

Legislação para Ordenação do Espaço Urbano

Emiliana Debetir, Doutoranda ¹

Prof.^a Dra. Dora Maria Orth ²

Prof. Dr.-Ing. Jürgen Philips ³

UFSC – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil
88040-900 Florianópolis – SC

¹ ✉ emiliana00@hotmail.com

² ✉ ecv1dmo@ecv.ufsc.br

³ ✉ jphilips@gmx.net

Conteúdo	
	1 Introdução
	2 O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor
	3 Elaboração de um Plano Diretor
	4 Plano Diretor de Florianópolis
	5 Considerações Finais
	6 Referências Bibliográficas

Resumo: A ordenação do espaço urbano se faz por meio da aplicação eficaz de legislação federal, estadual e municipal. Dentre as leis, salienta-se a Constituição Federal que define a obrigatoriedade e competências do trato da questão urbana; o Estatuto da Cidade que veio reforçar o planejamento e gestão deste espaço; e o Plano Diretor Urbano que é um conjunto de leis que tradicionalmente ordenam localmente os espaços urbanos no Brasil. Este trabalho pretende discutir a problemática do espaço urbano frente a legislação existente, como parte das atividades de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal de Santa Catarina.

Palavras chave: Espaço Urbano, Estatuto da Cidade, Plano Diretor

Abstract: The ordinance of the urban space is made through the efficient application of federal, state and municipal legislation. Amongst the laws, salient is the Federal Constitution that defines the obligatoriness and abilities of the treatment of the urban question; the Statute of the City that came to strengthen the planning and management of this space; and the Urban Managing Plan that is a set of laws that traditionally command local the urban spaces in Brazil. This work intends to argue problematic of the urban space the front the existing legislation, as part of the activities of Pós-Graduated in Civil Engineering of the Federal University of Santa Catarina.

Keywords: Urban Space, Statute of the City, Managing Plan

1 Introdução

A questão urbana, embora da maior importância entre políticas públicas relevantes para a existência de um país viável, não tem recebido a devida atenção dos órgãos públicos, que muitas vezes mostram-se omissos na aplicação das Leis e condescendentes com atos contrários a ela. Nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento a ocupação do espaço urbano se faz marcada pelo: déficit habitacional; inexistência ou carência de serviços de infra-estrutura; ocupação inadequada do solo; serviço de transporte deficiente, estressante e poluente; deslegitimação da autoridade pública; conflitos sociais e fundiários.

No Brasil, os debates sobre preocupações com a ordenação do espaço urbano iniciam na década de 20. Contudo apenas na década de 50, começa-se a pensar que as cidades deveriam ser adaptadas às exigências da economia industrial, sendo elaborados e implementados projetos de reconstrução do espaço. Nesta fase a preocupação dos planejadores sem planos, segundo Ribeiro & Cardoso (1990) era a questão da higiene pública, com intervenções principalmente em moradias populares, objetivando a reforma social. Além disso, a ânsia de identificação com o modelo europeu fez com que tais intervenções, visassem a criação de uma nova imagem de cidade: a modernização torna-se, então, o seu princípio organizador.

Entre 1940 e 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Enquanto a população total do Brasil triplicava, a população urbana se multiplica por sete vezes e meia. No início da década de 90 a população urbana passa dos 77 %, ficando quase igual à população total de 1980 (Santos, 1994).

Neste contexto, observa-se os problemas advindos do crescimento desmesurado das cidades. Como enfatiza Leal (1990), a urbanização acelerada causa impactos polivalentes, tais como: aumento da demanda de serviços públicos urbanos; elevação das aspirações; aumento dos custos de serviços públicos urbanos; proliferação de áreas de favelização; redução da renda *per capita* urbana; deterioração ecológica; aumento da taxa de desemprego; aumento da marginalidade social e agravamento da criminalidade.

Bassul (2002) corrobora com Leal (1990) ao destacar: a existência de um processo de concentração populacional nas periferias, sendo este resquício de investimentos públicos, que nas décadas de 60-70 incentivaram o crescimento urbano; o aumento do déficit habitacional brasileiro, concomitantemente com a existência de mais de 5 milhões de domicílios desocupados, ou seja, não são de veraneio, não estão alugados, constituem uma reserva de valor. O referido autor ainda salienta que as moradias ilegais representam de 20 a 40 % das construções das cidades.

Para contrapor estes problemas, o planejamento e gestão urbana precisam ser revistos. Faz-se necessário desenvolver e aplicar políticas públicas com critério e o mínimo de ingerência de interesses particulares ou de grupos, de modo a buscar o bem estar coletivo. Tendências atuais reiteram que para terem eficácia, estas políticas não podem ser elaboradas e aplicadas à revelia da

sociedade civil, ao contrário, devem contar com ela de forma ativa e deliberativa.

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, mediante diretrizes gerais, dentre elas: garantia do direito a cidades sustentáveis; gestão democrática das cidades; regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. O Art. 182, parágrafo segundo, da Constituição de 1988 subordinou o cumprimento da função social da propriedade urbana às exigências da ordenação da cidade, o que estabelece de forma muito clara quais as diretrizes a serem observadas no gerenciamento dos espaços privados localizados em zona urbana, ou seja, aquelas que venham ao encontro dos princípios e garantias fundamentais da cidadania brasileira, priorizados sobre os interesses privados e setoriais porventura existentes. Tais garantias só podem ser levadas a cabo com a adoção de políticas de desenvolvimento que tenham por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento de todos os segmentos e atores sociais, assegurando o máximo possível, o bem estar de seus habitantes.

Não só a Constituição Nacional trata deste tema; Organismos e instrumentos jurídicos internacionais também o fazem, apontando alguns princípios democráticos fundamentais que devem nortear a política urbana, a saber: a) direito à cidadania – participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos; b) gestão democrática da cidade – submeter o planejamento da cidade ao controle e participação da sociedade civil; c) função social da cidade e da propriedade.

No Brasil, estes princípios tornaram-se mais presentes com a homologação, após 12 anos de tramitação legislativa, da Lei Federal 10.257 de 10.07.2001 – Estatuto da Cidade, que vem regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecer diretrizes gerais da política urbana. Tais normas de ordem pública e interesse social regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como, do equilíbrio ambiental. O Plano Diretor Urbano continua o principal instrumento de definição da política pública local.

2 O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor

O primeiro aspecto que o Estatuto da Cidade aborda ao mencionar o instrumento Plano Diretor é o princípio da função social da propriedade, vinculando-a ao cumprimento deste. Para tanto, conceitua a função social da propriedade como qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento de atividades econômicas (Oliveira & Carvalho, 2002). Na interpretação dos referidos autores, qualidade de vida relaciona-se a própria finalidade da lei, ou seja, proteção do bem coletivo, bem-estar do cidadão e equilíbrio ambiental; justiça social refere-se a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização; e a expressão desenvolvimento das atividades econômicas reconhece a legitimidade do uso econômico da propriedade.

Segundo Leal (1990), para que a função social atinja sua finalidade, devem ser assegurados, dentre outras coisas: acesso de todos à moradia; a justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído; a urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda.

O Estatuto da Cidade não menciona o conceito de plano diretor, contudo, pode-se caracterizá-lo sob o enfoque de várias vertentes:

- a. o participativo de Meirelles (1993) "o plano diretor é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local";
- b. o politizado de Ribeiro & Cardoso (1990) que visa a atuação do poder público no sentido de: reduzir as desigualdades, entre as diferentes áreas urbanas, de acesso aos equipamentos e serviços públicos; criar uma rede de transportes que viabilize o acesso de todos os grupos sociais aos espaços centrais, onde se concentram equipamentos e serviços; estabelecer mecanismos de controle dos processos de produção do ambiente construído e dos ganhos resultantes da produção e comercialização destes; melhorar a qualidade de vida no ambiente urbano; instituir formas de participação da população organizada no processo de elaboração e decisão sobre projetos, programas e orçamentos, bem como instituir formas de controle popular sobre implantação de políticas públicas, principalmente o regime de concessão de serviços públicos;
- c. o ideológico de Pegas (2002) o plano diretor é o instrumento que regula o uso e a ocupação do solo, visando tratar os aspectos culturais e naturais como questões igualmente importantes, cujos espaços representativos deverão ter sua ocupação e uso preservados para futuras gerações.
- d. O ecológico (Mota, 1999) o plano diretor é um instrumento básico de orientação do desenvolvimento e expansão urbana, devendo conter as diretrizes para o crescimento econômico, social e ecologicamente equilibrado.

Pode-se então abstrair destes diferentes enfoques que o Plano Diretor é uma das formas de exercício das políticas públicas, configurando-se como um instrumento que pretende promover o adequado planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Cabe ressaltar que na elaboração de Plano Diretor, o Poder Público está submetido a observância das normas gerais fixadas no próprio Estatuto da Cidade e nos princípios pertinentes ao direito urbanístico e administrativo. Com relação aos princípios do direito urbanístico Oliveira & Carvalho (2002) destacam: o princípio da supremacia do interesse público, pela qual a situação das cidades não é fato privado, mas sim, pertinente ao coletivo; e o princípio da planificação urbanística.

Quanto as normas gerais fixadas no Estatuto da Cidade referentes ao Plano Diretor destaca-se: a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade; acesso de qualquer interessado a documentos e informações produzidos durante a elaboração do plano diretor; obrigatoriedade do plano diretor para cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental; a delimitação de áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo. Ressalta-se, ainda, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança; a Outorga Onerosa do Direito de Construir; o Direito de Preempção; Transferência do Direito de Construir.

Pode-se dizer que a Lei Federal 10.257 – Estatuto da Cidade representa um avanço na legislação, prevê instrumentalização dos cidadãos de modo que estes possam participar da gestão das cidades; adoção de novos instrumentos para avaliação de impactos ambientais; redução dos vazios urbanos e conseqüente redução da especulação imobiliária nestas áreas, dentre outras. Contudo, algumas de suas prerrogativas podem dar margem a equívocos, por exemplo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir – será que esta não se constituirá numa forma de burlar a Lei, ou seja, pagando-se um valor a mais correspondente à área construída excedente ao permitido pelo zoneamento, a construção estaria legalizada?

3 Elaboração de um Plano Diretor

As diretrizes que condicionam o Plano Diretor podem ser tanto federais (Art. 21, XX, da CF/88 - *Compete à União: XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.*), como estaduais (Art. 24,

I, da CF/88 - *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I Direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico*), ou mesmo diretrizes urbanísticas da lei orgânica municipal (Art. 29 da CF/88 – *O município rege-se-á por lei orgânica...aprovada pela Câmara Municipal...atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição do respectivo Estado*). Ressalta-se sua significação especial, no que diz respeito ao interesse local da comunidade, que tem chance de manifestar sua opinião e participação.

A elaboração de um Plano Diretor pressupõe uma visão sistêmica da cidade e de seu entorno, de modo a evitar a implementação de políticas aleatórias e/ou fragmentadas, bem como, deve seguir uma seqüência lógica de etapas, quais sejam: levantamento de dados, diagnóstico, prognóstico, propostas, execução e avaliação.

De acordo com Mota (1999) o **levantamento de dados** é a primeira fase no processo de elaboração de um plano de diretor. No decorrer desta fase deve-se coletar informações sobre os meios físico, biótico e antrópico, as quais servirão de subsídios para o plano. Entre os dados mais importantes, do ponto de vista ambiental, citam-se:

1. Meio Físico:

- características climáticas (precipitação, temperaturas, insolação);
- topografia (declividade dos terrenos, posição dos vales);
- geomorfologia (formas de relevo);
- geologia e solos (tipos de solos, suscetibilidade à erosão; porosidade, capacidade de absorção);
- hidrologia superficial (bacias hidrográficas, manguezais; drenagem das águas);
- hidrogeologia (aquíferos subterrâneos e sua profundidades).

2. Meio Biótico e Ecossistemas:

- vegetação, áreas degradadas, fauna, áreas de valor paisagístico.

3. Meio antrópico:

- aspectos demográficos (população, taxa de crescimento);
- usos do solo (plano diretor em vigor, usos efetivos, lei de loteamentos aprovados, código de obras e posturas, sistema viário);
- infra-estrutura sanitária existente e/ou projetada (abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, destino dos efluentes, serviço de limpeza urbana, destino final dos resíduos sólidos);
- qualidade ambiental existente (qualidade dos recursos hídricos, qualidade do ar, legislação em vigor);
- aspectos sócio-econômicos (atividades produtivas: agricultura, comércio e indústria; níveis de educação, níveis de saúde);
- aspectos políticos institucionais (órgão de planejamento urbano, órgãos de serviços públicos; órgãos de controle ambiental, integração entre órgãos e políticas).

Com base nos dados levantados, é feito o **Diagnóstico** da situação existente, identificando-se:

- áreas consideradas próprias ou impróprias para a ocupação urbana;
- áreas críticas de poluição atmosférica;
- níveis de ruído;
- áreas destinadas à preservação ou ao uso controlado (baixa densidade), áreas de valor econômico, encostas;
- necessidades básicas em termos de infra-estrutura sanitária;
- áreas de possível expansão da cidade.

Posteriormente, tem-se a fase de **Prognóstico** que deve conter as projeções de crescimento da população, as perspectivas de crescimento sócio-econômico, além de previsão da qualidade ambiental futura.

A fase seguinte, deve compreender as **Propostas**, constando de um conjunto de leis, dentre outras:

- Lei do Uso e Ocupação do Solo:** por meio dela define-se a distribuição espacial das atividades sócio-econômicas e da população na cidade através do zoneamento. Na definição dos usos e dos parâmetros de ocupação do solo (densidades, taxas de ocupação, taxa de permeabilidade) devem ser considerados: compatibilidade de uso; capacidade do meio de receber novas cargas poluidoras, de dispersar poluentes; as condições do solo para uso de soluções individuais de saneamento (poços e fossas); nível do lençol freático; capacidade de absorção do solo.
- Lei do Parcelamento do Solo:** também conhecida como Lei de Loteamentos estabelece diretrizes para projetos de parcelamento de glebas urbanas. Na aprovação de loteamentos, podem ser disciplinados, por lei específica: dimensões mínimas dos lotes; taxas de ocupação e de permeabilidade; dimensões das vias públicas, dentre outros.
- Lei do Sistema Viário:** define o esquema de circulação da cidade, estabelece as vias principais, secundárias e locais. Trata do alargamento, prolongamento e abertura de novas vias e do sistema de transporte de passageiro.
- Código de Obras:** Lei que disciplina as edificações, objetivando garantir as condições de higiene, saúde, conforto e segurança da população. Deve conter propostas de compatibilização das edificações com o meio urbano e o meio natural, garantindo as condições de ventilação, insolação, isolamento contra poluição acústica e atmosférica, conforto térmico, etc.

Assim, após todas estas etapas temos um documento que aprovado pelo Poder Legislativo Municipal será denominado Lei do Plano Diretor. Cabe ressaltar que para gerir o município além do Plano Diretor são necessárias outras leis básicas, quais sejam:

- **Plano de Gestão de Bacias Hidrográficas:** a lei que estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos definiu a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, devendo ser elaborados planos de gestão para cada Bacia, onde conste a definição de áreas recomendadas e não recomendadas para os diversos usos.
- **Orgânica:** esta Lei define as competências do município, a organização dos poderes municipais, a constituição e atribuições da administração municipal, dentre outros.
- **Código de Posturas:** Lei que disciplina a utilização de espaços públicos ou de uso coletivo, de forma a garantir as condições de higiene, ordem pública e segurança. Dispõe sobre: horários de funcionamento das diversas atividades; armazenamento e transporte de alimentos; fiscalização sanitária; limpeza das vias públicas, etc.

As fases que compõem o processo de elaboração de um plano diretor podem ser esquematizadas de modo a facilitar a visualização, conforme figura abaixo:

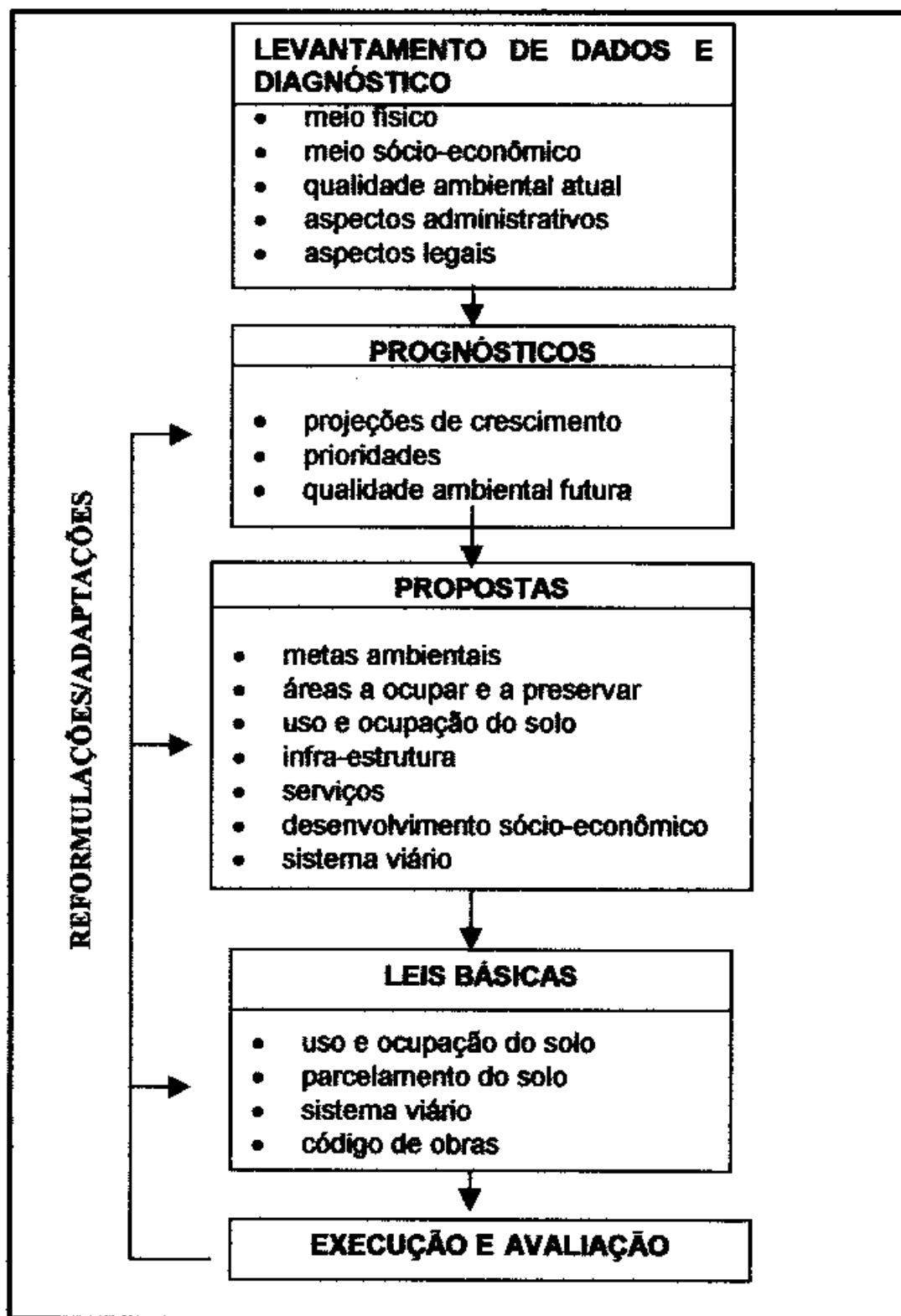


Figura 1 : Etapas de um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
(Fonte : Mota, 1997)

O conjunto de leis deve ser aplicadas ao longo do tempo com acompanhamento constante e avaliação sistemática dos resultados, de modo a realizar alterações pontuais nas leis e/ou sua revisão face à dinâmica da cidade.

4 Plano Diretor de Florianópolis

O município de Florianópolis possui algumas peculiaridades que devem ser observadas quando da estruturação do planejamento e gestão da cidade, pois limitam fisicamente o crescimento urbano. Destaca-se a sua sobreposição a uma Ilha continental, ou seja, dos 451,0 km² de superfície total do município; 438,9 km² localizam-se na área insular (97,3 %). Salienta-se, que esta natureza insular confere-lhe uma rica e frágil variedade de ambientes, tais como mata atlântica, manguezais, vegetação de praia, dunas, restingas,

áreas estuarinas, lagoas de água doce dentre outros, que precisam ser preservados. Assim sendo, 42 % da área total do município são definidas como de Áreas de Preservação Permanente - APP e 17 % como Área de Preservação com Uso Limitado - APL (PMF, 2002).

Cabe ressaltar que a partir da expansão urbana dos anos 70 iniciou-se um processo de defasagem dos planos diretores, em relação à realidade e à intervenção casuística na legislação urbana. Destaca-se que o primeiro Plano Diretor de Florianópolis data de 1955.

A cronologia dos planos diretores do município pode ser descrita da seguinte forma:

- a. Em 1967 começou a ser elaborado o Plano Diretor do Distrito Sede, aprovado em 1976. Este vigorou até 1997. Ressalta-se que este Plano sofreu 285 alterações pontuais, ficando totalmente descaracterizado enquanto instrumento de planejamento. Um terço das alterações sobre o espaço urbano foram realizadas via decreto (Cecca, 1997).
- b. Em 1982 o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF apresenta proposta de revisão do Plano Diretor do Distrito Sede, que por decisão da administração municipal da época, ficou limitado à periferia do centro urbano, este ficou conhecido como Plano da Trindade (Lei 1851/82).
- c. A partir de 1985, um novo Plano Diretor do Distrito Sede sofreu reelaborações sucessivas, tendo sido encaminhado à Câmara Municipal, por duas vezes, sendo retirado pelo Executivo, para reavaliação. Contudo, a fim de organizar e direcionar o crescimento urbano nas praias, foi elaborado o Plano Diretor dos Balneários (Lei 2.193/85).
- d. Em 1990 foram elaborados Planos Setoriais de Reestruturação Urbana, sete ao todo, sem contudo terem sido aprovados e aplicados.
- e. Em 1997 é editado pela Lei Complementar n. 001/97 o Plano Diretor do Distrito Sede com o intuito de “unificar em um só documento um conjunto de leis esparsas”, bem como contrapor uma “defasagem de vinte anos na legislação, e por fim a um emaranhado de leis urbanísticas desatualizadas e de complicada aplicação, cujas conseqüências mais visíveis eram a clandestinidade do crescimento urbano, a urbanização caótica e a degradação ambiental” (PMF, 1998, p. 11).

Ressalta-se que no período de 1985 à 1992 foram aprovadas mais leis urbanas do que no período de 1955 à 1985, sendo que grande parte destas leis, cerca de 75 %, foram alterações ao Plano Diretor dos Balneários (CECCA, 1997). Salienta-se, ainda, que a proposta inicial de balneários previa que determinadas áreas fossem urbanizadas, levando-se em conta a projeção do abastecimento de água do interior da ilha, cuja previsão delimitaria as áreas de expansão urbana.

Salienta-se que tanto o Plano Diretor dos Balneários quanto seus Planos Setoriais de Reestruturação, estão *sob judicío*, devido a uma ação impetrada pela OAB-SC, que questiona a legalidade destes face a não homologação da Lei de Gerenciamento Costeiro Estadual (Pegas, 2002). Neste contexto as alterações e consultas de viabilidade são discutidas e aprovadas pela Câmara Municipal de Vereadores.

De acordo com Polette (1997) o desenvolvimento do gerenciamento costeiro é uma conseqüência do movimento ambiental iniciado na década de 60, constituindo-se num importante instrumento para atividades de planejamento e manejo na zona costeira. No Brasil, apenas alguns estados instituíram políticas estaduais de gerenciamento costeiro, como Amapá, Rio Grande do Norte e São Paulo. Na Bahia e em Santa Catarina a tramitação dos anteprojetos é lenta quiçá face ao polêmico uso e apropriação da faixa litorânea.

A leitura do Plano Diretor do Distrito Sede de Florianópolis (Lei Complementar n. 001/97) e posterior análise da realidade urbana possibilita a observação de várias discrepâncias na aplicação das leis. De modo a ilustrar tal situação são discutidos a seguir alguns artigos deste Plano.

Art. 5 §1º: O licenciamento das construções de edificações nas zonas de expansão urbana é condicionado a sua ligação à rede geral de saneamento, ou se inexistente essa, à comprovação de que o sistema de saneamento individual adotado obedece aos padrões ambientais vigentes, através de certidão fornecida pelos órgãos competentes.

Tal artigo é politicamente correto, mas totalmente utópico. Estas áreas estão sendo invadidas e a ligação de água e a destinação do esgoto é geralmente feita sem levar em conta os critérios do Plano Diretor. Do total de construções de Florianópolis, 58 % são irregulares, e das 42 % restantes boa parte foi regularizada em função de uma sucessão de leis específicas criadas ao longo dos anos, com o objetivo de regularizar construções clandestinas (PMF, 2002). No Brasil 15% dos domicílios não têm água tratada, 35% não têm coleta de esgoto e daqueles 65 % coletados apenas 20 % recebe algum tipo de tratamento (Bassul, 2002). Além disso, o tipo de solo, muito poroso e a própria condição de ilha, tornam ineficientes fossas secas que porventura existem, sugerindo a adoção de sistemas de saneamento diferenciados, talvez mini-estações de coleta e tratamento, menos impactantes visualmente, descentralizados por áreas, geridos pela comunidade no intuito de maior adesão à idéia e conseqüente melhoria da qualidade dos mananciais que freqüentemente recebem estes efluentes.

Art. 8 A disciplina do uso e ocupação do solo na Zona Rural visa estimular as atividades primárias, preservar as características sócio-econômicas do meio rural... evitando a implantação de atividades que induzam as formas de ocupação urbana.

Na prática tem ocorrido a alteração do zoneamento de parcelas de Áreas de Exploração Rural - AER em Áreas Residenciais Predominantes ARP-0 destinadas a alojar a população de baixa renda por intermédio de conjuntos habitacionais ou loteamentos populares. Contudo, a ausência de critérios básicos de inserção urbana de tais áreas e de valorização paisagística destes conjuntos comprometem sua função e adequação urbana (PMF, 2002).

Observa-se um total desvirtuamento do espírito da Lei. Nota-se, ainda, que as ARP-0 são sempre limítrofes com Área de Preservação Limitada - APL e Áreas de Preservação Permanente - APP, fato que a curto e médio prazo poderá levar a descaracterização destas áreas, haja visto o déficit de moradias no município, cerca de 12.436 no ano de 2000; e o ritmo migratório. De acordo com dados da PMF (2002) a população residente em 2000 e não natural do município corresponde a 165.892 hab.

Art. 21 Áreas de preservação permanente (APP) são aquelas necessárias à preservação dos recursos e das paisagens naturais... compreendendo:

II – encostas com declividade igual ou superior a 46,6 %;

III – mangues e suas áreas de estabilização;

IV – dunas móveis, fixas e semi-fixas...

Populações carentes concentram-se nas franjas dos manguezais, nas pontas das dunas, nas encostas de morros, principalmente naqueles mais próximos do centro da cidade, identificados como área de risco. Em 1992, eram 32.000 hab. E em 2002 estima-se uma população de 46.000 hab. vivendo com renda média de 2 salários mínimos conseqüentemente em habitações precárias, carentes de infra-estrutura urbana e equipamentos sociais, potencialmente invasores de APP's e APL's. Segundo dados da PMF (2002) existem 15 Áreas de Preservação Permanente em Florianópolis, com 1.400 domicílios e cerca de 5.880 moradores.

5 Considerações Finais

O que se pode observar é que o crescimento se fez à margem do Plano e de qualquer política de ordenamento territorial, demonstrando toda a fragilidade dos Planos Diretores de Florianópolis face aos atores sociais que determinam a ocupação do solo.

Tradicionalmente se reserva aos técnicos a missão de definir o desenho urbano, sem levar em conta a presença dos atores, dos seus conflitos e de sua ação espontânea. Na maioria dos casos o Plano acaba não tendo nenhuma função como instrumento regulador da realidade urbana, até porque a cidade não o conhece, nem se reconhece nele. A partir daí geram-se intervenções fragmentadas e políticas contraditórias das administrações que acabam contribuindo para acelerar processos caóticos de ocupação do espaço. Particularmente em Florianópolis os problemas são essencialmente políticos, os vereadores aprovam mudanças de zoneamento arbitrárias, os planejadores definem sistemas viários com características de megalópole, a prefeitura não exerce eficazmente a fiscalização sobre construções irregulares, as empresas públicas de água e eletricidade ligam casas e loteamentos em áreas de preservação (Cecca, 1997).

A discussão pública da cidade, de suas mudanças, das ações que interferem no espaço urbano, principalmente a instrumentalização da população apresenta-se como um meio que pode contribuir para ampliar a consciência dos problemas, bem como condicionar a tomada de decisão participativa, fora dos círculos administrativos e/ou políticos restritivos.

6 Referências Bibliográficas

1. **BARDET, G.** *O urbanismo*. Tradução Flávia C. S. Nascimento. Campinas: Papyrus, 1990.
2. **BASSUL, J. R.** *Fórum Catarinense – Estatuto da Cidade*. Florianópolis, Assembleia Legislativa, 09/05/2002.
3. **BRASIL**, *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1989 (Série Legislação Brasileira).
4. **BRASIL**. Congresso Nacional. *Estatuto da Cidade Lei Nº. 10.257*, de 10 de julho de 2001.
5. **CENTRO DE ESTUDOS CULTURA E CIDADANIA - CECCA**. *Uma cidade numa ilha*: relatório de problemas sócio ambientais da Ilha de Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 1997.
6. **FLORIANÓPOLIS**, Prefeitura Municipal. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. *Plano Diretor do Distrito Sede do Município de Florianópolis*. Florianópolis: IPUF, 1998.
7. **FLORIANÓPOLIS**, Prefeitura Municipal. *Política habitacional de Florianópolis*. Florianópolis: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2002.
8. **INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA – IPPUC**. *Curitiba em dados*. Curitiba: IPPUC, 1996.
9. **R. G.** *A função social da propriedade e da cidade no Brasil*: aspectos jurídicos e políticos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1998.
10. **MEIRELLES, H. L.** *Direito municipal brasileiro*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
11. **S.** *Urbanização e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES, 1999.
12. **OLIVEIRA, A. P. O., CARVALHO, Paulo César P.** *Estatuto da Cidade*: anotações à Lei 10.257 de 10.07.2001. Curitiba: Juruá, 2002.
13. **PEGAS, H. H. N.** Eng. Civil, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (Entrevista realizada em 18/04/2002).
14. **POLETTE, M.** *Gerenciamento costeiro integrado: proposta metodológica para paisagem litorânea da microbacia de Mariscal município de Bombinhas – SC - Brasil*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ecologia e Recursos Naturais, Universidade Federal de São Carlos, SP., 1997.
15. **RIBEIRO, L. C. de Q., SANTOS JÚNIOR, O. A. dos.** (Org.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
16. **SANTOS, M.** *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1994.