

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DO
MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**

KELLI CRISTIANE KRUMMENAUER

**FLORIANOPOLIS
2011**

KELLI CRISTIANE KRUMMENAUER

**REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DO
MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a Mestre Kátia Madeira

**FLORIANÓPOLIS
2011**

KELLI CRISTIANE KRUMMENAUER

**REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DO
MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora do curso de Graduação em Serviço Social do Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina em cumprimento ao requisito parcial para a Obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

APROVADA PELA COMISSÃO EXAMINADORA EM FLORIANÓPOLIS, 29 DE
NOVEMBRO DE 2011.



Profª Mestre Kátia Madeira (Orientadora)



Profª Mestre Cristiane Selma Claudino (UFSC)



Assistente Social Rosinete Delfino Laurindo

Florianópolis
2011

*Dedico esse trabalho ao meu querido
avô Lothar Prediger, minha
homenagem e saudade.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe e aos meus irmãos Paulo e Tainá pelo apoio incondicional às minhas escolhas.

As minhas colegas de faculdade Késsia, Hilda, Dinéia, Michaeli, Gabriele, Aliene que dividiram comigo ao longo do curso momentos alegres e difíceis, mas, sobretudo inesquecíveis.

A minha amiga Ana Elisa pela parceria e por sempre torcer pelo meu sucesso.

Ao meu amado Rafael pelo carinho, compreensão e paciência dado ao longo de todo processo de minha formação.

A professora Kátia Madeira pelo incentivo e confiança em meu trabalho.

A todos que de forma direta e indireta contribuíram para a realização de mais essa conquista.

Obrigada!

Por favor, não ache natural o que muito se repete!
(Bertolt Brecht, A exceção e a regra)

RESUMO

Tendo em vista a experiência de estágio curricular obrigatório ocorrido no EMAJ – Escritório Modelo de Assistência Jurídica – assim como a aproximação com uma das maiores demandas advindas da presente instituição, a regularização de terrenos, surgiu a proposta de discutir e promover reflexões a respeito da Política de Urbanização do município de Florianópolis. Como metodologia utilizou-se a pesquisa bibliográfica. O presente trabalho divide-se em duas seções sendo que a primeira apresenta em linhas gerais o processo de urbanização no Brasil, perpassando pela dimensão histórica do desenvolvimento urbano chegando ao período contemporâneo, proporcionando algumas reflexões da Política Urbana a nível Brasil. A segunda seção apresenta um panorama da Política urbana do município de Florianópolis proporcionando reflexões e questionamentos. Conclui-se que inexistente uma Política Urbana efetiva no município e que as ações desenvolvidas até então sobre a temática urbana contribuem consideravelmente para o crescimento da desigualdade social fazendo com que o indivíduo não se torne um sujeito de direitos.

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 – População residente, urbana e rural / Brasil - 1960-2000.....	14
Gráfico 2 – Taxas de Fecundidade / Brasil – 1940-2000.....	16
Gráfico 3 – População – Florianópolis (SC)	50
Tabela 1 – População residente, sexo e situação do domicílio / Florianópolis (SC)	50
Tabela 2 – População residente, total, urbana total e urbana na sede municipal, em números absolutos e relativos, com indicação e área total e densidade demográfica, segundo os municípios – SC/2010	50

LISTA DE SIGLAS

BNH – Banco Nacional de Habitação
CEF – Caixa Econômica Federal
CEPA – Centro de Estudos e Planificação do Ambiente
CMP – Central de Movimentos Populares
CMS - Coordenação dos Movimentos Sociais
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
COHAB – Companhias de Habitação Popular
CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores
EMAJ – Escritório Modelo de Assistência Jurídica
FBO - Fórum Brasil de Orçamento
FGTS – Fundo de Garantia do Trabalhador por Tempo de Serviço
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana
FNSA - Frente Nacional de Saneamento Ambiental
FSM - Fórum Social Mundial
HIC - Habitat Internacional Coalition
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPUF - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
MDU - Ministério do Desenvolvimento Urbano
MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia
MPF – Ministério Público Federal
MPSC – Ministério Público de Santa Catarina
ONG – Organização Não-Governamental
PD – Plano Diretor
PDAMF - Plano de Desenvolvimento da Área metropolitana de Florianópolis
PDP – Plano Diretor Participativo
PND – Política Nacional de Desenvolvimento
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH – Sistema Financeiro de Habitação

TAC – Teatro Álvaro de Carvalho

UNMP - União Nacional por Moradia Popular

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
SEÇÃO 1	14
1 - A URBANIZAÇÃO NO BRASIL	14
1.1 - O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL.....	14
2 - O PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO	25
2.1 - O ESTATUTO DA CIDADE.....	31
2.2 - O PLANO DIRETOR	37
SEÇÃO 2	42
3 – A URBANIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS.....	42
3.1 – PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS	42
3.2 – POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

INTRODUÇÃO

Tendo em vista a experiência de estágio curricular obrigatório ocorrido no EMAJ – Escritório Modelo de Assistência Jurídica – assim como a aproximação com uma das maiores demandas advindas da presente instituição, a regularização de terrenos, surgiu a idéia de discutir e promover reflexões a respeito da Política de Urbanização do município de Florianópolis. A relevância do tema também é de grande importância, até mesmo para a profissão, tendo em vista que é uma temática atual e que demanda inúmeras reflexões teóricas a respeito.

Como metodologia para desenvolver este trabalho, utilizamos a pesquisa exploratória que tem por finalidade proporcionar uma visão geral acerca de determinados fatos e ou questões, desta forma este tipo de pesquisa nos levou a explorar e fazer aproximações políticas sobre a temática da questão urbana, partindo do processo de urbanização Brasil e adentrando na política de desenvolvimento urbano do Município de Florianópolis para tanto realizamos um levantamento bibliográfico acerca da temática, constituído de livros e artigos científicos, que nos permitiu uma cobertura mais ampliada sobre o tema, que tem por finalidade identificar como atualmente a Política Urbana tem-se dado no município.

Os principais autores que deram a centralidade teórica ao desenvolvimento deste trabalho foram Ermínia Maricato, Élson Manoel Pereira e Orlando Alves dos Santos Junior.

Nesse sentido, na primeira seção, foi realizado um breve histórico no que se refere ao processo de urbanização no Brasil, ressaltando diversas determinações que influenciaram o espaço urbano, sobretudo de características históricas fundadas no patrimonialismo e relações de favor assim como do modelo segregador da lógica do capitalista.

Será explicitado de que forma se deu o planejamento urbano brasileiro e que concepções influenciaram de forma direta nas cidades, mostrando como foram sendo pensadas, beneficiando o acesso aos bens e serviços comuns a uma parte seleta da população perpassando ainda por instrumentos urbanísticos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

Na segunda seção será explanada a urbanização do município de Florianópolis e de que forma se deu seu planejamento, influenciado, sobretudo do planejamento a nível brasileiro, referenciando ainda os Planos Diretores desenvolvidos a partir da

década de 1950 e de que forma esses planos modificaram o espaço urbano da cidade, demonstrando assim a inexistência de uma Política Urbana efetiva no município.

Em ambas as seções serão realizadas reflexões acerca da Política Urbana desenvolvida, mostrando a negação do Direito à Cidade tanto em nível nacional quanto em nível local, no caso, Florianópolis.

SEÇÃO 1

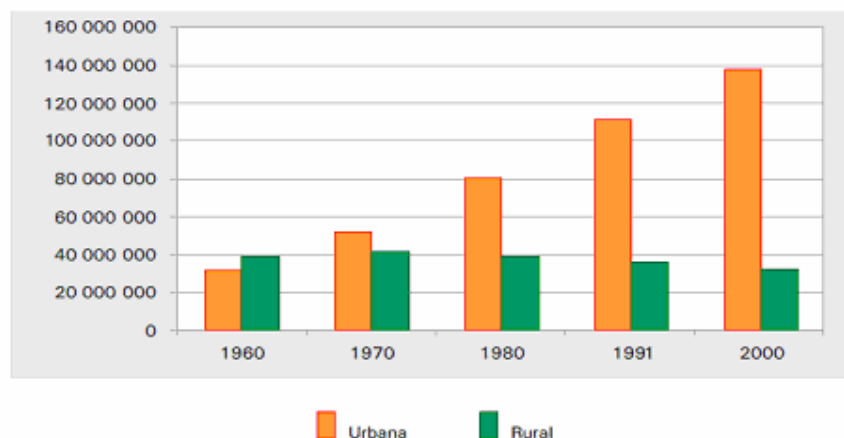
1 - A URBANIZAÇÃO NO BRASIL

O objetivo desta seção é apresentar em linhas gerais como se deu o processo de urbanização no Brasil, perpassando pela dimensão histórica do desenvolvimento urbano brasileiro chegando ao período mais contemporâneo referenciado no Estatuto da Cidade assim como no Plano Diretor, proporcionando assim, reflexões acerca da Política de Urbanização no Brasil.

1.1 - O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

O processo de urbanização no Brasil se deu de diversas formas ao longo das décadas, tem especificidades marcadas, sobretudo por determinações estabelecidas pelo modelo econômico excludente e segregador decorrente da lógica capitalista. Tendo em vista tais determinações, a grande expansão urbana ainda é recente onde a partir de 1970 com os dados censitários a população urbana passou a ser superior á rural como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 1 – População residente, urbana e rural / Brasil – 1960-2000



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960-2000.

A partir das décadas de 1930 e 1940 a urbanização incorporou-se às profundas transformações estruturais ocorridas na sociedade brasileira, sobretudo, na economia. O

Estado passa a investir em infra-estrutura promovendo o desenvolvimento industrial, a burguesia industrial assume então a hegemonia política, porém sem necessariamente romper com as amarras hegemônicas existentes apontando que o processo de urbanização brasileiro surgiu sob raízes da sociedade colonial como coloca Maricato (2001)

A economia manteve seu epicentro no setor agrário exportador até 1930, quando ocorre o que Florestan Fernandes denomina a revolução burguesa no Brasil. O Estado passa então a investir decididamente em infra-estrutura para o desenvolvimento industrial visando a substituição de importações. A burguesia industrial assume a hegemonia política na sociedade sem que se verificasse uma ruptura como os interesses hegemônicos estabelecidos. Essa ambigüidade entre ruptura e continuidade, verificada em todos os principais momentos de mudança na sociedade brasileira, marcará o processo de urbanização com raízes da sociedade colonial (...). (p. 17).

Nesse sentido a urbanização foi influenciada por fatores coloniais burgueses pautados nos poderes políticos dos grandes proprietários de terras no Brasil, que ocorre anteriormente ao processo de industrialização da sociedade brasileira, com influências marcantes e profundas no processo de urbanização e que podemos observar tais influências até os dias atuais, como aponta Maricato (2001)

A crescente generalização da propriedade privada da terra, a partir de 1850, com a confirmação do poder político dos grandes proprietários nas décadas seguintes, e a emergência do trabalho livre, a partir de 1888 (acontecimentos que estão interligados como já foi demonstrado por muitos autores), se deram antes da urbanização da sociedade. No entanto, a urbanização foi fortemente influenciada por esses fatores: a importância do trabalho escravo (inclusive para a construção e manutenção dos edifícios e das cidades), a pouca importância dada à reprodução da força de trabalho mesmo com a emergência do trabalhador livre, e o poder político relacionado ao patrimônio pessoal. (p. 18)

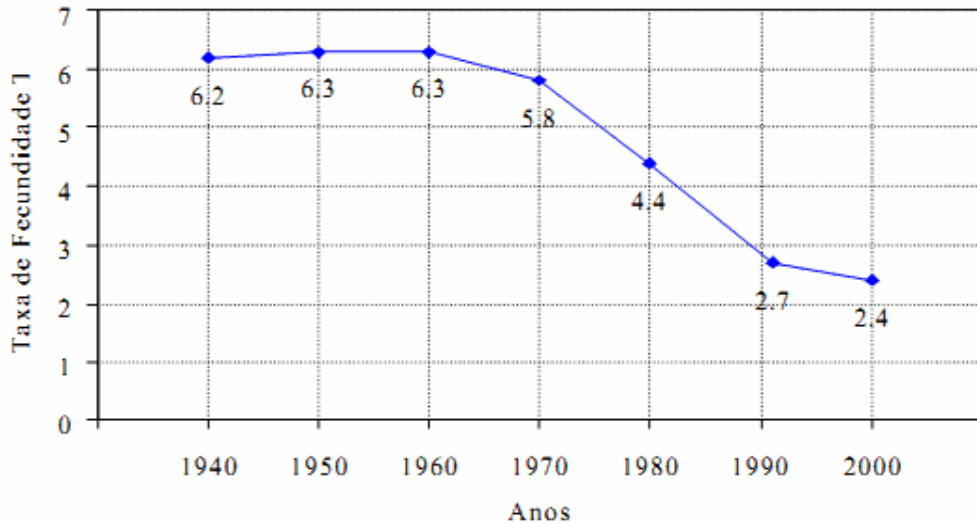
A partir da década de 1950 com a expansão dos sistemas de transporte, meios de comunicação e da produção de bens duráveis, o modo de vida, valores e cultura da população, mudaram radicalmente o que Brito e Souza (2006) apontam como “a construção irreversível da hegemonia do urbano, não só como *locus* privilegiado das atividades econômicas mais relevantes e da população, mas também como difusora dos novos padrões de relações sociais – inclusive as de produção – e estilos de vida”.

Nesse período o Brasil ainda era vinculado a uma estrutura agrária que também estava em profunda transformação e que dava lugar ao grande capital gradativamente.

Essa mudança da sociedade brasileira foi chamada por Brito e Souza (2006) de “grande ciclo de expansão das migrações internas”.

A velocidade no processo de urbanização foi o que mais chamou atenção. Somente na segunda metade do século XX, a população urbana passou de 19 milhões para 138 milhões, multiplicando-se 7,3 vezes, com uma taxa média anual de crescimento de 4,1%. As taxas de fecundidade contribuíram consideravelmente para o crescimento demográfico nas décadas iniciais do século XX, apesar da queda considerável a partir dos anos 1980 como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Taxas de Fecundidade / Brasil – 1940-2000



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1940-2000.

No entanto, a maior parte do crescimento da expansão urbana se deu de forma indireta, como salienta Brito e Souza (2006)

Somente entre 1960 e o final dos anos 80, o auge do ciclo, estima-se que saíram do campo em direção às cidades quase 43 milhões de pessoas - total que inclui o chamado "efeito indireto da migração", ou seja, os filhos tidos pelos migrantes rurais nas cidades. (p. 3)

Ou seja, ocorre um intenso deslocamento populacional em um espaço de tempo relativamente curto enfatizando ainda mais a dimensão das transformações em que a sociedade brasileira vivia.

Nesse processo de crescimento populacional exacerbado as necessidades básicas da população também começavam a eclodir. Nesse sentido, não podemos deixar de apontar que esse contingente populacional, advindo em sua maioria do campo necessitaria de uma estrutura que contemplasse o acesso efetivo a saneamento, transporte e habitação, portanto em 1964 foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) integrado ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), onde o governo militar da época passou a impulsionar uma política que mudaria o padrão de produção das habitações como salienta Maricato (2001)

A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, ocasionou a mudança no perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos. (p. 20)

No entanto Silva (2008, p. 42) aponta que os recursos advindos do SFH (Sistema Financeiro de Habitação) eram decorrentes, sobretudo do FGTS (Fundo de Garantia do Trabalhador por Tempo de Serviço) financiando um quarto das habitações produzidas entre 1964 – 1986 tanto de forma legal quanto ilegal.

Silva (2008) afirma ainda que logo após um ano do fechamento do BNH houve uma mudança na Política Habitacional reduzindo fortemente o financiamento de casas populares tendo como justificativa o controle de dívidas dos municípios e estados.

Ainda, segundo a análise de Azevedo (2007), no primeiro ano após a extinção do BNH – 1987 – as Cohabs financiaram 113.389 casas populares; já durante o primeiro semestre de 1988, esse número caiu drasticamente para 30.646 unidades, devido às mudanças da política habitacional. Sob a alegação da necessidade de controle das dívidas dos estados e municípios foram criadas medidas restritivas ao acesso a créditos por parte das Cohab, assim como a Caixa Econômica Federal (CEF) terminou, na prática, não só por transferir à iniciativa privada os créditos para a habitação popular, como também diminuiu a capacidade dos estados e municípios em disciplinar a questão habitacional. (SILVA APUD, AZEVEDO, 2007, p. 16)

Como observado tal financiamento não promoveu o acesso à terra para todos porque além dessa transferência de recursos à iniciativa privada e de retirar autonomia dos estados e municípios em disciplinar a questão habitacional as atividades especulativas eram constantes e conseqüentemente priorizou o acesso à moradia para as classes médias e altas como afirma Maricato (2001)

Infelizmente o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso à terra via instituição da função social da propriedade. (...). A atividade produtiva imobiliária nas cidades brasileiras não subjugou as

atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo. Para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades o mercado não abriu. O acesso das classes médias e altas foi priorizado. (p. 20-21)

Santana (2008) aponta outra questão importante aliada nesse processo, a precária reprodução social assim como o fortalecimento das lutas pela universalização de serviços básicos e de uso comum entre a população.

Agregam-se a todo esse complexo, a persistência do precário padrão de reprodução social e o incremento das lutas sociais em torno da garantia dos *valores de uso* da terra urbana, destacando-se as ocupações coletivas de terras como modalidade de acesso a moradia fora dos mecanismos tipicamente de mercado. Trata-se de lutas e negociações quanto à apropriação e usos do espaço citadino, a legalidade em relação à propriedade da terra para morar e a universalização de serviços e infra-estruturas urbanas de uso comum. (p. 4)

Tendo em vista tal processo podemos perceber que o Estado atende interesses de base, da base política dos parlamentares, impedindo o surgimento da esfera pública focados no patrimonialismo, clientelismo e relações de privilégio em detrimento dos interesses públicos e coletivos, uma característica marcante na produção das cidades como salienta Maricato (2001)

Os recursos do Orçamento Geral da União (os poucos que são distribuídos com subsídios ou a fundo perdido, pelo governo federal) obedecem a emendas parlamentares que visam “atender suas bases”. Esses investimentos pontuais negam o planejamento dos investimentos e reafirmam a relação de dependência e de favor. (p. 45)

Apesar dessa não democratização do acesso à terra houve um crescimento econômico principalmente em atividades ligadas a construção civil, porém ampliou os desequilíbrios regionais entre a cidade e o campo promovendo as aglomerações nas regiões metropolitanas, principalmente na região sudeste do país. Uma das alternativas encontradas pela população residente nas cidades foi a construção de moradias em áreas irregulares sem recursos técnicos e financeiros significativos com construções obsoletas e fora do mercado formal.

Os problemas vividos pela população residente nessas áreas encontram-se em forma de desastres como enchentes, desmoronamentos e incêndios que demandam medidas emergenciais, características encontradas, sobretudo nas metrópoles devido ao mau uso do solo e das precárias condições habitacionais mesmo que alguns municípios tomem algumas iniciativas paliativas para a solução dos problemas, como por exemplo,

a urbanização das favelas, somente aliviam uma pequena pressão sobre o uso inadequado do solo assim como das necessidades sociais como afirma Maricato (2001)

Os problemas cotidianos vividos pela população se apresentam, muitas vezes, sob a forma de desastres que exigem medidas emergenciais. A política de habitação social é um bom exemplo. Enchentes, desmoronamentos, incêndios, são acontecimentos cada vez mais freqüentes nas metrópoles devido ao mau uso do solo e às péssimas condições habitacionais, muitas vezes, improvisadas (...). Alguns municípios têm tomado iniciativas que, mesmo quando abrangentes (ainda que localizadas) e intensivas como a urbanização de favelas, por exemplo, apenas aliviam, e mesmo assim muito pouco, a pressão sobre o uso inadequado do solo e as necessidades sociais. (p. 66)

Foi com base nas questões relativas ao uso não democrático da terra e na centralidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes que a temática urbana foi pautada na Constituição Federal de 1988, que passou a tratar a Política Urbana ao lado da Política Agrícola e Fundiária e Sistema Financeiro em seu Título VII, capítulo II, arts. 182 e 183, destinado à ordem econômica e financeira definindo os objetivos da Política Urbana,

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

§ 2º – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

§ 3º – As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º – É facultado ao Poder Público municipal, mediante Lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da Lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de;

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º – O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º – Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º – Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

No entanto, mesmo com o advento da constituição, as cidades brasileiras atualmente expressam os efeitos do modelo de desenvolvimento neoliberal adotado no final da década de 1980 e da década de 1990 caracterizado principalmente pela desigualdade nos padrões de qualidade de vida, cidadania e inclusão social¹. Com base nesse quadro podemos identificar problemas sociais preocupantes incidindo em uma crise urbana como aponta Santos Junior (2007)

Com efeito, um diagnóstico sobre os graves problemas sociais nas cidades indica a existência de uma crise urbana, consequência da dinâmica de produção e gestão das cidades fundada na desigualdade e na segregação socioespacial, em que se deterioram as condições de vida nas grandes cidades principalmente nas metrópoles. Como espaço de mobilidade social e lugar de acesso à diversidade cultural, como produtoras de melhores oportunidades de emprego e qualidade de vida, elas se tornam pólos econômicos marcados pela fragmentação, dualização, violência, poluição e degradação ambiental. (p. 294)

A partir desse quadro observamos que direitos conquistados pós constituição de 1988, sobretudo no direito à cidade, estão gradativamente sendo anulados pelo pensamento neoliberal assim como coloca Santos Junior (2007)

Sob o ponto de vista da dinâmica urbana, o resultado é a negação do direito à cidade expressa na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental. (p. 294)

Nesse sentido a cidade passa a ser espaço da minoria em que Maricato (2001) referenciando a interpretação de Arantes e Schwarz sobre Brecht “a regra se tornou exceção e a exceção regra”.

A partir da década de 1990 se verifica uma mudança no padrão de urbanização brasileira como aponta Santos Junior (2007)

¹ Principais características do neoliberalismo: Promoção da política de privatização de empresas estatais; Mínima participação estatal na economia do país; A regulação do mercado se baseia na lei da oferta e demanda; dentre outros.

De um lado, o aprofundamento da periferização das grandes metrópoles, com o aumento populacional nos municípios da fronteira metropolitana e a expansão das favelas e loteamentos irregulares; de outro, o aparecimento de núcleos de classe média e de condomínios fechados na periferia tornando o espaço urbano mais complexo, desigual e heterogêneo. (p. 295)

Essa segregação urbana e exclusão socioeconômica mostra que surge uma nova ordem socioespacial como afirma Santos Junior (2007) “... a cidade aparece como expressão de uma estrutura social dualizada entre ricos e pobres, entre cidadãos e não cidadãos.”

No que se refere ao crescimento das cidades é fundamental dizer ainda que a partir da década de 1970 o Brasil tinha aproximadamente 93 milhões de habitantes e cerca de um terço desse total já vivia nas metrópoles e levando em consideração a população residente em áreas urbanas esse percentual chega a 50 % segundo Brito e Souza (2006), e afirmam ainda que o crescimento acelerado da urbanização surgiu no mesmo momento em que surgiu a metropolização.

Apesar de um terço da população residir nas metrópoles, em 1970 ocorre uma queda no crescimento da população residente em áreas urbanas, mesmo que no final do século XX a população tenha dobrado, a participação da população residente nas metrópoles diminui como aponta Brito e Souza (2006)²

Como consequência dessa característica estrutural marcante da sociedade brasileira, no final do século passado um terço de sua população residia nos aglomerados metropolitanos selecionados. Quanto à população urbana - cuja metade já era metropolitana em 1970 - há um relativo declínio. No final do século, apesar de ter mais do que dobrado nas três últimas décadas, passando de 25 milhões para 56 milhões, a participação relativa da população metropolitana no total da população urbana passa para 41,0%. (p. 4)

Essa redução se deve ao redirecionamento das migrações ditas internas que são dirigidas para as cidades localizadas em áreas periféricas, ao redor da metrópole. Nesse processo ocorrem, portanto o crescimento das periferias nas décadas de 1970 e 1980 e que têm afetado as metrópoles que funcionaram de forma a travar o processo de crescimento acelerado das metrópoles como afirma Brito e Souza (2006)

As periferias tiveram nos anos 70 e 80 um crescimento espetacular que ainda se mantém bastante alto, apesar de declinante, pois elas também sofrem o

² Brito e Souza (2006) definem como população urbana toda aquela em que se localiza em áreas urbanas juntamente com a (as) metrópole (s) englobando ainda municípios pertencentes à mesma. Já a população metropolitana concerne naqueles que residem no município considerado metrópole.

impacto da redução da fecundidade e das migrações. Mesmo assim, nas duas últimas décadas, a velocidade de seu crescimento permaneceu em torno de 3,0% ao ano. A crise econômica vivenciada pelo país provocou grande redução da oferta de empregos e somou-se à profunda crise social urbana, que tem afetado, em particular, os grandes aglomerados metropolitanos. Assim, juntas, funcionaram como "freio" a uma possível tendência de hipermetropolização. (p. 5)

Na mesma medida que o deslocamento da população da metrópole se dá para os municípios próximos, as atividades econômicas também sofrem deslocamento tendo em vista que as capitais possuem espaços mais valorizados favorecendo o capital imobiliário reafirmando mais uma vez a segregação socioespacial da população como coloca Brito e Souza (2006)

Nos aglomerados metropolitanos, tem havido uma tendência ao deslocamento das atividades econômicas, principalmente as industriais, das capitais para os outros municípios, como decorrência das pressões do capital imobiliário pelo uso dos espaços urbanos mais nobres e pela ação do Estado - o que promove a regionalização econômica e facilita as economias de aglomeração. Essa realocação espacial das atividades econômicas e a ação concomitante do capital imobiliário proporcionaram uma redistribuição espacial da população através de uma intensa migração - prioritariamente, entre a capital dos aglomerados urbanos e os municípios vizinhos. (p. 6)

O Brasil hoje é um país cada vez mais urbano e as cidades brasileiras estão crescendo sob o avanço da barbárie, os padrões de urbanização e desenvolvimento estão relacionados com diferentes formas de desigualdades social, expressas nas questões sociais, frear o ritmo da metropolização é crucial e que essas áreas influenciam o destino da população como coloca Martine (1994)

Seis em cada dez brasileiros residem em cidades de mais de 20 mil habitantes; três em cada dez habitam cidades contendo pelo menos um milhão de pessoas. Nesse sentido, é inevitável que as questões sociais mais significativas tenham a ver com o destino das áreas de maior densidade demográfica. (p. 44)

Na dimensão territorial das metrópoles percebemos um alargamento das questões sociais caracterizado por desigualdades não só sociais, mas econômicas, políticas, culturais, ambientais, marcado pela predação industrial, destruição dos recursos naturais, saída de populações de moradias e terras de origem, baixos salários, desemprego, trabalho informal, precarização da saúde, educação, enfim questões que só se agravam com o crescimento das metrópoles.

Reforçando ainda mais essa questão, o Brasil é caracterizado historicamente por uma sociedade de raízes coloniais que nunca rompeu com a relação de dominação fundada sob o patrimonialismo e o privilégio, o proprietário privado sempre esteve vinculado ao poder político, econômico e social, nesse sentido, o clientelismo impede o surgimento da esfera pública onde o favor tem mais importância do que planos e planejamentos das cidades como um todo. Maricato (2001) ainda acrescenta

O incrível atraso verificado nos registros de propriedades no Brasil – que permite a constante apropriação privada das terras devolutas – ou a confusão, até nossos dias sobre os limites das propriedades (que se verifica, por exemplo, em áreas de proteção dos mananciais em São Paulo) são heranças dessa característica. (p. 41)

São inúmeras as limitações para um planejamento democrático tendo em vista que há influências tanto do ambiente construído como da sociedade que o constrói e ocupa, ou seja, é influenciado pelas relações sociais tanto quanto as influencia conforme explicita Maricato (2001)

A primeira e mais óbvia está na impossibilidade de tomar o ambiente construído independente da sociedade que o constrói e ocupa. De fato, ele (o ambiente construído) reflete as relações sociais além de participar ativamente de sua reprodução. Nesse sentido, é objeto e agente de permanências e de mudanças sociais. (p. 50)

A complexidade de um planejamento democrático é visivelmente presente no processo de urbanização do país, pois ao mesmo tempo em que o planejamento não oferece respostas efetivas aos problemas das grandes cidades a Política Urbana é referenciada de forma desarticulada como se habitação, saneamento básico, mobilidade, trabalho, seguridade, educação, saúde, cultura, lazer fossem desconexas. Santos Junior (2007) quando referencia a Política de Habitação tendo a responsabilidade da direção em diferentes órgãos federais, afirma que,

De 1985 a 2002, a gestão da política de habitação coube a diferentes ministérios: de 1985 a 1987, ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; de 1987 a 1988, ao Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente; de 1988 a 1990, ao Ministério do Bem-Estar Social; de 1990 a 1995, ao Ministério da Ação Social; de 1995 a 1999, à Secretaria de Política Urbana, vinculada ao Ministério do Planejamento; de 1999 a 2002, à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, vinculada à Presidência da República. (p. 296)

Na gestão governamental sobre as cidades também é observado a descentralização e de certa forma a desarticulação das Políticas obedecendo as atribuições previstas na Constituição Federal de 1988 como aponta Maricato (2011)

Saneamento, coleta e destinação do lixo, transporte urbano, controle sobre o uso e ocupação do solo (quando não há implicação ambiental) são competências municipais no Brasil. No contexto metropolitano, as competências são definidas por legislação estadual, (...) (p. 43-44)

Nesse sentido se faz necessário uma mudança cultural em nível federativo de médio a longo prazo mesmo que pensar em uma sociedade como a brasileira, com padrões urbanos históricos baseadas em relações de privilégio e arbitrariedade, é possível sim produzir cidades com características diferentes, até porque, não se pode negar que ao longo dos anos foram abertos campos de lutas e de conquistas que apontam na direção de um padrão urbano com vista ao planejamento das cidades.

Assim no ano de 2003 foi criado o Ministério das Cidades que contribuiu para uma construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que viesse a ser enfrentada a nível nacional, como Política Pública, sobretudo no que se refere às metrópoles a fim de dar uma resposta a problemática existente como afirma Santos Junior (2007)

“(...) a criação desse Ministério, a nosso ver, expressou o reconhecimento, pelo governo federal, da questão urbana como uma questão nacional a ser enfrentada por macropolíticas públicas. (...). Em especial quanto às metrópoles, percebe-se a importância de uma intervenção nacional na definição de diretrizes como também no desenvolvimento de planos e projetos, de forma a impulsionar políticas cooperadas e integradas que respondam à complexidade da problemática urbano-metropolitana no país.” (p. 296)

Nesse mesmo ano em 2003, também foi criado o Conselho das Cidades, assim como as conferências nacionais das cidades (2003 e 2005) que foram conquistas do movimento de reforma urbana que vinha sendo discutido desde 1980. No que se refere ainda ao movimento podemos destacar que o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) além de participar da criação do Ministério das Cidades foi protagonista em acontecimentos importantes da história urbana do Brasil como salienta Santos Junior (2007)

(...) o FNRU foi protagonista: (i) na elaboração da emenda constitucional de iniciativa popular em torno do capítulo de política urbana durante a

Constituinte de 1987-1988; (ii) na discussão e aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que regulamentou os instrumentos que definem a função social da cidade e da propriedade; (iii) na elaboração do Projeto de Lei de Iniciativa Popular, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, reunindo um milhão de assinaturas, sancionado pelo governo Lula, em 2005, depois de mais de 10 anos de tramitação; e (iv) na criação do Ministério das Cidades, em 2003. (p. 297)

Em 2004 a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, vinculado ao Ministério das Cidades, lançou o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana apoiando então os municípios na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade como, por exemplo, os Planos Diretores que deveriam expressar um pacto entre os inúmeros interesses da cidade. Dessa forma Santos Junior (2007) acrescenta

(...) Em maio de 2005, foi lançada a campanha *Plano Diretor Participativo: cidade de todos*, tendo como eixos: (i) a promoção da inclusão territorial, de forma a assegurar que os melhores lugares da cidade possam ser compartilhados pelos pobres; (ii) a posse segura e inequívoca da moradia, com acesso a terra urbanizada para todos; e (iii) a gestão democrática da cidade, com a instituição da participação de quem vive e constrói a cidade nas decisões e na implementação do Plano. (p. 298)

A perspectiva de implementação dos instrumentos urbanísticos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade é de propor estratégias de um projeto alternativo de cidades, pensando as peculiaridades de um país como o Brasil. Planejar, propor estratégias na dimensão da cidade, pressupõe articulação e envolvimento de políticas públicas, pressupõe planejamento urbano na direção da superação da visão de política setorializada. Neste sentido, antes de focarmos nos atuais instrumentos urbanísticos se faz necessário um breve resgate do planejamento urbano desenvolvido no país para entendermos a atual conjuntura da questão urbana.

2 - O PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO

Pensar em planejamento urbano brasileiro requer remetermos a matrizes teóricas que fundamentaram a atividade de planejamento urbano que consiste no Modernismo³, que por sua vez tem relação com algumas concepções, tais como, a Positivista, que possui distintos significados, mas que se baseia em fatos e experiências

³ Corrente de pensamento que defende a modificação, transformação ou a evolução das coisas onde as pessoas deveriam se adaptar ao novo, bom e belo.

se aproximando do lado prático e útil da vida, a holística que busca abranger de forma total e a universalidade de caráter universal onde todos têm acesso; Progresso Linear: progredir em medida igual. As concepções colocadas acima tem influência direta na forma como as cidades foram sendo desenhadas, pensadas, de forma moderna, utilitarista e prática, para acesso e benefício de alguns.

Maricato (2000) referenciando Villaça (1999) explicita que a elite brasileira tinha um projeto urbano e que os planos desenvolvidos entre 1875 e 1906 eram elaborados para deixar as cidades mais bonitas e que segundo ela atualmente seria impensável tendo em vista que cada governo procura deixar a sua “marca” como mostra o trecho abaixo

Segundo Villaça, entre 1875 e 1906, a elite brasileira tinha condições hegemônicas suficientes para debater abertamente (isto, evidentemente, entre os iguais) um plano de obras urbanas a ser implantado. Esses planos se referiam especialmente ao melhoramento e ao embelezamento das cidades. As elites tinham um projeto urbano. Muitos deles foram executados por diversos e sucessivos governos, o que seria impensável atualmente, quando cada governo busca sua “marca” e ignora qualquer linha de continuidade, com exceção dos casos de eleições de sucessores indicados. (p. 137)

Já a partir de 1930 a hegemonia urbana que passa a ser da burguesia começa substituir tais conceitos para a eficiência e a técnica onde as cidades precisariam ser eficazes como aponta Maricato (2000)

A partir de 1930, agora sob a hegemonia da burguesia urbana, a eficiência, a ciência e a técnica começam a substituir os conceitos de melhoramento e embelezamento. A cidade da produção precisa ser eficaz. (p. 138)

É nesse momento que é observado que os planos elaborados não possuem eficiência tendo em vista que são ignorados os problemas urbanos e o orçamento público é dirigido a obras, sobretudo as viárias, atreladas à lógica do capital imobiliário transformando o plano em plano-discurso onde a elite brasileira não era hegemônica para contrapor ao plano como aponta Maricato (2000)

De um lado estava dada a impossibilidade de ignorar os “problemas urbanos”, de outro a impossibilidade de dedicar o orçamento público apenas às obras viárias, vinculadas à lógica do capital imobiliário, de maneira aberta ao debate, sem sofrer críticas. Quando a preocupação social surge no texto, o plano não é mais cumprido. Ele se transforma no plano-discurso, no plano que esconde ao invés de mostrar. (p. 138)

O Keynesianismo e Fordismo também foram utilizados como base teórica para o planejamento urbano conforme fala Maricato (2000),

Da influência keynesiana e fordista, o planejamento incorporou o Estado como a figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social, e um mercado de massas. A matriz teórica que alimentava o planejamento nos países capitalistas, mas não só nestes, como também nos países socialistas, e que embasou o ensino e a prática do planejamento urbano e regional na América Latina, atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (como incentivos, subsídios, produção da infra-estrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção etc.). (p. 126)

No entanto, como observado, o planejamento baseado em tais teorias levava em consideração muito mais a funcionalidade do que a qualidade de vida aumentando a exclusão social e a diferenciação cada vez maior das classes sociais, já que, por exemplo, o Keynesianismo era baseado na interferência do Estado regulando o mercado e de certa forma beneficiando o capitalista e o Fordismo era baseado em um método de produção em série onde a funcionalidade também prevaleceu fortemente.

A inspiração para o desenvolvimento dos planos urbanistas também era baseada fundamentalmente em planos europeus, sobretudo com influência francesa. No entanto Maricato (2001) também explicita que requer prudência ao transferir modelos europeus de planejamento para a realidade como a brasileira tendo em vista diversos fatores como aponta a seguir

A realidade francesa é diferente: o uso do solo é controlado pelo poder público, o mercado imobiliário capitalista domina a produção da cidade, há subsídios para que a população pobre tenha acesso ao mercado, a produção habitacional privada não-lucrativa se faz em grande escala, a infra-estrutura urbana foi bastante expandida para assegurar o direito à moradia e à cidade, no período do pós-guerra. Complementando esse quadro, atividade produtiva de construção mereceu pesquisas e incentivos à racionalização e à produtividade. Enfim, há diferenças significativas que exigem cautelas na transferência de instrumentos e modelos, seja da França, seja de qualquer país do Primeiro Mundo. (p. 87)

Tendo em vista o quadro colocado o planejamento urbano beneficia as classes mais altas, provenientes das linhagens de latifúndio, e os operários, provenientes da maior fatia da população brasileira, ficam a margem do planejamento e desenvolvimento. Sem perspectivas, essa fatia da população que concernem em trabalhadores imigrantes, operários e ex-escravos residem em cortiços, geralmente

locais insalubres e inabitáveis. A alternativa encontrada pela população foi então residir em locais não planejados, sem infra-estrutura ou saneamento básico, denominados “cidades ilegais”.

O planejamento nesse sentido mistifica a cidade como sendo homogênea. Para que ocorra a construção de um novo paradigma há, primeiramente, de se desmistificar a cidade homogênea, modificar conceitos acerca de cidade e de urbano, entendendo-as como uma complexa rede de relações e que tais relações transformam o meio de modo peculiar, exemplos como a diversidade cultural, territorial, religião dentre outros fazem do Brasil um país único e que essa particularidade requer o reconhecimento de que o urbano ou a cidade não são iguais em todos os aspectos. O país provém de uma formação sócio-espacial muito peculiar de desigualdades não somente em níveis financeiros como também ocupação e uso do solo desordenado em um país que possui uma extensão de terra considerável e como em todos os outros países necessita de um modelo de planejamento único, baseado nas características econômicas, sociais e espaciais peculiares do território.

A busca pela compreensão do conteúdo político e ideológico do planejamento urbano baseia-se na análise da dinâmica das relações sociais e, principalmente, nas formas como se estrutura e se manifesta as relações de poder no interior destas relações sociais. Para fazer esta análise recorreremos à Pereira e Santos (2008) em que salientam a importância das seguintes questões: A participação social autônoma; A cidadania emancipada; A construção de uma esfera pública; A reconstrução do sentido de democracia e cidadania; A existência de um tecido associativo complexo e multifacetado.

Pereira e Santos (2008) ainda acrescentam

Se compararmos esses “pré-requisitos” para a participação autêntica à realidade das cidades brasileiras, veremos que, longe de ser realidade, eles se apresentam como referenciais a serem perseguidos através de um processo longo e gradual de educação política e cidadã da população. Processo para ser trabalhado em duas frentes: uma imediata, de institucionalização de canais e instâncias de articulação social e formação cidadã; e outra, de longo prazo, através da qualificação do sistema educacional do país e da priorização, nas grades curriculares, de conteúdos voltados para a educação política e formação crítica de alunos. (p. 8)

Diante de tais questões que permeiam o urbanismo brasileiro, se observa a complexidade que é a dimensão da urbanização e da necessidade de uma construção crítica da questão urbana propondo estratégias para um projeto alternativo de cidades.

Nesse sentido houve no campo institucional a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988 como proposta efetiva da reforma urbana que em suma promove o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo o bem estar da população.

No âmbito estadual e municipal foram instituídas leis orgânicas, planos diretores gerando avanços no que se refere ao acesso ao direito à cidade. Em âmbito federal esses avanços podem ser demonstrados a partir da criação do Ministério das Cidades (2003), no Conselho das Cidades (2003) e o Estatuto das Cidades (2001) como demonstra Santos Junior (2009)

Um olhar sobre as políticas urbanas no Brasil – envolvendo as políticas de habitação, regularização fundiária, saneamento ambiental, transporte e mobilidade – não deixa dúvidas a respeito das significativas transformações que estas vêm passando nos últimos anos. Tais mudanças parecem caminhar em duas direções: primeiro, na direção do aprofundamento do processo de descentralização, iniciado com a reforma constitucional de 1988; segundo, na adoção de uma agenda de reformas sociais, identificada como agenda da reforma urbana, na qual se destacam a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003) e a implantação do Conselho das Cidades (2003). (p. 8)

A criação do Ministério das Cidades⁴ constitui um fato inovador no que se refere às políticas urbanas, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, mobilidade e saneamento integrando-os e ainda levando em consideração o uso e ocupação do solo. Outro aspecto fundamental baseia-se na definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano que se encontra em conformidade com os municípios e estado assim como com o legislativo e judiciário além da participação da sociedade nas ações.

O Conselho das Cidades⁵ também nesse sentido foi inovador, pois é um órgão deliberativo e consultivo, integrante do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano assim como acompanhar a execução.

Nesse sentido podemos concluir que a criação do Ministério das Cidades assim como a criação do Conselho das Cidades contribuem para o processo de construção de uma PNDU através da gestão democrática respeitando, sobretudo as especificidades dos segmentos que a compõe.

⁴ Consulta no site: <http://www.cidades.gov.br/>.

⁵ Consulta no site: <http://www.cidades.gov.br/>.

A lei 10.257/2001 mais conhecida como Estatuto da Cidade foi o elemento responsável por amarrar, legalmente, o plano diretor (um dos instrumentos da política urbana) à participação social como afirma Pereira e Santos (2008)

(...) ao primeiro delegou a responsabilidade de ser o instrumento básico da política urbana e, à segunda, atribuiu a função de tornar exequível esses planos diretores, através da formação de uma base social ampliada que sustentasse o seu conteúdo. (p. 4)

Nessa perspectiva também foram destacados alguns movimentos populares de âmbito nacional como mostra Santos Junior (2007)

Concretamente, a partir dos anos 1980 surgiram quatro organizações populares que articulam uma ampla rede de organizações de base, entre as quais sobressaem as associações de bairro e os movimentos de moradia, as organizações do movimento das mulheres, as do movimento negro e as do movimento ambientalista: a Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), a Central de Movimentos Populares (CMP), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM). (p. 302)

Essas organizações mudaram suas formas de atuação através da articulação em fóruns e redes (nacional e internacional) articulando lutas e mobilizações coma agenda em torno da política urbana.

Tendo em vista os movimentos populares urbanos em âmbito nacional e internacional destacam-se: Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA), Fórum Brasil de Orçamento (FBO) e a Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS) em nível nacional, e o Fórum Social Mundial (FSM) e a Habitat Internacional Coalition (HIC), no plano internacional (Santos Junior, 2007).

Vale lembrar, conforme acrescenta Santos Junior (2009), o Fórum Nacional de Reforma Urbana é uma soma das organizações não-governamentais, movimentos populares, associações e instituições acadêmicas e de pesquisa na defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do Direito á Cidade onde foi um dos principais protagonistas na aprovação do Estatuto da Cidade (instrumento fundamental da política urbana assim como na gestão democrática das cidades) e na criação do Conselho das Cidades que participa da formulação, implementação e execução da PNDU.

Após esse momento de institucionalização do planejamento urbano o Brasil enfrenta outro dilema: como transformar essa participação social institucionalizada em um instrumento efetivo de democratização desse planejamento?

Nesse sentido Maricato (2001) aponta que o planejamento democrático possui algumas limitações. Uma delas é dificuldade de trabalhar com a máquina pública administrativa e afirma que não se trata apenas de identificar as limitações impostas pela lógica da burocracia tal como identificou Max Weber.

Maricato (2001) ainda aponta outros problemas,

Funcionários, não tão públicos; “poder público”, privatizado; planos que são numerosos mas que dormem nas gavetas, ou seja, planos sem planejamento; secretarias ou departamentos municipais de planejamento urbano (e não são poucos os funcionários públicos dedicados a essa função em todo o Brasil) fazendo de conta que fazem planejamento, sem compromisso com a gestão e a fiscalização do uso do solo; enfim, planejadores que não planejam. (p. 56)

Fica posto nas argumentações acima que um dos grandes desafios do planejamento urbano no Brasil é estabelecer o compromisso com a gestão pública, romper com o clientelismo e avançar na direção da cidade como direito de todos e de todas. Entendemos que o Estatuto da cidade foi concebido nesta lógica, de versar sobre o que dispõe a constituição de 1988 no que se refere a função social da terra, na direção de justiça social.

Nesse sentido, no próximo item será explanado o Estatuto da Cidade, de que forma ele foi institucionalizado e de que maneira ele interferiu profundamente na questão do pensamento urbano.

2.1 - O ESTATUTO DA CIDADE

A partir dos primeiros anos do século XXI ocorreu um movimento de construção de uma institucionalidade para a Política Urbana que marcou aquele momento, a tramitação no Congresso Nacional durou mais de 10 anos e em 10 de julho de 2001 foi aprovada a Lei nº. 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade regulamentando o capítulo da Política Urbana no Brasil, tendo o Plano Diretor o principal instrumento dessa política.

Nesse sentido é fundamental conhecer alguns acontecimentos que antecederam o Estatuto da Cidade. Em 1963 foi realizado o Seminário Nacional de Habitação e

Reforma Urbana no Rio de Janeiro (Maricato, 2001). O contexto histórico era marcado por fortes mobilizações na sociedade civil e debates quanto a reformas sociais como educação e saúde. O momento, portanto era propício para construir uma sociedade emancipadora. Nesse sentido, foi criado um documento resultante desse seminário – que teve como principal promotor o IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil) – serviu como base na criação do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo). (Silva, 1995)

Porém com o golpe militar de 1964 teve início uma reversão das propostas políticas que estavam sendo construídas democraticamente. Além dessas movimentações Maricato (2001) aponta ainda que as cidades ganharam outras dimensões no que refere ao planejamento principalmente as metrópoles,

Além desse grande movimento de construção, as cidades merecem outras providências do planejamento tecnocrático conservador, como foi a institucionalização das Regiões Metropolitanas. No II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento – a questão urbana mereceu menção significativa. É criado o CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Os Planos Diretores (PDs) municipais proliferam em todo país. (p. 98)

A Igreja Católica também teve um papel importante instigando os movimentos sociais urbanos à uma mudança como aponta Maricato (2001)

A Igreja Católica, movida pela Teologia da Libertação, teve um papel fundamental nesse despertar dos chamados “movimentos sociais urbanos”, nesse período. Em 1975, a CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – aprova e divulga um documento – Uso do Solo e ação pastoral – que inclui críticas à especulação imobiliária e reivindica a função social da propriedade. (p. 98)

Em 1979 o Congresso Nacional aprova a lei 6.766 que estabelece diretrizes ao parcelamento do solo, após uma década de tramitação. Já em 1983 o governo militar envia ao Congresso um projeto de lei do Desenvolvimento Urbano, é nesse momento que se dá o início a saga do Estatuto da Cidade como explicita Maricato (2001)

Em 1979, o Congresso Nacional aprova a lei 6.766, que estabelece diretrizes para o parcelamento do solo e criminaliza o promotor de loteamentos ilegais, após uma década de tramitação desde sua primeira versão até a aprovação. Em 1983 é o próprio governo militar que toma a iniciativa de enviar ao Congresso Nacional o projeto de lei do Desenvolvimento Urbano, PL 775/83. Tem início a saga do Estatuto da Cidade. (p. 99)

Já no ano de 1985 foi criado o MDU (Ministério do Desenvolvimento Urbano). O governo federal dá início a um debate sobre os 21 anos de atuação do BNH sugerindo um redesenho. No entanto, quando parecia que haveria uma superação, o debate foi cancelado e em 1986 o BNH foi extinto e transferindo suas ações para a CEF (Caixa Econômica Federal) como explicita Maricato (2001)

Em 1985, é criado o MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano – e o governo federal, em conjuntura de abertura política e enfraquecimento do regime autoritário, dá início a um debate nacional sobre os 21 anos de atuação do BNH e solicita sugestões para seu redesenho. (...). Mas o que parecia ser a superação de 22 anos de trevas não aconteceu. O debate sobre o BNH foi abortado, exatamente quando parecia que as iniciativas sociais, abandonadas em 1964, poderiam ser retomadas pelo governo conhecido por “Nova República”. Em 1986 o BNH foi extinto e sua herança transferida para a CEF – Caixa Econômica Federal. (p. 99)

Na década de 1990 o MDU não se constituiu mais como ministério e teve pouca influência no que se refere ao urbano no Brasil (Maricato, 2001). Já no final dos anos 1990 o FMI (Fundo Monetário Internacional) concomitantemente ao governo Fernando Henrique Cardoso acaba com alguns investimentos públicos, principalmente energia e saneamento interferindo também no financiamento habitacional e urbano como aponta Maricato (2001)

No final dos anos 90, a orientação do FMI – Fundo Monetário Internacional -, seguida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, define a suspensão de investimentos públicos em setores sociais estratégicos como energia e saneamento. A orientação do FMI interfere também no financiamento habitacional e urbano. A resolução 2.668 do Banco Central, de 1998, e suas sucedâneas dificultam a tomada de empréstimo pelo poder público e a resolução 2.682 do Conselho Monetário Nacional dificulta ainda mais o crédito habitacional, exigindo maior segurança para o empréstimo. (p. 100)

Diante de tais processos, a maior conquista foi a inserção dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal no que se refere à política urbana, resultado esse das intensas mobilizações sociais. Nesse sentido se deu início a regulamentação desses artigos que levariam 10 anos para serem regulamentados.

Nesse sentido em 2001 foi aprovada a Lei nº. 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade onde “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”.

Dentre os princípios constitucionais principais que norteiam a Política Urbana, apresentados pelo Estatuto da Cidade, destacam-se: função social da cidade, função social da propriedade, direito sustentável, participação popular e igualdade da justiça social.

A função social da cidade segundo Saule Júnior (1997) consiste em reduzir as desigualdades sociais e promover a justiça social e a qualidade de vida da população indo de encontro ao disposto no art. 182 da constituição de 1988 que tem por objetivo dispor o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo o bem estar de todos. Ou seja, deve garantir suas funções essenciais como trabalho, lazer, habitação, mobilidade no sentido de minimizar as desigualdades sociais.

A função social da propriedade consiste em garantir o direito de terra urbanizada á população excluída sendo essa a função norteadora da regulação pública sobre a propriedade urbana assim como está diretamente ligada à função social da cidade. Ou seja, o princípio que norteia o regime da propriedade urbana é a sua função social, exigindo que o proprietário de terras deva aproveitar o solo urbano em benefício da coletividade atendendo interesses sociais.

O desenvolvimento sustentável para Borges (1999) significa o desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, garantindo a qualidade de vida da população atual assim como da futura. O desenvolvimento sustentável possui alguns aspectos prioritários que devem ser buscados como aponta Mendes (2011)⁶

- 1) A satisfação das necessidades básicas da população;
- 2) Preservar o Meio Ambiente para futuras gerações;
- 3) Participação e conscientização da população no que se refere a conservação do Meio Ambiente;
- 4) Preservação dos recursos naturais;
- 5) Elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas;
- 6) Efetivação dos programas educativos;

A constituição/88 no art. 225 apresenta ainda que

“todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 2005, p. 90)

⁶ Disponível em: http://educar.sc.usp.br/biologia/textos/m_a_txt2.html.

Ao que se refere a participação popular Saule Júnior (2002, p. 89) diz que “o planejamento participativo deve ser compreendido como um processo resultante de práticas de cidadania voltadas para eliminar as desigualdades sociais e os obstáculos para efetivação do direito à cidade”.

Braga (2001, p. 96) ainda fala da questão da participação da população no processo de planejamento verificado no Estatuto da Cidade, “a democratização efetiva do planejamento se dá pela participação da sociedade no processo, o que, pelo menos em tese, é garantido pela Constituição Federal (no art. 29) e, como se verifica, no Estatuto da Cidade”.

Para finalizar, conforme Barzotto (2003, p. 3) a igualdade da justiça social “é uma igualdade absoluta, porque considera simplesmente os indivíduos na sua condição de pessoa humana ou na sua igual dignidade”.

No que tange a uma perspectiva social Balera (2006) adota a justiça como reator contra a desigualdade que é inerente ao convívio social e a solidariedade é um apoio necessário em que a comunidade deve prestar àqueles que não chegaram a ocupar um lugar no âmago da sociedade.

O Estatuto da Cidade representa, portanto o ponto de chegada da luta pela Reforma Urbana que perdurou e ainda perdura durante décadas, representa a busca por cidades mais planejadas de maneira mais participativa onde um dos principais problemas se encontra na falta de habitações ou a precariedade das mesmas. A consequência dessa constatação é observada nos instrumentos do Estatuto, em seus objetivos, que buscam o aumento da oferta fundiária no meio urbano combatendo a especulação imobiliária e oferecendo meios de regularização da posse de terra principalmente aquelas fora da legalidade ou excluídas, por isso a necessidade de políticas públicas de financiamento habitacional e implantação de uma infra-estrutura e serviços urbanos.

Pereira (2006) aponta algumas questões importantes para se pensar a respeito do planejamento urbano a partir da leitura do Estatuto da Cidade,

(...) a visão de cidade harmônica, na qual o poder público buscaria o bem-estar de todos e onde as soluções técnicas do planejamento urbano seriam neutras e eficazes, por muito tempo mascarou os conflitos próprios de uma cidade capitalista e propiciou que grupos conseguissem vantagens setoriais como se fossem vantagens para todos. (...) O planejamento urbano que se

procura fazer a partir da leitura do Estatuto da Cidade pressupõe o reconhecimento desses conflitos próprios das cidades do capital. (p. 324)

Há uma necessidade de reconhecimento de que o urbano não é harmônico e que o espaço urbano tem objetivos não apenas diferentes, mas também conflitantes, por isso o a importância do estabelecimento de pactos para que possam ser constituídos fóruns participativos e socialmente equilibrados como conforme Pereira (2006)

Estabelecer um pacto social, não sem dificuldades, de forma a construir uma cidade mais inclusiva, significa abdicar de certas solicitações. Porém, como muitas dessas solicitações foram, por muito tempo, satisfeitas de forma quase que irrestrita para certos grupos hegemônicos, a constituição de fóruns participativos, socialmente equilibrados, é condição *sine qua non* para esta nova realidade. (p. 325)

Nesse sentido Pereira (2006) ainda salienta outra questão fundamental no que se refere ao Estatuto,

O Estatuto da Cidade é condição necessária, mas não suficiente para a construção deste novo tipo de planejamento; o poder público municipal tem papel preponderante na condução do processo: não é suficiente convencê-lo sobre a importância da participação, é preciso convencê-lo ao processo participativo. (p. 325)

A partir disso podemos dizer que o Estatuto da Cidade sem dúvidas foi um avanço no que se refere ao urbano, é a consequência da luta dos movimentos que persistem na reforma. No entanto, como salienta Maricato (2001) “a lei deve ser objeto de muitos e amplos debates se, de fato, queremos vê-la aplicada em prol da justiça social”.

Pensando nessas questões podemos concluir que a participação em espaços institucionais como, por exemplo, na elaboração dos Planos Diretores, possam nos trazer resultados positivos para uma melhor compreensão da dinâmica da cidade discutindo alternativas para o avanço da perspectiva urbanística e do planejamento urbano.

O Plano Diretor nesse sentido contribui, sobretudo para a implementação da gestão participativa e democrática nos municípios, sendo esse um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. No próximo item vamos tratar com

maior especificidade do Plano diretor, entendendo o mesmo como um dos instrumentos fundamental da política urbana.

2.2 - O PLANO DIRETOR

Como apresentado nos itens anteriores, houve um crescimento desordenado da população brasileira a partir da década de 1950, nesse sentido surgiu a necessidade de se regulamentar e ordenar o crescente processo de edificações que segundo Lira (1997) levam a criação de normas e regras que acabam se tornando de certa forma aparelhos jurídicos.

Tomando por base o fato de que o Plano Diretor surgiu na década de 1970 (Saule Júnior, 1997) e institucionalizou-se nas administrações municipais a partir de Leis Orgânicas que atualmente são de competência municipal, se forneceu normas que dão orientações à política de desenvolvimento e expansão urbana. Nesse sentido houve a necessidade da cidade ser reestruturada a partir de regras socialmente apresentadas, gerando assim um espaço urbano humanizado e equilibrado.

Lira (1997) aponta que a Constituição de 1988 avançou significativamente e pela primeira vez a Cidade foi alcançada ao patamar constitucional.

O Plano Diretor, portanto tem por objetivo estabelecer como a propriedade urbana irá levar a efeito a sua função social garantindo aos cidadãos acesso a terra urbanizada e regularizada promovendo o direito à moradia e serviços urbanos.

O Plano Diretor é um instrumento essencial da Política Urbana, sobretudo do direito urbanístico, pois contém normas que disciplinam o planejamento urbano e o regime de propriedade urbana, tem por objetivo o pleno respeito aos princípios das funções sociais da cidade conforme explicita Saule Júnior (2002), permite ainda que a população repense a cidade onde vive.

Tendo em vista os diversos enfoques que caracterizam o Plano Diretor (ecológico, ideológico, político e participativo) pode-se dizer que é uma forma de exercício das políticas públicas configurado como instrumento que tem a pretensão de realizar um planejamento adequado, de controle, parcelamento e ocupação do solo.

Segundo o Ministério das Cidades, até dezembro de 2008, 1700 municípios brasileiros com população acima de 20 mil habitantes precisavam elaborar ou rever o Plano Diretor. Caso os prefeitos que não providenciassem o plano, incorreriam em

improbidade administrativa. O Plano Diretor veio, portanto definir a melhor função social de cada parte da cidade levando em conta as especificidades econômicas, culturais, ambientais e sociais sendo um pacto sócio-territorial de modo a transformar a realidade das cidades. O governo federal ainda destinou cerca de R\$ 55 milhões através de vários ministérios para o incentivo aos municípios nessa tarefa, além de oferecer apoio técnico.

Na perspectiva de apoiar os municípios e sensibilizar a importância do assunto o Ministério das Cidades apoiado pelo Conselho das Cidades lançou em 2005 a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo – Cidade para Todos”.

A Secretaria Nacional de Programas Urbanos realizou 44 oficinas, com o apoio dos núcleos, que formaram 3150 multiplicadores da Campanha, de todos os Estados e dos mais diversos segmentos: prefeitos, vice-prefeitos e técnicos municipais; vereadores; movimentos populares de luta por moradia; entidades regionais do Fórum Nacional da Reforma Urbana; universidades; ONGs, órgãos públicos federais e estaduais, sindicatos e entidades profissionais, ministério público etc⁷. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011)

Outro fator que também favoreceu a campanha segundo o Ministério das Cidades foi o desenvolvimento de construção das Conferências Municipais e Estaduais das Cidades sob a orientação do Conselho das Cidades que acontecia simultaneamente à campanha onde o Plano Diretor Participativo teve como pauta prioritária de discussão nas Conferências juntamente com os temas da PNDU.

Em meio a esse processo foi concluído o Banco de Experiências do Plano Diretor Participativo que segundo o Ministério das Cidades

(...) teve por objetivo registrar as soluções, ações e estratégias realizadas processos em cada etapa de elaboração do plano, destacando recomendações, alertas e aprendizados para subsidiar outros atores sociais que estão envolvidos nesse movimento nacional. Processos que traduziram como os municípios, em situações tão diversas, estão implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade⁸. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011)

Outra ação importante diz respeito à construção de uma Rede Plano Diretor Participativo onde cerca de 30.000 endereços eletrônicos foram difundidos no intuito de

⁷ Disponível em:

http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=350:campanha-plano-diretor&catid=92&Itemid=120

⁸ Disponível em:

http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=392:banco-de-experiencias&catid=92&Itemid=120.

realizar reflexões, posicionamentos e críticas tornando assim um canal importante de trocas de experiências⁹. (Ministério das Cidades, 2011)

A Campanha teve como proposta se aproximar aos objetivos da Resolução nº 15 do Conselho Nacional das Cidades de 03/09/2004¹⁰ transformando de fato em uma campanha em nível de toda sociedade mobilizando o Poder Público Municipal assim como os diversos segmentos sociais da importância dos Planos Diretores Participativos.

Outra questão a ser abordada consiste na avaliação do conteúdo do projeto de lei do Plano Diretor que é desenvolvido pelo legislativo municipal e devem ser regidos pelo Estatuto da Cidade, pelas resoluções do Conselho das Cidades e devem ser ainda respeitados pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana.

Cabe a Câmara de vereadores, conforme o Ministério das Cidades (2011)¹¹ avaliar se o Plano Diretor contém o conteúdo mínimo, abordando de forma adequada questões consideradas fundamentais para qualquer município. Assim deve verificar se o conteúdo do Plano Diretor:

- ✓ Estabelece princípios e defendem os direitos do cidadão;
- ✓ Define os assuntos prioritários, assim como, os objetivos e diretrizes das políticas públicas;
- ✓ Garante a função social da propriedade da cidade;
- ✓ Combate especulação de terras e imóveis ociosos;
- ✓ Propõe diretrizes para estruturação territorial;
- ✓ Regulamenta os instrumentos urbanísticos;
- ✓ Estabelece as diretrizes de uso e ocupação do solo;
- ✓ Prevê áreas para equipamentos públicos;
- ✓ Prevê o planejamento territorial da zona rural;
- ✓ Estabelece limites para expansão da zona urbana;
- ✓ Contenha diretrizes para o parcelamento do solo;
- ✓ Protege os territórios por comunidades tradicionais;

⁹ Disponível em:

http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=350:campanha-plano-diretor&catid=92&Itemid=120.

¹⁰ Conteúdo da resolução: Realizar uma campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização Visando a elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos com o objetivo de construir cidades incluídas, democráticas e sustentáveis. Disponível em:

<http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/brazil/federal/cidades/Realizacoes2004-2006.pdf>

¹¹ Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=485&Itemid=0>.

- ✓ Preserva as áreas de interesse histórico e cultural relevantes para a identidade da cidade;
- ✓ Protege áreas ambientalmente frágeis e de interesse paisagístico e ecológico e cria áreas verdes;
- ✓ Reserva espaços para moradia digna;
- ✓ Possibilita a regularização de assentamentos irregulares e garante a permanência dos moradores;
- ✓ Define a prioridade de investimentos a serem aplicados no município;
- ✓ Prevê ações estratégicas para o desenvolvimento econômico;
- ✓ Trata do transporte e mobilidade urbana;

No Brasil a construção de planos diretores participativos não segue uma regra, cada município enfrenta dilemas, no entanto deve ocorrer em interlocução com atores sociais envolvidos. Não obstante, Maricato (2001) aponta que há uma distância entre o plano e a gestão onde o plano pode ter um papel ideológico no sentido de ocultar práticas arcaicas como

(...) a) as obras são definidas pelas megaempreiteiras que financiam as campanhas eleitorais; b) suas localizações obedecem à lógica da extração de renda imobiliária e do bem-estar da cidade oficial; c) o conjunto delas forma um cenário segregado marcado por simbologia exclusiva; d) as leis se aplicam a uma parte apenas da cidade: a fiscalização é discriminatória; e e) a política habitacional inexistente ou é constituída apenas por ações pontuais compensatórias. (p. 116)

Ou seja, os planos são aplicados somente a uma parte da cidade e as obras ao que parece não seguem nenhum plano. Maricato (2001) lembra ainda que um Plano Diretor deve além de regular o uso e ocupação do solo, orientar os investimentos públicos assim como a localização das obras regulando os preços do mercado fundiário democratizando o acesso a infra-estrutura urbana. Em síntese, o Plano deve superar,

1) o tradicional descasamento entre lei e gestão, portanto, deve prever a gestão; 2) a orientação dos investimentos definida por interesses privados. Deve-se, portanto, sugerir a orientação dos investimentos, de acordo com o interesse público (social e ambiental); 3) a fiscalização discriminatória, corrupta e restrita à cidade oficial. Deve-se, portanto propor um novo padrão de fiscalização; 4) a normatividade urbanística aplicável a uma parte apenas da cidade. Deve-se, portanto propor uma normatividade cidadã e universal; 5) o jargão tecnocrático e arrogante. Deve, portanto, fazer entender pela população para que ela se incorpore ao debate. (p. 117)

Como observado, há uma necessidade de mudar a concepção de Plano Diretor no sentido de promover um planejamento incluyente da população perpassando obviamente ao problema da moradia, do transporte público, da sustentabilidade ambiental, saneamento básico, mobilidade, trabalho, seguridade, educação, saúde, cultura, lazer, dentre outros.

Pensando nisso, na próxima seção será explicitado de que forma se deu o planejamento urbano da cidade de Florianópolis, perpassando pelos planos diretores e analisando a conjuntura atual do urbano na cidade e de que maneira podemos dizer que a capital de Santa Catarina necessita urgentemente de um planejamento urbano eficiente em uma perspectiva de Política Urbana inclusiva e não segregativa como ocorre nos dias atuais.

SEÇÃO 2

3 – A URBANIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

O objetivo desta seção é apresentar o panorama da urbanização no município de Florianópolis. Será apresentado de que forma se deu o planejamento da cidade perpassando pelos Planos Diretores que começaram a ser desenvolvidos a partir da década de 1950 proporcionando reflexões acerca da Política de urbanização do município.

3.1 – PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS

Florianópolis vem a ser a capital do estado de Santa Catarina, localizada no sul do Brasil. Com área total de cerca de 436,5 Km², é dividida por duas porções de terra, uma referente à Ilha de Santa Catarina e outra na área Continental. Entre essas duas porções de terra o município possui um canal que forma as baías sul e norte. São unidas por três pontes, Governador Hercílio Luz (a mais antiga e cartão postal da cidade), Governador Colombo Salles e a Governador Pedro Ivo sendo as duas últimas utilizadas para o tráfego atualmente. A parte insular apresenta 12 distritos que fazem parte do município, são eles: Cachoeira do Bom Jesus, Canasvieiras, Ingleses do Rio Vermelho, Ratoles, São João do Rio Vermelho, Santo Antônio de Lisboa, Barra da Lagoa, Lagoa da Conceição, Campeche, Pântano o Sul, Ribeirão da Ilha e o Centro. Já na parte continental do município apresenta 9 bairros, são eles: Jardim Atlântico, Colônia, Capoeiras, Balneário, Estreito, Abraão, Bom Abrigo, Itaguaçu e Coqueiros.¹²

A cidade tem como base da economia o turismo e a prestação de serviços. A construção civil é um dos setores mais dinâmicos da economia. O município possui a maior parte de seu território em áreas ambientalmente frágeis e protegidas como mangues e dunas. O binômio construção civil e preservação ambiental estão na base dos conflitos territoriais.

Nesse sentido será explicitado como se deu o planejamento urbano da cidade analisando os Planos Diretores desenvolvidos anteriormente que são: 1954, 1976, 1997 e posteriormente na realização do Plano Diretor Participativo que ainda está sendo desenvolvido.

¹² Disponível em: <http://desterro.wordpress.com/historia-history/>.

A partir do Plano Diretor de 1954 foi observado a necessidade de elaboração de um plano assim como a contratação de um urbanista para estudar a cidade. A administração municipal da época contratou um escritório de urbanismo de Porto Alegre onde essa mesma equipe estava preparando um plano também para a capital do estado do Rio Grande do Sul com uma metodologia de planejamento urbano já utilizada no Uruguai como aponta Pereira (2010)

(...) a administração municipal de Florianópolis contratou um escritório de urbanismo de Porto Alegre dirigido por Edvaldo Pereira Paiva, no qual trabalhavam também Edgar Graeff e Demétrio Ribeiro para elaborar um plano para a cidade; essa equipe, naquela ocasião, preparava um plano para a capital gaúcha. Edvaldo Paiva tinha feito um curso de aperfeiçoamento em urbanismo em Montevidéu, no Uruguai. A metodologia de planejamento urbano estudada no Uruguai era a mais avançada da época. A preparação do plano de Florianópolis seguiu os mesmos princípios utilizados pela equipe em Porto Alegre. (pp. 107-108)

Depois de realizado uma avaliação do urbano na cidade o município foi considerado

(...) sem identidade, pré-industrializado, com um sistema viário obsoleto e um porto em decadência, a equipe apresentou um plano preliminar baseado na implantação de um porto na parte continental da cidade que deveria ser o elemento indutor do desenvolvimento urbano. Ao lado do porto, deveria ser implantada uma zona comercial e industrial e com o desenvolvimento da cidade, zonas residenciais deveriam se estabelecer no continente. (Pereira, 2010, p. 108)

A partir de tal diagnóstico a equipe apresentou um plano preliminar baseado na implementação de um porto (na parte continental) que deveria ser o elemento que induziria o desenvolvimento da cidade. Nesse sentido o principal instrumento de organização da cidade utilizado foi o zoneamento, onde o plano tinha a pretensão de

- a) Regular a utilização e a percentagem de ocupação dos terrenos da área urbana e regular os gabaritos de altura das construções.
- b) Constituir zonas residenciais bem definidas, melhorando as áreas já loteadas e prevendo o arruamento das áreas vacantes próximas ao centro atual.
- c) Localizar convenientemente as áreas destinadas à cultura do espírito e do corpo, prevendo, para esse fim, espaços verdes correspondentes (praças), que seriam obtidas por meio de desapropriação de áreas convenientemente localizadas.
- d) Caracterizar uma via tronco desde o acesso terrestre na zona do Estreito, até o lugar atualmente denominado "aterro" (...). (PAIVA, 1952, p.21)

Criou-se, portanto uma divisão funcional da cidade, onde cada área deveria ter uma função: uma destinada á indústria, outra ao comércio, outra residencial, etc., princípios de organização da cidade muito enraizado na Carta de Atenas¹³ como aponta Paiva (1952)

(...) uma zona residencial perfeitamente caracterizada não comporta a justaposição indiscriminada das atividades comerciais: porque este tipo de atividade, mesmo em pequena escala, representa movimento de pessoas, circulação e uso de veículos para abastecimento, publicidade e outros fatores que não se coadunam e que interferem com as características próprias de uma zona dessa espécie. A ausência de uma regulamentação a respeito permite que determinadas esquinas se transformem em pontos de reunião, focos de ruído prejudiciais ao sossego dos moradores. (p. 24)

Esse zoneamento previa igualmente para cada zona a ocupação do solo assim como a altura dos prédios, no entanto não era absoluto, pois permitia alguns usos não direcionados àquela área como por exemplos apartamentos (residenciais) construídos em zonas comerciais. Nesse sentido a partir dos anos sessenta começa o processo de verticalização de Florianópolis, onde várias leis foram aprovadas e modificadas ao longo da década no que se referem ao zoneamento.

Pereira (2000) ainda acrescenta

(...) o zoneamento fazia parte da estratégia para a realização do plano, na medida em que a única intervenção do setor público sobre os particulares era a previsão do uso do solo e a determinação de características construtivas para cada zona. (p. 5)

Desde essa época já se podia verificar que o resultado de tal influência é a criação de “um espaço empobrecido e que também se empobrece: material, social, política, cultural e moralmente” como aponta Santos (1998, p. 48).

Já no Plano Diretor de 1976 o contexto sócio-econômico e político é outro, pois se instalou a partir de 1964 a ditadura militar no Brasil através da ideologia desenvolvimentista e de modernização privilegiando as atividades econômicas com intuito de tornar as cidades mais modernas e industrialmente fortes.

¹³ A Carta de Atenas constitui-se numa publicação do Movimento Moderno em relação ao urbanismo. Ela é o resultado do IV CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna) realizado em 1933 em Atenas, que foi reelaborada e assinada por Le Corbusier. Em linhas gerais este documento busca responder aos problemas urbanísticos causados pelo crescimento urbano. Maiores informações estão disponíveis no site: <http://vitruvius.es/revistas/read/resenhasonline/07.079/3069>.

Nesse sentido no Plano Diretor de 1976 elaborado por uma equipe técnica da prefeitura, já se observou que o planejamento da cidade de Florianópolis estava entrando em crise no sentido de que o município estava crescendo consideravelmente e que além de não apresentar uma industrialização forte o sistema viário já dava sinais de decadência, ou seja, o desenvolvimento urbano encontra-se defasado assim como seu controle.

O presente plano veio com o intuito de ser o vetor de mudança sócio-econômica da cidade, nesse sentido, a equipe de técnicos elabora dois planos: o PDAMF (Plano de Desenvolvimento da Área metropolitana de Florianópolis) e o Plano Urbano para a capital catarinense. Ambos com várias características que segundo Pereira (2000) os aproximavam dos princípios modernistas da Carta de Atenas. O PDAMF priorizou a funcionalidade das atividades no território como mostra Pereira (2000)

(...) distribui as áreas industriais ao longo das estradas principais, dissemina as áreas agrícolas no espaço regional e concebe a Florianópolis como uma grande metrópole de trocas. (p. 8)

Pereira (2000, p. 12) ainda acrescenta: “Mesmo que o zoneamento não seja citado como um dos vetores do plano, paradoxalmente ele se torna um de seus instrumentos mais fortes”. O plano ainda apresentava um referencial “forte, prescritivo, normativo e, portanto repleto de “certezas”” (Pereira, 2010, p. 109). No entanto apesar desse planejamento de “certezas” a cidade já se encontrava de forma mista com residências por toda a cidade assim como atividades comerciais.

Nesse sentido, em 1977 foi criado o IPUF (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis¹⁴), com intuito de desenvolver estudos para a implantação e atualização do Plano Diretor, e no ano de 1997 a prefeitura através do mesmo órgão apresentou então um novo Plano Diretor (a partir das análises de técnicos) através da Lei Complementar número 001/97. O objetivo do plano se restringia a Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Art. 1º - A presente Lei institui o novo Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo no Distrito Sede do Município de Florianópolis, cujo território encontra-se delimitado nos mapas em escala 1:10.000 do Anexo I.

¹⁴ Disponível em: FLORIANÓPOLIS, IPUF. Atlas do município de Florianópolis: Prefeitura Municipal, 2004.

Art. 2º - Esta Lei regula o uso e a ocupação do solo, especialmente quanto à localização, aos acessos, à implantação das edificações e outras limitações ao direito de construir, excetuada a utilização das terras para a produção agrícola.

Contudo esse plano resume-se na explicação de como aplicar o zoneamento na cidade. De acordo com Fagundes (2011)

A cidade foi dividida em quatro tipos de áreas, a saber: Áreas de Usos Urbanos; Áreas de Execução de Serviços Públicos; Áreas de Usos Não Urbanos e; Áreas Especiais. E a partir destas, foi criado um micro-zoneamento subdividindo cada uma das quatro áreas em dezenas de outras, sob nova classificação. Cada uma das áreas apresenta finalidade específica, como habitação, comércio, administração pública e etc., e características próprias, por exemplo, número de pavimentos permitidos, índice de aproveitamento, taxa máxima de ocupação e densidade média de habitantes.

Nesse sentido Pereira (2011) afirma

(...) foram sistematicamente negligenciados, embora, contraditoriamente, seus projetos fossem, mesmo de maneira assistemática, implantados. Isto é bastante visível no sistema viário da cidade no qual as vias hierarquicamente inferiores (via de contorno norte, duplicação da SC-401) foram construídas antes dos troncos de circulação principais (via expressa sul, túnel Antonieta de Barros), o que resultou na ocupação prioritária do norte da ilha, em detrimento da criação de uma “cidade nova” no sul da ilha, como queria o plano, demonstrando que a agenda políticoeconômica era, no mínimo, diferente da agenda técnica. (p. 6 – 7).

O que se observa é que por conta do zoneamento desenvolvido pelo plano de 1954, pelo crescimento populacional a partir da década de 1970, pelo incentivo dado na perspectiva de desenvolvimento da cidade, assim como as “exceções” concedidas a alguns dando o direito de construir, provocou um impacto nas estruturas urbanas dos bairros mostrando que os planejamentos realizados até então repleto de “certezas” encontravam-se defasados.

Tendo em vista tal quadro em 2003 é que se começa a surgir rumores acerca de um novo plano diretor agora como dito participativo, com a participação da sociedade, onde “Colocam-se lado a lado atores ocupantes de diferentes e por vezes antagônicas posições políticas e visões de desenvolvimento urbano” (PEREIRA, 2010, p. 114).

Nesse sentido no ano de 2006 começa a ser efetivamente desenhado um novo planejamento da cidade cumprindo exigências do Estatuto da Cidade. Florianópolis passa então a realizar reuniões públicas iniciando o processo e a instituição de um Núcleo Gestor (órgão colegiado, temporário, de caráter consultivo e deliberativo) a

partir da definição do artigo 3º do Decreto Municipal nº 4.215 de 12 de junho de 2006 assim como nos artigos nº 40 e 43 do Estatuto da Cidade.

A primeira reunião pública do Plano Diretor Participativo foi realizada no dia 6 de Julho de 2006, nas dependências do Teatro Álvaro de Carvalho (TAC). A reunião, praticamente lotou as dependências do TAC. Na oportunidade estavam presentes mais de 300 representantes de comunidades, dos ministérios públicos de Santa Catarina (MPSC), Federais (MPF), e representantes da Câmara de Vereadores e da Prefeitura. (POLICARPO, 2011, p.51)

Essa reunião convocada pelo IPUF pode ser considerada o marco inicial da discussão do Plano Diretor Participativo. O processo de escolha dos representantes dos distritos tinha como objetivo promover a defesa da participação efetiva dos atores. E a partir da formação deste grupo foram realizadas 13 Audiências Públicas Distritais onde foram definidos os titulares, suplentes e núcleos distritais, e assim foi definindo a composição do Núcleo Gestor Participativo de Florianópolis (POLICARPO, 2011, p. 56). O PDP tem por principal objetivo buscar

(...) conciliar o saber técnico com os anseios da população, essa conciliação passa a ser delineada através de reuniões distritais. Nessas reuniões foram feitas as discussões sobre os problemas de cada distrito, para que no final fossem geradas diretrizes. (POLICARPO, 2011, p. 57)

A partir da apresentação dessas diretrizes no ano de 2009 começa-se a mudar o rumo do PDP com a contratação da fundação CEPA – Centro de Estudos e Planificação do Ambiente – com intuito de realizar a finalização do plano onde o caráter participativo começa a se perder. O prefeito reeleito do município desconsidera todo o processo e destitui as bases distritais e o Núcleo Gestor com o discurso de que já havia cessado o prazo do decreto que nomeou o mesmo.

Em 2010 a proposta elaborada pela CEPA foi concluída e

(...) várias entidades comunitárias que não concordavam com a forma como o processo havia sido interrompido, além de entenderem que a nova formulação do plano diretor iria de encontro com o que foi feito ao longo de dois anos discutido nas bases distritais, não permitiu a apresentação do plano em audiência. (POLICARPO, 2011, p. 66)

Nesse sentido no mesmo ano o prefeito “recua em sua decisão e aceita discutir novamente o PDP, só não mais nos distritos e sim por regiões, sendo uma no norte, sul, leste, no centro e mais o continente. A partir de então nomeia uma nova estrutura de

coordenação do plano, a coordenação política do plano” (POLICARPO, 2011, p. 67). No entanto esse processo não está concluso assim como a previsão para a conclusão também é indefinida.

Nesse sentido o Plano Diretor Participativo do município permitiu conhecer a cidade, entender as forças que a controlam incorporando sujeitos ao processo político e ao controle da administração pública. Maricato (2011) ainda acrescenta

(..) é preciso não perder de vista a natureza do poder municipal, que tem a especulação imobiliária (nem sempre capital, mas patrimônio) entre suas maiores forças. Há uma distancia imensa entre discurso e prática entre nós. Invariavelmente os Planos Diretores são sempre muito bem intencionados, afirmam uma cidade para todos, harmônica, sustentável e democrática. A implementação do Plano, entretanto, tende a seguir a tradição: o que favorece alguns é realizado, o que os contraria é ignorado. (p.96)

Como observado os Planos Diretores deram um novo rumo ao planejamento urbano das cidades, sobretudo de Florianópolis, onde os planos de um modo geral desenvolvidos no município residiam em um modelo tecnocrático em que os técnicos eram considerados os únicos detentores do conhecimento urbanístico. A partir do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 2001), um novo modelo de planejamento começa a surgir: o chamado negociado que exige que os municípios com mais de vinte mil habitantes elaborem um plano diretor participativo, ou seja, em conjunto com técnicos, poder público e população discutindo idéias, visando à gestão negociada da cidade.

No entanto o que se observa atualmente é que o planejamento parte de uma definição de recursos e prioridades que se encontra de maneira desigual onde a educação, saúde, cultura, lazer vem sendo reduzidas enquanto aumentam as necessidades advindas da modernidade. O automóvel é um exemplo de elemento influenciador do modo de vida urbano. De acordo com Maricato (2011)

Aquilo que era inicialmente uma opção – para os mais ricos, evidentemente – o automóvel passou a ser uma necessidade de todos. E como necessidade, que envolve todos os habitantes da cidade, ele não apenas matou a cidade, mas a si próprio. Sair da cidade, fugir do tráfego, da poluição, do barulho passou a ser um desejo constante. Em outras palavras, o mais desejável modo de transporte, aquele que admite a liberdade individual de ir e vir a qualquer lugar em qualquer momento, desde que haja infraestrutura rodoviária para essa viagem, funciona apenas quando essa liberdade é restrita a alguns. (p. 171)

Houve a construção, portanto de uma cultura e um universo simbólico em relação ao automóvel e que não escapa ao fetichismo da mercadoria onde o consumidor não adquire apenas um meio de locomoção, mas também de masculinidade, poder, segurança, velocidade, dentre outros. Isso mostra o quanto a industrialização é calcada em demandas advindas da expansão capitalista e não em necessidades básicas como saneamento, habitação dentre muitos outros.

Pereira (2010) salienta a importância do debate público do planejamento urbano da cidade e da interlocução de saberes onde

(...) o técnico não é somente o Urbanista, mas igualmente o Economista, o Sociólogo, o Engenheiro, o Médico de Saúde Pública, o Assistente Social, (...), enfim os profissionais dos vários campos do saber científico, Filosófico, Artístico e Tecnológico são chamados ao debate. (p. 115)

Concordando mais uma vez com Pereira (2011) o planejamento está muito mais político nas discussões do urbano do que direcionado aos técnicos em planejamento como geógrafos, engenheiros ou arquitetos.

Esse planejamento urbano atual, após o questionamento do urbanismo funcionalista e especificamente no Brasil, pós-Estatuto da Cidade, se caracteriza, entre outras coisas, por um planejamento muito mais político, muito mais processual e muito menos refém de um ou dois campos de conhecimento, (...). (p. 9)

Tendo em vista o planejamento desenvolvido em Florianópolis através dos Planos Diretores de 1954, 1976, 1997 assim como na discussão do PDP ainda inacabado, se percebe que a visão de desenvolvimento do município esteve ligada a necessidade de crescimento, sobretudo nos planos iniciais, no entanto, atualmente Florianópolis cresce vertiginosamente transparecendo ainda mais suas desigualdades. Pensando nisso, no próximo item serão realizadas algumas reflexões acerca da Política Urbana do município.

3.2 – POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

Na discussão da Política Urbana de Florianópolis requer analisarmos algumas questões fundamentais, dentre elas o crescimento populacional que a cidade vem sofrendo principalmente nos últimos 10 anos como mostram os quadros a seguir:

Tabela 1 – População residente, sexo e situação do domicílio / Florianópolis (SC)

Municípios	População residente, sexo e situação do domicílio				
	Total	Homens	Mulheres	Urbana	Rural
Florianópolis	342.315	165.694	176.621	332.185	10.130

Fonte: IBGE 2000

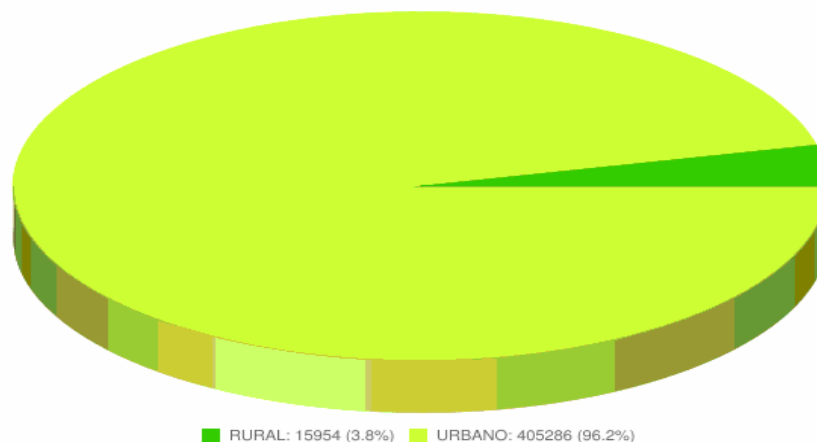
Tabela 2 – População residente, total, urbana total e urbana na sede municipal, em números absolutos e relativos, com indicação e área total e densidade demográfica, segundo os municípios – SC/2010

Municípios	População residente						Área total (km ²)	Densidade demográfica (hab/km ²)
	Absoluta			Relativa (%)				
	Total	Urbana		Total	Urbana			
		Total	Na sede municipal		Total	Na sede municipal		
Florianópolis	421 240	405 286	249 477	100,0	96,2	59,2	671,6	627,24

(continuação)

Fonte: IBGE 2010

O gráfico abaixo ainda mostra que a população florianopolitana é predominantemente urbana.

Gráfico 3 – População – Florianópolis (SC)**Fonte:** IBGE 2010

Tendo em vista tal crescimento, sobretudo urbano, não é difícil dizer que ele se desenvolveu de forma desigual, o mercado residencial formal abrange pouquíssima parcela da população, onde o Estado também não controla o uso e ocupação do solo e nem proporciona alternativas habitacionais legais. À população de baixa renda resta somente a compra e venda de loteamentos ilegais ou a invasão de terras. Nesse sentido as favelas constituem a forma de moradia de grande parte dos habitantes e conforme Maricato (2011, p. 179) “não se trata de exceção mas de regra”.

As novas favelas e loteamentos ilegais surgem nas terras vazias desprezadas pelo mercado imobiliário privado. Não é por outro motivo que as favelas se multiplicam em áreas públicas, áreas ambientalmente frágeis sobre as quais incidem leis protecionistas (...). Nas terras vazias situadas em regiões valorizadas pelo mercado imobiliário, até mesmo quando são públicas, a invasão não é admitida. Aí o poder de polícia municipal é exercido e as normas se aplicam. (MARICATO, 2001, p. 83)

Atualmente não se possui dados gerais e que sejam confiáveis para analisar a ocorrência de favelas no Brasil, e em Florianópolis esse quadro não é diferente. Isso ocorre principalmente por falhas metodológicas ou ainda por uma dificuldade óbvia de conhecer a titularidade da terra sobre a qual as favelas se instalam, (...). (MARICATO, 2000, p. 154)

De acordo com Maricato (2001)

A ocupação do solo obedece a uma estrutura informacional de poder: a lei de mercado precede a lei/norma jurídica. Esta é aplicada de forma arbitrária. A ilegalidade é tolerada porque é válvula de escape para um mercado fundiário altamente especulativo. Tanto a argumentação de cunho liberal quanto a estatizante são utilizadas para assegurar manutenção de privilégios. Regulação exagerada convive com total *laissez faire* em diferentes áreas de uma mesma cidade. (p. 83)

A prioridade dada às obras viárias, por exemplo, tem forte relação com financiamentos de campanhas eleitorais, por conta da visibilidade dos feitos onde “a periferia desurbanizada é um forte inesgotável de dependência política que afirma a relação de clientela. O asfalto, especialmente, tem forte apelo eleitoral” (MARICATO, 2011, p. 182).

Maricato (2001) ainda faz uma observação importante no que se refere a cidades como Florianópolis, que se localiza em área litorânea

(...) a aceleração extraordinária do crescimento das cidades de porte médio, e das cidades litorâneas, de um modo geral, exige evidentemente, atenção

devido às conseqüências socioambientais decorrentes da velocidade do processo de urbanização. (p. 25)

Essa preocupação também é evidente quando Pereira (2011) se refere ao crescimento da cidade que promove de certa forma impactos negativos sobre o ambiente assim como contradições sócio-políticas que se tornam cada vez mais visíveis no município.

(...) o crescimento da cidade, colocado como premissa de desenvolvimento nos planos anteriores, é criticado em função dos impactos negativos sobre o meio ambiente; a cidade idealizada nos planos torna-se cada vez mais longínqua, substituída pelas contradições sócio-político-espaciais que se impõe; (...). (p. 8)

Além dos impactos ambientais advindos da crescente ocupação dessas áreas frágeis pela população carente também se evidencia uma questão importante: a da perda de identidade dos habitantes tendo em vista que a maioria da população que reside em áreas fragilizadas ambientalmente como os morros possuem origem, sobretudo do interior de Santa Catarina e que “buscam o reconhecimento de suas identidades e de suas histórias”. (Pereira, 2011, p. 8)

Nesse sentido a cultura e a territorialidade estão imbricadas tendo em vista que a cultura é a forma de comunicação do indivíduo ou grupo para com o universo e que além de ser uma herança é também um reaprendizado de relações entre o indivíduo e o meio obtido através da convivência. Santos (1998, p. 61) acrescenta “(...) a cultura é o que nos dá a consciência de pertencer a um grupo, (...). É por isso que as migrações agridem o indivíduo, roubando-lhe parte do ser, obrigando-o a uma nova e dura adaptação em seu novo lugar”.

A questão da territorialidade que aponta Santos (1998, p. 81) também é fundamental. “Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território”. Ou seja, seu valor muda a medida que a acessibilidade aos serviços básicos da cidade é maior ou menor e isso independe de sua condição. Santos (1998) ainda acrescenta

Pessoas, com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. (p. 81)

Nesse sentido morar na periferia é condenar a população duas vezes à pobreza. Primeiro à pobreza gerada pelo modelo econômico e segundo pela pobreza gerada pela localização em que se vive. O segundo por sua vez define-se tendo em vista a existência dos bens sociais de forma mercantil reduzindo o acesso da população à esses bens que lhe deveriam ser dados de forma gratuita pelo poder público e assim conseqüentemente tornando os pobres cada vez mais pobres por terem que pagar para utilização desses serviços.

Tendo em vista tais questões Santos (1998) afirma que

A luta pela cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição porque a lei é apenas uma concreção, um momento finito de um debate filosófico sempre inacabado. Assim como o indivíduo deve estar sempre vigiando a si mesmo para não se enredar pela alienação circundante, assim o cidadão, a partir das conquistas obtidas, tem de permanecer alerta para garantir e ampliar sua cidadania. (p. 80)

Nesse sentido a Política Urbana no município atualmente possui dois paradigmas: o primeiro se refere à cidade-mercado e a outro à cidade-direito. No primeiro a participação política seria dada a partir do “reconhecimento dos agentes como cliente-consumidores, portadores de interesses privados, impedindo a construção de uma esfera pública que represente o interesse coletivo” (Santos, 2007, p. 306). E o segundo é cidade-direito em que o autor afirma que

(...) o papel central do poder público no planejamento e o seu compromisso com o enfrentamento dos mecanismos de produção de desigualdades e exclusão decorrentes da vigência da dinâmica do mercado no uso e ocupação do solo urbano e do controle do poder político pelos históricos interesses patrimonialistas. (p. 307)

O paradigma da cidade-mercado se mostra presente em Florianópolis tendo em vista que a especulação imobiliária é o contraponto à cidade-direito onde o Estado é hegemônico e ainda deve combater o controle de interesses privados.

Vale ainda lembrar que a participação atualmente se apresenta de forma enviesada e também a falta de vontade política contribui para a negação da implementação dos planos. Santos (1998) afirma que

As pessoas a quem o planejamento se destina raramente têm acesso aos documentos de base. Nas circunstâncias atuais, nada é mais difícil ao comum dos mortais que poder consultar ou mesmo ver as informações que serviram de fundamento à redação do que depois será apresentado como projeto ou

plano. Estes, na maior parte das vezes, são na verdade, muito mais uma operação de *maquillage*, destinada a esconder propostas de ação setorial, (...). (p. 131)

A questão da mobilidade urbana de Florianópolis também é algo preocupante tendo em vista que a cidade cresce a cada censo demográfico e um fator que contribui para esse quadro são os estímulos dados aos meios de transporte individuais impedindo assim o florescimento dos transportes coletivos mais abrangentes e de qualidade.

Nesse sentido Santos (1998) questiona

(...) como conciliar o direito à vida e as viagens cotidianas entre a casa e o trabalho que tomam horas e horas? A mobilidade das pessoas é, afinal um direito ou um prêmio, uma prerrogativa permanente ou uma benesse ocasional? Como há linhas de ônibus rentáveis e outras não, a própria existência dos transportes coletivos depende de arranjos nem sempre bem-sucedidos e nem sempre claros entre o poder público e as concessionárias. (p. 47)

Para finalizar, se observa que há uma necessidade primordial de desvendamento do emaranhado das relações existentes nas cidades que “transformam o homem urbano em instrumento de trabalho e não mais em sujeito” (Santos, 1998, p. 133) e só assim poderemos transformar o indivíduo em um cidadão com direitos efetivados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão da questão urbana se torna fundamental quando referenciamos o acesso de todos aos bens e serviços disponíveis nas cidades, ou seja, o Direito à Cidade. Em um município como Florianópolis onde a maioria da população se encontra em áreas urbanas em que o processo de reprodução da vida social ocorre de forma altamente desigual, onde a especulação imobiliária encontra-se enraizada, onde os bens comuns são suscetíveis as leis de mercado nos trazem conseqüências perversas tais como: moradias precárias, crescimento das favelas, desemprego e precárias relações de trabalho, pobreza, violência, degradação ambiental, dentre muitas outras formas de perversidade.

O que se percebe é que a população florianopolitana tem convivido freqüentemente com a especulação imobiliária assim como grandes empreendimentos urbanos que reafirmam a perpetuação de privilégios, patrimonialismo, clientelismo marcantes na produção também das cidades brasileiras, promovem as violações dos direitos humanos, fazendo com que grupos vulneráveis e discriminados sejam deslocados para longe dos centros e de áreas valorizadas. E o que dizer do direito ao entorno? Santos (1998) reafirma

Ele está nos livros e nos discursos oficiais, mas ainda está muito longe de uma implementação. Que dizer, por exemplo, das mudanças brutais que se operam na paisagem e no meio ambiente, sem a menor consideração pelas pessoas? A lei é a do processo produtivo, cujos resultados ofendem, expulsam e desenraizam as pessoas, e não a lei que assegure o direito à cidade ou, ao menos, o direito ao entorno. (p. 47)

O crescimento do município vem abarcado sob o elevado valor dado a terra, que pode ser observado nos altos preços dos aluguéis assim como a terra utilizada com elevado valor de troca. A revitalização de bairros e áreas da cidade valorizados pelo capital deslocam as famílias e grupos sociais para as periferias, onde prevalecem as precárias condições.

Nesse sentido a efetivação dos instrumentos legais (Lei Federal 10.257 de 2001/Estatuto da Cidade) que defendem que as cidades sejam mais justas e igualitárias e que nos remete a Constituição Federal de 1988, no capítulo da Política Urbana, reconhecem a necessidade da prevalência de interesses coletivos sobre interesses

individuais reconhecendo que a cidade é para todos. O direito à moradia, por exemplo, é um direito humano, conforme o Tratado dos Direitos Econômicos e Sociais da ONU que deve ser entendido estrategicamente como o combate a pobreza, tendo em vista que a localização na cidade representa a identidade social do indivíduo, nesse sentido a dimensão social já justifica seu financiamento, pois os tributos são pagos por todos.

As ações de urbanização na cidade têm alimentado a desigualdade, contribuindo para o aumento das tensões sociais motivada pela mercantilização da vida social separando a cidade em áreas com acesso a serviços básicos como saneamento, cultura, educação, saúde, dentre outros, e excluindo “com muros invisíveis” as áreas em que as condições de urbanicidade são precárias.

Nesse sentido se pode perceber a inexistência de uma Política Urbana efetiva no município de Florianópolis tendo em vista que as políticas são executadas de forma fragmentada, como habitação, saúde, assistência, dentre outros. A consagração conjunta desses direitos, reconhecidos em leis e na Constituição Federal de 1988, contribuiria para dar visibilidade a sua interdependência (mútua relação e dependência entre os direitos) assim como sua indivisibilidade.

Diante disso, falar da questão urbana se remete como um dos principais desafios no campo da Política Pública, pois se faz necessário construir uma direção democrática para a organização e gestão da cidade, alicerçada em princípios de liberdade, igualdade e direitos promovendo condições dignas de habitabilidade da população, isso quer dizer, acesso a terra urbanizada, aos serviços públicos de qualidade, garantia de serviços de infra-estrutura (água, energia, saneamento, tratamento dos resíduos sólidos, iluminação, mobilidade, ...), com condições de acesso aos grupos empobrecidos respeitando a identidade cultural.

O Direito à Cidade implica na construção de possibilidades de viver dignamente, no reconhecimento de fazer parte da identidade e da vontade do coletivo, na convivência dos diferentes e no enfrentamento de lutas e conflitos, ou seja, o Direito à Cidade é um direito coletivo.

Espera-se que este trabalho sirva à comunidade sob forma de informação e conhecimento do meio em que vivem, pois, acredita-se que conhecer a própria região e saber avaliar os problemas existentes é tomar consciência e lutar pelos seus direitos.

Espera-se também que sirva como base de interesse a outros pesquisadores para dar continuidade e, sobretudo conhecer a realidade e os diversos aspectos que influenciam a cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Hermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília et al. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000. p. 121-192.

BALERA, Wagner. **Justiça Social: direitos de solidariedade configuram cidadania mundial**. Revista Prática Jurídica. Ano V, nº 47, 28 fev. p. 25, 2006.

BARZOTTO, Luis Fernando. **Justiça social** - gênese, estrutura e aplicação de um conceito. Revista Jurídica Digital, Internet, v. 4, 2003.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999.

BRAGA, Roberto. **Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e zoneamento urbano**. In: CARVALHO, P. F.; BRAGA, R. **Perspectiva de gestão ambiental em cidades médias**. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. p. 95-109.

BRASIL. **Câmara dos Deputados. Constituição da República Federativa do Brasil: 1988**. 25 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

_____. **Ministério das Cidades**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php>. Acessado em 05 set. 2011.

_____. **Ministério das Cidades: Campanha Plano Diretor**. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=350:campanha-plano-diretor&catid=92&Itemid=120. Acessado em 20 out. 2011.

_____. **Ministério das Cidades. Ministério promove campanha nacional do plano diretor participativo: cidade para todos**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=485&Itemid=0>. Acessado em: 04 set. 2011.

BRITO, F. HORTA, C. **A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas.** Cedeplar – IUSSP, 2002.

BRITO, F.; SOUZA, J. **Expansão urbana nas grandes metrópoles:** o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. Revista Perspectiva, Fundação Seade, jan. 2006.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **Estatuto da cidade:** aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo Perspec. [online]. 2001, vol.15, n.4, pp. 130-135.

FAGUNDES, Júlia Ribes. As mudanças de zoneamento urbano em Florianópolis: processos, atores e contradições. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/62.pdf>. Acessado em 18 nov. 2011.

FLORIANÓPOLIS, IPUF. **Atlas do município de Florianópolis:** Prefeitura Municipal, 2004.

FLORIANÓPOLIS. **Caracterização da Cidade.** Disponível em: <http://desterro.wordpress.com/historia-history/>. Acessado em: 30 nov. 2011.

GALBIERI, Thalita Ariane. **Os planos para a cidade no tempo.** Disponível em: <http://vitruvius.es/revistas/read/resenhasonline/07.079/3069>. Acessado em: 07 nov. 2011.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas.** Censos Demográficos. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acessado em: 03 out. 2011.

MARTINE, G. **A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80.** Brasília: Ipea, 1994.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de direito urbanístico.** Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MARICATO, Ermínia. **A política habitacional do regime militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **Brasil, Cidades-alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MENDES, Marina Cecatto. **Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: http://educar.sc.usp.br/biologia/textos/m_a_txt2.html. Acessado em: 11 out. 2011.

PAIVA, Edvaldo, RIBEIRO, Demétrio e GRAEFF Edgar. **Florianópolis: Plano Diretor**. Porto Alegre: Imprensa Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, 1952.

PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS – 1997. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showingimg.pl?number=1&year=1997&city=Florian%F3polis&state=SC&typ=c&wordkeytxt>. Acessado em: 16 nov. 2011.

PEREIRA, Élson Manoel. **A importação de conceitos modernistas no planejamento urbano de Florianópolis**. In: VI SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, Natal, 2000.

_____. **Demandas populares no planejamento das cidades: redefinição do papel das cidades, democratização e governança urbana**. SBPC, Florianópolis, 2006.

_____. **Qual o planejamento urbano no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores**. In: Geosul. Florianópolis, nº 49, 2010.

_____. **Planejamento Urbano em Florianópolis e Cidade Contemporânea.** Disponível em:

<http://www.arq.ufsc.br/baciadoitacorubi/pdf/planejamentourbanoecidadecontemporaneos.pdf>. Acessado em: out. 2011.

PEREIRA, Elson Manoel; SANTOS, Samuel Steiner dos. **A prática participativa no planejamento urbano:** o poder público dá as cartas? Cadernos do IPPUR, 2009 (no prelo). PPGGeo – UFSC. Florianópolis, 2008.

POLICARPO, Janea. **Plano Diretor de Florianópolis:** o papel do técnico em planejamento num processo participativo. Departamento de Geociências. Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

SANTANA, Raimunda Nonata do Nascimento. **Forma mercadoria assumida pela terra e submissão da propriedade à função social:** uma contradição nas cidades do Brasil. Revista Praia Vermelha Estudos de Política e Teoria Social. Rio de Janeiro, v. 18, nº 1, 2008.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana:** incidência e exigibilidade pelo direito à cidade. Rio de Janeiro. Caderno do FNRU nº 1. 2009.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Cidade, Cidadania e Planejamento Urbano:** desafios na perspectiva da reforma urbana; in: FELDMAN, Sarah e FERNANDES, Ana (org). O Urbano e o Regional no Brasil Contemporâneo: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007.

SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. 4ª Edição. São Paulo: Nobel, 1998.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro:** ordenamento constitucional de política urbana. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Estatuto da cidade e o plano diretor – possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática.** In; OSORIO, L. M. (Org.). Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

SILVA, J. A. da. **Direito urbanístico brasileiro.** 2º Ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, Marliange da. **A experiência do Programa Habitar Brasil BID – Região Chico Mendes:** uma análise da participação social. Florianópolis. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.