado Público Municipal, a Igreja de São Francisco, a escadaria e Igreja do Rosário, o Teatro Álvaro de Carvalho e praça anexa, a escadaria e o Teatro da Ubro, a Travessa Ratcliff e o Forte Santa Bárbara. O Museu Victor Meirelles, a Casa de Câmara e Cadeia, a Alfândega, o Mercado Público Municipal, o Palácio Cruz e Sousa, a Catedral Metropolitana, a Igreja do Rosário e o Hospital de Caridade.

As estratégias de planejamento urbano descritas na lei priorizam determinados espaços, além dos citados nominalmente acima: as centralidades existentes, que devem ser fortalecidas; as áreas não adensadas e que não são ambientalmente vulneráveis como porções de ocupação prioritária; as baías, que terão seu uso valorizado; e proteção das áreas de conservação.

Em seguida, há um capítulo chamado “Das áreas especiais de intervenção urbanística”, que são espaços de intervenção urbanística cuja demarcação é sobreposta às diferentes zonas com a finalidade de servir ao interesse público para viabilizar intervenções de interesse municipal. Estas porções obedecem a legislação específica e nelas a ocupação do solo, os usos e as atividades poderão ter regras específicas, diferentes das que regem as zonas que estão sobrepostas e são divididas em:

I - Áreas de Preservação Cultural (APC): Objetiva a preservação, valorização e promoção dos sítios de interesse cultural.

II -Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS): Objetiva incentivar urbanizações de interesse social

III - Áreas Prioritárias para Operação Urbana Consorciada (OUC): Objetiva alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental em determinada área.

IV - Áreas de Desenvolvimento Incentivado (ADI): Objetiva incentivar a implantação de empreendimentos industriais, científicos, de conhecimento e de

serviços de base tecnológica, complexos esportivos, culturais e temáticos.

V - Áreas do Projeto Orla (APO): Objetiva promover a melhoria da qualidade socioambiental da orla e da balnearabilidade das praias, ocupação da orla de forma sustentável e participativa, regularização fundiária nas áreas da União.

VI - Áreas de Risco Geológico (ARG): Objetiva estabelecer diretrizes urbanísticas especiais para áreas de risco.

VII - Áreas do Patrimônio Geológico (APG): Objetiva melhorar e restaurar a geodiversidade.

VIII - Áreas de Limitação Ambiental (ALA): Objetiva limitar a ocupação urbana.

IX - Áreas de Conflito Ambiental e Urbano (ACAU): Objetiva adequar as áreas à legislação.

X - Áreas de Adequação Urbana (AAU): Objetiva adequar as áreas à legislação.

XI - Áreas de Urbanização Especial (AUE): Não tem a sua descrição na Lei.

Quanto aos critérios técnicos utilizados para a definição dessas áreas não está claro no texto e, como não se sabe o destino dos volumes que continham os diagnósticos feitos para a feitura do plano, não há como precisar se o discurso segue os apontamentos presentes nos estudos pré-plano. O texto da lei descreve em linhas gerais a definição dessas áreas e determina que leis específicas sejam confeccionadas para maior detalhamento. Já quanto aos critérios políticos, mesmo que eles também não estejam explícitos textualmente, pode-se inferir que, pelo menos, as Áreas Prioritárias para Operação Urbana Consorciada e as Áreas de Desenvolvimento Incentivado tem um forte apelo político, no que diz respeito ao capital financeiro envolvido na ocupação urbana dessas áreas.

O território na política do plano diretor de Florianópolis aparece a partir da influência do zoneamento. Há uma descrição das funções e usos a serem preservados ou desenvolvidos no espaço, mas não há um aprofundamento a respeito das características sociais do espaço: quem o habita, como o habita e quais as necessidades dessa população. O Bairro Centro, em comparação com as demais áreas da cidade, é o que mais aparece no discurso da lei por abrigar o maior conjunto histórico edificado da cidade e o Aterro da Baía Sul, todavia essa aparição é subjugada à critérios funcionalistas, que não fazem jus a complexidade social que este território abriga.

- **Institucionalidade:** Quais são as instituições consideradas ou citadas pela política? É prevista alguma articulação institucional? Como a política faz referência à articulação entre as esferas político-administrativas federal, estadual e municipal?

As instituições citadas na política são a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU), o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), a Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM), o Conselho da Cidade, a Procuradoria Geral do Município (PGM), o Serviço do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural do Município (SEPHAN), o Instituto de Patrimônio Histórico, Artístico e Nacional (IPHAN), a Câmara de Florianópolis. Os órgãos técnicos são referenciados na lei com a função de produção de estudos que motivem alterações na lei, desde que com critérios mais restritivos, a serem submetidos a deliberação da Câmara Municipal de Florianópolis e aprovação de projeto urbanístico.

O órgão municipal mais citado é o Instituto de Planejamento Urbano que tem diversas vezes atribuído a ele a incumbência da produção de estudos posteriores à aprovação da lei para maior detalhamento da política pública, além de ser um órgão também avaliativo e consultivo.

Quanto à articulação institucional é previsto a parceria do IPUF com outros órgãos técnicos, como a SEPHAN, para a elaboração de planos temáticos com o objetivo de tornar a lei mais específica, de acordo com a

necessidade levantada pelas Secretarias. Além desse exemplo há a previsão da articulação do Conselho da Cidade com os órgãos municipais envolvidos na Política Municipal de Desenvolvimento Urbano para a conjunta avaliação da política urbana e a definição do plano de ação para o ano seguinte.

A articulação entre as esferas administrativas identificada foi entre o IPUF, órgão municipal, e o IPHAN, órgão federal, quanto às áreas arqueológicas. O IPUF fica responsável por aprovar o plano de manejo específico e o IPHAN por endossar.

- Participação de agentes-atores: Quem são os agentes-atores mencionados direta ou indiretamente pela política? Qual o papel atribuído a cada um? Que participação e autonomia tem os funcionários em uma proposta política?

Há uma dificuldade de encontrar os agentes-atores citados diretamente nos textos, pois estes aparecem escondidos pelas instituições que representam. Os citados diretamente são os que assinam a Lei: o Prefeito, o Procurador Geral do Município e o Secretário Municipal da Casa Civil

A sociedade civil é citada na lei de forma generalista, não há uma citação direta de um nome de uma ONG, por exemplo, mas sim como um agente-ator que será responsável, juntamente com as esferas de governo na construção de medidas de planejamento sustentáveis e participativas. No capítulo referente às Operações Urbanas Consorciadas está previsto que as mesmas podem ser propostas pelo Poder Público ou por demanda da sociedade civil.

O órgão consultivo Conselho da Cidade é descrito no discurso da lei de forma mais detalhada. Nos artigos que o citam sua composição é determinada: Prefeito Municipal e um máximo de cem conselheiros, distribuídos entre os segmentos do governo e sociedade civil organizada por setores do município e sociedade civil organizada de abrangência difusa.

Nas disposições gerais, é dito que o plano diretor do município de Florianópolis é determinante para as ações de todos os agentes públicos e privados que atuam no território. Especificamente para os agentes públicos os princípios e diretrizes do Plano são de aplicação obrigatória e devem guiar as ações de execução e controle do Plano Diretor (Art.9).

Um ponto interessante a se destacar é a figura do agente chamado de Urbanizador Social:

Art. 244 Urbanizador Social é o empreendedor imobiliário, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, interessado em realizar empreendimentos em parceria com o Município em áreas consideradas como aptas a receber habitação de interesse social. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

O Urbanizador Social é um agente previsto na lei do plano diretor e equivale ao loteador e empreendedor, tendo obrigações, direitos, prazos e penalidades segundo Termo de Compromisso com força de executivo extrajudicial. Este agente é responsável pela urbanização social que tem como objetivo a produção de habitações com preços acessíveis realizadas em loteamentos, condomínio ou vila, destinados a faixa de zero a dez salários mínimos. No texto da lei os critérios dessa parceria são genéricos, o poder público compromete-se a auxiliar e orientar o projeto urbanístico, a produção do estudos de impacto de vizinhança e relatórios ambientais e:

Art.250 Poderá ser realizada parceria entre Poder Público e a iniciativa privada para proporcionar uma contrapartida do Poder Público com redução dos custos dos empreendimentos sociais através da implantação da infraestrutura urbana. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

O fato desse agente não ter uma clara definição é um dado importante para análise pois essa janela no conteúdo demonstra que essa figura pode ser utilizada pelo poder público de múltiplas formas, inclusive de modo a favorecer o interesse privado ao invés do interesse público, sem ter uma maior implicação legal sobre os agentes da gestão pública.

- Conflito de interesses: A política faz referência a conflitos de interesses e intencionalidades? Que tipos de conflitos aparecem? São evidenciados ou ocultados? Como tais conflitos são

abordados? É apresentada alguma indicação para mediar conflitos?

No texto há referência ao conflito da propriedade da terra urbana já no Art.5, em que é dito que o município estabelece o índice 1 como critério para limitar o que é direito público e o que é direito privado de edificar. Assim, o proprietário privado pode edificar o equivalente a uma vez a área do seu terreno. Neste artigo é definido, ainda, que as áreas portadoras de valor natural e cultural devem ser delimitadas e protegidas, para uso-fruto da sociedade, e que o direito à habitação não se sobrepõe ao uso adequado da propriedade, nem ao que é de todos, como o uso-fruto da natureza e o direito à paisagem.

Posteriormente, em relação à questão da propriedade da terra urbana é detalhado, mais especificamente, as áreas ocupadas em conflito com a legislação ambiental e/ou urbanística vigente (Áreas de Conflito Ambiental e Urbano) e as ocupadas sem observância legal e que necessitam de adequação urbanística (Áreas de Adequação Urbana). Ambas as áreas tem previsão na Lei para serem objeto de estudo específico.

Na seção “Da regularização fundiária de assentamentos urbanos” o conflito sobre a regularização de assentamentos irregulares e a titulação dos ocupantes é apresentado: “de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [...]” (FLORIANÓPOLIS, 2014). Assim como nos demais momentos da lei a questão é apresentada sem maiores explicações, contendo somente a descrição do mínimo exigido para o projeto de regularização fundiária e a determinação que as contrapartidas e compensações urbanísticas e ambientais devem ser integrar o Termo de Compromisso.

Os instrumentos urbanísticos são apresentados como recurso para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e poderão ser alvo de lei especial, são eles: parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo; desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública; usucapião

Especial de Imóvel Urbano; direito de Superfície; direito de Preempção; outorga Onerosa do Direito de Construir; transferência do Direito de Construir; operações Urbanas Consorciadas; estudo de Impacto de Vizinhança; projetos Especiais; e detalhamento de Normas, incluindo planos setoriais e planos específicos de urbanização. No texto da lei há a definição dos instrumentos, seu modo de aplicação e seu objetivo. O que se percebe ao analisar o discurso é que eles são citados, mas não há uma contextualização dos conflitos sobre a propriedade da terra urbana que possam motivar o seu uso, como é o exemplo do instrumento Operação Urbana Consorciada que gerou extensas discussões no momento da formulação da lei nas audiências, mas que no texto da lei este fato foi ocultado.

3. Abordagem espacial e territorial:

- A inserção do espaço e do território das políticas: Há referência aos usos do território e as maneiras como o território é usado? Há referência à por quem, por que e para que o território é usado?

Neste tópico os autores destacam como ponto a ser analisado o modo que os termos espaço e território são utilizados no texto da política, se esses são apresentados somente como receptáculo de atividades e uso ou se há a noção de que eles são uma constante construção social e histórica.

O discurso da lei não trata de forma explícita a conceituação de território adotada, mas de forma implícita percebe-se que a ideia sustentada pelo plano é a de que o mesmo considera o território uma construção social, como citado no Art.2:

[...] o conjunto de princípios e regras desta Lei Complementar é o compromisso que transcende os interesses da população atual, trata-se de um pacto que protege a herança recebida da natureza e dos que no passado viveram na cidade e configura um trato de responsabilidade das atuais para com as futuras gerações de cidadãos de Florianópolis, para tanto, o Plano Diretor precisa ter como ponto de partida o reconhecimento geral e a proteção que couber ao patrimônio herdado pelas atuais gerações, formado pelas dotações da natureza e realizações do gênero humano. As áreas a serem ocupadas, as transformações que forem introduzidas, em maior ou menor intensidade, não podem deixar de considerar a responsabilidade sobre esses acúmulos. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

A lei também utiliza o termo território com o significado de receptáculo. No Art. 5 isso fica claro:

VI- a vida em sociedade pressupõe direitos e deveres e todos os que habitam a Cidade, em especial os que possuem porções do território sob sua propriedade e ainda mais especialmente, os que edificam construções sólidas sobre ele, mas também os que vivem e usam das mais variadas formas o espaço urbano do Município, assumem compromissos permanentes com o conjunto da sociedade e com cada um dos seus membros e esses compromissos devem estar manifestos no trato com a natureza, nas questões de abastecimento e dejetos, na circulação de pedestres e veículos, na civilidade e solidariedades próprias das relações de vizinhança, onde luz, sol, sombras, ruídos, dejetos, trânsitos, uso responsável de espaços comuns, guarda solidária dos bens de todos, são alguns dos fatores que pressupõe consideração ao próximo e compartilhamento de responsabilidades.

O território como receptáculo aparece na porção “ [...] que possuem porções do território sob sua propriedade”, “ que edificam construções sólidas sobre ele, mas também os que vivem e usam das mais variadas formas o espaço urbano do Município”. Por meio desses trechos da lei vemos um indício de uma abordagem ampliada do conceito de território e espaço e, por essa razão, os usos podem ter uma conotação para além do material. No tópico X do Art.5 os usos marítimos e as atividades marítimas tradicionais como a pesca com tarradas, pandorgas, pesca de tainha, arrastões, uso e confecção de canoas, entre outros são consideradas integrantes do patrimônio imaterial do Município, a conotação do espaço amplia, assim, para as práticas sociais.

O território está dividido na Lei em Macro Áreas, que possuem três modalidades: usos não urbanos; de transição e usos urbanos. Estes usos são mais bem detalhados e descritos com enfoque no para que o território é usado, ou seja, quais as atividades a serem desenvolvidas nas áreas, além das características físicas do espaço. O onde o território é usado aparece por meio dos mapas de zoneamento. Já quanto à variável por quem o território é usado essa informação inexistente do discurso do Plano.

Quanto às especificidades do território fica claro o maior detalhamento das áreas de zoneamento ambiental e seus limites de ocupação, como por exemplo quanto às porções de faixa marginal dos cursos d'água que são de uso público e destinam-se ao trânsito dos agentes da administração e da comunidade no interesse da pesca, navegação e recreação. Neste tópico vemos que há uma maior descrição do por quem, para que e porque o território é usado.

Percebe-se que falta no discurso da lei a referência do “por quem” e “para que” o território é usado. Pode-se citar, por exemplo, mais especificamente o Centro, não há no discurso a indicação dos conflitos do uso do solo presente nessa porção, nem as desigualdades de poder socioeconômico entre seus habitantes. A complexidade dessas questões parecem ser deixadas para um Plano Setorial ou um estudo específico posterior.

- As “brechas por uma nova abordagem espacial- territorial: Há priorização de porções do território? Há compromisso com os objetivos, diretrizes e estratégias? Há o reconhecimento de conflitos de interesses?

Este tópico tem como objetivo identificar se há brechas para uma nova abordagem espacial territorial nas políticas públicas, é um parâmetro síntese de todos os outros citados anteriormente. Os autores dividem a análise das “brechas” em duas: as que estão na proposta de conteúdo formal da política e as que estão no “jogo político”.

As brechas citadas por eles no conteúdo formal da proposta podem estar: na definição de uma problemática pública motivada por questões não passageiras; na indicação da continuidade de políticas anteriores e na integração com outras políticas; na expressão de um grau de compromisso nos objetivos; diretrizes e estratégias; na determinação de um horizonte de ação possível e em uma proposta que esteja compatível com o contexto; na adoção de instrumentos e programas que tenham continuidade, mas que sejam inovadores.

A problemática que motivou o Plano Diretor de Florianópolis, como dito anteriormente, não está clara no texto da lei. Tendo como base o contexto em que a lei foi aprovada, próximo do período de limite dado pelo Estatuto para atualização dos planos diretores, além de ter sido aprovado às pressas pela Câmara dos Deputados, conclui-se que a motivação da feitura da lei foi a determinação legal de atualização e não propriamente uma reivindicação inquestionavelmente pública.

Na Lei 482/2014 não há a indicação da continuidade de políticas anteriores, como o plano diretor anterior, não há no discurso nada referente aos planos de ordenamento territorial produzidos anteriormente no Município. O que há é a citação de que as Áreas de Preservação Permanente devem considerar os espaços naturais que já tinham sido protegidas por leis anteriores. Quanto à integração com outras políticas o Plano Diretor do Município de Florianópolis cita que o mesmo integra o processo de planejamento municipal e, por essa razão, o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Annual devem incorporar os princípios, objetivos, programas nele contidos. Ademais, a lei do Estatuto da Cidade é mencionada no Art.1 juntamente com a Constituição do Estado de Santa Catarina e a Lei Orgânica do Município como as leis que nortearam a formulação do conteúdo formal do Plano Diretor.

O objetivo do plano, expresso no Art.2 é “organizar a ocupação do território municipal de forma a proporcionar qualidade de vida para o conjunto da população [...]”. (FLORIANÓPOLIS, 2014, p. 1), e para isso já no Art.5 é estabelecido o índice 1 como sendo o direito individual de edificar sobre lote particular, tomando em consideração a estimativa de 20% de aumento populacional ou de área construída. Há o compromisso, então, descrito no texto da lei de ordenar o território de forma sustentável por meio das determinações do plano e dos planos setoriais e planos específicos de urbanização segundo a serem realizados posteriormente à aprovação da Lei 482.

O contexto de produção da lei é o pós Estatuto da Cidade, ou seja, de grande transformação no marco regulatório nacional quanto às questões urbanas. O conteúdo da lei analisada expressa essa mudança ao incorporar os temas caros ao Estatuto como função social da propriedade e da cidade. Nesse sentido, pode-se dizer que o plano está contextualizado com o panorama nacional. Quanto à questão da implementação da política a norma municipal deve ser revisada a cada dez anos, mas o horizonte de tempo para a mesma ser aplicada é de um ano após aprovação para revisão das demais legislações urbanísticas e de dois anos para o início da confecção dos planos municipais.

Os instrumentos urbanísticos presentes na lei são inovadores uma vez que são os previstos da Lei Federal 10.257, o Estatuto da Cidade, lei esta que inaugurou uma nova agenda urbana, a do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Além destes instrumentos o Plano Diretor do Município de Florianópolis inovou ao determinar o coeficiente de aproveitamento básico igual a um nas Macro Áreas de Usos Urbanos, determinando que o direito de edificar além desse coeficiente só será efetivado mediante pagamento de contrapartida financeira à municipalidade. Digno de nota também é o instrumento inovador Conferência da Cidade que tem como objetivo ampliar o debate público sobre o planejamento urbano do Município e tem previsão de ser realizada, pelo menos, a cada três anos.

O instrumento dos Planos Setoriais, já presentes no plano anterior de 1997, sofreu algumas modificações, como a necessidade atual de serem apresentados em audiência pública e a determinação de que eles devem considerar as demandas atuais e futuras, em um horizonte de vinte anos. Outro instrumento que teve continuidade em relação à política anterior é o Conselho da Cidade, que recebeu um capítulo completo para sua descrição.

As brechas no jogo político de fazer a política indicada pelos autores são as seguintes: se as escolhas e decisões sobre as questões de interesse nacional são interescares; se há a priorização de porções do território, se há uma articulação institucional clara e a indicação de articulação com outras esferas e com a sociedade civil; se é explicitado os agentes-atores; no reconhecimento do conflito de interesses.

A interescares "pressupõe que os fenômenos transcendem uma escala única e se cruzam em escalas geográficas de ação" (FREITAS, STEINBERGER e FERNANDES, 2013, p. 107). A noção de escala na Lei 482 aparece mais recorrentemente na articulação da escala municipal com a metropolitana, principalmente nos artigos referentes às políticas de mobilidade e acessibilidade. A articulação da escala municipal com a estadual e a federal está exposta no discurso da lei nos artigos referentes às Áreas de Preservação Ambiental, que devem ser delimitadas em decorrência das legislações federal e estadual, e nos que legislam sobre os órgãos envolvidos nos processos de

conservação, preservação, restauração, revitalização das paisagens e patrimônios culturais e a necessidade de aprovação do órgão federal IPHAN a respeito de projetos, licenciamento ou escavações em local de área arqueológica, por exemplo. Ao analisarmos a proposta formal da política quanto ao tópico das escalas geográficas percebe-se que a escala que predomina no texto, como era de se esperar, é a escala municipal. No entanto, pelo fato de Florianópolis polarizar a região metropolitana e ser a capital do Estado de Santa Catarina, as demais escalas aparecem no texto, mas sempre de maneira articulada com a escala local. Fato curioso, no entanto, é que a escala metropolitana é exposta no texto somente quanto à mobilidade, como já referido acima, o que não abrange toda a complexidade da dinâmica metropolitana, como a desigualdade de renda, de acesso à moradia, de postos de trabalho, etc entre Florianópolis e os municípios conurbados.

A priorização de determinadas áreas do território de Florianópolis fica clara na lei, estas áreas são chamadas de estratégicas e tem como característica serem porções históricas do território, como o centro histórico da Cidade, do Ribeirão da Ilha, Santo Antônio de Lisboa, Lagoa da Conceição, Sambaqui; edificações tombadas e áreas ambientais, como o conjunto de balneários e a Lagoa da Conceição, e serão alvo de planos e projetos setoriais cujo objetivo é complementar o Plano Diretor do Município de Florianópolis. Não há no texto clareza de quais foram os critérios técnicos e políticos para a escolha dessas áreas como estratégicas. Além das áreas ditas estratégicas há as Áreas de Intervenção Urbanística que tem como “finalidade servir ao interesse público para viabilizar intervenções de interesse municipal” (FLORIANÓPOLIS, 2014, P. 44) e são de onze tipos, cada uma com sua particularidade, como já explicado anteriormente. Ponto interessante a se destacar aqui é que apenas as Áreas Prioritárias para Operação Urbana Consorciada (OUC) recebeu no texto da Lei um prazo para início obrigatório: dois anos após a aprovação da Lei.

Quanto ao tópico agentes-atores e o conflito de interesses há a citação do ator Conselho da Cidade, colegiado representativo da sociedade civil e do poder público, que tem com função implementar o Plano Diretor, tem como uma das suas atribuições, contida no Art.306:

V- estimular a cooperação entre as diversas secretarias municipais de governo e deste com os Municípios da Grande Florianópolis e com a sociedade civil, na formulação e execução da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano (FLORIANÓPOLIS, 2014, P. 5)

Além do Conselho da Cidade o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) também é responsável pela articulação e coordenação dos órgãos públicos com a sociedade civil no processo de planejamento municipal.

A lei não cita diretamente o conflito de interesses entre os distintos agentes-atores que atuam no espaço urbano, há somente uma noção difusa do mesmo no Art.5 que discorre sobre a disposição preliminar do plano de organizar em bases atualizadas o limite entre o que é direito público e o que é o direito privado. Em seguida há a citação, também difusa, dos conflitos quanto à preservação do meio ambiente, do patrimônio cultural e do direito à moradia para o cumprimento das funções sociais da cidade e a promoção do interesse público.

A metodologia desenvolvida por Souza (2018) tem como objetivo classificar as abordagens de planejamento e gestão urbanas, segundo oito critérios, que são: ideia ou força central, filiação estética, escopo, grau de interdisciplinaridade, permeabilidade em fase da realidade, grau de abertura para com a participação popular, atitude em face do mercado, referencial político-filosófico. O autor determinou essas variáveis para analisar as correntes urbanísticas existentes, como o Urbanismo Modernista, por exemplo. Este modelo foi adaptado especificamente para prover de meios adicionais a análise do Plano Diretor do Município de Florianópolis.

O primeiro critério *Ideia-força central* refere-se ao objetivo mais essencial a ser atingido e define o espírito da abordagem de planejamento e gestão urbana.

A *Filiação estética* diz respeito às modalidades de planejamento que se preocupam com as questões estéticas. No caso da lei analisada o critério estético não exerce nenhum papel.

Escopo é o critério que permite identificar se a abordagem analisada é estritamente físico-territorial ou se é social abrangente, ou seja, se o a dimensão espacial é uma das várias dimensões consideradas.

O *Grau de interdisciplinaridade* diz respeito ao quanto da política apresenta uma corrente urbanística identificada essencialmente com a profissão de arquiteto e quanto nela há a influências de outros campos do saber.

Permeabilidade em face da realidade é o critério que revela se a política pública derivou de uma análise profunda ou não da realidade a qual a mesma procura ordenar. Souza (2018) divide em três escalas de avaliação: abordagem apriorística, quando o diagnóstico serve apenas para contextualizar a proposta de intervenção; abordagem semi-apriorística, quando as informações e coleta de dados fundamentam os princípios da norma e abordagem reconstrutivista, que há uma dialética entre teoria e empiria.

O *Grau de abertura para com a participação popular* refere-se ao nível de envolvimento popular presente na política e varia da participação autêntica não participação. Souza (2018) inspira-se em Arnstein (1969) e propõe a escala, que é dividida em autogestão, nível mais alto da escala, delegação de poder, parceria, cooptação, consulta, informação, manipulação e coerção. A autogestão, delegação de poder e parceria são por ele considerada participação autêntica. A informação, consulta e cooptação são pseudoparticipação. Manipulação e coerção são situações de não-participação.

A seguir uma explicitação maior dos termos:

1. A coerção representa situações em que a democracia representativa não existe e não há a preocupação de manter as aparências.
2. Na manipulação há uma clara indução da população a aceitar uma intervenção, seja por meio do uso da propaganda ou de contrapartidas pontuais. Não há um diálogo real entre as partes.
3. A informação, assim como o nome diz, é quando o Estado disponibiliza as informações sobre as intervenções planejadas.
4. Na consulta há a disponibilização das informações e a consulta à população, mas sem a garantia de que as informações prestadas pela população serão levadas em consideração na construção da política.

5. A cooptação diz respeito a cooptação de indivíduos, como líderes-populares ou ativistas, para integrar postos na administração pública ou na instância participativa. Nessa situação há a institucionalização dos canais de participação de forma permanente, como conselhos participativos. Para Souza (2018) a cooptação parece um avanço em relação a consulta, mas não o é porque nela há o risco da domesticação e desmobilização da sociedade civil, já que não há independência político-institucional e financeira do representante da população e a máquina pública
6. Parceria é o primeiro degrau de participação autêntica. O Estado e a sociedade civil organizada dialogam para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção.
7. Delegação de poder é uma situação de co-gestão entre sociedade civil e Estado em que este abre mão de sua prerrogativa exclusiva em favor da sociedade civil.
8. Autogestão é uma situação em que não há a instância de poder gerindo a sociedade, necessita assim de uma sociedade autônoma para se realizar. Em uma democracia representativa é possível experiências autogestionárias pontuais.

Atitude em face do mercado é o critério que se divide em: aceitação sem restrições; criticismo moderado com aspiração de controle, disciplinamento do mercado por meio de regulação; e forte criticismo ao regime capitalista.

Na categoria referencial político-filosófico é analisado se o viés da política é neoliberal, centro-esquerda inspirada na social-democracia, liberalismo de esquerda ou um modelo que propõe a superação do modelo capitalista.

A partir desse pequeno resumo sobre a tipologia desenvolvida por Souza (2018) foram elaboradas perguntas referentes a cada um dos critérios de forma a guiar a análise do Plano Diretor do Município de Florianópolis.

4. Ideia-força central:

- Qual o espírito da política pública? Há alguma palavra que o resume?

O espírito da política é o desenvolvimento urbano com sustentabilidade ecológica e com pleno desenvolvimento das funções sociais. Este último fator, como já referido anteriormente, é derivado dos pressupostos defendidos pelo Estatuto da Cidade. No Art.8, dos doze princípios do Plano Diretor elencados, seis referem-se a questão ambiental, cinco a questão social e um se refere a integração metropolitana. O termo que resume a política é sustentabilidade, mas com significado abrangente: sustentabilidade social, cultural, econômica, cultural e política (como presente no Art. 10 da lei).

O binômio desenvolvimento e sustentabilidade é o fio condutor da política. Não há uma contestação do modelo capitalista de produção do espaço, mas sim o reforço da ideia de que o crescimento econômico é necessário para a superação dos problemas ambientais. No Art.11 são expostas as estratégias a serem adotadas para atender os princípios e objetivos do plano diretor, a primeira das estratégias destaca que a promoção do ordenamento territorial de Florianópolis tem como base critérios de sustentabilidade que conjuga a preservação do meio ambiente com o desenvolvimento das vocações naturais, culturais, econômicas e tecnológicas do município.

O vínculo entre a problemática social e a problemática ambiental tem presença recorrente na lei analisada, consequência da necessidade de atualização das políticas públicas de Florianópolis pós Estatuto da Cidade, resumida no conceito de função social e ambiental da propriedade privada e sustentabilidade urbanística.

5. Filiação estética:

- A questão estética é mencionada e, se mencionada, é secundária ou irrelevante?

O problema estético não é importante pois não há uma menção ao estilo estético das edificações a ser encorajado.

6. Escopo:

- A política é voltada estritamente para o planejamento físico-territorial? É citada outra escala de intervenção, como por exemplo a social?

A Lei 482/2014 tem um escopo abrangente, além do planejamento físico-territorial o Plano comporta a dimensão social e ambiental, mesmo que a espacialidade seja uma dimensão crucial. Exemplos desse fato no discurso é o Capítulo VI - Estratégias e Políticas de Habitação Social e o Título III- Instrumentos Urbanísticos, previstos no Estatuto da Cidade, que aliam a dimensão social e territorial. Destaca-se, todavia, o fato de que a questão social não é abordada de forma extensa na política pública.

7. Grau de interdisciplinaridade:

- Os temas abordados na política são estritamente do escopo do arquiteto? Há espaço para abordagens de outras áreas do saber?

O grau de interdisciplinaridade é considerável na Lei, há espaço para as ciências sociais aplicadas e, especialmente no que diz respeito às questões ambientais, ao saber da ecologia.

8. Permeabilidade em face da realidade:

- O texto expressa se houve observação real, coleta de dados e informações sobre a realidade urbana? Houve investigação científica rigorosa? Há o estabelecimento entre uma dialética entre teoria e empiria?

Este tópico é nebuloso na política analisada. Não há uma evidência clara no texto de que houve coleta de dados e elaboração de diagnóstico antes da feitura da lei. Segundo o IPUF, o Plano foi baseado em estudos, mas esse material não foi encontrado para consulta no órgão. No entanto, uma vez que as audiências públicas foram feitas sabe-se que, pelo menos, parte desse material foi exposto. Focando a análise somente no texto da lei percebe-se que a abordagem usada foi a semi-apriorística, a realidade urbana não foi extensamente exposta, mas há evidência de que a sua observação

fundamenta os princípios da norma, como é o caso dos artigos que se referem a reafirmação do modelo polinucleado de ocupação baseada nas ocupações tradicionais da ilha, como é o caso dos bairros de colonização açoriana. Mesmo que não haja clareza sobre uma investigação científica rigorosa, há uma relação entre empiria e norma.

9. Grau de abertura para a participação popular:

- A Lei expressa se houve disponibilização de informações sobre as intervenções planejadas? Há indicação de que alguma reivindicação foi aceita? O acompanhamento da política é assegurado no discurso da política? A participação é citada no texto da política?

No Título IV – Do Sistema Municipal de Gestão da Política Urbana (SGMPU) há a descrição de como será a participação popular tendo em vista “a gestão participativa da cidade”. Está previsto o amplo acesso às informações pertinentes ao plano diretor, a criação de canais de participação e parcerias e a indicação dos instrumentos de gestão democrática da cidade a serem adotados: audiências, debates e consultas públicas; plebiscito e referendo; orçamento participativo para os programas, projetos e obras decorrentes do plano diretor; e conferência municipal da cidade. Além disso, a participação da sociedade civil é prevista também por meio do Conselho da Cidade. Não há, no entanto, nenhuma indicação de que alguma reivindicação foi considerada para a construção formal da proposta política. Segundo os critérios de Souza (2018) no Plano Diretor de Florianópolis houve uma pseudo-participação, pois, não houve um compromisso efetivo em superar a consulta e a cooptação, realidades em que a instância participativa não tem real poder decisório.

Como relatado anteriormente, o ciclo completo do plano diretor expôs de forma clara, inclusive por meio de forte fundamentação jurídica, que a Lei 482/2014 não seguiu a obrigatoriedade da participação popular em todas as etapas da Lei. Seja por meio de audiências insuficientes, da não disponibilização do material para análise com antecedência, seja pela impossibilidade dos cidadãos posicionarem-se e, mais recentemente, da participação adequada do Conselho da Cidade nos tópicos revisados. Dessa

forma, percebe-se que o conteúdo da Lei quanto à participação foi ignorado em prol de um processo decidido unilateralmente pelos gestores e que não se comprometeu a garantir uma participação efetiva.

10. Atitude em fase do mercado:

- A problemática sobre o mercado de terras urbanas é citada na política? Há o indicativo de algum tipo de controle das atividades mercadológicas? A lei expressa o Estado como parceiro do mercado?

Não há referência ao mercado de terras no texto da política. O indicativo de controle das atividades mercadológicas explicitadas na lei são os instrumentos de política urbana introduzidos pelo Estatuto da Cidade. No Capítulo IX- Das Operações Urbanas Consorciadas, o Poder Público Municipal assume o papel de coordenador e incentivador das operações urbanas em áreas de alto valor urbano e paisagístico. Assim, a atitude em face ao mercado na Lei 482/2014 é um criticismo moderado, não há uma crítica explícita às atividades mercadológicas, mas há no texto da lei a previsão de instrumentos a serem usados para limitar os ganhos privados. Mais uma vez percebe-se a falta da contextualização da realidade de Florianópolis que o plano propõem-se a melhorar, o que o conteúdo da lei aparenta é que o novo plano foi motivado pela obrigatoriedade do Estatuto da Cidade e não porque a atualização dos parâmetros urbanísticos era realmente necessária. Este vazio de contextualização parece indicar o Estado como agente de manutenção da ordem mercadológica vigente no município.

11. Referencial político- filosófico:

- Qual o papel que o Estado parece ter na política: forte e intervencionista, regulador, neoliberal? Há alguma crítica à ordem capitalista?

O Plano Diretor de Florianópolis apresenta o Estado com uma figura híbrida, ora com uma figura neoliberal que atua em parceria ao capital imobiliário, como nas Operações Urbanas Consorciadas, em que os projetos

urbanísticos de requalificação estão reduzidos às áreas valorizadas pelo mercado, ora com característica social-democrata em que há uma aceitação do modelo capitalista, mas com utilização de recursos para a mitigar os efeitos negativos desse sistema. Após o Estatuto da Cidade, a lei do plano diretor passou a abrigar instrumentos de controle dos ganhos privados e de garantia da participação popular, mesmo que muitos deles fiquem apenas no discurso.

Os onze critérios, que compõe as peças do caleidoscópio da legislação, e as perguntas deles decorrentes, conduziram a uma leitura mais atenta da lei e permitiram, juntamente com a análise de contexto de feitura da norma, maior compreensão da intencionalidade do poder municipal quanto ao planejamento do espaço urbano. A leitura crítica também destacou a complexidade de análise de uma política pública recente, marcada por tantas intercorrências judiciais no momento de sua vigência, e que ainda hoje não está completamente encerrada.

Considerações finais

O planejamento urbano em sociedades capitalistas opera em uma realidade de desigualdade de poder econômico e político. Ele pode ser recurso para a garantia da continuidade da ordem vigente ou para a mitigação dessas diferenças. A Lei 482/2014 que, ao ter seu processo de elaboração judicializado, passou a ser um exemplo representativo de como o embate de forças entre as camadas econômicas e políticas, em um contexto desigual, expressa-se por meio da manipulação das normas pelos mais poderosos.

O contexto inicial de elaboração do plano já deixou claro qual seria o caráter do processo completo: uma obediência parcial da lei pelo próprio Município. O constante desrespeito à determinação do Estatuto da Cidade de que a participação popular deve estar presente em todas as etapas do ciclo da lei (discussão, elaboração, aprovação, implementação e monitoramento) é combinado ao atendimento do prazo para início da discussão, à presença dos instrumentos da política urbana inaugurados pelo Estatuto e ao conceito de função social da propriedade.

A aparência de legalidade dadas às audiências, que não atenderam ao preceito participativo, foi exposta na etapa de judicialização. Esta etapa também tornou clara a dissonância de entendimento entre os poderes e, mais especificamente, o despreparo do Judiciário sobre o entendimento das questões urbanas. Houve, no julgamento dos juristas, uma priorização da análise da questão das competências de cada ente a despeito da obrigatoriedade da participação popular contida na Lei Federal do Estatuto da Cidade. O caso do Plano Diretor de Florianópolis explicitou que o Estatuto da Cidade tem um caráter mais de recomendação do que de obrigação. Ainda que a União tenha competência concorrente com municípios estados para legislar sobre meio ambiente definido em lei, e a autonomia municipal tenha sido limitada no Estatuto da Cidade, há o entendimento do Judiciário sobre a preponderância da competência municipal. Assim, apesar de escrito em lei federal, a participação popular não foi garantida pelos órgãos do Judiciário Federal e a autonomia municipal parece ilimitada.

A judicialização da LC 482/2014 abre um precedente legal: o entendimento de que o governo federal não tem o dever de orientar e fiscalizar o poder municipal no sentido de fazer cumprir a lei do Estatuto da Cidade. No entendimento do Supremo Tribunal de Justiça o dever federal é de elaborar diretrizes e leis de normatização e não fiscalizar a implementação da norma, cabendo esta ação unicamente ao Executivo e Legislativo municipais, mesmo que a matéria que consta no instrumento do plano diretor possa vir a prejudicar territórios que são de interesse direto da União, como praias e áreas de preservação permanente, características essas tão presentes na Ilha. Esta decisão representa um enfraquecimento à figura jurídica do Estatuto.

A participação popular teve outro obstáculo para se realizar na elaboração do plano diretor. Apesar de haver na lei federal a determinação da participação popular da elaboração até a aplicação do plano, não há a obrigatoriedade de que haja a consideração das questões levantadas em audiência, a ponto de produzir uma mudança na proposta formal da lei, por exemplo. Este fato abre espaço para uma atuação do poder público sem transparência, sem publicização adequada das demandas atendidas e que

utiliza o recurso da promoção de audiências somente para dar uma roupagem de legitimidade à nova lei, como aconteceu em Florianópolis.

O argumento da necessidade de segurança jurídica para o desenvolvimento econômico da cidade, usado pela promotoria municipal, para justificar a legalidade da LC 482/2014 revela a utilização de um recurso ideológico pelo Estado, para distrair a opinião pública das ilegalidades envolvidas na questão a ser julgada. Este é um mecanismo usado pela camada detentora do poder político e econômico para que a ordem vigente permaneça.

As duas revisões pelas quais o plano passou parecem demonstrar que elas são um recurso do poder público municipal para aparentar um aprimoramento da norma, mesmo que não seja o que se percebe após a análise da PLC 1715 e da PLC 1837. A primeira revisão foi necessária porque a reputação da LC 482 estava desgastada após o impasse jurídico; nela houve uma adequação do texto, principalmente no que diz respeito a conflitos entre normativas federais e estaduais, mas não uma transformação estrutural; uma lei “lavada” para parecer uma nova lei. Já na segunda revisão as transformações no texto foram estruturais, inclusive com mudanças importantes no zoneamento que não passaram por discussão em audiência e nem pelo Conselho da Cidade, sob o pretexto da necessidade de retirar entraves, atacar burocracias e gerar quinze mil novos postos de emprego para combater a crise decorrente da emergência sanitária do Covid-19.

A flexibilização das leis é uma das características do Estado neoliberal. Seu papel é o de criar meios que garantam às condições fiscais e sociais favoráveis à valorização do capital e, para isso, o recurso adotado é a construção de legalismos favoráveis aos grupos econômicos, muitas vezes em detrimento às demandas públicas. O argumento utilizado para justificar o planejamento governamental é a eficiência e a eficácia.

No caso do planejamento urbano, o neoliberalismo expressa-se por meio de normas mais “livres”, com menor capacidade de autoaplicação, dependendo de normas posteriores para terem força para prática, o que abre espaço para o aumento dos ganhos do capital nas localizações de seu interesse. Ao mesmo tempo que os artigos referentes aos instrumentos urbanísticos que visam a

justiça social necessitam de regulamentação posterior, os artigos que se referem as parcerias público-privadas são mais detalhados, inclusive com a determinação de quanto tempo o instrumento tem que ser aplicado, como aparece no discurso da Lei do Plano Diretor.

Há aqui um ponto importante a ser destacado: o tempo entre as discussões e o vigorar da lei não é compatível com o tempo das transformações do espaço urbano e, portanto, com as demandas daqueles que nele vivem. O completo ciclo da lei: discussão, elaboração, votação e implementação, não considera a urgência de mudanças defendidas pela população e, como no caso de Florianópolis, é muitas vezes estendido de tal forma que gera uma confusão e um descrédito do poder de transformação da participação dos cidadãos. Além disso, a morosidade pode ser apropriada pelo poder público para mascarar um Plano que não considerou às demandas extensamente levantadas em audiências.

O discurso da Lei Complementar 482/2014, primeira versão da lei aprovada e que está vigente, estudado segundo os critérios metodológicos de Freitas, Steinberger, Fernandes (2013) e Souza (2018), abriu um novo horizonte de análise e, por consequência, de conclusões.

Não há uma exposição clara dos problemas a serem resolvidos por meio da política pública, não há uma exposição do diagnóstico o qual a lei se baseou. A conclusão de que o plano tem como problemática o equilíbrio entre desenvolvimento urbano e proteção cultural e ambiental foi inferido ao analisar as entrelinhas e o contexto de produção do discurso.

Quanto à ligação do plano às leis correlatas há, em sua maioria, uma indicação geral de que a mesma considera as políticas municipais, estaduais e federais sobre o tema urbanístico. Além disso, há a indicação da necessidade da feitura de Planos para complementação do Plano Diretor. Fica claro também que não há uma citação aos planos diretores municipais anteriores e nem a preocupação com a continuação de alguma lei de ordenamento urbano precedente.

A Lei 482/2014 expressa com clareza o objetivo geral norteador da política, as diretrizes e os princípios. As estratégias de ação são compatíveis com o objetivo geral, mas peca em serem mais descritivas do que operativas, necessitando de políticas de apoio para efetivação. A autoaplicabilidade também é um ponto de fraqueza da norma quanto aos novos instrumentos urbanísticos aplicados previstos no Estatuto da Cidade, necessitando de que decreto regulamentar posterior, o que pode nunca se realizar.

Há a priorização de algumas porções do território municipal no Plano, ditos estratégicos, e que deverão ser objeto de planos e projetos setoriais. Neste tópico há especial destaque para o Bairro Centro pois este abriga edificações, monumentos e áreas livres de especial valor histórico para a cidade que são citados nominalmente na política. A abordagem do território na Lei 482, no entanto, tem como característica o zoneamento, em que os usos e funções são destacados e não há a citação do componente social. O Bairro Centro aparece mais que qualquer porção da cidade porque abriga importantes edificações e áreas livres, mas não há um aprofundamento das questões conflituosas presente nesse território, como as desigualdades sociais, político e econômicas que experimentam a sua população. Além das áreas estratégicas, são citadas as demais centralidades existentes, as baías, as áreas ambientais, caracterizadas, como visto para o Bairro Centro, por critérios de usos e função. Não há maior detalhamento do critério técnico e político que motivaram a priorização destas áreas.

Os conflitos sobre a terra urbana aparecem na lei nos artigos referentes às áreas de ocupação em conflito com a legislação ambiental e urbanística, sem uma discussão crítica sobre o assunto, mas sim mais descritiva. O recurso apresentado para o enfrentamento dos conflitos são os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade.

A abordagem espacial e territorial da política abre uma brecha para uma nova abordagem do território que, além de sua função de receptáculo de usos e atividades, também é apresentado como uma constante construção social e histórica. Inovador também é a adoção do índice 1 de edificar sobre o lote particular, para garantia de equilíbrio entre propriedade privada e propriedade

pública. Os instrumentos urbanísticos adotados do Estatuto também são inovadores e abrem um espaço, pelo menos, de discussão sobre a função social da propriedade urbana e da cidade. Apesar desses avanços, o espaço urbano, na Lei 482/2014, é caracterizado mais por suas estruturas espaciais e físicas do que pelo seu componente social. A norma cita que a cidade é uma construção social constante, mas não há nela uma indicação clara de como o componente social foi considerado, seja na fase de diagnóstico seja na fase de elaboração dela. A análise de como o território aparece na lei ficou reduzida ao critério de zoneamento funcionalista. Apesar de o Plano Diretor ser a lei de ordenação do espaço da cidade para melhoria da qualidade de vida das pessoas o componente social do território não aparece como ingrediente crucial.

A metodologia desenvolvida por Souza (2018) foi utilizada de forma combinada à metodologia anterior para dotar a análise de critérios adicionais de investigação.

A *ideia-força central* do Plano é o desenvolvimento urbano com sustentabilidade ecológica e pleno desenvolvimento das funções sociais, isso fica claro por meio dos princípios norteadores da política e também pelo histórico analisado do planejamento urbano realizado pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis.

A Lei Complementar 482/2014 não é voltada estritamente para o planejamento físico-territorial, engloba, ainda que superficialmente, a dimensão social. Apesar de não ter referência à desigualdade social de forma explícita, por exemplo, há a contemplação aos desafios sociais nos artigos que discorrem sobre as estratégias de habitação social, o acesso à um meio ambiente saudável a todos, etc. Artigos esses inspirados nos preceitos do Estatuto da Cidade. É importante destacar, todavia, que falta no discurso da lei a análise do conflito do uso do solo presente em Florianópolis, indicando, assim, a falta de um estudo aprofundado que deveria preceder o planejamento.

Há algumas conclusões que se repetem nas duas metodologias, como é o caso do tópico *permeabilidade em face da realidade*, que evidenciou mais uma vez que não há clareza no texto se a lei baseou-se em um diagnóstico

urbano com rigor científico, apesar de que o discurso apresenta a relação entre a realidade urbana e a norma.

O critério *o grau de abertura para a participação popular* confirmou que, apesar de o assunto participação estar contemplado no texto da política, não há nenhuma indicação de que as demandas foram atendidas na elaboração da lei, o que configura uma pseudo-participação, ou seja, a participação não tem real poder decisório.

A atitude em face ao mercado da Lei não é a de um enfrentamento direto e nem uma postura claramente mercadológica. No texto fica claro a escolha pela abstenção do posicionamento crítico a respeito dos conflitos de terras e dos vultuosos ganhos econômicos do mercado imobiliário em Florianópolis, o que por si só já é um dado. No capítulo referente às Operações Urbanas Consorciadas (OUC) o poder municipal assume o papel de coordenação e incentivo das transformações urbanas em porções estratégicas do território e define que as operações devem ter início em dois anos à aprovação do Plano. Apesar disso, o discurso do plano prevê a adoção de instrumentos urbanísticos que visem disciplinar os ganhos privados indiscriminados, sem, todavia, uma determinação de prazo para isso se realizar e ainda necessitando de decretos regulamentares para a aplicação deles. Vemos, assim, que o poder público assume um papel híbrido de incentivador/limitador dos ganhos imobiliários, atuando com mais rigor ou não de acordo com a conveniência.

Este trabalho pretendeu apontar contribuições no entendimento da complexidade do tema Legislação Urbana, por isso foi apelidado de Caleidoscópio da Legislação. Apesar do estudo ter como núcleo de análise o tripé composto por Estado, espaço e política pública, há o entendimento de que a questão urbana engloba questões abrangentes, como o panorama do planejamento em escala mundial e seu reatamento no cenário nacional e local, a evolução histórica da ocupação urbana do município e suas alterações de função, os agentes-atores que atuaram e atuam no espaço, o recurso de planejamento aplicado ao longo do tempo sobre o território que configura a

cidade como ela é hoje, uma colcha de retalhos de tempos e técnicas diferentes.

Não há como ignorar que a relação entre legalismo e espaço urbano, entre norma e empiria, é muito mais complexo do que o exposto aqui, mas a análise do Plano Diretor de Florianópolis de 2014 lembrou que a terra urbana possui um potencial político e que a norma que pretende ordená-la é produto da atuação de diversos atores e do embate de força entre eles. Por essa razão, é necessário a construção de legalismos que sejam fruto de um planejamento crítico, que reflita a complexidade do caleidoscópio urbano, a multiplicidade de perspectivas, limitações, possibilidades entre escalas temporais, espaciais, de governo, de participação, um planejamento que realmente provoque uma mudança espacial-social profunda na prática e não somente no discurso. Por fim, o caso de Florianópolis destacou as contradições e conflitos existentes na sociedade, e por essa razão, tem um poder potencializador de transformação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMANDOZ, Arturo. *Modernización urbanística em América Latina Luminarias extranjeras y cambios disciplinares, 1900-1960*. In. Iberoamerica VII, 27, 2007.

_____. *Despegues sin madurez. Urbanización, industrialización y desarrollo en La Latinoamérica del siglo XX*. In Revista Eure. Vol. XXXIV, nº102, p. 61-76, Santiago do Chile, agosto 2008.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único – Desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

ALFOSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. In. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 1, n.1, p. 33-49, jul./dez. 2015 Disponível em: <https://fmp.edu.br/wp-content/uploads/2018/03/anais-do-i-seminario-nacional.pdf#page=269>

BOLLAFI, Gabriel. Habitação e urbanismo. *O problema e o falso problema*. Simpósio sobre Habitação Popular In. 27 Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Belo Horizonte. Julho, 1975

BORTOLUZZI, Silvia Delpizzo. *Caracterização das funções e padrões de uso e ocupação do solo no centro de Florianópolis (SC)*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Florianópolis, 2004.

BRAGA, Paula Marques. *Intervenções Urbanas em Áreas Centrais Históricas: Paisagens Particulares versus a Banalização da Paisagem- Condições entre a preservação do patrimônio cultural e a promoção do turismo em intervenções realizadas no centro histórico de Salvador e no Bairro do Recife*. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Carlos, 2013.

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

CAMPOS, Édson Telê. *A gestão territorial urbana no município de Florianópolis: uma abordagem sobre a expansão imobiliária e seus impactos ambientais*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. Florianópolis, 2004.

CARRIÓN, F. *La investigación urbana em América Latina*. In: Nueva Sociedad (114). P. 113-123. Buenos Aires, 1991.

CARLOS, Ana Fani Alessandri Carlos; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão, Orgs. *A Produção do Espaço Urbano- Agentes, processos, escalas e desafios*. São Paulo: Editora Contexto, 2011.

CASTELLS, Manuel; VELEZ, Patricio (Eds). *Imperialismo y Urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili, 1971.

COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Buno. *Institucionalidade e governança na trajetória recente da política urbana brasileira: legislação e governança urbanas*. In. COSTA, Marco Aurélio (org.). *o Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016.

P. 110-128 Disponível em:
<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9159/1/Institucionalidade%20e%20governan%c3%a7a.pdf>. Acesso em 10 de fev. 2020.

CORADINI, Lisabete. *Redes de sociabilidade e apropriação do espaço em uma área central de Florianópolis*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Florianópolis, 1992.

CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro; VAINER, Carlos. *Grandes Projetos Urbanos-Olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira*. Porto Alegre: Editora +4, 2013.

CRAVO, Leandro José de Almeida; ROSSETTO, Adriana Marques; STORCH, Adriana Carvalho da Silva. *Florianópolis: os planos diretores aprovados entre 1955 e 2014*. In. Anais do COBRAC. Florianópolis, 2016.

D'ARC, Heléne Riviére; MEMOLI, Maurizio. *Intervenções Urbanas na América Latina-Viver no centro das cidades*. São Paulo: Editora SENAC, 2012.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo- Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004.

DELFINO, Deisiane dos Santos; SPANIOL, Ênio Luiz; RAMOS, Ivoneti da Silva Ramos; BUGLIONE, Samantha. *O processo de urbanização do Distrito Sede de Florianópolis/SC: Um estudo a partir das inserções sociais*.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Ed. Globo, 2001.

FERNANDES, Edésio. *Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil*. In. Revista da Faculdade de Direito do Alto Paraná. p. 12-33. 2010.

FELDMAN, Sarah. *Entre o regional e o metropolitano: pensamento urbanístico e metrópole no Brasil da década de 1950*. In. Revista USP Dossiê Metrôpoles 102.

FILHO, Nestor Goulart Reis. *O Brasil Urbano na Constituição*. In. Folha de São Paulo A14 Caderno Cidades. São Paulo, 1987.

FLORIANÓPOLIS. *Lei Orgânica do Município de Florianópolis/SC*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-florianopolis-sc>. Acesso em: 04/08/2018

_____. *Lei Municipal 1224/74*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/codigo-de-posturas-florianopolis-sc>. Acesso em: 04/08/2018

_____. *Lei Municipal 1949/1977*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/1977/149/1494/lei-ordinaria-n-1494-1977-cria-o-instituto-de-planejamento-urbano-de-florianopolis-e-das-outras-providencias>. Acesso em: 04/08/2018

_____. *Lei Municipal 001/1997*. Disponível em: sistemas.sc.gov.br/cmfpesquisa/docs/1997/lcpmf/plano_diretor_distrito_sede.doc. Acesso em 02/06/2016. FLORIANÓPOLIS (2014) Lei complementar N.482, de 17 de

janeiro de 2014. Disponível em:
http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/04_02_2014_12.01.39.ae8afdb369c91e13ca6efcc14b25e055.pdf . Acesso em: 04/08/2018

_____. *Lei complementar N.482/2014.* Disponível em:
http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/04_02_2014_12.01.39.ae8afdb369c91e13ca6efcc14b25e055.pdf Acesso em: 06/08/2018

_____. *Lei Complementar 060/2000.* Disponível em:
http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/07_03_2016_10.59.11.15cb00bd9a43e0d8f9e26413d531daad.pdf Acesso em: 06/08/2018

_____. Decreto N.11578/2013. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2013/1158/11578/decreto-n-11578-2013-reconstitui-e-regulamenta-o-nucleo-gestor-do-plano-diretor-de-florianopolis-e-da-outras-providencias?q=n%C3%BAcleo+gestor>. Acesso em: 20/04/2020

_____. Decreto N.12217. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2013/1222/12217/decreto-n-12217-2013-revoga-o-decreto-n-11578-de-16-de-maio-de-2013-que-reconstituiu-e-regulamentou-o-nucleo-gestor-do-plano-diretor-de-florianopolis-e-deu-outras-providencias?q=n%C3%BAcleo+gestor>. Acesso em: 20/04/2020

_____. Decreto N.4471. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2007/477/4771/decreto-n-4771-2007-nomeia-os-membros-titulares-e-suplentes-do-nucleo-gestor-do-plano-diretor-participativo-de-florianopolis-2007>. Acesso em: 20/04/2020

_____. Decreto N.4215. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2006/421/4215/decreto-n-4215-2006-cria-o-grupo-executivo-do-plano-diretor-participativo-de-florianopolis-2006-e-indica-seus-componentes>. Acesso em: 20/04/2020

_____. Decreto N.15120/2015. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2015/1512/15120/decreto-n-15120-2015-institui-o-conselho-da-cidade-no-municipio-de-florianopolis-e-da-outras-providencias?q=n%FAcleo%20gestor>. Acesso em: 20/04/2020

_____. Decreto N.18279/2018. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2018/1827/18279/decreto-n-18279-2018-institui-o-conselho-da-cidade-no-municipio-de-florianopolis-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20/04/2020

_____. Decreto N.15391/2015. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2015/1539/15391/decreto-n-15391-2015-nomeia-membros-titulares-e-suplentes-para-comporem-o-conselho-municipal-da-cidade-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20/04/2020

_____. Decreto N.12925/2014. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2014/1292/12925/decreto-n-12925-2014-regulamenta-o-plano-diretor-instituido-pela-lei-complementar-n-482-de-2014>. Acesso em: 20/04/2020

_____. Decreto N.16925/2014. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2016/1620/16205/decreto-n-16205-2016-revoga-decreto-n-12925-de-2014>. Acesso em: 20/04/2020

_____. Decreto N.9414/2011 Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2011/942/9414/decreto-n-9414-2011-nomeia-os-membros-titulares-e-suplentes-do-nucleo-gestor-do-plano-diretor-participativo-de-florianopolis-2011?q=n%FAcleo%20gestor>. Acesso em: 20/04/2020

_____. Decreto N.9377/2011. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2011/938/9377/decreto-n-9377-2011-constitui-comissao-especial-para-coordenacao-acompanhamento-e-encaminhamento-do-anteprojeto-do-plano-diretor-participativo-sustentavel-de-florianopolis?q=n%FAcleo%20gestor>. Acesso em: 20/04/2020

FONTES, Mariana Levy Piza. *Planos diretores no Brasil: um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Pós Graduação em Direito do Estado. São Paulo, 2010.

FREITAS, STEINBERGER, FERNANDES. *Parâmetros analíticos dos discursos de políticas públicas*. In. Território, Estado e políticas públicas espaciais. Marília Steinberger (org). Brasília, DF, 2013, p. 89-111.

GASPARINI, Diogenes. *Aspectos jurídicos do Plano Diretor*. In. Revista do Curso de Direito. V.1, n.1, 2004, p. 91-125

GOMES, Marco AurélioA. De Filgueiras; ESPINOZA, José Carlos Hupaya. *Olhares cruzados: visões do urbanismo moderno na América do Sul*. In. Urbanismo na América do Sul, circulação de ideias e constituição do campo, 1920-1960. Marco Aurélio (org). Salvador, BA. UFBA, 2009, p. 13-40.

GORELIK, Adrian. *A produção da cidade latino-americana*. Fernanda Arêas Peixoto (tradução). In Tempo Social. Revista de Sociologia da USP, Vol. 17, No. 1, junho 2005, p. 111-133.

GUTIÉRREZ, R. *Arquitectura y Urbanismo em Iberoamérica*. Madrid: Ediciones Cátedra, Manuales Arte Cátedra, Director de La colección Vonet Correa, 1983.

HAGINO, Cora Hisae. *O direito à cidade e à participação: um estudo de caso do Plano Diretor de Manaus, Amazonas*. In. Confluências, vol. 13, n.2, novembro, 2012, p.75-98.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. *Condição Pós- Moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 2017.

IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Ed. Civilização Brasileira, 1971.

JAKUBOSKI, Adriéli Pelizzar; ROUBER, Elton Antonio; CABRAL, Francisco Leite. *Estatuto da Cidade e o Plano Diretor: o que são e para que servem*. Disponível em: <http://www.site.ajes.edu.br/congresso/arquivos/20141112225617.pdf>

JR, Luiz de Pinedo Quinto. *Nova legislação urbana e os velhos fantasmas*. In. Estudos Avançados, Vol 17 no.47. São Paulo Jan/Apr.2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340142003000100011&script=sci_arttext&tln g=pt

KOWARICK, Lucio. *A Espoliação urbana - Rio de Janeiro*: Paz e Terra, 1979.

- LEFEBVRE, Henri. *Espaço e Política. O direito à cidade II*. Editora UFMG, 2016.
- LENZI, Maria Helena Das imagens à ausência. *Das imagens, a ausência: um estudo geográfico sobre a ilusão do tempo nas imagens de Florianópolis*. Florianópolis, 2010. Dissertação (mestrado). Geografia – UFSC.
- MUÑOZ, Francesc. *Urbanización- Paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona: Gustavo Gill, 2008.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2014.
- MUÑOZ, Francesc. *Urbanización- Paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona: Gustavo Gill, 2008.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista, O ornitorrinco*. São Paulo: Editora Boitempo, 2013. 1. ed, 4 reimpr.
- ORELLANA, Rodrigo Castro. *Banoptismo, biopolítica e espacio Re-flexivo*. In: *Planos de [Inter]Sección: materiales para um diálogo entre Filosofía y Arquitectura*. Lampreave, 2011.
- OSORIO, Letícia Marques. *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- PEREIRA, Elson Manoel. *Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores*. In: *Geosul*, v.25, n.49, p. 103-121, Florianópolis, jan/jun 2010.
- _____. *Gestão do Espaço Urbano: Um estudo de caso das áreas central e continental da cidade de Florianópolis*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. Florianópolis, 1992.
- PIQUET, Roselia Perisse e RIBEIRO, Ana Clara Torres. *O ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil* In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, V.10, No. 1, maio de 2008.
- PIMENTA, Margareth de Castro Afeche. *Florianópolis – Do outro lado do espelho*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2005.
- PRADILLA, Emilio. *La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación em America Latina*. In: *Anais do Seminário Neoliberal na América Latina: desafios teóricos e políticos*.
- QUIJANO, A. *Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina*. In: *Estudos Avançados*, 19 (55), Dossiê América Latina, 2005.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática- promessas e desafios d Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.
- RIZZO, Paulo Marcos Borges. *Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia- Caso de Florianópolis -1950 a 1990*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Florianópolis, 1993.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares- A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.

SABOYA, Renato. *Urbanidades. PD Florianópolis: crônica de uma morte anunciada*. 2010. Disponível em: <http://urbanidades.arq.br/2010/04/pd-florianopolis-cronica-de-umamorte-anunciada/>. Acesso em: 10/03/ 2020.

SARLO, Beatriz *A cidade vista. Mercadorias e cultura urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

SAMPAIO, Juliana Búriço. *Florianópolis no processo de elaboração de seu Plano Diretor Participativo, entre 2006 e 2014: Um território em disputa*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Florianópolis, 2016.

SANTOS, Milton. *O Centro da Cidade de Salvador*. São Paulo: Edusp, 2012.

_____. *O Espaço do Cidadão*. São Paulo: Edusp, 2014.

_____. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Edusp, 2013.

SANTOS, Samuel Steiner dos. *Entre transformações e permanências: Os institutos de planejamento urbano de Florianópolis e Joinville*. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Florianópolis, 2015.

SIQUEIRA, Marina Toneli. *Entre a prática e o discurso: a formação de espaços simbólicos na Florianópolis contemporânea*. São Paulo, 2008. Dissertação (mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP

SOUSA, Jéssica Pinto de. *O Plano Diretor de 1952-1955 e as repercussões na estruturação urbana de Florianópolis*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. Florianópolis, 2010.

SOUZA, Eduardo Leite. *A periferização dos empreendimentos do programa minha casa minha vida e suas consequências na dinâmica socioespacial e na mobilidade urbana da área conurbada de Florianópolis*. Florianópolis, 2016. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. São Paulo: Editora Bertrand Brasil, 2018.

STEINBERGER, Marília (Org.) *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Editora Ler, 2013.

SUGAI, Maria Inês. *Segregação silenciosa: Investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conurbada de Florianópolis*. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2002.

TEIXEIRA, Luiz Eduardo Fontoura. *Espaços públicos da orla marítima do centro histórico de Florianópolis : o lugar do mercado*. Florianópolis, 2002. 95 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Disponível em: <<http://www.tede.ufsc.br/teses/PGCN0198.pdf>

ULTRAMARI, Clóvis; REZENDE, Denis Alcides. *Mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira*. In. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n.111, p.19-28, Jul/Dez, 2006.

VARGAS, Heliana Comin; CASTILHO, Ana Luiza Howard de (Orgs.). *Intervenções em Centros Urbanos: Objetivos, Estratégias e Resultados*. São Paulo: Manole, 2009.

VEIGA, Eliana Veras da. *Florianópolis- Memória Urbana*. Editora da UFSC, 1993.

VAZ, Nelson Popini. *Reorganização da área central de Florianópolis: o espaço público do ritual*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Florianópolis, 1990.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Fapesp, 1998.

_____. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/> acesso em 05/11/2017

<https://cidades.ibge.gov.br/> acesso em 05/11/2017

WOLFF, Edson Avila. *As bases de um planejamento urbano participativo em Florianópolis: os últimos anos de elaboração do Plano Diretor do Distrito Sede de 1997*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. Florianópolis, 2015.