



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

PLANEJAMENTO E CIDADE-MERCADORIA: UM ESTUDO DE CASO NO NORTE DE FLORIANÓPOLIS-SC

Tomás Carrera Massabki (USP) - tomas.massabki@usp.br

Graduando em Geografia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo - FFLCH - USP.

Aline Vicente Cavanus (USP) - aline.cavanus@usp.br

Doutoranda no programa de Pós-graduação em Teoria e História em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - IAU USP. Mestre em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo pela mesma instituição. Gradu

Tomas Antonio Moreira (USP) - tomas_moreira@sc.usp.br

Professor do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. PhD em Estudos Urbanos, pela Université du Québec à Montréal - Canadá. Mestre em Ciências Aplicadas - orientação Habitat & Desenvolvimento, pela Université Catholique de Louva

Renan Santos Gomez (USP) - renan.gomez@usp.br

Mestrando em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo no Programa de Pós-Graduação do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (PPG/IAU.USP), São Carlos. Arquiteto e Urbanista formado pelo Instituto de Arquitetura e Urbanis

Planejamento e cidade-mercadoria: um estudo de caso no norte de Florianópolis-SC

A formulação do planejamento urbano nas cidades brasileiras, ainda que historicamente apartada das populações que nelas vivem, teve a participação das mesmas conquistada a partir do movimento de Reforma Urbana, que consagrou a participação popular no instrumento jurídico de principal ordenamento da política urbana: o Plano Diretor. Isso se deu em duas peças jurídicas: os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e a Lei Federal 10.257/2001, também conhecido como Estatuto da Cidade, que veio a regulamentar a aplicações dos dois artigos presentes na Constituição.

Ainda que representem importantes conquistas e um avanço na participação popular urbana, são recorrentes os exemplos de conflitos e descumprimentos destas peças; o exemplo de Florianópolis se coloca como ilustrativo nesse caso, tendo em vista não só o conflito de diferentes atores no processo de formulação dessas políticas como também o crescente interesse econômico na produção do espaço urbano desta cidade, especialmente pelos setores turístico e imobiliário. A região norte da Ilha de Santa Catarina e da cidade de Florianópolis tem destaque nesse processo, pois reúne importantes atrativos turísticos e conflitos sociais ligados ao espaço.

O objetivo geral é entender a configuração do espaço social urbano, onde se constituem as interações entre os diferentes atores formuladores da discussão sobre o campo social da cidade, no contexto de formulação do Plano Diretor de Florianópolis e os conflitos sociais em torno dos projetos de cidade nele envolvidos, tomando como estudo de caso a região norte da cidade. Além disso, como objetivos específicos, tem-se: elencar os diferentes atores envolvidos na discussão da regulação da ocupação e urbanização da ilha; compreender os interesses defendidos por esses diferentes atores, limitando-se aos aspectos da construção (onde, o que e quanto), traduzíveis em ferramentas reguladoras do Plano Diretor (Zoneamento, gabarito); e categorizar grupos de interesses a partir da identificação e aglomeração de suas pautas e meios de ação para alcançá-las.

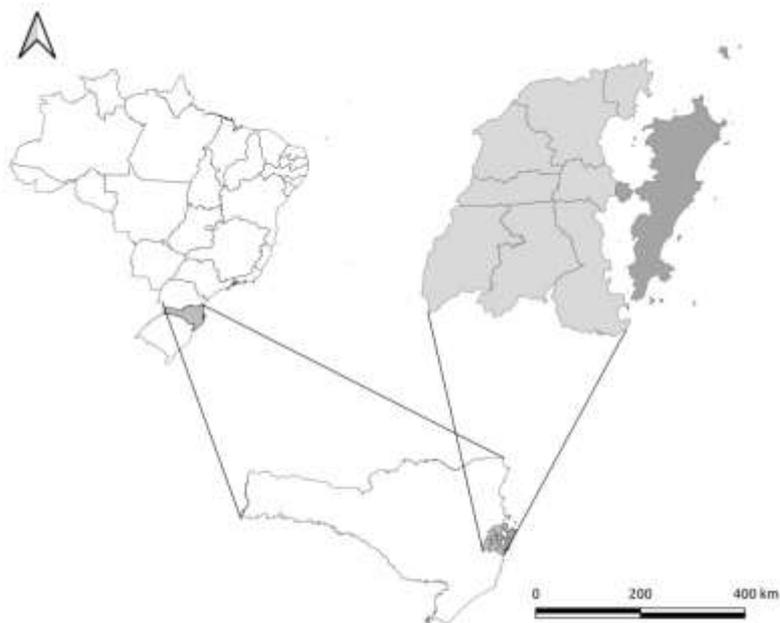
Para tanto se utilizou do método de pesquisa de estudo de caso, que, segundo Yin (2004, p. 32), é “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Tendo em consideração que as situações que pretendem ser estudadas são tecnicamente singulares.

Este artigo procura compreender o processo de formulação do Plano Diretor e os conflitos sociais nele envolvidos, tomando Florianópolis como estudo de caso. Por meio da análise documental, levantamento bibliográfico, visitas a campo e produção cartográfica, pretende-se entender melhor esse fenômeno.

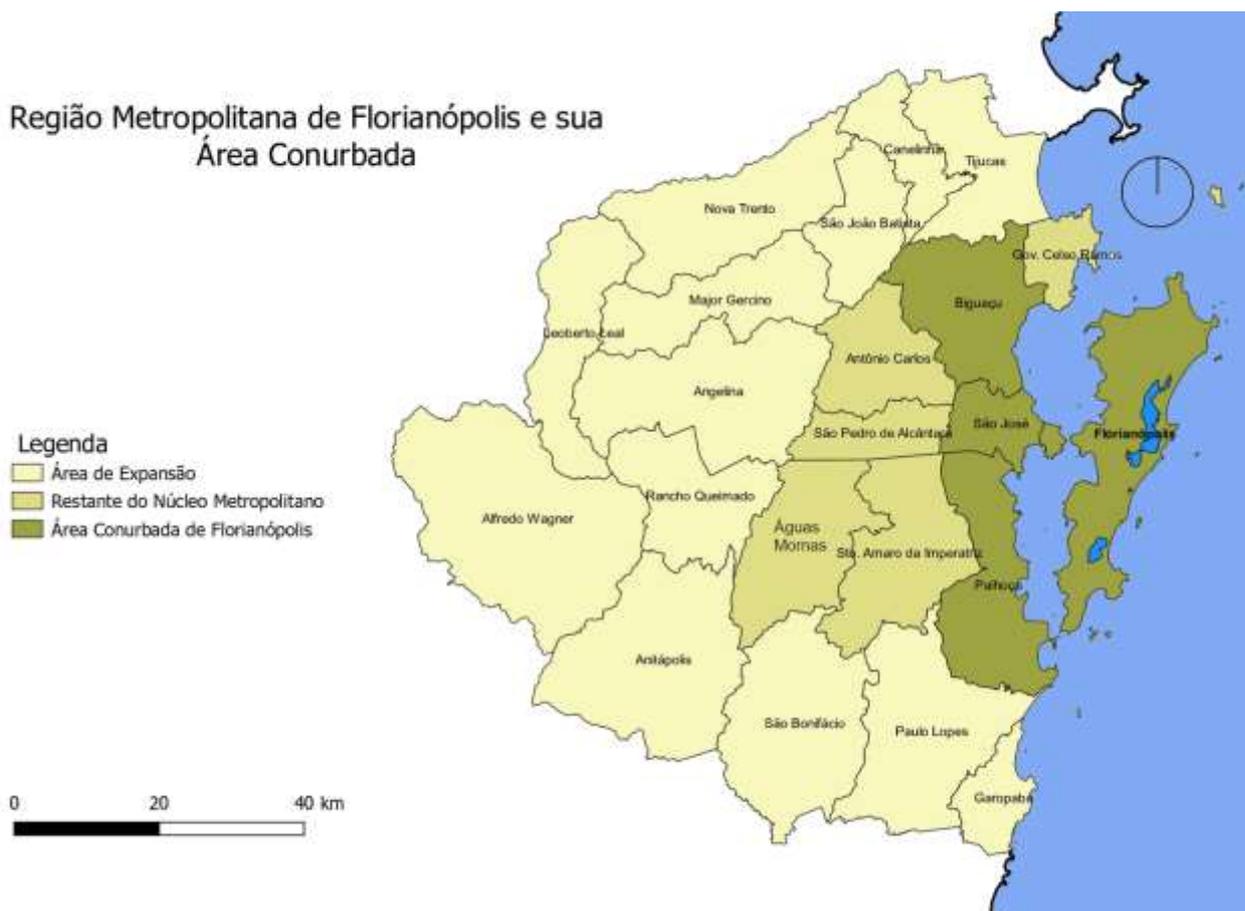
O OBJETO DE ESTUDO: FLORIANÓPOLIS

Florianópolis é a capital do estado de Santa Catarina e sede de Região Metropolitana de Florianópolis (conforme mapa 1), tendo uma população estimada em 500.973 habitantes (IBGE, 2019), um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$19.512.519.360,00 (IBGE, 2017c) e PIB per capita de R\$40.162,60 (IBGE, 2017b). Reunindo 22 municípios, a Região Metropolitana de Florianópolis (RMF) é constituída por um Núcleo Metropolitano e uma Área de Expansão. A RMF passa também por um processo de conurbação entre a capital e as cidades de Palhoça, Biguaçu e São José, constituindo o que é chamada de Área Conurbada de Florianópolis (ACF), parte do Núcleo Metropolitano (conforme mapa 2).

A ACF tem como particularidade o fato de que a maior parte de seu território é insular, apresentando também um destacado patrimônio natural (KRONENBERGER & SABOYA, 2019), que é constantemente explorado na construção da imagem de “Ilha da Magia”, sendo característica marcante e distintiva da atividade turística da região (LENZI, 2016; SUGAI, 2015).



Mapa 1: Mapa de localização do Núcleo Metropolitano da Região Metropolitana de Florianópolis, com destaque para Florianópolis; escala referente à Região Metropolitana (elaboração própria)



Mapa 2: Região Metropolitana de Florianópolis e sua Área Conurbada (elaboração própria)

Outro elemento espacial característico de Florianópolis é a presença, em vários de seus núcleos internos, de malhas viárias do tipo “espinha de peixe”, com servidões, fruto do histórico processo de colonização por grupos açorianos. Há, no entanto, a ocorrência de um traçado das vias distinto deste, a malha ortogonal, sendo mais recente e normalmente ligado ao uso turístico e residencial de alto padrão do solo (KRONENBERGER & SABOYA, 2019, p. 6).

Entretanto, a organização viária ortogonal é precedida por um processo de modernização urbanística da cidade, pois a primeira conexão rodoviária com o continente se dá na década de 1920 (ponte Hercílio Luz) e as principais vias e rodovias que ligam os diversos núcleos internos à ilha (conforme mapa 3) são inauguradas ao longo das décadas de 1970 e 1980 (KRONENBERGER & SABOYA, 2019, p. 5). Cabe notar também como o padrão rodoviário da porção insular de Florianópolis indica a ocorrência de diversos núcleos ou centralidades internos à cidade, outra característica importante do município.

Importante pontuar que o início da obra da principal rodovia de ligação de Florianópolis com o restante do Brasil, a BR-101, se dá na década de 1940, e é seguido pela elaboração (em 1951) e aprovação (em 1954) do primeiro Plano Diretor da cidade, formulado por urbanistas contratados pela prefeitura (LENZI, 2016, p. 83). Há, portanto, uma proximidade temporal entre o início de políticas públicas normativas em Florianópolis e sua ligação rodoviária com o território nacional, infraestrutura fundamental também para o processo de conurbação da região, assim como para a vinda de turistas nacionais e estrangeiros para a cidade.

Principais rodovias da Região Metropolitana de Florianópolis

LEGENDA

- Lagoas
- Pontos Importantes
 - ✈ Aeroporto
 - 🚏 Terminal Integrado
- Rodovias e Vias
 - avenida
 - estadual
 - federal
- Região Metropolitana
 - Restante do núcleo metropolitano
 - Área conurbada de Florianópolis

0 10 20 km



Mapa 3: Principais rodovias da Região Metropolitana de Florianópolis (elaboração própria)

A já citada conurbação entre a capital e os municípios de Palhoça, Biguaçu e São José se dá tanto pela interdependência socioeconômica entre esses municípios quanto por conta dos desdobramentos socioespaciais que se expressam na fusão de seus tecidos urbanos. Esse processo permite entender que os quatro municípios “constituíram efetivamente um único espaço intraurbano” (SUGAI, 2015, p. 29).

Nesse contexto de conurbação, faz-se necessário apontar que a área do município de Florianópolis inclui também uma porção continental, limítrofe com o município de São José. Não obstante, seu território está em esmagadora maioria localizado na Ilha de Santa Catarina (97,23%), na qual existem diversas lagoas, cadeias de morros em sua extensão norte-sul e dezenas de praias ao redor de seu litoral, formações naturais que influenciam na rede viária da cidade e em suas atividades econômicas, se constituindo inclusive como importantes atrativos turísticos.

A economia da cidade é caracterizada por uma predominância do setor de serviços, representando, em 2012, 45,58% dos empregados, seguido por 32,37% na administração pública, 14,47% no comércio, 3,20% na construção civil, 2,21% na indústria de transformação, 2,01% nos serviços industriais de utilidade pública, 0,13% na agropecuária e apenas 0,03% em extrativa mineral (conforme figura 1) (SECRETARIA DO ESTADO DA FAZENDA, 2012). Nota-se, assim, a importância do setor terciário na economia da cidade, possuindo mais de 90% dos empregados. Importante apontar que é nesse grupo que se situam aqueles que trabalham com o turismo, uma das áreas características da economia florianopolitana.

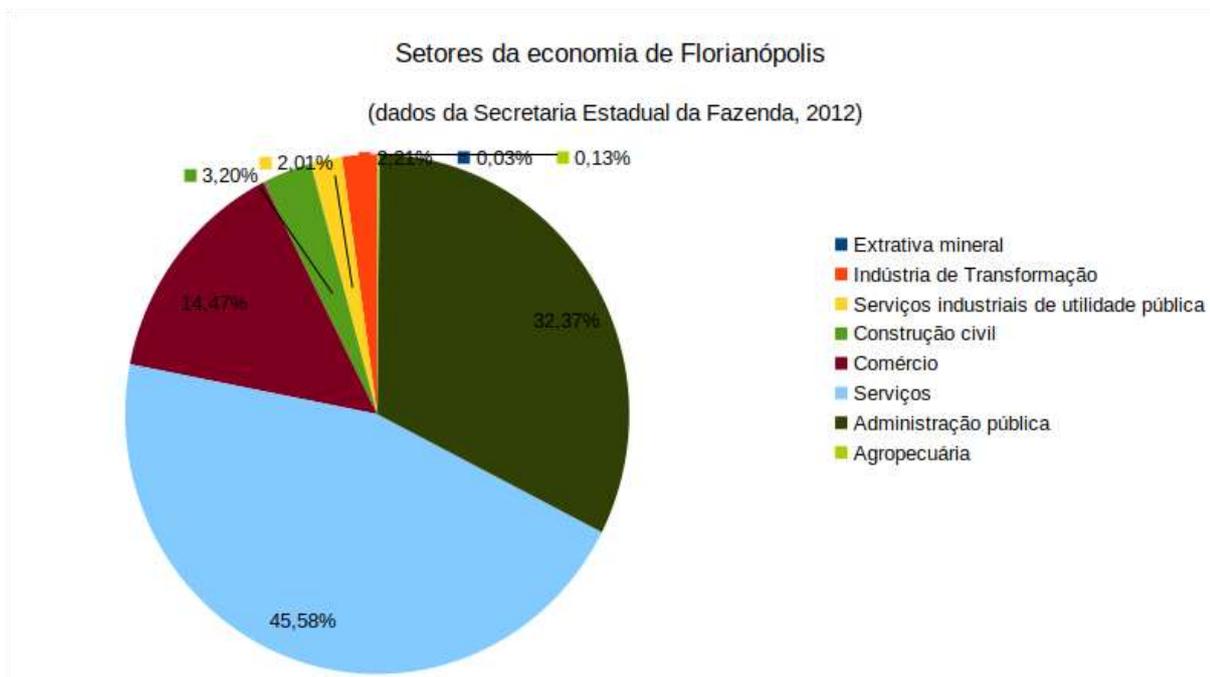


Figura 1: Setores da economia de Florianópolis, conforme número de empregados (elaboração própria)

Outro dado que apresenta a importância do turismo na dinâmica de Florianópolis é seu destaque quanto à quantidade proporcional de estabelecimentos de hospedagem, unidades habitacionais e leitos disponíveis, indicador relevante da atividade turística. A capital catarinense é, dentre as capitais dos estados brasileiros, a cidade com maior quantidade dessas infraestruturas, contendo 65 estabelecimentos de hospedagem, 2.353 unidades habitacionais e 6.455 leitos disponíveis, todos na proporção para cada 100.000 habitantes (IBGE, 2017a).

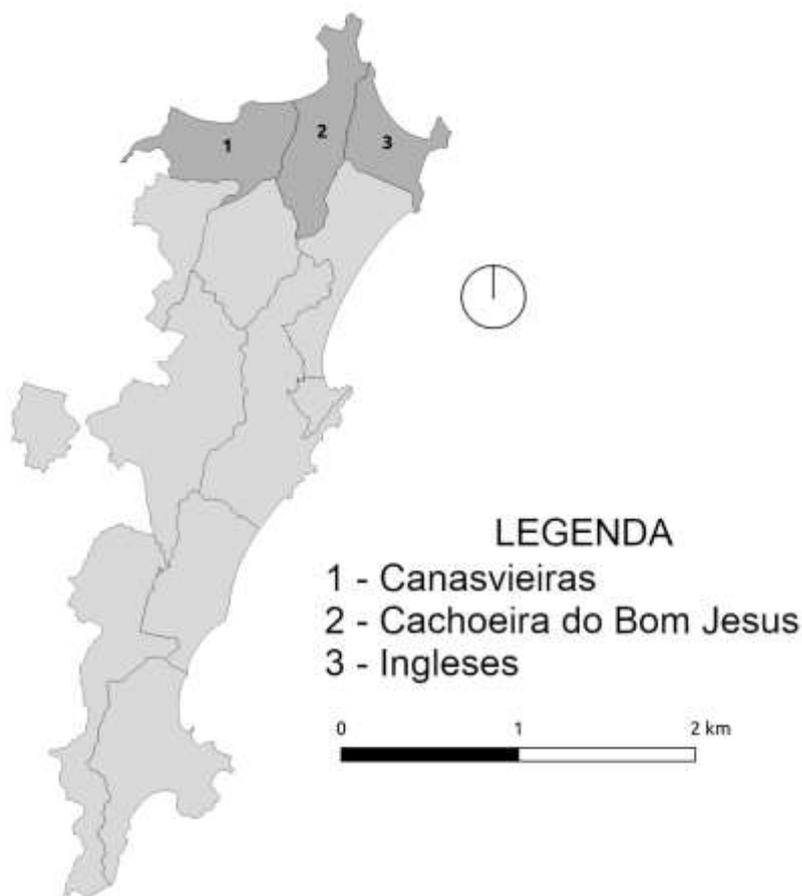
O NORTE DA ILHA: ATRATIVOS TURÍSTICOS E DISPUTAS TERRITORIAIS

Quanto à atividade turística, os distritos localizados a norte (conforme figura 2) recebem destacada importância na urbanização de Florianópolis, especialmente a partir da década de 1960, quando as camadas mais ricas começam a se deslocar do centro insular, cuja ligação com o continente já se encontra consolidada, para a orla norte. As praias aí localizadas – como Canasvieiras, Jurerê Internacional, Cachoeira do Bom Jesus – “eram

privilegiadas por suas águas mais quentes, pela proteção dos ventos, belezas naturais e pela melhor acessibilidade” (SUGAI, 2015, p. 92).

Essa melhor acessibilidade se deu inclusive por conta de maiores investimentos viários por parte do Estado nessa região, acompanhando o processo de deslocamento das elites da cidade para esses distritos. A consolidação desses acessos viários, ao final da década de 1970, proporcionou melhores condições para que empreendimentos imobiliários fossem realizados na região, muitas vezes de forma ilegal. Esses empreendimentos logo se relacionaram ao desenvolvimento de atividades turísticas (SUGAI, 2015).

Dentre os projetos viários dessa época que podem ser elencados, regulamentados



Mapa 4: Localização dos três distritos analisados no presente trabalho, ao norte da Ilha de Santa Catarina (elaboração própria)

pelo Plano Diretor de 1976, estão importantes acessos à região norte, como a rodovia SC-401-Norte, SC-402, SC-403 e a Via de Contorno Norte-Ilha, que, ao serem finalizadas, permitiram a ligação entre o centro insular e os balneários do norte da Ilha (SUGAI, 2015).

Além disso, o norte de Florianópolis traz diversos exemplos dos dois padrões viários encontrados na cidade: o ortogonal e o de “espinha de peixe”, ocorrendo o primeiro em áreas de orla valorizada, como em Jurerê, no distrito de Canasvieiras (conforme figura 2) e o segundo em bairros ocupados por população de mais baixa renda, como em Vargem Grande, no distrito de Cachoeira do Bom Jesus (conforme figura 3).

Importante pontuar que o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) formula, em 1978, o Plano Diretor de Uso do Solo dos Balneários da Costa Norte da Ilha de Santa Catarina (LENZI, 2016, p. 97), de forma a contribuir com a produção de um espaço

turístico, situado em um contexto de disputas sociais pela cidade. O Estado, portanto, reforça seu papel nesse processo, pois ele “tem sido o grande produtor do espaço para o turismo por seu papel normatizador e também provedor de infra-estruturas” (CRUZ, 2007, p. 11), atuando em conjunto com agentes privados nessa produção.



Figura 2: Malha ortogonal no bairro de Jurerê, em Canasvieiras (imagem obtida em Google Maps)



Figura 3: Malha em "espinha de peixes" no bairro de Vargem Grande, em Cachoeira do Bom Jesus (imagem obtida em Google Maps)

É nesse processo de produção do espaço que se insere o norte da Ilha, processo no qual o elemento de internacionalização também é importante, como a denominação de uma das principais praias da região – Jurerê Internacional – bem demonstra. A internacionalização e mercantilização do espaço marcam a urbanização dessa região, e o turismo surge como atividade capaz de aglutinar esses processos na produção de imóveis e serviços do norte da Ilha. Em outras palavras:

A urbanização turística coloca as cidades no mercado de paisagens naturais e artificiais. Algumas cidades chegam a redefinir toda sua atividade econômica em função do desenvolvimento turístico, reorganizando-se para produzir paisagens atrativas para o consumo e o lazer (LUCHIARI, 1998, p. 17)

Percebe-se, portanto, que a urbanização de Florianópolis para além de seu centro (insular e continental), especialmente em sua orla norte, se realiza em outro contexto, em um

processo de globalização como produto do desenvolvimento do capitalismo que destrói barreiras e ultrapassa obstáculos, como consequência de sua realização. Nesse processo o espaço tem um papel fundamental na medida em que cada vez mais entra na troca, enquanto mercadoria. Isso significa que áreas inteiras do planeta, antes desocupadas, são divididas entrando no processo de comercialização. Cada vez mais o espaço é produzido por novas indústrias como aquela do turismo, e deste modo praias, montanhas e campo entram no circuito da troca, apropriadas privativamente, enquanto áreas de lazer para quem pode fazer uso delas (CARLOS, 2007, p. 63)

Nesse processo de mercantilização do espaço, surgem conflitos, que se expressam na disputa cotidiana e nos embates pela elaboração dos ordenamentos jurídicos da política urbana. A ocorrência de ocupações urbanas, como a Amarildo, em 2013, em contraposição com a elitização dessa região da cidade, aparece como uma disputa territorial importante. Cabe ressaltar que, para além da ocupação do solo destinada às infraestruturas já consagradas – como as residências de alto padrão e empreendimentos ligados ao setor turístico – a construção de um parque tecnológico nos distritos de Canasvieiras e Cachoeira do Bom Jesus, o Sapiens Parque, representa uma nova forma de produção do espaço por parte dos atores hegemônicos de Florianópolis. Ainda assim, esta está ligada às formas já consolidadas de ocupação do solo, pois o próprio Sapiens Parque traz em seus materiais o turismo como um de seus *clusters*, contemplando promover “Equipamentos e empreendimentos para promoção do turismo de alto valor agregado baseado em eventos, negócios, cultura, comércio e esportes” (SAPIENS PARQUE, s/d).

Assim, percebe-se que a imagem promovida oficialmente de Florianópolis como “Ilha da Magia”, tendo sua região norte como uma das principais ilustrações dessa divulgação, acaba por ocultar os conflitos existentes entre essa perspectiva hegemônica e os atores interessados em se apropriar do território de uma outra forma, como no caso das ocupações urbanas, ou mesmo com aqueles que vivem em condições precárias, como nas ocupações irregulares de Angra dos Reis e Vila Arvoredo, localizadas no distrito dos Ingleses.

A QUESTÃO URBANA E OS PLANOS DIRETORES

A regulamentação da política urbana brasileira, ainda que seja objeto de discussão pública desde a década de 1960 com as reformas de base (JÚNIOR & UZZO, 2004), com retomada da discussão na década de 1970 (MARICATO, 1994), somente se concretizou no Brasil com a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183. No entanto, esses trechos ainda não encontravam peças jurídicas que regulamentassem sua aplicação, o que apenas se deu com a Lei Federal 10.257 em 2001, o consagrado Estatuto da Cidade.

Este previa que todos os municípios com pelo menos 200.000 habitantes tivessem a obrigatoriedade de um Plano Diretor, “o principal instrumento instituído pelo Estatuto da Cidade, reunindo os demais instrumentos e estabelecendo como cada porção do território municipal cumpre sua função social” (BARROS; CARVALHO & MONTANDON, 2010, p. 113). Além disso, “ele não deve ser concebido somente como uma peça técnica de planejamento urbano, mas como um processo político de tomada de decisões sobre a gestão do território municipal, que envolva toda a sociedade” (BARROS; CARVALHO & MONTANDON, 2010, p. 113).

Para que o Plano Diretor não seja meramente “técnico” e seja de fato apropriado e formulado pela população que vive na cidade por ele ordenada, há um capítulo do Estatuto da Cidade exclusivamente dedicado à gestão democrática da cidade, de forma que “não se trata apenas de consultar a opinião da população sobre as propostas do Poder Público municipal, mas de garantir instâncias efetivamente consultivas e deliberativas, tanto no processo de planejamento urbano, quanto na destinação dos recursos públicos” (BARROS; CARVALHO & MONTANDON, 2010, p. 114).

A participação popular seria, portanto, o principal avanço contido no texto do Estatuto da Cidade, além de importante conquista de décadas de discussão e mobilização pública em torno das pautas da gestão e planejamento urbanos. Com isso, alcançar-se-ia “uma nova forma de expressão dos interesses da população e o alcance da gestão democrática das cidades. As políticas públicas seriam elaboradas, constituídas e executadas segundo a vontade da população dela usufrutuária” (CAVANUS; HINDI; VALADARES, 2018, p. 3).

Apesar da institucionalização desse debate a nível federal, inclusive com a formação do Ministério das Cidades, é ainda muito comum que Planos Diretores sejam elaborados por escritórios voltados a isso, por meio de contratação das prefeituras, reforçando o aspecto tecnocrático desses instrumentos jurídicos já presente em experiências anteriores ao Estatuto da Cidade. Cabe dizer que a obrigatoriedade de elaboração e aplicação de Planos Diretores enquanto forma jurídica de ordenar as políticas urbanas é muito recente no país: apenas 20 anos de existência do Estatuto da Cidade mostram que, apesar das várias mobilizações em torno da Reforma Urbana, esse é um debate ainda não apropriado pela maior parte da população brasileira.

Mesmo com o Estatuto em vigência, diversos Planos são elaborados com formatos institucionais de participação meramente informativos ou ilusórios, ou mesmo inexistentes, ainda que, por força da lei, tenham ocorrido episódios de relevantes disputas judiciais e conflitos sociais em torno da democratização dessa peça jurídica, como foi o caso de Florianópolis.

FLORIANÓPOLIS E O PLANO DIRETOR: DISPUTAS

Uma característica importante da formação de Florianópolis, relacionada com seu histórico de Planos Diretores, é a recente urbanização de regiões localizadas na sua porção insular. Destaca-se nesse processo o bairro do Campeche, marcado pelo conflito entre a população de características rurais e os interesses do mercado imobiliário, que em ação conjunta com o poder público formalizou suas pretensões de expansão urbana por meio da elaboração do “Plano Diretor dos Balneários”, em 1985.

Com a aprovação do “Plano Diretor dos Balneários” em 1985, as áreas costeiras e do interior da Ilha, em sua maior parte, foram transformadas em urbanas, incentivando a sua real transformação, de espaço rural para espaço urbano em consolidação (PEREIRA & CUNHA, 2019, p. 7)

Os moradores dessa região, até então comunidades rurais e pesqueiras, tiveram sua relação com o território local alijada nesse processo, sendo essa deslocada do registro do uso do solo para um contexto baseado nas relações de troca (PEREIRA & CUNHA, 2019, p. 7).

Este processo, no entanto, não se deu sem resistência e ação da população local. Considerando não só a transformação da relação desta com o Campeche, que a afetou diretamente, mas também a significativa diversidade ambiental presente no bairro,

foi redigida a “1ª Carta dos Moradores do Campeche sobre os Projetos de Urbanização da Área”, a qual, partindo da rejeição do projeto da prefeitura, colhia reivindicações dos moradores, sendo este o primeiro conjunto sistemático de propostas para a elaboração do que viria posteriormente a se constituir no plano diretor comunitário (PEREIRA & CUNHA, 2019, p. 7)

Essa disputa pelos rumos do ordenamento urbano no bairro do Campeche, ainda que originados na década de 1980, permaneceram como pauta das partes envolvidas, tendo participação especial no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP) de Florianópolis, a partir de 2006.

Este, por sua vez, foi uma experiência ilustrativa de como se dá a questão da participação na elaboração de Planos Diretores no contexto urbano brasileiro. Iniciou-se com um desenho institucional que privilegiava atores sociais cujo projeto de cidade era compartilhado com o poder público municipal. Ainda assim, a participação da população local, em desacordo com o projeto de cidade hegemônico, se deu não apenas nas demandas concretas da política urbana, mas também no desenho institucional elaborado para a formulação do Plano Diretor, definido em 2006.

O Plano deveria ser formulado a partir de discussões locais da população, realizadas nos Núcleos Distritais (NDs), unidades territoriais nas quais o município foi dividido para o processo, e discussões envolvendo representantes do poder público municipal e sociedade civil organizada, no Núcleo Gestor (NG). A relação entre os dois tipos de núcleos desse desenho é apresentada por Sampaio (2016, p. 55): “cada ND deveria ter pelo menos um representante distrital e que receberia do Poder Público no início do processo uma base distrital composta por materiais (computadores, impressora, telefone) e pessoal de apoio (secretário(a) e estagiário(a))”. Este desenho parecia garantir o processo participativo na elaboração do Plano Diretor, mas a disputa permaneceu, já que, com a mudança de administração, em 2009, houve a extinção dos Núcleos:

Contrariado não apenas pela duração do processo, mas, principalmente por demandas distritais em conflito com grupos econômicos que lhe apoiaram, legitimado pela reeleição, o prefeito reeleito dissolveu os Núcleos Distritais e

contratou uma empresa privada para elaborar o novo plano diretor, afirmando que uma fase puramente técnica era necessária (PEREIRA, 2019, pp. 8-9)

Com a inclusão da Fundação CEPA – Consultoria de Estudios y Proyectos del Ambiente S.A. (empresa de consultoria argentina) enquanto elaboradora do Plano, o PDP entra em sua fase de “bloqueio à participação”, conforme periodização de Sampaio (2016). Foram realizadas três oficinas para apresentar e discutir o Plano à população, mas, como esses documentos não foram apresentadas com antecedência para a sociedade civil, não houve participação de fato na discussão das propostas (SAMPAIO, 2016; SABOYA, 2010).

Nesse período, a Prefeitura tentou agir para que o PDP fosse aprovado ainda em 2010 pela Câmara de Vereadores, mas a mobilização da população, que se manifestou do lado de fora do local onde se realizava a audiência pública, seguida do envolvimento do Ministério Público Federal (MPF) e Ministério Público Estadual – Santa Catarina (MP-SC), impediu que o Plano fosse aprovado nesse momento. Dado o cenário de disputas políticas e jurídicas envolvendo o documento, a Prefeitura interrompeu as atividades relativas ao PDP, somente as retomando em 2011 (SAMPAIO, 2016).

A retomada das atividades não durou muito tempo, considerando que novamente em 2012 elas foram paralisadas por conta das eleições municipais. Houve, no entanto, o reestabelecimento do NG, ainda que isso não tenha representado uma significativa retomada de participação popular no processo de elaboração do PDP.

Com a nova gestão da Prefeitura empossada, em 2013, volta a haver pressa para aprovação do PDP, que de fato ocorre no final daquele ano, em conturbado processo de votação. Nele, diversas irregularidades foram verificadas, tendo os documentos sido enviados com pouca antecedência aos vereadores, havendo inclusive acusações de que as emendas propostas pelos vereadores suprimiam as demandas colocadas pela população.

Quanto aos atores envolvidos nessa disputa, destaca-se a participação de empresários dos setores do comércio e do turismo, ligados a partidos conservadores (FANTIN *apud* SAMPAIO, 2016), com o crescimento recente de importância também do empresariado ligado à construção civil e ao meio imobiliário. Esses setores “demonstraram interesse em aumentar a ocupação do solo em Florianópolis, pois isso estaria diretamente ligado ao aumento da produção e do ganho econômico desses setores” (SAMPAIO, 2016. p. 76). Os interesses desses setores se encontram inclusive em processos anteriores de formulação de Planos Diretores, como no caso do Plano aprovado em 1997, cujas mudanças de zoneamento no Distrito Sede (referente ao Centro Insular e ao Centro Continental) tiveram forte influência de “entidades privadas como clínicas médicas, laboratórios de análises clínicas, empresas de construção civil, comerciantes e pequenas empresas” (FAGUNDES, 2009, p. 13).

Ao mesmo tempo, se a participação desses atores na construção de uma cidade hegemônica em Florianópolis encontra um percurso histórico mais antigo que o processo de elaboração do atual Plano Diretor, o mesmo pode ser dito – ainda que de forma diversa - sobre os grupos ligados a movimentos sociais, à universidade e a partidos progressistas, que podem ter sua origem traçada desde meados do século XX (FANTIN *apud* SAMPAIO, 2016). Sua influência no atual processo do PDP se manifestou especialmente por meio dos NDs e por meio do NG, quando do início do processo de elaboração do Plano.

Pode-se, portanto, compreender como o caso de Florianópolis é exemplo das disputas políticas e sociais pelos quais o meio urbano brasileiro passa, e de que forma essas se expressam também no âmbito jurídico, em especial no processo de participação popular na elaboração dos Planos Diretores. Se por enquanto “os atores locais ligados a construção civil, ao capital imobiliário e ao setor turístico vem desenvolvendo há muitas

décadas estratégias de preparação do espaço local para o investimento do capital excedente” (PEREIRA, 2019, p. 14), ainda é cedo para dizer que esta disputa tenha chegado a seu final, especialmente considerando a proximidade da presente pesquisa com seu objeto.

Uma das formas de apreender as transformações, marcadas por conflitos e disputas, pelas quais o ordenamento jurídico do uso do solo passou ao longo do processo de elaboração do Plano Diretor, é a comparação entre os microzoneamentos propostos em cada etapa do processo, indicando parte dos resultados desses conflitos, conforme a seção de análise e discussão dos resultados tratará.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Dada a fundamentação teórica acima exposta, cabe agora discutir e analisar os resultados obtidos a partir da comparação entre as representações cartográficas dos microzoneamentos propostos em três etapas do processo de formulação do Plano Diretor: a 1ª Minuta (2013), o Plano aprovado na Câmara (2014) e o Plano atual (2019), percebendo as mudanças empreendidas de um documento para o outro nos distritos localizados ao norte da Ilha, mais especificamente Canasvieiras, Cachoeira do Bom Jesus e Ingleses. Procurou-se observar se as mudanças nos microzoneamentos tornavam as possibilidades de ocupação do solo mais restritivas ou menos restritivas, considerando principalmente os tipos de uso permitidos, mas também verificando os limites construtivos em cada etapa do processo do Plano Diretor.

Metodologicamente, as imagens disponibilizadas no *site* da Prefeitura de Florianópolis com os microzoneamentos de cada um dos distritos escolhidos foram usadas como base e, a partir da sobreposição da imagem referente ao período imediatamente seguinte, ambas foram comparadas e as alterações foram assinaladas. A classificação por cor das mudanças buscou compreender o tipo de uso de solo anterior e posterior à alteração, agrupando os usos da seguinte forma, conforme consta em Prefeitura Municipal de Florianópolis (2013; 2014): I) Áreas de Preservação Permanente (APP); II) Áreas de Preservação com Uso Limitado (APL), reunindo as de Encosta (APL-E) e as de Planície (APL-P); III) Áreas de Uso Urbano, contemplando Área Residencial Predominante (ARP), Área Residencial Rural (ARR), Área Residencial Mista (ARM), Área Mista de Serviço (AMS), Área Mista Central (AMC), Área Turística Residencial (ATR), Área Turística e de Lazer (ATL), Área Comunitária Institucional (ACI), Área Verde de Lazer (AVL), Área de Estudo Ambiental (AEA), Área de Urbanização Especial (AUE), Área de Especial Valor Paisagístico (AVP); Área de Parque Tecnológico (APT) e Área Residencial Cultural (ARC). As mudanças são classificadas, portanto, entre as seguintes possibilidades: de APP para APL, de APP para Área de Uso Urbano, de APL para APP, de APL para Área de Uso Urbano, de Área de Uso Urbano para APL, de Área de Uso Urbano para APP e de um tipo de Área de Uso Urbano para outro tipo de Área de Uso Urbano. Demarcada cada uma das alterações, foi estabelecido um código para cada uma delas, permitindo organizá-las em tabelas e representá-las cartograficamente.

Observou-se, de forma geral, um número muito maior de alterações do microzoneamento proposto em 2013 para o de 2014, enquanto a segunda mudança analisada, de 2014 para 2019, apresentou poucas, quando não nenhuma mudança, nos ordenamentos de uso do solo.

CANASVIEIRAS

O distrito de Canasvieiras, localizado no norte da Ilha de Santa Catarina, apresenta um total de 95 alterações de microzoneamento entre a proposta presente na 1ª Minuta do

Plano Diretor (2013) e o Plano aprovado na Câmara (2014). A maior parte dessas mudanças é de um tipo de Área de Uso Urbano para outro tipo, que totalizam 27, seguidos de 26 alterações de APP para APL, 17 de APL para Área de Uso Urbano, 12 de APP para Área de Uso Urbano, 7 de Área de Uso Urbano para APP, 3 de Área de Uso Urbano para APP e 3 de APL para APP, conforme consta na figura 4.

A discriminação das mudanças envolvendo Áreas de Uso Urbano pode ser apresentada nas tabelas a seguir, numeradas de 1 a 5.

Código	Alteração
A01	APL – AUE
A02	APL – ARP 2.4
A03	APL – AMS 3.5
A04	APL – AMS 3.5
A05	APL – ARP 2.4
A06	APL – ARP 2.3
A07	APL – ATR 3.4
A08	APL – ATR 3.4
A09	APL – AVL
A10	APL – ARM 3.4
A11	APL – ARM 3.4
A12	APL – ARM 3.4
A13	APL – ARP 2.4
A14	APL – ARP 2.4
A15	APL – ARP 3.5 e AMS 4.5
A16	APL – AMS 2.5
A17	APL – ARP 2.4

Tabela 1: Mudanças de APL para Área de Uso Urbano, para Canasvieiras (2013-2014)

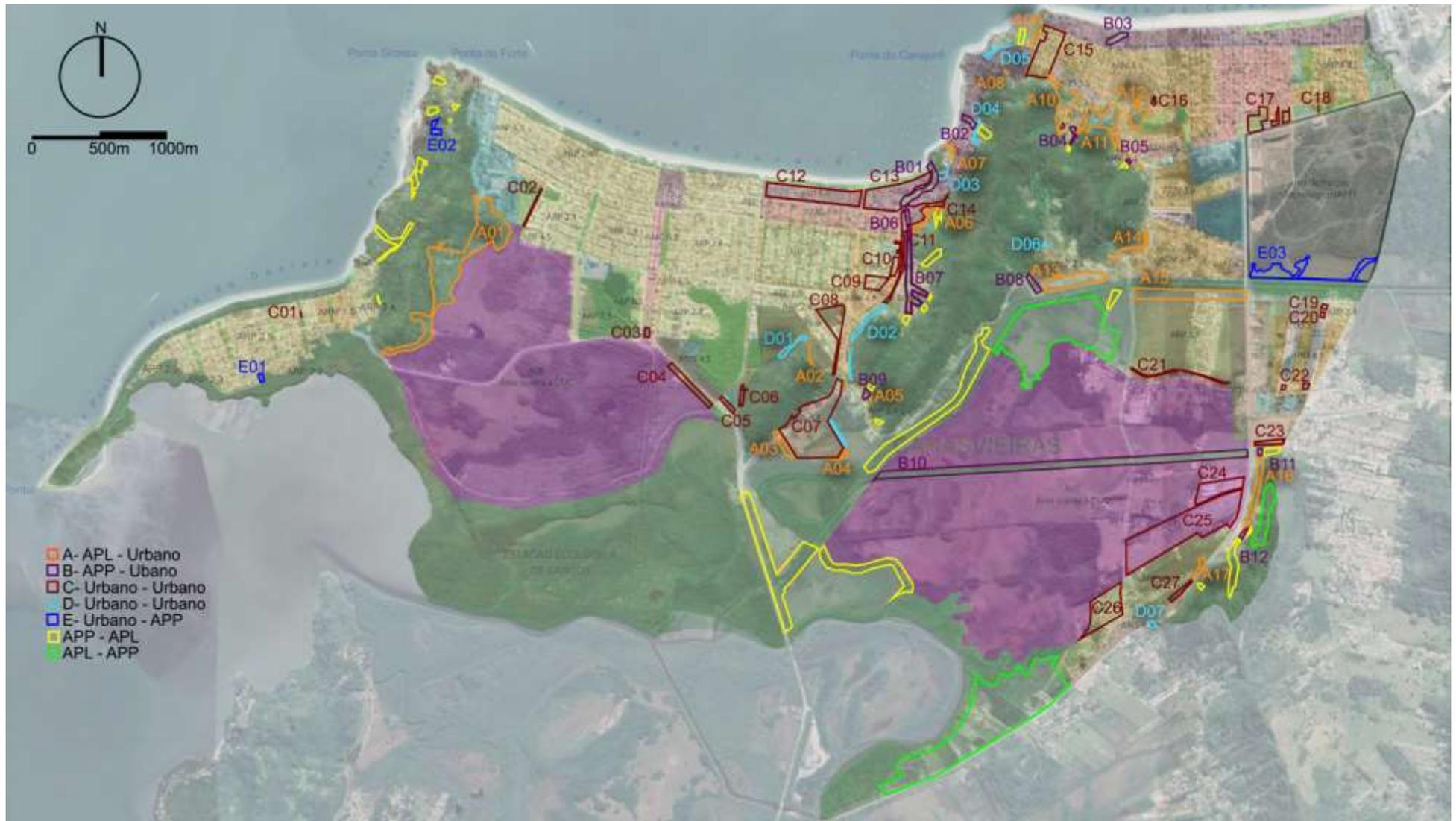


Figura 4: Alterações de microzoneamento no distrito de Canasvieiras, de 2013 a 2014 (elaboração própria a partir de documentos oficiais e imagem de satélite)

Dentre as alterações de APL para Área de Uso Urbano (conforme tabela 1), a mais importante é a assinalada como A01, pois é notadamente a de maior extensão territorial e implica em um aumento significativo em uma das AUEs localizadas no distrito, possibilitando uma expansão urbana nas proximidades da Praia de Jurerê com maiores flexibilizações jurídicas. Nota-se também a ocorrência de três alterações para ARM nas proximidades da Praia de Canasvieiras (A10, A11 e A12), importante balneário da região.

Código	Alteração
B01	APP – ATR 4.5
B02	APP – ATR 3.4
B03	APP – ATR 3.5
B04	APP – ARM 3.4
B05	APP – ARM 3.4
B06	APP – ARP 2.3
B07	APP – ARP 2.3
B08	APP – ARP 2.4
B09	APP – ARP 2.4
B10	APP – AUE
B11	APP – AMS 2.5
B12	APP – AMS 2.5

Tabela 2: Mudanças de APP para Área de Uso Urbano, para Canasvieiras (2013-2014)

Quanto às APPs transformadas em Áreas de Uso Urbano (conforme tabela 2), suas principais ocorrências se situam entre as praias de Jurerê e Canajurê, se constituindo como ATR (B01 e B02) e como ARP (B06 e B07). A supressão de APPs para demarcação de ATRs é indicativa de um projeto de cidade que privilegia a produção do solo urbano em mercadoria de tipo turístico, processo notável na região norte de Florianópolis.

Código	Alteração
C01	AVL – ACI
C02	ARP 2.4 – AVL
C03	ACI – AMC 6.5
C04	AMS 4.5 – AUE
C05	ACI – AVL
C06	APP, ACI e ARP 4.5 – AVL
C07	AMS 3.4 – AMS 3.5
C08	ARP 2.4 – ARM 4.5
C09	ARP 2.4 – ARM 4.5
C10	ARM 2.4 – ARM 4.5
C11	ARM 2.5/4.5 – ARP 2.3

C12	ATR 6.4 – ATR 6.5
C13	ATR 3.4 – ATR 4.5
C14	ATR 3.4 – ARP 2.3
C15	ARM 3.4 – ATR 3.4
C16	AVL – ACI
C17	AVL – AMC 4.5
C18	AVL – ARM 4.5
C19	ZEIS 3 – ARM 4.5
C20	ZEIS 3 – AVL
C21	AMC 2.5 – ARP 3.5
C22	ZEIS 3 – AMC 4.5
C23	ARP X.X ¹ – AMS 4.5
C24	ZEIS 3 – AMC 4.5
C25	AUE – ARP 2.4
C26	ARP 2.4 – ARM 3.5
C27	AMS 4.5 – ARP 2.4

Tabela 3: Mudanças de Área de Uso Urbano de um tipo para outro tipo, para Canasvieiras (2013-2014)

No que diz respeito às alterações de um tipo de Área de Uso Urbano para outro tipo (conforme tabela 3), predominam mudanças que permitem maior aproveitamento do solo, tanto no aumento do número máximo de pavimentos (C13, por exemplo) quanto no aumento da taxa de ocupação dos mesmos (C12 e C07, por exemplo). Em termos de extensão territorial, há destaque para ATRs que passam a ter maior índice de aproveitamento do solo (C12 e C13) e uma ARM transformada em ATR, de mesmo índice de aproveitamento (C15), além da alteração de AUE para ARP (C25). Percebe-se mais uma vez, com o aumento da possibilidade de ocupação do solo de uso turístico, a expressão concreta de uma cidade voltada para essa atividade econômica.

Código	Alteração
D01	ARP 2.4 – APL
D02	ARM 4.5 – APL
D03	ATR 3.4 – APL
D04	ATR 3.4 – APL
D05	ATR 3.4 – APL
D06	ARP 2.4 – APL

¹Para a alteração de código C23, o número máximo de pavimentos e taxa de ocupação não estavam claros na imagem fornecida pela Prefeitura Municipal de Florianópolis.

D07

AMS 4.5 – APL

Tabela 4: Mudanças de Área de Uso Urbano para APL, para Canasvieiras (2013-2014)

As mudanças de Área de Uso Urbano para APL são todas de pequena extensão territorial, destacando-se a ocorrência de três mudanças de ATRs (D03, D04 e D05) (conforme tabela 4), que, apesar de pequenas, indicam possível compensação quanto à tendência principal desse período de criação de ATRs em área que anteriormente eram APLs (A07 e A08) e APPs (B01, B02 e B03). A ida a campo, impossibilitada pela pandemia da covid-19, poderia indicar se essas três mudanças visam preservar as encostas enquanto patrimônio paisagístico e, conseqüentemente, de valor turístico.

Código	Alteração
E01	AVL – AP
E02	ACI – APP
E03	APT – APP

Tabela 5: Mudanças de Área de Uso Urbano para APP, para Canasvieiras (2013-2014)

As Áreas de Uso Urbano transformadas em APPs (conforme tabela 5) são, de forma geral, pouco expressivas em termos de extensão, com exceção da mudança E03, de APT para APP, que reduz as dimensões espaciais de APT para o Sapiens Parque. Cabe notar também que as outras duas mudanças, apesar de diminuta extensão, suprimem áreas de uso coletivo, no caso AVL (E01) e ACI (E02).

Entre as alterações envolvendo apenas APPs e APLs, nota-se que as mudanças de APLs para APPs são de maior extensão do que as de APPs para APLs. Além disso, elas ocorrem todas nas proximidades de uma das AUEs. Quanto às APPs convertidas em APLs, as de principal extensão se localizam também nas proximidades da mesma AUE, enquanto as demais, de pequena área, se encontram em diversas porções do distrito.

De forma geral, as alterações de microzoneamento em Canasvieiras, de 2013 para 2014, indicam uma maior conversão de áreas de APP e APL em Áreas de Uso Urbano, predominando dentre esse conjunto a criação de ARPs, com 11 mudanças, ARMs, ATRs, com 5 mudanças cada uma e AMSs, com 4 mudanças, o que pode mostrar um ordenamento jurídico voltado a uma maior ocupação residencial e turística do solo, com o suporte de serviços. Em termos de localização, as alterações ocorrem com maior frequência na porção leste de Jurerê, nas proximidades na Praia de Canajurê, nas proximidades da Praia de Canasvieiras e nas proximidades de uma das AUEs do distrito.

Já no período de 2014 a 2019, quase nenhuma mudança ocorreu (conforme figura 5), com exceção de três supressões de AVLS, sendo duas na Praia de Jurerê e uma na de Canasvieiras, todas alterações de pequena área, não sendo possível nenhuma inferência significativa quanto a essas mudanças.



Figura 5: Alterações de microzoneamento no distrito de Canasvieiras, de 2014 a 2019 (elaboração própria a partir de documentos oficiais e imagem de satélite)

CACHOEIRA DO BOM JESUS

Quanto ao distrito de Cachoeira de Bom Jesus, a leste de Canasvieiras e a oeste de Ingleses, ocorrem um total de 113 alterações de microzoneamento entre as áreas presentes na 1ª Minuta do Plano Diretor (2013) e o Plano aprovado na Câmara (2014). A maioria das mudanças se dá de APLs para Área de Uso Urbano, em um total de 58, seguidos de 31 alterações de um tipo de Área de Uso Urbano para outro tipo, 18 de Área de Uso Urbano para APL, 4 de Área de Uso Urbano para APP, 1 de APL para APP e 1 de APP para APL, conforme consta na figura 6. Não ocorreu nenhuma mudança de APP para Área de Uso Urbano.

A discriminação das mudanças envolvendo Áreas de Uso Urbano pode ser apresentada nas tabelas a seguir, numeradas de 6 a 9.

Código	Alteração
A01	APL-E – ARP 3.5
A02	APL-E – ARP 2.5
A03	APL-E – ARP 3.5
A04	APL-E – AMS 4.5
A05	APL-E – ARM 4.5
A06	APL-E – AMS 4.5
A07	APL-E – AMS 4.5
A08	APL-E – ARM 4.5
A09	APL-E – AMS 4.5
A10	APL-E – ARM 4.5
A11	APL-E – ARM 4.5
A12	APL-E – ARM 4.5
A13	APL-E – ARM 4.5
A14	APL-E – ARM 4.5
A15	APL-E – ARM 4.5
A16	APL-E – AMS 4.5
A17	APL-E – ARP 2.5
A18	APL-E – APT
A19	APL-E – APT
A20	APL-E – APT
A21	APL-E – APT
A22	APL-E – APT
A23	APL-E – ARM 4.5

A24	APL-E – ARM 4.5
A25	APL-E – ARM 4.5
A26	APL-E – AVL
A27	APL-E – APT
A28	APL-E – AMS 3.5
A29	APL-E – AMS 3.5
A30	APL-E – ARP 3.5
A31	APL-E – ARP 3.5
A32	APL-E – ARP 3.5
A33	APL-E – ARP 3.5
A34	APL-E – ARP 3.5
A35	APL-E – ARP 3.5
A36	APL-E – ARP 3.5
A37	APL-E – ARM 3.5
A38	APL-E – ARP 2.5
A39	APL-E – ARM 3.5
A40	APL-E – ARM 3.5
A41	APL-E – ARP 3.5
A42	APL-E – ARP 3.5
A43	APL-E – ARP 3.5
A44	APL-E – ARP 3.5
A45	APL-E – ATL 2.5
A46	APL-E – ARP 2.4
A47	APL-E – ARP 2.4
A48	APL-E – ARP 4.4
A49	APL-P – ARP 2.5
A50	APL-P – ARP 2.5
A51	APL-P – ARP 2.5
A52	APL-P – ARM 3.5
A53	APL-P – AVL
A54	APL-P – AVL
A55	APL-P – ARP 2.4
A56	APL-P – ATL 2.5

A57

APL-P – ACI

A58

APL-E – ARP 3.5

Tabela 6: Mudanças de APL para Área de Uso Urbano, para Cachoeira do Bom Jesus (2013-2014)

As alterações de APL para Área de Uso Urbano que ocorreram nesse período são, em grande parte, de pequena extensão territorial. Destacam-se, dentre as mudanças de maior área (conforme tabela 6), as mudanças para ARP ao sul do distrito (A02, A49, A50 e A51), o aumento da área de APT na localização do Sapiens Parque (A27), as mudanças para ARM nas proximidades desse parque (A08, A11 e A14), a criação de significativa AVL nessa área (A26), além da criação de AMS nessa mesma porção (A29). No caminho para as praias desse distrito, ocorrem duas mudanças de maior extensão, para ARP (A32) e ARM (A39). Dentre alterações de menor área, percebe-se a grande ocorrência dessas nas proximidades da Praia Brava, única área na qual ocorre a criação de ATLs (A45 e A46).

Código	Alteração
C01	ARP 3.5 – ZEIS 3
C02	ARP 3.5 – ZEIS 3
C03	ARP 3.5 – ZEIS 3
C04	ARP 3.5 – ZEIS 3
C05	ARP 3.5 – AMC 2.5
C06	ARP 3.5 – ZEIS 3
C07	ARP 3.5 – ZEIS 3
C08	ARP 3.5 – ZEIS 3
C09	ARP 3.5 – AMC 2.5
C10	ARP 3.5 – AMS 4.5
C11	AVL – ARM 4.5
C12	AMS 4.5 – ARM 4.5
C13	AMS 4.5 – AVL
C14	AMS 4.5 – ACI
C15	ARM 4.5 – ACI
C16	ARM 4.5 – AVL
C17	ARM 4.5 – AVL
C18	ARM 4.5 – AVL
C19	ARM 2.5 – ATR 3.5
C20	ARM 2.5 – ATR 3.5

C21	ARM 2.5 – ATR 3.5
C22	ARM 2.5 – ATR 3.5
C23	ARM 2.5 – ATR 3.5
C24	ATR 2.5 – AVL
C25	ATR 2.5 – AVL
C26	ATR 2.5 – AVL
C27	AVL – ATR 4.5
C28	ARP 2.4 – AVL
C29	ARP 4.4 – AVL
C30	ACI – ARP 4.4
C31	ARP 2.4 – AVL

Tabela 7: Mudanças de Área de Uso Urbano de um tipo para outro tipo, para Cachoeira do Bom Jesus (2013-2014)

No que diz respeito a mudança de um tipo de Área de Uso Urbano para outro tipo (conforme tabela 7), destacam-se alguns conjuntos de alterações, dentre eles a conversão de ARPs para ZEIS, no bairro de Vargem Grande (C01 a C04, C06 a C08), de AMSs e ARMs para AVLs e ACIs no bairro de Vargem do Bom Jesus, na proximidade do Sapiens Parque (C13 a C18), a transformação de ARMs para ATRs, com aumento de pavimentos máximo nas proximidades da Praia de Ponta das Canas (C19 a C23), as mudanças de ATRs para AVLs na Praia de Lagoinha da Ponta das Canas (C24 a C26) e, finalmente, a mudanças de ARPs para AVLs na Praia Brava (C28, C29 e C31). Percebe-se, por esses conjuntos, dois movimentos: a tendência a uma maior ocupação de uso turístico do solo e de áreas verdes nas praias, em uma possível valorização imobiliária dessas regiões, por um lado, e a possível construção de conjuntos habitacionais ou mesmo sua regularização fundiária por meio da implementação de ZEISs² e aumento de espaços de uso coletivo nas proximidades do Sapiens Parque, por outro lado.

²Como consta em Prefeitura Municipal de Florianópolis (2013, p. 65; 2014, p. 72): “As ZEIS serão classificadas da seguinte forma: [...] III - ZEIS 3 - os empreendimentos habitacionais de interesse social construídos de forma regular”



Figura 6 Alterações de microzoneamento no distrito de Cachoeira de Bom Jesus, de 2013 a 2014 (elaboração própria a partir de documentos oficiais e imagem de satélite)

Código	Alteração
D01	AMS 4.5 – APL-E
D02	ZEIS 2 – APL-E
D03	ARM 4.5 – APL-E
D04	ARM 4.5 – APL-E
D05	ARM 4.5 – APL-E
D06	ARM 4.5 – APL-E
D07	ARM 4.5 – APL-E
D08	ARP 3.5 – APL-E
D09	ARP 3.5 – APL-E
D10	ARP 3.5 – APL-E
D11	ARP 3.5 – APL-E
D12	ARP 3.5 – APL-E
D13	ARP 3.5 – APL-E
D14	ARP 3.5 – APL-E
D15	ARP 3.5 – APL-E
D16	ARP 2.4 – APL-E
D17	ARP 2.4 – APL-E
D18	ATR 3.5 – APL-E

Tabela 8: Mudanças de Área de Uso Urbano para APL, para Cachoeira do Bom Jesus (2013-2014)

Quanto às Áreas de Uso Urbano que foram transformadas em APL, percebe-se a existência de dois conjuntos principais de alterações (conforme tabela 8): ARMs para APL (D03 a D05 em Vargem do Bom Jesus, D06 e D07 em Cachoeira do Bom Jesus Leste) e ARPs para APL (D08 a D12 em Cachoeira do Bom Jesus Leste, D13 a D15 em Ponta das Canas). Todas as alterações desse tipo são de pequena extensão territorial, indicando possíveis compensações às diversas mudanças de APLs para Áreas de Uso Urbano ocorridas nas mesmas áreas. São exceções a isso as alterações D02, de supressão de uma ZEIS, e D13, de supressão de ARP.

Código	Alteração
E01	AVL – APP
E02	AVL – APP
E03	AVL – APP
E04	ARP 4.4 – APP

Tabela 9: Mudanças de Área de Uso Urbano para APP, para Cachoeira do Bom Jesus (2013-2014)

Ocorrem, ainda, poucas mudanças de Área de Uso Urbano para APP (conforme tabela 9), todas de pequena extensão territorial, sendo 3 das 4 alterações de supressão de AVLs. Dessas, duas ocorrem em área onde já existe AVL (E01 e E02), indicando um possível ajuste de ordenamento do uso do solo, da mesma forma como ocorre na mudança E04.

Finalmente, ocorrem também duas mudanças entre APPs e APLs, ambas de significativa área. A alteração F01 (de APL para APP) se dá nas proximidades do Sapiens Parque, enquanto a alteração G01 (de APP para APL) ocorre no limite sul do distrito.

De forma geral, as alterações de microzoneamento em Cachoeira do Bom Jesus, de 2013 para 2014, indicam uma maior conversão de áreas de APL em Áreas de Uso Urbano e entre diferentes tipos de Áreas de Uso Urbano, predominando mudanças que possibilitam maior uso turístico do solo nas proximidades das praias do distrito, além do aumento de Áreas de Uso Urbano nos bairros que circundam o Sapiens Parque. Ocorre também, no bairro da Vargem Grande, o aumento de ARPs e a criação de ZEIS de tipo 3, em um possível processo de regularização fundiária e expansão urbana nessa região.

Cabe notar ainda que não houve nenhuma alteração no microzoneamento em Cachoeira do Bom Jesus de 2014 para 2019, indicando a consolidação do projeto de planejamento urbano para a região norte de um período a outro, conforme mostrado nos outros distritos.

INGLESES

Finalmente, o distrito de Ingleses, a leste de Cachoeira do Bom Jesus, reúne um total de apenas 15 alterações de microzoneamento entre as propostas colocadas na 1ª Minuta do Plano Diretor e o Plano aprovado na Câmara (2014). A maior parte das alterações se dá de um tipo de Área de Uso Urbano para outro tipo, com 7 mudanças, seguidos de 4 mudanças de APL para Área de Uso Urbano, 3 mudanças de Área de Uso Urbano para APL e 1 de Área de Uso Urbano para APP, conforme consta na figura 7. Não ocorreram mudanças de APP para Área de Uso Urbano, de APL para APP e de APP para APL.

A discriminação das mudanças envolvendo Áreas de Uso Urbano pode ser apresentada nas tabelas a seguir, numeradas de 10 a 12.

Código	Alteração
A01	APL-E – ARP 2.5
A02	APL-E – AVL
A03	APL-E – AMC 4.5
A04	APL-E – AMC 3.5

Tabela 10: Mudanças de APL para Área de Uso Urbano, para Ingleses (2013-2014)

Quanto às alterações de APL para Área de Uso Urbano (conforme tabela 10), percebe-se um aumento da área urbana destinada à ocupação residencial

no bairro de Santinho (A01), em uma tendência de maior urbanização para a área. Além disso, outras duas mudanças (A02 e A03) se localizam no limite entre Ingleses e Cachoeira do Bom Jesus, havendo maior destaque para a AMC, de elevado número de pavimentos, criada nessa região. A última mudança (A04) visa complementar a ocupação já consolidada de uso residencial e turístico do bairro de Ingleses Norte.

Código	Alteração
C01	ARP 2.5 – ATR 3.5
C02	ARP 2.5 – ATR 3.5
C03	ARP 2.5 – ACI
C04	ARP 2.5 – ACI
C05	ACAU – AVL
C06	ACAU – ARP 3.5
C07	ARP 3.5 – AMC 3.5

Tabela 11: Mudanças de Área de Uso Urbano de um tipo para outro tipo, para Ingleses (2013-2014)

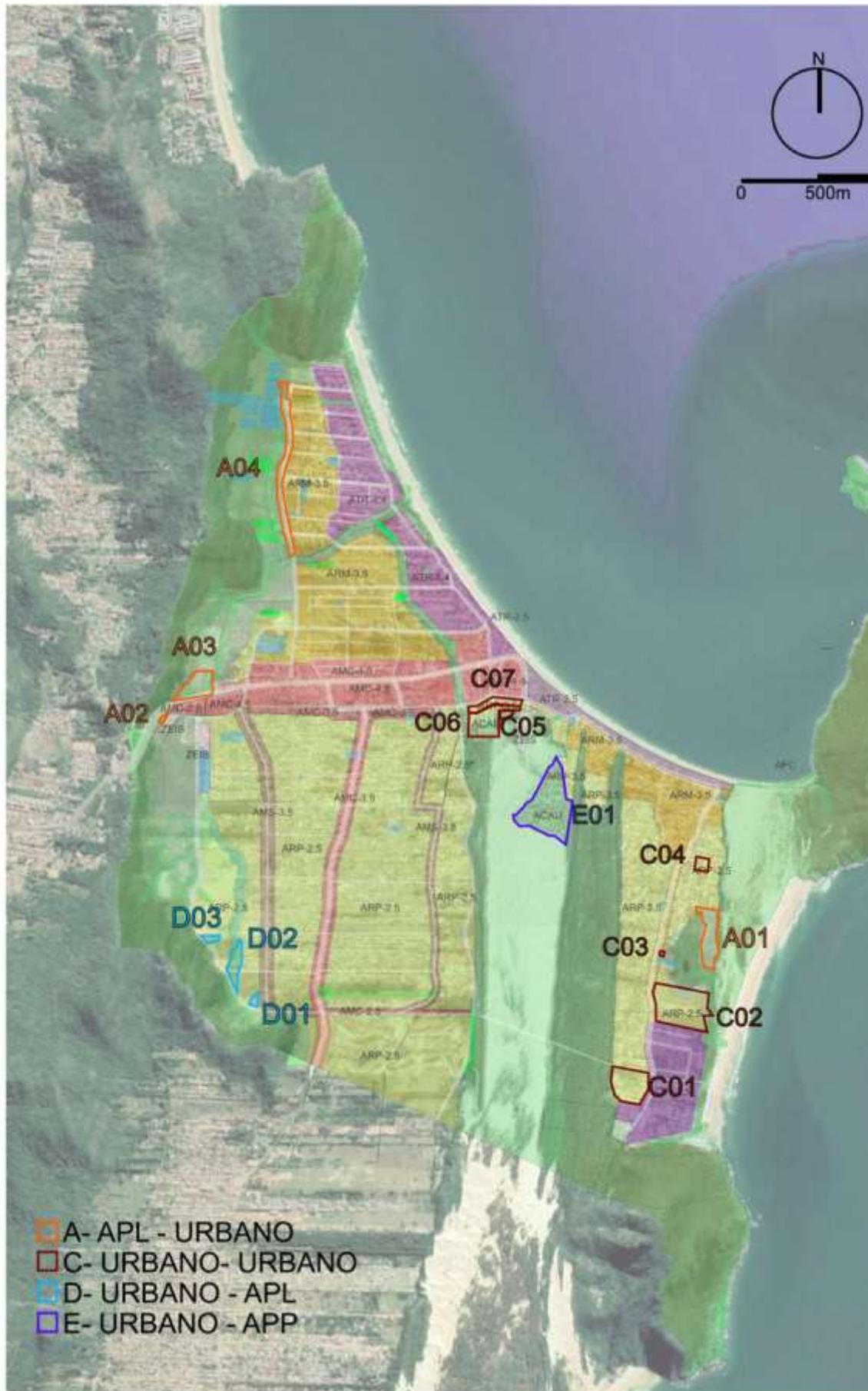


Figura 7 Alterações de microzoneamento no distrito de Ingleses, de 2013 a 2014 (elaboração própria a partir de documentos oficiais e imagem de satélite)

No que diz respeito às mudanças entre um tipo de Área de Uso Urbano para outro (conforme tabela 11), elas ocorrem em duas áreas distintas: o primeiro conjunto (C01 a C04) ocorre no bairro do Santinho, expressando um aumento de uso turístico (C01 e C02) e a criação de duas áreas de uso coletivo (C03 e C04), se relacionando com o aumento de área voltada ao uso residencial comentado na tabela 10. Nota-se um processo de consolidação do uso turístico desse importante balneário do norte de Florianópolis, tendo as ATRs sofrido uma significativa extensão territorial. O outro conjunto de alterações (C05 a C07) ocorrem entre o bairro de Ingleses do Rio Vermelho e a Praia dos Ingleses, em uma Área de Conflito Ambiental e Urbano (ACAU), nas proximidades da comunidade de Angra dos Reis. A conversão da ACAU em AVL e ARP (C05 e C06) indicam que o problema urbano enfrentado nesta área ou foi resolvido concretamente, ou foi tratado de forma unilateral pelos atores hegemônicos envolvidos com o Plano Diretor aprovado.

Código	Alteração
D01	ARP 2.5 – APL-E
D02	ARP 2.5 – APL-E
D03	ARP 2.5 – APL-E

Tabela 12: Mudanças de Área de Uso Urbano para APL, para Ingleses (2013-2014)

As três mudanças de Área de Uso Urbano para APL (conforme tabela 12) ocorrem todos na mesma área, e constituem uma diminuição da extensão territorial destinada ao uso residencial no bairro de Ingleses do Rio Vermelho. É possível que este seja um movimento de compensação ou adequação ambiental do uso do solo, dado serem alterações de relativamente pequena área.

Ocorre, ainda, uma alteração de Área de Uso Urbano para APP, especificada na figura 7 como E01. Apesar de ser a única deste tipo, ela é significativa por suprimir uma ACAU, na área da comunidade do Siri, localizada nas dunas do distrito. Percebe-se, novamente, que os conflitos urbanos em Florianópolis, com elementos sociais e ambientais expressivos, foram tratados de forma unilateral pelo processo de elaboração do Plano Diretor em sua fase vertical, dado que a área ocupada por moradia em situação de vulnerabilidade ambiental não passou, em termos de microzoneamento, por nenhuma adequação, não sendo reconhecida e meramente transformada em APP.

De forma geral, as alterações de 2013 para 2014 no distrito de Ingleses são mais pontuais do que nos outros dois distritos analisados, ainda que também indiquem uma tendência de maior uso turístico do solo e pequenas compensações de criação de APLs. Especificamente neste distrito, ocorre a supressão de duas ACAUs, expressando de que forma as disputas políticas em torno da elaboração do Plano Diretor de Florianópolis determinaram um ordenamento jurídico do uso do solo que desconsidera a necessidade de regularização da moradia dos habitantes dessas comunidades.

Assim como no distrito de Cachoeira do Bom Jesus, não houve nenhuma alteração de 2014 para 2019 no distrito de Ingleses, mostrando novamente como, no que diz respeito ao ordenamento jurídico do uso do solo urbano, as disputas em torno do projeto de cidade do Plano Diretor não presenciaram

significativas mudanças na correlação de forças já existentes nas experiências de planejamento e produção urbana anteriores do município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Feita a análise das alterações realizadas no microzoneamento dos três distritos escolhidos, é possível constatar que ocorrem diversas mudanças de 2013 para 2014, pois foi nesse período em que a pressa em aprovar o Plano Diretor, em um cenário de disputas políticas e jurídicas, provavelmente fez com que detalhes de ordenamento jurídico do uso do solo ficassem ainda em aberto, sendo alterados em 2014. A permanência da quase totalidade das propostas de microzoneamento desses distritos entre 2014 e 2019 mostra que o projeto de cidade dos setores hegemônicos de Florianópolis não encontrou grandes mudanças no que diz respeito ao uso do solo.

Ainda que as alterações de microzoneamento apontem um espaço dominado por um uso turístico e residencial, no qual os conflitos sociais foram unilateralmente tratados, quando não ignorados, é preciso considerar que esse é um processo ainda em movimento, envolvendo disputas atuais entre diferentes atores nos vários distritos de Florianópolis. Justifica-se, conseqüentemente, a importância da continuidade e manutenção de novos estudos sobre esse tema, podendo ser desdobrado em análises comparativas relativas aos demais distritos, maior aprofundamento no histórico do atual Plano Diretor ou mesmo na visita a campo e cruzamento de dados entre a observação empírica e a análise comparativa dos microzoneamentos.

REFERÊNCIAS

BARROS, A; CARVALHO, C; MONTANDON, D. *O Estatuto da Cidade comentado*. Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, São Paulo: 2010.

CARLOS, A. F. A. A produção do não-lugar. In: *O lugar no/do mundo*. FFLCH, São Paulo: 2007.

CAVANUS, A; HINDI, T; VALADARES, R. A conquista de direitos e a participação popular na luta por terra e moradia: os casos de Taboão da Serra-SP, Florianópolis-SC e São Carlos-SP. ENANPARQ, Salvador: 2018.

CRUZ, R. C. A. Geografias do turismo: de lugares a pseudo-lugares. Roca, São Paulo: 2007.

FAGUNDES, J. R. As mudanças de zoneamento urbano em Florianópolis: Processos, atores e contradições. In: 12º Encontro de Geógrafos da América Latina, Montevideo: 2009.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Serviços de Hospedagem 2016. Rio de Janeiro: 2017a.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Portal Cidades@. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/florianopolis/panorama>: 2017b (acesso em 8 mar. 2020)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto – PIB dos Municípios. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dosmunicipios.html?t=pib-por-municipio&c=4205407>: 2017c (acesso em 8 mar. 2020)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Portal Cidades@. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-eestados/sc/florianopolis.html>: 2019 (acesso em 8 mar. 2020)

JÚNIOR, N. S.; UZZO, K. A Trajetória da Reforma Urbana no Brasil, 2004. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/> (acesso em 23 fev. de 2020)

KRONENBERGER, B. C., & SABOYA, R. T. Entre a servidão e a beira-mar: um estudo configuracional da segregação socioespacial na Área Conurbada de Florianópolis (ACF), Brasil. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, 2019.

LENZI, M. E.. O turismo em Florianópolis como construção histórica: as relações de poder e os instrumentos de controle do espaço. In: *A invenção de Florianópolis como cidade turística: discursos, paisagens e relações de poder.* (Dissertação de mestrado), Universidade de São Paulo, São Paulo: 2016.

LUCHIARI, M. T. D. P. Urbanização turística: um novo nexos entre o lugar e o mundo. In: LIMA, L. C. *Da cidade ao campo: a diversidade do saber-fazer turístico.* UECE, Fortaleza: 1998.

MARICATO, E. *Reforma Urbana: Limites e Possibilidades – Uma Trajetória Incompleta.* In: RIBEIRO, L. C., *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

PEREIRA, E. *Desenho Institucional, Planejamento urbano e participação em Florianópolis: entre interesses do capital e o espaço banal.* ENANPUR, Natal: 2019.

PEREIRA, E; CUNHA, L. *Práticas Insurgentes no Planejamento Urbano Municipal: A experiência do Campeche em Florianópolis-SC.* ENANPUR, Natal: 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Mensagem 073/2013. Florianópolis, 18 de outubro de 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Lei complementar 482/2014. Institui o Plano Diretor de Urbanismo do município de Florianópolis que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão. Florianópolis, 17 de janeiro de 2014.

SABOYA, Renato Tibiriçá de. PD Florianópolis: crônica de uma morte anunciada. Site Urbanidades, Florianópolis, abr. 2010. Disponível em:

<<https://urbanidades.arq.br/2010/04/25/pd-florianopolis-cronica-de-uma-morte-anunciada/>> acesso em 21 jun. 2021

SAMPAIO, J. B. O Plano Diretor de Florianópolis e as condicionantes territoriais. In: Florianópolis no processo de elaboração de seu Plano Diretor Participativo, entre 2006 e 2014: um território em disputa. (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

Sapiens Parque. Sobre o Sapiens. Disponível em: <http://sapiensparque.sc.gov.br/sobre/>: s/d (acesso em 1 set. 2020)

Secretaria do Estado da Fazenda. Estatísticas e Indicadores – Municípios. Governo de Santa Catarina. Disponível em: http://www.sef.sc.gov.br/transparencia/relatorio/31/Estat%C3%ADsticas_e_Indicadores_-_Munic%C3%ADpios:2012 (acesso em 8 mar. 2020)

SUGAI, M. I. A consolidação da segregação espacial: 1970-1990. In: Segregação silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000). Ed. da UFSC, Florianópolis: 2015.

YIN, R. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2.ed. – Porto Alegre: Bookman, 2001.