

TÍTULO: A OCUPAÇÃO TERRITORIAL E OS CONFLITOS GERADOS ENTRE MERCADO E GESTÃO URBANA: O CASO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

AUTORES:

■ **Prof. Dr. Fábio Duarte**

Professor do Programa de Mestrado de Gestão Urbana - Pontifícia Universidade Católica do Paraná
e-mail: duarte.fabio@pucpr.br cel: 41 99779978

■ **Ms. Polise Moreira De Marchi,**

Aluna do programa de Doutorado – Departamento de Projeto - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo e-mail: polise@usp.br tel: 11 2937720 cel: 11 95833103

■ **Renée Garófalo,**

Aluna do programa de Mestrado – Departamento de Projeto - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo e-mail: reneegarofalo@uol.com.br tel: 11 55068525 cel: 11 81332445
rua: Caribe 47 cep: 04562-060 Brooklin - São Paulo-SP

RESUMO:

A ocupação de um determinado território urbano pela iniciativa privada pauta-se pela análise de potencialidades de mercado que a região oferece, e segue-se por um processo de negociações com o poder público, que deve preservar as qualidades urbanas, sociais e ambientais do local e, se possível, articulá-las com a implantação de um negócio privado que traga benefícios em renda, empregos e dinâmica urbana para a região.

Neste sentido, e sabendo que os órgãos públicos tendem a pautar suas políticas por instrumentos regulatórios impeditivos (por uma falta de planejamento estratégico pautado por estímulos direcionados a políticas amplas), as análises de mercado torna-se metodologia complexa no entendimento do espaço, em suas inter-relações e especificidades, sabendo que um mesmo empreendimento poderá apresentar impactos diferentes em áreas distintas. Tais variações dependem da história do lugar, de suas condições atuais e do jogo de relações que se estabelecerá entre aquele que chega e o que persiste, tendo os instrumentos de planejamento e gestão urbana, portanto, um papel importante nesse campo relacional.

Um interessante exemplo de como são necessárias uma maior articulação e estratégia entre planejamento urbano e mercado é encontrado atualmente no município de Florianópolis.

A cidade de Florianópolis, embora ainda apresente grande polarização de seu distrito sede, vem sofrendo uma nova ocupação territorial devido ao processo de saturação instalado na porção urbanizada de seu território. Este fato está influenciando diretamente na disposição da atual ocupação voltada para o interior da ilha, especificamente para a região norte que, além de sua potencialidade turística e infra-estrutura viária, tem se fortalecido como área urbana, apresentando altas taxas de crescimento de projetos aprovados pela prefeitura, indicando uma aposta do setor imobiliário nessa região, configurando-se como novo vetor de desenvolvimento de Florianópolis.

O conflito gerado por este novo vetor de desenvolvimento acontece devido à ausência de uma estratégia de ocupação, pois não existe um planejamento estratégico e integrado que regulamente a ocupação de seu espaço urbano.

A cidade de Florianópolis possui dois planos diretores desassociados: um para região central (sede) e outro para o balneário (área de proteção ambiental). Esta fragmentação no planejamento da cidade acarretará sérias complicações em se tratando dos impactos e estratégias orientadas para uma ocupação territorial equilibrada. Exemplo disto é que na porção norte da ilha localiza-se a Estação Ecológica do Carijó, reserva natural federal com importantes exemplares da fauna e flora local.

Assim, qualquer empreendimento a ser instalado nesta região deve considerar sua fragilidade ambiental, e investigar a condição ambiental do terreno em questão e a legislação de uso e ocupação da área. Porém, com o atual instrumento de planejamento urbano e ambiental da cidade esta análise integrativa inviabiliza-se, possibilitando um crescimento territorial desordenado e inadequado, além de um atrito entre os interesses do mercado e as possíveis estratégias de desenvolvimento para o município.

Este artigo tem por objetivo apresentar as análises de mercado com um instrumento a ser considerado pelos gestores públicos como sinalizador de problemas e fornecedor de soluções alternativas complementar de implementação de políticas públicas, uma vez que, mesmo com finalidades distintas, é igualmente vantajoso para

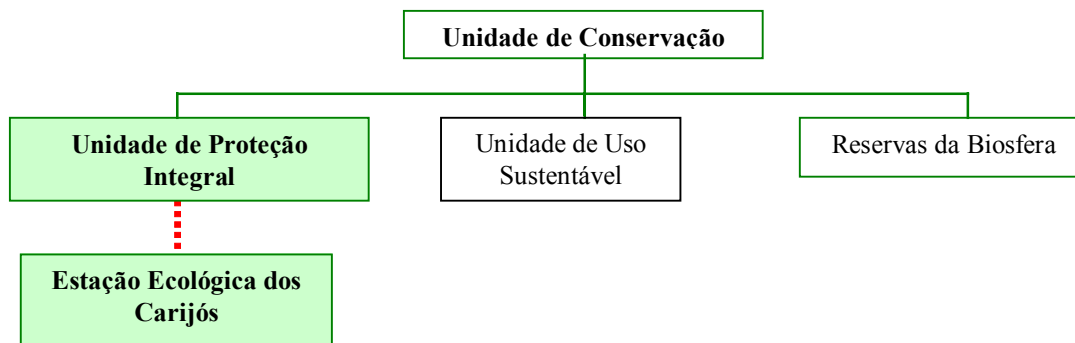
a iniciativa privada que as regiões da cidade tenham boa qualidade urbana e que os instrumentos e políticas de gestão urbana sejam claros e eficientes.

INTRODUÇÃO

A progressiva redução dos ecossistemas e a ameaça de extinção de inúmeras espécies de vegetação e animais têm criado, no país, um número cada vez maior de importantes tipos de áreas de proteção do meio ambiente. Estas áreas são chamadas, genericamente, de Unidades de Conservação e, por força da legislação ambiental, impedem o desenvolvimento de diversos tipos de atividades econômicas, protegendo áreas onde existe um patrimônio natural significativo, com fauna, vegetação e outros recursos de interesse científico, educativo e recreativo. Na intenção de conservar esses ambientes naturais frágeis, o poder público determinou a delimitação e regulamentação de Unidades de Conservação que podem ser definidas como:

Unidade de Conservação: Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Estas Unidades de Conservação, regulamentadas pela Lei Federal 9.985/2000, são classificadas em três tipos:



Unidades de Proteção Integral: Têm por objetivo preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na lei. Na porção norte da ilha de Florianópolis, encontra-se um caso de unidade de proteção integral: A Estação Ecológica dos Carijós.

A Estação Ecológica dos Carijós é uma importante reserva de fauna e flora local, concentrando em grande parte de sua extensão importantes ecossistemas de manguezais. A beleza e qualidade do ambiente desta região encontram-se ameaçados pela ocupação intensiva que a porção norte da ilha vem sofrendo. A falta de um instrumento de planejamento e controle do avanço imobiliário pode prejudicar o que deveria ser um atrativo e diferencial do desenvolvimento urbano, sustentado em uma qualidade de vida única, promovendo a junção homem e natureza de forma equilibrada.

Exemplo do desastre que a falta de planejamento e gestão pública, no que diz respeito ao desenvolvimento imobiliário pode acarretar é encontrado em outro pólo de ocupação imobiliária, a Lagoa da Conceição, que hoje sofre problemas de desassoreamento, resultado de uma ocupação sem controle e nem plano.



Foto: Ocupação da Lagoa



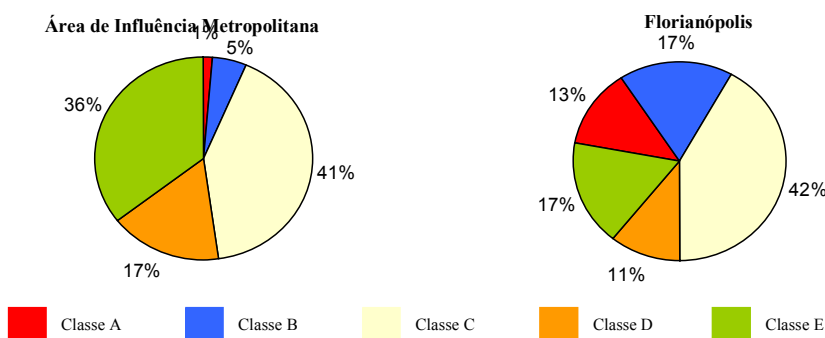
Foto: Adensamento Imobiliário da Lagoa



A região metropolitana de Florianópolis é formada por nove municípios, com população superior a 700 mil habitantes. Seguindo as taxas anuais de crescimento anteriores de 4,6%, a população da região metropolitana terá ultrapassado 1,2 milhão de habitantes em 2020.

Os municípios de São José e Florianópolis despontam na região pela força econômica que possuem, caracterizando-se como potenciais para surgimento de novos empreendimentos. A região metropolitana abriga 109 instituições bancárias, sendo que 85% destas estão concentradas em Florianópolis e São José. Florianópolis é o centro polarizador da região, demonstrado pela concentração da população com alto poder aquisitivo, como podemos perceber na comparação dos **Gráficos** abaixo, onde a Área de Influência Metropolitana exclui o município de Florianópolis:

Distribuição das classes de renda da Região Metropolitana)



Fonte: IBGE-Censo Demográfico, 2000.

A cidade de Florianópolis é composta por duas partes: o continente e a ilha. A parte continental tem 12,1 km². A parte insular, com 438,9 km², é a mais requisitada por turistas, já que conta com 42 praias em 172km de costa. Florianópolis recebe mais de 500.000 mil turistas brasileiros e estrangeiros por ano, com maior concentração durante os meses de dezembro a março.

Florianópolis conta com população de 342.315 habitantes. O distrito mais populoso da cidade é o Centro, com 24.312 habitantes, onde também há a maior oferta de comércio e serviços. A maior concentração populacional da cidade está nas proximidades das pontes Hercílio Luz, Colombo Sales e Governador Pedro de Campos que fazem a ligação entre a ilha e continente.

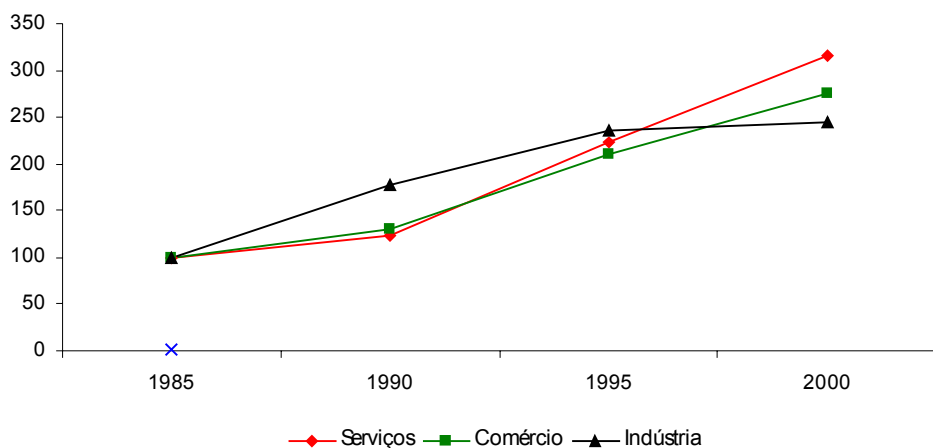
A maior parte da ilha é formada por áreas verdes de proteção permanente, dunas e elevações, que chegam a 650m de altura. Como consequência disso a região é composta por pequenos núcleos populacionais, localizados no litoral.

A cidade apresenta dados de excelência no que se refere a condições de vida da população, como oferta crescente de educação e baixa mortalidade infantil. Isso corrobora a indicação da revista Exame que, nos últimos anos, sempre destaca



Florianópolis entre as cinco melhores cidades do país para se fazer negócios.

O **Gráfico** abaixo mostra o comportamento de alguns setores da economia no decorrer dos anos. O gráfico é apresentado na base 100 para o ano de 1985, para facilitar a visualização das curvas de crescimento do número de estabelecimentos.



Fonte: Rais, 1985, 1990, 1995 e 2000.

VETORES DE DESENVOLVIMENTO DE FLORIANÓPOLIS

A cidade de Florianópolis, embora ainda apresente grande polarização de seu distrito sede, vem sofrendo uma nova ocupação territorial devido ao processo de saturação instalado na porção urbanizada de seu território. Este fato está influenciando diretamente na disposição da atual ocupação voltada para o interior da ilha, especificamente para a região norte que, além de sua potencialidade turística e infraestrutura viária tem se fortalecido como área urbana, apresentando altas taxas de crescimento de projetos aprovados pela prefeitura, indicando uma aposta do setor imobiliário nessa região, configurando-se como novo vetor de desenvolvimento de Florianópolis.

Este crescimento é justificado pela malha viária oferecida para esta região, que tem como acesso principal a SC-401, com boa infra-estrutura, duas pistas em ambos sentidos, posto policial e facilidades de retorno. Essas características possibilitam um fluxo intenso de veículos em ambos sentidos.

Para o entendimento da nova dinâmica urbana do município foram identificados através da análise de origem e destino da população residente de Florianópolis e sua região metropolitana, os centros polarizadores. Com isso foi possível construir seis pólos de atratividade, representados na **Figura**, onde cada pólo representa a junção de alguns distritos descritos a seguir:



- **R1** - Centro: distrito central;
- **R2** - Região Norte: distritos de Cachoeira do Bom Jesus, Canasvieiras, Ingleses do Rio Vermelho e São João do Rio Vermelho;
- **R3** - Lagoa: distritos Barra da Lagoa e Lagoa da Conceição;
- **R4** - Região Sul: distritos Campeche, Ribeirão da Ilha, Pântano Sul;
- **R5** - Continente: distrito continental;
- **R6** - Metropolitana: demais municípios da região metropolitana;
- **R7** - Santo Antonio de Lisboa: distritos de Santo Antonio de Lisboa e Ratoles.

Identificamos os distritos Florianópolis, Canasvieiras, Santo Antonio de Lisboa e Lagoa da Conceição como os principais pólos de atratividade de Florianópolis.

O Pólo Canasvieiras atrai toda região norte da ilha como Cachoeira do Bom Jesus, Ingleses, Ratoles, entre outros. Hoje, este pólo tem se apresentado como alternativa para a limitação da expansão urbana da área da Sede e para o esgotamento de empreendimentos imobiliários residenciais do pólo Lagoa da Conceição.

A distribuição de ocupação de Florianópolis seguiu primeiramente pelo distrito sede, onde se concentram as principais atividades econômicas do município. Quando esta região apresentou sinais de saturação, a população em busca de qualidade de vida elegeu uma nova área de ocupação. A Lagoa da Conceição se tornou um pólo de desenvolvimento da cidade.

A ocupação desta região em torno da Lagoa é marcada por condomínios residenciais. O principal atrativo para a ocupação desta região é a existência da Lagoa, pois se difere da paisagem de praia tão costumeira para os moradores da ilha.

Novos pólos vêm surgindo, o principal deles é o norte da ilha, que vem se tornando importante vetor de desenvolvimento de Florianópolis. Esta região tem importante ícone para a cidade: o Jurerê Internacional que foi durante muitos anos referência do mercado imobiliário de Florianópolis. Hoje já vem passando por processos de decadência, por conta da arquitetura e infra-estrutura precária.

Outro pólo de destaque é a região de Cacupé, próximo a Estação Ecológica Carijós que possui beleza cênica impactante, aspecto principal de atração para empreendimentos imobiliários. A procura por residências nesta região está pautada no contato com a natureza, que vem se apresentando como diferencial para aquisição de imóveis.

Percebemos, portanto que a opção de 1º moradia em Florianópolis está desvinculada das regiões de Balneário.

Estas áreas tem sido procuradas ainda pelos turistas que visitam a cidade, comprovada pelo pouco uso do Jurerê Internacional, que mantém grande circulação de turistas nas altas temporadas, demonstrando uma ocupação sazonal

MERCADO IMOBILIÁRIO

O mercado imobiliário de condomínios residenciais em Florianópolis está demonstrando sinais de crescimento. A cultura de morar em condomínios tem sido uma opção para os moradores da ilha.



Esta tendência do mercado imobiliário tem seguido para o novo eixo de desenvolvimento ao norte da ilha de Florianópolis. Este desenvolvimento pode ser percebido pela análise das altas taxas de crescimentos em número e área dos projetos aprovados pela prefeitura – ou seja, são empreendimentos que serão construídos nos próximos anos, indicando uma aposta do setor imobiliário nessa região.

O conflito gerado por este novo vetor de desenvolvimento na porção norte da Ilha acontece devido à ausência de uma estratégia de ocupação, pois não existe um planejamento estratégico e integrado que regulamente a ocupação de seu espaço urbano. Exemplo desta ocupação sem planejamento

aconteceu com o condomínio Jurerê Internacional, onde o plano urbanístico não contemplou espaços verdes públicos, nem calçadas adequadas, além da implantação das residências em lotes com pouquíssimo recuo.



A implantação das residências em Jurerê Internacional ocupa quase que a totalidade do lote restando muito pouco espaço livre e verde dentro dos lotes. Mesmo os espaços comuns da implantação do condomínio denotam pouca preocupação com a questão da qualidade ambiental. A falta de um projeto paisagístico estimulou posteriormente a contratação de um arquiteto-paisagista com a função de reintroduzir elementos naturais à paisagem, uma vez que a implantação do condomínio não se integra à região.

Além disto à arquitetura predominante apresenta características estilísticas que pouco tem a ver com a cultura local, denotando, muito mais do que a consolidação de uma paisagem, a construção de um cenário esvaziado.

O desenvolvimento de empreendimentos como o Jurerê Internacional são um reflexo da busca por novos espaços de ocupação na ilha. Durante anos tido como condomínio de veraneio e férias, Jurerê Internacional tem se tornado cada vez mais um bairro de moradores fixos (ou primeira residência) – e isso é apenas sinal de uma tendência a ser consolidada nos próximos anos na região. Se sua ocupação física com uso esporádico já causou impactos urbanísticos e ambientais na ilha, sua ocupação fixa como primeira residência deve despertar maior atenção quanto à forma de ocupação sem planejamento e, principalmente, sem destinar a devida atenção às áreas ambientalmente fragilizadas, como os manguezais, presentes na região.

CONFLITOS ENTRE OS CONDICIONANTES AMBIENTAIS E O PLANEJAMENTO MUNICIPAL

A criação da Estação Ecológica de Carijós aconteceu em 1987 (Decreto Presidencial 94.656/87 de 20 de julho de 1987), tendo em vista salvaguardar importantes manguezais da Ilha de Santa Catarina das alterações que seriam ocasionadas por ações antrópicas, através da expansão urbana e pela especulação imobiliária que, certamente iriam ocorrer nos anos seguintes.

Essa relação esta presente nas regulamentações do SNUC – Sistema Nacional Unidade Conservação.

Art 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.



§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua

administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

No processo de delimitação da unidade na época de sua criação, houve orientação para que fossem incluídas somente áreas com vegetação típica de manguezal, entretanto, áreas de restinga e uma pequena porção de encosta também foram incluídas. Na ocasião já ocorriam usos incompatíveis aos objetivos da Estação, como acessos públicos e particulares cortando áreas de manguezal e áreas tituladas por particulares. Após sua criação, a falta de monitoramento, agravou a situação fundiária da unidade com novas invasões e diversas construções irregulares.

Outro agravante para a preservação da Estação e indício do conflito dos interesses entre a gestão urbana municipal e o ambiente natural está expressa na delimitação da zona de amortização, que consiste em uma área de transição entre a reserva e a ocupação urbana, protegendo e promovendo a transição entre estas duas situações. De acordo com a lei federal que regulamenta a Estação dos Carijós, a área de amortização apresenta um raio de 10 quilômetros, enquanto que a legislação municipal regulamenta apenas 500 metros.

A diferença entre as várias instâncias legislativas demonstra a falta de visão integrada entre preservação ambiental da reserva federal e as ações de gestão e planejamento urbano municipal.

Além da falta de visão em relação à questão ambiental, a cidade de Florianópolis possui um planejamento fragmentado denotando uma gestão não estratégica, pois a qualidade ambiental de Florianópolis, a beleza natural de suas praias e mangues fornecem seus atrativos e particularidades, principal fonte de renda.

O município tem dois planos diretores desassociados: um para região central (sede) e outro para o balneário (área de proteção ambiental). Esta dicotomização no planejamento da cidade acarretará sérias complicações em se tratando dos impactos e estratégias orientadas para uma ocupação territorial equilibrada.

Nesta ótica ambiental podemos encontrar o pensamento de Martim Oscar Smolka (1996) sobre a estrutura ambiental e espacial da cidade: *“a cidade não representa apenas um palco privilegiado para a tragédia ambiental. Mais do que oferecer um cenário favorável ela é parte essencial do enredo, quando não a própria trama. Com efeito, não há como separar os problemas ambientais mais aflitivos destes tempos (pós) modernos, dos processos de urbanização em geral e da estrutura intra-urbana em particular. Essa associação estrutural é materializada tanto pela pressão sobre o Meio Ambiente natural para sustentação do modo de vida urbana, quanto pela natureza mesma dos ambientais criados, reconhecidos como cidade”*.

Assim, qualquer empreendimento a ser instalado nesta região deve considerar sua fragilidade ambiental e investigar a condição ambiental do terreno em questão e a legislação de uso e ocupação da área. Porém, com o atual instrumento de planejamento urbano e ambiental da cidade esta análise integrativa inviabiliza-se, promovendo um crescimento territorial desordenado e inadequado, além de um atrito entre os interesses do mercado e as possíveis estratégias de desenvolvimento para o município.

A ocupação das áreas lindeiras à Estação é somente uma questão de tempo, e portanto faz-se necessário a revisão da zona de amortização à Reserva, assim como uma integração entre os planos sede e balneário, que há muito tempo deixaram de corresponder a diferença entre o natural e o urbano, para tornar-se uma única estrutura espacial identificada como Florianópolis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observando portanto o desenvolvimento econômico e a fragilidade ambiental deste novo vetor de desenvolvimento da cidade de Florianópolis, faz-se necessário uma análise integrada do planejamento urbano, tendo em vista que os processos naturais e o mercado não agem de forma independente, mas comitantemente. Uma metodologia que relacione e sistematize as suas especificidades, permitirá decidir a localização dos usos e o tipo de projeto mais adequado, para uma sustentabilidade a médio e longo prazo.

As diversas biotas presentes na porção norte da ilha e a proximidade com a Estação Ecológica dos Carijós determinam a distribuição da ocupação das áreas, possibilitando de modo único à implantação de empreendimentos imobiliários residenciais e complementares vindo de encontro às necessidades da população, que buscam uma paisagem diferenciada e o encontro com a natureza.

A ausência de áreas verdes na cidade denota a carência de opções de lazer público, aspecto este a ser considerado nos empreendimentos que poderão ser desenvolvidos nesta região.

Portanto, o planejamento urbano deve avaliar criticamente uma problemática de ocupação territorial que contemple, ao mesmo tempo, processos estruturais e interesses difusos, não apenas proibindo a ocupação das áreas ambientalmente frágeis, mas identificando maneiras de atingir um desenvolvimento sustentável, nas áreas que apresentam esta capacidade. Adequando as atividades humanas ao meio natural.

A questão ambiental oferece um contraponto à visão do desenvolvimento a qualquer custo e vem recolocar a urgência de uma perspectiva estratégica do planejamento territorial, em face da busca de formas integradas para equacionar a questão do desenvolvimento com a ocupação do território e a conservação ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INSTITUTO MAPA. (2002). *Pesquisa Origem e Destino*. Florianópolis.
SMOLKA, Martim Oscar. (1996) *Política urbana, população e meio ambiente*. Brasília.