

As políticas de planejamento e a valorização da terra: caso de Florianópolis (SC)¹

Resumo

Este trabalho objetiva compreender o processo de mercantilização da terra em Florianópolis (SC), e as políticas de planejamento desde o período colonial até as mais recentes. Sobretudo as grandes mudanças que iniciam no século XX, em decorrência das políticas e das medidas econômicas, bem como dos primeiros projetos de planejamento econômico, iniciados ainda na década de 1930, se intensificando após os anos 50, que resultaram no processo de industrialização e de urbanização, em consequência do novo quadro socioeconômico brasileiro. Em contrapartida, ainda no início do século XX, o litoral catarinense modificava o seu modo de produção e o uso e ocupação da terra. A decadência da pequena produção mercantil açoriana dá espaço a outro tipo de mercadoria, a terra, que anteriormente tinha o seu “valor de uso” e passa a ter um “valor mercantil”. Novas dinâmicas e propostas de planejamentos transformam o cenário, tanto em âmbito nacional como estadual, e mesmo local, através dos planos diretores. No caso de Florianópolis, interferiu diretamente no crescimento demográfico acelerado, assim como a especulação imobiliária e o ritmo crescente deste setor na economia local, como do Litoral catarinense como um todo. Para tanto, foi utilizada uma busca de bibliografias e documentos sobre a temática, o que permitiu perceber as influências desses planos em diversas escalas e os seus reflexos em Florianópolis.

Palavras-chave: Mercantilização da terra; Planejamento; Florianópolis.

Para citar este artigo:

JESUS, Giselli Ventura de; BASTOS, José Messias. As políticas de planejamento e a valorização da terra: caso de Florianópolis (SC). *Revista PerCursos*. Florianópolis, v. 16, n.30, p. 185 – 202. jan./abr. 2015.

DOI: 10.5965/1984724616302015185

<http://dx.doi.org/10.5965/1984724616302015185>

¹Projetos de pesquisa: Desenvolvimento Comercial e Estrutura Urbana Catarinense; Formação Socioespacial: Mundo, Brasil e Regiões.

Giselli Ventura de Jesus
Doutoranda em
Desenvolvimento Regional e
Urbano pela Universidade
Federal de Santa Catarina – UFSC.
Brasil
giselliv@gmail.com

José Messias Bastos
Professor da Universidade
Federal de Santa Catarina -UFSC.
Brasil
jbastos@gmail.com

The planning policies and land value: case Florianópolis (SC)

Abstract

This study aims to understand the process of commodification of land in Florianópolis (SC), and planning policies since the colonial period to the most recent. Especially the great changes that begin in the twentieth century as a result of political and economic measures, as well as of the first projects of economic planning also started in the 1930s, intensifying after 50 years, which resulted in the industrialization process and urbanization as a result of new Brazilian socioeconomic context. By contrast, at the beginning of the twentieth century, the state's coast modified their mode of production and the use and occupation of land. The decline of the small Azorean commodity production gives way to another kind of merchandise, the land, which previously had its "use value" and is replaced by a "market value". New dynamics and planning proposals transform the scenario, both the national and state level, and the same place, through master plans. In the case of Florianópolis, interfered directly in the accelerated population growth, as well as real estate speculation and the growing pace of this sector in the local economy, such as the Coast Santa Catarina as a whole. Therefore, a search of bibliographies and documents was used on the topic, which allowed realize the influences of these plans at various scales and their reflections in Florianópolis.

Keywords: Commodification of land; Planning; Florianópolis.

Introdução

A valorização da terra em Florianópolis

Não podemos falar de valorização da terra em Florianópolis sem analisar a formação socioespacial do litoral catarinense, sendo que apenas no século XVIII ocorre o primeiro processo de colonização e de urbanização com a vinda dos imigrantes açorianos.

A posse da terra por parte dos açorianos, “que fora oficialmente reconhecida somente no curto período entre a Independência e a Lei de Terras (1822-1850), acabou por se transformar [...] na ‘verdadeira forma histórica de ocupação da terra’” (CAMPOS, 1991, p. 116). Dentro desse contexto, o açoriano que adquirira a terra através do sistema de posse foi beneficiado pela Lei de Terra, que regulamentou o direito desses pequenos produtores. Segundo o seu Art. 3, inciso 4, “As que não se acharem ocupadas por posses que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei”.

Assim é que

no interior da Ilha de Santa Catarina a maioria dos posseiros não solicitaram (sic), desde a criação da Lei de Terras em 1850 até os dias atuais, seus títulos de propriedade. Não o fizeram possivelmente por desconhecimento das normas jurídicas que aquela e outras leis seguintes definiram. Devecontudo ter pesado muito mais o fato da (sic) terra possuir para os mesmos valor de uso e não comercial e/ou voltado à especulação (CAMPOS, 2002, p.116).

Na segunda metade do século XX, consolida-se o processo de urbanização e de mercantilização da terra, acelerado ainda mais depois da década de 1970. Ressalte-se que na Ilha ocorria muita “grilagem de terra” ou mesmo concessões relacionadas ao poder político. O açoriano, por sua vez, não via a terra como uma mercadoria com valor de troca, e, sim, sob a perspectiva do valor de uso, em cujos termos ele era o trabalhador e o proprietário de sua própria terra. Eis o que permite caracterizá-lo como pequeno produtor. Marx (1988, p. 883) alerta para uma confusão que se faz no âmbito da economia política, referente à existência de dois tipos de propriedade: “a que se baseia

sobre o trabalho do próprio produtor e a sua antítese direta, a que se fundamenta na exploração do trabalho alheio. Esquece-se que esta só cresce sobre o túmulo daquela”.

Dialeticamente, esses dois tipos de propriedade vão coexistir na estrutura política econômica catarinense. O açoriano, mesmo tendo a propriedade, produzia para a sua subsistência. Tal quadro, no entanto, passa a se modificar com o aumento e a diversificação da produção voltada ao abastecimento dos imigrantes alemães e italianos do século XIX, desenvolvendo-se, a partir daí, relações pré-capitalistas. O pequeno produtor açoriano, nessa primeira fase, não vai gerar capital, pois “sabemos que não constituem capital meios de produção e de subsistência, de propriedade do produtor direto” (MARX, 1988, p. 885), ou seja, “quando o trabalhador, portanto, pode acumular para si mesmo, o que pode fazer quando é proprietário de seus meios de produção, é impossível a acumulação capitalista e o modo de produção capitalista” (MARX, 1988, p. 886).

Os imigrantes alemães e italianos, ao contrário, foram estabelecendo relações capitalistas, pois conseguiram por meio dessa pequena produção acumular e, conseqüentemente, ampliar as técnicas de beneficiamento da produção, com o que superaram o produto do pequeno produtor açoriano. Nas colônias dos vales litorâneos catarinenses, vai-se estabelecendo também a forma de trabalho assalariado², ao passo que se aprofunda a divisão social do trabalho (DST).

A decadência da pequena produção mercantil no século XX acentuar-se-á ainda mais, não só pela concorrência alemã, como também pelas políticas de desenvolvimento das forças produtivas, principalmente depois da década de 1950, em função das quais se desenvolve o modo de produção capitalista em todo o Brasil, principalmente em Santa Catarina.

O pequeno produtor agrícola açoriano não vai conseguir competir com as novas exigências políticas estabelecidas, como as adotadas no governo de Vargas. Mencione-se, nesse sentido, a institucionalização de alguns órgãos de fiscalização, como o Instituto Brasileiro do Café (IBC), que passa a obrigar que todo produtor submeta à inspeção o seu

² Afinal, sem trabalho assalariado, não se pode ter acumulação capitalista.

produto. Ato contínuo, o café, na Ilha, torna-se mais caro ao pequeno produtor, o que, entre outros acontecimentos, contribuiu para agravar a crise da atividade agrícola açoriana, que resultaria na expropriação das terras. Outro importante motivo que concorreu para tal expropriação de terras foi a ocupação das “extensas áreas de uso comum do povo (as chamadas *terras de uso comum*) necessárias à complementação da vida diária do habitante açoriano, elemento inerente à sua constituição sociocultural” (CAMPOS, 1991, p.8). Isso ocorreu a partir da década de 1960, em decorrência do crescimento da população e do desenvolvimento da atividade turística nos anos 1970. Expropriado de sua terra, o açoriano é capturado pelo contexto capitalista, passando a vender, no próprio campo ou na cidade, a sua força de trabalho.

Com a decadência da produção e o êxodo rural, muitos açorianos das freguesias da Ilha acabaram tendo como único bem para negociar a terra que, até a década de 1970, pouco valor tinha. Relatos de moradores dizem que as terras eram muitas vezes adquiridas em troca de produtos, como, por exemplo, “dois novilhos” ou “um boi e um saco de farinha”. É nos anos de 1970 que, mercê do “milagre brasileiro” e do crescimento demográfico de Florianópolis, inicia-se o *boom* imobiliário. Nesse mesmo período, Florianópolis apresentava um aumento da população urbana de “3,8% ao ano [...] que, se considerado isoladamente, é extremamente elevado, com aproximadamente 80%” (CAMPOS, 2004, p. 114).

Antes da construção da SC-401, estrada localizada ao norte da Ilha, os veranistas iam no máximo até Santo Antônio e Sambaqui, pois o restante da estrada no sentido norte era muito precário. Com a construção da rodovia SC-401, cujas obras estenderam-se de fevereiro de 1972 a março de 1974, impulsionou-se o crescimento de casas de veraneio na região Norte da Ilha. Esse melhoramento na infraestrutura implicou no aumento da presença de veranistas na área da região norte de Florianópolis, uma vez que eles passaram a frequentar, principalmente, as praias dos Ingleses e Canasvieiras. Contudo, é na década de 1980 que muitas localidades no norte da Ilha transformam-se em “bairros residenciais da capital” (LIMA, 2007, p.150). Isso pode ser verificado por meio da **Tabela 1**, que traz os dados populacionais das localidades do Norte da Ilha de Florianópolis.

	1920*	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
TOTAL Norte da Ilha	9.352	8.367	8.269	1.889	8.907	17.615	30.332	49.113	107.950
TOTAL Oeste	23.443	30.564	51.317	73.889	116.854	153.652	192.075	228.869	249.477
TOTAL Leste	3.030	3.251	3.589	420	5.245	7.821	14.794	9.849	17.485
TOTAL Sul	4.422	4.589	4.365	1.387	6.331	8.783	18.189	44.789	64.419
TOTAL Florianópolis	40.247	46.771	67.540	77.585	137.337	187.871	255.390	332.620	438.731

Tabela 1 - Dados Populacionais

Fonte: Censos demográficos do IBGE. Classificação feita pela autora.

* ZEFERINO, 2008, p.70.

¹ A diminuição referente aos dados populacionais da década de 1990 para 2000 se deve a criação do Distrito da Barra da Lagoa através da Lei nº 4.806/95 de 21/12/1995.

² A diferença populacional de 1991 para 2000 é em decorrência do desmembramento dos bairros JoãoPaulo, Monte Verde e Saco Grande em 1999, após ser incorporado ao distrito sede do Centro de Florianópolis pela LEI nº 5.504 de 21 de julho de 1999.

Em 1970, observava-se um crescimento populacional correspondente a 8.907 habitantes; uma década depois, a taxa duplicara, passando a 17.615. Já na década de 1990, a construção civil ganhou novo fôlego, o que representa quase uma nova duplicação do índice de crescimento registrado na década anterior.

Durante os anos de 1970, portanto, foram se reproduzindo os empreendimentos imobiliários na região situada ao norte e nordeste da área central e nos balneários ao norte da Ilha, em especial os loteamentos e condomínios dirigidos aos setores sociais de mais alta renda. No final da década, é implantada a via de Contorno Norte-Ilha, o que facilitou a transferência dessa camada alta para as já mencionadas regiões (SUGAI, 1994, p.127).

Na década de 1980, com o aumento populacional de Florianópolis, não só na parte central como também do Norte da Ilha, cria-se, no IPUF, o Plano Diretor dos Balneários, com o intuito de regulamentar o desenvolvimento turístico e o processo crescente de ocupação dos balneários

principalmente naqueles situados ao norte e a leste da Ilha. Este plano foi constituído pela Lei nº 2.193/85 para ser aplicado aos territórios declarados como Área Especial de Interesse Turístico, que formam os seguintes distritos: Canasvieiras, Cachoeira do Bom Jesus, Ingleses do Rio Vermelho, Santo Antônio de Lisboa, Ratonos, Lagoa da Conceição, Ribeirão da Ilha e Pântano do Sul [...] a lei nº 2.193/85, ao mesmo tempo em que regulava o uso, a ocupação e o parcelamento do solo naqueles balneários (LIMA, 2007, p. 163)

Em relação ao parcelamento do solo, note-se que muitos moradores iam subdividindo os terrenos em pequenas glebas e as vendendo, visto que a terra passa a “ganhar valor”. Como reflexo do crescimento populacional recrudescia a especulação imobiliária. Em decorrência disso, em 1974, é aprovada a Lei nº 1.215/74, que regulamentou os Loteamentos, Desmembramentos e Arruamentos de Florianópolis. Já a lei que regulamentou os condomínios é elaborada em 1978, sob o número 1.566/78. Mas qual seria a diferença entre loteamento e condomínio? No “loteamento, as áreas comuns (praças e ruas) são de domínio público, propriedade da municipalidade, enquanto que no condomínio fechado as áreas comuns são do domínio privado, propriedade de um pequeno grupo” (BECKER, 2005, p.25). Ou seja, as áreas comuns dos loteamentos ficam sob o controle administrativo do município/poder público; já no caso dos condomínios, a manutenção fica a cargo dos moradores.

O mercado imobiliário, nos anos de 1990, ganha um novo estímulo, pois [...] detectou uma demanda para outra natureza de empreendimento de luxo. A opção pelos condomínios horizontais fechados tornou-se um eficiente modelo de sucesso imobiliário. Eles ocuparam, principalmente, os espaços desocupados entre o núcleo consolidado, os fundos de vale e a mais pobre e distante periferia (CAMPOS, 2007, p.83).

Um dos condomínios fechados no Norte da Ilha mais conhecido é Jurerê Internacional, que virou um símbolo de casas de alto padrão, e um empreendimento que estimulou o surgimento de outros no interior na Ilha.

O reflexo desse crescimento de condomínios fechados nas localidades, percebido pela valorização fundiária da terra na região, tendo início nos anos 1980, e intensificando-se a partir da década de 1990, fez com que outras regiões de Florianópolis, até então pouco exploradas por este tipo de empreendimento, ganhassem espaço como o caso do Campeche onde esse tipo de empreendimento vem aumentando cada vez mais e expandindo para outras regiões ao sul da Ilha.

Políticas de Planejamento

É ainda durante o período colonial que se promulga a primeira norma ilhoa referente à questão urbanística. Isso ocorre em 1747, por meio de uma provisão régia, durante o reinado de D. João V. “A partir de 1849, as primeiras Posturas Municipais tentaram reorganizar os padrões urbanos e arquitetônicos, que em geral haviam sido regulados pela Provisão Régia do século XVIII [...] A partir de então, dimensões, números de aberturas, altura das fronteiras e o seu alinhamento tornaram-se exigências legais, garantindo à vila desterrense a aparência do ‘protótipo português’” (VEIGA *apud* SOUZA, 1993, p.139).

Dentre os planos elaborados pelo Governo Brasileiro, tem-se a primeira experiência de planejamento no Brasil em 1942: o Plano Quinquenal de Obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional, cuja proposição se deu na esteira das políticas da década de 1930. Esse plano foi lançado em decorrência da aliança econômica entre Getúlio Vargas e o governo americano. Seu principal objetivo era “a criação de indústrias, execução de obras públicas e aparelhamento da defesa nacional” (OLIVEIRA, 2009, p.28).

A segunda intervenção planejadora por parte do governo brasileiro – e o “primeiro ensaio de planejamento econômico no Brasil” (Informação retirada do site: http://www.abrasil.gov.br/publicações/download/dês_plan_gov/evolucao_1.pdf.) – ocorre através do Plano SALTE (no Governo de Eurico Gaspar Dutra, em 1947), que privilegiava as áreas da saúde, alimentação, transporte e energia. “O plano foi levado à votação no congresso, sendo aprovado em 1950³ e oficialmente abandonado em 1951, por problemas de obtenção de financiamento para a sua execução” (OLIVEIRA, 2009, p. 28).

O resultado desse planejamento econômico nacional incentivou o estado catarinense na “primeira tentativa de formalizar o planejamento intitulado Plano de Obras e Equipamentos”- (POE) de 1954 [...], porém só transformado em lei em 1955 e

³O plano posterior da “Comissão Mista Brasil - Estados Unidos teve suas negociações iniciadas em 1950, sendo assinada em 1951 durante o governo de Getúlio Vargas [...] (os) investimentos em defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento econômico. O principal resultado da comissão foi a criação do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) em 1952, órgão responsável pela captação de recursos externos para execução de planos privados e públicos em setores básicos da economia” (OLIVEIRA, 2009, p.28).

implantado em 1956” (LIMA, 2007, p.226). Um dos resultados desse plano é a aprovação do primeiro Plano Diretor de Florianópolis.

A elaboração do primeiro Plano Diretor de Florianópolis data de 1952. O documento, aprovado três anos depois (Lei nº 79/51), propunha “um adensamento da área urbana em torno de um eixo (artéria principal que dará fluxo de desenvolvimento da cidade) chamado avenida tronco” (RIZZO, 1993, p.30), onde se pretendia construir um moderno porto em Florianópolis. Esse plano veio a reboque da política desenvolvimentista característica dos anos 1950 e visava apenas a parte central da Ilha. O crescimento pretendido da cidade era no sentido centro-continente (adensamento das áreas centrais), o que relegava a segundo plano o restante dos distritos espalhados pela Ilha.

Tais políticas de planejamento, desde os anos de 1930, influenciaram diretamente as freguesias existentes em Florianópolis, tendo em vista que a atividade agrícola entrara em declínio, principalmente depois de 1950. Na década seguinte, muitos em busca de emprego, emigraram para lugares como o Rio Grande e Santos. Alguns, percebendo o crescimento urbano (que privilegiava o adensamento das áreas centrais) e a instalação de serviços públicos, migraram rumo ao centro da cidade, em busca de uma vida melhor.

Esse crescimento populacional de Florianópolis nos anos 1950 e 1960 decorreu de uma política nacional que estimulava “os governos de Santa Catarina (a começarem) a produzir seus planos [...] O Plano de Metas do governo catarinense acabou [...] constituindo-se num importante momento de transformação na infra-estrutura do Estado” (BRANCHER, 1999, p.58).

O Plano de Metas de JK⁴ teve como objetivo a produção de bens duráveis e de produção, o que, além de estimular a modernização da indústria, permitia uma

⁴ O Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (1956) é considerado um divisor de águas referente ao nível nacional de planejamento brasileiro. O plano tinha como alvo cinco setores: alimentação, educação, energia, indústria de base e transporte. Podemos considerar que a grande mudança se deu no setor industrial, que, antes, com a iniciativa da política de 1930, devido ao processo de “substituição de importação”, estimulava a indústria de bens de consumo não duráveis e bens de capital complementar – chamadas por Rangel (2005) de Departamento II (um exemplo: indústrias têxteis). A partir do plano de metas, a ênfase passou a recair sobre a indústria de bens de capital e bens de consumo durável – na

modernização também na questão de infraestrutura “nos grandes serviços de utilidade públicas – eletricidade, transportes ferroviários e marítimos, armazenagem, etc.” (RANGEL, 1981, p. 105). Tudo isso, é bom lembrar, contava com o financiamento da máquina Estatal do Governo. Esses investimentos significavam que “[...] a instituição estatal, do ponto de vista qualitativo, modifica sua função, ao assimilar esses serviços de utilidade pública, oferecendo toda a infraestrutura necessária ao setor desenvolvimento de outros setores” (SILVA, 1992, p. 136).

Ao oferecer infraestrutura, o governo criava ao mesmo tempo condições para que outros setores, como a iniciativa privada, sobretudo a burguesia industrial, pudessem se desenvolver, tendo em vista que o principal objetivo do Plano de Metas de JK era a “substituição de importações de bens de capital e a implantação de indústria dinâmica” (SANTA CATARINA, 1980, p.123). O desenvolvimento econômico nessas áreas deficitárias de recursos, “inseridas na formação social brasileira”, permitia ao governo mediar as conexões entre os diversos territórios da sociedade, em consonância com os interesses dominantes, “ao oferecer a infraestrutura básica, inclusive financiamento à absorção dos recursos tecnológicos em fase de sucateamento” (SILVA, 1992, p. 136).

Para Santa Catarina, o Plano de Metas de JK tem seu reflexo com a implantação do “[...] Plano de Metas do Governo (conhecido como PLAMEG⁵), no quinquênio compreendido entre 1961 a 1965” (SCHMITZ, 1985, p.19) O documento é implementado durante o Governo Celso Ramos, através da Lei 2.772, de 21 de Julho de 1961. “O PLAMEG destinava-se à execução, aperfeiçoamento e atualização de obras e serviços públicos e ao desenvolvimento social e econômico do Estado” (SCHMITZ, 1985, p.20).

terminologia de Rangel (2005), Departamento I (um exemplo: indústrias voltadas a autopeças, como a Tupy, em Santa Catarina).

⁵ “O Plano de Metas do Governo- PLAMEG objetivava disciplinar os investimentos públicos, no sentido de realizarem efeitos multiplicadores sobre a economia em geral, o Banco de Desenvolvimento do Estado - BDE foi criado como veículo de créditos das atividades produtivas [...] que possibilitou a realização da programação de investimentos traçado pelo Plano Quinquenal, instrumentado pela Lei nº 2.772, de 21 de julho de 1961 (SCHMITZ, 1985, p.97). Assim, o PLAMEG trouxe como resultado de sua aplicação a criação de um Banco Estatal (BESC), um fundo de investimento (FUNDEC), uma universidade (UDESC) e uma concessionária de energia (CELESC)⁵. Gerou, além disso, investimentos em outros setores, como o educacional.

Em 1965, implanta-se o II Plano de Metas, que deu suporte à administração seguinte. A esse plano se seguiu o Projeto Catarinense de Desenvolvimento, do governo Colombo Machado Salles, em 1970, cujo objetivo principal era elevar o produto interno bruto da economia catarinense. A meta foi alcançada, pois em muitas vezes o crescimento local superou o crescimento brasileiro. “No final da década, Santa Catarina era, em termos absolutos, o sétimo Produto Interno Bruto Brasileiro, tendo construído em sua formação 20% do setor primário (Agropecuário), 35% do setor secundário (Indústria), seguindo pelo serviço terciário (Serviços), responsável pela maior parcela: 45%” (LIMA, 2007, p. 141).

Com todos esses planos econômicos das décadas de 1950/1960, e tendo a Ilha uma grande representatividade no setor de serviços, começa em 1967 a elaboração do segundo Plano Diretor de Florianópolis. Esse plano difere do anterior: a proposta, agora, como requisito imposto pelo governo militar, baseia-se em um projeto de Planejamento Integrado. Nos termos fixados pelo documento, a Ilha desempenha a função polarizadora ao mesmo tempo em que lhe cabe integrar todo o Estado. O Plano elaborado pelo Escritório Catarinense de Planejamento Integrado (ESPLAN), cujo aporte financeiro advinha do Serfhaú, enfatizava a questão do “processo de conurbação⁶ e geração de regiões metropolitanas” (RIZZO, 1993, p.53) de forma regional.

A intenção desse plano da década de 70 era tornar a Ilha um grande centro urbano, como Porto Alegre e São Paulo, o que não se verificou plenamente, pois não conseguiu chegar a ser uma “grande metrópole” como as demais existentes no Brasil. O **Plano Diretor de Florianópolis de 1976** acaba sendo aprovado pelo legislativo, “através da Lei 1.440/76, porém sem desconsiderar o crescente processo de Conurbação já existente” (CAMPOS, 2004, p.178). Ou seja, o Plano Diretor de Florianópolis elaborado pelo ESPLAN (1970) tinha como prioridade dar à capital catarinense um caráter

⁶ Se Florianópolis e os municípios vizinhos não tinham conquistado a condição de Região Metropolitana, o processo de urbanização em curso na época, mostrando os primeiros traços de conurbação entre Florianópolis, São José, Biguaçu e Palhoça [...], sobretudo, o objetivo escrito no Projeto Catarinense de Desenvolvimento de 1971, impunham a necessidade de se conquistar tal condição junto ao governo federal, que tinha a prerrogativa de criá-la [...] o resultado a que se chegou foi o Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis (PDAMF) (RIZZO, 1993, p.64).

metropolitano.⁷ “Subjacente a esta intenção, jaz o modelo urbano industrial vigente no período do ‘milagre’: rede urbana polarizada por um grande centro regional que superpõe funções administrativas estatais e paraestatais com produção industrial e terciário superior” (VAZ, 1991, p.49).

O polo de atração da Ilha, onde se concentrava o setor terciário da economia (áreas industriais em outras regiões polarizadas do Estado), exerceu uma atração demográfica para esses centros, pois as políticas implantadas após o período desenvolvimentista priorizavam o desenvolvimento econômico nacional e estadual, o que acarretou a melhoria da infraestrutura. Obras como a construção da BR-101 “exerce[ram] grande influência no plano urbano de Florianópolis. Os seus acessos constituíram artérias” (PELUSO JR, 1991, p. 321), facilitando o trânsito para o litoral.

Com o intenso processo de ocupação e desenvolvimento dos balneários⁸, cria-se o Plano Diretor dos Balneários, aprovado pela Lei 2.193/85, de 1985. O plano teve como objetivos: “preservar a paisagem e o ambiente natural da Ilha, controlar o crescimento urbano, evitar a urbanização dos grandes vazios rurais, definir as áreas urbanas requeridas pelo desenvolvimento turístico, dotando-as de zoneamento e sistema viários adequados, e preservar as zonas históricas e a cultura tradicional” (CAMPOS, 2004, p.182).

⁷ A ideia de concentrar toda a parte administrativa do estado na Ilha como também algumas estatais, na década de 1970, muda drasticamente no século XXI, tendo no governo de Luis Henrique da Silveira (2003 a 2010) a prioridade de “Descentralização e desenvolvimento regional sustentável” através do “Plano Catarinense de Desenvolvimento: Projeto Meu Lugar”. Uma das consequências dessa política de descentralização foi a instalação de alguns cursos, espalhados pelo estado, oferecidos tanto pela Universidade Federal como a Estadual de Santa Catarina, além de alguns centros administrativos terem saído do centro de Florianópolis, criação das SDRs.”As SDR foram criadas pelo Governo do Estado de Santa Catarina em 2003, em número menor, até sua estabilização neste número de 36 secretarias em 2010. No ano de 2011, com a entrada do novo governo estadual, não houve alterações estruturais do número e da dinâmica de funcionamento das SDR” (ROVER, 2011, p.139).

⁸O litoral, com a valorização do “banho de mar”, a partir da década de 1930, vê crescer a sua potencialidade turística. Em resposta ao crescimento demográfico iniciado nos anos 1960, surge a “Lei N° 4.240 de 30 de novembro de 1998, p. 109”, que criou e definiu o Conselho Estadual do Turismo, tornando depois dos anos 1970 a atividade turística como um empreendimento.

O plano foi aplicado aos territórios classificados como Áreas Especiais de Interesse Turístico.⁹ São elas: Canasvieiras, Cachoeira do Bom Jesus, Ingleses do Rio Vermelho, Santo Antônio de Lisboa, Ratoles, Lagoa da Conceição, Ribeirão da Ilha e Pântano do Sul (LIMA, 2007). Tratava-se de regulamentar o uso do solo nos balneários e das áreas urbanas onde o governo aplicou iniciativas de melhoramento, e a principal foi a construção da “via de contorno Norte-Ilha. Com os investimentos estatais e a viabilidade da via de contorno Norte-Ilha, a expansão do Norte da Ilha foi facilitada, merecendo destaque a já mencionada construção da SC-401, na década de 1970.

Verifica-se que na década de 1950 (sob a chancela do primeiro Plano Diretor de Florianópolis, de 1952) visava-se o crescimento de leste para oeste (Ilha - Continente). Já nos anos 1970 (em que vigora o Plano Diretor em 1976), o crescimento organizado em torno da “via de contorno Norte-Ilha” acelerou o desenvolvimento das regiões da Trindade e Agrônômica, principalmente depois da instalação da UFSC (anos 1960). Por outro lado, a construção da SC-401 aumentou ainda mais o fluxo de pessoas que se estabeleciam nos balneários ao norte (Canasvieiras e Ingleses) e a leste (Lagoa da Conceição). Como bem observa Lima (207, p. 148), “os bairros situados a nordeste-leste da área urbana central, em especial a Agrônômica e a Trindade, constituíam-se, portanto, na ‘passagem’ para aqueles balneários e no eixo ‘natural’ de expansão urbana”.

Na década de 1990¹⁰, assiste-se à implantação de outro Plano Diretor, aprovado em 29 de setembro de 1997, com o nome de Plano Diretor do Distrito Sede do Município de Florianópolis.

Tendo em vista a expansão imobiliária associada ao crescimento populacional da Ilha e impactos ambientais gerados, a Comissão de Organização do Fórum da Agenda 21

⁹ Na década de 80 é formulada a Política Nacional de Turismo em sintonia com o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND).

¹⁰ A desfaçatez neoliberal do governo FHC, além de estruturar uma espécie de estabilidade monetária antinacional, desorganizou a máquina pública com o Plano Plurianual, tendo como uma das medidas centrais as privatizações de setores estratégicos da infraestrutura brasileira, como o energético, no caso de Florianópolis a ELETROSUL, e de telefonia, atingindo a CELESC.

local¹¹ (2000) elaborou uma pesquisa dividindo o município de Florianópolis em 10 regiões.

Além do Plano Diretor dos Balneários de 1985, que manifestava preocupação com o crescimento das áreas litorâneas e sua preservação, foi proposto o Projeto Orla, elaborado em 2000, para resguardar a orla marítima, isto é, a “faixa incluída no espaço que constitui a zona costeira e aquela de contato do território emerso com o mar” (Projeto Orla, setembro de 2000). Esse projeto, de iniciativa do Governo Federal, proposto pelo Grupo do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), teria como instância gestora a Prefeitura de Florianópolis. O documento, porém, não foi aprovado. Sua implantação teria sido importante, pois beneficiaria os maricultores, pequenos pescadores artesanais, assim como a própria sociedade em geral.

Em 2001, com a criação do Estatuto das Cidades, através da Lei 10.257/01 que visa o desenvolvimento urbano, delegou-se “para cada um dos municípios, a partir de um processo público e democrático, a explicitação clara das finalidades. Nesse sentido, o Estatuto funciona como uma espécie de ‘caixa de ferramenta’ para uma política urbana local” (CAMPOS *apud* Câmara dos Deputados, 2001, p.21). Com base no Estatuto da Cidade, formulou-se no Distrito de Santo Antônio de Lisboa, por exemplo, um projeto de Lei Complementar (nº 566/2004), que atualiza o de 1985.

Em 2009¹², em Florianópolis, a Fundação Cepa (Argentina), contratada para elaborar o Plano Diretor Participativo de Florianópolis, recebeu várias críticas. Os movimentos populares envolvidos no processo a censuram por não respeitar a Lei Federal 10.257/01, sobretudo o seu art.2º, “Gestão democrática por meio da participação

¹¹ Muitas ruas da região não possuem calçadas, porque os muros estão construídos junto ao meio fio, obrigando os pedestres a caminharem dentro das ruas; muitas construções ocupam quase a totalidade do terreno, não deixando espaço para áreas verdes e para o tratamento de esgoto doméstico, em alguns casos chega-se a aterrar a praia para ocupá-la (Fórum da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis, 2000, p.53).

¹² Lembrando que durante o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva a implantação do Projeto de Aceleração do Crescimento (PAC) teve como objetivo investir em infraestrutura para o desenvolvimento econômico e social. Em Florianópolis, a aplicação desse projeto teve como investimento a revitalização do Maciço do Morro da Cruz, obra esta iniciada em março de 2008. Mais recentemente, no mandato do prefeito Cesar, houve o repasse de dinheiro do PAC para o melhoramento de ruas, como por exemplo, a Rua Padre Rohr, no bairro de Santo Antônio de Lisboa, e demais projetos vinculados à mobilidade urbana de Florianópolis.

da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Estatuto das Cidades).

Reclamava-se da falta de diálogo entre técnicos e os órgãos representantes da comunidade. A concepção geral do plano – elaborado de forma setorizada, e não integrada – é outro problema frequentemente apontado na proposta desse novo Plano Diretor de Florianópolis.

As várias políticas de planejamento sejam nacionais, estaduais, e mesmo locais, como de Florianópolis, sofreram influências diretas dos processos políticos, históricos e econômicos que interferiram diretamente no ordenamento urbano da cidade. Florianópolis que teve sua primeira experiência modernista de planejamento urbano na década de 1950 e a segunda em 1960 vai demonstrar um grande êxodo rural nessa passagem de uma década, como fica claro nos dados da **Tabela 1**, o qual ocorre em decorrência da decadência da pequena produção vão buscar emprego em outras regiões do país.

A cidade volta a crescer nos anos de 1970 em decorrência dos investimentos de estatais e de infraestrutura. Mas é nos anos de 1980 para 1990 que o valor da terra, sobretudo movido pela especulação imobiliária, ganhou força de forma gradativa, até os dias de hoje. O próprio plano dos anos de 1990 ainda visava um zoneamento muito diferente dos outros planos, porém muito próximo ao uso e ocupação do solo dos planos anteriores.

As propostas de uso e ocupação que foram sendo ditadas no decorrer dos planos diretores de Florianópolis indicam a força política e econômica local de muitos empresários, que foram ao longo da formação socioespacial da Ilha se apropriando das terras comunais, e determinando para onde a cidade iria crescer.

Atualmente o Plano Diretor Participativo de Florianópolis vive um dilema, já que está há 8 anos em processo de elaborado e aprovação, passado por dois mandatos do prefeito Dario Berger, e agora recentemente o mandato do prefeito Cesar Souza Junior, ou seja, ele iniciou em 2006 e ainda em 2014 não foi aprovado, pois não seguiu à risca o

regimento do Ministério das Cidades quanto à participação popular já que os núcleos gestores não conseguiram atuar de forma efetiva em sua elaboração.

Por este motivo tem dificuldades de ser aprovado, pois de um lado a população reivindica propostas que controlem esse crescimento desordenado da cidade e, de outro lado, os empresários e políticos que estão a cada dia lucrando ainda mais com a alta especulação imobiliária.

A mercantilização da terra vem ganhando espaço não só em Florianópolis como em outras regiões do Brasil e essa preocupação se ascende ainda mais a partir do momento em que muitos políticos passam por cima das leis de planejamento ditadas pelo governo, como a do Ministério das Cidades, e as reformulam de acordo com o interesse de uma minoria.

Referências

BECKER, Débora. Condomínios horizontais fechados: avaliação de desempenho interno e impacto físico-espacial no espaço urbano. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, UFRGS, 2005.

BRANCHER, Ana (org). A cidade contra o campo. In: **História de Santa Catarina** - estudos contemporâneos. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1999.

CAMPOS, Nazareno José de. **Terras comunais na Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis: FCC Ed.;Ed. Da UFSC, 1991.

CAMPOS, Nazareno José de. Usos e formas de apropriação da terra da Ilha de Santa Catarina. In: **Geosul**: Revista do Departamento de Geociências. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. V1, nº1 (1º semestre 2002-Florianópolis: Editora da UFSC, 2002)

CAMPOS, Édson Telê. **Planejamento Urbano e a Questão Ambiental no Município de Florianópolis**. Revista Jurídica Univali/SJ. 18 p. Ano 2 – nº 4 – 3º trimestre de 2001.

CAMPOS, Edson Telê. **A Expansão imobiliária e seus impactos ambientais em Florianópolis**. Florianópolis: Insular, 2004.

As políticas de planejamento e a valorização da terra: caso de Florianópolis (SC)
Ciselli Ventura de Jesus, José Messias Bastos

CAMPOS, Roberto Cintra. **Não-lugares**: condomínios horizontais fechados em Goiânia (1990-2006). Dissertação de Mestrado. Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura, UCG. 2007.

LIMA, Débora. **Ilha de Santa Catarina**: desenvolvimento urbano e meio ambiente. Florianópolis: Ed. Letras Contemporâneas, 2007.

Armem, MAMIGONIAN, Armen. Habitat Rural Açoriano. In: DEPARTAMENTO ESTADUAL DE GEOGRAFIA E CARTOGRAFIA; IBGE. Diretório Regional de Santa Catarina. **Atlas Geográfico de Santa Catarina**. Florianópolis: 1958.

MARX, Karl. Teoria Moderna da Colonização. In: MARX, Carl. **O Capital**. São Paulo: Difel, 1988.

OLIVEIRA, Thiago Paulo Silva de. **Planejamento Público Local e Fontes de Financiamento para Projetos de Desenvolvimento**: a evidência no caso de Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina- Departamento de Ciências Econômica, Florianópolis, 2009.

PELUSO JUNIOR, Victor Antonio. **Aspectos geográficos de Santa Catarina**. 1 ed. Florianópolis: FCC Ed./Ed. Da UFSC, 1991.

RANGEL, Ignácio. A História da Dualidade Brasileira. **Revista de Economia Política**. São Paulo: Brasiliense, n. 4, v.1. 1981.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. Do Urbanismo ao Planejamento Urbano: Utopia e Ideologia caso de Florianópolis- 1950 a 1990. Dissertação de Mestrado em Geografia. CMG/CFCH/UFSC. Florianópolis, 1993.

ROVER, Oscar; MUSSOI, Eros M. A Reinvenção da Relação Estado-Sociedade através da Gestão Pública Descentralizada: uma análise da descentralização política em Santa Catarina, Brasil. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (org). **Governança territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estrutura subnacional de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

SANTA CATARINA. **Evolução histórico- econômica de Santa Catarina**: estudos das alterações estruturais; Século XVIII a 1960. Florianópolis: CEAG, 1980.

SCHMITZ, Sérgio. **Planejamento Estadual**: a experiência catarinense do plano de metas do governo. Florianópolis: Ed. Da UFSC, FESC/ UDESC, 1985.

SILVA, Célia Maria E. **Ganchos SC**: Ascensão e decadência da pequena produção mercantil pesqueira. Florianópolis: Editora da UFSC, 1992.

As políticas de planejamento e a valorização da terra: caso de Florianópolis (SC)
Giselli Ventura de Jesus, José Messias Bastos

SUGAI, Maria Inês. **As intervenções-viárias e as transformações do espaço urbano:** a via de contorno Norte-Ilha. 1994, 00F. Dissertação- Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 1994.

VAZ, Nelson Popini. O Centro Histórico de Florianópolis: espaço público do ritual. Florianópolis: FCC Ed.,/Ed. da UFSC, 1991.

VEIGA, Eliana Veras da. **Florianópolis:** Memória Urbana. Florianópolis: Ed. Da UFSC e Fundação Franklin Cascaes, 1993.

ZEFERINO, Augusto César. **Inglese do Rio Vermelho: o lugar e a gente.** 3ª Ed. Ver. Florianópolis: Ed. Do Autor, 2008.

Recebido em: 10/03/2015
Aprovado em: 30/04/2015

Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC
Centro de Ciências Humanas e da Educação - FAED

Revista PerCursos
Volume 16 - Número 30 - Ano 2015
revistapercursos@gmail.com