



**GT – 19: Rede urbana e urbanização regional: agentes, processos, interações escalares e complexificação das formas**

## **ORDENAMENTO TERRITORIAL E COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL DE SANTA CATARINA**

### **Considerações sobre Florianópolis Metrópole**

Autor: Juliana de Godoy<sup>1</sup>  
Filiação institucional: UFPR  
E-mail: judegodoy@gmail.com

**RESUMO:** O texto aborda a complexidade do ordenamento territorial e da cooperação intermunicipal em Santa Catarina, destacando particularidades e desafios enfrentados no estado. Apesar do associativismo municipal ser considerado referência, há fragilidades quanto às ações do estado em relação ao desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas. Há pouca clareza mesmo no que se refere aos critérios para a criação de regiões metropolitanas. Considerando que Florianópolis foi reconhecida em 2018 pelo IBGE como metrópole, devido à integração urbana e expansão territorial, e possui frágil estrutura de coordenação metropolitana, o texto aborda as diferentes organizações institucionais que incidem nesse território.

**Palavras-chave:** cooperação, metrópole, Florianópolis

### **1. INTRODUÇÃO**

Santa Catarina possui algumas peculiaridades quando o assunto é ordenamento do território. Se, por um lado, o estado é considerado uma referência quanto ao associativismo dos municípios, por outro, as ações de coordenação do governo estadual destoam dessa organização.

---

<sup>1</sup> Doutoranda pelo programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPR sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Olga L cia Castreghini de Freitas

Além disso, diferente de outros estados, Santa Catarina possui quatorze regiões metropolitanas<sup>2</sup> instituídas pela legislação estadual. Com isso, todo o território está subdividido em regiões metropolitanas, mesmo não seguindo os parâmetros estabelecidos nem mesmo pela própria legislação estadual (Santa Catarina, 1994).

No entanto, o documento Regiões de Influência das Cidades – Regic (IBGE, 2020), classificou o Arranjo Populacional (AP) de Florianópolis como Metrópole apenas a partir de 2018, a única de Santa Catarina segundo o estudo. O Regic trata da hierarquização das Cidades brasileiras, considerando suas áreas de influência, utilizando como referência teórica a noção de rede urbana.

Como base para realizar tal classificação, o IBGE utiliza o documento Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil, que classificou o AP de Florianópolis como Grande Concentração Urbana (IBGE, 2016). Para isso, são considerados aspectos como integração entre os municípios, movimento pendular e contiguidade de manchas urbanas.

O Estatuto da Metrópole, instituído em 2001, reconhece a importância dos estudos do IBGE para a adoção de critérios em relação à classificação das cidades brasileiras. No inciso V do art. 2º, considera metrópole:

espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (Brasil, 2015)

Além disso, quando afirma que é função dos estados instituir as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, o inciso 2º do art. 3º, incluído pela Lei nº 13.683 de 2018, diz que: “A criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial” (Brasil, 2015).

---

<sup>2</sup> Regiões Metropolitanas (RM) de Santa Catarina: RM de Florianópolis e Área de Expansão, RM do Vale do Itajaí, RM do Norte/Nordeste Catarinense, RM de Lages, RM da Foz do Rio Itajaí, RM Carbonífera, RM de Tubarão, RM do Alto Vale do Itajaí, RM de Chapecó, RM do Extremo Oeste, RM do Contestado, RM do Planalto Norte, RM de Jaraguá do Sul e RM de Joinville (IBGE, 2022b).

O fato de Florianópolis ter sido classificada pelo IBGE como metrópole significa o reconhecimento da intensificação da sua rede urbana, ou seja, das interligações com outras áreas urbanas, além da expansão do tecido urbano. Mesmo assim, nenhuma Região Metropolitana de Santa Catarina, nem mesmo a de Florianópolis, possui um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), conforme prevê o Estatuto da Metrópole.

Há uma desconexão entre as instituições político-administrativas e os debates, estudos e pesquisas sobre aglomerações urbanas realizados tanto pela academia, quanto por órgãos como IBGE e IPEA. Como observa Freitas-Firkowski (2012, p. 35), é necessário diferenciar a institucionalidade da espacialidade metropolitana, sendo que:

Enquanto a primeira se reveste, por vezes, de caráter político, da frágil compreensão do fenômeno metropolitano e da ausência de uma política regional consistente que faz da região metropolitana a única instância regional prevista na legislação, a segunda se caracteriza por sua dimensão de processo socioespacial, ou seja, um processo que está para além da vontade dos atores políticos e de seus interesses, mas que surge de uma dinâmica construída historicamente e por meio da inter-relação de distintos atores sociais, inclusive, mas não exclusivamente, os de natureza política. (Freitas-Firkowski, 2012, p. 35).

O objetivo deste artigo é compreender como incidem, principalmente no Arranjo Populacional de Florianópolis, as diversas organizações institucionais existentes no estado. Busca-se, com isso, verificar se existe e quem está efetivamente pensando a metrópole de Florianópolis diante da complexidade que esse território impõe.

Para tanto, atualiza levantamentos realizados por estudos anteriores (Moraes; Guarda; Zacchi, 2018; Siebert, 2010), em relação à organização dos arranjos e das instituições de Santa Catarina que têm por objetivo o ordenamento territorial. Por fim, é tratada a organização institucional incidente sobre a Metrópole de Florianópolis.

## **2. DESCENTRALIZAÇÃO PÓS CONSTITUIÇÃO**

---

Na década de 1980, o Brasil enfrentava uma conjuntura de crise política e econômica, esta última decorrente do aumento da dívida externa, que também estava relacionada à tentativa do Estado de manter a lucratividade do setor privado. Foi o período de troca de regimes, sendo que entre as reivindicações do contexto da democratização, estava o fortalecimento dos governos locais e das organizações sociais.

Segundo Rolnik e Somekh (2012, p. 89), a descentralização e o aumento da autonomia dos municípios foram considerados meios para superar o caráter centralizador do regime autoritário. As autoras apontam, no entanto, que a descentralização também foi tema das políticas neoliberais, com o Banco Mundial, o FMI e o Banco Internacional de Desenvolvimento promovendo essa abordagem globalmente, defendendo práticas como a privatização de infraestrutura (Rolnik; Somekh, 2012, p. 83).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios foram reconhecidos como entes federativos, o que aumentou sua participação nos recursos, mas também impôs novas obrigações. No entanto, o federalismo brasileiro pós-1988 enfrentou um desafio: “ao adotar o município como ente federativo pleno, negligenciou-se que a desigualdade intermunicipal é até maior do que a macrorregional (Abrúcio; Sano, 2013, p. 93)”. Muitos municípios, apesar da autonomia, não estavam preparados financeira, administrativa ou politicamente para assumir essas novas responsabilidades.

Como destacam Abrúcio e Sano (2013, p. 94), o modelo municipalista criou uma mentalidade em que as prefeituras supostamente teriam condições de implementar políticas públicas de forma isolada, abordagem que nem sempre favorece a cooperação. Os prefeitos frequentemente hesitam em colaborar devido à incerteza sobre os impactos em suas carreiras, aos ganhos eleitorais limitados ao âmbito municipal (considerando que muitos prefeitos também concorrem a cargos estaduais ou federais) e à competição desenfreada, especialmente no contexto da guerra fiscal.

O modelo precursor de coordenação e cooperação intergovenamental é o SUS. Outro modelo que ganhou relevância na cooperação intermunicipal foi o consórcio, que tem por princípio a associação de entes de mesma natureza, ou seja, a igualdade entre os associados (Abrúcio; Sano, 2013, p. 98).

A Constituição de 1988 também prevê que a responsabilidade na criação de Regiões Metropolitanas passa a ser dos estados, outra alteração que envolve descentralização política e administrativa, já que antes era o Governo Federal que concentrava essa função.

### 3. DESCENTRALIZAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL EM SANTA CATARINA

---

O modelo de descentralização e, principalmente, de cooperação municipal de Santa Catarina é considerado por alguns autores como um exemplo positivo brasileiro. Siebert (2010) resgata os arranjos institucionais catarinenses, além de trazer o levantamento dos planos territoriais de Santa Catarina entre 1979 e 2011. Até 2011, segundo a autora, havia os seguintes arranjos institucionais em Santa Catarina: Associações de Municípios, Regiões Metropolitanas, Fóruns de Desenvolvimento Regional, Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, Secretarias de Desenvolvimento Regional.

Entre 1945 e 1962 a economia catarinense diversificou-se e ampliou a base produtiva, sendo que o capital da pequena produção foi transformado em capital industrial, com o pequeno capital subordinado às grandes empresas. Havia, contudo, limitações relacionadas aos recursos e infraestrutura, como energia e transporte. Como resultado, as regiões se especializaram, mas não havia articulação comercial ou produtiva com o restante do estado (Goularti Filho, 2003, p. 10–11).

Além da diversidade na colonização e ocupação, as características geomorfológicas do relevo de Santa Catarina, associadas à ausência de infraestrutura adequada à integração do estado, influenciaram na especialização e no isolamento entre as regiões (Goularti Filho, 2003; Siebert, 2010). Foi, entretanto, o fator que impulsionou a articulação entre os municípios e que motivou a formação de arranjos institucionais descentralizados.

É nesse período que foram criadas as primeiras associações municipais buscando alternativas para superar a insuficiência na integração intraestadual das regiões já especializadas. A primeira associação, a Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOSC), é fundada em 1961 com a participação de prefeitos e dos empresários locais. (Marques; Dias, 2003, p. 34).

As associações de município catarinenses existem desde a década de 1960 e, desde a primeira associação criada, houve incentivo tanto para a organização quanto para a orientação

técnica da Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul) (Marques; Dias, 2003, p. 36).

O FORUMCAT (Fórum Catarinense de Desenvolvimento), criado em 1996 e liderados pelo BRD, tinha a ele vinculados os Fóruns de Desenvolvimento Regional (FDRs). A organização dos FDRs levava em consideração as articulações existentes entre os municípios e o território de cada associação municipal (Siebert, 2010, p. 147).

Em 2003, com o objetivo do Governo do Estado de “combater a litoralização”, foram criadas trinta Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs). Com isso, os Fóruns de Desenvolvimento Regional não possuem mais atividades. Diferente dos FDRs, tinham pouca relação com a divisão territorial das associações de município e, com isso, “romperam vínculos historicamente sedimentados entre os municípios, desfazendo alianças antigas e colocando novos parceiros na mesa de negociações” (Siebert, 2010, p. 151). As SDRs foram substituídas pelas Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs) em 2016 e desativadas em 2019.

#### **4. ASSOCIAÇÕES MUNICIPAIS DE SANTA CATARINA**

---

As associações municipais são instituições de caráter cooperativo, com autonomia política e administrativa, constituídas de forma livre e autônoma. No entanto, “não contam com a participação da sociedade civil na forma de conselhos (Siebert, 2010, p. 143).

Foram estimuladas pelas políticas de planejamento tanto da Sudesul, no nível estadual, e do Serfhou, no federal, ainda na década de 1960. tiveram tanto apoio dos organismos de planejamento, quanto foram influenciados por políticas macroeconômicas da época (Marques; Dias, 2003, p. 41). Marques e Dias (2003, p. 39) observam que também influenciaram o planejamento regional, já que o Decreto 844 de 1971, que dividia Santa Catarina em treze regiões, teve semelhanças com a regionalização das associações de municípios em número de regiões, na configuração espacial e nas siglas.

Abrúcio e Sano (2013, p. 137) consideram o associativismo municipalista catarinense um dos mais estruturados do Brasil, e tem sua representação mais consolidada com a criação da Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios de Santa Catarina

(Fecam), em 1980. Segundo Abrucio, Filippim e Dieguez (2013, p. 1546), ela possui estrutura de *advocacy*, que busca identificar, adotar e promover causas de interesses dos associados, e é um “mecanismo para ajudar a gestão municipal de seus associados, preferencialmente de forma consorciada” (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013, p. 1546). Além do associativismo municipal, a Fecam auxilia na criação, na organização e na atuação dos consórcios intermunicipais e interestaduais (FECAM, 2024).

A Fecam possui Estatuto e Regimento interno e é financiada pelos municípios associados. Sua estrutura administrativa considera o município como ente jurídico, não existindo, assim, “nenhum colegiado que represente diretamente a população catarinense, nem de maneira consultiva e menos ainda deliberativa” (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013, p. 1553).

Possui relações com diversas instâncias de governo. Porém, a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional em 2003 (já extintas) significou uma dificuldade na relação com o Governo Estadual, que não considerou a territorialização das associações municipais e, por fim, se tornou uma forma de competição entre o governo estadual e os municípios, um obstáculo à cooperação Abrucio; Filippim; Dieguez, , p. (2013, p. 1555).

Para os municípios, a profissionalização do quadro técnico e a especialização em temas de demandas locais são vantagens da Fecam. Os autores lembram da predominância de municípios de pequeno porte no estado, que teriam condições de tratar de questões complexas isoladamente Abrucio; Filippim; Dieguez, , p. (2013, p. 1555).

## **5. ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS – GRANFPOLIS**

---

Em 1968 é criada a Associação a Associação de Municípios da Região da Grande Florianópolis – GRANFPOLIS, na assinatura da “Declaração de Florianópolis”, mas fundada

efetivamente em 1969<sup>3</sup>. Houve alterações ao longo dos anos, sendo que atualmente fazem parte da associação vinte e dois municípios<sup>4</sup> (GRANFPOLIS, 2024).

A estrutura organizacional é dividida em: Secretaria Executiva (Setores de Serviços Gerais e de Informática), Departamento Técnico (Setores de Engenharia Civil, Agrimensura, Engenharia Ambiental e Sanitária, Arquitetura e Planejamento Urbano, Educação, Saúde e Serviço Social), Departamento Administrativo e Financeiro (Setores Financeiro e Administrativo) e Departamento Jurídico (GRANFPOLIS, 2004).

O art. 9º do Estatuto Social (GRANFPOLIS, 2023) atribui a seguinte organização à GRANFPOLIS: Assembleia Geral, Conselho Político, Conselho Fiscal e Conselho Executivo, cuja Secretaria Executiva é composta por uma Unidade de Apoio Administrativo e por Assessoria Técnica.

A Assembleia Geral, instância máxima e órgão soberano, é composta pelos Prefeitos e Presidentes das Câmaras Municipais ou representantes. Já o Conselho Político é composto pelo Conselho Executivo, Pelos Presidentes dos Consórcios da GRANFPOLIS, por um representante do Núcleo das Primeiras-Damas e Primeiros-Cavalheiros, um representante dos Vice-Prefeito e um representante dos Presidentes de Câmaras (GRANFPOLIS, 2023).

O Conselho Executivo é quem administra a GRANFPOLIS, e é composto por membros eleitos pela Assembleia Geral, sendo eles: Presidente, 1º Vice-Presidente e 2º Vice-Presidente. Os integrantes do Conselho Executivo devem ser prefeitos no exercício do cargo, cujo município esteja em dia com suas obrigações perante o estatuto (GRANFPOLIS, 2023).

Já o Conselho Fiscal, que tem por competência examinar as contas anuais e submeter à deliberação da Assembleia Geral, tem como membros dois prefeitos e um presidente de Câmara

---

<sup>3</sup> Municípios que fizeram parte da GRANFPOLIS em 1969: Florianópolis, Antônio Carlos, Águas Mornas, Angelina, Biguaçu, Governador Celso Ramos, Palhoça, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz e, São José e Tijucas (GRANFPOLIS, 2024).

<sup>4</sup> Municípios que fazem parte da GRANFPOLIS: Águas Mornas, Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Canelinha, Florianópolis, Garopaba, Governador Celso Ramos, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Palhoça, Paulo Lopes, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São João Batista, São José, São Pedro de Alcântara e Tijucas.

Municipal. A Secretaria Executiva é dirigida pelo Diretor Executivo, com auxílio do Diretor Administrativo e do Financeiro (GRANFPOLIS, 2023).

Sobre as receitas da Associação, elas advêm de: receita de contribuição dos Municípios associados; receita de alienação de bens; receita de aplicações financeiras e operações de crédito; receitas de prestação de serviços pela entidade e outras receitas eventuais; receitas especiais e suplementares dos Municípios; e receitas de convênios com Municípios, Estado e União.

A contribuição dos municípios à GRANFPOLIS é calculada com base no Fundo de Participação dos Municípios, sendo que deve ser necessariamente entre 1% (um por cento) e 1,5% (um e meio por cento) do valor recebido. Em 2023, a receita total da GRANFPOLIS foi de R\$ 6.027.258,24, sendo que 93,24% das receitas foram contribuições dos municípios integrantes (GRANFPOLIS, 2023).

A GRANFPOLIS administra dois consórcios: o Consórcio Intermunicipal Multifinalitário (CIM – GRANFPOLIS) e o Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS – GRANFPOLIS).

## **6. REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS**

---

Há, em Santa Catarina, quatorze regiões metropolitanas instituídas. O processo começou em 1994 quando, pro solicitação da Associação de Municípios da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS) a Lei Complementar 104/1994 define critérios para as regiões metropolitanas (Siebert, 2010). O percurso da criação das regiões metropolitanas em Santa Catarina passa pelos seguintes marcos temporais:

- 1998: criação das três primeiras regiões metropolitanas de Santa Catarina (Florianópolis, Norte/Nordeste e Vale do Itajaí) pela Lei Complementar 162/1998;
- 2007: extinção das regiões metropolitanas de Santa Catarina pela Lei Complementar 381/2007, mesma lei que cria as SDRs
- 2010: recriação de sete regiões metropolitanas de Santa Catarina pela Lei Complementar 495/2010 (Florianópolis, Vale do Itajaí, Norte/Nordeste Catarinense,

Lages, Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e Tubarão) e de duas regiões metropolitanas pela Lei Complementar 495/2010.

- 2012: criação de duas regiões metropolitanas pela Lei Complementar nº571/2012 (Regiões Metropolitanas do Extremo Oeste e do Contestado).
- 2021: A Lei Complementar nº 788/2021 institui as Regiões Metropolitanas de Joinville (RMJ), Jaraguá do Sul (RMJS) e do Planalto Norte (RMPN).

Ressalta-se que apenas no Regic de 2018, o IBGE classifica o Arranjo Populacional de Florianópolis como Metrópole (IBGE, 2020), não incluindo nenhum outro arranjo de Santa Catarina nessa classificação. O IBGE utiliza o documento prévio, denominado Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (IBGE, 2016), que utiliza dados do Censo de 2010 para classificar as aglomerações urbanas brasileiras. Utiliza critérios para a classificação como: integração, movimento pendular e contiguidade de manchas urbanas (bordas das manchas definidas pela presença de edificações e áreas construídas devem estar à distância de 3km). O recorte utilizado para o Arranjo Populacional (AP) de Florianópolis<sup>5</sup> também não coincide com o da Região Metropolitana instituída. No entanto, o AP de Florianópolis foi classificado pelo IBGE como Grande Concentração Urbana (entre 750.000 e 1.000.000.000 habitantes).

Sobre a institucionalização das regiões metropolitanas de Santa Catarina, segundo Siebert (2010, p. 145), elas foram criadas mas não estruturadas, por isso, acabaram se tornando inoperantes. Além disso, “não geraram nenhum plano regional e frustraram a expectativa de captação de recursos, que motivou sua criação”.

A Constituição do Estado de Santa Catarina (Santa Catarina, 1989) trata na Seção V sobre a criação das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, assim como dos critérios utilizados. Dessa forma, o artigo 114 estabelece o seguinte:

§ 1º A instituição de região metropolitana se fará com base em avaliação do conjunto dos seguintes dados ou fatores, entre outros objetivamente apurados:  
I – população, crescimento demográfico, grau de concentração e fluxos migratórios;  
II – atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento;

---

<sup>5</sup> Os municípios que compõem o AP de Florianópolis (IBGE, 2016) são: Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Governador Celso Ramos, Palhoça, Paulo Lopes, Santo Amaro da Imperatriz, São José e São Pedro de Alcântara.

- III – fatores de polarização;
- IV – deficiência dos recursos públicos, em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região.
- § 2º Não será criada microrregião integrada por menos de quatro por cento dos Municípios do Estado.
- § 3º Os Municípios poderão criar associações, consórcios e entidades intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum.

Posteriormente, a Lei Complementar nº 104 de 1994 dá mais detalhes sobre a caracterização de Regiões Metropolitanas no estado, assim como de Aglomeração Urbana e Microrregião. O artigo 6º traz os seguintes critérios sobre Região Metropolitana:

- Art. 6º Considerar-se-á "Região Metropolitana" o agrupamento de Municípios limítrofes a exigir planejamento integrado e ação conjunta, com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum dos entes públicos nela atuantes, e que apresentar, cumulativamente, as seguintes características:
- I - densidade populacional bruta e/ou taxa de crescimento superiores à média do Estado, e população igual ou superior a seis por cento do Estado; (Redação dada pela Lei Complementar nº 186/1999)<sup>6</sup>
  - II - significativa conurbação;
  - III - nítida polarização, com funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade e especialização;
  - IV - alto grau de integração socioeconômica.(Santa Catarina, 1994)

Moraes et al. (2018, p. 49), fazem uma caracterização das Regiões Metropolitanas de Santa Catarina a partir dos critérios do Estatuto da Metrópole, mas também da legislação regional. Apontam que quando o inciso IV do parágrafo 1º do art. 114 da Constituição Estadual trata como critério a deficiência dos recursos públicos nos municípios, pode indicar uma das razões para a proliferação de regiões metropolitanas no estado, tal como é organizada atualmente.

Os autores demonstram que, com relação ao parâmetro que exige “significativa conurbação” (Moraes; Guarda; Zacchi, 2018, p. 55) não foi pré-requisito para a criação das Regiões Metropolitanas até 2012. Afirmam que nenhuma das onze regiões instituídas até 2012 teriam sido instituídas, nem considerando o que chamam de “conurbação fictícia”<sup>7</sup>. Para essa

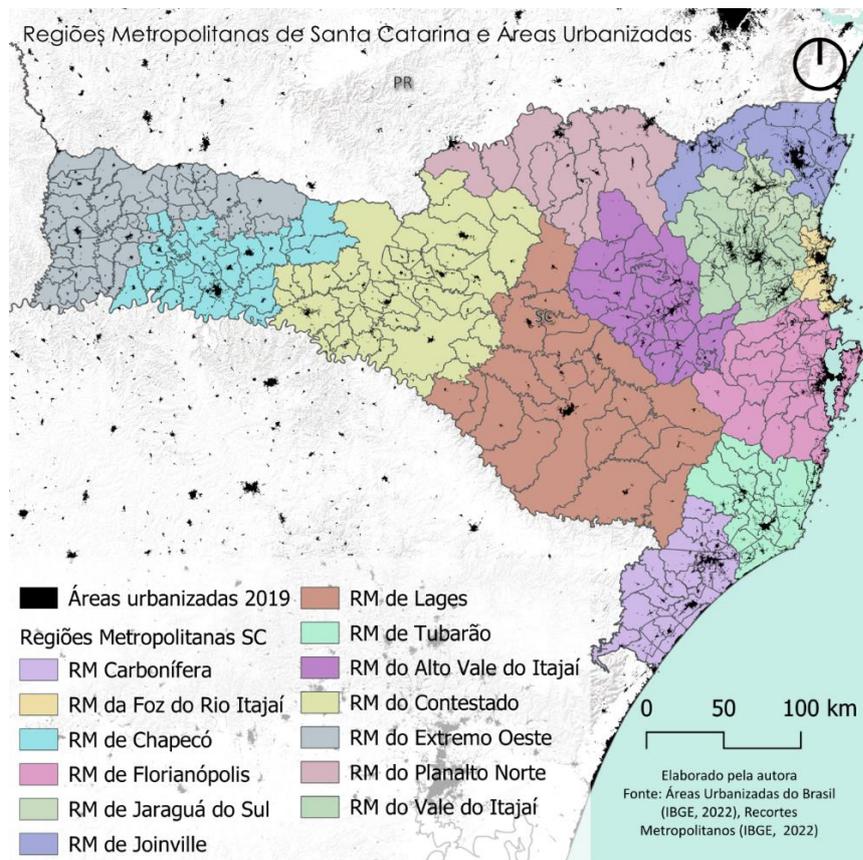
<sup>6</sup> O texto original que constava no inciso I do art. 6º da Lei Complementar 104/1994 dizia: “densidade populacional bruta e/ou taxa de crescimento superiores à média do Estado, e população igual ou superior a 10% (dez por cento) do Estado”(Santa Catarina, 1994).

<sup>7</sup> Os autores tratam por áreas conurbadas “verídicas” as manchas urbanas dos municípios que se confundem, e de “fictícias” quando a legislação municipal define o perímetro urbano que não coincide com a mancha urbana real (Moraes et al. (2018, p. 53).

conclusão, os autores utilizam os dados referentes ao perímetro legal, a codificação das características urbanas que o IBGE utilizou para a criação dos setores censitários em 2010, a densidade predial dos setores censitários de 2010 e a densidade predial de 600 edificações por km<sup>2</sup>.

A fragilidade do uso do critério “significativa conurbação” pode ser reforçada quando analisadas as manchas das áreas urbanizadas do Brasil de 2019, cujo mapeamento pelo IBGE leva em consideração imagens de satélite e não apenas os perímetros urbanos instituídos pelas legislações locais. Verifica-se que são muito poucos os núcleos urbanos que extrapolam os limites municipais e possuem manchas extensas. Dessa forma, ainda em 2019, havia em Santa Catarina poucos núcleos que poderiam ser considerados conurbados, ao menos de forma significativa. A Figura 1 traz as regiões metropolitanas instituídas em Santa Catarina e as manchas das áreas urbanizadas:

Figura 1 - Regiões Metropolitanas de Santa Catarina e Áreas Urbanizadas



Fonte: elaboração própria com informações do IBGE (IBGE, 2022a, 2022b)

A Lei Complementar nº 636 de 2014 instituiu a Região Metropolitana da Grande Florianópolis e a Área de Expansão Metropolitana (RMF), além de instituir a Superintendência de Desenvolvimento Regional Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudarf), vinculada à então Secretaria de Estado do Planejamento (SPG). A Sudarf foi criada como “autarquia de regime especial, dotada de autonomia administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial” (Santa Catarina, 2014). A lei criou também o Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf) com caráter normativo e deliberativo, composto por dezoito membros designados pelo Chefe do Poder Executivo estadual. Entre as competências da Coderf está a elaboração e a aprovação do Plano Integrado de Desenvolvimento Regional.

Apesar da existência, ao menos perante a lei, de quatorze regiões metropolitanas em Santa Catarina, apenas a RMF ganhou alguma organização institucional. No entanto, em 2019, o Governo do Estado, ao reestruturar a organização da gestão administrativa pública estadual, extingue a Sudarf (Santa Catarina, 2019).

Em 2023 é criada a Superintendência de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas de Santa Catarina (SUDESC), pela Lei nº 18.646/2023. O objetivo da SUDESC é “coordenar a implantação das políticas estaduais de desenvolvimento regional e urbano das regiões metropolitanas de Santa Catarina, obedecidas as normas constitucionais e a legislação específica” (Santa Catarina, 2023, art. 64). Ou seja, a SUDESC é agora a entidade estadual responsável por todas as regiões metropolitanas de Santa Catarina.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

Com base em Lencioni (2017, p. 41), a abordagem considera que há transformações no território profundas e que acontecem na forma, na estrutura e na natureza do processo também de metropolização de Florianópolis. Essas alterações, ou metamorfoses como considera a autora, são de ordem socioespacial e estão relacionadas ao processo de metropolização do espaço que, por sua vez, “é imanente ao processo de globalização, ou seja, faz parte constitutiva dele, embora não se restrinja a essa fase do capitalismo (...)”.

Dessa forma, considerando o complexo território da metrópole de Florianópolis, apesar das iniciativas como as associações de municípios e os consórcios trazerem bons resultados, principalmente quanto à cultura de cooperação, as soluções acabam sendo segmentadas. Além disso, há o problema da falta de continuidade das ações por não serem tratadas como políticas de Estado por alguns governos, o que não é um problema exclusivo de Florianópolis.

Assim, os planos setoriais quanto os processos de planejamento municipal, deveriam ter como referência o plano de desenvolvimento integrado da região metropolitana. É o caso do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis – PLAMUS, entregue ainda em 2015, na antiga Suderf, e que contou com cooperação técnica da Universidade Federal de Santa Catarina. Muitos municípios estão também com os seus Planos Diretores em revisão ou revistos recentemente, como Florianópolis, Antônio Carlos, Biguaçu e São Pedro de Alcântara. Questões como macrozoneamento, uso do solo, ou áreas de risco devido à desastres naturais, que são frequentes na região, poderiam ter uma discussão abrangente, considerando que os limites intrametropolitanos acabam sendo apenas políticos.

Além disso, precisam ser atendidos os princípios de governança interfederativa, tais como a gestão democrática, do qual trata também o Estatuto da Metrópole. São elementos importantes para garantir que se prevaleça o interesse comum, que não são plenamente atendidos pelas associações de município.

## 8. REFERÊNCIAS

---

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], p. 1544, 2013.

ABRÚCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais - IFICI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, 2013.

BRASIL. **Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências**. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm).

FECAM. **FECAM - Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios de Santa Catarina**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.fecam.org.br/>. Acesso em: 1 ago. 2024.

FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C. de. Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões mas não são Metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, [s. l.], v. 122, p. 19–38, 2012.

GOULARTI FILHO, A. Formação Econômica de Santa Catarina. *In:* , 2003, Caxambu/SC. **Anais [...]**. Caxambu/SC: V Congresso Brasileiro de História econômica e 6ª Conferência Internacional de História de Empresas, 2003.

GRANFPOLIS. **GRANFPOLIS - Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://granfpolis.org.br/>. Acesso em: 30 jul. 2024.

GRANFPOLIS. **Regimento Interno da Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis - GRANFPOLIS**. Florianópolis, 2004.

GRANFPOLIS. **Sexta Alteração do Estatuto Social Consolidação**. Florianópolis, 2023.

IBGE, I. B. de G. e E. **Áreas urbanizadas do Brasil (2019): Notas técnicas**. [S. l.: s. n.], 2022a.

IBGE, I. B. de G. e E. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil / IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE, I. B. de G. e E. **Recortes Metropolitanos e Aglomerações Urbanas**. [S. l.: s. n.], 2022b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=downloads>. Acesso em: 3 ago. 2024.

IBGE, I. B. de G. e E. **Regiões de influência das cidades : 2018 / IBGE, Coordenação de Geografia**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

LENCIONI, S. Metropolização do espaço. *In:* METRÓPOLE, METROPOLIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017.

MARQUES, V. M.; DIAS, L. C. **Associações de municípios de Santa Catarina: da gênese à consolidação**. Florianópolis: [s. n.], 2003.

MORAES, S. T.; GUARDA, A.; ZACCHI, G. S. A caracterização das regiões metropolitanas catarinenses e o Estatuto da Metrópole. **Geosul**, [s. l.], v. 33, n. 67, p. 38–60, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-5230.2018v33n67p38>.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **Cadernos Metrópole**, [s. l.], v. 0, n. 08, p. 105–117, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9253>.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989**. Florianópolis, 1989.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 104, de 04 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre os princípios da regionalização do estado e adota outras providências. . Florianópolis, 1994.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 636, de 9 de setembro de 2014**. Institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudferf) e estabelece outras providências. . Florianópolis, 2014.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019**. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências. Florianópolis, 2019.

SANTA CATARINA. **Lei nº 18.646, de junho de 2023**. Altera a Lei Complementar nº 741, de 2019, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências. Florianópolis, 2023.

SIEBERT, C. **Arranjos Institucionais e Trajetória do Planejamento Territorial em Santa Catarina**. Curitiba: [s. n.], 2010.