

Notas Sobre Planos Diretores, Estatuto da Cidade e um Exemplo Prático de Divergência Urbana em Florianópolis-SC, Brasil

Prof. Dr. Carlos Loch ¹
Antonio Guarda ²
Larissa Carvalho Trindade ³
Leandro Dilnei Viana Soares ⁴
Yuzi Zanardo ⁵

UFSC - Depto. de Engenharia Civil
88040-900 Florianópolis SC
¹ loch@pq.cnpq.br
² atguarda@gmail.com
³ larissacarvalhotrindade@gmail.com
⁴ eng.soares@yahoo.com.br
⁵ yuzi@itajai.sc.gov.br

Resumo: O processo acelerado de urbanização constatado no Brasil nas última décadas tem gerado diversos problemas para os quais as administrações públicas não tem dado devida importância, assumindo um papel conivente com a forma desordenada e mal planejada que ele ocorre. Neste artigo é apresentada uma breve história do planejamento, assim como dos Planos Diretores. Destacam-se a importância e a necessidade do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, como instrumentos de planejamento do uso e ocupação racional do território. Também é abordado o papel da participação popular no processo de tomada de decisões. Para exemplificar essa problemática, é apresentado brevemente o caso do distrito do Campeche, em Florianópolis-SC, caracterizado por divergências entre a comunidade e o órgão de planejamento municipal.

Palavras chaves: Plano Diretor, Estatuto da Cidade, Processo Participativo

Abstract: The accelerated urbanization process verified in Brazil in the last decades has produced several problems to which the public administrations haven't given the necessary importance, conniving with the disordered and bad planned way that it occurs. This paper presents a brief history of planning as well of the Master Plans. It is highlighted the importance and the necessity of the Brazilian City Statute and of the Master Plan as tools for land use and rational occupation of the territory planning. With the intent to exemplify these circumstances it is briefly presented the case of the Campeche's district, in Florianópolis-SC, Brazil, which is characterized by divergences between the community and the municipal planning agency.

Keywords: Master Plan, City Statute, Participative Process

1 Introdução

Nas últimas décadas, o Brasil se transformou de um país agrário em um país urbano, através de um processo acelerado impulsionado pelo êxodo rural. A falta de infra-estrutura e de planejamento adequado é visível na maioria dos municípios brasileiros; sem ter um lugar específico para morar e sem alternativas, os novos habitantes urbanos são forçados a ocupar espaços desordenados, nas periferias das cidades, constituindo loteamentos irregulares, muitas vezes em locais de risco. Entretanto, nos últimos anos, o Brasil vem passando por um momento único na história do planejamento urbano, dado pela aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) que fortalece a elaboração e a aplicação dos Planos Diretores municipais (Saboya, 2007).

A Constituição Federal de 1988 considera o Plano Diretor como o “*instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*” (CF, par. 1º., art. 182). De acordo com o artigo 40 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser aprovado por lei municipal, englobando a totalidade do território municipal e sendo revisto no máximo a cada 10 anos.

Além disso, os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade trazem algumas mudanças no que diz respeito à forma como os planos são elaborados, principalmente no que concerne à participação da sociedade no processo. Essa nova forma de gestão, mais democrática e agora amparada por lei, traz inúmeros benefícios para o processo de planejamento, mas também traz dificuldades para um corpo técnico que não foi preparado para trabalhar em conjunto com a população (Saboya, 2007).

2 História dos Planos Diretores

Quando se fala em Plano Diretor, associa-se inconscientemente à organização urbana de um local, dada através do planejamento urbano. Conforme E-Civil (2007), provavelmente a humanidade já lidava com tentativas de organizar o meio urbano a 3500 a.C. O grego Hippodamus é apontado por muitos historiadores como pai do planejamento urbano, devido as suas teorias sobre o uso adequado da terra e sobre a melhor localização de vias e de construções nas cidades de Mileto e Pireu. A criação do zoneamento urbano é creditada, muitas vezes, aos muçulmanos, que antigamente já definiam em suas cidades zonas específicas para estabelecimentos comerciais, residências e cultos religiosos. A Civilização do Vale do Indo (2600 a.C.) possuía igualmente um senso de planejamento urbano, revelado através de escavações arqueológicas que demonstraram que houve um planejamento para que as pequenas vilas se tornassem grandes cidades.

Pode-se perceber o planejamento urbano nas cidades antigas observando a disposição organizada dos prédios públicos, monumentos e templos religiosos, referentes a cada período histórico. Estas cidades criavam áreas específicas para recreação, comércio, encontros sociais e civis e, com a intenção de se protegerem contra inimigos, eram cercadas por muralhas. Durante o Renascimento, período de grande desenvolvimento artístico da humanidade, muitos artistas como Leonardo da Vinci e Michelangelo realizaram desenhos urbanísticos com o intuito de embelezar as cidades. No século XVIII, Haussmann planejou as grandes avenidas e praças de Paris, que até hoje são responsáveis pelo reconhecimento da cidade como uma das mais belas do mundo.

Nos séculos XVIII e XIX, com a Revolução Industrial, muitas cidades européias e americanas sofreram um crescimento desordenado, frente à demanda das indústrias por mão de obra e a conseqüente vinda de pessoas da área rural. Estas cidades se tornaram superlotadas e insalubres, fazendo com que os reformistas sociais passassem a exigir do governo melhorias nas condições de vida da população. Foi sugerida a criação de zoneamentos, separando zonas industriais, comerciais e residenciais, mas, em função do crescimento ser muito dinâmico, as medidas adotadas não foram suficientes para dar os resultados esperados.

Em 1893, na Feira Mundial de Chicago, Planejadores Urbanos tentaram propagar a imagem de uma cidade ideal, possuidora de grandes avenidas, estruturas públicas e muita área verde, entre outros aspectos, dando início ao movimento *City Beautiful* nos Estados Unidos. No início do século passando, muitas cidades norte-americanas introduziram comissões de planejamento urbano e leis de zoneamento, destacando-se o Plano Burhan, responsável pela revitalização de parte de Chicago.

O movimento modernista, formalizado na Carta de Atenas, entendia o planejamento urbano como uma atividade eminentemente técnica e, portanto, detentora da neutralidade política inerente ao trabalho científico.

A visão de futuro dos urbanistas chamados modernistas, na maioria das vezes é materializada por um desenho da cidade imaginada. Perspectivas monumentais são apresentadas como uma maneira de contrapor à cidade existente - plena de problemas -, uma cidade ideal, livre de qualquer entrave (PEREIRA, 2000).

Nesse contexto, de acordo com Lecoin (1993), a elaboração de Planos Diretores pode ser dividida mundialmente em três períodos. O primeiro, do final do século XIX à primeira metade do século XX, foi

caracterizado por planos concebidos por urbanistas que gravaram seus nomes nos planos, em um período no qual o crescimento urbano ainda era mais moderado. Nessa época, tem-se no Brasil a atuação de Agache e seu plano pioneiro para o Rio de Janeiro (1928).

O segundo período, dos anos 50 a 70, foi marcado pelo forte crescimento demográfico e grande aumento do número de planos elaborados, considerados como “o *passaporte indispensável para a modernidade e o século XXI*”. Já o terceiro período, entre os anos 80 e 90, foi caracterizado pela globalização econômica, pelos avanços científicos e pela crescente preocupação com as questões ambientais. Os Planos Diretores passaram a ser menos numerosos que no período anterior, mas incorporaram novas preocupações e temáticas. Também nessa etapa, os planos se aproximaram em linguagem e meios da população, retratando a dinâmica urbana.

3 A Importância do Estatuto da Cidade e a Fragilidade dos Planos Diretores

As diretrizes dos capítulos da Constituição Brasileira de 1988 referentes à Política Urbana são regulamentadas através da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Entre os preceitos básicos do Estatuto, está a atribuição aos municípios da implementação de planos diretores participativos para as suas cidades, definindo uma série de instrumentos urbanísticos que têm no combate à especulação imobiliária e na regularização fundiária dos imóveis urbanos seus principais objetivos.

Tal legislação vem atender a um antigo reclamo social por uma gestão mais democrática do espaço urbano, como expressão da organização social e, ainda, prover instrumentos ao exercício da democracia participativa. Uma das diretrizes estabelecidas é a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir - mais do que normatizar - as formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas [...] (Rolnik, 2001).

Ainda segundo Rolnik (2001), o Estatuto da Cidade não se trata apenas na regulamentação de um conjunto de instrumentos. Para ela, esta é a primeira vez no Brasil que se tem “*uma regulação federal para a política urbana que se pratica no país, definindo uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam*”.

Citados no artigo primeiro e também no artigo 18 da Constituição de 1988, os municípios passaram a ser expressamente mencionados como entes federativos. Em termos práticos, esse fato teve a importância de garantir a independência administrativa, legislativa e financeira aos municípios em relação a qualquer autoridade estadual ou federal, aumentando conseqüentemente, a responsabilidade dos mesmos. Considerado audacioso, o Estatuto da Cidade apresenta como grande novidade a criação de ferramentas que possibilitam uma intervenção mais abrangente e efetiva do Poder Público no planejamento e desenvolvimento urbano. A terra passa então a cumprir sua função social, de acordo com os princípios e instrumentos regulamentados, eleitos e mapeados no Plano Diretor, que é o instrumento básico da política urbana municipal.

Obrigatoriamente participativo, o Plano Diretor deve ser elaborado pelas prefeituras em conjunto com vereadores e representantes da sociedade, por meio de conselhos gestores, traçando as diretrizes para áreas básicas, como ocupação do solo, habitação, ambiente e prioridades de investimentos econômicos e sociais. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo os princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade.

É neste ponto que reside a primeira fragilidade identificada nos Planos Diretores. Uma vez que não estabelecidos e bem definidos os parâmetros de elaboração dos mesmos, através de mapeamentos bem fundamentados, considerações que contemplem a todos e a direta participação e fiscalização de todos os agentes envolvidos podem ter seus objetivos gravemente comprometidos.

Quanto ao perfil democrático do Estatuto, este beneficia também ao Poder Público, pois permite ao administrador que planeje a sua cidade de modo a implementar políticas urbanas, com a fonte de recursos advindos dos próprios instrumentos, como é o IPTU progressivo, a licitação para edificação, a outorga onerosa do direito de construir e nos Consórcios Imobiliários. O administrador público fica, porém, com os encargos de implementar uma política urbana, através dos instrumentos que a lei oferece e, ao mesmo tempo, com toda a receita oriunda destes vinculada ao desenvolvimento da política urbana.

Um outro fator inovador previsto no Estatuto é a Gestão Democrática da Cidade. Ele não somente permite como também incentiva a participação da sociedade civil organizada em todo o processo legislativo relativo à nova política urbana incluindo a participação na gestão orçamentária do município, bem como a iniciativa de leis quanto a planos e projetos urbanos.

Assim, mais do que um documento técnico, normalmente misterioso e genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano deverá ser encarado como um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território.

O desafio lançado pelo Estatuto incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento de nossa democracia: a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios. Audiências públicas, plebiscitos, referendos, além da obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos são assim mencionados como instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir, diretamente, os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção sobre o território. É neste ponto que reside a segunda fragilidade identificada nos Planos Diretores. Uma vez que se as leis aprovadas não forem fiscalizadas e geridas pela sociedade civil organizada, pode-se fazer com que a implementação do proposto e estabelecido nunca saia como ideal planejado.

Para Rolnik (2001), é dever e direito dos cidadãos “*exigir que seus governantes encarem o desafio de intervir, concretamente, sobre o território, na perspectiva de construir cidades mais justas e belas*”. Assim, a função social da propriedade deve ter um elo com os interesses sociais de melhor qualidade de vida da população, desenvolvendo o ambiente social e possibilitando uma política urbana comprometida e calcada em bases sólidas.

4 Necessidade de Planos Diretores

Diante do crescimento caótico das nossas cidades, o Plano Diretor tem um importante papel de plano urbanístico, dotando a municipalidade de uma poderosa ferramenta para estruturação espacial do solo urbano, com orientação racional para uso e ocupação do território municipal.

O Plano Diretor deve ser constituído como um instrumento ordenador e disciplinador do desenvolvimento e expansão das cidades, visando à eficiência das ações políticas, estruturação sistemática da configuração física com o uso dos espaços planejados harmoniosamente em relação à cidade como um todo, regular a implantação de equipamentos comunitários, planejar o sistema viário de acordo com a demanda atual e futura, proporcionar melhores condições de moradia, trabalho, circulação, lazer e acesso aos serviços públicos, a todos seus habitantes.

Para Brasil (2004), o Estatuto da Cidade delegou ao Plano Diretor a função de definir as condições a que a propriedade deve conformar-se, para que cumpra a função social. É um princípio estabelecido na Constituição Federal, art. 182: *a propriedade urbana cumpre sua função quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

Para Galil (2005) o Plano Diretor constitui tarefa fundamental do direito urbanístico, caracterizando-se como condição prévia para própria legitimidade da política urbana. Ao Plano Diretor é reservada a definição da função social da propriedade e a delimitação de áreas subutilizadas (art. 182, § 2º e 4º). A definição dos requisitos mínimos pelo Plano Diretor é essencial para aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto das Cidades, como em seu art. 5º que estabelece o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios:

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano na edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Em sua concepção, não é pré-estabelecido ao Plano Diretor uma validade, uma vida útil para suas diretrizes, sendo também independente da administração municipal que o criou, não necessitando de uma revisão ou estabelecimento de outro plano devido à mudança dos gestores. A sociedade organizada tem que chamar para si a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar as mudanças no plano em benefício de grupos econômicos ou de uma minoria favorecida e insistir na aplicação das diretrizes definidas nos Planos Diretores, para que o mesmo tenha função efetiva no planejamento. É imprescindível para o município, conhecer sua estrutura fundiária e suas tendências de desenvolvimento, sendo que o Cadastro Técnico Multifinalitário é de fundamental relevância como sistema de informações para fundamentação dos Planos Diretores.

A revisão dos Planos Diretores deve ser realizada sempre quando constatada a necessidade de incorporar uma situação nova não contemplada ou de atualizar diretrizes para que essas se tornem mais coerentes com a realidade e a demanda da cidade. Toda mudança no plano tem que visar obrigatoriamente o interesse público, sendo vital a participação e o esclarecimento da comunidade no processo de planejamento, buscando a integração dos habitantes com as propostas e a contribuição consciente destes na aplicação dos planos.

5 Processo Participativo

De acordo com o Estatuto da Cidade, os processos de elaboração e de implementação do Plano Diretor devem ser amparados pela realização de audiências públicas, das quais devem participar a população e associações representantes de diferentes setores da comunidade (art. 40, § 4º, inciso I). Conforme Brasil (2004), essa prática representa uma ruptura com o planejamento tradicionalmente tecnocrático, tido como descomprometido com a realidade social. É, portanto, uma forma de obter resultados mais coerentes e também de estimular o potencial inerente à população quanto à construção de soluções para os desafios urbanos.

Assim, a “leitura” da cidade – ou seja, seu diagnóstico - é iniciada por duas partes independentes e concomitantes: as “leituras técnicas” e as “leituras comunitárias”. A primeira modalidade de leitura deve ser realizada pela equipe técnica da Prefeitura e demais consultores, comparando e interpretando os dados disponíveis acerca do município. Já o segundo tipo contribui com diferentes visões da realidade por parte da população, uma vez que essa engloba segmentos socioeconômicos distintos, de grupos empresariais a movimentos populares (Brasil, 2004). São sugeridas como dinâmicas da leituras comunitárias atividades como a construção de mapas temáticos, a utilização de imagens para evidenciar a evolução urbana, o registro fotográfico das potencialidades e ameaças e a realização e apresentação de entrevistas e pesquisas (Ministério das Cidades, 2004). Vaz (2006) aponta ainda como elementos da leitura comunitária mapas mentais, conceituais e cognitivos, além de entrevistas.

Apesar de atraente, tal concepção da participação popular pode conter enganos e se revelar desprovida de real validade. Muitas vezes até mesmo a própria comunidade entende a participação como um “fardo”, fato que deriva da comum falta de exercício da cidadania, proveniente de uma “ideologia que estimula a apatia política e o desinteresse por assuntos coletivos” (Souza, 2004).

Um dos grandes desafios é, portanto, fazer com que a população reconheça e assuma seu papel no planejamento municipal. Assim, os cidadãos precisam tomar consciência não apenas da importância da sua colaboração com o processo, mas também, e principalmente, do que se trata o Plano Diretor e de como a sua participação deve ocorrer.

O processo participativo, para ser efetivo, requer que os cidadãos consigam raciocinar quanto à organização do espaço urbano, conhecendo as implicações da diferentes posturas nas suas vidas e conseguindo analisar criticamente o processo de crescimento urbano (Campos Filho, 2003).

Uma vez garantidos o envolvimento e a motivação, é necessário atentar para a qualidade e pertinência das informações providas da participação popular. Nesse sentido, Guedes (2007, p.35) relata que são comuns casos nos quais o grupo técnico apresenta sua solução – já pronta – em assembleias numerosas nas quais “os expositores falam duas horas e alguém [...] faz uma pergunta que não tem sentido e não tem resposta”. Primeiramente, deve-se ressaltar que o processo deve ser de discussão e não de mera explanação. Em segundo lugar, a população precisa ter um conhecimento mínimo do que está sendo debatido, ou seja, das questões municipais e de seus desdobramentos.

Constata-se, portanto, que os gestores urbanos têm uma grande importância no estabelecimento da

interface com a população em geral: precisam aproximar sua fala da linguagem coloquial, tornando-a acessível. Tal recomendação parece básica, mas comumente os técnicos esquecem que expressões aparentemente simples em seu vocabulário podem ser verdadeiros enigmas para leigos.

Outro ponto a ser assegurado é a igualdade entre as representações. Souza (2004, p.184) afirma que a igualdade de chances de participação é ameaçada pelo acesso desigual às informações e pela “*imensa desigualdade socioeconômica entre os indivíduos*”. Para Villaça (2005), o setor “*dominante*” da sociedade sempre esteve presente nas discussões de planos e de leis de zoneamento, já o setor “*dominado*” – a maioria da população foi o que nunca participou efetivamente. Assim a minoria é que tem tido a maior representatividade na tomada de decisões, protegida por uma aparência democrática.

Campos Filho (1989, p.108) acredita que o “*nível de experiência concreta de vivência do cidadão comum*” é o bairro em que ele reside, sendo necessário reforçar o elo entre o planejamento da cidade como um todo (global) com o planejamento dos bairros (local). Por essa lógica, partindo-se da abordagem da realidade vivenciada pelo cidadão e do seu entendimento crescente dessa, é possível atingir um bom nível de compreensão das questões e das soluções para o restante da cidade.

O planejamento de bairros visa, antes de mais nada, fazer com que o seu habitante adquira o controle de seu bairro de moradia. Ao analisar as condições de vida de seu bairro e seus condicionantes, seu morador ou usuário será necessariamente levado a pensar no conjunto da cidade (Campos Filho, 1989, p. 113).

Notadamente, essa transição entre escalas, da local para a global, é proposta como estratégia de apreensão das questões urbanas por parte da comunidade. Cabe ressaltar, entretanto, que a avaliação e o planejamento do espaço urbano devem ser realizados do global ao particular, sendo essa a única maneira de se perceber as alternativas de intervenção capazes de orientar a melhoria da estrutura urbana (Loch; Erba, 2007).

Assim sendo, os planejadores devem desempenhar o papel denominado por Souza (2004) de “*pedagogos urbanos*”, informando a população quanto à problemática urbana de modo a embasar as decisões. Os técnicos passam a ser vistos, então, como “*consultores ou assessores dos cidadãos*”. Como bem frisa Souza (2004, p.333-334), a participação voluntária não é garantia de decisões acertadas, mas certamente “*uma ampla participação pode contribuir para minimizar certas fontes de distorção*”. Além do mais, ao participar de uma decisão, o cidadão passa a se sentir responsável pelos resultados dela decorrentes e também pela observância do seu cumprimento.

O respeito a um Plano Diretor é diretamente proporcional à credibilidade desse e vice-versa. Para o estabelecimento da credibilidade, o plano precisa ser tido como algo legítimo, o que, por sua vez, remete a um “*um processo transparente e honesto de debates, discussões e negociação, em que as informações foram amplamente divulgadas sem distorções ou manipulações de nenhum tipo*” (Saboya, 2006).

6 Estudo de Caso: Campeche, Florianópolis-SC, Brasil

6.1 Características da Área

O distrito do Campeche se situa na Ilha de Santa Catarina, município de Florianópolis, e engloba as comunidades da Tapera, Alto Ribeirão, Aeroporto, Carianos, Ressacada, Morro das Pedras, Campeche, Rio Tavares, Fazenda do Rio Tavares e Porto da Lagoa.

Segundo Silveira (2001), a área do Campeche fica numa planície quaternária, onde se localizam:

- a Lagoa Pequena, Lagoa da Chica, Lagoa do Peri e Laguna da Conceição;
- as nascentes dos rios Tavares, Noca e Rafael;
- os manguezais do Rio Tavares e da Tapera;
- a Praia da Joaquina, Campeche, Morro das Pedras e Tapera;



Figura 1 : Localização de Florianópolis no estado de Santa Catarina (Fonte: Eng. Agrim. Diego Rangel Almada de Oliveira, 2007)

- o Morro do Lampião, Morro da Costeira, Morro da Tapera e Morro das Pedras.

Sua vegetação é constituída por mata atlântica, manguezais e vegetação de planície. Sob a área do Campeche existe o lençol subterrâneo que abastece toda a Costa Leste e Sul da Ilha, com exceção da Armação e de Pântano do Sul. Por estar localizado próximo ao centro de Florianópolis e possuir terrenos planos com custo relativamente acessível à classe média (Neves, 2003), a área possui características de zonas de expansão urbana.

Historicamente, a ocupação do distrito iniciou no final do século XIX, a partir do deslocamento de famílias vindas das proximidades da Lagoa da Conceição. Os moradores locais desenvolveram atividades de subsistência, com cultivo agrícola, pesca e produção de utensílios de uso cotidiano. A partir dos anos 70, com o incentivo ao turismo, o perfil da área começou a ser alterado, sendo que na década de 90 foram criados loteamentos residências a partir do desmembramento dos grandes terrenos existentes (Neves, 2003).

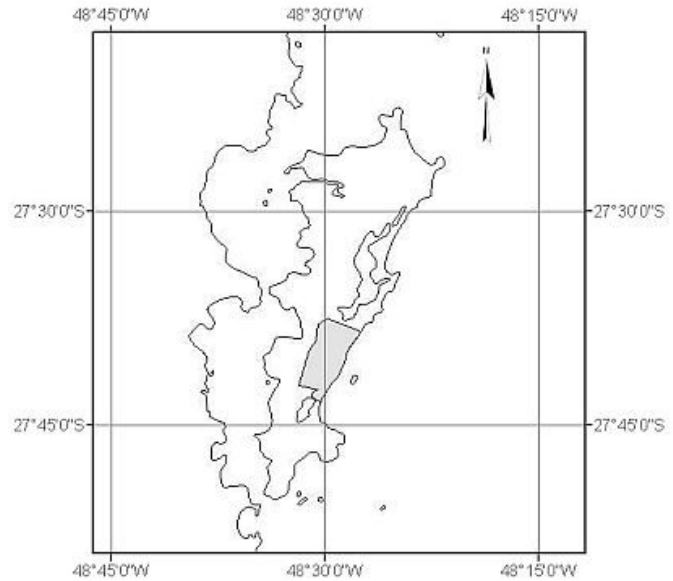


Figura 2 : Localização do distrito do Campeche na Ilha de Santa Catarina (Fonte: Eng. Agrim. Diego Rangel Almada de Oliveira, 2007)



Figura 3 : Vista do manguezal do Rio Tavares a partir do Morro do Lampião (Fonte: Acervo pessoal, 2007)

A exemplo do que ocorre no restante da Ilha, o Poder Público tem sido omissivo no ordenamento territorial, permitindo a ocupação indevida, favorecida pela baixa fiscalização e grande conviência administrativa. Desse modo, a área apresenta diversos problemas relacionados diretamente com a forma de ocupação do solo: sistema viário deficiente; baixo resguardo de áreas verdes; descumprimento de leis de proteção ambiental, ocupando Áreas de Preservação Permanente; carência de infra-estrutura urbana adequada; ausência de escritura pública das propriedades, entre outros. 95% dos moradores não possuem acesso à rede de esgoto cloacal e utilizam fossas sépticas ou conduzem o esgoto direto para córregos, ocasionando um risco elevado de contaminação das águas subterrâneas.

Também não existe uma rede construída para a macro-drenagem: a área é cortada por “valas” e, em épocas chuvosas, as zonas mais baixas e próximas aos corpos d’água sofrem alagamentos (Silveira, 2001). A ocupação de áreas alagáveis tem exigido aterros e canalizações dos cursos d’água, desrespeitando totalmente as linhas naturais de drenagem. O volume de água das lagoas também tem

diminuído, havendo locais completamente assoreados (Pippi, 2004).



Figura 4 : Vista da praia do Campeche e da Lagoa Pequena a partir do Morro do Lampião (Fonte: Acervo pessoal, 2007)

6.2 Os Planos

Em 1952, foi elaborado o primeiro Plano Diretor de Florianópolis, que se concentrou no perímetro central da cidade e pouco afetou as demais áreas da Ilha. Com a visível intenção de transformar Florianópolis em uma metrópole, em 1976 surgiu um novo Plano Diretor, influenciado diretamente pelo arquiteto Luis Felipe Gama Lobo D'Eça. Esse plano possuía uma orientação modernista, caracterizada por grande setorização e previsão de novas avenidas e vias-expressas. A Planície do Campeche foi então definida como área de expansão urbana, pela qual passariam vias que integrariam a Lagoa do Conceição com o sul da Ilha. Na área, estavam previstos ainda um complexo habitacional e um “setor oceânico de turismo”. Em 1985, foi proposto o Plano Diretor dos Balneários para as áreas especiais de interesse turístico. Através desse, a planície do Campeche permaneceu definida como área de expansão urbana (Pippi, 2004).

Na década de 90, a Prefeitura de Florianópolis lançou uma campanha para firmar a cidade como “Capital Turística do Mercosul”, definindo uma política urbana que a buscava transformá-la em uma “tecnópolis”. Foram previstos três parques tecnológicos denominados Alfa, Beta e Gama, sendo que o parque Beta deveria ser implantado no Campeche (Rizzo, 2005). O Plano de Desenvolvimento do Campeche, de 1992, derivou desses anseios. Esse plano (posteriormente chamado de Plano de Desenvolvimento Entremares) propôs uma população de 450.000 habitantes para a área, prevendo também a instalação de parques tecnológicos, campus universitário, autódromo internacional, centro de convenções, centros comerciais e setores de hotelaria (Silveira, 2001). Essas diretrizes geraram uma grande polêmica entre moradores e técnicos do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF.

Em 1997, uma nova versão do Plano Diretor foi apresentada pelo IPUF sem modificações significativas. Reduzindo a previsão de ocupação do local para 390.000 habitantes, o IPUF adotou uma visão de desenvolvimento baseado em grandes vias rápidas, edifícios de até nove andares à beira-mar e criação de um pólo de turismo e da chamada indústria limpa de alta tecnologia, como por exemplo, a indústria da informática. É imprescindível comentar que em 1970 o distrito do Campeche contava com 4.607 habitantes; em 1980, 7.380 habitantes e já em 2000, 18.570. Na época que o plano foi revisto, todo o município de Florianópolis possuía 271.000 habitantes (Neves, 2003).

Com a urbanização proposta pelo IPUF, grande parte da área seria urbanizada com índices altos de ocupação, provocando a impermeabilização solo e comprometendo a recarga das águas subterrâneas. Silveira (2001) afirma que os sistemas de abastecimento da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) já sofrem problemas durante o verão e épocas de estiagem, o que resultará em problemas futuros quanto ao fornecimento de água. A área, que não tem muitas opções para coleta de água, poderá utilizar o manancial da Lagoa do Peri e as águas subterrâneas, desde que certos cuidados sejam tomados, como a preservação das áreas não edificáveis e áreas de recarga e a construção de sistemas de saneamento básico.

6.3 A Participação Popular

Em 1985, foi criada a “Associação de Surf do Campeche”, que em 1987 exigiu a redefinição do Plano Diretor e o estabelecimento de mecanismos de participação comunitária. Em 1989, foi apresentado o primeiro esboço do Plano Diretor para a área do Campeche, elaborado pelo IPUF. A proposta foi rejeitada pela comunidade, que elaborou a Carta do Campeche, a qual reivindicava o cumprimento da legislação ambiental; a preservação das dunas e restingas, das lagoas (Pequena e da Chica) e do Morro do Lampião; a reabertura de caminhos históricos; preservação dos Engenhos e do antigo campo de aviação; instalação de rede de água e esgoto; melhoria dos transportes coletivos; serviços de saúde; escolas de 2o grau; ampliação da rede telefônica, agência de correio e bancária e, finalmente, um plano urbanístico para o Campeche, compatível com os seus recursos naturais (Reynaud, 2001).

Em 1993, o IPUF apresentou o Plano Diretor a professores da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que questionaram o modelo de desenvolvimento adotado e sugeriram sua reformulação. No ano seguinte, o Plano foi reapresentado à comunidade, que teceu críticas quanto ao sistema viário, à altura permitida para as edificações e à construção de uma via-expressa junto às dunas (Reynaud, 2001). Após a reapresentação do plano em 1997, o movimento local rejeitou o projeto e passou a se negar a participar do processo: a população não queria mais apenas sugerir alterações e sim ser parte integrante da concepção do planejamento urbano. Assim, o Movimento Campeche Qualidade de Vida (MCQV) iniciou um grande processo de mobilização comunitária.

Em setembro de 1997, foi organizado o primeiro Seminário Comunitário de Planejamento Urbano do Campeche, resultando, dois meses depois, no documento conhecido como “Dossiê Campeche”. O Dossiê partiu da análise das propostas do IPUF e de uma leitura sócio-espacial comunitária para então propor diretrizes e propostas alternativas. Enquanto o Plano do IPUF propunha o ordenamento da área do Campeche através de melhorias nos acessos e alargamento de certas vias, contrapondo-se às ocupações irregulares e desordenadas realizadas até então, a população foi contrária a tais diretrizes, alegando “a existência de uma nítida cultura local e entrosamento de vizinhança, que se sobrepõe num movimento criativo de apropriação do espaço urbano/rural. Assim, o que na sua aparência é completamente desordenado tem também a sua ordem” (MCQV, 1997). Em 2000 foi entregue à câmara de vereadores um Plano Diretor Comunitário, derivado do Dossiê.

A elaboração de um plano alternativo pela comunidade só ocorreu porque as negociações com o órgão de planejamento chegaram a um impasse, embora ambos discursassem em defesa da qualidade de vida. [...] Isto é, para aquelas comunidades, a luta por qualidade de vida passa por rejeitar o plano oficial, o que não é o mesmo que rejeitar o planejamento, tanto é que apresentaram uma contraproposta de plano (Rizzo, 2005, p. 62.).

Em março de 2004, quando o Plano Diretor do IPUF estava para ser votado, a comunidade organizada do Campeche entrou com uma liminar na justiça pedindo a suspensão do processo de votação, com base na falta de participação popular e solicitou a convocação de uma audiência pública para tratar do assunto. Um ano depois, a liminar que impedia a votação foi derrubada e o projeto do Plano Diretor foi votado como estava.

6.4 Considerações Finais

Ao serem analisados, percebe-se que ambos os planos – o do IPUF e o da comunidade – apresentam fragilidades e falhas decorrentes de visões equivocadas de planejamento e de “qualidade de vida urbana”. Para um, essa reside no desenvolvimento urbano com ocupação massiva e com grandes investimentos

em infra-estrutura rodoviária. Para o outro, a cidade desejada é muito similar àquela existente, não reconhecendo as principais debilidades presentes e, portanto, sem aceitar as alterações necessárias.

Sendo o Plano Diretor uma lei municipal que define qual é a melhor forma de ocupar o território de acordo com a função social, respeitando as especificidades sociais, culturais, ambientais e econômicas, o distrito do Campeche deveria possuir um Plano Diretor que condissesse com suas especificidades locais. A constituição de uma estrutura urbana desordenada e indevidamente planejada acarretará prejuízos para a administração pública e para a comunidade. A comunidade e o IPUF devem visar no planejamento local o consenso, ambos devem se adaptar à realidade físico-espacial e social do Campeche. É de fundamental importância a busca por uma solução em conjunto para reduzir os impactos causados pela ocupação não racional e evitar novas degradações ao ambiente.

Apesar da maneira equivocada que ocorreu a participação popular, há de se reconhecer a sua validade e, através das falhas detectadas, partir para a construção de um novo tipo de planejamento urbano, amparado sim em questões técnicas, mas também na percepção e nos anseios da comunidade. Conforme constata Rizzo (2005):

O Movimento Campeche Qualidade de Vida inaugurou uma nova fase na cidade, na qual os diversos movimento comunitários não se satisfazem mais com a participação popular somente para opinar sobre questões periféricas dos planos diretores. Querem discutir as concepções, as grandes propostas. Querem discutir o futuro da cidade. Querem discutir que cidade será essa (Rizzo, 2005, p. 83.).

7 Referências Bibliográficas

Andrade, L.M.S.: *O conceito de Cidades-Jardins: uma adaptação para as cidades sustentáveis* Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/>. Acesso em 01 dez. 2007.

BRASIL: *Plano Diretor Participativo: Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos*. Ministérios das Cidades, 2004.

Campos Filho, C.M.: *Cidades brasileiras: seu controle ou caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1989.

Campos Filho, C. M.: *Reinvente seu bairro: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade*. São Paulo: Ed. 34, 2003.

Del Rio, V.: *Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento*. São Paulo: Pini, 1990.

Dias, R.: *Planejamento do Turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003.

E-civil. *História do Planejamento Urbano versus Urbanismo* – Site da E-Civil. Disponível em: http://www.ecivilnet.com/artigos/planejamento_urbano.htm. Acesso em 20 nov. 2007.

Fernandes, E.: *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*, Del Rey, Belo Horizonte, 2001.

Galil, A.M.G.: *O Direito Urbanístico no Brasil: Aspecto Estratégico para a Elaboração do Plano Diretor*. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2005. Disponível em: <http://www.defesa.ufjf.br/arq/Art236.htm>. Acesso em 26 nov 2007.

Guedes, J.: In: *Quantas pessoas devem pensar a cidade?*. In: Getulio. set. 2007. p.34-35. 2007.

Hassenpflug, D.: *A centralidade urbana*. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/>. Acesso em 01 dez. 2007

IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*. Série Relatórios Metodológicos Volume 25. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

Lacombe, F.: *Dicionário de Administração*. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

Lecoin, J.P.: *Como deverá ser o planejamento urbano do século XXI?* In: Revista Vivercidades [online]. Tradução : Cotrim, L. L. Revisão técnica : Alamada, M. nov. 2002. Disponível em : <http://www.vivercidades.org.br>. Acesso em 10 dez. 2007. [Publicado originalmente no Cahiers de l'Institut d'Amenagement et d'Urbanisme de la Region d'Ile-de-France, nº 104-105, ago. de 1993, p. 7-33.] (1993).

Loch, C.; Erba, D.A.: *Cadastro técnico multifinalitário: rural e urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

MCQV: *Dossiê Campeche. Movimento Campeche Qualidade de Vida*. Florianópolis.

Disponível em: <http://www.ufsc.br/prolarus/apres.html>. Acesso em 26 nov. 2007.

Neves, P.C.F.: *Do valor do espaço ao valor no espaço no distrito Campeche (Florianópolis-SC): Loteamento Novo Campeche e Loteamento Areias do Campeche*. Dissertação Pós-Graduação Geografia. UFSC, 2003.

Pereira, E. M.: *Desenho Urbanístico Modernista e Visão Teleológica de História* - Departamento de Expressão Gráfica – UFSC, 2000.

Pippi, L.G.A.: *Considerações ambientais e paisagísticas para o planejamento urbano do Campeche – Florianópolis – SC*. Dissertação (Mestrado) UFSC, 2004.

Rizzo, P.M.B.: *A natimorta Tecnópolis do Campeche em Florianópolis - delírio de tecnocratas, pesadelo dos moradores*. In: PIMENTA, M.C.A. [org.], Florianópolis do outro lado do espelho. Florianópolis: Ed. da UFSC, p.61-84., 2005.

Reynaud, J.M.: *Problemas da Definição de "Conflitos Ambientais" em Projetos de Urbanização – Estudo de Caso: O Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, na Praia do Campeche – Ilha de Santa Catarina – Brasil*. 2001. 164p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção – Programa em Pós – Graduação em Engenharia de Produção. UFSC, 2001.

Rodrigues, R.T.: *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002.

Rolnik, R.: *A cidade e a lei legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. FAPESP, Studio Nobel, Coleção Cidade Aberta, 1997.

Saboya, R.T.: *Planos diretores como instrumento de orientação das ações de desenvolvimento urbano*. In: Arqtextos 074. Texto especial 374, julho de 2006. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp374.asp>. Acesso em 10 dez. 2007.

Saboya, R.T.: *Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos*. Tese (Doutorado em Engenharia Civil). UFSC, 2007.

Silveira, M.M.J.: *Análise do Plano de Desenvolvimento da Região do Campeche: Aspectos Ambientais e Legais*. Dissertação (Pós-Graduação em Engenharia de Produção). UFSC, 2001. **Vaz, M.J.M.:** *Por uma metodologia de leitura popular aplicada ao planejamento urbano*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). UFSC, 2006.

Villaça, F.: *As ilusões do Plano Diretor*. (2005). Disponível em: http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/0508_a_ilusao_do_pd_villaca.pdf . Acesso em 25 jun. 2007.