

Planejamento Espacial e Gestão Territorial: Um Perfil do Crescimento do Município de Florianópolis Santa Catarina

Ms. Job Diógenes Ribeiro Borges ¹
Juliana Laske ²
Prof. Dr. Luiz Henrique Antunez Lopes ³

¹ UFSC - Doutorando em Engenharia da Produção
CEP – 88040-900 CXP: 476 – Florianópolis/SC
job@eps.ufsc.br

² UFSC - Mestranda em Cadastro Técnico Multifinalitário
CEP – 88040-900 CXP: 476 – Florianópolis/SC
julaske@yahoo.com.br

³ UFPR - Departamento de Desenho
CEP – 88040-900 CXP: 476 – Florianópolis/SC
job@eps.ufsc.br

Resumo: Este artigo apresenta um breve análise da situação corrente das políticas de planejamento espacial e gestão territorial em Florianópolis-SC. Onde são apresentados, algumas das situações corriqueiras decorrentes das políticas e práticas do sistemas cadastrais e planejamento espacial. Compara-se então essa situação em contraposto ao desejável para um sistema cadastral e planejamento espacial, conforme os dispostos pelo estatuto do Cadastro da FIG e da Agenda 21, e por fim sugestões são feitas para o avanço desses sistemas.

Palavras chaves: SISTEMAS CADASTRAIS, PLANEJAMENTO ESPACIAL, DESENVOLVIMENTO URBANO

Abstract: This article show a short analyse from the current technicals and polices situation of cadastral system in Florianópolis-SC. Where in are showed some common situations resulted from the polices and pratics of cadastral systems and spacial planning. Then, these situation are compared with what is the wants for a cadastral system and space planning, exposed in the FIG Cadastral Statement and Agenda 21, and then concluded with some suggestions to advance these systems.

Keywords: CADASTRAL SYSTEM, SPACIAL PLANNING, HURBAN DEVELOPMENT

Introdução

O crescimento acelerado de cidades pólos no Brasil, sem uma política adequada de planejamento espacial e de gestão territorial, são um dos fatores principais na constante degradação ambiental e qualidade de vida dessas cidades. A formação desses pólos urbanos, começaram primeiramente pelas capitais, as quais que devido à prerrogativas políticas, concentraram os investimentos públicos sobre as mesmas. As políticas de industrialização que se desenvolveram a partir de 1970 pelos governos militares, não foram direcionadas para uma distribuição espacial dos investimentos, as mesmas se concentraram principalmente nas capitais e seus entornos bem como também em outros municípios de maior população, devido à forças políticas e a proximidade de alguns empreendedores com o poder. Justificava-se que este modelo seguia a lógica de se atender o maior mercado consumidor localmente, bem como haveria uma maior economia e eficiência das indústrias com a aglomeração de estruturas industriais complementares. Além disso, os investimentos nos sistemas viários, foram concentrados quase que exclusivamente nos transportes rodoviários, tendo o intuito de atender os interesses das indústrias automobilísticas internacionais que se instalavam aqui, em detrimento aos investimentos em transportes ferroviário e fluvial, o que fomentou mais ainda a necessidade de aglomeração de estruturas industriais, e por sua vez

inviabilizou uma política de desenvolvimento com planejamento espacial. Essa concentração de investimentos, provocou e uma migração em massa de moradores de pequenos municípios e áreas rurais para os grandes centros urbanos.

Com estagnação da economia industrial brasileira nas duas últimas décadas, as grandes capitais brasileiras se transformaram num celeiro de problemas, juntando-se a crescente orda de desempregados, problemas de transporte, saneamento, saúde, educação e temperados pela inexistência e ou ineficácia de sistemas de gestão e planejamento de ocupação territorial. Mesmo as capitais, que possuem um razoável planejamento urbano, como Goiânia, Porto Alegre, Curitiba e Brasília começaram a sofrer com o crescimento populacional nos seus entornos, distritos ou municípios vizinhos que por sua vez não compartilham de um mesmo nível de planejamento. Essa falta de planejamento, resultante de uma completa omissão e despeocupação do poder público, promoveu uma ocupação desordenada do espaço territorial, através de ocupações ilegais de áreas públicas e reservas, bem como o subparcelamento territorial desordenado de áreas anteriormente rurais.

O Crescimento Populacional do Município de Florianópolis

População Residente do Aglomerado Urbano de Florianópolis, 1970 a 2000

Ano	Florianópolis		Biguaçu		Palhoça		São José		Total
1970	138337	%	15337		20652		42535		216861
1980	187871	35,81%	21434	39,75%	38031	84,15%	87817	106,46%	335312,71
1991	254941	35,70%	34027	58,75%	68298	79,59%	139318	58,65%	496758,04
1992	260593	2,22%	35283	3,69%	71316	4,42%	144453	3,69%	511655,33
1993	266858	2,40%	36563	3,63%	74394	4,32%	149691	3,63%	527516,35
1994	272073	1,95%	37870	3,57%	77534	4,22%	155033	3,57%	542519,75
1995	277156	1,87%	39202	3,52%	80736	4,13%	160483	3,52%	557586,52
1996	271281	-2,12%	40561	3,47%	84003	4,05%	166041	3,46%	561891,39
1997	285279	5,16%	41948	3,42%	87335	3,97%	171710	3,41%	586284,55
1998	299999	5,16%	42852	2,16%	86861	-0,54%	152734	-11,05%	582452,77
1999	315479	5,16%	44804	4,56%	94200	8,45%	183392	20,07%	637893,16
2000	342315	8,51%	48077	7,31%	102742	9,07%	173230	-5,54%	666388,88

Fonte: Fundação IBG. <http://www.ibge.gov.br>

Florianópolis, mesmo sendo a capital do Estado de Santa Catarina, não sofreu durante a década de 70 a pressão da industrialização, devido a sua localização estar quase que totalmente situada dentro da Ilha de Santa Catarina, por sua vez a pressão ocorreu sobre os municípios vizinhos no continente, que tiveram maior taxa de crescimento. Neste período a população de Florianópolis cresceu principalmente impulsionada pelo crescimento do aparato público e das sedes das empresas estatais e posteriormente pelo turismo impulsionado fortemente pelo milagre do plano econômico Austral na Argentina. No período de argentinização do turismo o norte da ilha foi a localização mais procurada pelos turistas, que buscavam por águas mais quentes, em especial nas praias de Canasvieiras e Ingleses. A ocupação dessas áreas foi caracterizada por um grande número de casas de veraneio e condomínios, construídos quase que totalmente sem planejamento, sem a organização de vias, calçamentos, arborização e parques, sendo que muitas vezes essas construções ocuparam de forma irregular e ilegalmente em áreas de préamar, restingas e dunas. Com ausência do planejador público, os pequenos e médios investimentos se proliferaram, buscando ao entender dos mesmos a lucratividade máxima, ao se ocupar densamente o espaço territorial próximo à praia, inclusive com a ocupação de áreas junto a préamar.

Com a derrocada do plano econômico da Argentina e com as privatizações ocorridas durante governo FHC, reduziu-se a taxa de crescimento populacional em Florianópolis chegando a haver uma retração populacional. Com o fim dos dolares argentinos, os imóveis nas praias de Canasvieiras e Ingleses, sofreram queda no seu valor decorrente da baixa nas locações. O final do período argentino concomitou com o crescimento do interesse do turista nacional, promovido por uma forte divulgação pela mídia de aclamadas qualidades de vida e ambientais, esses turistas vindo aqui encontraram uma cidade cercada de belezas naturais, clima agradável, forte estrutura educacional, alto nível de lazer e entretenimento proporcionado pela estrutura desenvolvida para atender aos turistas, e ainda possuindo ainda características interioranas, como baixo nível de violência e trânsito tranquilo fora do período de temporada. Com contínuo falecimento dos grandes centros devido ao crescimento catastrófico da pobreza e da violência, os turistas de classe média e alta, aposentados e estudantes, advindos desses centros começaram a migrar para Florianópolis em busca de suas belezas naturais e qualidade de vida.

Esses novos turistas, se tornaram migrantes e se espalharam pela ilha, de acordo com seus interesses e capacidade financeira, na região da lagoa e em torno da universidade federal são as que sofreram maior intensidade a densificação populacional, especialmente por pessoas de classe média, na região da Beira Mar e Cacupé as de classe alta. Com o aumento da população residente na ilha, os problemas nos sistemas de abastecimento de água, nos de saneamento, na rede viária, no transporte público e poluição, que se notavam somente no período de alta temporada de turismo, que por sua vez eram esquecidos ao final dela, começaram a se estender por todo o ano. A sociedade nativa local, predominantemente assoriana, não possuindo em sua cultura uma tradição de planejamento e organização territorial, não sentia também os problemas decorrentes dessa ausência, pois como fora acostumada a viver em pequenos grupos, esses problemas não eram identificados. Na visão da população local, os problemas que ocorriam na alta temporada e que agora se estabeleceram, são erroneamente associados a vinda das pessoas e devido ao rápido crescimento.

Tal visão obtusa, era e ainda é sustentada pelo poder político, como desculpa para a situação. Contudo, esses problemas advêm de uma inexistência de políticas públicas sérias para o planejamento territorial, da falta de um sistema cadastral de propriedades eficiente e da falta de ineficácia na fiscalização. Não se pode negar, que esse mesmo poder político, percebendo da fragilidade da gestão territorial em Florianópolis, decidiu por criar um órgão responsável pela elaboração de projetos técnicos e pela fiscalização dos planos diretores do municipais, para tanto foi criado através da Lei Municipal nº 1.494, de 24 de março de 1977 O Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF, que fora influenciado pelo que acontecia em Curitiba-PR com o IPUF.

O Plano Diretor e o Estatuto da Cidade

O ordenamento da ocupação especial do município de Florianópolis é regido primariamente pela Lei 2193/1985 (Plano Diretor dos Balneários da Ilha de Santa Catarina) e pela Lei Complementar nº 001/97 (Plano Diretor do Distrito Sede de Florianópolis), entre outras leis. Ao ler os textos dessas leis disponíveis no site da camara municipal (<http://www.cmf.sc.gov>) e observar o número e o teor de inúmeros projetos de lei, visando complementa-lo e altera-lo, pode-se compreender que o plano diretor tem apenas uma função figurativa. As leis visam regulamentar o zoneamento e a ocupação do solo, ma não prevê qualquer ação futura para o ordenamento do uso do solo, não prevendo estudos e ações, de curto médio e longo prazo. O próprio entendimento do texto é dificultado, por uma escrita de compreensão difícil, por assim dizer, cheia de erros gramaticais e de concordância verbais e é claro interpretações dúbias e excessões. Não obstante, essa é uma prática comum dos legisladores brasileiros, que dizendo atender aos anseios de seus eleitores e promover o consenso, criam-se leis imprecisas e ineficientes, substituindo textos onde diz “deve-se” por “recomenda-se”. Mas, a maior prova de descaso é a quantidade de ocupações irregulares ou inadequadas que existem por toda a ilha, áreas de morros são dilapidados dioturnamente, derrubando-se a vegetação e ocupando-se de construções diversas, sem o mínimo de preocupação com a preservação ambiental e saneamento. Por incrível que pareça, muitas destas ocupações são realizadas com a autorização dos órgãos consultores, ficando a cargo da comunidade recorrer ao ministério público, o qual tem atuado fortemente na defesa das áreas de preservação.

Como um exemplo claro da falta de eficiência das leis, apresenta-se nas fotos F1, F2, F3 e F4, a área de frente e de fundo do cemitério localizado entre as ruas Manoel Severino de Oliveira e Manoel Isidoro da Silveira na Lagoa da Conceição. Na foto 1 se refere ao restaurante Rupestre e seu estacionamento e a Foto2 a uma edificação de 2 dois pavimentos, constituídos de lojas no piso e apartamentos no pavimento superior, (carinhosamente apelidado por mim de Edifício Renascer), sendo que a área referente a foto 1 encontra-se registrada no cadastro do IPUF (Foto5) com o código 488, que apresenta a singularidade de estar ampliando em sua representação a área de calçada por cerca de 2,5m, quando na realidade a mesma não passa de 50cm, um ganho considerável, já que do meio fio ao muro do fundo do cemitério são apenas 7,5m. Cabe aqui algumas interrogações:

- Como e porque uma área pertencente claramente ao cemitério municipal da lagoa da conceição, não esta registrada como sendo do mesmo?
- Que medidas legais e ações permitiram a ocupação desta área, baseando-se em qual argumento?
- Que parâmetros de decisão são estes que permitem a criação de parcelas com de apenas 7,5m do meio fio até os fundos?
- Considerando que a edificação constante na foto2 se realizou 2003, como foi possível obter autorização da mesma, a considerar o artigo 226 da lei complementar 001/97 ?

O Governo Federal, visando evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus impactos negativos no meio ambiente bem como ordenar e controlar o uso do solo, entre outros objetivos, após 13 (treze) anos da promulgação da constituição federal, aprovou em 10 de Julho de 2001 a Lei Federal 10.257 intitulada de Estatuto da Cidade, que possui grande ênfase no que diz respeito ao equilíbrio ambiental, dentro do arcabouço da Agenda 21 brasileira.

O Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Esta Lei visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana buscando atingir um desenvolvimento sustentável no Município.

Os municípios brasileiros com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas ou integrantes de áreas de especial interesse turístico, teriam cinco anos, após a data de aprovação da Lei 10.257 para que formulem ou atualizem os seus planos diretores, a fim de que este seja o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Porém, três anos após a aprovação da Lei 10.257, em municípios como Florianópolis as políticas públicas para o planejamento ainda não saíram do papel, tendo como consequência um crescimento totalmente desordenado, promovido pela falta de uma fiscalização eficiente e interesse do poder público, comprometendo a médio e longo prazos a qualidade ambiental e de vida dos municípios.

As Políticas Globais

No ano de 1987, a ONU – Organização das Nações Unidas, criou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Relatório Brundtland) que visava discutir e criar planos de ações para monitorar o desenvolvimento mundial. Segundo SANTOS (2004), foi a partir desta comissão que o termo desenvolvimento sustentável se desenvolveu, como forma de se aliar as necessidades sociais, o desenvolvimento econômico com a questão ambiental tendo sido definido como: “desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades dos presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”.

Visando transformar as políticas em ações, foi realizada no ano de 1992, na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD que ficou conhecida também como RIO - 92. Naquela ocasião foi elaborado um documento, de 40 capítulos, que serviria de base para a criação das chamadas Agendas 21 em cada um dos 179 países participantes da Conferência, tentando assim, criar ações globais que traduzam o conceito de desenvolvimento sustentável.

A Agenda 21 não pode ser considerada uma agenda ambiental, mas as preocupações com estas questões devem ser reforçadas, visto que hoje as periferias das cidades apresentam-se com grandes problemas ambientais provocados pela falta de oportunidades destas comunidades, que por falta de opção ocupam encostas, margens de rios, áreas de risco provocando muitas vezes a erosão o que coloca em risco a vida das famílias que ali vivem. Conscientização da população, políticas ambientais e maior fiscalização seriam alguns dos instrumentos a serem adotados neste sentido.

Segundo a CPDS (2001) a base conceitual da Agenda 21 aponta, em síntese, para a importância de se construir um programa de transição que contemple as questões centrais de redução da degradação do meio ambiente e, simultaneamente, a pobreza e as desigualdades sociais, contribuindo para a uma crescente sustentabilidade.

Segundo LUCAS (1999) as mudanças nos municípios hoje são muito rápidas, exigindo respostas rápidas para o problema. Entre estas mudanças está a extinção ou criação de novas atividades econômicas tendo como consequências para os municípios graves problemas sociais.

O capítulo 10 da Agenda 21 trata da integração do planejamento e do gerenciamento dos recursos terrestres, segundo a agenda, caso queiramos, no futuro, atender as necessidades humanas de maneira sustentável é necessário planejar e gerenciar de forma integrada os recursos terrestres. Esta integração é feita em dois níveis, considerando-se primeiramente todos os fatores ambientais, sociais e econômicos e em segundo nível todos os componentes ambientais, como ar, água, biota, recursos geológicos e naturais.

Sustentabilidade Econômica: O caso do Jurerê Internacional

Florianópolis mesmo com toda a problemática do planejamento urbano, possui na praia de Jurerê Internacional um bairro que segue alguns dos princípios básicos de planejamento urbano, comum nos países desenvolvidos. O Jurerê Internacional é uma parte da praia Jurerê localizado ao norte da Ilha possuindo 3 Km de extensão. A praia de Jurerê é administrada por uma empresa privada em conjunto com a prefeitura e possui uma infra-estrutura própria de saneamento básico e distribuição de água, além de um sistema próprio de vigilância 24 horas. A Habitasul, empresa responsável pelo loteamento, implantou um

sistema de planejamento próprio, calcado através de normas arquitetônicas para as construções, que devem ter aprovação prévia da empresa, além de ter protegido a área de praia com o distanciamento das construções. O sistema se impõe através do contrato de venda compra das parcelas e continua efetivo em caso de revenda. Este procedimento foi criado como forma de garantir a sustentabilidade econômica de médio e longo prazo do investimento, visto que o município não possuía legislação adequada a garantir a sustentabilidade econômica a qualidade hurbana e de vida das ocupações hurbanas.

Considerações Finais

O município de Florianópolis se encontra num momento histórico, no qual se põe em xeque as condutas até hoje reproduzidas pelo poder público municipal, quanto a condução da gestão e planejamento territorial. O estatuto da cidade, continua a espera da proximidade seu prazo final de implantação, para que novas linhas sejam escritas pelos legisladores municipais, afim de que, agora uma lei federal force os legisladores e o poder público a tomar as redes do desenvolvimento, em conjunto com os anseios da população. Muitos críticos, erroneamente argumentam que essas situações, presentes em muitos municípios brasileiros, mais intensamente nas regiões litorâneas, são causados pelo interesse econômico e pela especulação imobiliária, ou ainda pela história cultural de nossas populações. Todavia, assim como não devemos todos sermos, engenheiros, médicos, mecânicos, etc.; a população não necessita conhecer profundamente sobre planejamento urbano, qualquer cidadão, por mais ignorante que for, sabe reconhecer as vantagens de um local planejado. O rápido crescimento populacional não é responsável pela desorganização, mas sim, a ausência de planos e diretrizes globais e de longo prazo. E por fim especulação imobiliária e o “interesse econômico” também não são responsáveis ocupação desordenada, mas sim o desinteresse para com a sustentabilidade econômica de médio e longo prazo para os investimentos públicos e imobiliários.

Referencial Bibliográfico

Burlington, City. *Part iii Land Use Polices - Urban Planning Area*. 2002. Disponível em: http://www.burlington.ca/Planning/Official%20Plan/Part_III/index.htm

CPDS - *Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional*. 2001. p167

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Dados do Senso de 2002, Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>

IPIUF- Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, *O Instituto*. Disponível em: <http://www.ipuf.sc.gov.br/instituto/instituto.asp>

Kaufmann J., Steudler D. with Working Group 7.1 FIG Commission 7 (1998): *Cadastré 2014 - A Vision for A Future cadastral System*, http://www.swisstopo.ch/fig-wg71/cad2014/download/cad2014_eng.pdf.

Kaufmann, Jürg, *Future Cadastres: The Bookkeeping Systems for Land Administration supporting Sustainable Development*. International Seminar on Cadastral System, Land Administration and Sustainable Development in Bogota, Colombia 3-5 May 2000

Kesavan, A. “*Urban Planning And Environmental Management For Human Health*” in Martin J. Bunch, V. Madha Suresh and T. Vasantha Kumaran, eds., *Proceedings of the Third International Conference on Environment and Health*, Chennai, India, 15-17 December, 2003. Chennai: Department of Geography, University of Madras and Faculty of Environmental Studies, York University. Pages 211 ? 216.

Kirzner, Vania, *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)*. JUS-Navigandi, Ed. 63. Teresina 04/2003. Disponível em <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3864>

LEI Complementar nº 001/97. *Plano Diretor do Distrito Sede de Florianópolis*, – Câmara Municipal de Florianópolis. Disponível em: http://www.cmf.sc.gov.br/plano_diretor_distrito_sede.rtf

LEI nº 2193/85. *Plano Diretor dos Balneários da Ilha de Santa Catarina*, Câmara Municipal de Florianópolis. Disponível em: http://www.cmf.sc.gov.br/plano_diretor_balnearios.rtf

Loch, C. *Cadastro Técnico Rural Multifinalitário Como Base à Organização Espacial do Uso da Terra*. UFSC, Florianópolis, SC, 1993. Tese para Professor Titular.

Lucas, Luiz P. V. *Planejamento Estratégico com Participação*. O Município e o Século XXI. Cenários e

Perspectivas. Ed especial. São Paulo. 1999.

Planning Department, City of Raleigh. *Strategic Planning Initiative - Co.* 2004. Disponível em:
<http://www.raleigh-nc.org/planning/CP/Concepts/concepts.htm>

Santos, Antônio Silveira Ribeiro dos. Artigo do Programa Ambiental: A Última Arca de Noé. Disponível em:
<http://www.ultimaarcadenoe.com/artigo2.htm>. Site visitado em: 15/04/2004.