

# FRAGMENTAÇÃO ESPACIAL EM FLORIANÓPOLIS

URBANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E IDEOLOGIA





V I C E N T E   N A S P O L I N I

**FRAGMENTAÇÃO ESPACIAL EM FLORIANÓPOLIS**

URBANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E IDEOLOGIA

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Departamento de Geociências, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Ewerton V. Machado.

FLORIANÓPOLIS

2019



V I C E N T E N A S P O L I N I

**FRAGMENTAÇÃO ESPACIAL EM FLORIANÓPOLIS**  
URBANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E IDEOLOGIA

Esta Tese foi julgada adequada para obtenção do Título de “Doutor em Geografia”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-graduação em Geografia, do Departamento de Geociências da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 18 de março de 2019.

---

**PROFA. ROSEMY DA SILVA NASCIMENTO, DRA.**

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Geografia  
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**PROF. EWERTON VIEIRA MACHADO, DR.**

Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

---

**PROFA. LEILA CHRISTINA DUARTE DIAS, DRA.**

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

---

**PROF. NELSON POPINI VAZ, DR.**

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

---

**PROF. BERNARDO BRASIL BIELSCHOWSKY, DR.**

Instituto Federal de Santa Catarina – IFSC

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

NASPOLINI, Vicente

Fragmentação espacial em Florianópolis:  
Urbanização, planejamento e ideologia / Vicente  
Naspolini; orientador, Ewerton Vieira Machado, 2019.  
250 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas,  
Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis,  
2019.

Inclui referências.

1. Geografia. 2. Evolução urbana. 3. Florianópolis.  
4. Planejamento urbano. 5. Urbanismo. I. Machado,  
Ewerton Vieira. II. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III.  
Titulo.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador, professor Ewerton Vieira Machado, por todo o tempo e paciência despendidos e pelas inestimáveis contribuições à tese como um todo.

Aos professores do PPGG-UFSC que participaram, de uma forma ou de outra, para que eu chegasse até aqui.

Aos professores Nelson Popini Vaz, Leila Christina Duarte Dias e Bernardo Brasil Bielschowsky pela disposição em participar da banca de defesa e suas críticas cirúrgicas.

Ao IFSC, por me propiciar o tempo necessário para a consecução da pesquisa.

Aos servidores do IPUF pela ajuda com a pesquisa.

Aos meus amigos pelas conversas, sugestões e questionamentos.

À família Macari, por toda a ajuda oferecida em momentos importantes.

À minha família pela torcida e suporte inesgotáveis.

E, finalmente, à minha esposa Anelise e minha filha Agatha, por estarem sempre comigo e às quais dedico este trabalho.



*«Por mais fragmentado que seja o mundo, por mais intensas que sejam as rivalidades nacionais, é um fato inexorável que nos tornamos mais interdependentes a cada dia.»*

*(Jacques-Yves Cousteau)*



## RESUMO

Esta tese trata da fragmentação espacial presente atualmente na estrutura e paisagem urbanas de Florianópolis, defendendo a hipótese de que tal fragmentação possui causas distintas e antigas, refletindo no espaço fragmentações de outras naturezas. Tem por objetivo principal compreender e analisar a evolução urbana de Florianópolis a partir da noção teórica de fragmentação. Para isso, divide-se em duas partes: a primeira realiza um estudo bibliográfico a fim de desenvolver a fundamentação da premissa de que a fragmentação urbana é parte de um processo maior que atinge todas as esferas da sociedade e que é inerente ao modo capitalista de produção; a segunda parte constitui o estudo de caso da produção do espaço de Florianópolis baseado no referencial teórico sobre capitalismo e fragmentação exposto na primeira parte. Conclui-se que o espaço urbano é produto de inúmeros agentes privados e públicos que atuam de forma descoordenada, cada qual seguindo seus interesses e estratégias particulares sob um marco regulatório em constante mutação pelas mãos de um Estado internamente não homogêneo em suas ações. Em consequência, a estrutura urbana florianopolitana atual se estabeleceu sobre uma base fundiária originalmente dispersa e desconexa e foi alimentada ao longo do tempo pela ideologia da modernidade, permissividade do poder público, controle classista da produção do espaço e processos de planejamento urbano conflitivos.

Palavras-chave: Fragmentação. Planejamento urbano. Florianópolis.



## **ABSTRACT**

This thesis deals with the spatial fragmentation in the urban structure and landscape of Florianópolis-SC, defending the hypothesis that such fragmentation has different and ancient causes, reflecting in the space fragmentations of other natures. Its main objective is to understand and analyze the urban evolution of Florianópolis from the theoretical notion of fragmentation. For this, it is divided into two parts: the first carries out a bibliographical study in order to develop the premise that urban fragmentation is part of a larger process that affects all spheres of society and which is inherent in the capitalist mode of production; the second part constitutes the case study of the production of the space of Florianópolis based on the theoretical reference on capitalism and fragmentation exposed in the first part. It is concluded that urban space is the product of innumerable private and public agents acting in an uncoordinated manner, each one following its particular interests and strategies under a constantly changing regulatory framework at the hands of an internally non-homogeneous State in its actions. As a consequence, the current Florianopolitan urban structure was established on an originally dispersed and disconnected land base and was fed over time by the ideology of modernity, permissiveness of public power, class control of space production, and conflicting urban planning processes.

Keywords: Fragmentation. Urban planning. Florianópolis.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Tipos de solo da Ilha de Santa Catarina .....	117
Figura 2 — O sítio e suas formações vegetais.....	119
Figura 3 — O transporte de açorianos e madeirenses.....	123
Figura 4 — Esquema da relação de propriedades e campo comum .....	124
Figura 5 — Uso agrícola (a) e cobertura vegetal (b) na Ilha de SC, 1938.....	124
Figura 6 — Campos comunais da Ilha de Santa Catarina .....	126
Figura 7 — Núcleos populacionais e vias de comunicação, fim do séc. XIX.....	128
Figura 8 — Vista da área central da Ilha e continente, 1915 .....	134
Figura 9 — a) R. da Fonte Grande, 1912; b) Av. do Saneamento em obras, 1921..	140
Figura 10 — A penitenciária na Trindade: a) panorâmica; b) foto aérea. ....	142
Figura 11 — Ponte Hercílio Luz e continente ao fundo, década de 1930.....	145
Figura 12 — Cabeceira insular da Ponte Hercílio Luz, 1924.....	146
Figura 13 — Área central de Florianópolis, 1957.....	152
Figura 14 — Ocupação sobre a encosta oeste do Morro da Cruz, 1938-57.....	153
Figura 15 — Área central, encosta oeste do Morro da Cruz ao fundo, 1961 .....	153
Figura 16 — Florianópolis, Plano Diretor de 1952, Planta de Zoneamento.....	157
Figura 17 — Florianópolis, Beira-Mar Norte na década de 60. ....	159
Figura 18 — Florianópolis, loteamentos do Continente – 1957 .....	161
Figura 19 — Florianópolis, glebas e projetos na Planície do Pântano do Sul .....	164
Figura 20 — PDAMF – “Planta Base” da Área Metropolitana de Florianópolis .....	168
Figura 21 — Florianópolis, mancha urbana em 1957.....	176
Figura 22 — Aglomerado conurbado, mancha urbana em 1978.....	177
Figura 23 — Aglomerado conurbado, mancha urbana em 2017.....	178

Figura 24 — Florianópolis, evolução do subdistrito Estreito, 1938 a 1977 .....	179
Figura 25 — Florianópolis, bairro Ingleses do Rio Vermelho, 1977-94 .....	180
Figura 26 — São José, evolução urbana e a influência da BR-101, 1957-78 .....	181
Figura 27 — São José, BR-101 e Bela Vista (a) e Kobrasol (b), déc. de 1970.....	181
Figura 28 — Palhoça, evolução urbana e a influência da BR-101.....	182
Figura 29 — Florianópolis, evolução urbana da Bacia do Itacorubi, 1957-94 .....	183
Figura 30 — Florianópolis, evolução urbana da região norte.....	184
Figura 31 — Proposta do Plano Diretor de São José, Palhoça e Biguaçu 1980 .....	193
Figura 32 — Florianópolis, abrangência do “Plano da Trindade”, 1982.....	196
Figura 33 — APPs, APLs e UCs na Ilha de Santa Catarina .....	198
Figura 34 — Florianópolis, Planície Entremares: realidade e planejamento .....	201
Figura 35 — Parque Tecnológico do Campeche, folheto publicitário.....	202
Figura 36 — Florianópolis, o <i>shopping</i> e o bairro Santa Mônica.....	207
Figura 37 — Vistas internas do bairro Santa Mônica (R. José Pedro Barjona).....	207
Figura 38 — LPM/1831: A Ilha e os bairros da Daniela, Trindade e Carianos.....	210
Figura 39 — Plano Diretor de Florianópolis – Mapas de Zoneamento.....	218

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Florianópolis, evolução populacional total, 1872-1950.....	154
Gráfico 2 — Florianópolis, evolução populacional total, 1950-70.....	165
Gráfico 3 — Taxa anual de crescimento populacional .....	175
Gráfico 4 — População – Participação no total .....	175



## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

a.a	Ao ano
ACIF	Associação Comercial e Industrial de Florianópolis
ACP	Ação Civil Pública
AER	Área de Exploração Rural
AIH	Área de Incentivo à Hotelaria
AMC	Área Mista Central
APP	Área de Preservação Permanente
APT	Área de Parques Tecnológicos
ARE	Área Residencial Exclusiva
Art.	Artigo
ATR	Área Turístico-Residencial
AUF	Aglomeración Urbana de Florianópolis
BAFL	Base Aérea de Florianópolis
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
CEAU	Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo
CEF	Caixa Econômica Federal
Cel.	Coronel
CELESC	Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A.
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF-88	Constituição da República Federativa do Brasil (1988)
CMF	Câmara Municipal de Vereadores de Florianópolis
COLECATE	Coordenadoria de Legitimação e Cadastramento de Terras Devolutas
Comcap	Autarquia de Melhoramentos da Capital
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CRI	Certificado de Recebíveis Imobiliários
CVO	Comissão de Viação, Obras Públicas e Urbanismo
DTC	Diretoria de Terras e Colonização
EC	Estatuto da Cidade

EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
Eletrosul	Eletrosul Centrais Elétricas S.A.
Epagri	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
ESPLAN	Escritório Catarinense de Planejamento Integrado
ETE	Estação de tratamento de esgotos
FATMA	Fundação do Meio Ambiente
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FII	Fundos de Investimento Imobiliário
FLORAM	Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis
FMI	Fundo Monetário Internacional
Freg.	Freguesia
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
ha	Hectare
IA	Índice de Aproveitamento
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IEE	Instituto Estadual de Educação
IMA	Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPUF	Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
IRASC	Instituto da Reforma Agrária de Santa Catarina
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
Km <sup>2</sup>	Quilômetro quadrado
LAI	Licença Ambiental de Instalação
LAP	Licença Ambiental Prévia
LPM-1831	Linha do Preamar Médio do ano de 1831
LLTM	Linha Limite dos Terrenos de Marinha
m <sup>2</sup>	Metro quadrado
Mar.	Marechal
MBS	<i>Mortgage-Backed Securities</i>
MCQV	Movimento Campeche Qualidade de Vida
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MPSC	Ministério Público de Santa Catarina
N. Sra.	Nossa Senhora
ND	Núcleo Distrital
NG	Núcleo Gestor
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PDAMF	Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis

PDB	Plano Diretor dos Balneários
PDDSD	Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis
PDP	Plano Diretor Participativo
PDPE	Plano de Desenvolvimento Integrado da Planície Entremares
PDT/AUF	Plano de Desenvolvimento Turístico do Aglomerado Urbano de Florianópolis
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PMF	Prefeitura Municipal de Florianópolis
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RM	Região Metropolitana
RMF	Região Metropolitana da Grande Florianópolis
S.	São; Santo(a)
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro Habitacional
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
Sinduscon	Sindicato da Indústria da Construção Civil
Sinraturb	Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Urbano
SPG	Secretaria de Estado do Planejamento
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
STJ	Superior Tribunal de Justiça
Sudperf	Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis
SUSP	Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos
t	Tonelada
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TELESC	Telecomunicações de Santa Catarina S.A.
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
TM	Terra de Marinha
TO	Taxa de Ocupação
TRF	Tribunal Regional Federal
UC	Unidade de Conservação
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UEP	Unidades Especiais de Planejamento
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
US\$	Dólar americano



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>25</b>
<b>PARTE I A PRODUÇÃO FRAGMENTÁRIA DO ESPAÇO URBANO</b>	<b>39</b>
<b>CAPÍTULO 1 – A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA URBANIZAÇÃO CAPITALISTA</b>	<b>41</b>
1.1. Uma categoria concreta: da neutralidade às múltiplas determinações do espaço	42
1.2. Contra a ideologia da espacialidade: o paradigma da “produção do espaço”	46
1.3. A urbanização capitalista: a terra como mercadoria	55
<b>CAPÍTULO 2 – AS CIDADES ENREDADAS NA GLOBALIZAÇÃO</b>	<b>63</b>
2.1. Mundialização: o desenvolvimento desigual	64
2.2. O território globalizado: das políticas públicas às estratégias competitivas	69
2.3. Financeirização: terra e capital fictício	75
<b>CAPÍTULO 3 – A DINÂMICA FRAGMENTÁRIA DAS CIDADES CONTEMPORÂNEAS</b>	<b>81</b>
3.1. A noção de fragmentação: teorias e reflexões	82
3.2. Agentes produtores de espaço: a operacionalização da fragmentação	89
3.3. O aprofundamento da desigualdade: da segregação à fragmentação socioespacial	99

<b>PARTE II FLORIANÓPOLIS, UM ESTUDO DE CASO</b>	<b>105</b>
<b>CAPÍTULO 4 – A COLONIZAÇÃO ESTRUTURANTE</b>	<b>107</b>
4.1. A conjuntura: das macrodecisões às microações	108
4.2. O sítio: imposições e possibilidades	114
4.3. A estrutura germinal: o uso intenso do território	120
<b>CAPÍTULO 5 – A MODERNIZAÇÃO IDEOLÓGICA</b>	<b>135</b>
5.1. Higienismo e a modernização conservadora	136
5.2. Estagnação e a modernização insuficiente	143
5.3. Tecnocracia e a modernização à força	155
<b>CAPÍTULO 6 – A EXPANSÃO FRAGMENTÁRIA</b>	<b>171</b>
6.1. Enfim, o “progresso”	172
6.2. Novas tentativas de planejamento urbano-regional	185
6.3. A gestão da complexidade num contexto pós-moderno	199
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>223</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>229</b>

## INTRODUÇÃO

Vivencia-se, atualmente, uma “crise urbana”, exposta por um contexto de dificuldades e problemas sem respostas claras e efetivas, principalmente nos países periféricos do sistema capitalista, sejam eles pobres ou “em desenvolvimento”. Esta crise urbana — ao mesmo tempo uma crise da *cidade* e do *urbano* — acompanha a própria crise da sociedade, fundada na extrema desigualdade de renda e acesso à educação, saúde e habitação, mas não só.

Em vista disso, esta tese busca estabelecer uma certa relação de continuidade com a pesquisa efetuada pelo autor em sua dissertação de mestrado intitulada “Paradigmas do Urbanismo: a Contribuição de François Ascher” (2009). A partir dela, surgiu o interesse em analisar e compreender o contexto local — no caso, Florianópolis —, após as diversas transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas no mundo e seus reflexos no uso, ocupação e configuração dos espaços das cidades.

A dissertação teve como objetivo principal compreender os novos paradigmas do urbanismo em suas tentativas de debelar a crise urbana, quais seus marcos referenciais, seus princípios, seus discursos balizadores da prática urbanística atual e como estão inseridos no contexto sócio-político-econômico mundial, calcando-se para isso na teoria das revoluções científicas e nos conceitos de *paradigma* e *hegemonia* formulados pelo filósofo da ciência norte-americano Thomas Kuhn (1922-1996).

Afirmamos, então, com base em Kuhn, que o paradigma do urbanismo modernista, fundado no racionalismo funcionalista, reducionista e setorializado, típico da mentalidade fabril do fordismo, e que alcançou a hegemonia na área do planejamento urbano durante boa parte do Século XX, entrou em crise e viu o início de sua debacle após a Segunda Guerra Mundial destruir as ilusões da tecnologia, a desregulamentação da economia tomar o lugar do Estado do Bem-Estar, a produção se tornar flexível e os novos meios de comunicação e transporte expandirem a concentração humana a extensas regiões maciçamente urbanizada. A partir daí o planejamento racional, de caráter científico, centralista, técnico e teleológico, que abordava a cidade em sua completude deu lugar a uma multiplicidade de vozes formulando novas bases conceituais e diretrizes metodológicas de atuação sem, contudo, alcançarem a hegemonia.

Segundo o sociólogo francês François Ascher (1946-2009), o autor analisado na dissertação enquanto formulador de novos princípios do urbanismo para intervir na cidade contemporânea, estaríamos passando pela “terceira modernidade” na qual «a sociedade moderna se separa de um racionalismo demasiado simplista e de suas certezas e se desprende de formas de pensamento messiânicas ou providenciais que ainda marcavam a ideia moderna de progresso» (ASCHER, 1995). Para ele, o sistema “fordo-keynesiano” e sua ideia de futuro previsível e planificável deram lugar uma nova forma de economia de mercado, incerta e instável, trazendo a necessidade de mudanças no conceito, produção e gestão das cidades e dos territórios. Em paralelo, a sociedade “hipermoderna” tornou-se mais fragmentada, individualizada e heterogênea. Ao confrontar a nova forma urbana — à qual deu o nome “metápole” por crescer e desenvolver-se de forma “metastática”, englobando cidades e núcleos urbanos ao redor, fora do controle das autoridades e para além das escalas das metrópoles “clássicas” —, defende que a sociedade deve «dotar-se de novos instrumentos para tentar dominar esta revolução urbana, tirar partido dela e limitar seus possíveis prejuízos» (ASCHER, 1995).

O discurso desse autor a respeito de novas práticas de governabilidade, controle do desenvolvimento urbano e organização da ocupação humana no território, apresentada na dissertação, baliza-se, portanto, na necessidade da adoção de uma *mentalidade estratégica* por parte dos poderes públicos, órgãos governamentais e instituições de planejamento urbano. Mas, ao contrário do “planejamento estratégico” utilizado no passado, onde eram definidos os fins e os meios de uma vez, entraria em ação agora a “gestão estratégica”, os fins constantemente submetidos a avaliações e reflexões e os meios tateados e formulados pragmaticamente ao longo do tempo.

A “governança metapolitana” e a gestão urbana envolveriam, assim, a participação de atores externos à esfera pública — os “*stakeholders*” —, trazendo consigo todas as contradições e interesses inerentes a eles. É aí que surgem as dificuldades ou, nas palavras de Ascher, os “desafios”. Menos ciência e técnica, o urbanismo volta-se à política. Menos planejamento e prognósticos, os urbanistas devem responder às vicissitudes através do projeto. Os dados da realidade que fundamentariam o projeto interessam menos que a opinião dos “*stakeholders*” que lhe dá a legitimação de sua existência.

Essa reflexão realizada na dissertação acerca dos fenômenos sociais, políticos e econômicos contemporâneos e seus impactos no espaço urbano das cidades levou-nos, então, a enfocar Florianópolis como um caso concreto a ser analisado, devido ao seu intenso crescimento demográfico verificado nas últimas décadas, bem como dos municípios vizinhos, formando um aglomerado urbano espraiado e fragmentado. Trata-se, ao fim e ao cabo, de uma reflexão das possibilidades, desafios e limites das políticas de organização do espaço urbano em contextos periféricos do sistema capitalista mundial, onde os agentes públicos e privados se confundem, ao ponto de um ser a extensão do outro na produção da cidade.

### a. *Problemática*

Tendo como base esse contexto de mudanças urbanas, sociais e paradigmáticas, volta-se a atenção para o caso concreto da cidade de Florianópolis e sua região conurbada com os municípios de São José, Palhoça e Biguaçu. Esta cidade tornou-se objeto de pesquisa devido ao interesse particular do autor, natural e habitante da mesma, em compreender as causas das atuais dispersão e fragmentação espaciais por ele constatadas e que transparecem nos aspectos formais da paisagem e dos tecidos urbanos das cidades conurbadas.

A princípio, a intenção da pesquisa seria perscrutar as raízes e a dinâmica do processo de fragmentação espacial da capital catarinense e sua conurbação e compreender a sua persistência ao longo do tempo, mesmo sob a regência de leis do uso e ocupação do solo. Ou seja, por que o planejamento urbano oficialmente implementado na cidade em inúmeros momentos a partir dos anos 1950, portanto previamente ao intenso crescimento dos anos 1970, não prevaleceu em suas diretrizes e regramentos a organizar um desenvolvimento urbano espacialmente coeso, econômica e administrativamente racionalizado e socialmente justo. A pesquisa, então, defenderia a tese de que, sob a perspectiva da continuidade de um alto crescimento populacional dos municípios conurbados nas próximas décadas, somente a implementação de um planejamento urbano integrado e de caráter supramunicipal — mas não um plano “metropolitano”, pois o foco seria e continua sendo o planejamento do espaço intraurbano *per se* e não a escala regional — seria capaz de reverter as tendências fragmentadoras do espaço.

Sob o tema geral da dispersão urbana advinda do crescimento acelerado e do planejamento de “cidades conurbadas”, a tese levantaria questões sobre a viabilidade, necessidade e abrangência de um planejamento único do espaço urbano dos municípios constituintes da “conurbação de Florianópolis”: a própria Florianópolis, além de São José, Palhoça e Biguaçu.

Atrelado a esta problemática estaria a questão da compartimentalização do planejamento urbano em territórios de municípios limítrofes que, apesar de administrativamente independentes entre si, formam uma aglomeração urbana integrada espacial, social e economicamente. Ou seja, enquanto a realidade concreta dos fenômenos urbanos apresenta uma única cidade, um único organismo “pulsando”, “respirando” e se desenvolvendo, a divisão administrativa do controle e planejamento espaciais geram uma “policefalia” que impede a visão da totalidade e, por conseguinte, fragmenta as ações públicas e seus efeitos sobre o território. Portanto, não se está falando aqui de planejamento “regional” ou “metropolitano”, pois tais termos, como o entendemos, extrapolam a escala intraurbana, foco do trabalho.

Inquieta-nos, aqui, o caráter disperso das cidades atuais que acarreta na fusão dos tecidos urbanos de municípios vizinhos e no entrelaçamento de suas dinâmicas locais cotidianas sem, contudo, contarem com novas institucionalizações e ferramentas de planejamento e gestão do território. Apesar de ser assunto antigo, ainda se administra cada cidade como um fato isolado, como um sistema fechado de lógicas internas próprias e cuja interligação com outros sistemas se daria por lógicas externas de outra ordem. Daí a “crise urbana”, tão debatida e ainda sem solução, a qual Lefebvre expressou de modo categórico:

A crise da cidade, cujas condições e modalidades são pouco a pouco descobertas, não deixa de se fazer acompanhar por uma crise das instituições na escala da cidade, da jurisdição e da administração. (LEFEBVRE, 2006, p. 96)

Essa “crise gigantesca”, nos termos de Lefebvre, avolumou-se com a passagem do capitalismo comercial e bancário de produção artesanal ao capitalismo concorrencial de produção industrial. A cidade, antes “construída” como “obra”, passa a ser “produzida”, vira um produto voltado ao valor de troca que tende a destruí-la.

Contudo, com o avanço e aprofundamento da pesquisa, modificou-se o foco da tese. Percebeu-se que o cerne da pesquisa, a noção de fragmentação, já continha em si mesma uma complexidade e uma problemática que poderia reorientar os objetivos do trabalho. A partir do princípio teórico-metodológico de que não se pode analisar o espaço urbano sem que se investigue o seu contexto histórico, político, econômico e social, segue-se que a fragmentação desse espaço também deve passar pelo exame da totalidade.

Assim, a contínua reflexão produzida pelas leituras e análises empíricas levaram à necessidade de um destrinchamento da relação entre a fragmentação urbana e o modo capitalista de produção, não só o estudo da dinâmica da produção do espaço pelo capital através suas diversas frações e agentes, como também da ideologia que a sustenta. Nesse sentido, não é possível analisar os paradigmas urbanísticos sem que os contextualizemos à ideologia dominante que o manipula ou o limita. O ambiente construído das cidades contemporâneas do mundo em desenvolvimento deriva, em grande parte, desse aspecto ambivalente das políticas públicas.

De um lado, a dispersão urbana, ou seja, o espraiamento da ocupação de baixa densidade sobre extensas áreas periféricas das cidades que se tornou um fenômeno recorrente em inúmeros contextos, traz consigo vários desafios a serem enfrentados e problemas a serem resolvidos. Do ponto de vista ambiental, ao se alastrarem pelo território, acabam por aumentar a dilapidação dos ambientes naturais e a poluição atmosférica causada pelo deslocamento automotivo cotidiano. Do ponto de vista econômico, aumentam os gastos com infraestrutura e serviços públicos. Do ponto de vista político-administrativo, aumenta a complexidade do território e a capacidade financeira para se atingir a todos os pontos da cidade. E, por fim, do ponto de vista social, grandes distâncias significam maior desgaste físico e emocional das massas trabalhadoras advindas pelo seu estafante movimento pendular cotidiano, enfraquecimento dos laços de comunidade, alienação do indivíduo quanto à sua participação cidadã e uma tendência à segregação socioespacial.

De outro lado, a *fragmentação* espacial sobre a qual se assenta e se forma essa dispersão estabelece um tecido urbano repleto de vazios e de desenho aparentemente ilógico que intensificam os desafios e problemas da dispersão. A gestão complexifica-se devido à multiplicação de variáveis e necessidades a serem equacionadas e satisfeitas pelos serviços públicos. Igualmente, as redes infraestruturais prolongadas aos longínquos limites periféricos acabam por ficar subutilizadas em certos setores enquanto em outros chegam próximas à exaustão.

Mas não só física ou esteticamente manifesta-se a fragmentação. Atrrelados à raízes da diferenciação social alimentada pelos mecanismos capitalistas de estratificação da população em classes, tendências de guetização da população urbana propiciam a atomização do senso de pertencimento em detrimento da consciência de uma totalidade urbana, ao mesmo tempo em que o convívio social se torna ainda mais tenso e desigual, cuja parcela “ameaçada” da população pressiona pela implantação de medidas de proteção e controle espacial.

#### *b. Hipótese*

Em vista disso, primeiramente a pesquisa desenvolve a fundamentação da **premissa** de que *a fragmentação urbana é parte de um processo fragmentário maior que atinge todas as esferas da sociedade e que é inerente ao modo capitalista de produção*. Conforme buscaremos demonstrar nos capítulos subsequentes, o espaço urbano fragmentado é produto de inúmeros agentes privados e públicos que atuam de forma descoordenada, cada qual seguindo seus interesses e estratégias particulares sob um marco regulatório nem sempre obedecido e em constante mutação pelas mãos de um Estado internamente não homogêneo e também não-coeso em suas ações.

Sendo este entendimento de caráter geral, cumpre então verificar a sua pertinência no desenvolvimento histórico de Florianópolis. Como esta cidade insere-se na lógica do modo de capitalista de produção, é de se supor que não deixe de sofrer as

mesmas tendências fragmentárias percebidas em outros contextos, mas de modo particular, conforme a estruturação local das forças produtoras de espaço. Deriva-se, assim, dessa premissa a **questão** desta tese: *Como se explica, quais as causas e qual a natureza da fragmentação espacial constatada atualmente na estrutura e paisagem urbanas de Florianópolis e de que forma ela tem se manifestado regionalmente?*

A **hipótese**, então, relacionada ao objeto concreto da pesquisa — a cidade de Florianópolis —, diz respeito ao processo histórico de produção do espaço urbano florianopolitano até os dias de hoje, defendendo que *a fragmentação espacial atual de Florianópolis possui causas antigas e distintas, cuja base territorial encontra-se na implantação do projeto colonial sobre o qual o modo capitalista de produção construiu novas relações socioespaciais inerentemente fragmentárias e ideológicas, tendo nas últimas décadas um período de intensificação, retroalimentação e manifestação mais evidente, refletindo no espaço urbano da cidade fragmentações de outras ordens.*

### c. **Objetivos**

#### Objetivo Geral

- ▶ Compreender e analisar a evolução urbana de Florianópolis a partir da noção teórica de fragmentação.

#### Objetivos Específicos

- ▶ Discutir teoricamente a fragmentação urbana como inerente aos estágios do modo capitalista de produção;
- ▶ Identificar e analisar origens e dimensões das forças de fragmentação do espaço urbano-regional;
- ▶ Mostrar os papéis dos diversos agentes produtores do espaço urbano-regional, a partir da cidade de Florianópolis, enquanto capital de Santa Catarina.

#### d. *Procedimentos metodológicos*

Reconhecendo a pesquisa como uma «aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados» (MANAYO, 1993 *apud* SILVA & MENEZES, 2001, p. 20), pretendeu-se realizar, nesta tese, uma busca pela compreensão da totalidade socioespacial através de suas frações constituintes num nível acadêmico, inspirado em contribuições como Henri Lefebvre e Milton Santos (diversas fontes).

Booth, Colomb e Williams (2005) ressaltam a importância de a resposta à pergunta de pesquisa poder mudar o que seu autor e leitores pensam sobre o tema escolhido. Nesse sentido, a motivação pessoal está associada à constatação, após atuação na área de arquitetura, urbanismo e atividades acadêmicas, de que o atual planejamento urbano das cidades que integram áreas conurbadas, de abordagem intramunicipalista e setorialista, não abrangem os processos e dinâmicas fragmentárias que as afetam e que seriam melhor tratados se fossem inseridos numa visão global da totalidade urbana. Além disso, percebe-se a potencialidade da dinâmica populacional e econômica da região conurbada, as quais atrairão ou demandarão futuros projetos de grande escala e que, sem o devido ordenamento territorial que os acolha, contribuirão à intensificação e não à resolução dos problemas urbanos.

Antes de tudo, deve-se construir o objeto de forma a produzir um conhecimento que o transcenda, como ensina R. L. Corrêa (2003). Segundo ele, as frações ou segmentos da realidade, se tornam objetos ao serem construídos a partir das suas identificações e problematizações consistentemente articuladas entre si, cada um deles carregando consigo características singulares e universais que o vinculam ao todo do qual foi destacado intelectualmente.

A fim de fundamentar a problematização, há que se levantar um rol de questionamentos acerca dos variados fenômenos envolvidos. Como afirma Gomes (2009:27), «o tipo de

questão construído pela ciência geográfica é aquele que se interroga sobre a ordem espacial [dos fenômenos]». Assim, o desenvolvimento da pesquisa exige, em algum momento, que se explique o modo como se dá, quais as razões e como estrutura-se o arranjo físico dos eventos espaciais.

Considerando essas reflexões, o problema de fundo a ser analisado é a prevalência de forças não coesas e conflitivas que, de variados modos, interferem na produção do espaço. O tecido urbano resultante, disperso e fragmentado, reflete a miríade de agentes produtores atuando numa arena “semianárquica”.

O maior desafio de uma pesquisa é não distorcer a essência de um objeto de estudo na busca de simplificá-lo. Lefebvre adverte sobre a limitação das ciências parcelares. Por elas, obtêm-se «não mais do que uma ciência unitária da sociedade, ou do ‘homem’, ou da realidade humana e social. Não se apreende o global a não ser através de um empreendimento que transcende as decupagens» (LEFEBVRE, 2006, p. 38).

O trabalho correto consiste aqui em ir dos conhecimentos mais gerais aos conhecimentos que dizem respeito aos processos e às discontinuidades históricas, à sua projeção ou refração na cidade, e inversamente, dos conhecimentos particulares e específicos referentes à realidade urbana para o seu contexto global. (LEFEBVRE, 2006, p. 53)

Seguindo o princípio “hologramático” de Edgar Morin, “não só a parte está no todo, mas também que o todo está na parte”<sup>1</sup>, portanto a complexidade inerente à realidade deve transparecer no objeto independentemente do tipo e da extensão dos recortes da sua construção. Isso obriga o pesquisador a levar em conta os “desafios” de lidar com a complexidade do acaso e da desordem, da transgressão da abstração universalista, das inúmeras

---

<sup>1</sup> «Isso significa que abandonamos um tipo de explicação linear por um tipo de explicação em movimento, circular, onde vamos das partes para o todo, do todo para as partes, para tentar compreender um fenômeno. Por exemplo, a elucidação do todo pode ser feita a partir de um ponto especial que concentre em si, num dado momento, o drama ou a tragédia do todo.» (MORIN, 2005:181)

interações e retroações, da unidade e da multiplicidade concomitantes, da crise de conceitos fechados e claros e, talvez o mais instigante, a volta do observador na sua observação.

Esses desafios são inerentes ao processo analítico obrigatório na construção do objeto e na condução da pesquisa. Como ensina M. Santos (2012a), tal processo analítico deve ser dialético e contínuo, partindo da prática humana para as teorias e destas para a práxis. Essa relação entre a teoria e o concreto também foi abordada por Althusser (1978) quando afirma ser o “fim último” do discurso teórico o conhecimento dos objetos concretos e singulares, «quer a sua individualidade (a estrutura de uma formação social), quer os modos de uma individualidade (as conjunturas sucessivas nas quais existe esta formação social)» (p. 16). No entanto, como ele defende, tal conhecimento não é um dado imediato:

O conhecimento destes objetos reais, concretos, singulares, é o resultado de todo um processo de produção de conhecimento, cujo resultado é aquilo a que Marx chama “a síntese de uma multiplicidade de determinações”, sendo esta síntese o “conhecimento concreto” de um objeto concreto. (ALTHUSSER, 1978, p. 17)

Neste processo, cumpre papel essencial a síntese operada pela categoria de “formação econômica e social” por priorizar justamente a formação sobre a forma, numa determinada época e espaço. As relações de interdependência funcionais e estruturais entre os diversos elementos desse tempo-espaço devem ser tomadas para além da abordagem causal, organizando-as num todo estruturado que, só a partir dele, pode-se extrair seus significados.

A operacionalização da pesquisa depende da construção do objeto, ou seja, da sua *identificação problematizada*. As pesquisas a serem feitas a respeito dos variados elementos, sejam eles a população, as firmas ou as infraestruturas, devem ser historicizadas e espacializadas, ou seja, precisamente inseridas na história do lugar a fim de mensurar corretamente os seus valores.

Conseqüentemente, há alguns “fatores contextuais” que foram aprofundadas no decorrer da pesquisa: o rápido crescimento urbano das últimas décadas dos quatro municípios já citados, formando uma conurbação de característica dispersa e fragmentada; a aprovação de planos diretores que não abraçam a questão de modo efetivo; as infinidades de leis promulgadas, estaduais e federais, tentando formalizar algum tipo de planejamento e gestão integrada intermunicipal; e a previsão de projetos de infraestrutura de escala regional a serem executados nos curto e médio prazos e que podem intensificar ou reverter a fragmentação socioespacial das cidades conurbadas, dependendo do modo como forem articuladas a outras políticas públicas de caráter territorial.

A “totalidade estruturada” é o ponto de partida para qualquer análise geográfica, pois, como escreve M. Santos, «nenhuma questão pode ser respondida fora da concepção de uma totalidade de estruturas e de uma totalidade de relações» (SANTOS, M., 2012a, p. 49). A realização concreta do modo de produção vigente numa dada sociedade é a sua espacialização no território, a sua formação socioespacial. A estrutura espacial formada é, então, a combinação localizada e historicamente determinada de estruturas específicas (demográfica, de classes, de receita, de consumo, etc.) em relação com a combinação dos recursos (homens, capital, infraestruturas, instituições, ecologia) sobre uma base técnica organizada de forma específica (*ibid.*).

Atendendo à premissa e à hipótese expressas acima, lançou-se mão, então, de categorias do método geográfico capazes de singularizar os elementos “miltonianos” do espaço geográfico de Florianópolis (homens, firmas, instituições, meio ecológico e infraestruturas), a fim de analisa-los em suas interações e variações ao longo da história, buscando compreender seus valores no interior do conjunto à medida em que adotam papeis diferentes em cada momento.

e. *Estruturação do texto*

O texto da tese foi dividido em duas partes, a partir da presente Introdução, cada qual com 3 capítulos.

A **Parte I** — *A produção fragmentária do espaço urbano* — trata de pistas teóricas da tese e busca estabelecer a noção de fragmentação em suas diversas qualificações — especialmente a fragmentação urbana — como um fenômeno inerente ao modo de produção capitalista. Seus três capítulos seguem uma sequência lógica, partindo da produção capitalista do espaço, passando pelas transformações urbanas advindas com a globalização da economia e chegando à discussão a respeito da noção teórica de fragmentação.

O **Capítulo 1** — *A produção do espaço na urbanização capitalista* — discute a relação nada neutra do espaço com a sociedade que o produz e o utiliza. Apresenta, para isso, o paradigma da produção do espaço e perpassa pela urbanização sob a lógica do modo de produção capitalista.

O **Capítulo 2** — *As cidades enredadas na globalização* — procura descrever como a globalização do capitalismo afeta os espaços urbanos, entrelaçados numa estrutura reticulada hierárquica onde o novo mercado financeiro transforma o espaço em títulos negociados nas bolsas de valores.

O **Capítulo 3** — *A dinâmica fragmentária das cidades contemporâneas* — se aprofunda no significado da noção teórica de fragmentação, como ela é operacionalizada no espaço urbano pelos diversos agentes, culminando numa segregação socioespacial.

Já na **Parte II** — *Florianópolis, um estudo de caso* — analisa o desenvolvimento de Florianópolis, dos tempos coloniais aos nossos dias, pelo prisma da fragmentação, procurando estabelecer a genealogia do contexto fragmentário atual: o que originou, manteve e reforça atualmente a fragmentação espacial da capital e sua região conurbada?

O **Capítulo 4** — *A colonização estruturante* — traz uma releitura da conjuntura geral do Brasil Colônia que resultou na fundação da cidade, bem como descreve o sítio encontrado pelos fundadores destacando a sua influência na estruturação da ocupação humana que viria a ser implantada no séculos seguintes.

O **Capítulo 5** — A ideologia da modernidade — relata a introdução da ideologia da modernidade nas ações e debates acerca do desenvolvimento urbano da cidade de Florianópolis, de uma modernidade conservadora, passando pela utópica e chegando a uma modernidade tecnocrática, cada uma delas contribuindo ao seu modo para o aspecto fragmentário desse desenvolvimento.

O **Capítulo 6** — *A expansão fragmentária* — descreve a situação atual, disperso e fragmentado, da estruturação do espaço urbano de Florianópolis e região conurbada após seguidos anos de acelerado crescimento populacional. Tentando lidar com esse contexto complexo, diversas medidas de governo são aventadas no sentido de criar uma gestão em escala regional. Tudo ficou mais complexo ainda com a consolidação do planejamento participativo que multiplicou as vozes e exacerbou os conflitos.

Espera-se, assim, com essa pesquisa, oferecer uma contribuição a um entendimento mais aprofundado da complexidade inerente ao processo de urbanização de um modo geral e, em particular, pelo que passou e passa Florianópolis e sua região imediata.

## PARTE I

### **A PRODUÇÃO FRAGMENTÁRIA DO ESPAÇO URBANO**

A fundamentação teórica da tese, exposta nesta primeira parte, constrói a sua argumentação a partir da premissa que a embasa, qual seja, a de que a fragmentação urbana é inerente ao modo capitalista de produção e faz parte de um processo fragmentário maior que atinge todas as esferas da sociedade. Dessa premissa, surge a hipótese tratada na segunda parte a respeito do objeto da pesquisa. Discute-se aqui, portanto, a completa interdependência entre a natureza do espaço socialmente apropriado e a sua produção urbana sob os ditames do modo de produção capitalista, o alastramento planetário deste, impelindo o processo de metropolização hierarquizada dos aglomerados urbanos sob a dinâmica assimétrica do fluxo de capital à qual corresponde a própria fragmentação espacial, operada pelos variados agentes produtores de espaço e frações de capital, reproduzindo, no ambiente construído, as clivagens sociais.



## CAPÍTULO 1 – A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA URBANIZAÇÃO CAPITALISTA

**E**m busca de aprofundar-se no debate acerca do papel exercido pelo espaço no interior do modo de produção capitalista, este capítulo parte da ideia da não neutralidade do espaço perante a sociedade que o utiliza e chega ao paradigma da “produção do espaço” como matriz teórica basilar para compreender a complexidade da relação sociedade/espaço. O texto se detém no pensamento de Henri Lefebvre por considerá-lo o pioneiro da linha teórica que aborda o espaço e a sociedade numa relação dialética produtor/produto, conteúdo/continente, concreto/abstrato, desvelando a ideologia positivista subjacente a variados discursos. Por fim, mostra como a urbanização capitalista toma o espaço como parte de seus meios de produção e extração da mais-valia, fazendo com que a terra convertida em mercadoria e a divisão do trabalho cada vez mais aprofundada e territorializada propiciassem uma reestruturação do espaço das cidades a partir da multiplicidade de agentes estratificados pelo poder que detém.

### 1.1. Uma categoria concreta: da neutralidade às múltiplas determinações do espaço

O estudo geográfico de um lugar requer uma análise que transcenda os seus aspectos mais visíveis em busca dos processos subjacentes que o conformaram no passado e os que o moldam no presente. Através da genealogia do lugar é que se pode compreender como o espaço social se insere no modo de produção capitalista, bem como, de um lado, evitar a dupla ilusão da autonomia do espaço em relação às atividades privadas e, de outro, de que esse mesmo espaço é fruto de atividades privadas (LIPIETZ, 1988).

A fragmentação do espaço urbano não é um epifenômeno da urbanização, mas um corolário do desenvolvimento espacial do modo capitalista de produção. Isso não quer dizer que o processo de fragmentação atue independentemente do contexto local nem que não seja parte também de um projeto político que se utilize dela como instrumento de dominação. Para se estudar a fragmentação do espaço urbano atual, deve-se apreender a sua estruturação ao longo do tempo, quais forças sociais atuaram e quais interesses estavam em jogo na construção do ambiente construído. De que maneira esses fenômenos são decorrência do modo de produção hegemônico e até que ponto pode-se considerá-los reflexo das relações sociais.

Trabalhamos, aqui, com a ideia de que a cada modo de produção — que não existe em estado puro, mas «como um processo, onde o modo dominante domina, dissolve, integra o modo dominado segundo fases sucessivas nas quais se modificam as regras de funcionamento da totalidade social» (LIPIETZ, 1988) — não corresponde, diretamente, um modelo de urbanização específico, mas de *consciência* e *atuação* dos agentes de produção do espaço, de *estruturas* de classe e *relações* de propriedade, produção, concentração e repartição das mais-valias. Tudo isso, de certa forma, leva a tendências gerais de produção e formação do espaço de assentamento abrangentes e suscetíveis de mutações, adulterações e variações devido a

contextos locais de estruturas herdadas e consolidadas de poder — institucionalizado ou não —, relações sociais, matérias, técnicas e saberes dominados pela coletividade, em suma, de uma totalidade social local, numa permanente dialética entre fenômenos de escalas distintas. Como diz Milton Santos, «a produção do espaço é o resultado de múltiplas determinações cuja origem se situa em níveis diferentes e em escalas variáveis, indo do simples lugar à dimensão internacional» (SANTOS, M., 1986, pp. 40-41).

Isto nos impõe a premissa de que o espaço não é neutro, um contentor vazio no interior do qual ocorreriam práticas sociais como um conteúdo dele desvinculado. *O espaço é tanto um produto da sociedade quanto um condicionante dessa mesma sociedade.* O devir da sociedade acontece, de modo concreto, numa imbricação íntima com o espaço de tal forma que não se pode falar de um espaço sem falar da sociedade *que e quando* o produziu. E o recíproco é verdadeiro: ao se tentar compreender uma sociedade específica, suas relações sociais internas e externas, deve-se analisar a sua forma de apropriação, produção e reprodução do seu espaço, do seu território, do seu quadro material de vida.

Expressando-nos com outras palavras, ao tratarmos de análises sociais, concluímos que o espaço não é uma “categoria” abstrata, mas uma instância *concreta* cuja natureza depende da sociedade que dele se apropria, o concebe e o utiliza. Também não é o espaço um subproduto, epifenômeno ou objeto residual e marginal à sociedade. Seu devir inserido nas dinâmicas sociais como condição e condicionado pode ser considerado uma “produção” desta sociedade.

O uso do termo “produção”, aqui, remete à vertente marxista do estudo da sociedade urbana, a da perspectiva da *produção social do espaço*, que rejeita os determinismos evocados pelos paradigmas que disputam a hegemonia da “ciência urbana”: de um lado o determinismo econômico dos marxistas da economia política, cujo extremo encontra-se entre os estruturalistas ligados a Althusser e, de outro, o darwinismo social e determinismo tecnológico dos ecologistas urbanos.

Os ecologistas urbanos, cujos pioneiros constituem a chamada Escola de Chicago, veem a cidade como um espaço de disputa entre populações de diferentes poderes aquisitivos, num «livre jogo das forças econômicas e sociais que nela atuam» (MARTÍN & BENITO, 2011, p. 54, tradução nossa), mas o fazem sob uma perspectiva que naturaliza as relações sociais e processos culturais. Assim, transpõem conceitos das ciências biológicas como “competência impessoal”, “dominação”, “invasão-sucessão”, “assimilação-segregação” e “áreas naturais”, tratados como princípios que regem a vida social da mesma forma que regem as relações entre os animais ou entre as plantas. A cidade seria caracterizada por “áreas naturais” classificadas assim por suas semelhanças funcionais, sociais, morfológicas e paisagísticas.

O enfoque biológico tem sido suavizado e complementado nos últimos tempos por um determinismo tecnológico que vê o desenvolvimento dos meios de transporte e comunicação como as causas da transformação urbana, ou seja, a “evolução” das formas urbanas é diretamente vinculada à “evolução” da tecnologia em geral, suplantando uma organização espacial “tecnologicamente antiquada” por outra mais nova, num discurso reificado, funcionalista, unidimensional e de explicação causal (GOTTDIENER, 1997, p. 237). A consequência lógica de tal abordagem é considerar «que os padrões de desenvolvimento são de algum modo ótimos porque parecem ser excrescências naturais de forças sistêmicas que se articulam com o espaço» e relegar ao *processo político* o simples papel «“de ajuste” que manifesta ontologicamente as forças equilibradoras do darwinismo social» (p. 261).

Já os estudiosos marxistas da urbanização, tanto os economistas políticos, ortodoxos em sua leitura da obra marxiana, quanto os estruturalistas althusserianos, radicais nas consequências advindas da cisão teórica entre o Marx “jovem” e o “maduro” — tais como o anti-humanismo, o anti-historicismo e o desinteresse pela condição comportamentalmente localizada do sujeito individual, existencial (GOTTDIENER, 1997) —, entendem o urbano como forma espacial derivada diretamente dos processos econômicos do modo de produção capitalista e reflexo da luta de classes.

Por um lado, segundo Gottdiener, estes contribuíram ao avanço da “ciência urbana” ao ir além da teoria da localização e seu viés simplista pelo equilíbrio entre os custos da terra e os de transporte em direção a uma abordagem mais realista das localizações inseridas na luta de classes e necessidades de acumulação de capital. Além disso, não só rejeitaram a neutralidade do espaço e o consideraram como parte integrante das relações de produção como também buscaram entender o papel do Estado e da ideologia no desenvolvimento espacial da sociedade. Por fim, vincularam os diversos lugares a uma totalidade, ou seja, a um sistema global de acumulação capitalista, ao processo de produção em escala mundial e à divisão internacional do trabalho.

Por outro lado, não abandonaram uma certa tendência positivista e funcionalista, negando a atuação de outros fatores que não se coadunam com a teoria pré-estabelecida e explicando eventos históricos como causas da mudança e não seus efeitos. Adiciona-se, a estes aspectos, o economicismo que foca a análise nas questões econômicas da sociedade, em descrições cada vez mais detalhadas e sem apresentar um projeto antagônico. Segundo Gottdiener, tais limitações dos estudiosos marxistas apenas testemunham «quão longe estão de entender a dialética e exatamente quão presos ainda se encontram a categorias burguesas de pensamento, por causa de uma insistência em isolar causas primárias como condição necessária de uma teoria social» (p. 207).

Nessa mesma linha, M. Santos ressalta de forma clara, na passagem citada abaixo, essa deficiência na teoria marxista, tratando especificamente da abordagem estruturalista da totalidade social, da qual o espaço produzido é uma de suas manifestações. Escreve ele que

Também os estruturalistas dizem trabalhar com a categoria da totalidade, mas, para eles, a estrutura tem um papel preestabelecido, definido *a priori*, que torna a totalidade praticamente imóvel. Teríamos, assim, uma totalização sincrônica da qual o único movimento seria a reprodução das mesmas relações estruturais.

Entre os marxistas, uma concepção de estrutura como essa conduz a um economismo quase mecânico, a uma espécie de positivismo marxista onde a economia é declarada *estrutura dominante*, não importa qual seja o período ou o momento histórico. Isto, em realidade, equivale a uma negação da ideia de totalidade. (SANTOS, 1986, p. 39, grifos do autor)

Para entender a complexidade da relação entre sociedade e seu espaço é necessário um pensamento dialético, aberto às multiplicidades que as interações entre os indivíduos entre si através do espaço inseridos, sociedade e espaço, num contexto especificamente concretizado do modo de produção capitalista. É por esse viés que caminha o paradigma da produção social do espaço, como demonstrado a seguir.

## **1.2. Contra a ideologia da espacialidade: o paradigma da “produção do espaço”**

Pode-se considerar o paradigma da produção social do espaço como originário do pensamento do filósofo francês Henri Lefebvre. Assim como a economia política e o estruturalismo althusseriano, esse paradigma também é fundamentado sobre a obra de Karl Marx, mas, diferentemente daqueles, Lefebvre busca uma releitura que fuja dos determinismos e ortodoxias tão característicos das outras abordagens. Seu pensamento parte da vontade de integrar a filosofia à vida cotidiana, às suas contradições e às práticas sociais, sejam elas políticas ou artísticas, científicas ou poéticas, racionais ou oníricas, literais ou simbólicas, com vista à transformação social.

Após os anos 1960, especialmente devido ao movimentado ano de 1968, Lefebvre «veio a reconhecer a importância das condições urbanas da vida cotidiana (oposta à política estreitamente concentrada nas fábricas) como central nas políticas e sentimentos revolucionários» (HARVEY, *In*: LEFEBVRE, 1991, p. 430, tradução nossa). A partir daí não seria mais possível pensar sociedade e

espaço de forma separada e apenas uma reformulação da teoria do espaço por meio da filosofia poderia contrapor-se à *fragmentação* das ciências parcelares. Lefebvre, «assim, lutou para resgatar o materialismo dialético dos marxistas, a história dos historiadores, a capacidade para a ação revolucionária dos estruturalistas e o social dos sociólogos» (p. 430, tradução nossa) a fim de combater o que identificava como a “ideologia da espacialidade”. Para ele, esta ideologia se encontrava disseminada pelas ciências parcelares e ocultava a contradição entre as teorias do espaço e a prática espacial, recomendando, então, um

esforço para sair da confusão, considerando o espaço (social), assim como o tempo (social), não mais como fatos de “natureza” mais ou menos modificada, e nem como simples fatos de “cultura”; mas como produtos. O que conduzia a uma modificação no emprego e no sentido desse último termo. A produção do espaço (e do tempo) não os considerava como “objetos” e “coisas” quaisquer, saindo das mãos ou das máquinas, mas como os aspectos principais da natureza segunda, efeito da ação das sociedades sobre a “natureza primeira”; sobre os dados sensíveis, a matéria e as energias. (LEFEBVRE, 2013, p. 124)

Para Lefebvre, apenas por meio da dialética pode-se compreender profundamente os processos sociais em suas manifestações concretas — a produção do espaço aí incluída — e evitar concepções ideológicas que atrapalhem a ação transformadora. Assim, retoma a dialética hegeliana a partir da sua reformulação por Marx cujo método do materialismo histórico «pôs de pé a dialética de Hegel e deu precedência não à ideia, mas ao processo material da produção social» (SCHMID, 2012, p. 94). No entanto, como avalia Schmid, para o filósofo francês, a dialética marxista não cumpre totalmente a interpretação do processo de devir. À racionalidade marxista, Lefebvre soma o pensamento de Nietzsche e outras fontes como a fenomenologia e o existencialismo. O resultado é uma dialética *tridimensional* «em que os três momentos são dialeticamente interconectados: prática social material (Marx); linguagem e pensamento (Hegel); e o ato criativo, poético (Nietzsche)» (SCHMID, 2012, p. 95). Schmid, então, sintetiza a questão:

Enquanto a dialética hegeliana (e também a marxista) repousa em dois termos em contradição entre si e que são suprassumidos por meio de um terceiro termo, a dialética triádica de Lefebvre postula três termos [...] que permanecem distintos entre si, sem reconciliá-los numa síntese – três momentos que existem em interação, em conflito ou em aliança entre si. Assim, os três termos ou momentos assumem igual importância e cada um toma uma posição semelhante em relação aos outros. (SCHMID, 2012, p. 96)

A análise lefebvriana da produção do espaço, portanto, estabelece três dimensões conceituais do espaço social que não aspira a ser um modelo abstrato, mas a apreensão do concreto: a *prática espacial*, as *representações do espaço* e os *espaços de representação*. Cada uma dessas dimensões corresponde a uma relação fenomenológica dos indivíduos e da sociedade com o seu espaço: respectivamente, o espaço *percebido*, o espaço *concebido* e o espaço *vivido*.

A prática espacial (e seu correlato espaço percebido) liga-se à materialidade das relações sociais e «compreende produção e reprodução e as localizações e conjuntos de características espaciais particulares de cada formação social [que] garante continuidade e algum grau de coesão» (LEFEBVRE, 1991, p. 33, tradução nossa). Já as representações do espaço emergem ao nível do discurso e definem o espaço por meio de imagens, teorias, descrições, mapas, plantas, ou seja, são estreitamente vinculadas às disciplinas especializadas no espaço como a arquitetura, o urbanismo e a geografia. A partir destas, estabelece-se um espaço concebido pelos tecnocratas, “retalhadores” e “agenciadores”, mas também representações «ligadas às relações de produção e à ‘ordem’ da qual aquelas relações se impõem, logo, ao conhecimento, signos, códigos e às relações ‘frontais’» (*ibid.*). Por fim, os espaços de representação tratam da dimensão simbólica do espaço, da sua significação num contexto mais amplo de poderes, crenças, saberes e superstições «ligados ao lado clandestino ou subterrâneo da vida social, assim como à arte» (*ibid.*).

Continuando com o que escreveu Lefebvre, sendo o espaço um produto social, é ele, pois, o «resultado de um processo com vários aspectos e tendências contributivas, significativa e não-significativa, percebido e diretamente experienciado, prático e teórico» (LEFEBVRE, 1991, p. 110, tradução nossa). A sociedade o produz em seu próprio devir, em suas relações concretas entre os indivíduos que a constituem e entre estes e a natureza da qual se apropriam, «em suma, todo espaço social tem uma história, invariavelmente fundada na natureza, em condições naturais que são ao mesmo tempo essenciais e únicas no sentido de que são sempre e em todo lugar dotadas de características específicas (sítio, clima, etc.)» (*ibid.*). Para o autor,

O espaço (social) não é uma coisa entre outras coisas, nem um produto entre outros produtos: ao invés, ele inclui as coisas produzidas e abrange suas inter-relações em sua coexistência e simultaneidade — sua (relativa) ordem e/ou (relativa) desordem. [...] Então, não há sentido no qual o espaço possa ser tratado exclusivamente como uma condição *a priori* dessas instituições e do Estado que preside sobre elas. É o espaço uma relação social? Certamente — mas a qual é inerente às relações de propriedade (especialmente a propriedade da terra, do solo) e também fortemente amarrada com as forças de produção (a qual impõe uma forma naquela terra ou solo); aqui vemos a polivalência do espaço social, sua "realidade" simultaneamente formal e material. (LEFEBVRE, 1991, pp. 73 e 85, tradução nossa)

A noção de “produção” pode causar confusão quando ligada à categoria de espaço. Termos análogos, como “espaço geográfico”, “espaço construído” ou “espaço formado” não mudam o fato de que o espaço é criado e transformado continuamente pelas relações sociais que nele (com ele e por ele) se realizam. Se assim não fosse, não haveria necessidade da Geografia enquanto *ciência* da ocupação humana no território, ficando ela, então, relegada a uma banal “disciplina das localizações”, como M. Santos já alertara. No entanto, não se trata da produção no sentido estrito, econômico, de produzir coisas, mas o de produção no sentido mais amplo possível, o da produção da própria vida material e imaterial, objetiva e subjetiva, como explanado por Marx:

Na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. [...] O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. (MARX, 2008b, p. 47)

O espaço social, enquanto uma das esferas fundamentais da realidade social concreta, ou seja, não «uma coisa, mas, antes, um conjunto de relações entre coisas (objetos e produtos)» (LEFEBVRE, 1991, p. 83) deve ser apreendido e compreendido sob essa ótica ampla da *produção social da própria existência dos homens*. Trata-se da relação da sociedade com a natureza, na transformação desta pelo trabalho com vista à satisfação das suas necessidades, tanto as básicas — abrigo, alimentação, circulação — quanto as superiores — arte, política, ciência. Trata-se, também, das relações entre indivíduos, empresas, Estado. Nesse sentido, a ótica da produção social do espaço «revela os conteúdos do processo produtivo, os sujeitos produtores, os agentes da produção material do espaço, as finalidades que orientam essa produção no conjunto de determinada sociedade» (CARLOS, 2011, p. 62). Lefebvre aprofunda a questão sobre o significado da produção, em sua releitura d'*A Ideologia Alemã* (1846), de Marx e Engels, ao se perguntar

O que é a produção? [...] A produção em sentido amplo (produção do ser humano por ele mesmo) implica e compreende a produção das ideias, das representações, da linguagem. [...]

Assim, a produção não deixa nada fora dela, nada do que é humano. O mental, o intelectual, o que passa pelo “espiritual” e o que a filosofia toma como seu domínio próprio, são “produtos” como o resto. Há produção das representações, das ideias, das verdades, assim como das ilusões e dos erros. Há produção da própria consciência. (LEFEBVRE, 2001, p. 44)

Assim, dirige a noção marxiana, agora retomada e ressignificada, ao espaço para nele estabelecer, por meio da produção, o âmagos das práticas e relações sociais:

A produção no sentido marxista ultrapassa a oposição filosófica do “sujeito” e do “objeto”, bem como as relações construídas pelos filósofos a partir desta separação. [...]

Mais que invariâncias ou constâncias, essa passagem incessante da temporalidade (sucessão, encadeamento) à espacialidade (simultaneidade, sincronização) define toda ação produtora. Esta forma é inseparável da finalidade, portanto da funcionalidade (fim e sentido da ação, energia dispensada para a satisfação de uma “necessidade”) e da estrutura posta em movimento (saber-fazer, habilidade, gestos e cooperação no trabalho etc.). (LEFEBVRE, 1991, pp. 104-105, tradução nossa)

Tem-se, aí, a tríade lefebvriana das categorias metodológicas de análise do espaço social: a *forma*, a *estrutura* e a *função*. Todo espaço social seria passível de «sujeitar-se à análise formal, estrutural ou funcional» (LEFEBVRE, 1991, p. 147, tradução nossa), cada uma delas com os seus códigos e métodos de abordagem. No entanto, efetuá-las de modo isolado, sem buscar a totalidade através da inter-relação dialética entre os três aspectos leva a concepções redutoras e prenhes de ideologia: formalismo, estruturalismo, funcionalismo. Uma não existe sem a outra pois todas advêm de uma mesma materialidade socioespacial.

A teoria do espaço de Lefebvre repercutiu entre muitos pensadores, geógrafos, urbanistas e cientistas do espaço. Milton Santos, por exemplo, defende que a sociedade só pode ser definida através do espaço e entende que «a produção do espaço é o resultado de múltiplas determinações cuja origem se situa em níveis diferentes e em escalas variáveis, indo do simples lugar à dimensão internacional» (SANTOS, M., 1986, pp. 40-41). Metodologicamente, M. Santos incorporou e redimensionou as três categorias de análise, forma-estrutura-função lefebvrianas em suas reflexões, adicionando a elas uma quarta categoria, a que denominou “processo”, que seria uma «ação contínua

desenvolvendo-se em direção a um resultado qualquer», o que, entendemos aqui, já estava inerente à dialética ternária original como a articulação das três categorias no devir, como atesta o próprio autor num de seus livros:

Para estudar o espaço, cumpre apreender sua relação com a sociedade, pois é esta que dita a compreensão dos efeitos dos processos e especifica as noções de forma, função e estrutura, elementos fundamentais para a nossa compreensão da produção de espaço. (SANTOS, M., 2012b, p. 67)

Para a geógrafa Ana F. A. Carlos, embasada na obra de M. Santos, com a noção de produção social do espaço, a Geografia consegue ir além da concepção de espaço como localização dos fenômenos e das coisas, ou seja, como a “disciplina das localizações” referida acima. Segundo Carlos, com aquela noção dá-se um salto *qualitativo* na compreensão do espaço em direção a «concebê-lo como condição, meio e produto da reprodução da sociedade, definindo-o como processo/movimento em constituição» (CARLOS, 2011, p. 62). De acordo com essa autora, a análise do processo de produção do espaço urbano requer «a justaposição de vários níveis da realidade como momentos diferenciados da reprodução geral da sociedade, isto é, o da dominação política, o da acumulação do capital e o da realização da vida humana» (CARLOS, 2011, p. 70).

A complexidade da totalidade social também é elemento fundante para a visão da realidade urbana contemporânea de Roberto L. Corrêa:

Fragmentada, articulada, reflexo e condicionante social, a cidade é também o lugar onde as diversas classes sociais vivem e se reproduzem. Isto envolve o cotidiano e o futuro próximo, bem como as crenças, valores e mitos criados no bojo da sociedade de classes e, em parte, projetados nas formas espaciais: monumentos, lugares sagrados, uma rua especial, etc. O espaço urbano assume assim uma dimensão simbólica que, entretanto, é variável segundo os diferentes grupos sociais, etários, etc. (CORRÊA. R. L., 1989, p. 9)

Alain Lipietz vai pelo mesmo caminho ao buscar os fundamentos objetivos de uma concepção empirista do espaço:

O “espaço social” é uma das dimensões desse quadro de vida (existência material da reprodução social). É, pois, uma das categorias da existência material da totalidade das relações sociais. Não é preciso, pois, apreender, o espaço enquanto “reflexo” (ou suporte do reflexo?) das relações sociais que existiriam em “outro lugar”. Em contrapartida, *na reprodução social, o espaço material aparece ora como um efeito destas relações, ora como um determinante destas relações.* (LIPIETZ, 1988, p. 26)

Outros estudiosos direcionam suas pesquisas para a problemática da produção do espaço. Para Sonia Barrios (1986), a produção do espaço é um fato técnico se analisada em sua aparência, mas sua essência é social. Logo, focar o estudo do espaço em seu aspecto físico não permite desvelar todos os processos sociais presentes em sua constituição. É necessária a compreensão do espaço enquanto “produto global” da articulação dialética entre estruturas e práticas sociais, caso se queira vê-lo como um “poderoso instrumento de mudança social”. Com a expansão da ação humana sobre a terra, a atenção na produção social do espaço social deve ser central. Através dela, ver-se-á que as relações de dominação e subordinação são elementos estruturadores básicos das sociedades e os conflitos resultantes da necessidade de se manter essas relações é o elemento dinamizador, cuja coesão dessa totalidade socioeconômica é dada pelo sistema político-ideológico.

Já Rosa Ester Rossini (1986) defende a tese de que o espaço é uma produção humana determinada pelo modo de produção vigente. No entanto, o estudo da produção deve partir da totalidade, ou seja, da formação econômica da sociedade, a fim de se compreender as múltiplas determinações envolvidas. A produção do “espaço global”, para ela, é a produção, integração e articulação das parcelas espaciais pelo processo de trabalho geral onde uma diversidade de relações de intensidades desiguais lhes será imposta de acordo com o papel de cada parcela no quadro em constante movimento.

O sociólogo Mark Gottdiener, por sua vez, preocupado em sintetizar um método de análise espacial baseado na filosofia do espaço de Lefebvre, entende a organização socioespacial como uma «consequência direta das relações entre processos econômicos, políticos e culturais» (GOTTDIENER, 1997, p. 196), sem cair na tentação simplista de «postular uma correspondência direta entre um modo de produção e uma forma específica do espaço de assentamento» (*id.*, p. 79).

Seu pensamento encontra-se inserido no contexto geral da chamada teoria *estruturacionista* da organização social, na qual os fenômenos e formas espaciais são entendidos como produtos da ação (individual) e da estrutura (social). Mais claramente, «as formas espaciais são produtos *contingentes* da articulação dialética entre ação e estrutura» e *não* «manifestações puras de forças sociais profundas» (*id.*, p. 199). Ou seja, o espaço físico produzido pela sociedade não expõe aos sentidos todos os elementos de sua constituição, compondo «um mundo de aparências que a análise deve penetrar» (*ibid.*). Para o autor

a organização socioespacial está ligada por relações conjuntas, contíguas e hierárquicas. A força dessa matriz espaciotemporal tridimensional é que sustenta o desenvolvimento maciço, desconcentrado, da metrópole. Desse modo, o cotidiano é ao mesmo tempo particularizado e afetado por relações de produção que se estendem por todo o globo; é fragmentado e hierarquicamente organizado, atomizado e estruturado. [...] O processo de desenvolvimento socioespacial associado à fase atual do capitalismo tardio é a desconcentração, que produz uma forma distintiva de espaço — a região metropolitana polinucleada, esparramada. (GOTTDIENER, 1997, p. 198)

Ainda segundo Gottdiener, os padrões espaciais da ocupação territorial são estruturados tanto vertical quanto horizontalmente por forças sistêmicas estruturais em conjunto com “modos voluntarísticos de comportamento”. Além disso, as formas urbanas não refletem necessariamente as relações capitalistas, afastando as explicações positivistas entre causa social e efeito espacial. Mais que funcionais ao capitalismo e à acumulação de capital,

os padrões socioespaciais são o produto de processos contraditórios e conflitivos que operam no interior do próprio capitalismo, às vezes mesmo disfuncionais. Para Gottdiener, o desenvolvimento socioespacial é um produto tanto do Estado, quanto do setor privado, ficando o setor imobiliário na linha de frente da materialização desse processo.

Portanto, independentemente da maneira que cada autor entenda a problemática da produção do espaço, seja no sentido estrito, seja no amplo, ela não se restringe à sociedade capitalista. Cada modo de produção imprime à sociedade uma lógica de apropriação e uso do solo e uma arquitetura institucional destinada ao exercício do controle e poder que lhe assegura a reprodução das relações socioespaciais, por mais que estejam carregadas de contradições. Assim, uma genealogia de um lugar deve buscar compreender como uma determinada sociedade produziu o seu espaço a cada momento histórico. Nesse sentido, as páginas a seguir focarão no desenvolvimento espacial sob o modo de produção capitalista pois o objeto de estudo submete-se à sua lógica.

### **1.3. A urbanização capitalista: a terra como mercadoria**

A industrialização da economia a partir do século XVIII alterou completamente o quadro feudal até então historicamente instituído. A cidade passou a tomar o lugar do campo como o centro político e econômico. O novo modo de produção capitalista produziu os seus espaço e tempo, a sociedade se apoderou e rearranjou o espaço preexistente para novos fins, às vezes de forma lenta, em outras com brutalidade, principalmente quanto ao espaço rural (LEFEBVRE, 1991). Mesmo assim, a terra, o solo, não perderam importância, mas foram integrados ao capitalismo com funções específicas. Maria E. B. Sposito afirma que o novo modo de produção «não produz cidades de um lado e campo do outro, mas, ao contrário, esta produção compreende uma totalidade, com uma articulação intensa entre estes dois espaços» (SPOSITO 2002, p. 64). De forma mais abrangente, ocorre uma articulação concreta entre

os modos de produção feudal e capitalista à medida que este vai alcançando a hegemonia e impondo ao conjunto sua unidade, seu modo de funcionamento (LIPIETZ, 1988).

Uma das primeiras transformações, essencial à expansão do modo capitalista de produção, aconteceu na esfera da propriedade. Se, antes, o servo detinha suas ferramentas de trabalho e usufruía de um pedaço de terra em troca de parte de sua produção, no capitalismo o trabalhador é simultaneamente desprovido das ferramentas e da terra, só lhe restando vender a sua força de trabalho em troca de dinheiro. As ferramentas e o nascente capital monetário agora passam a ser propriedade do “capitalista” e os proprietários fundiários (antiga nobreza), ao longo do tempo, fundem-se com os próprios capitalistas numa “nova aristocracia do dinheiro” (MARX, 2008a). Para consumir o processo, a propriedade fundiária foi «completamente arrastada para dentro do movimento da propriedade privada e se [tornou] mercadoria» (*ibid.*, p. 75).

A terra-mercadoria passou a ser vendida no mercado, geralmente em parcelas cada vez menores, sacramentadas num título jurídico que legitima a apropriação e serve de base a todo o sistema capitalista de produção — tanto material quanto da vida (CARLOS, 1994). Ou seja, «o sistema contratual (jurídico), que o Estado mantém e aperfeiçoa enquanto poder (político), repousa na *propriedade privada*, a da terra (propriedade imobiliária) e a do dinheiro (propriedade mobiliária)» (LEFEBVRE, 2001, p. 138).

A partir daí, a noção de tempo se alterou profundamente. A acumulação de capital entronizou-se como o aspecto central da economia e, portanto, diminuir o tempo de rotação do capital se tornou fundamental. Todo capital é circulante, passando do capital-dinheiro ao capital-produtivo e deste ao capital-mercadoria, voltando ao início do ciclo. Daí a busca incessante pelo desenvolvimento dos meios de transporte e comunicações de modo a derrubar constantemente as barreiras espaciais (HARVEY, 1992). Como descreve Carlos, «é na realização dessa unidade [entre as esferas da produção e da circulação] que o movimento do capital se materializa através de suas metamorfoses e produz o seu espaço». (CARLOS, 1994, p. 130)

Um novo espaço se forma, em escala planetária, através do mercado e urbanização. O local e o nacional se liquefazem, «abolindo as diferenças espaciais e temporais, destruindo a natureza e o tempo da natureza» (LEFEBVRE, 1991, p. 326, tradução nossa). A mudança afeta a cultura como um todo e a compressão do tempo-espaço marca indelevelmente a nova sociedade urbana.

A nova lógica de pensar o espaço e o tempo transforma o espaço *concebido* nas diversas escalas, do local ao mundial. Internamente à cidade, não só a circulação (das mercadorias, da mão-de-obra, etc.) assume importância. A disposição das fábricas, mercados, habitações, equipamentos de consumo coletivo e os elos entre eles constituem uma força de produção, portanto fazem parte das *condições gerais de produção*, ou seja, do processo global de produção e circulação do capital (cf. CASTELLS, 2006; LOJKINE, 1997; TOPALOV, 1979). Assim, o uso “produtivo” do espaço se impõe sobre o uso “improdutivo”, expondo a contradição entre as necessidades do capital e as da sociedade. Lefebvre vê nesse processo a tomada total do espaço pela ótica produtivista, onde

O espaço em sua inteireza entra no moderno modo capitalista de produção, a ser usado para a criação de mais-valia. [...] O tecido urbano, com suas múltiplas redes de comunicação e troca, é, da mesma forma, parte dos meios de produção. A cidade e seus estabelecimentos multifacetados (seus postos de correio e estações ferroviárias — assim como seus armazéns, sistemas de transporte e serviços variados) são capital fixo. A divisão do trabalho afeta o espaço inteiro — não apenas o “espaço de trabalho”, não apenas o chão de fábrica. E o espaço inteiro é um objeto de consumo produtivo, assim como os edifícios e as instalações fabris, maquinaria, matérias-primas e a própria força de trabalho. (LEFEBVRE, 1991, p. 347, tradução nossa)<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> É comum o uso da expressão “consumo do espaço” por Lefebvre, R. L. Corrêa, A. F. A. Carlos, e outros. No entanto, a rigor, não há um consumo *do* espaço, pois o espaço não é nem consumido (devorado, destruído ou gasto pelo uso) nem consumado (exaurido, levado a cabo). Prefere-se, aqui, os termos *apropriado*, *apoderado*, *apossado* para, então, ser usado (produtiva ou improdutivamente) ou extrair-lhe renda (aluguel, venda).

A urbanização capitalista, impulsionada pela indústria, se caracteriza duplamente pela crescente concentração de pessoas e meios de consumo coletivos e pelo modo de aglomeração específica dos meios de reprodução (capital e força de trabalho) (LOJKINE, 1997). Enquanto na fábrica, a cooperação se faz de forma planejada e rígida, fora dela, no espaço urbano, «é o diversificado jogo do acaso e do arbítrio que determina a distribuição dos produtores de mercadorias e de seus meios de produção entre os diferentes ramos sociais de trabalho» (MARX, 2013, p. 533).

Lipietz (1988), por sua vez, concebe uma “espacialidade pura” do modo de produção capitalista, pelas seguintes características: divisão do trabalho em ramos autônomos; separação do produtor de seus meios de produção; papel dominante da circulação na reprodução das relações sociais; zoneamento funcionalista cimentado por um sistema de transporte e de comunicação; separação entre a cidade e o campo; e a separação, na cidade, das funções de direção, valorização, dos processos de trabalho, de realização dos produtos, etc. Essa depuração será concretizada em combinações específicas em cada lugar dependendo da estruturação da totalidade afetada por ela.

O capitalismo «sempre prosperou sobre a produção da diferença» e «sempre buscou o crescimento, não importando as consequências ecológicas, sociais ou geopolíticas [...]»; é sempre sobre mudanças tecnológicas e modos de vida [...] e é sempre conflituoso» (HARVEY, 1992, tradução nossa). O espaço urbano capitalista é profundamente *desigual, fragmentado e mutável* em diferentes ritmos, determinados por cada formação socioespacial. Entender a urbanização a partir do desenvolvimento industrial é procurar entender o próprio desenvolvimento do capitalismo. Pois, não houve apenas um deslocamento do *locus* da produção do campo para a cidade, mas uma nova configuração estrutural do espaço para atender às demandas do setor produtivo emergente que logo se tornou hegemônico. As cidades se tornaram a base territorial da indústria pois nela encontraram a possibilidade de se beneficiar das chamadas “economias de aglomeração”, permitindo-lhes a produção e venda em escala e a continuidade.

Com a concentração espacial do capital produtivo na cidade, pelo menos nas grandes cidades centros de regiões, a população trabalhadora aflui a essas aglomerações a fim de vender a sua força de trabalho (pois não possui mais a sua terra e seus instrumentos), o que, de imediato, representa, de um lado, a formação de um “exército industrial de reserva” na medida em que a quantidade de vagas de emprego é insuficiente, mantendo o salário em níveis baixos e, de outro, forma um mercado diversificado necessário para o consumo da produção industrial, um “exército de consumidores”.

Outro fator da economia de aglomeração é a proximidade entre atividades econômicas que são complementares entre si (fornecedores de matérias-primas, indústrias de transformação, empresas de armazenamento e distribuição) e entre estas e o mercado consumidor, diminuindo os custos de transporte e o tempo de circulação do capital. Por fim, enquanto esses benefícios são privatizados pelas empresas, os custos e problemas advindos da concentração excessiva, como congestionamento (e esvaziamento), habitação e transporte de massa, equipamentos sociais e a infraestrutura, ou seja, as “deseconomias de aglomeração”, os meios de consumo coletivos e as condições gerais de produção, são socializados (SINGER, 1998).

No entanto, esse processo de concentração deve ser apreendido numa escala mais ampla na medida em que a divisão do trabalho vai além da operada entre a cidade e o campo. Como nenhuma cidade é autossuficiente, a divisão social do trabalho se torna uma divisão territorial do trabalho cada vez mais abrangente (SPOSITO, 2011), levando a uma contínua especialização das cidades e à articulação destas em redes regionais, nacionais e até mundiais.

A acumulação de capital em seu movimento perpétuo, a divisão do trabalho cada vez mais especializada e territorializada e a mercantilização da terra configuram uma sociedade estratificada em classes cuja estruturação social e do trabalho é imprimida de modo análogo ao espaço urbano. «Isto significa que a força de trabalho hierarquizada e diferenciada nas relações de trabalho ocupa e, conseqüentemente, constrói um espaço também

hierarquizado e diferenciado» (RODRIGUES, 1984, p. 39). A partir do momento em que a cidade se torna a sede do poder, torna-se também a sede da classe dominante e se a classe dominante domina o processo de circulação e valorização do capital então dominará a produção do espaço, pelo menos nos aspectos que afetam seus interesses.

A pulverização atomizada da propriedade, em tese, tenderia a satisfazer as necessidades de espaço da população e, de fato, «todas as parcelas da população acabam — de uma maneira ou de outra, desigual e diferentemente — apropriando-se de uma parcela desse espaço socialmente produzido», no entanto, essa apropriação será «estabelecida pelo lugar que o indivíduo ocupa na classe social e, conseqüentemente, pelo lugar que esta ocupa na sociedade» (ROSSINI, 1986, p. 115). Logo, só terá acesso à terra quem por ela puder pagar e como a terra é demasiadamente cara, esse acesso é dificultoso ou mesmo impossível a grande parte da população, a não ser subsidiado ou por meios extralegais, conforme argumentado por Singer:

Em última análise, a cidade capitalista não tem lugar para os pobres. A propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos. Antes, pelo contrário, este funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que[...] uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço do solo urbano [e] acaba morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos da propriedade privada não vigoram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventário, glebas mantidas vazias com fins especulativos, etc., formando as famosas invasões, favelas, mocambos, etc. Quando os direitos da propriedade privada se fazem valer de novo, os moradores das áreas em questão são despejados, dramatizando a contradição entre a marginalidade econômica e a organização capitalista do uso do solo. (SINGER, 1982, p. 33)

Como menciona Singer (1998), numa sociedade estratificada como a nossa, as relações entre as classes conduzem o movimento dessa sociedade e definem a forma da inter-relação entre as comunidades no interior do espaço urbano. Portanto, não se pode ver a urbanização de forma reificada, como um processo autônomo em relação à dinâmica social, mas deve-se verificar o papel que as classes sociais — e suas frações —, adotam ou desempenham na produção do espaço. Antes de tomar as cidades como agentes ativos «quando são simples coisas», deve-se entender a urbanização como um «processo social espacialmente fundamentado no qual uma multiplicidade de agentes com objetivos e agendas muito diferentes interagem por meio de uma particular configuração de práticas espaciais interligadas» (HARVEY, 1989, p. 349, tradução nossa).

A introdução da terra enquanto categoria na análise do capitalismo permite desvelar certos fenômenos que auxiliam a refinar a compreensão da dinâmica socioespacial. A terra é uma mercadoria, mas não como outra qualquer. Como a superfície da terra é finita e cada parcela sua difere em termos de qualidade, recursos e localização em relação a um referencial tomado de antemão, tem-se que possuir a propriedade de uma parcela do solo significa possuir um poder relativo de cobrar pelo acesso a esse solo, ou seja, o uso produtivo do solo pelo capitalista implica na “renda da terra” ao proprietário dessa parcela, tornando-o solidário na extração da mais-valia.

Assim, como teorizado por Marx e retomado por Lefebvre, a terra é o terceiro componente do modo capitalista de produção, conjuntamente com o capital e o trabalho. Esses três componentes correspondem aos segmentos sociais dos capitalistas, proprietários de terra (que não configuram mais uma classe no sentido estrito do termo) e trabalhadores e aos seus rendimentos: lucros, rendas e salários.

Por esse caráter especial da propriedade da terra, seja o solo urbano ou rural, estudar a maneira como as relações capitalistas de produção, de classe e de propriedade estruturam a organização socioespacial é mais importante para análise global do espaço da cidade do que simplesmente detalhar a renda urbana

calcada na teoria do valor segundo o trabalho (GOTTDIENER, 1997). Se a posse da terra é um meio de acumular riqueza, multiplicam-se os interesses puramente econômicos em torno dos valores de troca. Esses interesses atravessam verticalmente os segmentos sociais, complexificando a perspectiva da luta de classes na produção do espaço ao dividi-las em frações com interesses em comum. Este “setor”, composto por frações das classes capitalista e trabalhadora, “organizado” em torno de interesses socioespaciais como adquirir riqueza por meio do monopólio da propriedade da terra, mas também preservar valores de uso determinados culturalmente. Por isso, «o conflito socioespacial não pode ser reduzido à luta de classes sob relações existentes, assim como a ação do espaço não pode ser reduzida ao conceito de terra dos economistas» (GOTTDIENER, 1997, p. 167).

Ter a posse de um terreno (uma fração do solo) significa ter o monopólio do acesso ao uso daquele espaço específico enquanto condição suporte e necessária à execução de determinadas atividades. O “valor” do terreno, então, será determinado pelas qualificações que detém ou não referente ao uso pretendido. Assim, para o uso habitacional, a presença de amenidades aliada à proximidade de serviços cotidianos, acesso e oferta de transporte, status e estética, o valoriza. Neste caso, a renda da terra aparece como variável apenas nos momentos da sua consideração enquanto valor de troca, como na locação ou venda. Já para usos produtivos interessa a possibilidade de expansão, o fácil escoamento da produção, a proximidade a matérias primas e mão-de-obra. Aqui, a renda da terra aparece como variável embutida na diminuição dos custos de produção, proporcionando maior competitividade à empresa. Se o terreno é capaz de diminuir os custos totais de produção (ou onerá-la menos que os demais) e, portanto, aumentar o lucro, então valorizar-se-á.

Essa lógica vista até aqui compreende a dinâmica num contexto local ou regional. À medida em que a economia se torna globalmente entrelaçada, essa dinâmica adquire novas dimensões e complexidade.

## CAPÍTULO 2 – AS CIDADES ENREDADAS NA GLOBALIZAÇÃO

O fenômeno da globalização da economia acarretou em importantes implicações no território que ainda repercutem. Como o processo de fragmentação urbana se intensificou nesse período, é necessário que se analise as consequências da globalização. Para isso, então, é que este capítulo realiza um panorama histórico da evolução do capitalismo no século XX, partindo da fase do capitalismo monopolista, quando se deu a repartição imperialista do mundo através da divisão internacional do trabalho e o retorno dos sobrelucros dos países periféricos aos países centrais, passando pelas guerras, *crashes*, acordos multilaterais, o período de prosperidade e intervenção do Estado do Bem-Estar Social até a sua crise, chegando então à ascensão das políticas anti-intervencionismo estatal e o retorno à ideologia do liberalismo irrestrito. A globalização econômica instaurada pelas novas tecnologias de comunicação e mecanismos de manipulação do capital acabaram por alterar profundamente a relação das cidades entre si e o seu espaço intraurbano, com o surgimento de novos agentes e estratégias e a financeirização do mercado imobiliário, transformando a terra num ativo financeiro.

## 2.1. Mundialização: o desenvolvimento desigual

O século XX apresentou-se como um período de intensas transformações sociais, econômicas e políticas que, obviamente, refletiram na produção do espaço. O capital, em sua busca incessante de reprodução, valorização e acumulação, expandiu seu território de atuação para todo o globo, aglutinando-o à sua dinâmica e impondo novas lógicas às mais diferentes formações socioeconômicas, cada qual com sua cultura, estrutura de poder, relações de produção e repartição da propriedade.

À medida em que o capital se concentrava e centralizava, a concorrência diminuía. Algumas empresas cresceram tanto que abarcaram a maior parte da produção de seus ramos industriais, ao ponto de entenderem-se «para tentar dominar o mercado, ou seja, cessar de fazer baixar os preços de venda, repartindo entre si os mercados, segundo relações de forças do momento» (MANDEL, 1981), criando monopólios que dificultaram a concorrência e a entrada de novos competidores no mercado. Inclusive no sistema bancário tais tendências ocorreram e devido ao tamanho alcançado por algumas instituições de concessão de crédito, essas passaram a desempenhar um papel mais ativo na economia, fomentando fusões e trustes e adquirindo participações no capital de grandes empresas, dando origem ao capital financeiro. Assim, a livre concorrência deu lugar a um mercado segmentado, setorializado, repartido, dominado por trustes, cartéis e *holdings* no que convencionou-se chamar de “capitalismo monopolista”.

A contínua concentração de excedentes de capitais passou a não mais encontrar aplicação frutífera nos mercados domésticos, impelindo a chamada “exportação de capitais” a novos territórios, notadamente os países coloniais ou semicoloniais até então limitados ao fornecimento de itens básicos não industrializados e à compra de mercadorias dos países centrais. Esses investimentos produzem lucros acima da média dos setores competitivos (sobrelucros) remetidos aos países de origem.

O mundo é, então, repartido entre as poucas potências econômicas e militares capazes de assegurar operações político-militares em lugares longínquos destinadas a preservar, em longo prazo, o fluxo contínuo do capital e o retorno dos sobrelucros. Esses ficavam sob o domínio de poucas empresas no interior dessas nações, configurando um sistema imperialista de alguns países ricos sobre o restante dos países pobres, colônias ou não, cujo funcionamento estava sob controle da classe dos grandes industriais. O mercado mundial que vai se formando sob esta lógica é caracterizado por uma divisão territorial do trabalho e trocas desiguais que apenas acentuam a disparidade entre os países pobres e ricos e a centralização do capital (MANDEL, 1981).

A disputa imperialista por territórios e mercados arrastou a Europa a duas grandes guerras, das quais os Estados Unidos despontaram como a grande potência do mundo capitalista. Sob a batuta norte-americana, instituiu-se uma “nova ordem” com a criação da ONU, FMI, Banco Mundial, GATT entre outros órgãos, além dos acordos de Bretton Woods, destinados, segundo Harvey (2008) a impedir o retorno às condições que ameaçaram o capitalismo nos anos 30, impedir o ressurgimento das rivalidades geopolíticas e reestruturar o Estado e as relações internacionais.

Seguiu-se, então, pelo menos nos países capitalistas centrais, um longo período de prosperidade econômica fomentada pela reconstrução do pós-guerra e marcada por crescimento forte e contínuo, estabilidade monetária, baixo desemprego e elevação da renda, ao qual convencionou-se denominar de “os trinta gloriosos” (1945-1975), propiciado pelo “pacto” entre capital e trabalho através do qual direitos sociais foram inseridos no iniciante planejamento estatal lado a lado às medidas macroeconômicas. Instituiu-se, assim, o chamado Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) conduzindo um “liberalismo embutido” que, além de submeter o desenvolvimento a um algum grau de planejamento e políticas fiscais e monetárias keynesianas, também representou intervenções estatais na economia, na política industrial e salários sociais; ampliação dos gastos públicos e políticas redistributivas; e controles sobre a livre mobilidade do capital (HARVEY, 2008b).

Para Mandel (1982), este período, o “capitalismo tardio”, foi apenas uma nova fase do imperialismo ou capitalismo monopolista, quando a “terceira revolução tecnológica” — dominada pela energia nuclear e automação — impulsiona a internacionalização das forças produtivas e, por conseguinte, a formação de firmas multinacionais, «a forma organizativa determinante do grande capital» (*ibid.*).

A “concentração” transformou-se em “*centralização* internacional do capital” devido às mudanças estruturais na economia. Consolida-se uma troca desigual entre os países centrais e os demais: o fluxo principal das exportações de capital se dão agora entre as próprias metrópoles enquanto que nos países subdesenvolvidos, os investimentos estrangeiros se deslocaram da produção de matérias-primas à fabricação de bens de consumo bem como à importação de bens de capital (MANDEL, 1982). Trata-se do aprofundamento do desenvolvimento desigual que tem dirigido a internacionalização do capital, firmando uma arena de disputa entre agentes manifestando-se na formação das cidades, como explica Gottdiener:

o desenvolvimento desigual na sociedade capitalista (na medida em que se opõe à sua forma em outros modos) representa tanto um processo de acumulação de capital quanto uma relação competitiva entre diferentes frações de capital. É inerente às relações de produção num sentido profundo e multimanifesto. Essas relações interagem com a estrutura complexa da ordem social capitalista tardia para produzir as contradições antagônicas que, a seguir, se desdobram no espaço. (GOTTDIENER, 1997, p. 217)

Em fins da década de 1960, o modelo “fordista-keynesiano” de capitalismo entrou em crise e junto a uma crise de acumulação ocorreu desemprego, inflação, estagnação econômica, crise fiscal, queda de receitas e aumento dos gastos sociais. As políticas keynesianas já não se mostravam mais suficientes ou adequadas a um contexto de “porosidade” das fronteiras aos fluxos de capital, de excesso de dólares no mercado que forçou o abandono das taxas de câmbio fixas, de taxas de juro flutuantes (HARVEY, 2008b).

Mais uma vez o mundo passava por uma mudança estrutural, nas palavras de Harvey (1992), a da “acumulação de capital à moda antiga” para um “novo estilo”, ou seja, do fordismo da linha de produção de massa, da organização política de massa e das intervenções do *Welfare State* à “acumulação flexível” da descentralização combinada com a dispersão espacial da produção, a retirada do Estado de políticas intervencionistas combinada com desregulamentação e privatização.

Tal reestruturação se deve, principalmente, ao contínuo desenvolvimento e inovações na área da comunicação e transportes. Com elas, as decisões e controles puderam se separar geograficamente da produção e as informações necessárias para a tomada de decisão chegavam cada vez mais rápido. O transporte de bens e mercadorias ficou mais ágil e barato com a “containerização”. A indústria passou a adequar a sua linha de montagem à demanda, utilizando menos espaço para estocagem e investindo na automatização da produção.

A crise do Estado do Bem-Estar Social e do liberalismo embutido desencadeou a emergência da corrente pela liberalização irrestrita da economia e pela supremacia do setor privado na economia através de privatizações, austeridade fiscal, desregulamentação, livre comércio e o corte de despesas governamentais. Tais medidas foram implantadas de modo não sistemático em diversos países ao longo das décadas de 70 e 80.

Em 1989, instituições econômicas baseadas em Washington como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos condensaram algumas regras básicas a serem utilizadas por países em crise em seu “ajustamento macroeconômico”. As medidas, que ficaram conhecidas como “Consenso de Washington”, incluem: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma fiscal e tributária, juros flutuantes acompanhando o mercado, taxa de câmbio de mercado competitivo, abertura comercial, eliminação de barreiras ao Investimento Estrangeiro Direto (IED), privatização das empresas estatais, desregulamentação e flexibilização das leis econômicas e trabalhistas e garantia jurídica da propriedade intelectual.

Este “receituário” fundamentalista de livre mercado defendido pelo FMI e Banco Mundial tornou-se a ortodoxia neoliberal a partir dos anos 1990 e foi aplicada com resultados variados em diversos países, especialmente nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento da América Latina e África, que recorreram ao fundo em busca de auxílio financeiro para tentar sair de suas crises econômicas. Ao fim e ao cabo, as medidas neoliberais ajudaram (pois era um dos seus objetivos) a aprofundar um contexto de financeirização da economia que abarca da macroescala das relações entre nações à microescala da vida privada, como salienta Harvey:

Cada vez mais liberta das restrições e barreiras regulatórias que até então limitavam seu campo de ação, a atividade financeira pôde florescer como nunca antes, chegando a ocupar todos os espaços. Uma onda de inovações ocorreu nos serviços financeiros para produzir não apenas interligações globais bem mais sofisticadas como também novos tipos de mercados financeiros baseados na securitização, nos derivativos e em todo tipo de negociação de futuros. Em suma, a neoliberalização significou a “financeirização” de tudo. Isso aprofundou o domínio das finanças sobre todas as outras áreas da economia, assim como sobre o aparato de Estado e [...] a vida cotidiana. (HARVEY, 2008b, p. 41).

A mobilidade do capital, facilitada pela queda das barreiras comerciais, e o tráfego de dados, bens e pessoas, em contínua evolução tecnológica e atuando nas mais diversas escalas, do local ao global, chegaram, assim, a um estágio de agilidade tal que, juntos, levaram o atual processo de internacionalização da economia e das relações entre países a receber a denominação genérica de “mundialização” ou “globalização” como forma de marcar a passagem para uma nova natureza da dinâmica socioeconômica. Essa nova dinâmica, globalizada, calcada na compressão do tempo-espaço, acarreta, obrigatoriamente, na modificação dos usos e, portanto, da configuração do território.

## 2.2. O território globalizado: das políticas públicas às estratégias competitivas

O termo *globalização* — bem como seu congênere, *mundialização* — é tão amplo que vem sendo utilizado há décadas e ainda se debate o que realmente designa e até onde possui pertinência. Muitos estudiosos defendem a posição de que a globalização é um mito, seja por terem sempre existido fluxos transnacionais e os atuais não seriam necessariamente mais importantes que os do passado, seja pela persistência das fronteiras nacionais e outros impedimentos aos fluxos econômicos internacionais (BEVIR, 2009).

Outro debate a respeito aborda a distribuição desigual dos supostos benefícios e ônus da globalização. Alguns alegam que os países desenvolvidos absorveram a maior parte dos bônus do aumento do comércio enquanto países pobres quase não tiveram contato com as novas tecnologias. Alguns cientistas, inclusive, relacionam-na à disseminação de instituições e normas internacionais que facilitam a exploração de países pobres pelos ricos, cuja «ordem comercial liberal exacerba problemas econômicos enquanto restringe as estratégias disponíveis para o desenvolvimento econômico» (BEVIR, 2009, p. 91).

Para M. Santos, tal processo é uma “fábrica de perversidades” impulsionada pela ânsia da competição e do consumo, gerando mazelas como doenças, desemprego, fome, corrupção. Entretanto, a perversidade é camuflada por uma “máquina ideológica” que a torna uma “fábula” com “ficções” da “aldeia global”, do tempo e espaço contraídos, de um mercado homogeneizador, da morte do Estado (SANTOS, M., 2001).

Alguns teóricos afirmam que o mundo, enquanto realidade social, não passa de uma construção idealística (e ideológica), pois tratar-se-ia de um conjunto de lugares específicos de onde partem os sentidos das coisas. Entretanto, pode-se contra-argumentar que esta afirmação possuía validade numa conjuntura onde os lugares ainda detinham o poder de “acomodar” os fenômenos exógenos e lhes rearticular segundo suas lógicas processuais

internas. Hoje em dia, com o avançado desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TICs), os lugares são conectados diretamente, numa rede mundial. Os processos ocorrem de forma veloz e poderosa, subjugando os lugares aos seus desígnios, e não o contrário. Assim, podemos dizer que as novas técnicas finalmente “inventaram” concretamente o Mundo enquanto espaço social coletivo e simultâneo, apesar de desigualmente estruturado, e, embora ainda nem todos os lugares do planeta estejam conectados diretamente a essa rede mundial, já participam dela marginal e potencialmente. O lugar ainda detém poder de significação na vida cotidiana do cidadão, mas agora divide esse poder com o “coletivo global”. Pode-se, de agora em diante, considerar uma dialética entre lugar e mundo na configuração dos quadros de vida onde se desenvolvem as formações sociais ao nível da microescala do indivíduo e da micro-história do cotidiano.

Entende-se, neste trabalho, que essa nova realidade foi fundada principalmente em prol da reprodução do capital em novas escalas de tempo e espaço. A globalização econômica e financeira é um fato evidenciado por diversos fenômenos: aumento dos fluxos e conexões comerciais e financeiras; interdependência entre países e regiões; divisão territorial do trabalho, unindo regiões diversas do globo numa mesma cadeia de produção de bens e serviços; gerenciamento remoto de empresas; instituição de blocos comerciais de países e criação de zonas de processamento de exportação em diversos países como medida de atração de investimento externo e aumento da competitividade no mercado global.

Tais fenômenos implicam na reestruturação e reconfiguração do território, seja no território das cidades e regiões, seja no dos países e do próprio globo, pois “o aumento da mobilidade do capital acarreta mudanças na organização geográfica da produção das manufaturas e na rede dos mercados financeiros” (SASSEN, 1998, p. 15). Enquanto as atividades econômicas se dispersaram de forma quase completa, o comando dessas atividades e o destino do capital reproduzido têm-se centralizado territorialmente, a começar pela concentração do

capital nas cidades sedes das grandes corporações que detém uma gama variada de ativos ao redor do globo.

Esta é uma importante característica da reestruturação territorial advinda com a globalização econômica: a separação física entre a gestão e a produção, ocorrida já no século XIX, encontrou agora a sua expressão mais acabada. Isso permite que algumas grandes cidades no mundo concentrem as maiores empresas multinacionais que controlam inúmeras subsidiárias e filiais além de serem investidoras de portfólio em outras empresas. Tais cidades necessitam, pois, para a gestão dos mercados globais e operações integradas, uma “vasta infraestrutura física que contenha nós estratégicos e uma hiperconcentração de determinados meios” além de serviços especializados — serviços legais e contábeis internacionais, consultoria de gerenciamento e operações financeiras. Essa concentração de poder econômico-financeiro desmesurado é o que levou Sassen a criar uma nova categoria de cidades:

Na atual fase da economia mundial, é precisamente a combinação da dispersão global das atividades econômicas e da integração global, mediante uma concentração contínua do controle econômico e da propriedade, que tem contribuído para o papel estratégico desempenhado por certas grandes cidades, que denomino cidades globais. (SASSEN, 1998, p. 16)

Tais “cidades globais”, auxiliadas pelas novas TICs, formam entre si uma rede de comunicação e cooperação às vezes com relações mais intensas do que com a região contígua a elas. Metrôpoles como Nova York, Tóquio, Londres, São Paulo, Hong Kong, Toronto, Sydney são, praticamente, “espaços transnacionais” instaladas nos mais altos postos da hierarquia de cidades, aglutinando funções de comando da economia mundial, mercados fundamentais às indústrias e serviços especializados destinados às empresas e a produção de inovações.

O espaço não desapareceu em prol do tempo, como pretendem alguns. As novas tecnologias, conjugadas ao enfraquecimento das fronteiras, na verdade reconfigurou os

valores intrínsecos a cada localidade. Algumas perderam importância, outras ganharam. Como a escala das ações ganhou uma nova dimensão, pode-se administrar uma indústria urbana de uma casa no campo ou uma exploração mineral na África a partir de um escritório em Bruxelas.

Nesse estágio das relações internacionais virtualizadas, pode-se questionar a respeito de qual o papel do Estado, por um lado, e, por outro, sobre o destino que outras cidades não consideradas “globais”. No caso do Estado-Nação, com a adoção de políticas neoliberais, seu poder controlador dos fluxos de capital foi reduzido, portanto, sua soberania econômica fica fragilizada perante eventos externos. Mas ele ainda detém o poder político e procura manter uma certa ordem no interior de suas fronteiras, mesmo que para isso necessite implantar coercitivamente medidas liberalizantes. Sassen explica que:

Não existe uma entidade que se poderia denominar “economia global” situada “lá fora”, em um espaço que existe fora do âmbito dos Estados-Nação. Na realidade, a localização dos espaços transnacionais em territórios nacionais define a atual fase da economia mundial. (SASSEN, 1998, p. 11)

Já com as “cidades não-globais”, o quadro é mais complexo. A consolidação da rede de cidades globais muda a antiga noção de *centro* e *periferia* na qual se estruturava o desenvolvimento urbano e regional. Agora, o “centro” é a própria rede principal, seus nós e conexões, e as metrópoles que comandam essa rede ascendem ao topo da nova hierarquia urbana reticulada. Sassen acredita que “estamos presenciando a formação de um “centro” transterritorial, constituído através das autoestradas digitais e de intensas transações econômicas”.

As cidades encontram seu lugar na hierarquia de cidades não mais pelo tamanho de sua população ou poderio de sua economia, mas de acordo com a sua capacidade de se conectar às redes, pelo grau de abrangência do seu controle sobre outros nós e pelo seu poder de atração de investimentos. Como as grandes cidades já possuíam a infraestrutura básica necessária às sedes corporativas e à indústria de serviços especializados, ou pelo

menos precisavam investir menos recursos para isso, foram elas o destino de toda uma cadeia de firmas e serviços complementares, sejam avançados ou básicos. Logo, essa longa, antiga e contínua concentração de capital e postos de trabalho em cidades centrais aprofundou-se e acarretou na intensificação da migração das cidades “periféricas” às mais conectadas e dos países pobres aos mais desenvolvidos.

O sistema urbano dos países ricos passou a ver cidades grandes se atrofiarem pela desindustrialização, cidades pequenas estagnarem e metrópoles crescerem e aglutinarem a região ao redor. Já nos países pobres, especialmente os latino-americanos, cujos sistemas urbanos apresentam a forma primacial, a atração da cidade principal se torna ainda maior, gerando uma macrocefalia que comanda economicamente toda a rede urbana do país, as cidades médias e pequenas buscam facilitar o seu acesso físico e digital a essas macrometrópoles.

Segundo Sassen, às cidades que não configuram grandes centros comerciais e financeiros, ainda podem buscar a inclusão nos processos globais sendo ou uma zona de produção manufatureira ou um centro turístico. Em ambos os casos, ficariam localizadas na “periferia” da nova rede de cidades, sem função de comando importante.

Com esse panorama configurado, no qual investidores nacionais ou estrangeiros procuram lugares para diversificar seu portfólio e cidades “periféricas” almejam receber tais investimentos, a tendência tem sido o de governantes adotarem uma postura “empreendedora”, próxima ao mercado e focada em estratégias de *marketing*. Assim, dá-se uma multiplicação de parques tecnológicos, revitalizações de áreas degradadas, “*world trade centers*”, centros culturais, *shopping centers*, etc. Parte dos riscos e recursos destinados à construção de infraestruturas também provinham do setor público, facilitando a instalação de empresas. Harvey argumenta que a mudança nas políticas urbanas na direção do empreendedorismo «teve um importante papel facilitador na transição de sistemas fordistas de produção de localizações demasiado rígidas sustentados por um Estado keynesiano assistencialista para uma forma de acumulação flexível

muito mais aberto geograficamente e baseada no mercado» (HARVEY, 1989, p. 360, tradução nossa), e continua:

O novo empreendedorismo urbano tipicamente repousa, assim, numa parceria público-privada focando no investimento e desenvolvimento econômico com a construção especulativa do lugar, mais do que na melhoria das condições de um território particular como seu objetivo econômico e político imediato (mas de forma alguma exclusivo). (HARVEY, 1989, p. 354, tradução nossa)

Seguindo o autor, o empreendedorismo urbano pode, então, ser descrito por três características amplas: 1) a parceria público-privada como elemento principal, quando iniciativas tradicionais locais se integram ao uso dos poderes governamentais locais para atrair fontes externas de financiamento, investimento ou emprego; 2) essa parceria é especulativa na execução e no projeto, portanto, sujeita aos obstáculos e riscos inerentes, muitas vezes assumidos pelo poder público, ficando os benefícios com a parte privada; 3) o empreendedorismo enfoca muito mais a economia política do lugar do que projetos econômicos de base territorial.

Harvey sustenta que a busca para oferecer um “ambiente favorável aos negócios” confina a inovação a um caminho estreito, caindo na formulação de um pacote de benesses ao desenvolvimento capitalista “e a tudo o que isso acarreta”, mas alerta que «o caráter especulativo dos investimentos deriva da incapacidade de prever exatamente qual pacote terá ou não sucesso, num mundo de muita instabilidade e volatilidade econômica» (HARVEY, 1989, p. 359, tradução nossa).

Ao fim e ao cabo, a competição urbana levou ao acúmulo, em vários lugares, de imitações das inovações destinadas a tornar as cidades mais atraentes pelo aspecto cultural e de consumo, eliminando com isso a vantagem potencial competitiva pretendida por elas. O imediatismo do empreendedorismo urbano negligencia a visão de conjunto e se dedica a intervenções pontuais, ainda que midiáticas.

### 2.3. Financeirização: terra e capital fictício

Como visto acima, três noções caminham juntas para caracterizar o capitalismo pós anos 70: *globalização*, *neoliberalização* e *financeirização* (CHRISTOPHERS, 2015). A primeira diz respeito à escala de interdependência e o volume de comunicações a que o sistema econômico mundial (KEOHANE, 2000). A segunda, à reestruturação do Estado em direção à lógica de mercado via desregulamentação, privatização de bens e empresas públicas e diminuição da assistência social pública. A terceira, por fim, refere-se ao crescente processo de capitalização das empresas e governos em transações de títulos ou “papeis”.

Há, atualmente, várias definições do que seja financeirização (cf. CHRISTOPHERS, 2015) bem como as finanças já possuem uma longa existência e dominância no sistema econômico, desde que as grandes corporações se tornaram os regentes do capitalismo monopolista. No entanto, o período recente apresenta a novidade da «crescente predominância do capital fictício no interior do capital financeiro» (BREDA, 2016, p. 55), ou seja, a renda futura é passível de ser comercializada em mercados de capitais. Os volumes de transações no mercado financeiro ultrapassaram o setor produtivo em várias vezes, gerando o que Chesnais chama de “hipertrofia da esfera financeira” (CHESNAIS, 1996). As finanças e o crédito se imbricam em todas as esferas do cotidiano, como explica Sanfelici:

A noção de financeirização [...] repousa sobre uma compreensão de que as finanças se encontram cada vez mais associadas com uma vasta gama de atividades econômicas e sociais que ultrapassam a esfera financeira *strictu sensu*, e de que sua intrusão em todos os interstícios da sociedade reflete uma situação peculiar do capitalismo nos últimos vinte a trinta anos. Mais do que isso, a hiperextensão das finanças nos últimos anos teria suscitado o florescimento de uma lógica financeira geral, que agora permeia todas as atividades capitalistas e mesmo a reprodução da força de trabalho. (SANFELICI, 2013, p. 29)

O que viabilizou toda essa arquitetura financeira foi «uma ampla reformulação da estrutura do sistema de crédito capitalista» baseada: a) na desintermediação financeira dos anos 80, quando as empresas prescindem dos bancos para fazerem investimentos diretos mediante a emissão de papeis; b) no aumento da oferta de crédito pessoal pelos bancos a fim de compensar a perda de receita com a desintermediação; e c) na securitização (ou titularização), que «consiste no processo de converter determinado fluxo de renda em um ativo apto a ser negociado em mercados secundários» (SANFELICI, 2013, p. 32).

O setor imobiliário não deixou de ser afetado pela expansão do capital financeiro, mas, antes disso, a terra já era alvo de investimentos capitalistas em busca de mais-valia, reserva de capital ou proteção de ativos em momentos de crise. A importância do setor imobiliário no capitalismo monopolista e a prática do *capital switching* — a troca de capital de um setor para o outro — se tornaram tão evidentes e corriqueiros que Lefebvre identificou o capital fixo — ambiente construído, infraestrutura, habitação — como um circuito paralelo da atuação do capital e realização de mais-valia, um *circuito secundário* ao lado do circuito primário referente à produção manufatureira.

O “imobiliário”, como se diz, desempenha o papel de um segundo setor, de um circuito paralelo ao da produção industrial voltada para o mercado dos “bens” não-duráveis ou menos duráveis que os “imóveis”. [...] Nesse setor, os efeitos “multiplicadores” são débeis: poucas atividades são induzidas. O capital imobiliza-se no imobiliário. A economia geral (dita nacional) logo sofre com isso. Contudo, o papel e a função desse setor não deixam de crescer. Na medida em que o circuito principal, o da produção industrial corrente dos bens “mobiliários”, arrefece seu impulso, os capitais serão investidos no segundo setor, o imobiliário. Pode até acontecer que a especulação fundiária se transforme na fonte principal, o lugar quase exclusivo de “formação de capital”, isto é, de realização da mais-valia. [...] O segundo circuito suplanta o principal. De contingente, torna-se essencial. (LEFEBVRE, 1999, p. 146)

Segundo Lefebvre, essa ascensão do circuito secundário — incluída aí a própria produção do espaço — deve-se à busca dos lucros superiores à média a fim de compensar a tendência à baixa das taxas de lucro médio do circuito primário, aproveitando-se, para isto, de seu caráter «menos sitiado pelos empecilhos, excessos e problemas diversos que desaceleram as antigas indústrias» (LEFEBVRE, 1991, p. 335, tradução nossa); da sua baixa composição orgânica e proporção alta de capital variável em relação ao capital constante, não obstante os progressos técnicos.

As crises cíclicas de superacumulação do capitalismo redireciona o fluxo do excedente para o circuito imobiliário, estimulando a especulação nesse setor e mascarando a crise. Segundo Gottdiener (1997), o ambiente construído se desenvolve a partir dessa dinâmica do capital. Pode-se, inclusive, articular a história urbana aos ciclos longos de crescimento e recessão da economia em geral e do circuito primário em particular.

O capital investido no imobiliário torna-se capital fixo, ilíquido, com dificuldades de retornar ao circuito de origem pela lenta obsolescência e baixa rotação do capital. O mercado financeiro auxilia nesta conversão e reconversão de capitais, mobilizando os valores e dando liquidez aos produtos imobiliários, configurando o que Aalbers (2015) denomina de “complexo imobiliário-financeiro”. Diversos instrumentos financeiros foram criados e regulamentações foram estabelecidas para operacionalizar esta dinâmica, facilitando a entrada e saída dos investidores, o trânsito de capital-dinheiro e a auferição de rendas. Basicamente, por meio da securitização, os imóveis puderam ser negociados no mercado financeiro ao serem transformados em títulos. Nos EUA, por exemplo, as inovações financeiras alcançaram alto grau de diversidade e complexidade: MBS, SIV, CMO e CDO<sup>3</sup>, são exemplos de instrumentos financeiros nos quais «não é a propriedade do imóvel que é negociada, na verdade, a hipoteca é dividida em centenas de partes que são distribuídas em diversos “pacotes” de investimentos, mesclados com investimentos de classificação elevada (*high-grade debts*) no mercado financeiro» (BONICENHA, 2017, p. 9).

---

<sup>3</sup> MBS: *mortgage-backed securities*; SIV: *structured investment vehicles*, CMO: *collateral mortgage obligation*; CDO: *collateral debt obligation*.

No Brasil, a reformulação do sistema financeiro ocorreu nos anos 1990, em meio às políticas neoliberais do governo Fernando Henrique Cardoso, como austeridade fiscal, corte de gastos sociais, privatizações, diminuição da máquina pública, liberalização financeira e comercial e estímulo ao IED. Tal reformulação buscava adequar o país às dinâmicas internacionais de mobilidade do capital financeiro, ou seja, provocar a abertura do mercado interno ao fluxo de capitais externos por meio da desregulamentação a partir de dois eixos centrais: «flexibilização da entrada de investidores estrangeiros no mercado financeiro brasileiro e a adequação do marco regulatório doméstico ao modelo contemporâneo de financiamento internacional, ancorado na emissão de *securities* (títulos de renda fixa e ações)» (FREITAS & PRATES, 2016, p. 85). O setor imobiliário foi afetado mais diretamente pela criação dos Fundos de Investimento Imobiliário (FII, Lei Nº 8.668/93) e pela instituição do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI, Lei Nº 9.514/97), complementar ao Sistema de Financiamento Habitacional (SFH). Sanfelici alerta para o sentido dessa reformulação:

[...] por um lado, esse rol de medidas visou proporcionar segurança jurídica para os credores (imobiliários) ao aprimorar as condições de execução da garantia hipotecária, sobretudo através da lei da alienação fiduciária, embutida na legislação do SFI; por outro, essas medidas regulamentaram a criação de títulos lastreados por hipotecas e de outros canais financeirizados de investimento imobiliário, como é o caso dos fundos de investimento imobiliário, bem como induziram uma série de outras intervenções regulatórias — como isenções fiscais — com o fito de aprimorar a liquidez nos mercados secundários para esses papéis. (SANFELICI, 2013, p. 35)

Segundo Breda (2016), esses novos marcos legais do sistema financeiro nacional possibilitaram às empresas incorporadoras atuantes no mercado imobiliário a captação de recursos no mercado secundário de capitais via dois importantes mecanismos: os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) e as debêntures, além das tradicionais *Initial Public Offering* (IPO —

Oferta Pública de Ações). Os primeiros, adquiridos pelos FIs, constituem uma «forma de captação de recursos via securitização lastreada em pagamentos de mutuários de empreendimentos imobiliários específicos ou em conjunto pulverizado de operações de crédito imobiliário» (BREDA, 2016, p. 52). Já as debêntures são títulos da dívida da própria companhia emitidas com a intermediação de alguma instituição financeira. Como argumenta, Botelho, trata-se de uma nova configuração da produção do espaço urbano:

Com a criação dos novos instrumentos de captação de recursos financeiros, o poder de intervenção no espaço urbano das empresas do setor imobiliário se amplia, garantindo recursos necessários, tanto para a superação da barreira colocada pelos altos preços da terra urbana nas áreas mais valorizadas quanto para a aceleração do tempo de rotação do capital no setor da construção. (BOTELHO, 2007, p. 32)

Um dos maiores adquirentes de debêntures no Brasil é o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF). O Estado, por meio desse expediente, tem assumido o risco da ação das incorporadoras e lhes deu lastro para que ultrapasassem solventes o período da crise financeira de 2007/2008. Não à toa, afirma-se que «a ‘produção financeirizada’ parece que aumentou o papel do Estado em socializar os custos do capital de risco» (GOTTDIENER; BUDD; LEHTOVUORI, 2016:32).

A imbricação do setor financeiro com o imobiliário, moldado para “amortecer” momentos de crise no circuito primário e, ao mesmo tempo, abrir novos campos para lucros acima da média, pode, na verdade, gerar novos tipos de crise e inflar “bolhas imobiliárias” ao ultrapassar o valor transacionado de suas bases reais. A crise financeira desencadeada em 2007 — cujos efeitos ainda hoje são sentidos —, também conhecida como “crise do *subprime*”, a maior desde a Grande Depressão dos anos 30, teve sua origem no mercado imobiliário dos EUA, mais especificamente no crédito hipotecário. Empréstimos de alto risco (*subprime*) foram “empacotados” (*repackaged*) com outros mais seguros e vendidos no mercado com classificação máxima. No entanto, os títulos “podres” (os *subprime*), ao não serem saldados,

contaminaram todo o pacote e afetaram o setor bancário. Rapidamente, os efeitos se alastraram pelo mundo, levando ao colapso dos mercados financeiros. Bancos faliram, sofreram intervenção ou perderam a liquidez bancária; países entraram em recessão e viram aumentar o desemprego; Bancos Centrais lançaram mão de ajudas governamentais às instituições financeiras para evitar o “efeito dominó”, já que bancos investem em outros bancos e a quebra de um pode significar a quebra de outros. O socorro estatal aos bancos chegou a 29% da receita mundial em 2008 (GOTTDIENER; BUDD; LEHTOVUORI, 2016).

A crise do *subprime* demonstra até que ponto chegou a financeirização no setor imobiliário: inovações financeiras complexas transformando qualquer renda futura em ativo negociável; entrada de inúmeros investidores de qualquer parte do mundo com ou sem relação com o setor imobiliário local; especulação livre dos títulos com quantias vultosas de capital fictício; a coparticipação do Estado nesse contexto de volatilidade como avalista dos investimentos. Enfim, o setor imobiliário, que já era tratado como um circuito suplementar ao circuito da produção na extração de mais-valia, enredado agora na nova dinâmica da financeirização, se torna um território prenhe de ativos financeiros com liquidez suficiente para compor portfólios de investimentos de uma miríade de fundos de pensão, fundos mútuos, *private equity*, bancos, seguradoras, fundos públicos e investidores individuais. O espaço social é produzido, então, sob a necessidade imperiosa de satisfazer o retorno de títulos transacionados alhures. A globalização se faz sentir no lugar por meio da financeirização da vida cotidiana e do seu espaço vivido.

### CAPÍTULO 3 – A DINÂMICA FRAGMENTÁRIA DAS CIDADES CONTEMPORÂNEAS

**A** noção teórica de fragmentação, fundamental a esta tese, decorre dos processos socioeconômicos vistos acima. Dentre os diversos sentidos dados à fragmentação, interessa-nos, aqui, primeiramente, o seu aspecto espacial para, a partir dele, seguir na procura por explicações mais profundas, por clivagens cristalizadas nas relações entre o indivíduo, a sociedade e o espaço em que habitam. Este capítulo busca, assim, fundamentar a premissa basilar da pesquisa, a de que a fragmentação urbana é parte de um processo fragmentário maior que atinge todas as esferas da sociedade e que é inerente ao modo capitalista de produção, principalmente do capitalismo tardio mundializado no qual uma miríade de agentes opera no espaço urbano, ora de modo coordenado e cooperativo, ora competitivo e conflituoso. A fragmentação espacial é, evidentemente, expressa na paisagem e na forma produzidas por essa ação “anárquica”, obsessiva na busca dos lucros e rendas que a terra pode fornecer. Concomitantemente, aos excluídos do circuito do capital, lhes resta encontrarem nichos de terra.

### 3.1. A noção de fragmentação: teorias e reflexões

Em decorrência dos complexos processos socioeconômicos vistos acima, desenvolvem-se os assentamentos humanos sobre uma estrutura fragmentada, como um reflexo da sociedade que a utiliza.

Apesar de ainda não suficientemente precisa para ser considerada um conceito, a noção de fragmentação, como escreve Chetry (2014), tem riqueza e qualidade heurística que lhe conferem relevância e «permitem renovar o olhar sobre as divisões socioespaciais».

Mais que uma capacidade metafórica, a noção teórica de fragmentação aqui debatida demonstra seu poder descritivo em inúmeros contextos práticos, desdobrando-se e adquirindo sentidos específicos de acordo com o objeto de análise. Assim, pode-se falar na fragmentação *institucional* a respeito da descoordenação dos múltiplos agentes públicos ao intervirem num mesmo espaço social; na fragmentação *mercadorológica* do solo operada pelo setor imobiliário na expectativa de liquidez e rentabilidade; na fragmentação *social* das clausuras urbanas surgidas da desigualdade de renda cada vez mais abismal; na fragmentação *político-financeira* dos investimentos públicos direcionados a determinados espaços em detrimento de outros, sem uma lógica integradora subjacente.

Para Lefebvre, a fragmentação é uma das três facetas nas quais o espaço social se apresenta sob o modo de produção capitalista, junto à homogeneização e à hierarquização. Essa concepção triádica do espaço deriva da sua interpretação da análise marxiana de duas “abstrações concretas” (concretizadas pela prática): a *mercadoria* e o *trabalho* que a produz. Enquanto a mercadoria carrega em si a contradição entre os seus valores de *uso* e de *troca*, o trabalho consiste, de um lado, no trabalho *específico* de um trabalhador particular, cada vez mais fragmentado, e, por outro, no trabalho *abstrato*, o “trabalho em geral”, homogeneizado, maleável e mensurado pelo tempo.

O espaço, então, é considerado por Lefebvre, assim como a mercadoria e o trabalho por Marx, como uma *abstração concreta*, uma “coisa sensível-suprassensível” [*sinnlich übersinnliches Ding*] sob a alegação de que «o espaço do capitalismo é uma abstração que «se tornou verdadeira na prática social, econômica, política e cultural» (STANEK, 2008, p. 62, tradução nossa). O espaço não só serviu de base para a produção, distribuição e consumo capitalistas como ele próprio foi produzido, distribuído e “consumido” (v. *ibid.*). A mercantilização do espaço forçou a imposição de um sistema de representação abstrata, particularmente o modelo Cartesiano, que acaba por fragmentá-lo em “pedaços de espaço” homogêneos. Como explica Stanek, a simultânea fragmentação e “homogeneização geométrica” do espaço lhe o sujeita à especulação da terra, ao zoneamento funcionalista ou à segregação pelo estado. Ambas, embora *abstratas*, pressupõem o uso da força na medida em que buscam eliminar diferenciações intrínsecas. Diz Lefebvre:

No espaço social, [...] a fragmentação é um instrumento de poder político; ela divide e separa para dominar. A ruptura da forma e formadores da sociedade (do urbano), a separação espectral dos elementos, importa pouco a esse poder, muito embora os resultados, azares e ações de descontentes podem perturbar e obrigar “reformas”. (LEFEBVRE, 1980, p. 215, tradução nossa)

Ao mesmo tempo, a especulação estrutura socialmente o espaço e reflete nele a estratificação de classe presente na sociedade. Assim, Lefebvre inclui como uma terceira característica do espaço capitalista o conceito de *hierarquização* como a culminação do processo fragmentação-homogeneização, pois, nas suas palavras:

A hierarquização está ligada à estratificação em que, ao ser realizada apenas na escala hierárquica que vai dos lugares para a ordenação geral e espacial da sociedade, essas mudanças não comprometem a totalidade. (LEFEBVRE, 1980, p. 215, tradução nossa)

Se, como defende Lefebvre, o espaço socialmente produzido possui a centralidade como característica fundamental de sua forma geral, a hierarquização social do espaço se manifestará concretamente através da oposição centro-periferia.

A oposição de centro e periferia percorre um longo caminho, desde as grandes capitais e cidades mundiais até as mais miseráveis regiões e países “subdesenvolvidos”. [...] A dominação dos centros sobre os espaços dominados garante o caráter homogêneo do espaço. Ela exerce seu controle sob todos os pontos de vista (organizacional, administrativo, jurídico, fiscal, policial etc.) em detrimento de periferias dominadas e fragmentadas. [...]

Espaços divididos no homogêneo são colocados em uma hierarquia: espaços nobres e crus; espaços residenciais; os espaços funcionais das chamadas “amenidades” classificadas de acordo com sua importância; vários guetos denominados “conjuntos habitacionais” por uma burocracia obscurantista, projetos habitacionais de luxo, projetos habitacionais para imigrantes e nativos, aqueles para as classes médias, espaços povoados por casas isoladas de maior ou menor qualidade, etc. Em resumo, segregação: o espectro do urbano. (LEFEBVRE, 1980, p. 215, tradução nossa)

Ao retomar a problemática da homogeneização e fragmentação do espaço trabalhada por Lefebvre, Harvey (2008a) reitera que deve-se à pulverização da propriedade privada em infinitas parcelas livremente comercializáveis a homogeneização crescente do mundo contemporâneo, e acrescenta que esse processo de fragmentação-homogeneização criou um novo “contexto experiencial” calcado na crescente intensidade da compressão do tempo-espaço. Esse novo contexto nada mais seria para Harvey do que «parte de uma história de ondas sucessivas de compressão do tempo-espaço geradas pelas pressões da acumulação do capital» (p. 275), trazendo consigo um “caráter especial” e impondo uma “condição pós-moderna” através de seus elementos de excessiva efemeridade e fragmentação nas esferas pública e privada, política e social.

Na cultura dita “pós-moderna”, tanto a efemeridade e a fragmentação, quanto a descontinuidade, a instabilidade e o caos são aceitos como a essência dos novos tempos contra os quais são vãs qualquer tentativa de conceber estratégias de mudança da realidade. Não há intenção de transcendê-los em busca dos elementos “eternos e imutáveis”: «A fragmentação, a indeterminação e a intensa desconfiança de todos os discursos universais ou (para usar um termo favorito) “totalizantes” são o marco do pensamento pós-moderno» (HARVEY, 2008a, p. 19). Vários eventos de cunho teórico expressam essa «ampla e profunda mudança na “estrutura do sentimento”», entre eles o ressurgimento do pragmatismo na filosofia, os questionamentos epistemológicos de Kuhn e Feyerabend, a recorrência da temática da descontinuidade e da diferença em Foucault, a exploração de linguagens historicistas, paródicas e *kitsch* na arquitetura e urbanismo, avanços matemáticos como a teoria do caos e a geometria dos fractais. «O que há em comum nesses exemplos é a rejeição das “metanarrativas” (interpretações teóricas de larga escala pretensamente de aplicação universal)» (HARVEY, 2008a, p. 19).

Quanto à dimensão geográfica da cultura, segundo Harvey, o capital domina ainda mais neste período pois detém o poder de «coordenação do espaço fragmentado universal e da marcha do tempo histórico global do capitalismo» (HARVEY, 2008a, p. 218), sujeitando os lugares particulares à tensão histórica entre centralização e descentralização, à proliferação homogeneizada da produção industrial e aos perigos da superacumulação. Para o autor, o sistema atual nos aproxima de um paradoxo central:

quanto menos importantes as barreiras espaciais, tanto maior a sensibilidade do capital às variações do lugar dentro do espaço e tanto maior o incentivo para que os lugares se diferenciem de maneiras atrativas ao capital. O resultado tem sido a produção da fragmentação, da insegurança e do desenvolvimento desigual efêmero no interior de uma economia de fluxos de capital de espaço global altamente unificado. (HARVEY, 2008, p. 267)

Mesmo que essa conjuntura ofereça, ao mesmo tempo, as possibilidades de os lugares sobreviverem com suas especificidades através de “resistências regionais” e “políticas de alteridades”, tão propaladas por discursos pós-modernos, ainda assim esses mesmos lugares continuam a sofrer a tensão entre a apropriação individual e social dos espaços e o poder sobre este manifestado a partir da prevalência da propriedade privada e do Estado. Segundo Harvey, essa tensão que leva à fragmentação e à efemeridade deve ser constantemente mascarada por uma mitologia estável o suficiente para que as práticas espaciais e temporais sejam apreendidas como um “mito realizado”, calcando ideologicamente os valores inerentes do capitalismo na reprodução social. Assim, segundo sua visão derivada da Escola da Regulação<sup>4</sup>, através de um “modo de regulamentação” mantém-se coerente o “esquema de reprodução” oriundo de práticas fragmentárias e anárquicas, estabilizando o regime da alocação do “produto líquido entre consumo e acumulação”. Para Harvey, citando Lipietz, o objetivo, portanto:

é fazer os comportamentos de todo tipo de indivíduos — capitalistas, trabalhadores, funcionários públicos, financistas e todas as outras espécies de agentes político-econômicos — assumirem alguma modalidade de configuração que mantenha o regime de acumulação funcionando. Tem de haver, portanto, “uma materialização do regime de acumulação, que toma a forma de normas, hábitos, leis, redes de regulamentação etc. que garantam a unidade do processo, isto é, a consistência apropriada entre comportamentos individuais e o esquema de reprodução. Esse corpo de regras e processos sociais interiorizados tem o nome de *modo de regulamentação*. (HARVEY, 2008a, p. 117)

---

<sup>4</sup> «A Escola Francesa da Regulação (ER) [tem como objetivo explícito] o desenvolvimento de um referencial teórico de análise da economia capitalista que vá além dos modelos do chamado equilíbrio geral, próprio da economia neoclássica, e supere os modelos de análise marxista reducionista ou voluntarista» (BOCCHI, 2000:27-28)

Por sua vez, M. Santos entende a fragmentação — espacial, urbana, regional, territorial — como um processo atrelado ao processo macro da globalização. Para Santos, a globalização é o ápice organizacional do período “técnico-científico-informacional”, quando a *ciência* e a *técnica* entronizam a *informação* como «o motor fundamental do processo social» e para o qual «o território é, também, equipado para facilitar a sua circulação» (SANTOS, 1993, p. 35). As cidades, principalmente as metrópoles, passaram a se balizar pelo “relógio universal” da temporalidade globalizada, ou seja, agora «trabalham em compasso com o ritmo do mundo, na medida em que a realidade da globalização se impõe sobre o processo secular de internacionalização» (SANTOS, 1990, p. 9).

As tecnologias da informação, ao conectarem o mundo numa única rede global, permitiram a fragmentação e a “extrema dispersão” da produção das firmas em diferentes lugares articulados por e subordinados a um “centro de inteligência”, a “unidade política de comando” (SANTOS, 2001). Grandes empresas hegemônicas, assentadas sobre o poder do capital que elas detêm, são capazes de determinar ou induzir o comportamento dos demais agentes de uma localidade. Para Santos, esse é o gérmen da fragmentação que incide de forma mais profunda na estruturação da sociedade. Como ele escreve,

A palavra fragmentação impõe-se com toda força porque, nas condições acima descritas, não há regulação possível ou esta apenas consagra alguns atores e estes, enquanto produzem uma ordem em causa própria, criam, paralelamente, desordem para tudo o mais. Como essa ordem desordeira é global, inerente ao próprio processo produtivo da globalização atual, ela não tem limites; mas não tem limites porque também não tem finalidades e, desse modo, nenhuma regulação é possível, porque não desejada. Esse novo poder das grandes empresas, cegamente exercido, é, por natureza, desagregador, excludente, fragmentador, sequestrando autonomia ao resto dos atores. (SANTOS, 2001, p. 86)

Através desses “macroatores”, cria-se uma tensão permanente entre o global e o local. O mercado transnacionalizado carrega consigo “regras e normas egoísticas e utilitárias” próprias de cada empresa hegemônica, agindo territorialmente como “vetores de modernização” a serviço das necessidades do novo regime de acumulação.

Nesse processo de unificação de pontos distantes numa rede de comando oligárquico, efetua-se uma dialética do território entre o que M. Santos (2001; 2006) denominou de *acontecer hierárquico* e *acontecer homólogo*, o primeiro buscando a hegemonia, o segundo resistindo a ela, num cotidiano compartilhado e conflitivo, complementar e hierárquico.

O *acontecer homólogo* diz respeito à regência das regras formuladas localmente, considerando a proximidade espacial, a contiguidade e a copresença no uso das técnicas e na produção das formas. É o domínio das relações horizontais e da coesão social e territorial mantidas por forças centrípetas. A racionalidade homogeneizante das corporações se contrapõem às “contraracionalidades” de cada território aglutinado à rede.

Já no *acontecer hierárquico*, a informação é propriedade privilegiada, um instrumento de poder e persuasão, instaurando a primazia das normas e da política na organização do cotidiano. A solidariedade não depende mais da contiguidade, pois a relação de proximidade entre agentes refere-se ao sistema corporativo do capital, é uma “proximidade organizacional” vertical: perto e longe se referem à hierarquia dos nós e fluxos da rede.

As *verticalidades*, portanto, configuram um processo desagregador a partir do domínio de forças centrífugas sem referência ao meio, que esgarçam e compartimentalizam o território de países periféricos. A imposição de lógicas exógenas e insensíveis ao quadro de vida preexistente leva à “alienação territorial”, as coletividades perdem o comando do seu destino. Para piorar, as compartimentalizações e processos alienantes não são percebidas em sua essência fragmentadora e, por isso, seus efeitos não são antevistos, como a quebra da solidariedade nacional, conforme preocupação expressada por M. Santos:

À medida que se impõe esse nexo das grandes empresas, instala-se a semente da ingovernabilidade, já fortemente implantada no Brasil, ainda que sua dimensão não tenha sido adequadamente avaliada. À medida que os institutos encarregados de cuidar do interesse geral são enfraquecidos, com o abandono da noção e da prática da solidariedade, estamos, pelo menos a médio prazo, produzindo as condições da fragmentação e da desordem, claramente visíveis no país, por meio do comportamento dos territórios, isto é, da crise praticamente geral dos estados e dos municípios. (SANTOS, 2001, p. 68)

O Estado e as grandes empresas são agentes de grande força na ordenação do espaço, mas não os únicos. Além deles, e dependendo da direção que estes agentes hegemônicos tomam nas suas estratégias, os demais agentes se movem e adotam práticas condizentes com o seu grau de acesso a canais de obtenção e aplicação do capital, e de influência na definição das políticas urbanas que interferem na configuração do todo urbano.

### **3.2. Agentes produtores de espaço: a operacionalização da fragmentação**

Na atual produção social do espaço, ofertado sempre ao nível da escassez, a sua fragmentação é mais do que um mero resultado da dinâmica do capital em sua busca de reprodução e valorização, ela é *inerente* e *necessária* ao processo socioeconômico capitalista vigente. Interessa, então, a toda pesquisa acerca de um determinado espaço geográfico, desvendar a operacionalização dessa dinâmica fragmentadora.

Para essa tarefa podemos adotar duas categorias de análise: as *frações de capital* que atuam no setor fundiário e os

*agentes sociais*<sup>5</sup> produtores de espaço. Isso se deve ao fato de que o capital assume o controle das forças modeladoras e organizacionais do espaço. Entretanto, o próprio capital não é uma entidade una, homogênea, mas, sim, um complexo fragmentário de caráter anárquico, alternando hegemonias entre diversas frações de capital, as «formas fenomenais concretas dos “muitos capitais”» (MANDEL, 1982), cada qual com a sua racionalidade espaço-temporal. Numa análise mais detalhada deste complexo, constata-se que cada fração em si é um “subcomplexo” formado por inúmeros agentes independentes — indivíduos, grupos sociais, firmas, etc. — atuando no território como vetores concretos da racionalidade à qual estão “filiados”, produzindo o espaço que lhes convém. O Estado, a princípio uma entidade não atrelada *stricto sensu* a um capital, também pode ser considerado, no caso em tela, um agente produtor.

As diversas frações de capital — financeiro, industrial, bancário, comercial, fundiário, imobiliário — atuam no espaço de acordo com interesses próprios visando retornos específicos. Por exemplo, enquanto o capital financeiro vê a terra como *commodity*, totalmente apartada do valor de uso do solo, os capitais industrial e comercial não dispensam as qualidades concretas que os bens imóveis possam oferecer às suas dinâmicas próprias. Assim, ambos os capitais buscam determinadas configurações espaciais da cidade para se instalar como, por exemplo, uma região de terrenos amplos e baratos, dotada de infraestrutura e próxima a grandes vias de comunicação e escoamento da produção, no caso do capital industrial; ou um terreno próximo ao mercado consumidor com bom acesso e visibilidade a um público amplo e diversificado, no caso do capital comercial.

Já os capitais imobiliário e fundiário utilizam a “especulação imobiliária” como método de preservação do capital acumulado em contextos inflacionários (OLIVEIRA, 1978) ou auferir maiores

---

<sup>5</sup> Optou-se por utilizar o termo *agente* para referir-se ao sujeito da ação, como o fazem Henri Lefebvre, Alain Touraine e Pierre Bourdieu, ao invés de *ator*. Para uma discussão mais ampla a respeito do uso de tais termos nos estudos de geografia urbana, ver VASCONCELOS, 2011.

ganhos do que outros tipos de investimento, seja retendo parcelas vazias à espera de uma valorização advinda das transformações do entorno, seja produzindo espaço na conversão de terras rurais em urbanas ou na verticalização de áreas de baixa densidade. Por isso, Singer afirma que «o “capital” imobiliário é [...] um falso capital. [...] a origem de sua valorização não é a atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade» (SINGER, 1982, p. 22). E o autor continua:

A “produção” de espaço urbano se dá, em geral, pela incorporação à cidade de glebas que antes tinham uso agrícola. [...] Como a demanda por solo urbano muda frequentemente, dependendo, em última análise, do próprio processo de ocupação do espaço pela expansão do tecido urbano, o preço de determinada área deste espaço está sujeito a oscilações violentas, o que torna o mercado imobiliário essencialmente especulativo. [...] A “valorização” da gleba é antecipada em função de mudanças na estrutura urbana que ainda estão por acontecer e, por isso, o especulador se dispõe a esperar um certo período, que pode ser bastante longo, até que as condições propícias se tenham realizado. (SINGER, 1982, p. 23)

De acordo com Oliveira, a lógica sequencial da estratégia especulativa levada a cabo por grandes investidores imobiliários possui a mesma essência, «seja qual for o processo de gerenciamento dos negócios, direto, por empresa ou mesmo por “testas de ferro”» (OLIVEIRA, 1978, p. 77). Num loteamento urbano, por exemplo, primeiramente busca-se superar os entraves burocráticos para a aprovação junto aos órgãos públicos, e para isso «todos os meios são válidos», talvez até desviar-se de obrigações a cargo do empreendedor. A seguir, administra-se a venda dos lotes de tal forma que a oferta nunca supere a demanda (o “nível da escassez”) e cada etapa de venda siga das piores áreas (mais incomodidades, dificuldades de construção, menos amenidades) às melhores. Após a ocupação pelos novos moradores, formam-se, com o auxílio dos empreendedores, grupos de reivindicação junto ao poder público por melhorias urbanas, infraestrutura e serviços. A instalação de uma certa

quantidade de famílias acaba atraindo comerciantes e outros tipos de empresas que acabam por adquirir lotes estrategicamente poupados nas primeiras etapas de venda. Por fim, com o esgotamento da oferta de lotes e a instalação de equipamentos e serviços urbanos, parte-se à venda das áreas remanescentes, valorizadas pela nova conjuntura local.

As frações de capital podem atuar de modo competitivo ou cooperativo no território. A competitividade será inversamente proporcional ao grau de hegemonia de um deles sobre os outros, ou seja, num contexto onde um capital específico detém um poder de investimento muito superior às demais frações de capital, aquele permanece com o controle majoritário do solo, seja por meio da propriedade direta, seja por meio da instituição de marcos regulatórios e direcionamento dos investimentos públicos.

Num contexto de relativa igualdade de poder, entretanto, a cooperação se mostra vantajosa no sentido de garantir a valorização de cada fração de capital. Maria A. A. de Souza considera que a produção do espaço é mais fruto da aliança entre os capitais do que da maior rentabilidade de um deles «para que se formalize a exploração do trabalho (do trabalhador assalariado) objetivando uma taxa de lucro cada vez maior e não somente uma renda imobiliária» (SOUZA, M., 1986, p. 138).

Mandel (1982) já mostrara como os capitais bancário e industrial se fundiram no capital financeiro, propiciando o surgimento de grandes conglomerados oligopolistas. Posteriormente, com o contínuo aprofundamento da financeirização da economia, o capital financeiro passou a absorver a renda fundiária, «integrando-a à contradição mais geral que opõe as tendências parasitárias, especulativas do capital à sua tendência a aumentar a taxa de mais-valia pelo aumento de seu investimento na produção» (LOJKINE, 1997, p. 188).

Hoje, vê-se mais uma etapa de fusão entre capitais: a esfera do capital produtivo ligado à construção civil funde-se à da propriedade de terras e à das finanças (BREDA, 2016). No entanto, como lembra Lojkin (1997), a cooperação entre capitais no espaço urbano é contrariada pelas leis da concorrência capitalista

e pelo limite da renda fundiária advinda da fragmentação do espaço em porções privados e independentes.

Já os agentes produtores de espaço compreendem os indivíduos, grupos sociais ou entidades concretas «com interesses, contradições e práticas espaciais ora próprios ora comuns» (CORRÊA, R. L., 2011, p. 41), possuindo uma estratégia própria de ação. Os principais agentes produtores do espaço social variam de acordo com cada autor e cada contexto.

Lefebvre afirma que «os produtores do espaço emergem de uma análise que definirá seu papel atual como distinto (mas não separável) do papel dos produtores de coisas no espaço» (LEFEBVRE, 1973, p. 202, tradução nossa). Tais agentes são numerosos e possuem suas ações ao mesmo tempo conectadas e desconectadas dos demais. Alguns deles intervêm no espaço a partir de “macrodecisões”, enquanto outros dependem de “microdecisões”, na escala de relações econômicas estabelecidas.

Para Horacio Capel (1974), tendo a produção do espaço urbano espanhol como parâmetro, os principais agentes são os proprietários de terra (grandes e pequenos), os promotores imobiliários, os organismos públicos e, no caso de países com grande déficit habitacional, a população excluída do circuito formal da economia.

Harvey (1980), ao analisar os distintos modos de determinar os valores de uso e de troca no mercado de moradia, categoriza ao menos seis tipos principais de “atores” ou grupos a operar nesse mercado: a) os *usuários de moradia*, cujo objetivo é «obter valores de uso através do arranjo do valor de troca» (HARVEY, 1980, p. 140); b) *corretores de imóveis*, que buscam obter valor de troca através das transações de imóveis, assumindo posturas passiva ou ativa no mercado; c) os *proprietários*, com racionalidade rentista, mantém a casa como meio de troca; d) os *incorporadores* que criam valores de uso para outros como meio para realizar valores de troca para si; e) *Instituições financeiras*, buscam obter valor de troca financiando a aquisição ou produção dos valores de uso; f) *instituições governamentais*, intervêm direta (construção) ou indiretamente (auxílios, benefícios) na produção de valores de uso.

Por sua vez, M. A. A. Souza (1994), ao estudar o caso da cidade de São Paulo, identifica ao menos três tipos de agentes produtores do espaço urbano: os incorporadores, responsáveis por “fabricar o solo”; os produtores, construtores das edificações propriamente ditas; e os compradores, fundamentais para a existência do mercado imobiliário, podendo um mesmo agente assumir mais de uma função. Dentro desses tipos poderíamos encontrar agentes como o Estado, empreiteiras, proprietários rurais e corretores de imóveis.

As grandes empresas industriais e de serviços procuram áreas amplas, dotadas de boa infraestrutura, próximas às grandes vias de circulação e, ainda por cima, baratas. A tendência histórica, então, foi este setor da economia deixar o centro em direção à periferia à medida em que aquele aumentava de valor, ficava mais congestionado e com infraestrutura obsoleta ou insuficiente para as suas atividades. Essa procura os faz colidir com os proprietários de terra que buscam auferir a maior renda possível com suas terras através de usos mais intensivos ou especulando com terras industriais já infraestruturadas. Daí a luta das grandes indústrias contra a imobilização e especulação permanentes da terra, buscando marcos regulatórios que obriguem a utilização do solo urbano. Essa medida visa, igualmente, impedir ou minimizar aumentos nos custos da reprodução da força de trabalho de modo a diminuir a pressão pelo aumento dos salários, já que a terra cara impacta diretamente sobre o custo da habitação.

Os proprietários de terra têm a seu favor a solidificação da propriedade como um dos pilares do capitalismo, garantindo-lhes estabilidade frente aos diversos interesses conflitivos pelo espaço urbano e a revalorização da renda fundiária. Mesmo assim, grandes e pequenos proprietários de terra possuem estratégias diferentes para realizá-la. Os primeiros parcelam suas glebas tanto de forma legal no interior do perímetro urbano, de forma a obter a mais valia do solo infraestruturado, quanto de forma ilegal na periferia rural, a esperar pelas melhorias urbanas. Já os pequenos proprietários de terra se limitam a realizar individualmente a mais-valia de seus terrenos através da máxima edificabilidade, sem, no entanto, atuarem como um conjunto e influir no desenvolvimento.

Os promotores imobiliários, responsáveis pela produção “física” do espaço urbano, buscam, primeiramente, atender a demanda solvente por habitação. A demanda insolvente, muito maior que a solvente, mas pouco atrativa como investimento, é atendida apenas com a contrapartida estatal de garantia da lucratividade. Lembramos, aqui, o papel da indústria da construção como campo de investimento anticíclico em períodos de crise econômica, atuando como setor estabilizador dos investimentos em capital fixo.

O Estado assume diversos papéis, cumprindo o que Lojkin considera ser «a forma mais elaborada, mais desenvolvida, da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas» (LOJKINE, 1997, p. 190): gestor do marco jurídico, construtor do espaço físico, fonte de subsídios para agentes produtores, árbitro das contradições entre esses mesmos agentes. Mas é no planejamento urbano que o Estado atua de modo mais estreito com os agentes produtores ao absorver as suas necessidades e codificá-las em mapas, zonas e índices. Como explica Capel, a consecução do planejamento nesses moldes depende de uma bem urdida legitimação ideológica:

a planificação urbana cumpre ademais um papel ideológico bem claro, difundindo a ideia de racionalidade, de “ordenação” e de “organização” do território. As previsões realizadas [...] sugerem à população uma ideia de precisão, de rigor que, unido à miscelânea dos raciocínios pseudocientíficos e à apresentação crítica dos resultados, tratam de fazer aceitar à população as opções adotadas com antecedência, e de forma geralmente independente, aos estudos realizados. (CAPEL, 1974, p. 55, tradução nossa)

Ressalta-se que o Estado não se constitui numa entidade homogênea, monolítica. Além das tradicionais subdivisões do “Estado democrático de direito” em executivo, legislativo e judiciário, e em níveis territoriais — União, estados e municípios —, há toda uma estrutura burocrática formada por empresas públicas, órgãos da administração e agências que afetam a atuação do Estado em uma miríade de vozes, posicionamentos, temporalidades e racionalidades nem sempre coesas e, por vezes, até conflitivas.

Para complicar ainda mais o quadro, nas últimas décadas temos testemunhado o processo de “esvaziamento” do Estado, ou seja, um declínio na autoridade e poder estatal e a tendência a se tornar «cada vez mais fragmentado e menos capaz de impor sua vontade sobre seu território» (BEVIR, 2009, p. 201, tradução nossa). Fragmentado nas suas decisões e na operacionalização dos serviços sob sua responsabilidade, dificultando a comunicação e a coordenação, o Estado — principalmente de países periféricos — torna-se incapaz de implementar políticas territoriais eficazes e abrangentes ao ponto de liderar a cadeia de eventos nos quais atuam os agentes públicos e privados.

Esse esvaziamento decorre de algumas reconfigurações de competências: de um lado, a globalização econômica, leis internacionais e a instituição de blocos regionais diminuíram a autonomia do Estado-Nação ao transferir algumas funções a organizações externas; por outro, a delegação de funções a níveis inferiores da administração e de governo; e, ainda, funções foram privatizadas como prestação de serviços. O “Estado esvaziado” (*hollow State*) ainda tem que negociar com a sociedade civil a fim de implementar certas políticas públicas (BEVIR, 2009).

De acordo com alguns teóricos “neomarxistas” do Estado<sup>6</sup>, as relações sociais entre capital e trabalho são contraditórias e dependem do poder de classe para manter sua estabilidade, não do consenso social nem da legitimação estatal. Assim, o Estado se encontra em permanente alternância entre *centralização* e *fragmentação*, ao mesmo tempo em que se divide na tarefa contraditória de manter a acumulação de capital e gerir a luta de classes.

A centralização do Estado ocorre por algumas razões: a) pela «necessidade de sobrepor-se a interesses capitalistas específicos (como também do trabalho) e assegurar as condições da acumulação de capital no sistema como um todo» (ALFORD & FRIEDLAND, 1985, p. 382, tradução nossa); b) gerir a luta de classes, seja

---

<sup>6</sup> Cujo entendimento das relações contemporâneas entre Estado, capitalismo e democracia é denominada por Alford & Friedland (1985) como *perspectiva de classe*, podendo esta ser subdividida ainda em abordagens funcionalistas (Althusser, Cohen, Becker) e outras “políticas” (Poulantzas, Przeworski).

para reprimi-la ou demonstrar “eficiência” na condução econômica; e c) a necessidade de «socializar os custos da produção dentro do estado, quando o capital está relutante ou incapaz de arcar com os custos de certos tipos de infraestruturas ou serviços» (p. 382).

Já a fragmentação decorre a) da «extensão da “anarquia da produção” no interior do Estado» (p. 382); b) do controle de variados órgãos ou agências governamentais por setores do capital; c) a penetração dos interesses da classe trabalhadora capazes de estabelecer políticas contrárias ao capital; e d) «A vulnerabilidade do estado a múltiplas pressões contraditórias torna a fragmentação interna inevitável e não pode ser eliminada por nenhum plano de reorganização concebível» (p. 382).

Deriva dessa complexidade interna do Estado a sua atuação errática e débil na condução das políticas sociais, em geral, e no planejamento espacial, em particular. Daí o “fracasso” das políticas fundiária e habitacional, segundo Boaventura de Sousa Santos, já que, dependendo das conjunturas, os mecanismos de planejamento, gestão e operação das questões territoriais, principalmente em se tratando do déficit habitacional e dos assentamentos informais, podem variar entre a repressão/exclusão, a trivialização/neutralização e a socialização/integração. Segundo o autor:

Em geral, o Estado combina vários destes mecanismos e combina-os de modo diverso consoante as conjunturas. [...] Tais combinações [...] são tão só o produto das actuações contraditórias de um Estado atravessado por lutas de classes, sujeito a pressões e obrigado a concessões perante classes sociais antagónicas. Sem ser um instrumento neutro face às classes, o Estado também não é o instrumento incondicional de nenhuma delas. É antes uma relação social que, por estar subordinada à lógica do capital no seu todo, não pode satisfazer todas as exigências de todas as fracções do capital e não pode deixar de satisfazer algumas das exigências das classes trabalhadoras. No domínio da política fundiária e habitacional, como em geral, o Estado não é monolítico e a sua dominação é fragmentária e assimétrica. (SOUSA SANTOS, 1982, p. 74)

Podemos também encontrar esse Estado fragmentado, ambivalente e conflitivo na composição daquilo que Gottdiener (1997) denominou de “redes de crescimento”. Segundo ele, a forma construída não é apenas o produto das decisões e ações de uma miríade de agentes, mas, também, da articulação entre as estruturas capitalistas e as ações do “setor da propriedade” que congrega grupos e o Estado na «canalização do fluxo de desenvolvimento social para lugares e modelos específicos» (p. 226). Esse “setor da propriedade”, diluído entre os setores público e privado, com membros dos variados estratos sociais, constitui a linha de frente da produção espacial e, para isso, explora a “ideologia do crescimento”, uma “crença geral” nas virtudes do crescimento e do desenvolvimentismo, atacando a “ideologia do não-crescimento” e o controle comunitário das políticas públicas urbanas.

No entanto, apenas algumas frações de capital participam dessas coligações, fazendo com que o espaço assuma uma forma que não é necessariamente funcional para o capital em geral, mas apenas a elas, gerando benefícios restritos e ônus amplamente distribuídos. Além disso, contra a rede de crescimento insurgem-se grupos do “não-crescimento”, dispostos a obstaculizar o “crescimentismo” urbano, gerando conflitos que impactam diretamente na construção das cidades, como destaca Gottdiener:

o conflito entre crescimento e não-crescimento representa uma divisão básica na sociedade, envolvendo práticas econômicas, políticas e ideológicas, que a maioria dos analistas do desenvolvimento urbano continuam a não reconhecer. Na verdade, o conflito entre pró-crescimento e não-crescimento é tão fundamental para a produção de espaço quanto o é a luta entre capital e trabalho (GOTTDIENER, 1997, p. 221)

Todavia, na maioria das vezes não há oposição ao “setor da propriedade”, atestando o grau de capilaridade social das “redes de crescimento”, desaguando num desenvolvimento urbano desigual no qual o espaço aparece como um importante instrumento de dominação de uma classe. A forma como as classes hegemônicas operam e produzem o seu espaço explica, em grande parte, a estrutura fragmentária das cidades contemporâneas.

### 3.3. O aprofundamento da desigualdade: da segregação à fragmentação socioespacial

Na relação hierárquica estabelecida entre os grupos sociais, firmas e entes públicos, os agentes hegemônicos controlam os principais fluxos de capital e, por isso, detêm as iniciativas espaciais, enquanto os não-hegemônicos, ou “hegemonizados”, definem suas estratégias a partir dos primeiros.

Os grandes detentores do capital — no capitalismo monopolista, os grandes conglomerados empresariais —, cujo interesse reside nas instâncias espaciais das condições gerais de produção, de um lado, e, de outro, as famílias de classe alta desejosas de residirem nas melhores áreas da cidade, são os maiores influenciadores do mercado imobiliário. A dominância da propriedade fundiária e sua renda conferem aos seus detentores um relevante poder de manipular o mercado imobiliário, definindo preços e reservando áreas.

As cidades, então, reproduzem espacialmente as desigualdades estruturais presentes na formação social capitalista, traduzindo-a em segregação espacial. Como afirma Lojkine, a principal manifestação espacial da renda fundiária urbana «reside no fenômeno da *segregação*, produzido pelos mecanismos de formação dos preços do solo» (1997, p. 188).

Ou seja, para Lojkine, analisar a segregação social vai além da mera descrição dos estratos sociais. Compreende abranger a territorialização fundamental que tais estratos configuram no espaço e a função de cada subespaço no todo urbano, a exemplo do centro monopolizado pelas atividades de direção e as zonas periféricas «onde estão disseminadas as atividades de execução assim como os meios de reprodução empobrecidos, mutilados, da força de trabalho» (*ibid.*, p. 171).

Botelho, seguindo a mesma linha, afirma que os processos de valorização imobiliária e de fragmentação, homogeneização e hierarquização do espaço urbano estimulam a segregação socioespacial (BOTELHO, 2005). Segundo o autor, os moradores

das cidades, quando sujeitos a um processo de valorização das áreas em que residem, acabam expulsos “da própria cidade” e das “positividades do urbano”, movimento que se intensifica cada vez mais à medida que o capital financeiro e o setor imobiliário aumentam a sua integração.

Essa integração se torna acessível apenas a uma pequena parcela da população, enquanto o restante se vê obrigado a abdicar de suas áreas originais em direção a outras mais distantes, configurando a divisão *centro x periferia* que ditou o desenvolvimento das cidades. Como escreve Paviani (1998, p. 182), «as periferias são a materialização de mecanismos de exclusão/segregação», não só mecanismos espaciais, mas também políticos, haja vista o direcionamento e concentração de verbas operada pelo Estado em prol do “centro”, ou seja, das áreas eleitas pelo capital, ficando as periferias relegadas a «práticas administrativas acentuadamente incrementalistas, pontualizadas, assistencialistas e paternalistas, que fragmentam a atuação governamental» (p. 182). As populações periféricas se encontram num desgastante cotidiano urbano, cujas necessidades de transporte, saúde e habitação são precariamente atendidas, no que L. Kowarick denominou de *espoliação urbana*<sup>7</sup>.

O padrão de segregação *centro x periferia* deve ser tomado mais metafórica do que concretamente. Nem todas as cidades apresentam esse padrão e as que apresentam vêm, atualmente, passando por uma transição para outras estruturas mais complexas, diluindo estruturas há muito tempo consolidadas.

A estrutura resultante de cada cidade depende da dinâmica das disputas entre as forças locais sobrepostas ao seu uso cotidiano do território. Flávio Villaça (2001), após estudar a estruturação urbana de algumas metrópoles brasileiras, afirma que as camadas de alta renda exercem a sua dominação através do espaço urbano e, para isso, precisam produzi-lo e controlá-lo a

---

<sup>7</sup> A «somatória de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivos que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho» (KOWARICK, 1993, p. 62).

partir de três mecanismos: o mecanismo de natureza *econômica*, basicamente o mercado imobiliário; o de natureza *política*, o controle do Estado, definindo a localização dos aparelhos do Estado, a produção de infraestrutura e a legislação urbanística; e a *ideologia urbana*. Essa produção do espaço segue, portanto, não só os interesses financeiros e produtivos, mas também a busca pelas vantagens espaciotemporais relacionadas ao uso cotidiano do território e das condições de moradia da classe detentora do capital, como explica Villaça:

Entende-se por *dominação* por meio do espaço urbano o processo segundo o qual a classe dominante comanda a apropriação diferenciada dos frutos, das vantagens e dos recursos do espaço urbano. Dentre essas vantagens, a mais decisiva é a otimização dos gastos de tempo despendido nos deslocamentos dos seres humanos, ou seja, a acessibilidade às diversas localizações urbanas, especialmente ao centro urbano. (VILLAÇA, 2001, p. 328)

Logo, a apropriação do espaço urbano pelas diversas classes é resultado do conflito entre elas no qual a classe alta sempre faz valer a sua hegemonia. Assim, escolhem a direção de crescimento de suas áreas em função das qualidades do sítio natural — seja pela presença de amenidades, seja pela inexistência de incomodidades — em conjunto com a relação de proximidade ou tempo de percurso com as demais regiões de comércio, serviços e trabalho atreladas a elas. Em vista disso, Villaça considera as localizações das elites como o “mais importante motor estruturador” do ponto de vista intraurbano, pois, a partir do seu estabelecimento, o Estado começa a dotá-las com as melhores infraestruturas, principalmente as viárias, implanta serviços, equipamentos de consumo coletivo, arborizações, legislação permissiva, até que o próprio Estado para lá move seus órgãos e repartições. Ao fim e ao cabo, a cidade cresce em várias direções ao mesmo tempo, mas se desenvolve urbanisticamente em direção às, e nas, regiões do cotidiano elitista, tomadas como a própria cidade pela ideologia urbana.

A segregação das classes altas se efetiva, no Brasil, segundo Villaça, não por bairros dispersos, mas por grandes regiões de bairros mais ou menos contíguos e por um misto dos modelos de círculos concêntricos e setores de círculo, sendo este último dominante, ao contrário do que ocorre nos EUA, onde a segregação se dá nos subúrbios distantes do centro das cidades,. Isso se explica pela histórica precariedade do sistema viário das cidades brasileiras e o grande desnível de poder político entre as classes que retiveram o êxodo das elites até meados das décadas de 60 e 70, quando começam a se afastar do centro congestionado em busca de novas paisagens e melhor qualidade de vida, puxando consigo as intervenções e o aparato estatais.

Durante essa época, ocorreu um grande processo de crescimento populacional das médias e grandes cidades brasileiras decorrente principalmente da migração interna, seja pelo êxodo rural seja pelo deslocamento a partir de centros urbanos menores, impulsionados pela industrialização dos grandes centros. As periferias urbanas já saturadas praticamente entraram em colapso, tornando a “urbanização problemática” dos anos 60 em “caos urbano” ou “arrebentação urbana” nos anos 70 (CANO, 2011). A crise econômica da década de 80 e as medidas neoliberais dos anos 90 só agravaram o cenário, enquanto os fluxos migratórios em direção às metrópoles continuavam a acontecer.

O resultado foi a paulatina mudança na forma em que ocorre a segregação no espaço intraurbano, da escala metropolitana para a microescala, num “padrão fractal”, «marcado pela proximidade física e distanciamento social» (SANTOS, E., 2013, p. 57). Os “agentes produtores” desta nova característica do espaço urbano são os que não foram contemplados no subcapítulo anterior: os pobres, a parcela da população incapaz de participar do mercado da habitação, e que, por isso, produz o seu próprio espaço informal através da autoconstrução. Geralmente, acabam formando bolsões de pobreza em áreas de preservação ou terrenos vazios, nas periferias urbanas ou contíguas a bairros gentrificados, de forma a ficarem mais próximos das zonas detentoras de “capital”.

Essas áreas miseráveis, invisíveis aos olhos do Estado, conformam a paisagem da maioria das cidades médias e grandes dos países em desenvolvimento. Elas são, de certa forma, toleradas pelo Estado como bolsões que ofertam de mão-de-obra barata às indústrias, comércios, serviços e mesmo aos bairros residenciais, pois a precariedade dos assentamentos, a desassistência governamental e a proximidade em que se instalam acabam por reduzir o custo da reprodução da força de trabalho, um caso mais extremo da espoliação urbana.

Alguns autores consideram esse fenômeno como a manifestação de um estágio superior da segregação social, a contiguidade entre, de um lado, bairros de classes de renda alta e condomínios fechados — com seus muros e grades, vigilância armada e eletrônica, jardins, arborização, infraestrutura e serviços — e, de outro, bolsões de pobreza, favelas ou comunidades carentes das condições mínimas de urbanização, habitações insalubres, cuja população sobrevive num cotidiano marcado pelos flagelos da miséria e da violência. A desigualdade no espaço urbano e as medidas adotadas por parte da população para isolar-se e manter separados esses dois mundos são tão ostensivas que se passou a denominá-la como *fragmentação socioespacial*, como descreve Bourdieu:

O uso frequente do termo *fragmentação urbana* repousa sobre uma imagem: a sociedade (e seus territórios, em particular urbanos) seria um todo que se quebra em pequenos pedaços. Esta imagem é tanto mais eficaz porque se pode associar a ela 'provas' sociais e espaciais: criação de fronteiras ou de rupturas internas às aglomerações, isolamento dos grupos, uns em relação aos outros, expresso pela segregação das áreas residenciais fechadas, fortes disparidades no acesso aos serviços urbanos, falta de sentimento de pertencimento. (BOURDIEU, 2005, *apud* SPOSITO, 2011, p. 142, grifos no original)

A fragmentação socioespacial, portanto, pode ser considerada como o ápice de todo o processo que vimos nos capítulos acima, duplamente concentrador e fragmentador. A diferenciação de renda e poder é plasmada no espaço urbano como subterritórios em permanente conflito, se configura na característica definitiva da realidade urbana gestada nas últimas décadas e que, provavelmente, perdurará por mais algumas outras.



## PARTE II

### **FLORIANÓPOLIS, UM ESTUDO DE CASO**

Florianópolis possui, atualmente, uma estrutura urbana fragmentada, fruto de antigos e recentes processos socioespaciais, políticos e econômicos. Para compreender e discutir a estruturação da capital catarinense em sua dinâmica de crescente fragmentação, periodizou-se a pesquisa em três grandes etapas, cada uma delas tornada um capítulo: 1) da fundação da póvoa de N. Sra. do Desterro à República: período em que se deu as primeiras migrações e assentamentos, imprimindo a indelével estruturação primária da ocupação do território; 2) da proclamação aos anos 1970: marcado por estagnação e declínio econômico, tentativas de modernização pela ação estatal e investimentos públicos em infraestrutura; 3) dos anos 1970 aos tempos de hoje: caracterizado pela migração intensa e aceleração do crescimento populacional, pelo fortalecimento do turismo como atividade econômica e pelo planejamento urbano que corre atrás da complexidade, conjuntura que intensificou o processo de crescimento fragmentário da cidade.



## CAPÍTULO 4 – A COLONIZAÇÃO ESTRUTURANTE

**R**ealiza-se, aqui, uma “genealogia” do espaço florianopolitano, ou seja, descreve-se o processo de ocupação colonial do território objeto de estudo — a partir da fundação da póvoa de Nossa Senhora do Desterro, em 1673 —, analisando-o sob a ótica da relação sociedade, natureza e Estado. Pretende-se, com isso, responder a algumas questões: de que forma este processo foi instituído e engendrou um uso e ocupação fragmentados do território? Quem estava por trás e quais interesses direcionavam a ocupação do território? Qual a participação do sítio e dos biomas na configuração da ocupação? A dispersão dos núcleos de povoamento e a repartição das propriedades agrícolas, inclusive de suas terras de uso comum, serviram como gérmenes da urbanização polinucleada característica da Ilha de Santa Catarina. A tradição do subparcelamento da propriedade, por sua vez, configurou a morfologia da “espinha de peixe”, ou seja, estrada principal e servidões sem comunicação, onipresentes na paisagem atual da cidade.

## **4.1. A conjuntura: das macrodecisões às microações**

### *4.1.1. A cristalização e as mutações da paisagem*

Reconhecer a genealogia da estruturação de Florianópolis e região conurbada implica em retroceder ao período colonial, quando o Brasil ainda era um imenso território a ser explorado, apossado, povoado e defendido de ameaças externas. Muitos elementos da paisagem atual do lugar em estudo vinculam-se a essa época, não com os mesmos significados ou as mesmas funções, mas fisicamente, através de objetos construídos ou estruturas nas quais os períodos subseqüentes amoldaram-se.

A paisagem construída em ritmo lento atravessou mais de dois séculos de forma persistente e sem sobressaltos. É como se Florianópolis tivesse ficado à margem do turbilhão do capitalismo até meados do século XX, quando o “progresso” finalmente “desembarcou” na capital do Estado.

Mantendo uma estrutura indelével, sua fisionomia é, hoje, completamente diferente. Após décadas de crescimento e urbanização acelerados, Florianópolis possui um tecido urbano espreado, polinucleado e descontínuo, com um centro principal dividido entre os bairros insulares do Distrito Sede de Florianópolis e a conurbação continental, de bordas difusas na parte continental como o polo regional de indústria, comércio e serviços, onde se encontram a maioria dos postos de trabalho e a maior densidade populacional. Fora dele, existem diversas centralidades menores espalhadas pela Ilha e litoral continental de baixa densidade, basicamente residenciais e de serviços voltados ao turismo e conectadas à conurbação central por meio de rodovias, elas mesmas com suas margens ocupadas, formando uma estrutura em rede polinucleada e dendrítica.

Convém lembrar que a paisagem não é o espaço em si, como alerta M. Santos (2006). Ela nos remete à configuração territorial, mas apenas em seu aspecto visual, através do conjunto das formas dos objetos “reais-concretos” do lugar. Cada época produz os seus objetos de acordo com as suas necessidades e

técnicas coetâneas. Alguns desses objetos são substituídos por novos objetos para novas funções, enquanto outros permanecem existindo sob novos contextos. Conforme o autor,

A paisagem existe através de suas formas, criadas em momentos históricos diferentes, porém coexistindo no momento atual. No espaço, as formas de que se compõe a paisagem preenchem, no momento atual, uma função atual, como resposta às necessidades atuais da sociedade. Tais formas nasceram sob diferentes necessidades, emanaram de sociedades sucessivas, mas só as formas mais recentes correspondem a determinações da sociedade atual. (SANTOS, 2006, p. 67)

Entretanto, a leitura da paisagem, enquanto “história congelada” num sistema material “transtemporal”, nos capacita a entender a construção da cidade em suas diversas temporalidades e racionalidades. As formas continuamente acrescidas ou suprimidas ao longo do tempo realizam no espaço as funções sociais, ou seja, a paisagem apresenta uma faceta da complexidade da sociedade em seu eterno desenvolvimento em relação dialética com o território por ela usado e «exprimem as heranças que representam as sucessivas relações localizadas entre homem e natureza» (SANTOS, 2006, p. 66). Por isso,

Paisagem e sociedade são variáveis complementares cuja síntese, sempre por refazer, é dada pelo espaço humano.

O seu caráter de palimpsesto, memória viva de um passado já morto, transforma a paisagem em precioso instrumento de trabalho, pois “essa imagem imobilizada de uma vez por todas” permite rever as etapas do passado numa perspectiva de conjunto.

[...] Se queremos interpretar cada etapa da evolução social, cumpre-nos retomar a história que esses fragmentos de diferentes idades representam juntamente com a história tal como a sociedade a escreveu de momento em momento. Assim, reconstituímos a história pretérita da paisagem, mas a função da paisagem atual nos será dada por sua confrontação com a sociedade atual. (SANTOS, M., 2006, p. 69)

Harvey, ao discutir as possibilidades contemporâneas de realizar mudanças no espaço sem os pensamentos e práticas que as efetivam internalizem as “tendências escleróticas” das formas urbanas, também compartilha da perspectiva de compreender as cidades como sistemas de formas em superposição constante:

É importante reconhecer que, sendo um artefato físico, a cidade contemporânea tem muitas camadas. Forma-se o que poderíamos chamar um palimpsesto, uma paisagem compósita feita por diferentes formas construídas superpostas umas às outras com o passar do tempo. [...] Mas, mesmo cidades de datas relativamente recentes compreendem diferentes camadas acumuladas em diferentes fases no tumulto do crescimento urbano caótico engendrado pela industrialização, conquista colonial, dominação neocolonial, onda após onda de migração além especulação imobiliária e modernização. (HARVEY, 2001, p. 27, tradução nossa)

Em vista disso, entendemos ser necessária a releitura das causas pioneiras da conformação territorial de Florianópolis e cidades conurbadas. Muitas das “tendências escleróticas” a que Harvey se refere se fazem presentes na evolução histórica desta cidade. Decisões, práticas, costumes e regulamentos ancestrais da época colonial deixaram marcas profundas tanto nas dinâmicas sociais quanto na apropriação territorial.

#### *4.1.2. O sentido da colonização*

A fundação, no último quartel do século XVII, da póvoa que viria a se tornar Florianópolis constitui uma das diversas iniciativas particulares de caráter expansionista incentivadas pela Coroa Portuguesa na colonização de suas terras americanas, iniciada no século anterior. O Brasil, até então, fora uma frente de comércio secundária, pois o maior interesse voltava-se às rotas para as Índias, muito mais lucrativas (CANABRAVA, 2003).

A política econômica vigente era a do mercantilismo, basicamente o controle estatal da economia, balança comercial

favorável, monopólio das atividades econômicas, protecionismo e o aumento da riqueza do país através do acúmulo de ouro e prata. Nestes princípios, «como alcançar o ganho? Atraindo para si a maior quantidade possível do estoque mundial de metais preciosos e tratando de retê-lo» (FAUSTO, 1995, p. 55).

Como não encontrou os metais preciosos que tanto lhe interessavam, Portugal demorou a investir no Brasil. Entretanto, dois fatos forçaram a Coroa portuguesa se lançou ao projeto de ocupação das terras americanas sob o seu domínio: o perigo de perder a posse de terras reivindicadas para outras nações e o declínio do comércio com as Índias. Com o objetivo de efetuar a acumulação primitiva de capital, empreendeu uma colonização eminentemente exploratória, com resquícios feudais, baseada em grandes propriedades agrícolas escravistas e monocultoras voltadas à exportação (*plantation*) submetidas ao pacto colonial, onde a metrópole detinha o monopólio da produção de matérias-primas da colônia e esta, por sua vez, consumia obrigatoriamente os produtos da metrópole. Nesta linha, Caio Prado Júnior sintetiza o *sentido* da colonização:

No seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É este o verdadeiro *sentido* da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no econômico como no social, da formação e evolução históricas dos trópicos americanos. (PRADO JÚNIOR, 1961, p. 25, grifos no original)

Enquadrado nessa estrutura imperialista, o Brasil vai-se desenvolvendo e ocupando o território. De todas as regiões da Colônia, o Sul era a mais desabitada delas. Planejou-se, então, a expansão das fronteiras meridionais até o limite natural do Rio da Prata, região atrativa pelo comércio em potencial e acesso à prata das minas de Potosí, no Alto Peru.

Com o objetivo de fortalecer essa empreitada e repelir ameaças externas, o Brasil meridional passa a ser objeto de incentivos para colonização através da concessão de sesmarias. Além disso, aumenta o afluxo de aventureiros atrás de ouro.

Em muitos casos, a afoiteza de particulares pouco influentes, sem posição oficial definida, conta com o estímulo ou o amparo da Corte. Importava aos portugueses anteciparem-se, fosse como fosse, aos seus vizinhos e rivais castelhanos na posse daquela terra de ninguém situada entre a Capitania de São Vicente e o Rio da Prata. (HOLANDA, 2007, p. 352)

Tendo como foco a Vila de São Vicente, a corrente migratória vai «contagiando a orla marinha até ao extremo sul, por migrações sucessivas, em pequenos grupos familiares, de um modo quase insensível» (VIANNA, 2005, p. 152). Surgem, assim, Paranaguá (1648), São Francisco do Sul (1658), Curitiba (1668) e Laguna (1676).

#### **4.1.3. Nossa Senhora do Desterro**

Nossa Senhora do Desterro, localizada na Ilha de Santa Catarina, a meio caminho entre São Francisco do Sul e Laguna, surge dentro dessa dinâmica migratória (PAULI, 1987). Antes disso, a Ilha já havia sido objeto de um plano de povoamento por ser considerada uma localização estratégica em relação aos interesses da Coroa pela expansão e consolidação da fronteira meridional da Colônia e pelo comércio da Bacia do Prata, podendo até servir de apoio e fornecimento de materiais para o estabelecimento da Colônia de Sacramento (PAULI, 1987).

Entretanto, nada foi executado até que o bandeirante vicentino Francisco Dias Velho Monteiro, decidisse por iniciar, por conta própria, o seu projeto particular de uma empresa agrícola na Ilha e terra firme a ela defronte, que já conhecia de outras expedições exploratórias e de apresamento. Dessa vez, contudo, Dias Velho tinha por objetivo o povoamento e fundou Nossa

Senhora de Desterro em 1673<sup>8</sup>. Para isso levou uma comitiva de mais de quinhentas pessoas, replicando, de certa forma e em menor escala, a estrutura social das grandes propriedades agroexportadoras existentes na colônia, conforme Vianna:

[...] a bandeira é um fragmento do latifúndio. Destaca-se dele por uma sorte de cissiparidade. Leva consigo os elementos sociais do domínio; o senhor, os agregados, os escravos, a tropa aguerrida dos mamelucos e, quase sempre, o capelão, que oficia na igreja do senhorio. É o que se vê, por exemplo, nas bandeiras do sul. [...] Para povoar Santa Catarina, o vicentista Francisco Dias Velho parte de Santos, levando a mulher, dois filhos, duas filhas, quinhentos índios domesticados, um homem branco com mulher e três filhos, e dois padres jesuítas. (VIANNA, 2005, p. 138)

A colonização produziu, em seus mais de três séculos, um território amplo, mas rarefeito de núcleos populacionais. A maioria das vilas e cidades se encontravam junto ao mar em decorrência do processo de exploração da costa, mas também pela precariedade da rede de vias de comunicação terrestre. Esse processo estava ao mesmo tempo sob o controle centralizado da Coroa portuguesa de um lado, visando a competição comercial nos mercados europeus e, de outro, delegado à iniciativa de uma miríade de agentes privados agindo por conta própria cotidianamente sobre o solo que habitavam.

Ou seja, o território brasileiro foi formado como um amálgama de, por um lado, um projeto imperialista centralizado e integrado por uma visão estratégica global, e, por outro, ações coloniais dispersas, “afoitas” e desconexas. O lugar Nossa Senhora do Desterro foi apenas mais um episódio singelo nessa corrida possessória incentivada pelo poder central e executada por uma vontade individual, realizando, “fosse como fosse”, um empreendimento em terras bravias.

---

<sup>8</sup> Na verdade, quem aportou na Ilha em 1673 foi o filho de Dias Velho, José Pires Monteiro, a seu mando, chegando o pai apenas em 1675, após o sucesso da empreitada inicial (PAULI, 1987).

## 4.2. O sítio: imposições e possibilidades

### 4.2.1. O estabelecimento

Tanto os pioneiros da comitiva de Dias Velho, quanto os seguintes povoadores que chegavam de forma esporádica, e os açorianos que se fixariam décadas mais tarde, tiveram que desbravar um sítio que lhes favoreceu em alguns aspectos, mas também lhes impôs dificuldades. A chegada de Dias Velho numa “Ilha de Santa Catharina” desabitada com o intuito de realizar o “enraizamento” nas novas terras nos remete à análise do sítio ainda não antropizado (em grande escala) em sua condição de substrato material sobre o qual se produzirão os novos espaços sociais.

Nos interessa descrever as características ecossistêmicas encontradas pela expedição colonizadora a fim de compreendermos posteriormente a relação condicionante/condicionado que o espaço natural, a chamada “primeira natureza”, estabelecerá com os seus recém-chegados ocupantes, suas limitações e potencialidades. Ou seja, quais as características do sítio que de uma forma ou de outra, influenciaram nas escolhas dos habitantes e “usuários” do espaço.

Lefebvre escreve que «um espaço social não pode ser adequadamente explicado nem pela natureza (clima, sítio), nem por sua história anterior» e que o desenvolvimento das forças de produção também não dá origem, pela causalidade direta, «a um espaço particular ou a um tempo particular» (1991, p. 77).

A estrutura urbana atual tem parte de sua explicação nos meios físico e biótico, que têm se apresentado como importantes condicionantes da evolução pretérita e da expansão contemporânea das cidades sobre o território. A principal característica sua é ser um espaço cindido entre ilha e continente, próximos o bastante (aprox. 500 m em seu ponto mais estreito) para conformar duas baías de águas tranquilas e distantes o suficiente para servir de proteção aos colonos dos perigos que rondavam pela “terra firme”.

Como o principal meio de transporte da época era o marítimo, o conhecimento do comportamento das águas que banhavam a região era fundamental. Segundo Horn (2006), a Ilha divide-se em três setores oceanográficos de características distintas: o litoral oriental, sujeito à dinâmica de alta energia do oceano Atlântico; os litorais norte e sul, de dinâmica oceanográfica de média energia regida principalmente pela ação dos ventos; e o litoral ocidental, entre Ilha e continente, de mar fechado de baixa energia. Não à toa, o primeiro núcleo estabelecido por José Pires Monteiro (filho de Dias Velho) se localizou na ponta central da Ilha que se constitui na região mais próxima do continente fronteiriço. Deste modo, aproveitou a porção sul de mar abrigado para ali estabelecer o primeiro porto das redondezas a partir do qual rapidamente acessava outras feitorias da Ilha e continente. Além disso, abrigou-se dos ataques dos silvícolas que habitavam a terra firme.

#### *4.2.2. O relevo e o solo condicionando o porvir*

A Ilha de Santa Catarina se apresentou aos olhos dos colonos como mais um fragmento representante da homogeneidade da paisagem e dos biomas existentes no litoral brasileiro, ou seja, paisagens tropicais úmidas com extensas florestas densas acompanhando o relevo das serras costeiras, numa região de transição entre os climas tropicais e subtropicais aos temperados quentes, com elevados índices de umidade (80% de umidade relativa média) e pluviosidade, embora com chuvas bem distribuídas ao longo do ano. (AB’SÁBER, 2007).

De modo esquemático, a Ilha de Santa Catarina conjuga topografia acidentada segmentada por faixas de planícies sedimentares, pertencentes aos geossistemas das Serras do Leste Catarinense (ou Serras Cristalinas Litorâneas) e da Planície Quaternária (ou Planície Litorânea) (IPUF, 2004; HORN, 2006). Longitudinalmente, é atravessada por uma “dorsal” central de maciços rochosos no sentido NNE-SSO, cobertos pela Floresta Ombrófila Densa (Mata Atlântica) (hoje em dia, em diferentes

estados de regeneração devido à atividade agrícola). Esses maciços, «cujas altitudes variam de 75 a 532 m, com valores médios de 290 m» (HORN, 2006, p. 417), alongam-se por dois setores, norte e sul, divididos por uma das várias planícies costeiras de sedimentação marinha e fluviomarinha.

Estas, por sua vez, acontecem fragmentadas pelo relevo cristalino em três áreas distintas: ao Norte, na região Canasvieiras e Jurerê; a nordeste, a partir da região dos Ingleses, prolongando-se a leste paralelamente à Lagoa da Conceição e inflexionando-se para oeste na região do aeroporto onde forma a maior planície da Ilha, denominada atualmente de Planície “Entremares”, por atravessar transversalmente o território ilhéu, ligando a costa leste à oeste, o oceano Atlântico à Baía Sul; e ao Sul, na região da Lagoa do Peri e Pântano do Sul. Essas planícies apresentam ambientes distintos dependendo do lado da cadeia de morros que estiverem. As planícies do lado oeste, por serem banhadas pelas águas protegidas e pouco profundas das baías Norte e Sul, propiciaram a formação dos manguezais do Ratoles, do Saco Grande, do Itacorubi, do Rio Tavares e da Tapera.

Já no continente, tem-se a planície costeira limitada entre as escarpas periféricas do planalto do Tabuleiro, a oeste, e a atual Baía de Florianópolis, a leste. Considerando a divisão administrativa do presente, a fim de facilitar a descrição, temos que a planície continental possui a sua maior extensão na porção central da região, abrangendo toda a parte continental de Florianópolis, centro e leste do município de São José, do litoral sudeste adentro de Biguaçu e o terço norte de Palhoça. Ao sul deste município, ainda se apresenta outra área plana, na região da atual praia da Pinheira.

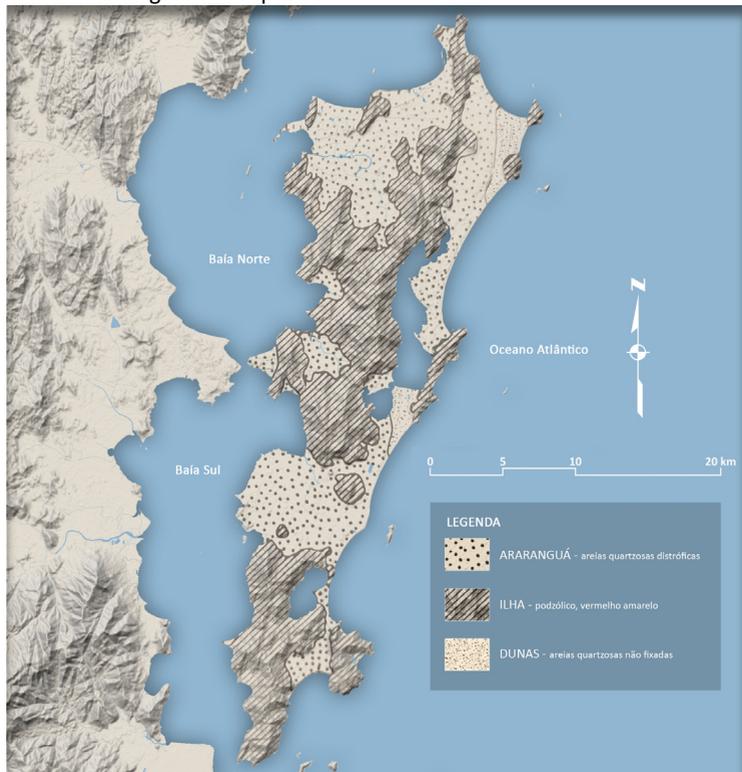
Campos (1989), ao estudar as terras comunais e a pequena produção açoriana na Ilha de Santa Catarina, caracteriza a formação geológica e pedológica de grande parte das planícies, que por serem “áreas de solo e vegetação relativamente pobres” não despertaram o interesse econômico no pequeno produtor, tornando-se grandes campos de uso coletivo destinados a atividades subsidiárias. Segundo o autor:

[As terras de uso comum da Ilha de Santa Catarina] aparecem predominantemente em regiões planas, de formação geológica recente. Constituem-se em “terrenos sedimentares de origem fluviomarinha, [...] cujos solos, classificados como “Areias Quartzosas Diastróficas”, com denominação local de solos “Araranguá”.

Embora o solo tipo “Araranguá” mostre-se com elevado teor em areia, quimicamente ácido, e pobre em nutrientes, e, por conseguinte, com sérias restrições para a cultura, não são de todo improdutivos. [...] (CAMPOS, 1989, p. 117)

A Figura 1, abaixo, demonstra os três tipos principais de solo da Ilha de Santa Catarina, como encontrado pelos colonizadores.

Figura 1 — Tipos de solo da Ilha de Santa Catarina



Fonte: Elaboração própria com base em CAMPOS, 1989 e mapas © Mapbox © OpenStreetMap.

### 4.2.3. *Biomass acrescentando vicissitudes*

Quanto aos biomas e ecossistemas originalmente encontrados na Ilha de Santa Catarina e continente próximo, basicamente eram a floresta ombrófila densa da Mata Atlântica por todo o solo sobre os maciços cristalinos, transicionando em direção às terras baixas dos campos de dunas, cordões regressivos litorâneos e planícies de maré para restingas, manguezais e planos arenosos.

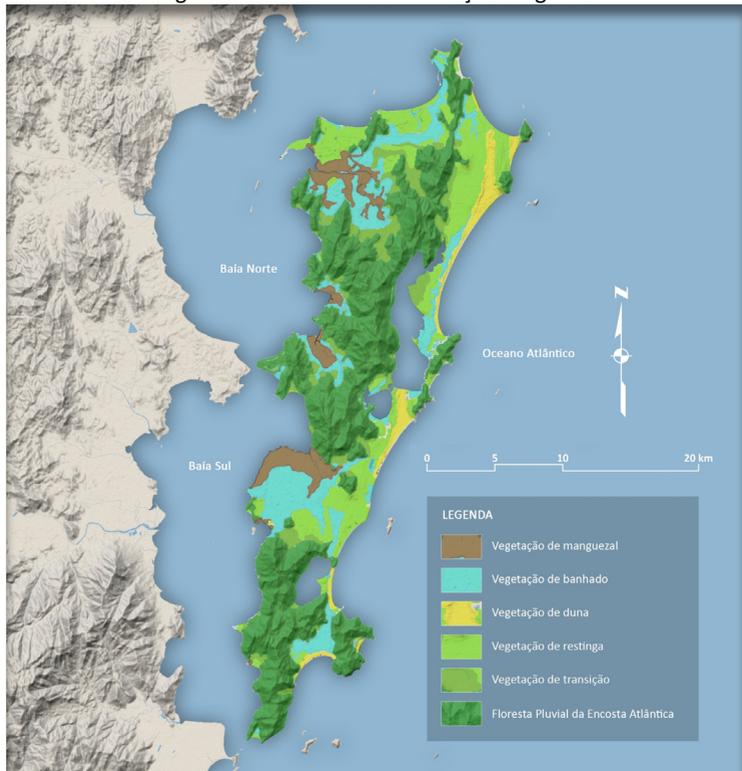
Estes últimos fazem parte do chamado Compartimento Geomorfológico Eólico e se apresentam principalmente como os campos de dunas, concentrados na costa leste da Ilha: dunas dos Ingleses/Santinho/Rio Vermelho, no Distrito do Rio Vermelho; dunas do Campeche/Joaquina/Lagoa da Conceição, nos Distritos do Campeche e Lagoa da Conceição; e dunas da Armação/Pântano do Sul, no Distrito do Pântano do Sul.

As restingas, por sua vez, definidas atualmente como «comunidades vegetais florísticas e fisionomicamente distintas, situadas em terrenos predominantemente arenosos [...] em geral com solos pouco desenvolvidos [e que] formam um complexo vegetacional edáfico e pioneiro» (RESOLUÇÃO CONAMA nº 261, de 30 de junho de 1999), ocupavam praticamente todo o intervalo espacial entre as praias e as florestas ombrófilas.

Por fim, há os manguezais: formações vegetais típicas de estuários, onde a oscilação contínua das marés junto às desembocaduras dos rios cria um ecossistema úmido e salobro, com solo lodoso pobre em oxigênio e rico em matéria orgânica, ambiente propício à proliferação de várias espécies de peixes. Na Ilha, são encontrados cinco manguezais, todos na costa oeste, junto à baía de Florianópolis: Manguezais do Itacorubi, de Ratoles e do Saco Grande pelo lado da baía Norte; e os Manguezais do Rio Tavares e o da Tapera, pelo lado da baía Sul. No continente, encontram-se manguezais apenas nas desembocaduras dos rios Aririú-Cubatão e Maciambu, no atual município de Palhoça.

Essa descrição do sítio da recém-fundada Nossa Senhora do Desterro demonstra como seu aspecto físico original representou condicionantes no direcionamento e estruturação da ocupação urbana do que viria a se tornar a capital catarinense. Ao possuir as suas planícies repartidas e isoladas por cadeias de morros, lagoas, campos de dunas e manguezais, *o sitio físico natural representa a primeira indução à fragmentação urbana* da cidade que nele se estabelecerá (Figura 2).

Figura 2 — O sítio e suas formações vegetais



Fonte: Elaboração própria a partir de mapas © Mapbox © OpenStreetMap e NEVES, J., 2017.

### 4.3. A estrutura germinal: o uso intenso do território

#### 4.3.1. Ilha estratégica

O Brasil Meridional, na primeira metade do século XVIII, continuava ainda uma região a ser apossada. Muitos conflitos e tensões ocorriam na definição das fronteiras entre as terras coloniais lusitanas e espanholas, o que, uma hora ou outra, exigiria uma solução definitiva por meio de um acordo diplomático ou pela guerra.

Antevendo a questão, Portugal busca ocupar o território a fim de poder legitimar o domínio sob a lógica do antigo princípio romano do *uti possidetis iuris*, ou seja, quem ocupa de fato um território tem direito a ele, ratificado nos Tratados de Madrid (1750) e de Santo Idelfonso (1777) e definindo em grande parte as fronteiras entre as Américas lusitana e a espanhola. Como explica o historiador Walter F. Piazza, «a ideia da política do “uti-possidetis”, na Corte de Lisboa, foi elaborada de modo lento e tal pode ser avaliado pela forma como a terra catarinense foi tratada» (PIAZZA, 1992, p. 48). De acordo com este autor

de maneira inequívoca, a melhor maneira de preparar as condições para o Tratado de 1750 foi a fixação de “casais” açorianos e madeirenses no Brasil-Meridional, preenchendo o vazio demográfico, realizando, assim, a política do “uti-possidetis”, em benefício da Coroa Portuguesa. (PIAZZA, 1992, p. 48)

Antes que tais casais fossem trazidos, a Ilha de Santa Catarina ainda era considerada uma localização estratégica para esse domínio bem como o ponto base de irradiação da colonização do Sul. Essa importância leva a Coroa a providenciar medidas em prol da evolução do núcleo. Já por volta de 1714, elevou-se o povoado da Ilha a *freguesia* com o nome de Nossa Senhora do Desterro, ainda subordinada a Laguna. Finalmente, em 1726, desmembrou-se esta freguesia, elevando-a a *Vila*. Em 1737 é estabelecida a primeira Guarnição Militar para, no ano seguinte, instituir-se a *Capitania da Ilha de Santa Catarina*. Ao território da Vila de Nossa

Senhora de Desterro, instituída capital da capitania, são anexadas os da Vila de Laguna e a de São Francisco do Sul. Este foi o embrião do atual Estado de Santa Catarina.

O primeiro governador da Capitania, o Brigadeiro José da Silva Paes, implementa uma política de ocupação e defesa do território, construindo quatro fortalezas nas entradas das baías norte e sul; a Igreja Matriz e a casa do Governo. Ainda incentiva a agricultura e regulariza o comércio.

Quanto à necessidade de se aumentar a população, Silva Paes sugere à Coroa um plano de aceleração do povoamento do território que consistiu na transferência voluntária de habitantes dos arquipélagos dos Açores e da Madeira. Essa medida, aprovada e implementada pelo Conselho Ultramarino, supria as terras desertas com contingentes populacionais dispostos a cultivá-las e, também, aliviava a situação periclitante daquelas ilhas oceânicas, que alternavam períodos de crises alimentares com atividades sísmológicas e vulcânicas (PIAZZA, 1992).

A Provisão Régia de 9 de agosto de 1747 definia algumas regras mínimas a serem seguidas pelo governador no momento de assentar os imigrantes em suas terras. Assim, este

*procurará escolher assim na mesma Ilha como nas terras adjacentes [...] os citios mais próprios para fundar logares, em cada um dos quaes estabelecção pouco mais ou menos sessenta cazaes dos que forem chegando.*

Para o acento e logradouro públicos de cada logar se destinará meia legoa em quadro, e as demarcações destas porções de terras se fará por onde melhor o mostrar e permitir a commodidade do terreno não importando que fiquem em quadrados, contanto que a quantidade de terra seja a que fica dita.

No citio destinado para o logar se asignalará um quadro para praça de quinhentos palmos de face, e em um dos lados se porá a igreja, a rua ou ruas se demarcarão ao cordel com largura ao menos de quarenta palmos, e por ellas e nos lados da praça se porão as moradas com boa ordem. (Provisão Régia de 9 de agosto de 1747. In: PIAZZA, 1992, p. 370)

### 4.3.2. A ocupação

No mesmo ano, começam os recrutamentos através de editais — foram emitidos cerca de 400 editais nas nove ilhas dos Açores e nas duas únicas habitadas do Madeira — nos quais eram listadas as regras a serem seguidas e os incentivos materiais, fundiários, fiscais e alimentares a serem concedidos aos casais imigrantes: além de serem limitados a 40 anos de idade para homens e 30 para as mulheres, cada casal deveria receber um quarto de légua em quadra sem custos, dispensa do exército e «*duas espingardas, duas enxadas, hum machado, hua enxo, hum martello, hu facção, quatro facas, duas tezouras, hua cerracem, hua lima de afialla, duas verrumas, doys alqueires de sementes, duas vacas, e huma egoa*» (Parecer Norm. Conselho Ultramarino, de 8 ago. 1746, in: PIAZZA, 1992, p. 70).

Foram, então, realizados vários transportes entre os anos de 1747 a 1756, totalizando cerca de seis mil “ilhéus”, a maioria casais açorianos, mas também seus «filhos, vizinhos, parentes e amigos» a fim de «facilitar o prolongamento dos laços afetivos com os outros que partiam», já que se tratava de uma «migração sem retorno» (IPHAN, 2015, p. 28).

Grande parte deles se estabeleceu na Ilha, os demais foram direcionados a sítios novos ou a núcleos populacionais já existentes. Os casais da primeira leva, chegados à Ilha em janeiro de 1748, foram acomodados na própria vila de Nossa Senhora do Desterro, na rua que hoje se denomina “dos Ilhéus” (PIAZZA, 1992). Os imigrantes dos transportes seguintes foram sendo assentados em diversos pontos da Ilha e “terra firme” onde houvesse terra para cultivar.

Os núcleos açorianos considerados primários para o povoamento da Ilha implantaram-se na região da Lagoa e do Sambaqui, onde já havia ocupação antiga e próxima à Ilha do Rato Grande, remetendo ao assentamento de Manuel Manso de Avelar. Ambos são alçados ao nível de freguesia logo no ano de 1750, o primeiro denominado Freguesia de Nossa Senhora da Conceição da Lagoa e o segundo Freguesia de Nossa Senhora das

Necessidades e Santo Antônio. No continente, entre 1750 e 1752, fundam-se as freguesias de São Miguel da Terra Firme, São José da Terra Firme e N. Sra. do Rosário da Enseada de Brito (Figura 3).

Figura 3 — O transporte de açorianos e madeirenses

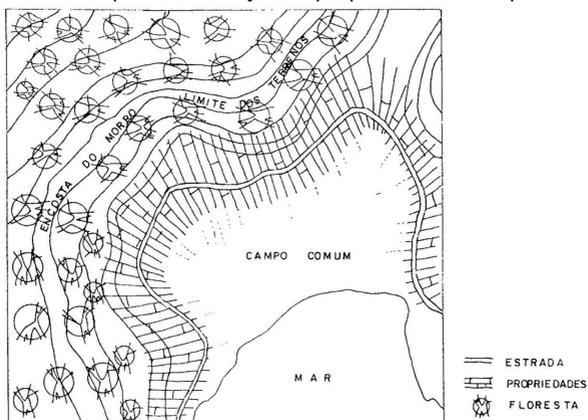


Fonte: Elaboração própria com base em FARIAS, 2006.

Os núcleos coloniais primitivos e os que lhe sucederam já nos tempos do Império possuem grande importância para a compreensão da estrutura fragmentária atual não só por sua implantação dispersa no território, como também pela forma que o espaço é construído e parcelado localmente.

Cada núcleo colonial se apresentava como um aglomerado de frações de solo, destinados originalmente à produção agrícola pelos imigrantes açorianos e madeirenses. Cada fração tinha geralmente uma pequena dimensão de testada se comparada ao comprimento das laterais. Dispunham-se, na maioria das vezes, perpendicularmente aos caminhos de acesso aos núcleos, sinuosos por acompanharem as curvas de nível da topografia local, e dali partiam em direção aos morros ou às planícies existentes ao redor, sem limites precisos (Figura 4).

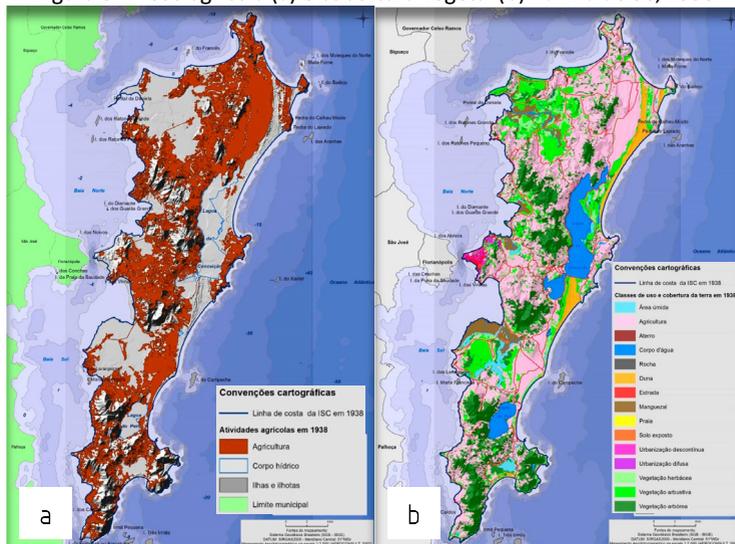
Figura 4 — Esquema da relação de propriedades e campo comum



Fonte: CAMPOS, N., 1989.

Os morros da Ilha, durante as épocas colonial e imperial, serviram como fornecedores de lenha e madeira ou espaço para pequenas roças. Devido a isso, o desmatamento da Ilha foi generalizado, chegando a 83% das florestas originais (CARUSO, 1983). A Figura 5 apresenta a extensão do uso agrícola na Ilha e a cobertura vegetal remanescente em 1938.

Figura 5 — Uso agrícola (a) e cobertura vegetal (b) na Ilha de SC, 1938



Fonte: Ambas as figuras adaptadas de NEVES, J., 2017.

Já as planícies foram destinadas a servirem como “campos comunais”, uma antiga tradição feudal<sup>9</sup> na qual áreas sem posseiros e sem qualidades intrínsecas de produção agrícola ou nas quais o preparo para isso seria muito dificultoso e oneroso serviam como terra de usufruto coletivo. Os campos comunais, então, contribuía às comunidades adjacentes de variadas maneiras, desde fornecer lenha e madeira, a pastagem do gado, plantios esporádicos, ou mesmo para expansão do povoado. Campos descreve como foi inserido tal elemento na configuração fundiária da Ilha de Santa Catarina em sua relação com o sítio e com a sociedade que dele se apropriava, ressaltando que

houve uma estreita relação entre os vários elementos naturais (tipo de solo, vegetação, relevo, hidrografia) e o uso comum ocorrido em diferentes lugares na Ilha. Foi bastante evidente em áreas de constituição natural relativamente pobre para a utilização na produção agrícola, a qual se constituía, junto com a pesca, na atividade básica da economia açoriana.

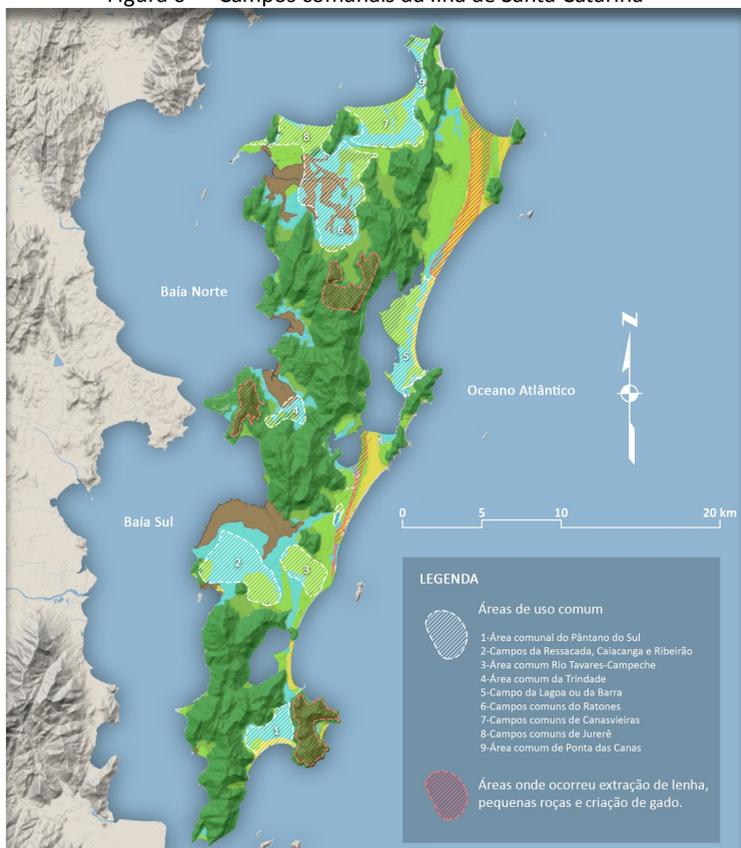
Grande parte das terras de uso comum da Ilha estavam localizadas em regiões planas, de formação geológica recente, em que dominam as restingas, mangues, dunas, vegetação de praias ou florestas de planícies quaternárias, com presença de brejos pantanosos, juncos e tiriricais. (CAMPOS, 2002, p. 131)

A Figura 6 mostra a localização dos campos comunais da Ilha de Santa Catarina e ilustra como se concentravam nas áreas mais baixas, locais de banhado, com lençol freático alto ou sujeitas a alagamento, indicando a baixa adequabilidade dessas áreas a usos agrícolas mais intensos.

---

<sup>9</sup> O sistema sesmrial implantado no Brasil Colônia se assemelhava ao antigo sistema feudal, no qual o Rei era dono de todas as terras de seu reino, ficando algumas parcelas concedidas aos servos habitarem e produzirem seu sustento e pagar taxas ao Rei. As sesmarias nada mais eram do que títulos de posse concedidos a particulares sobre as terras da Coroa condicionado à produção agrícola e pagamentos de tributos. O sesmeiro, portanto, não era proprietário pleno da terra que ocupava.

Figura 6 — Campos comunais da Ilha de Santa Catarina



Fonte: Elaboração própria com base em CAMPOS, 1989, NEVES, J., 2017 e mapas © Mapbox.

Mesmo assim, a despeito de sua inadequação à produção agrícola, as terras comunais cumpriam um papel social que durou até meados do século XX, como relata Campos.

Essa relação entre elementos naturais e uso comum evidencia o pouco interesse econômico que tais áreas então demonstravam, só possível com gastos muitas vezes elevados, como drenagens e técnicas de melhorias do solo. Situação esta incompatível com os interesses de muitos produtores agrícolas com condições de fazê-lo, e menos ainda, com as possibilidades econômicas de pequenos produtores. Para estes últimos, no entanto, essas terras

sempre tiveram uma grande importância, por servirem como complemento às suas necessidades, em especial para aqueles produtores de poucas condições econômicas. Aos que não possuíam qualquer tipo de propriedade fundiária, acabava por ser a única área disponível de que podiam usufruir. (CAMPOS, 2002, pp. 131-132)

Esse padrão de estruturação dos núcleos coloniais vai se repetindo à medida em que novos núcleos se formam ao longo do século XIX derivados do crescimento populacional dos primeiros. Assim, próximo à Vila de N. Sra. do Desterro, ocupam o Morro do Antão, a região de Trás-do-Morro — convertida em freguesia em 1853 — e o Córrego Grande. Em 1809, desmembra-se a Freg. de N. Sra. da Lapa do Ribeirão, no sul da Ilha, que, por sua vez, dá origem ao núcleo baleeiro da Armação da Lagoinha. Da Lagoa, se direcionam ao Rio Vermelho, formando a Freg. de S. João Baptista do Rio Vermelho em 1834. De S. Antônio, partem para ocupar as terras junto ao Rio Ratores e Canasvieiras — em 1835, Freg. S. F. co de Paula de Canasvieiras.

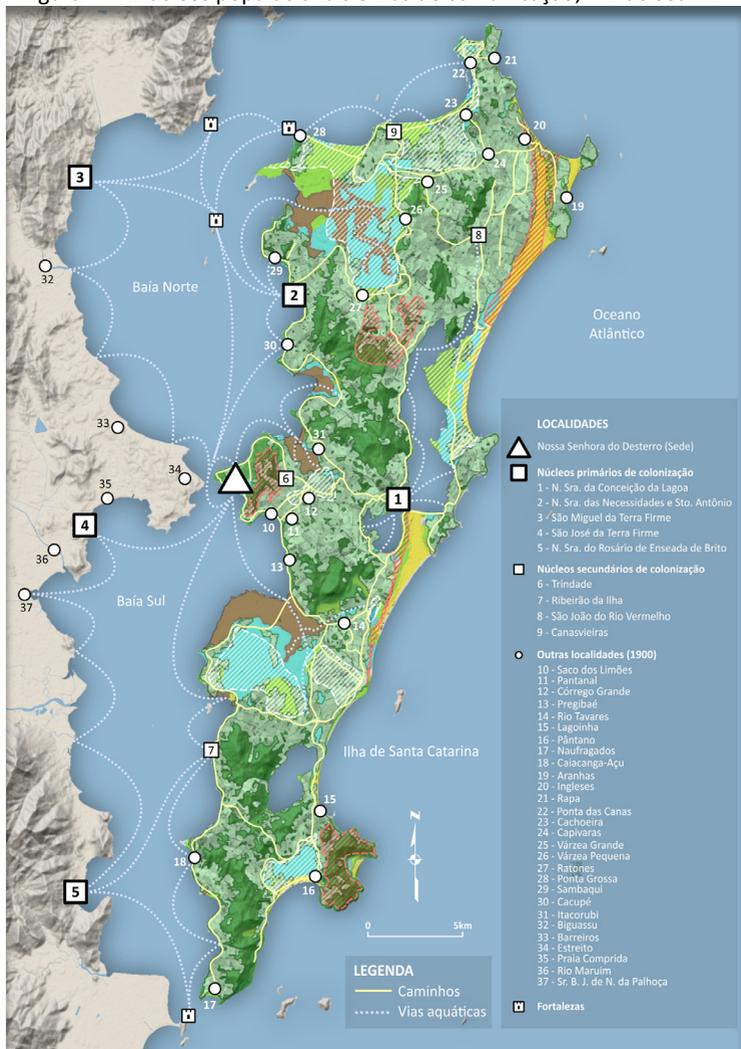
V. Várzea, em 1900, ainda lista outras freguesias menores: Saco dos Limões, Pantanal, Córrego Grande, “Pregibaé” (atual Costeira do Pirajubaé), Rio Tavares, Caiacanga-açu, Pântano (Pântano do Sul), Lagoinha, Naufragados, Aranhas, Ingleses, Rapa, Ponta das Canas, Cachoeira, Capivaras, Várzea Grande, Várzea Pequena, Ponta Grossa, Ratores, Sambaqui, Cacupé e Itacorubi.

No continente, tanto S. José da Terra Firme quanto S. Miguel da Terra Firme são elevados a vilas e desmembradas de Desterro em 1833. A primeira dá origem à Freg. de S. Amaro do Cubatão, em 1854. Da segunda, se desmembram as Fregs. do Bom Jesus dos Aflitos de Porto Belo (1821), de S. João Batista do Alto Tijucas (1838), de N. Sra. do Bom Sucesso de Camboriú (1851) e de S. Sebastião da Foz do Tijucas.

Ainda seguindo a expansão de São Miguel, São José e Enseada de Brito, surgiram as localidades de Biguaçu — na foz do rio de mesmo nome e que suplantaria São Miguel em importância — Rio Maruim, Praia Comprida, Barreiros, Estreito e a Freg. Sr. Bom Jesus de Nazaré da Palhoça (Passa Vinte, Aririú e Barra) em 1868.

Configura-se, assim, a partir da chegada dos imigrantes nos anos 1750 até o final do século XIX, uma ilha e continente polinucleados, cujas freguesias e localidades articulam-se umas às outras por meio de uma extensa rede (Figura 7) de caminhos terrestres abrangendo praticamente todo o território insular.

Figura 7 — Núcleos populacionais e vias de comunicação, fim do séc. XIX



Fonte: Elaboração própria com base em REIS, 2012, NEVES, J, 2017, FARIAS, 1999, CAMPOS, 1989 e ©Mapbox ©OpenStreetMap.

Os caminhos seguiam «paralelos ao litoral, junto às baías e lagoas ou atravessando vales, seu traçado evidencia[va] a busca das passagens mais favoráveis, fugindo das topografias mais agressivas, dos manguezais, dunas e zonas alagadiças» (REIS, 2012, p. 76). As vias aquáticas, sejam através das baías norte e sul, sejam ao longo dos rios e lagoas, também eram muito utilizadas pelos produtores rurais, mais até que os caminhos por terra devido à precariedade destes.

Todos esses caminhos terrestres e vias aquáticas tinham por função possibilitar a mútua assistência dos diversos núcleos entre si e entre estes e a cidade de Desterro, abastecendo-a, mas principalmente escoar o excedente produzido nas localidades rurais em direção ao porto da capital e serem exportados.

Durante o século XVIII, a Ilha de Santa Catarina e o continente próximo eram preponderantemente dedicados à agricultura e pesca de subsistência e ao suporte de atividades estatais, como o fornecimento de farinha às tropas do governo. A economia monetária era restrita e as trocas das comunidades entre si e com os que aportavam na Vila se davam por escambo.

#### *4.3.3. Mutações econômicas e desigualdade*

A pesca da baleia pode ser considerada a primeira atividade comercial da região. Monopólio da Coroa, era arrendada a particulares o direito exclusivo da atividade, os quais ficavam encarregados de construir as benfeitorias e adquirir os escravos. O auge da pesca da baleia se deu ainda na segunda metade do século XVIII, perdendo importância depois disso até se extinguir por completo já em meados do século XX. A principal armação da região foi fundada em 1772, no Pântano do Sul, sul da Ilha, denominada Armação de Sant'Anna de Lagoinha. Além de proporcionar os subprodutos como o óleo extraído da gordura e utilizado na iluminação pública e nas argamassas das construções, a atividade também estimulou outras complementares como o desenvolvimento de estaleiros. Apesar do lucro alto, este restringia-se ao arrendatário (COMERLATO, 2011; CORRÊA, C. H. P., 2005).

A farinha de mandioca, por sua vez, se tornou a base da agricultura. Os imigrantes, com o tempo, perceberam que o solo arenoso não era propício ao cultivo de trigo e linho, tradicionais nas ilhas portuguesas, adaptando-se, então, à cultura indígena da mandioca. Em pouco tempo, já existiam cerca de 800 pequenos engenhos na região, a maioria de farinha. Para cultivá-la, os imigrantes utilizavam a coivara, técnica milenar que envolve o ciclo de limpeza da mata através da queimada, seguida do cultivo e, por fim, o pousio da área por certo tempo, o suficiente para a vegetação lenhosa se regenerar (NEVES, W. A. *et al.*, 2012).

O que, a princípio, foi uma solução para as áreas menos férteis, mostrou-se um problema à medida que o tempo de pousio se encurtava, impossibilitando sua completa regeneração. A partir da segunda metade do século XIX, já se sentia um esgotamento da qualidade agrícola do solo da Ilha. Também contribuiu para essa decadência o fato de que os solos tropicais «se mostraram frágeis perante a ação desregrada dos pequenos e grandes plantadores» que, ao suprimir as florestas para as lavouras, romperam o equilíbrio natural lentamente formado, acarretando no «revide do meio físico, através da aceleração da erosão laminar na superfície do solo com lavagem de seus elementos mais ricos e importantes» (AB'SABER, 2007, p. 77).

Ainda assim, a exportação era variada, contando com arroz, milho, feijão, favas, aguardente, melado, açúcar, gravatá, barba de baleia, tabuado, betas dimbé, peixe seco, azeite de peixe, cebolas, couro, cal, telhas, tijolos, etc. (PELUSO, 1981), tendo a hegemonia a farinha de mandioca que se tornou o principal produto de exportação da Ilha — assim como da própria Província — durante o século XIX. A farinha representava praticamente a metade do valor total anual exportado pela província, chegando a 72% em 1869-1870 (HÜBENER, 1981).

Com as melhorias no porto, o tratado de comércio e navegação entre Portugal e Inglaterra (1808) (a Ilha como porto franco aos navios ingleses) e a chegada de imigrantes europeus não-ibéricos, principalmente alemães, o comércio desenvolveu-se, mudando a fisionomia da agora *Cidade de Desterro*, capital da *Província de Santa Catarina*.

O porto de Desterro era o principal porto da província chegando a 91,84% de participação na arrecadação total provincial pelas alfândegas em 1873 (HÜBENER, 1981). A dinâmica comercial desterrense diversificou-se em termos de agentes e circuitos econômicos. Entretanto, calcada no comércio de pequena cabotagem, na exportação de gêneros alimentícios pouco variados e de baixa rentabilidade e muito dependente das importações do Rio de Janeiro, a dinamização econômica que o porto imprimiu à economia desterrense e catarinense no século XIX não foi capaz de levar a província a alcançar posição de destaque no cenário nacional, pois a própria presença de Santa Catarina na economia brasileira era insignificante. Como demonstra Hübener, a participação da província catarinense no total geral do comércio brasileiro correspondeu a 0,93% (no exercício de 1885-86), menos que o percentual da população provincial em relação à nacional, de 1,61% (no ano de 1872; IBGE, 2018). Essa irrelevância é explicada por Hübener:

[...] as condições impostas pelas medidas político-administrativas, desde o período colonial, dificultaram um normal desempenho das atividades comerciais, provocando, ao contrário, desestímulo à criação de uma infraestrutura e consequentemente de um crescimento vigoroso do comércio. Os fatores negativos estavam relacionados ao sistema de recrutamento por parte do governo, com o embargo de gêneros alimentícios para abastecimento das tropas, com a dependência do Desterro ao Rio de Janeiro e com a fragilidade fiscal que incentivava o exercício do contrabando. (HÜBENER, 1981, p. 22)

Entretanto, a atividade comercial catarinense, que tinha Desterro como seu principal nó articulador, apesar de não ser pujante na escala nacional, foi suficiente para criar as bases para a acumulação de capital mercantil e concentração de renda, inserindo os principais comerciantes na elite da cidade que até então era constituída por militares de altas patentes e funcionários da administração pública do alto escalão. Como atesta A. R. Biléssimo (2010, p. 121), tratava-se de uma composição social elitista ainda fundada em arcaísmos, na qual, «se parece claro que a posição econômica era parte definidora da construção

dessa elite, o prestígio e a capacidade de se articular nos escalões da política se mostram como pontos definidores dessa diferenciação». Ao estudar os inventários *post-mortem* abertos em Desterro entre 1860 e 1880, Biléssimo constatou uma razão de concentração de riqueza e patrimônio entre os extratos extremos quintil superior/quintil inferior de cerca de 57 vezes, ou seja, o extrato dos 20% mais ricos detinham 70% do valor total dos inventários, enquanto os 20% mais pobres, apenas 1,2%.

A esfera política era extensão do jogo de poder e prestígio das classes privilegiadas, calcada na posse da terra e, posteriormente, na posse de capital monetário. Hübener atesta isto ao destacar que, quando a autoridade civil começou a substituir os altos comandos militares, foram os comerciantes a ocuparem esse espaço de poder, pois constituíam os “elementos mais expressivos” e o “grupo social mais importante” da comunidade local. «Estes, em geral, eram proprietários de embarcações que efetuavam o comércio de pequena cabotagem entre os diversos pontos do litoral catarinense» (1981, p. 17). Biléssimo, a isso, acrescenta:

Esta elite mercantil construiu e manteve sua fortuna pelo controle daquele que era o principal produto produzido na província, a farinha de mandioca, e o mercado de abastecimento de outras regiões do Império, notadamente da Corte. Por todo o período, no entanto, é forte a presença estatal nesta manutenção de diferenciação econômica. Cargos públicos, atuações estatais e contratos de grande vulto mantêm essa elite em sua posição de preponderância econômica. (BILÉSSIMO, 2010, p. 114)

Além de concentrarem os excedentes de capital e os mecanismos do poder político, os comerciantes mais afortunados, ainda atuavam como instituições bancárias<sup>10</sup>, concedendo empréstimo sob juros a particulares. Apesar de o retorno financeiro não ser equivalente ao do próprio comércio, a concessão de crédito «estabelecia uma rede de dependência que lhe dava uma posição social de destaque» (BILÉSSIMO, 2010:111).

---

<sup>10</sup> Os bancos oficiais chegariam à cidade apenas ao final do século XIX.

Territorialmente, essa elite se concentrou, num primeiro momento, na região do sítio fundacional, ao redor do Largo do Palácio, junto ao porto, às lojas do comércio, à Igreja Matriz e aos edifícios governamentais da Casa do Governador e da Câmara, ou seja, no coração da cidade, onde se realizavam as trocas e se debatiam as políticas públicas. A princípio, ocuparam o lado leste, no primeiro bairro de alta renda, o “da Pedreira”, principalmente nos sobrados da Rua Augusta (atual João Pinto), onde ficava o comércio de atacado. Anos depois, já estavam concentrados no outro lado do Largo do Palácio, no bairro da Figueira, mais próximo do porto e da Alfândega, repleto do comércio varejista, estaleiros, trapiches, armazéns, hotéis, casas de negócios, onde expandiram a construção de sobrados e assobradados, sendo «sinal da presença de uma forte classe de abastados, que se espalharam ao longo da rua do Príncipe, [...] do Senado e da Constituição e suas transversais: rua da Palma, rua da Paz, rua do Ouvidor e rua do Livramento<sup>11</sup>» (CARDOSO, 2004, p. 69).

Os populares, marinheiros, soldados, bombeiros, quitadeiras e lavadeiras, orbitavam o bairro da Pedreira, concentrando-se no bairro da Tronqueira, do outro lado do Rio da Fonte Grande (ou “da Bulha”). Ali também se encontravam os serviços menos valorizados como olarias, curtumes e tabernas. Era um bairro precário, foco de doenças e outras mazelas que o tornariam alvo das medidas higienistas décadas depois. À medida em que os abastados migravam para fora do centro urbano, a Pedreira passou a ficar mais popular.

A sede da Vila de Desterro crescia e se tornava mais diversificada, populosa, perigosa e suja. Os costumes arraigados aliados à ignorância da população e a falta de verbas do governo municipal criaram um contexto de despejos de lixo e efluentes onde fosse possível, contaminando as águas de abastecimento, o mar, as áreas baixas, ao ponto da cidade carregar a fama de insalubre e «totalmente imprópria para habitação humana», nas palavras do próprio presidente da Província (cf. SILVA, D., 2002). As epidemias

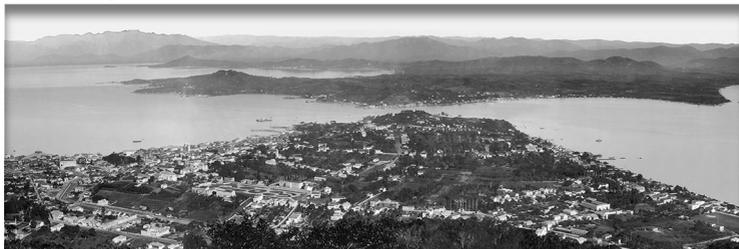
---

<sup>11</sup> As ruas citadas são denominadas atual e respectivamente como: Cons. Mafra, Felipe Schmidt, Tiradentes, Álvaro de Carvalho, Jerônimo Coelho, Deodoro e Trajano.

sucediam-se umas às outras sem uma estrutura médica condizente, causando uma alta taxa de mortalidade a cada ano.

As famílias mais abonadas começaram a se mudar para outras regiões menos urbanizadas e mais aprazíveis, com uso agrícola ou ainda mantendo a vegetação original. Assim é que, ao longo do século XIX, a elite desterrense foi ocupando grandes terrenos improdutivos, mas contemplativos, formando as famosas chácaras e sítios. Elas podiam ser encontradas principalmente na região da Praia de Fora, forte de Sant’Ana e Mato Grosso, na parte norte da península triangular central (Figura 8), mas também na rua das Olarias, no Saco dos Limões e na Santíssima Trindade de Trás do Morro (PELUSO, 1981).

Figura 8 — Vista da área central da Ilha e continente, 1915



Fonte: Registro de José Ruhland, Acervo de Roberto Lacerda Westrupp, In: fortalezas.org.

Estas chácaras, devido às suas dimensões, localização e propriedade de famílias com poder político-financeiro, tiveram grande influência no desenvolvimento do plano urbano de Desterro e, depois, Florianópolis, conforme C. H. P. Corrêa (2005):

A necessidade de uma política de expansão urbana planejada para a capital catarinense foi sentida já na curta administração de Alfredo D’Escragno Taunay, em 1876. O triângulo de ampliação da cidade que compreendia as duas freguesias, de Nossa Senhora do Desterro e de São Sebastião da Praia de Fora, [...] apresentava uma série de chácaras que muitas vezes abortavam a continuidade da abertura de ruas, ao mesmo tempo em que impedia outras, mais largas e extensas, em contraste com as existentes secularmente no centro. (p. 228)

## CAPÍTULO 5 – A MODERNIZAÇÃO IDEOLÓGICA

**A**o adentrar no século XX, a sociedade florianopolitana, ou pelo menos o seu estrato mais alto, passa a atuar sob a ideologia da modernidade. O aspecto provinciano e atrasado, se comparado com o de outras cidades brasileiras, não condizia com o seu status de capital de Estado. A cidade deveria, por isso, sofrer um processo de “modernização”. Este capítulo elenca as variadas tentativas que o Estado realizou para induzir ou catalisar o desenvolvimento da modernidade e do progresso em Florianópolis. O texto perpassa pelas intervenções higienistas de caráter conservador, a construção da Ponte Hercílio Luz e seus impactos locais e regionais, as diversas instalações de órgãos governamentais, o plano modernista de 1952 e o plano tecnocrático “metropolitano” de 1969. Em paralelo a essas ações discursivas oficiais e a implementação de algumas infraestruturas estratégicas, a ocupação formal e informal se alastrava pelas regiões periféricas da cidade de forma permissiva.

## 5.1. Higienismo e a modernização conservadora

### 5.1.1. A hegemonia do positivismo

Enquanto nos países centrais do capitalismo de fins do século XIX, o *laissez-faire* encontrava-se em seus estertores, renunciando o seu solapamento por uma economia mais concentrada, mecanizada e monopolizada, à busca de mercados externos fornecedores de matérias-primas e consumidores de seus produtos industrializados, no Brasil destronava-se o Imperador por meio de um golpe militar em prol da instauração da República. Com o golpe, chegou ao poder o pensamento positivista que deixaria marcas profundas na sociedade brasileira e apareceria de várias formas durante o século XX, tanto nas esferas política e econômica, quanto nas técnicas e ciências concernentes ao planejamento e gestão do espaço urbano.

J. M. de Carvalho (1990, p. 9) explica que «o instrumento clássico de legitimação de regimes políticos no mundo moderno é, naturalmente, a ideologia, a justificação racional da organização do poder», trazendo consigo fundamentações discursivas com elementos além do cientificamente demonstráveis, supondo modelos de organização da sociedade com aspectos utópicos e visionários embutidos. Assim, no caso do positivismo tupiniquim,

A república era aí vista dentro de uma perspectiva mais ampla que postulava uma futura idade de ouro em que os seres humanos se realizariam plenamente no seio de uma humanidade mitificada. (CARVALHO, 1990, p. 9)

O positivismo exerceu grande influência sobre a alta oficialidade do exército e parte da elite brasileira, penetrando em diversos setores da política e cultura nacionais e solidificando uma ideologia do progresso social e espiritual através do culto religioso da ciência puramente objetiva e na instauração da República como o evento necessário para constituir a sociedade positiva. Os positivistas brasileiros viam a monarquia como um impeditivo a

essa evolução social e política por estar ligada a valores ultrapassados. Pregavam a modernização, o industrialismo, o desenvolvimento técnico e científico e propugnavam a expansão sobre o território nacional ainda despovoado pelo homem branco.

A burguesia comercial e burocrática a eles se alia como forma de combater a elite tradicional, aristocrática, dos donos de terras e fazendeiros, interessados na adoção do federalismo, ou seja, de uma república que desse mais autonomia aos Estados federados. Com vistas à manutenção da “ordem e progresso” e supressão de dissidências que poderiam fragmentar o país, o golpe militar de 1889 logo se torna uma “ditadura republicana”, a chamada “República da Espada”, que só terminou com Mal. Floriano Peixoto, em 1894, com o retorno da elite oligárquica e aristocrática ao poder, onde ficariam até os anos 1930.

Em Santa Catarina, especificamente em Desterro, a República e a modernidade chegaram simbolicamente pelo massacre de Anhatomirim, em 1894, quando dezenas de militares revoltosos, partidários do federalismo e combatentes na Revolução Federalista, foram sumariamente executados a mando do governador interventor Cel. Antônio Moreira César. No mesmo ano, numa mudança sancionada pelo governador Hercílio Pedro da Luz (1894-1898), Desterro seria rebatizada como Florianópolis, a “cidade de Floriano”. Depois desse “acerto de contas”, Santa Catarina assistiu a um longo período de hegemonia do Partido Republicano Catarinense (PRC) no governo.

A princípio, a nova forma de governo não significou repercussões urbanas. As medidas limitaram-se ao campo estético-simbólico, à construção ou reforma de edifícios públicos, como a reforma do Palácio do Governo — suprimindo a linguagem colonial do edifício sede do poder —, ao embelezamento de praças ou à substituição dos nomes de logradouros por relativos ao imaginário republicano, como a Praça Barão de Laguna para XV de Novembro, Rua do Senado para da República e Rua da Cadeia para Tiradentes. A ideologia positivista de cunho modernizante seria, a partir de então, continuamente empregada, em alguns momentos de forma mais saliente do que em outros, no sentido de legitimar grandes intervenções públicas.

### 5.1.2. *Melhorias urbanas pontuais*

Os últimos anos do século XIX foram lentos em Florianópolis. A população sofria com epidemias de cólera, febre amarela e varíola e crescia menos que 1% ao ano. O porto continuava a apresentar deficiências técnicas ao não acompanhar o desenvolvimento tecnológico e se adequar às novas dimensões navais, prejudicando o comércio da capital.

É somente no início do século XX que o ímpeto modernizador começa a intervir de fato no espaço urbano da cidade, emulando o que se fazia em outras capitais brasileiras, principalmente a capital federal, Rio de Janeiro. Nas duas primeiras décadas, o governo estadual, destacando-se, nesse período, os governadores Gustavo Richard (1906-1910), Vidal Ramos (1910-1914) e Filipe Schmidt (1914-1918), dedicou-se à implantação de melhorias urbanas e infraestruturas há muito demandadas pelos habitantes da cidade.

Assim, instalam-se as primeiras redes de abastecimento de água, com adutoras captando-a no morro da Lagoa da Conceição e levando-a a uma caixa d'água de 2000 m<sup>3</sup> no Morro do Antão. Uma segunda adutora foi inaugurada no Rio Tavares, em 1920. Até então, o abastecimento de água da cidade dependia das fontes e cariocas do século XIX, sendo as principais a Fonte de Ramos, a do Largo da Palhoça e a do Campo do Manejo (RAMOS, 1986). O rio da Fonte Grande ou “da Bulha”, que também servia para captação de água, já não era mais considerado próprio para consumo neste início de século XX.

O sistema de coleta e tratamento de esgoto foi implantado logo depois, com a instalação de galerias de tijolos e tubos de cimento, de ferro e cerâmicos. Foram construídas três estações de elevação mecânica (“castelinhos”): próximo à Praça XV e nas praças São Sebastião e Celso Ramos. Dali partiam em direção ao mar ou à ETE próxima ao Forte Santana. O sistema de esgotamento sanitário e o forno de lixo, construído também próximo ao Forte por volta de 1914, acabaram com a prática de despejar lixo e dejetos nas praias por carroções que os recolhiam junto às casas.

Segundo D. Silva, «ao representar grande melhoria em termos de equipamento de interesse para a saúde pública» e por estarem, o forno e a ETE, localizados no Arataca, «o local foi denominado de “Esplanada do Saneamento”» (SILVA, D., 2002, p. 139).

Modernizou-se a iluminação pública, substituindo-se os antigos lampiões à base de óleo de baleia por «500 lâmpadas de 50 velas cada e 20 de arco voltaico de 1.200 em postes de aço galvanizado» (CORRÊA, 2005, p. 290) trazendo energia das cachoeiras de “Imaruhy” (nos municípios de São José e Palhoça).

Por fim, o transporte público voltou a funcionar através de bondes de tração animal. Correndo sobre trilhos de madeira embutidos no calçamento, a linha chegou a ter, em 1911, 10 km de extensão, servindo aos bairros da península central (COSTA, 2002). Permaneceriam em operação até a década de 30, em paralelo aos de ônibus que surgiram com a Ponte Hercílio Luz.

Tais obras e serviços de saneamento e melhoramentos foram importantes para qualificar o espaço urbano que era visto como obsoleto e impróprio para uma capital. No entanto, ainda não eram suficientes para aplacar os anseios higienistas da alta sociedade florianopolitana, haja vista estar em voga o “movimento sanitaria”, campanha massiva e nacional do saneamento, surgida na capital federal, que «constituía um projeto a um só tempo social e moral, pertinente aos indivíduos e à sociedade» a fim de combater as endemias que prejudicavam o “trabalho e da produção” dos quais dependia o “progresso da nação” (BRITTO, 1995, p. 23). Tal movimento provinha da Liga Pró-Saneamento do Brasil, fundada em 1918, sendo um de seus fundadores o catarinense Lauro Müller.

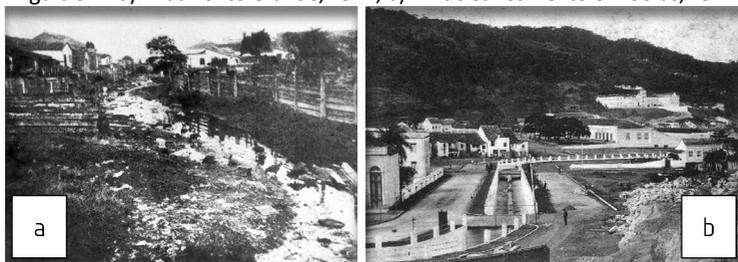
### *5.1.3. O ápice do higienismo*

Pois Florianópolis ainda apresentava, em pleno coração da cidade, resquícios dos tempos de império que se tornavam incompatíveis com as aspirações de uma cidade que buscava se apresentar como moderna: os bairros insalubres da Tronqueira, Figueira e da Toca, áreas onde a camada pobre da população

urbana foi, ao longo do século XIX, se concentrando e sendo negligenciada. A cultura ainda rudimentar aliada à ocupação desregrada, à falta de serviços públicos e às características físicas desses bairros os tornaram focos de epidemias, “miasmas”, mal cheiro e contaminação das águas que serviam de abastecimento.

Novas regras de posturas, desapropriações, demolições, aterramentos e instalações urbanas formaram, então, um conjunto de medidas levadas a efeito pelo governo para enfrentar esse quadro. A situação mais deplorável era na região da Tronqueira, devido ao solo pantanoso e ao excesso de cortiços precários a lançarem dejetos e rejeitos diretamente no Rio da Fonte Grande, conhecido popularmente como Rio “da bulha” devido à condição urbana de seu entorno (SANTOS, A. L., 2009). A solução escolhida pelo governo Hercílio Luz foi canalizar o rio e reurbanizar as suas margens com uma avenida arborizada, a “Avenida do Saneamento” (Figura 9). Foi ao mesmo tempo uma solução “higienizadora” e estética (COSTA, 2002; POZZO, 2010).

Figura 9 — a) R. da Fonte Grande, 1912; b) Av. do Saneamento em obras, 1921



Fontes: a) RAMOS, 1986; b) CORRÊA, C.H.P., 2005.

A canalização do Rio da Fonte Grande, em torno de 1200 m de extensão e a construção da Avenida do Saneamento — mais tarde “Hercílio Luz” —, ambas as obras executadas em conjunto entre 1919 e 1922, foram as maiores intervenções de um “programa de remodelação” de Florianópolis que contava com um projeto de saneamento, abertura de novas ruas e construção de edifícios (SANTOS, A. L., 2009). Alguns dos terrenos abertos foram destinados a edifícios públicos, os demais foram disponibilizados ao mercado imobiliário, logo sofrendo valorização.

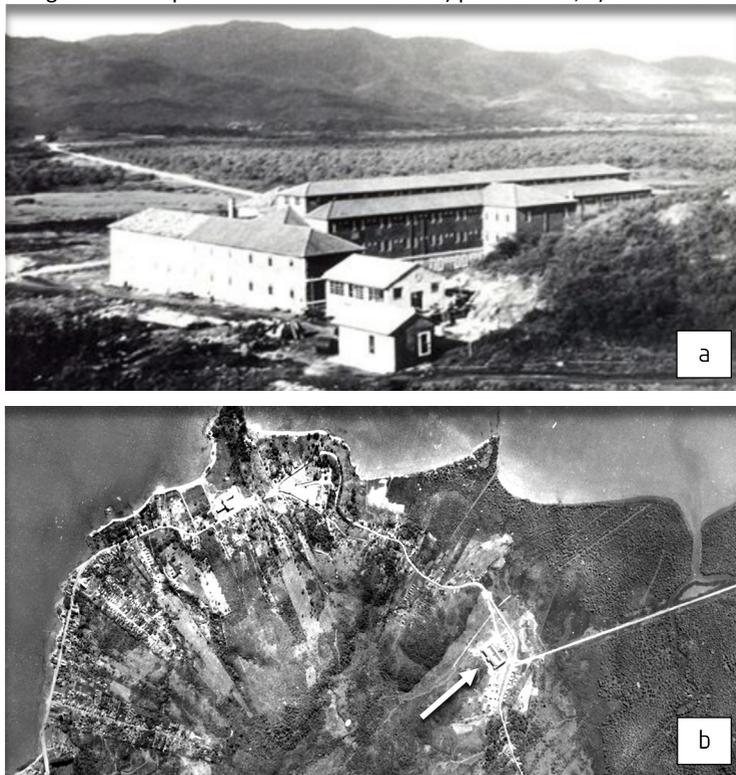
O maior impacto da obra canal/avenida, mais do que dotar a cidade de uma artéria para circulação ou de lhe modernizar a paisagem, foi a de ser um instrumento de elitização do espaço por meio da intervenção estatal, talvez o primeiro caso em Florianópolis nesse sentido em escala urbana. Somado às desapropriações por valores irrisórios ou despejos sumários pela força do Estado, este ainda negligenciou as consequências sociais e territoriais do deslocamento compulsório da população que ali residia para os arrabaldes da cidade, principalmente os morros periféricos, onde a municipalidade se viu obrigada a abrandar as regras edilícias pois os pobres não conseguiam arcar com tais exigências em suas habitações (LAZZARIS, 2009).

O projeto do Rio da Fonte Grande representou uma medida isolada em termos urbanos, ou seja, não integrada a outras medidas de base territorial que lhe fornecessem um potencial transformador apropriado pela sociedade. Pelo contrário, inspirada em contextos sociais dalhures e em valores elitistas, a obra atuou como uma força socialmente fragmentadora do espaço urbano florianopolitano, como escreve Costa:

Ao demarcar um centro e uma periferia, a abertura da avenida acentuou as fronteiras internas da sociedade. Se por um lado, em nome da saúde pública, ela estava transformando completamente a feição da Capital, modernizando-a, por outro, para as populações que habitavam o local, a sua construção significou a impossibilidade de residir junto ao centro da cidade, e boa parte dos que ali viviam foi morar nas encostas do Morro do Antão [...]. (COSTA, 2002, p. 65)

Talvez, a última dessas obras de caráter modernizante, porém conservador e, de certa forma, tardio em relação ao período, mas que imprime uma marca no espaço da cidade, continuando a tendência de contorno do Morro do Antão iniciada pelo cemitério municipal, é a implantação, em 1930, ainda no governo de Adolpho Konder, da Penitenciária Estadual “da Pedra Grande”, na Trindade, inicialmente com capacidade para 70 detentos e localizada em área distante do centro urbano (Figura 10).

Figura 10 — A penitenciária na Trindade: a) panorâmica; b) foto aérea.



Fonte: a) Acervo Carlos Damião. Disponível em: <http://bit.ly/2Taqoej>; b) SPG/SC.

Há muito solicitada pela sociedade florianopolitana para erradicar as arcaicas cadeias de então, «*em que a ignomínia do ambiente vai a par das impurezas moraes que ali se formam, à sombra do desespero e da desillusão*»<sup>12</sup>, e idealizada para funcionar pelo sistema “d'Auburn moderado” — regime penitenciário pelo trabalho, disciplina e silêncio — a Penitenciária, entretanto, acabou por transformar-se num «grande depósito de pessoas indesejáveis à sociedade. Todo tipo de desviado, [...] criminosos, menores abandonados e menores infratores, tuberculosos, leprosos e loucos, [...] em um ambiente longe de ser considerado uma instituição moderna» (POYER, 1999, p. 180).

<sup>12</sup> UMA Penitenciária, *Jornal a República*, 1926.

## 5.2. Estagnação e a modernização insuficiente

### 5.2.1. *A Ponte, ícone de modernidade*

O governador Hercílio Luz, ainda antes de falecer em 1924, teve tempo de iniciar a maior obra de seus mandatos: a Ponte da Independência, rebatizada postumamente com o seu nome quando inaugurada, em 1926. A ponte pênsil metálica, «um dos muitos projetos de desenvolvimento dos sistemas rodoferroviários, de saúde pública e de modernização da vida catarinense» (ANDRADE, 1978, p. 39), tornou-se o maior ícone moderno da capital e do Estado, elevando-se na paisagem de uma cidade ainda pequena como uma ode à técnica e à era da máquina, a coroar um período de realizações políticas e econômicas de caráter pretensamente modernizador e desenvolvimentista.

Sua construção tinha por justificativa principal resolver duas questões há muito debatidas, uma de caráter político, outra econômica. Politicamente, crescia a pressão para que a Capital fosse transferida para Lages, reduto de outras oligarquias catarinenses e melhor articulada com o restante do país, ou para outro município interiorano, diminuindo a distância entre o oeste catarinense e o centro decisório estadual. Economicamente, defendia-se a tese de que Florianópolis não se desenvolvia devido à ausência de uma ligação rodoviária permanente com o continente. Além disso, a travessia marítima, não só era lenta e perigosa, como também instável, prejudicada pelos fortes ventos que comumente sopram do sul, obrigando as embarcações a atracarem na orla norte da península. (TEIXEIRA, 2009; ANDRADE, 1978).

Se os objetivos da ponte já eram objeto de polêmica, a solução construtiva adotada também foi alvo de questionamentos. Localizada no ponto mais próximo entre Ilha e continente e fruto de estudos realizados por variadas firmas nacionais e internacionais, o projeto finalmente levado a efeito, da firma norte-americana Robinson & Steinmann, consistiu numa ponte pênsil metálica cujas correntes de barras de olhal de aço seriam ancoradas em maciços de concreto em cada lado e sustentadas por dois pilares

mestres metálicos. A altura do vão central em relação ao nível médio do mar foi de 30,8 m, permitindo a passagem de navios até o porto. O comprimento total seria de 821 m, formado por dois viadutos treliçados e um vão central com 340 m cujo tabuleiro seria sustentado por uma solução estrutural, inovadora para a época, na qual as barras de olhal da corrente de suspensão se integravam às treliças de rigidez. (HAYASHI & BARTH, 2015).

As críticas levantadas diziam respeito à solução técnica, por um lado, e ao custo da obra, por outro. Na época, engenheiros alertaram para os riscos estruturais do projeto devido à sua semelhança com outras pontes que haviam ruído antes de completarem 20 anos, e somado ao fato de que tais pontes tinham vãos de quase 100 m a menos que a florianopolitana. Mesmo com tais alertas, os técnicos do governo endossaram o projeto.

Quanto aos custos da obra, criticou-se o fato de que, como no Brasil a siderurgia ainda não estava apta a produzir as peças construtivas da ponte, o governo teve de encomendá-las no exterior<sup>13</sup>. Dois empréstimos de US\$5 milhões<sup>14</sup> foram contraídos com bancos estrangeiros (dos quais apenas o segundo foi integralmente realizado). Ao fim e ao cabo, o custo total da ponte, incluindo empréstimos, foi o dobro do orçamento do Estado de Santa Catarina para o exercício de 1923 e levou mais de cinquenta anos para ser pago, inclusive com o auxílio da arrecadação do pedágio cobrado para atravessá-la.

A obra foi executada exatamente como previsto em projeto. No entanto, a linha férrea para trens elétricos, prevista para passar pela ponte nunca chegou perto de se tornar realidade. A promessa de uma ligação rodoviária definitiva da capital catarinense com o restante do estado e do país também foi outro ponto do discurso que não se realizou, pelo menos não imediatamente, já que uma rodovia de caráter nacional só viria a passar próxima à ponte décadas após a sua inauguração. E o

---

<sup>13</sup> Foram encomendadas peças estruturais num total de 4.400 t em aço especial junto à fornecedora de aço norte-americana *U.S Steel*.

<sup>14</sup> US\$75.130.654,76 em valores atuais, se corrigidos pela inflação norte-americana no período 1922-2018. (*US Inflation Calculator*. Disponível em: <https://www.usinflationcalculator.com/>)

desenvolvimento econômico de Florianópolis, tão esperado, não veio a reboque, como então se supunha que aconteceria a partir da conclusão de uma ligação Ilha-continente. Para Teixeira, a ponte configura o marco de uma nova época, mesmo sem cumprir as promessas que a ela impuseram. Escreve ele que

A ponte metálica, símbolo maior de progresso representaria assim uma modernidade não cumprida, inacabada. O ato (simbólico e físico) da construção de uma ligação ferro-rodoviária com o continente não se completaria. A ponte ficou, porém, em uma hipótese de trabalho, como ícone de um novo tempo, de um primeiro ciclo de modernidade, na capital e no estado de Santa Catarina. (TEIXEIRA, 2009, p. 209)

Assim, como avalia Teixeira, a Ponte Hercílio Luz, a quinta maior do mundo e a maior da América Latina, na época, foi fundamentalmente, e ao mesmo tempo, uma realização política ao eliminar o aspecto de isolamento da capital do Estado e ideológica, cumprindo um desejo de modernidade elitista. A Figura 11 demonstra a distância entre a modernidade pretendida pela ponte e o contexto socioespacial que a circundava, majoritariamente rural do lado continental.

Figura 11 — Ponte Hercílio Luz e continente ao fundo, década de 1930

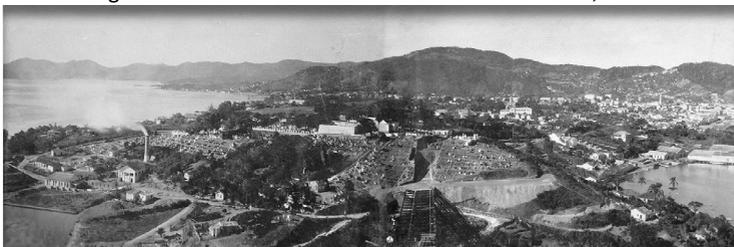


Fonte: BAFL

### 5.2.2. Os impactos urbanos e regionais da ponte

Obviamente, a Ponte acarretou em impactos urbanos. O mais imediato deles foi a transferência do cemitério municipal (Figura 12), que se localizava no alto do Morro do Vieira desde 1841, para a longínqua região das Três Pontes (hoje Itacorubi), do outro lado do Morro do Antão, onde a superintendência já operava uma pequena necrópole desde 1915. O cemitério do Centro, cada vez mais, vinha sendo objeto de contestação da população devido à sua localização: por um lado, ao situar-se no alto de uma colina e defronte ao continente, imprimia à paisagem de entrada da cidade um aspecto mórbido e desagradável, incompatível, portanto, com as aspirações de modernidade da época; por outro lado, ainda «existia a desconfiança de que os ventos predominantes pudessem “varrer” o cemitério e deste, conduzir para o interior da cidade os temíveis “miasmas infectantes”<sup>15</sup>» (SILVA, D., 2002, p. 121).

Figura 12 — Cabeceira insular da Ponte Hercílio Luz, 1924



Nota: à esquerda, o cemitério alemão, o forno de lixo e a estação de tratamento de esgoto; ao centro, o cemitério já sofrendo escavações; à direita o cais Rita Maria e o centro da cidade.

Fonte: Acervo do Instituto Histórico Geográfico de Santa Catarina

O conjunto formado pelos cemitérios municipal e alemão mais a “Esplanada do Saneamento” formava uma espécie de repelente ao crescimento urbano na direção oeste da península. Tal área, com a concentração de serviços públicos de grande incomodidade, também se tornou foco de doenças como a febre tifoide, disseminada pelas moscas (SILVA, D., 2002). Com a transferência

---

<sup>15</sup> Acreditava-se que o ar poderia ser infectado por vapores daninhos à saúde resultantes da decomposição das matérias orgânicas humanas.

dos cemitérios — o forno de lixo e a ETE seriam desativados apenas na década de 50 —, grande parte do impeditivo para a expansão urbana estava sanada. Mesmo assim, tal expansão ocorreu de forma lenta. Costa descreve como, após a ponte ser inaugurada, os fluxos internos, escoamento viário e o eixo de crescimento comercial da cidade acabaram privilegiando o sentido leste-oeste (COSTA, 2002). Ruas como Felipe Schmidt, Tenente Silveira e a Av. Rio Branco foram alargadas e prolongadas a fim de melhorar o fluxo centro-ponte, mas também serviam como vetores de ocupação da própria península. A última, por exemplo, aberta no início do século sem maiores critérios urbanísticos, «devidamente adaptada a desempenhar papel ativo no escoamento do tráfego entre as partes continental e insular da cidade» (p. 78), foi uma grande artéria central, criando novos acessos à zona norte.

Não só a hierarquia viária intraurbana foi alterada, mas também a hierarquia urbano-regional. O Centro de Florianópolis, agora acessado com facilidade tanto por fornecedores de mercadorias quanto por consumidores, reforçou a centralidade regional da sede da capital em detrimento dos núcleos menores do continente (POZZO, 2016). O transporte rodoviário de bens e pessoas fez com que os fornecedores da região buscassem diretamente o Centro ilhéu, prescindindo dos entrepostos rotineiros da época do transporte marítimo. Peluso Jr. (1991), ao escrever sobre São José, relata que, após a inauguração da Ponte, «a transformação dos meios de transportes marítimos para terrestres transformou a cidade-porto em cidade-estrada, que nada retinha da circulação de mercadorias, sendo só ponto de passagem». Andrade (1978) compartilha da mesma análise:

A ponte foi a responsável direta do desaparecimento da baldeação de produtos coloniais, realizada em Palhoça e São José, cidades que estagnaram desde então, pois se antes os caminhões de comerciantes das colônias ali eram obrigados a parar, com a construção da ponte, e até hoje, passaram a vir diretamente a Florianópolis, sem intermediários.

A própria população urbana de Palhoça e São José passou a não mais recorrer às casas comerciais locais, preferindo o comércio do centro de Florianópolis, fato notório ainda em nossos dias. [...]

Andrade ainda menciona o efeito negativo da construção da ponte sobre outros municípios como Santo Amaro e Tijucas. Por outro lado, a autora destaca que, no longo prazo, a Ponte Hercílio Luz contribuiu ao crescimento de todas essas municipalidades ao reforçar os vínculos com a capital. «Houve melhoria para a capital e para essas cidades circunvizinhas que se tornaram subsidiárias, com muito mais intensidade, da vida da capital. Enfim, houve todo um sistema de trocas: comercial, financeiro e cultural». (ANDRADE, 1978, pp. 118-119).

O distrito do Estreito, na época pertencente a São José, é o que mais sofreu transformações urbanas estruturais devido à Ponte Hercílio Luz. A facilitação da travessia imediatamente transformou o continente próximo em opção de moradia graças às suas características topográficas e paisagísticas, sua proximidade ao Centro e o preço da terra mais baixo, se comparado à Ilha. Portanto, a Ponte, como diz Sugai (1994), ao modificar o isolamento e o desprestígio do Estreito, abriu uma nova frente para o mercado imobiliário, ajudando a aliviar uma demanda de terras reprimida pela retenção especulativa das chácaras da Ilha.

Apesar da economia florianopolitana não avançar, a população continuou crescendo, impelindo a iniciativa privada a instituir loteamentos. O Estreito, além de possuir praias muito procuradas na época, eram terras baratas e muito próximas ao Centro de Florianópolis. Mesmo antes de concluída a Ponte, ruas já eram abertas e terras parceladas pelos próprios donos ou pequenos empresários, alterando as funções agrárias das chácaras remanescentes. Soares (1990) relata que o primeiro loteamento do Estreito começou entre 1923 e 1924 nas terras do sr. Nestor Bernardino, com lotes de 10 x 35 m. Já Mariano Vieira, dono da «maior panificadora do Estreito» (p. 29), foi quem mais loteou terras no continente, entre elas, a Ponta do Leal, «o trecho compreendido entre o Quartel do 63º BI e a Av. Ivo Silveira» (p. 29), e a gleba do padre Cruz que abrangia desde os fundos da matriz de Nossa Senhora de Fátima até Capoeiras. Euclides Machado loteou as terras do Sr. Felipe Neves, compreendendo as ruas Aracy Vaz Callado e Antonieta de Barros, na época lavoura e pasto. Por fim, o lojista Jacques Schweidson, proprietário da rede de lojas “A Modelar”,

loteou o Jardim Atlântico, na época (início dos anos 1950) «o maior loteamento de Florianópolis» (p. 30). Como conclui Costa, «constata-se que estes novos agentes imobiliários constituíam, majoritariamente, o pequeno grupo de comerciantes locais, que se sobressaíam financeiramente do restante da população e eram proprietários de grandes glebas» (COSTA, 2002, p. 109).

Fúlvio Aducci, o último presidente de Santa Catarina na República Velha, também participou da evolução urbana do Estreito atuando no setor imobiliário. Como conta da Silva (1990), o “dr. Aducci”, “sendo homem de posses”, fundou uma imobiliária, comprou uma grande área conhecida por “Pasto do Gado”, juntou-as com as suas próprias terras e as loteou. O loteamento do “Balneário na Ponta do Leal”, inaugurado em janeiro de 1937, era voltado para famílias de alta renda residentes na Ilha e que lá estabeleceram sua casa de veraneio. «O “Balneário” ficou tão conhecido que passou a dar nome ao bairro» (PALMA, 2010, p. 33).

O distrito do Estreito passou a denominar-se “João Pessoa”, após a Revolução de 30 e elevado à categoria de vila. Com a Ponte Hercílio Luz, houve uma contínua integração dos bairros desse distrito à dinâmica da cidade de Florianópolis, ao mesmo tempo em que não recebiam a assistência administrativa condizente por parte da prefeitura de São José. Além disso, o governo catarinense, mais especificamente o governador interventor Nereu Ramos, não estava satisfeito com o tamanho alcançado até então pela capital do Estado se comparada às outras capitais brasileiras, principalmente Curitiba e Porto Alegre, respectivamente, três e seis vezes mais populosas que Florianópolis, naquela época.

Assim, por meio de um decreto<sup>16</sup>, o distrito de João Pessoa foi desmembrado de São José e anexado a Florianópolis, voltando a denominar-se Estreito. Desse modo, a Capital voltou a ter uma porção de seu território em terra firme e aumentou a sua população *de jure* em 13.175 habitantes, um incremento de 28,17% à população do município, totalizando 59.945 hab., e de 52,67% apenas à do distrito sede, passando a configurar um aglomerado central de 38.189 residentes (IBGE, Censo 1940). A Capital tornara-

---

<sup>16</sup> SANTA CATARINA. Decreto-Lei Estadual Nº 941, de 31 dez. 1943.

se, assim, o município mais populoso de SC (era o 5º antes da aneção) e a 16ª entre as capitais brasileiras (era a 20ª). São José, por sua vez, perdeu a sua principal área comercial e os abatedouros de gado (FARIAS, 2006), além de 46,43% de sua população.

### 5.2.3. Estagnação e dependência

A cidade adentrou a Era Vargas amargando um «período de estagnação econômica e profundo isolamento» que perduraria até os anos 1960 (FACCIO, 1997). O contexto nacional, com a Revolução de 30, muda consideravelmente, ocorrendo um «novo pacto político que une latifundiários feudais, ligados ao mercado interno, à burguesia industrial nascente, excluindo do poder os comerciantes de importação e exportação» (PEREIRA, R., 2003, p. 112), portanto esvaziando o poder dos comerciantes das praças litorâneas. Como explica R. Pereira, os principais comerciantes de Florianópolis, que detinham a hegemonia política e econômica na cidade, continuaram vinculados ao capital comercial tradicional do Rio de Janeiro, prolongando a estagnação econômica da região. Assim, a capital e sua hinterlândia ficaram à margem do processo nacional de desenvolvimento que provocou a «transição de uma economia agroexportadora para a urbano-industrial» e a consequente aceleração da urbanização brasileira (p. 114).

Enquanto núcleos urbanos catarinenses nos vales de colonização mais recente iam conquistando espaço nos mercados regional e nacional, em Florianópolis, o antigo esquema, «apoiado na exportação da produção regional e na renda oriunda dos pagamentos de serviços pelo Governo — funcionários e tropas militares» e que «manteve-se no Século XIX e se sustentou até a década de trinta do Século XX» não mais perduraria dessa forma (PELUSO, 1981, p. 26). A sua atividade comercial vê-se aos poucos perdendo competitividade. O comércio atacadista sofre com a competição da distribuição direta da fonte produtora ou de mercados estabelecidos nos grandes centros, restando «apenas os atacadistas que revendem a retalho ao pequeno comércio da região» (*id.*,

p. 22). A pouca indústria existente começa um processo de deslocamento para os municípios vizinhos do continente.

O porto entra num lento processo de declínio de suas operações, cessando por completo nos anos 70. Segundo Peluso, devido a alguns fatores: a) «o Governo Federal, nos anos trinta, regulamentando as atividades marítimas, determinou condições que tornaram inviável a pequena navegação costeira» (*id.* p. 18); b) o transporte marítimo sofreu com a concorrência das rodovias que começavam a formar uma malha viária mais ampla; e c) deixou de ser uma opção relevante devido «à substituição da rede exportadora por outros elementos localizados na zona rural, favorecidos pelo melhoramento das estradas de rodagem» (*id.*, p. 22).

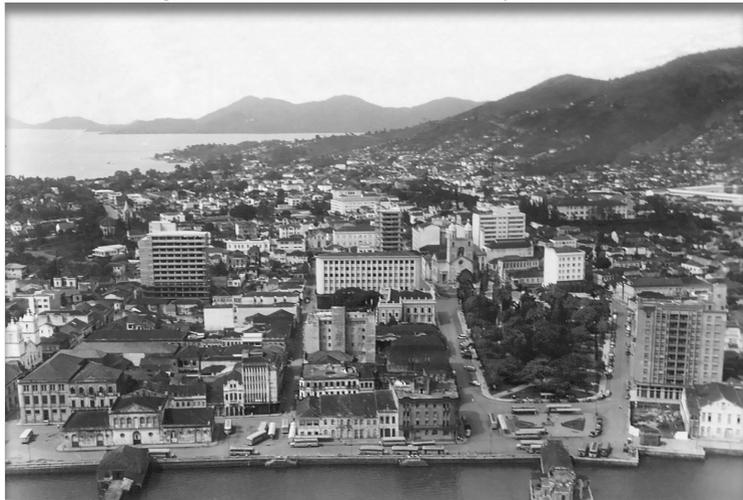
O setor de serviços torna-se a principal atividade econômica, principalmente os serviços de alojamento e de alimentação, de reparação, pessoais, comerciais e de diversões, radiodifusão e televisão (p. 23). A administração pública também se desponha na manutenção da dinâmica urbana graças ao ingresso de recursos públicos à capital *política* do Estado.

A dependência da cidade em relação ao poder central agudiza-se à medida em que a estagnação perdura. Num primeiro momento, a presença do Estado e da União no espaço urbano de Florianópolis acontece por meio da implantação de estabelecimentos e edificações destinadas a repartições públicas. Assim, no Centro são construídos o Departamento de Saúde Pública (início da década de 1940); o Colégio de Educação (1943); o prédio do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE, em 1944), iniciando o processo de verticalização que ocorreria no Centro a partir dos anos 1950 (Figura 13).

A Av. Mauro Ramos também tem o seu prolongamento até a Baía Sul realizado nessa época, configurando uma importante artéria norte-sul no sopé do Morro do Antão, por isso também facilitando a ocupação popular das suas faldas. O avanço urbano sobre o morro, neste momento pelas camadas mais pobres da população, aconteceu à margem de qualquer ordenamento, num misto de microparcelamento de glebas rurais morro acima, grilagem de terras devolutas e ocupação irregular de áreas verdes,

seguindo caminhos abertos em tempos antigos (Figura 14), consolidando, entre outras, as atuais comunidades dos morros do Moco-tó, da Mariquinha, da Caixa (Monte Serrat), Tico-Tico e do Céu.

Figura 13 — Área central de Florianópolis, 1957



Fonte: Cartão postal Colombo

Na Agronômica, em direção à Trindade, foram construídos o Hospital Nereu Ramos (1938), o Abrigo de Menores (1940) e o Palácio Residencial do Governador (Casa d’Agronômica, 1955), constituindo fortes vetores de urbanização para além do Centro. O mesmo com a sede da Marinha nessa região, como descreve Faccio (1997, p. 30): «com a instalação do 5º Distrito Naval e a vila de oficiais dessa unidade da Marinha de Guerra, na Agronômica, intensificaram-se a divisão de chácaras na encosta do morro do Antão e as baixadas começaram a ser aterradas e loteadas». Aos poucos, a cidade vai aproximando-se da Penitenciária, construída no que era na sua época uma área longínqua e erma.

Pela Figura 15 percebe-se como a urbanização em direção aos morros do maciço central representa, já nos anos 1950-60, importante elemento do espaço e paisagem florianopolitanos.

Figura 14 — Ocupação sobre a encosta oeste do Morro da Cruz, 1938-57



Fonte: SPG/SC, alterada pelo autor.

Figura 15 — Área central, encosta oeste do Morro da Cruz ao fundo, 1961



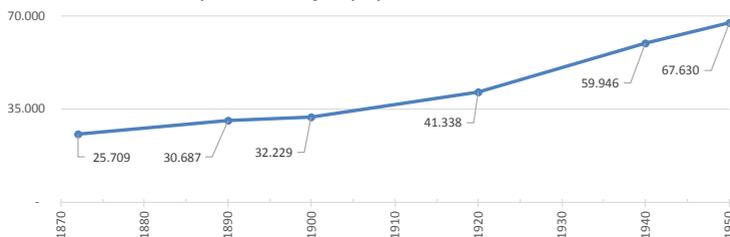
Fonte: IBGE

Em outro bairro fora da região central, só que pelo vetor sul, na então Vila de Saco dos Limões, o Estado se fez presente através do Grupo Escolar (1940) e, dois anos depois, da Vila Operária do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), «considerada a primeira investida institucional nacional consolidada na habitação social» (TEIXEIRA, 2009, p. 50).

Mais ao sul da Ilha, na região da Ressacada onde havia um campo comunal e o Centro de Aviação Naval de Santa Catarina, da Marinha, foi construída a primeira pista de pouso que transformou-se na Base Aérea de Florianópolis (BAFL). Na década de 50, a pista da BAFL foi compartilhada com o transporte civil de passageiros, fornecendo mais um ícone de modernidade a Florianópolis, o aeroporto. Também no sul da Ilha, no Ribeirão, o Governo Federal implantou outra escola, o Grupo Escolar Dom Jaime Câmara, trazendo «todos os elementos espaciais da Nova Escola: instalações pedagógicas modernas (para a época) e pátios coberto e aberto» (TEIXEIRA, 2009, p. 249).

Mas, apesar do aporte de recursos financeiros e o estabelecimento de órgãos e serviços públicos advindos dos governos estadual e federal, Florianópolis e, por conseguinte, a sua região de influência, adentram a década de 1950 no mesmo ritmo de estagnação econômica e lento crescimento demográfico apresentado desde os fins do século XIX (Gráfico 1). O desempenho fraco da cidade no campo econômico, se comparado a Blumenau, Joinville e Criciúma, faz ressurgir o espectro da mudança da capital para o interior do Estado. Vislumbra-se, então, a necessidade de um plano que retirasse Florianópolis do “atraso” em que se encontrava.

Gráfico 1 — Florianópolis, evolução populacional total, 1872-1950



Obs.: População do distrito de João Pessoa (13.175 hab.) agregada à do Censo de 1940 (46.771 hab.).

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1872, 1890, 1900, 1920, 1940 e 1950.

### 5.3. Tecnocracia e a modernização à força

#### 5.3.1. O Plano modernista

Marshall Berman, em seu livro *Tudo o que é sólido desmancha no ar* (1986), descreve como Robert Moses, considerado o “coordenador de construção” da região metropolitana de Nova Iorque antes, durante e depois da Grande Depressão, implantou seus grandes projetos rodoviaristas numa cidade que já era símbolo mundial da modernidade. Tanta era a sua crença na necessidade de remodelar Nova Iorque a fim de trazê-la os “novos tempos” e de que era «o veículo de forças históricas mundiais e impessoais, o espírito propulsor da modernidade» (p. 278), que não se sensibilizava com os efeitos socioespaciais advindos de suas obras sobre comunidades periféricas, afinal não se «remove guetos sem remover pessoas» como não se «faz omeletes sem quebrar ovos»<sup>17</sup> e «quando você atua em uma metrópole superedificada, tem de abrir seu caminho a golpes de cutelo»<sup>18</sup>.

Florianópolis não era uma metrópole superedificada que necessitasse de golpes de cutelo para adentrar na modernidade, mesmo assim as ações implementadas a fim de modernizá-la a um nível comparável a outras capitais brasileiras se mostraram tímidas e pouco efetivas. A capital catarinense continuava uma cidade pequena, de aspecto provinciano, carente de infraestrutura e com mazelas urbanas antigas ainda não sanadas.

É nesse contexto que o prefeito de Florianópolis, Paulo Fontes, contrata o escritório do trio de urbanistas gaúchos Edvaldo R. P. Paiva, Demétrio Ribeiro e Edgar A. Graeff, para elaborar o primeiro plano diretor da cidade. Os três urbanistas, de filiação modernista, desenvolveram, então, um plano condizente com o ideário do nacional-desenvolvimentismo, vigente nos anos 50. O plano sofria influência da CEPAL e sua estratégia de superação do

---

<sup>17</sup>Cf. *Comment On A New Yorker Profile And Biography By Robert Moses*, 26 aug. 1974, p. 11. Disponível em: <http://bit.ly/2li0vpU>.

<sup>18</sup>Cf. CARO, R., *The Power Broker* (1974), p. 849.

atraso econômico «através do incentivo às atividades industriais, consideradas dinâmicas e modernas» (SUGAI, 1994, p. 63).

Partindo de duas constatações, a de que «Florianópolis é, antes de tudo, uma cidade insular e portuária» (PAIVA, RIBEIRO & GRAEFF, 1952, p. 8) e que «está atrasada, do ponto de vista industrial e comercial e o seu “*hinterland*” não atingiu um nível econômico capaz de sustentar uma grande cidade moderna» (*id.*, p. 12), os urbanistas buscaram intervir naquilo que, segundo eles, se traduzem na fisionomia da cidade: as grandes chácaras e glebas que impedem o “natural crescimento” das áreas residenciais; os “aldeamentos primitivos” ou “núcleos de malocas” na periferia do Centro; o fraco potencial econômico da Municipalidade, a inadequação do sistema viário e a especulação imobiliária; o ritmo de vida lento e baixa densidade do conjunto urbano; e a deficiência das instalações portuárias.

Refutando as hipóteses do desenvolvimento florianopolitano como uma cidade “essencialmente universitária” ou primacialmente turística, julgam que o progresso definitivo da cidade estaria na «função econômica de produção e de intercâmbio, única capaz, a nosso ver, de sustentar uma grande urbe» (p. 19).

O plano, como um todo, restringe-se às duas penínsulas centrais, insular e continental (esta apenas em sua parte norte), deixando o restante do território do município como uma “*hinterlândia*” (Figura 16). Propunha a transferência do porto para a orla norte da península continental, no bairro Estreito, sobre um aterro de ±64 ha. Ao porto estaria associada a zona industrial da cidade. A península insular continuaria com as funções administrativa, comercial e residencial. Ligando o novo porto ao núcleo central tradicional reformulado haveria uma “via tronco” de 4,5 km, partindo do campus universitário, no aterro da Prainha, costeando a Baía Sul, atravessando a Ponte Hercílio Luz, e direcionando-se ao noroeste, separando a zona portuária da residencial e comercial. Nela, localizar-se-iam a estação rodoviária, os centros comerciais, administrativo, cívico e universitário do lado insular e as estações ferroviária e rodoviária no continente.



determinada *fatalmente* assim que o progresso econômico atingisse um nível específico (não informado qual). A cidade tem um processo de desenvolvimento *natural* ao qual deve-se analisar com cuidado a fim de localizar as zonas de cada função.

Essa propensão a conclusões lineares e determinísticas levou-os a se equivocarem na polêmica que já existia na época a respeito da localização da universidade: Centro ou Trindade. Após avaliar os prós e contras de cada alternativa locacional, enfatizaram que o maior problema da Trindade como opção para instalar uma cidade universitária seria o “isolamento” da região

devido à existência de um maciço montanhoso separador, e por sua posição geográfica, fora, completamente, da direção real do crescimento urbano (a cidade cresce na direção do continente e esse processo será acelerado pela construção do porto. A ideia de um possível crescimento na direção da Trindade não tem nenhuma base real, nenhuma possibilidade histórica de efetivação). (PAIVA, RIBEIRO & GRAEFF, 1952, pp. 34-35)

Contrariamente ao Plano e após anos de disputas entre as correntes políticas e frações das elites locais<sup>19</sup>, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) foi implantada na Trindade (1962), em terras do Estado (Fazenda Assis Brasil) doadas à União, mais algumas áreas desapropriadas. A UFSC foi o vetor que impulsionou de uma vez por todas o desenvolvimento urbano para trás do morro e áreas interiores da Ilha, cortando o cordão umbilical que a urbanização mantinha com o polígono central.

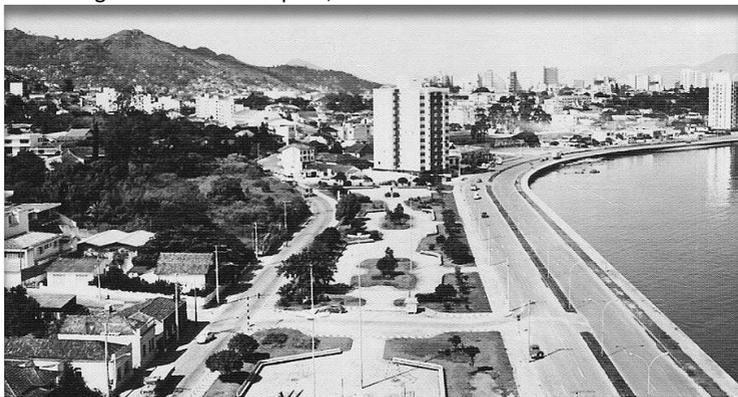
Apesar do Plano Diretor de Paiva, Ribeiro e Graeff ter se convertido na Lei nº 246/55 pela Câmara Municipal de Florianópolis, pouca coisa prevista por ele foi efetivamente concretizada, em parte por causa dos interesses locais se direcionarem para outras áreas — e o caso da UFSC na Trindade é um exemplo — em parte, pela dependência da municipalidade em relação ao aporte de verbas dos governos estaduais e federais para executar as obras previstas e que nunca chegaram, principalmente referente ao

---

<sup>19</sup> Sobre as disputas acerca da localização da Universidade, ver SUGAI, 1994. Sobre o acirramento político local nos anos 1950/60, ver ARAUJO, 2006.

porto no continente, o grande elemento propulsor de todo o Plano. Assim, nem o porto, nem a Via-Tronco, nem a zona industrial foram implementados. Outras medidas delineadas no Plano foram alteradas no texto da Lei e após, como o zoneamento de uso e ocupação, os gabaritos e as vias a serem abertas (SOUZA, J. P., 2010). A infraestrutura executada com mais fidelidade ao Plano foi a Beira-Mar Norte, estendendo-se, sobre aterro, por 2,3 km desde a cabeceira da Ponte — sem conectar-se a ela, como planejado — ao início da Agronômica, onde terminava abruptamente, derivando para a estreita Rua Frei Caneca (Figura 17).

Figura 17 — Florianópolis, Beira-Mar Norte na década de 60.



Fonte: Elaboração própria de montagem a partir de duas fotos tiradas por Walter Jorge José.

Os anos 50 e 60, se caracterizaram, portanto, pela quase inexistência de ações públicas seguidoras de um planejamento do conjunto urbano. Pelo contrário, pode-se dizer que o Plano Diretor de 1952/55 tornou-se “letra morta”, sendo, por um lado, alterada constantemente pela Câmara de Vereadores e, por outro, ignorada pelo executivo nos arruamentos e parcelamentos.

A atuação do poder público foi tendencialmente permissiva ao aumentar gabaritos e aprovar parcelamentos que não seguiam as diretrizes do planejamento. Para se ter uma ideia, de 1966 a 1976, 63 leis alteraram o disposto no plano de 1955 de alguma forma, das quais nove modificaram zoneamentos, 21 fixaram gabaritos mínimos e máximos superiores ao plano e 32 criaram, prolongaram ou suprimiram vias projetadas.

Dentre todas elas, destacam-se as que aumentaram o gabarito das quadras da Beira-Mar e de duas quadras do Centro para até doze e *vinete* pavimentos, respectivamente<sup>20</sup>, as que suprimiram as previsões de terras para as estações ferroviária e rodoviária<sup>21</sup> e as que desenharam vias estruturais como a ligação da ponte nova ainda a ser construída (Colombo Salles) à BR-101 e o prolongamento da Beira-Mar Norte até a UFSC<sup>22</sup>. Ou seja, a Câmara dos Vereadores aparece ao lado do executivo na definição da forma urbana, seja alterando zoneamentos e gabaritos, seja criando um ambiente de permissividade à ação da iniciativa privada.

O continente é um exemplo dessa permissividade na produção espacial. Durante a década de 1950, inúmeros loteamentos surgiram sem qualquer base comum de desenho urbano, estrutura viária e serviços públicos. Cada empreendedor fez o seu projeto buscando explorar o maior rendimento possível da gleba rural em que se implanta.

Pode-se notar, através da Figura 18, o padrão longilíneo das vias abertas em cada loteamento e sua total desvinculação entre si, partindo das duas principais estradas de integração regional, atualmente Ruas Fúlvio Aducci, em direção ao norte, e Santos Saraiva, ao sul, e refletindo a estrutura fundiária rural que precedeu à urbanização.

Nota-se, também, a prevalência do lado norte da península continental (Estreito, Canto, Balneário e Barreiros) no processo de urbanização, permanecendo o lado sul (Coqueiros, Itaguaçu, Bom Abrigo) com a predominância das tradicionais chácaras e propriedades rurais, numa dinâmica inversa à da península insular.

---

<sup>20</sup> Leis Nº 1028/71 e 1096/72.

<sup>21</sup> Leis Nº 779/66 e 1145/73.

<sup>22</sup> Leis Nº 1140/72 e 1142/73.

Figura 18 — Florianópolis, loteamentos do Continente – 1957



Fonte: Elaboração própria sobre foto aérea da SPG/SC.

Na Ilha, os investimentos públicos mais vultosos, como a Beira-Mar Norte e a UFSC, cumpriam a sua “função social” — elitista — ao voltarem-se para a reprodução e valorização do capital imobiliário e possibilitarem a sua expansão. Sugai apresenta o quadro após a entrada em vigor do Plano Diretor de 1955:

A península da Ilha [...] foi extremamente privilegiada durante as décadas de 50 e de 60. O benefício ocorreu não apenas em função das proposições contidas no Plano Diretor, mas, principalmente, pela execução de investimentos urbanos previstos e não previstos no Plano. Garantiu-se [...] acessibilidade à área norte, privilegiou-se todo este setor não apenas com definição de novo sistema viário, infraestrutura, equipamentos e áreas verdes, mas, também, com o benefício de sua qualificação e preservação, restringindo a ocupação das atividades indesejáveis, como as atividades industriais e portuárias, através de legislação urbana (Lei Nº 246/55). (SUGAI, 1994, p. 85)

### 5.3.2. A “entrega” das terras

Não só a infraestrutura agria em prol do mercado imobiliário ao longo das décadas seguintes em Florianópolis. A partir da década de 1960, houve uma acelerada privatização de terras devolutas. O que já acontecia desde o início do século XX, coordenado pela Secretaria da Fazenda, Viação, Obras Públicas e Agricultura, em seguida pela Diretoria de Terras e Colonização (DTC) (criada em 1931, pós-Revolução de 30), se intensificou com o Instituto da Reforma Agrária de Santa Catarina (IRASC, de 1961).

O IRASC tinha, entre outros objetivos<sup>23</sup>, «a) a colonização das terras devolutas» e «f) o estudo, o planejamento e a execução de programas ligados à redistribuição da terra, a fixação do homem rural e ao problema agrário em geral». Assim, as terras devolutas, entre as quais estavam incluídos os campos comunais, seriam utilizadas para promover a reforma agrária, direcionadas àqueles que já as cultivavam sem o título da terra.

Entretanto, conforme Schinke (2017), o processo de reforma agrária em Santa Catarina após o golpe militar de 1964 converteu-se numa “antirreforma”, pois houve a transferência de terras devolutas a particulares sem a observância das leis nem a qualquer outro critério objetivo, sequer a função agrícola das glebas era exigida. O que antes eram terras públicas destinadas a políticas de desenvolvimento rural converteram-se, subitamente, em terrenos passíveis de parcelamento e comercialização no mercado imobiliário<sup>24</sup>. Schinke considera que

O IRASC operou [...] uma ressignificação no objetivo da Reforma Agrária. [...] constituiu-se no vetor institucional voltado a incrementar a especulação imobiliária por via da entrega de milhares de títulos ao círculo de pessoas próximas ao poder político no âmbito estadual. A começar por Florianópolis, campeã em número de títulos entregues pelo órgão». (SCHINKE, 2017, p. 105)

<sup>23</sup> SANTA CATARINA. Lei Nº 2.939, de 09 de dezembro de 1961, Art. 1º.

<sup>24</sup> Apesar de serem intransferíveis por cinco anos, houve casos de terras revendidas no mesmo ano da aquisição junto ao IRASC.

Para se ter uma ideia, de 1870 até 1962, quando o IRASC entrou em operação de fato, foram entregues a particulares pelo Estado um total de 27.759 títulos de terras por todo o território catarinense, perfazendo uma média de 301 títulos por ano. Já durante os 15 anos de seu funcionamento (1962-77), o IRASC outorgou um total de 16.055 títulos fundiários a particulares, numa média de mais de mil títulos ao ano. Só em Florianópolis, se antes deste Instituto (e a partir de 1900) haviam sido entregues apenas 93 títulos, durante a sua vigência o número saltou para 980, sendo 462 (41%) destes só nos anos de 1972 a 74, tornando a capital o município catarinense que mais recebeu títulos durante o Regime Militar. A quase totalidade dos títulos conferidas a pessoas que «sequer produtores rurais ou camponeses eram em sua maioria, totalmente alheios às lides da terra» (*ibid.*, p. 37).

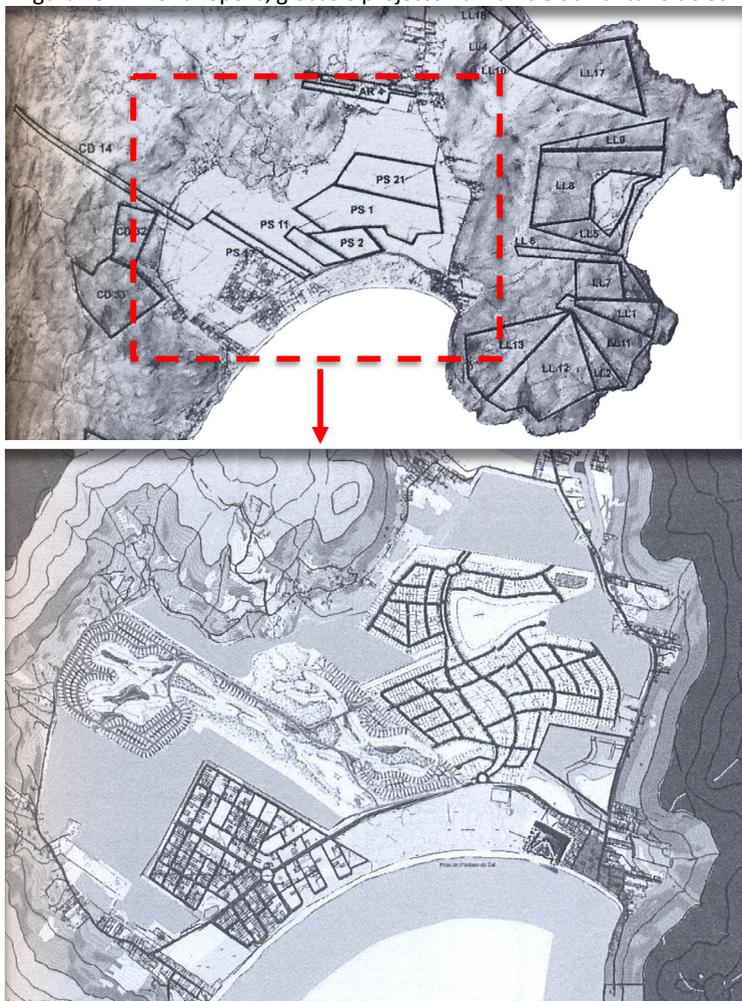
Em termos de área, a distribuição também não seguiu nenhum parâmetro, ocasionando uma “concentração fundiária”. Enquanto algumas pessoas receberam áreas menores que um lote urbano padrão, outras foram agraciadas com glebas com mais de meio milhão de m<sup>2</sup> (maiores que 50 ha). No total, de 1900 a 1980, na Ilha de Santa Catarina, foram convertidas em propriedade privada um total de 60 km<sup>2</sup>, algo em torno de 14,15% da área total insular (424,40 km<sup>2</sup>), sendo 30,6 km<sup>2</sup> deles (7,21%) só pelo IRASC. Canasvieiras foi o distrito que mais teve área de terras transferidas a particulares, com um total de 15,2 milhões de m<sup>2</sup> (1520 ha), seguido da Lagoa da Conceição, com 12,0 milhões de m<sup>2</sup> (1200 ha) e Pântano do Sul, com 9,7 milhões de m<sup>2</sup> (970 ha)<sup>25</sup>.

Essas terras devolutas convertidas em propriedade privada, muitas delas em regiões do interior da Ilha, secularmente vinculadas a núcleos populacionais ainda rurais, tradicionais, vivendo outra temporalidade, começam a ser transformadas em sua natureza e função no interior da estrutura territorial, à medida em que são englobadas pelos processos urbanizantes. Muitas das glebas viraram loteamentos urbanos, outras foram vendidas e cercadas, à espera de valorização. O Pântano do Sul é um exemplo (Figura 19).

---

<sup>25</sup> Todos os dados retirados de SCHINKE, 2017.

Figura 19 — Florianópolis, glebas e projetos na Planície do Pântano do Sul



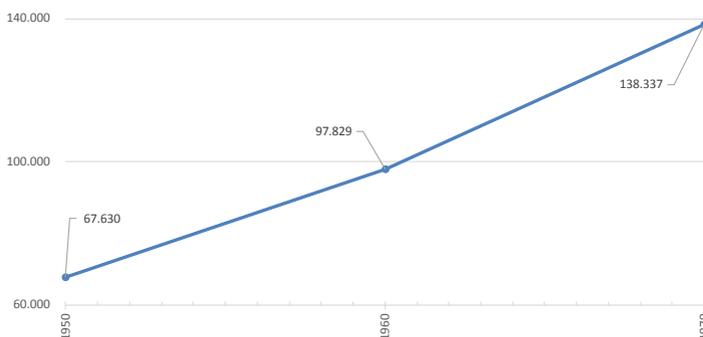
Fonte: SCHINKE, 2017.

Percebe-se, pelas imagens acima que ilustram a planície do Pântano do Sul, as glebas privatizadas e projetos de loteamentos ainda não executados, que à falta de critérios na entrega de terras por parte do poder público soma-se uma produção de espaço urbano desconexa, ao sabor dos que detém o capital, fragmentando, homogeneizando e, principalmente, hierarquizando esse espaço.

### 5.3.3. O Plano Metropolitano

É interessante notar que, paralelamente à aceleração da transformação fundiária operada pelo IRASC em Florianópolis, constata-se o aumento da taxa de crescimento populacional da capital nas décadas de 1950 e 60. De uma taxa média geométrica de 1,65% ao ano entre 1920 e 1950, a cidade passou a crescer a 3,64% no período compreendido entre 1950 e 1970, mais que dobrando a sua população nesses vinte anos (Gráfico 2).

Gráfico 2 — Florianópolis, evolução populacional total, 1950-70



Fonte: IBGE, Censos Demográficos

Alguns fatores, atuando em conjunto, explicam essa forte alta no crescimento demográfico: o contínuo aumento da administração pública direta e indireta, estadual e federal, concentrando suas sedes na Ilha, a implantação da UFSC em 1962 atraindo uma leva crescente de estudantes e profissionais acadêmicos, a melhoria da malha viária regional — as obras da BR-101, no estado, duraram de 1953 até 1971 — e o despertar do turismo como atividade sociocultural de massa que inserirá Florianópolis nas rotas de veraneio nacionais e internacionais.

A avaliação da prefeitura era a de que a infraestrutura urbana da cidade, principalmente a viária, já se encontrava obsoleta e saturada perante às crescentes demandas de uma cidade que se urbanizava rapidamente e via seus limites cada vez mais mesclados aos municípios vizinhos, iniciando a conurbação. Além disso, avaliavam que “processos rotineiros de ação” não seriam capazes de modificar o quadro, considerado “esclerótico”.

Assim, o Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo (CEAU), órgão municipal responsável pelos projetos urbanísticos na época, começa a trabalhar, já em 1967, num novo plano diretor. Em seu trabalho, mais uma vez, impera a vontade de transformar Florianópolis num grande centro urbano para que ela seja, segundo o texto, «capaz de equilibrar a atração de São Paulo, de Curitiba e de Porto Alegre, polarizando progressivamente o espaço catarinense e catalisando a integração e o desenvolvimento harmônico do estado» (ESPLAN, 1971, p. 6 *apud* RIZZO, 1993, p. 66). A natureza do estudo, empreendido pelo Escritório Catarinense de Planejamento Integrado (ESPLAN), é mais outra tentativa modernista de, por meio de um projeto único e totalizante, transformar radicalmente um contexto geográfico formado paulatinamente ao longo da história.

Entretanto, diferentemente do Plano Diretor de 1952/55, o novo plano trabalha em outra escala geográfica e em outra conjuntura política, dispendo de um poder político e financeiro consideravelmente maior. A tônica do discurso, agora, — ainda positivista, só que não mais “heroico-utopista”, mas “tecnocrático-autoritário” — volta-se à *região* como o espaço a ser transformado. É na escala regional que se encontraria a solução dos problemas da capital catarinense, pois «a cidade não é senão uma parte de um conjunto econômico, social e político, que constitui a região. O plano da cidade não é senão um dos elementos desse todo que constitui o PLANO REGIONAL», como expressa a Carta de Atenas, citada e enfatizada por Gama L. D’Eça, arquiteto-urbanista coordenador do ESPLAN (D’EÇA, 2000, p. 9). Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu — que, juntas, somavam 147 mil habitantes em 1960, passando a 216 mil habitantes em 1970 — seriam o ponto nevrálgico de uma *região metropolitana* que contaria com 21 municípios<sup>26, 27</sup>.

---

<sup>26</sup> Florianópolis, São José, Biguaçu, Palhoça, S. Amaro da Imperatriz, Águas Mornas, Paulo Lopes, S. Bonifácio, Anitápolis, Rancho Queimado, Angelina, Antônio Carlos, Gov. Celso Ramos, Tijucas, Canelinha, S. João Batista, Nova Trento, Maj. Gercino, Leoberto Leal, Garopaba e Alfredo Wagner.

<sup>27</sup> Para comparação, a RM de Porto Alegre (RMPA) e a RM de Curitiba (RMC), criadas pela LCF 14/73 e formadas por 14 municípios, tinham, em 1970, uma população de 1.590.798 hab. e 809.305 hab., respectivamente.

Durante o Regime Militar, sob as regras do Sistema Nacional de Planejamento para o Desenvolvimento Local Integrado coordenado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), os municípios brasileiros eram induzidos a elaborar planos diretores, para os quais as prefeituras recebiam significativos recursos financeiros e com os quais capacitavam-se à obtenção de financiamentos junto ao Banco Nacional de Habitação (BNH). O problema é que a abordagem do SERFHAU de pensar «os municípios como entidades autônomas, que deveriam ser capazes de decidir e resolver seus próprios problemas urbanos» (GOUVÊA, 2005, p. 43) através de “planos integrados” — em termos físico-territoriais, sociais, econômicos e administrativos — era conflitante com o modelo de desenvolvimento adotado pelos governos militares de intensificação da industrialização e concentração urbana. Segundo Gouvêa,

O Serfhau se mostrou, pois, distante da realidade dos municípios, os quais se encontravam esvaziados politicamente e enfraquecidos economicamente pela reforma tributária implementada pelo regime militar, que concentrou maciçamente os recursos financeiros na esfera federal. (GOUVÊA, 2005, p. 43)

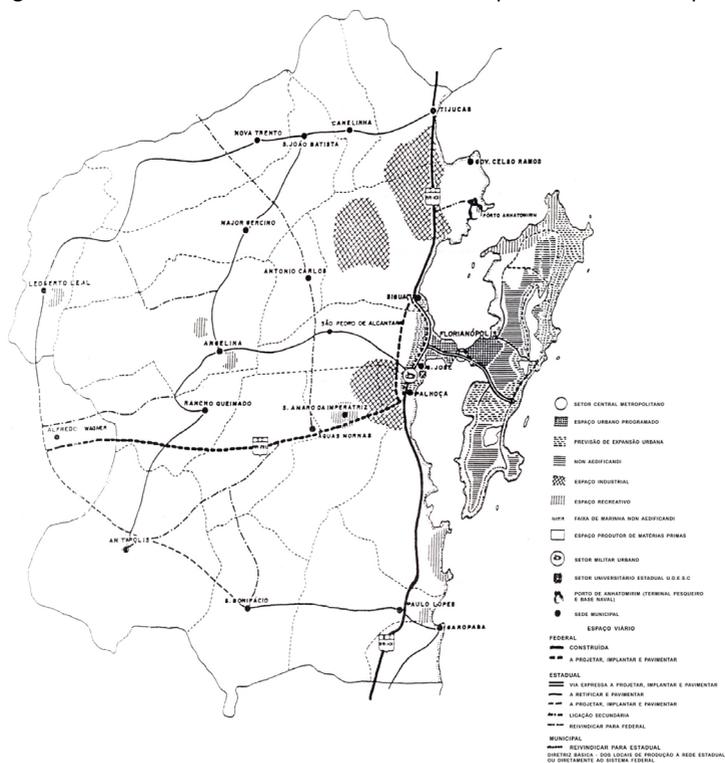
Em 1971, o ESPLAN entrega o Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis (PDAMF). Nele, o ESPLAN propõe inúmeras obras de grande porte e uma rede rodoviária abrangendo toda a região metropolitana (Figura 20).

Entre as obras pontuais, destacam-se: o porto de Anhatomirim, previsto para ser implantado a 40 km de Florianópolis, na Baía Marítima Quinta dos Ganchos, município de Governador Celso Ramos, fora da barra da Baía Norte, com expectativas de se tornar um “dos maiores portos do Brasil” e que já havia sido incluído no Orçamento da União de 1964 e 1965<sup>28</sup>; a relocação do Aeroporto para o Rio Vermelho; a construção dos aterros insular e continental da Baía Sul que abrigariam o Centro Metropolitano; as duas pontes de acesso à ilha e o aterro do Saco dos Limões.

---

<sup>28</sup> Ver WOLKMER *et al.*, 2014.

Figura 20 — PDAMF – “Planta Base” da Área Metropolitana de Florianópolis



Fonte: Adaptado de INCEPI, 1999.

Em relação ao sistema viário, espinha dorsal do plano, o PDAMF propunha uma estrutura hierarquizada de vias, das locais às vias-expressas; um novo trajeto para a BR-101, passando mais a oeste e externamente à área urbanizada de São José, Palhoça e Biguaçu; a ligação direta da BR-101 com o Campeche, passando pelos dois aterros e túnel; e uma Via-Parque que, partindo do Campeche, percorreria toda a costa leste da Ilha, categorizada, no Plano, como Setor Oceânico Turístico, área de elevada densidade e gabarito. Havia, ainda, projetos especiais para as áreas próximas à BR 101 e o Morro da Cruz (RIZZO, 1993).

Apesar de detalhado e contando com o apoio do estado, não houve o aporte de recursos federais esperados e necessários para tornar o PDAMF realidade. Nem o porto de Anhatomirim,

nem o Centro Metropolitano foram contemplados. Ao fim e ao cabo, os municípios da região permaneceram autônomos em suas gestões territoriais. Florianópolis, então, deu prosseguimento ao plano metropolitano de modo isolado e no que concernia aos seus limites administrativos, aprovando o seu segundo Plano Diretor através da Lei 1440, de 1976. Ainda assim, a exemplo do que aconteceu com o Plano de 52/55 e com vários outros planos e projetos ao longo do tempo, nem tudo o que foi proposto nesta lei foi concretizado. De acordo com Rizzo,

As obras implantadas mais significativas do Plano Diretor idealizado pelo ESPLAN foram [as novas pontes], os aterros e o sistema viário que facilitaram os acessos ao centro e direcionaram a expansão urbana. Estas obras permitiram o adensamento de diversos bairros no continente e até mesmo nos municípios vizinhos. Na ilha, a expansão acompanhou a via expressa do contorno em direção à Trindade. [...]

O processo de crescimento urbano fora acelerado durante o período compreendido entre o início da feitura do plano, 1967, e sua aprovação, 1976. Isto deu-se de tal sorte que, transformado em lei, o novo plano já fosse considerado desatualizado. (RIZZO, 1993, pp. 73-74)

Mesmo não sendo totalmente efetivado, as grandes obras que vieram a efeito, basicamente rodoviaristas, mas não só, mudaram completamente a feição da cidade. O aterro da Baía Sul, por exemplo, eliminou a antiga e característica relação que o Centro tradicional tinha com o mar. As vias de acesso rápido da BR-101 ao Centro da cidade e deste à Trindade e às praias do Norte criaram um desequilíbrio na expansão urbana florianopolitana. O aumento do gabarito no Centro e continente terminaram por finalmente descaracterizar o baixo *skyline* que ainda predominava.

Outras propostas do Plano Diretor de 1976 vieram a ser construídas muito tempo depois, de forma esparsa no tempo. As pontes “gêmeas”, por exemplo, não foram construídas juntas: enquanto a Ponte Gov. Colombo Machado Salles foi aberta ao tráfego em 1975, a sua “irmã”, Ponte Gov. Pedro Ivo Campos, só o viria a ser em 1991. A Via-Expressa Sul, considerada pelo Plano

uma rodovia chave para o acesso rápido ao Aeroporto e ao Campeche, só começou a sua execução em 1996, concluindo em 2004. A alça de contorno viário da BR-101 — idealizada a fim de conduzir o tráfego pesado da rodovia para fora da área urbana do aglomerado — iniciou as obras em 2014 e ainda encontram-se em andamento, com previsão de conclusão em dezembro de 2021<sup>29</sup>.

O período militar e os anos 70 representaram um ponto de inflexão no desenvolvimento de Florianópolis e região imediata. As obras rodoviaristas associadas à alocação de diversos órgãos e empresas estatais e à massiva conversão das terras devolutas, a maioria ainda rurais ou sem ocupação, em áreas inseridas na lógica do mercado imobiliário criaram um contexto socioterritorial atrativo ao fluxo migratório da época.

Ironicamente, a cidade que passou todo o século XX buscando sair do atraso, da estagnação e do seu complexo de inferioridade, não soube lidar com o rápido crescimento que tanto almejou.

---

<sup>29</sup> LIMA, G., **NSC Total**, 05 mar. 2019.

## CAPÍTULO 6 – A EXPANSÃO FRAGMENTÁRIA

Com a implantação da UFSC e outros órgãos públicos federais e estaduais, em conjunto com a conclusão da BR-101, os anos 1970 trouxeram consigo um grande afluxo migratório e turístico que gerou um *boom* demográfico em Florianópolis e municípios vizinhos, dando início à conurbação. Os bairros da Bacia do Itacorubi e do continente foram os grandes afetados, num primeiro momento. Posteriormente, investe-se na SC-401, abrindo nova frente de expansão do capital imobiliário. O IPUF buscou organizar a rápida urbanização que se operava no município, sem muito sucesso. Seus planos oscilavam entre pragmatismo e *city marketing*. Nos últimos anos, principalmente após a promulgação da CF-88, tem-se testemunhado a emergência de novos agentes a interferir na construção da cidade, como o Ministério Público. A participação popular, por sua vez, multiplicou as vozes a debater o urbano, intensificando os conflitos e politizando o planejamento.

## 6.1. Enfim, o “progresso”

### 6.1.1. O “boom” populacional

O Regime Militar (1964-1985) se caracterizou pela centralização do poder político, de natureza autocrática, e pelo aumento da intervenção do Estado na economia, tendo como ponta de lança a continuidade e consolidação da hegemonia do capital industrial e monopolista no processo de desenvolvimento econômico brasileiro. A infraestrutura, como visto no capítulo anterior, se tornou um dos setores fundamentais para a consecução de tal objetivo, recebendo grandes investimentos.

O Plano de Desenvolvimento Integrado da Área Metropolitana de Florianópolis foi concebido dentro dessa conjuntura de poder autoritário que, ideologicamente, atuava em prol do desenvolvimentismo a todo custo, e, politicamente, implantava as medidas de modo tecnocrático, de cima para baixo. Como visto, o PDAMF não logrou êxito em ser implantado em sua inteireza, não só por prever muitas obras onerosas numa região que não era prioritária ao governo central, como também nem tudo o que propunha ia ao encontro dos interesses das elites locais. Assim, apenas os seus aspectos rodoviaria e densificador foram levados adiante, enquanto que a concepção estrutural do plano baseada na visão em escala regional não recebeu a mesma importância e foi relegada ao reino do discurso.

Destaca-se o fato de que, justamente quando o crescimento de Florianópolis alcança taxas elevadas após duzentos anos de desenvolvimento lento, um plano de caráter regional é deixado de lado e, por isso, o *boom* populacional não encontrou uma institucionalização do ordenamento espacial capaz de manejá-lo.

Como visto no Gráfico 1 acima, de 1872 a 1950, Florianópolis cresceu apenas 2,6 vezes, enquanto que, no mesmo período, o Brasil cresceu 5,2 vezes e Santa Catarina, 11,1 vezes, a taxas de 1,25%, 2,15% e 3,14% ao ano, respectivamente. Ou seja, Florianópolis não acompanhou a evolução demográfica nacional, muito menos a estadual. Entretanto, a partir de 1950, o cenário se

inverteu: desse ano até 1980, ou seja, em apenas três décadas, a uma taxa de crescimento médio anual de 3,46% ao ano, a capital catarinense praticamente triplicou a sua população<sup>30</sup>, o que não havia conseguido nos 78 anos anteriores. Já o estado e o país, com taxas de 2,8% a.a, cresceram ambos 2,3 vezes.

Os municípios vizinhos não ficaram incólumes ao processo de atração de contingentes populacionais exercido por Florianópolis. São José, já a partir dos anos 1950, viu sua população crescer em ritmo acelerado. Palhoça começaria a expansão demográfica a partir dos anos 1960 e Biguaçu a partir da década de 1970. O crescimento dos quatro municípios levou a uma paulatina fusão de seus tecidos urbanos onde os limites municipais se tornavam indiscerníveis. Essa *conurbação* passou a vivenciar uma única dinâmica cotidiana em que as quatro cidades passaram a ser um todo. Como escreveu Peluso, «Florianópolis, mercê do aumento de sua população, deixou de ser cidade individual, podendo, presentemente, ser compreendida, apenas, pela conurbação de que faz parte com São José, Palhoça e Biguaçu» (1981, pp. 29).

De acordo com o último Censo do IBGE (2010), as quatro cidades, três “médias” e uma “pequena”, somavam 826.584 habitantes<sup>31</sup>, configurando-se no maior aglomerado urbano de Santa Catarina e a 22ª “cidade” de maior população no Brasil, caso constituíssem um único ente administrativo. Florianópolis é a cidade mais populosa, com 421.240 habitantes (50,96% do conjunto), seguida por São José com 209.804 (25,38%), Palhoça com 137.334 (16,61%) e Biguaçu com 58.206 habitantes (7,04%) (Tabela 1)<sup>32</sup>.

**Tabela 1 — Evolução populacional dos municípios conurbados (habitantes)**

	1950	1960	1970	1980	1991	1996	2000	2007	2010
Florianópolis	67.630	97.829	138.337	187.871	255.390	268.720	342.315	396.723	421.240
São José	14.562	21.537	42.535	87.817	139.493	149.780	173.559	196.887	209.804
Palhoça	11.716	14.266	20.652	38.031	68.430	80.905	102.742	122.471	137.334
Biguaçu	12.265	13.751	15.337	21.434	34.063	39.927	48.077	53.444	58.206
<b>Total</b>	<b>106.173</b>	<b>147.383</b>	<b>216.861</b>	<b>335.153</b>	<b>497.376</b>	<b>539.332</b>	<b>666.693</b>	<b>769.525</b>	<b>826.584</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE-Cidades.

<sup>30</sup> De 67.630 a 187.871 hab.

<sup>31</sup> Total estimado para 2018: 971.621 pessoas.

<sup>32</sup> Populações estimadas para 2018: Florianópolis, 492.977; São José, 242.927; Palhoça, 168.259; e Biguaçu, 67.458 pessoas (IBGE-Cidades).

### 6.1.2. A dinâmica regional

Por ter adquirido importância estratégica para o domínio do território lusitano no período colonial, sido instituída a capital da Província, recebido os maiores contingentes de imigrantes, possuído o porto de onde partiam as exportações e chegavam as importações da região, e sido o centro dos investimentos públicos durante o século XX, Florianópolis sempre foi, e ainda é, o *núcleo motor* da aglomeração. Contudo, sua participação na população e no PIB regionais diminuí paulatinamente.

Se os quatro municípios tiveram, de 1960 a 2010, um crescimento à taxa anual média de 3,44%, São José e Palhoça tiveram de 4,66% e 4,63%, respectivamente, mais que Florianópolis (2,96%) e Biguaçu (2,93%), e mais que o dobro de Santa Catarina (2,16%) e do Brasil (2,00%) para o mesmo período (Gráfico 3).

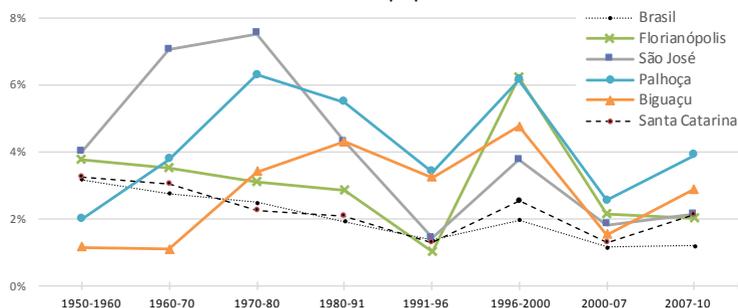
Enquanto São José teve o pico do crescimento nas décadas de 60 e 70, com taxas de 7,04% e 7,52% a.a., respectivamente, Palhoça apresentou dois picos, o primeiro entre 1970 e 1980, quando cresceu 6,30% anualmente, e, depois, de 1996 a 2000, quando cresceu 6,16% a.a., junto com Florianópolis (6,24%).

Em 1960, Florianópolis representava 66,38% da população total do aglomerado, mas seu crescimento demográfico tem sido suplantado pelo de São José e Palhoça que possuíam em 2010, respectivamente, 25,38% e 16,61%, ficando a capital com 50,92% (Gráfico 4). Já Biguaçu, mesmo com sua população crescendo 323,29% (1960-2010), sua participação caiu de 9,33% para 7,04%.

Ou seja, percebe-se um processo de diminuição da participação florianopolitana na composição populacional da região, igualando-se à soma da população de São José, Palhoça e Biguaçu, em contraste ao ano de 1960 quando aquela era o dobro desta.

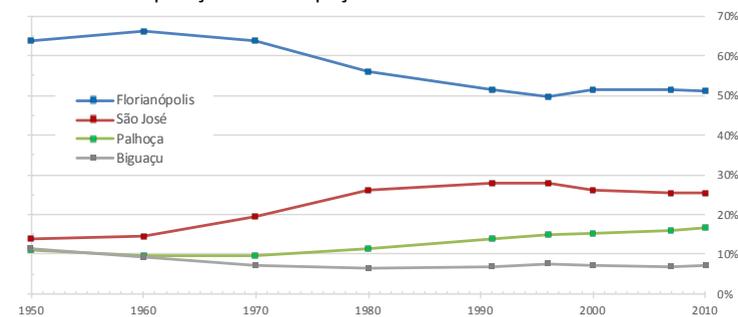
A região ainda não apresenta uma estabilização nessas taxas, principalmente São José e Palhoça. Biguaçu, que sempre acompanhou a oscilação de São José com menos amplitude, pode vir a ter a maior taxa de crescimento nos próximos anos, considerando a magnitude da dinâmica imobiliária atual.

Gráfico 3 — Taxa anual de crescimento populacional



Fonte: Elaboração própria com base no IBGE-Cidades.

Gráfico 4 — População – Participação no total

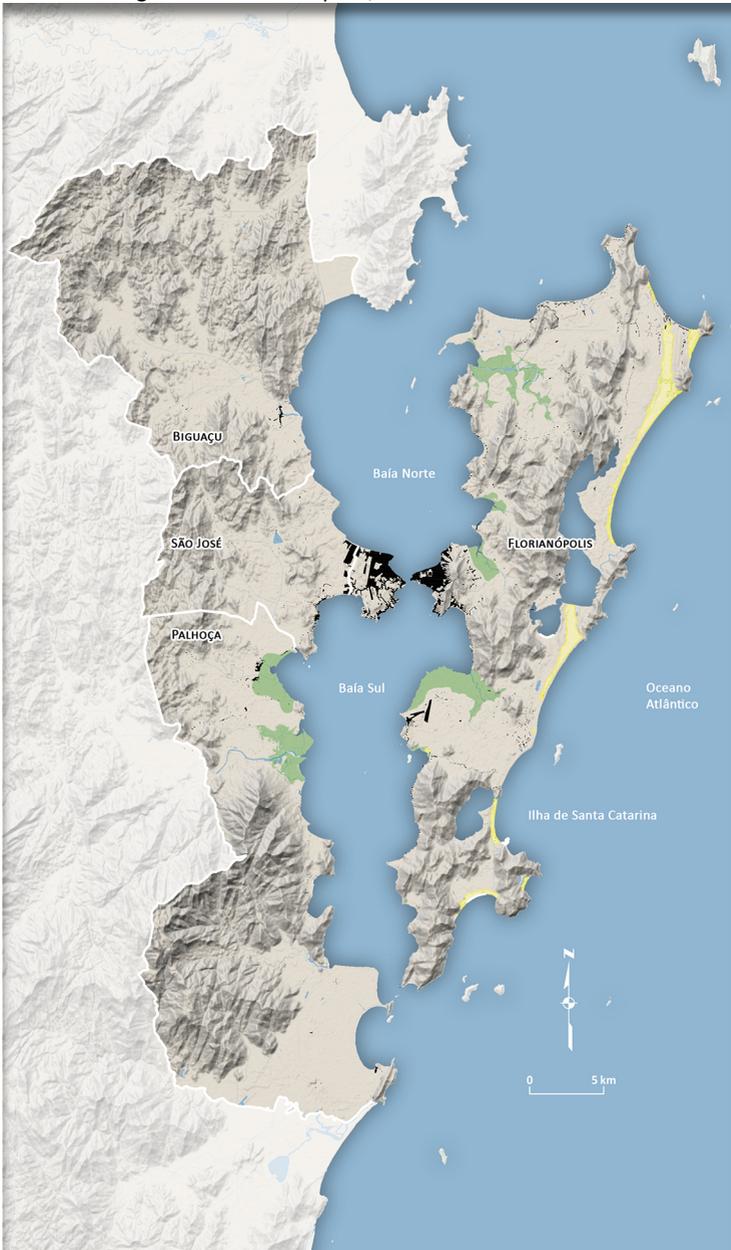


Fonte: Elaboração própria com base no IBGE-Cidades.

Esses índices evidenciam a dinamicidade demográfica da região durante as últimas décadas, moldando-se por fatores externos que compreendem desde o êxodo rural do interior de Santa Catarina em direção aos centros urbanos do litoral do Estado, a migração de mão-de-obra de outros estados para trabalhar nos órgãos e empresas estatais, implantados a partir dos anos 60 e a migração daqueles que saíram das grandes metrópoles na procura de uma melhor qualidade de vida em cidades menores. Em poucos anos, a população da região alcançou a taxa atual de 96,86% em situação urbana (IBGE).

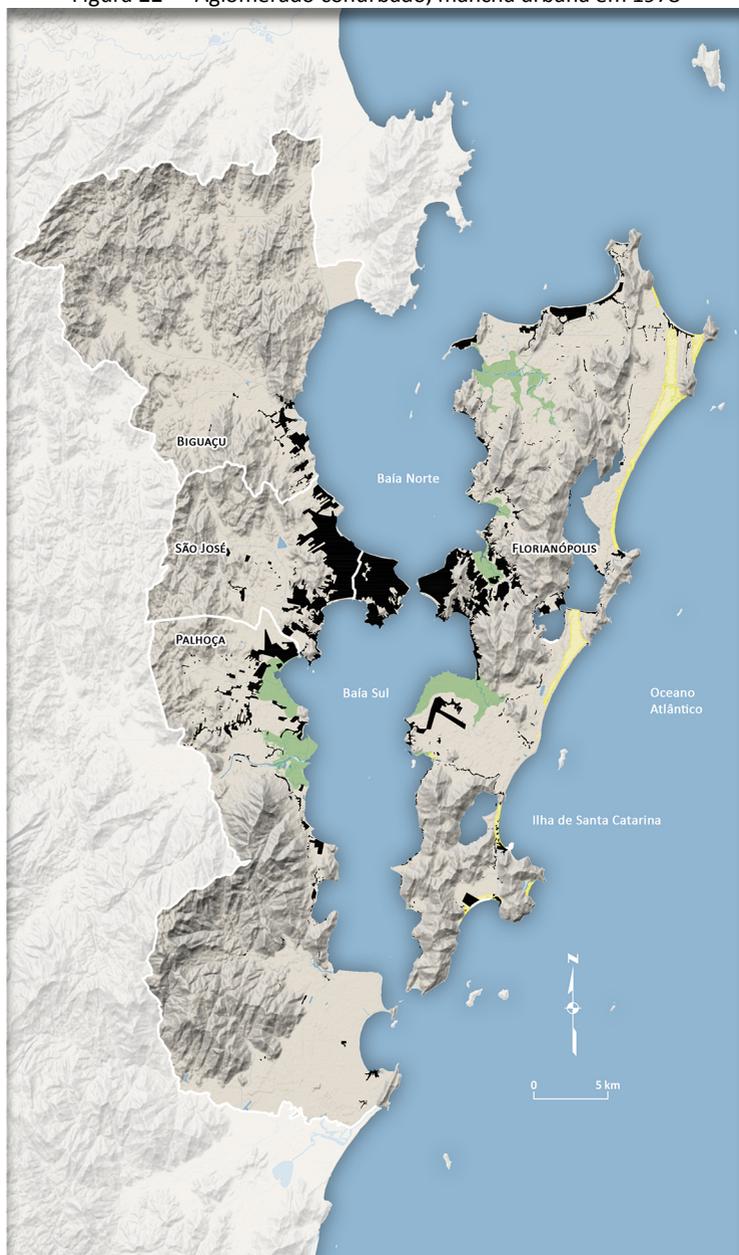
Essa evolução do aglomerado com intenso crescimento demográfico, aliada à carência, por parte do poder público, de critérios e diretrizes de médio e longo prazos de planejamento e gestão do uso e ocupação do território resultou num tecido urbano disperso e fragmentado (Figura 21, Figura 22 e Figura 23).

Figura 21 — Florianópolis, mancha urbana em 1957



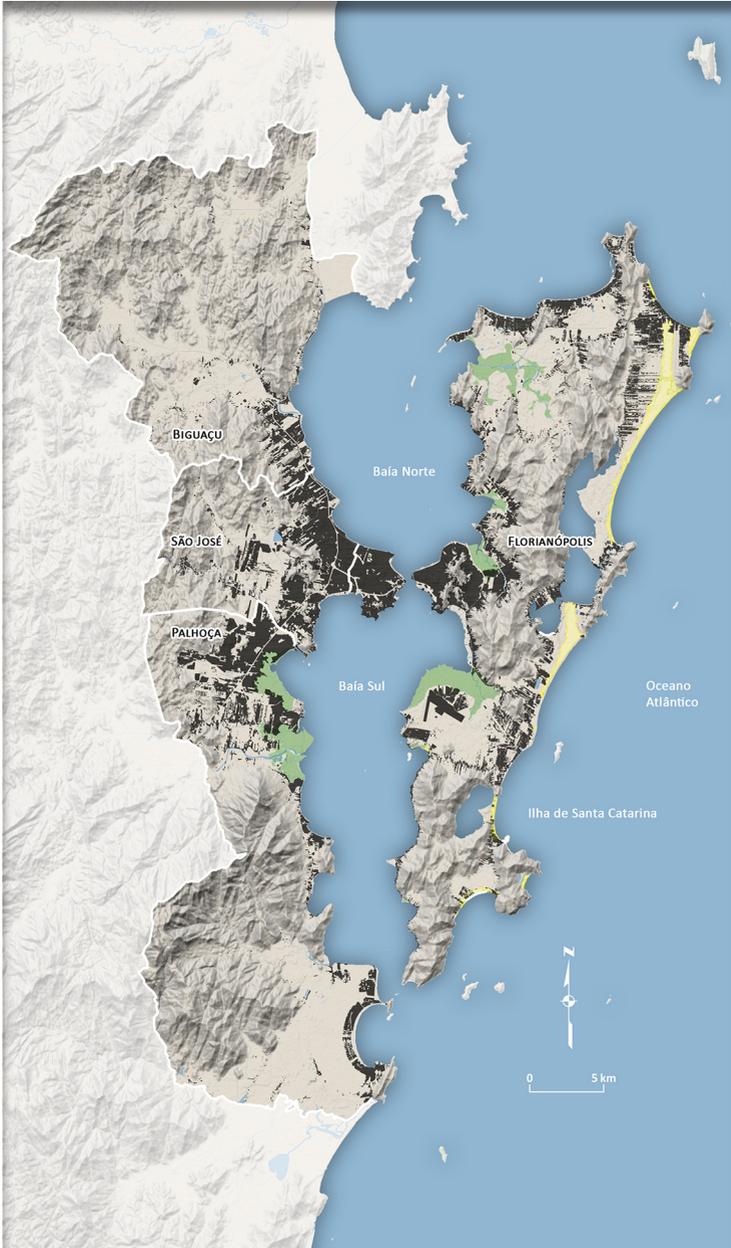
Fonte: Elaboração própria com base em fotos aéreas do ano de 1957 (SPG-SC) e mapas © Mapbox, © OpenStreetMap.

Figura 22 — Aglomerado conurbado, mancha urbana em 1978



Fonte: Elaboração própria com base em fotos aéreas do ano de 1978 (SPG-SC) e mapas © Mapbox, © OpenStreetMap.

Figura 23 — Aglomerado conurbado, mancha urbana em 2017

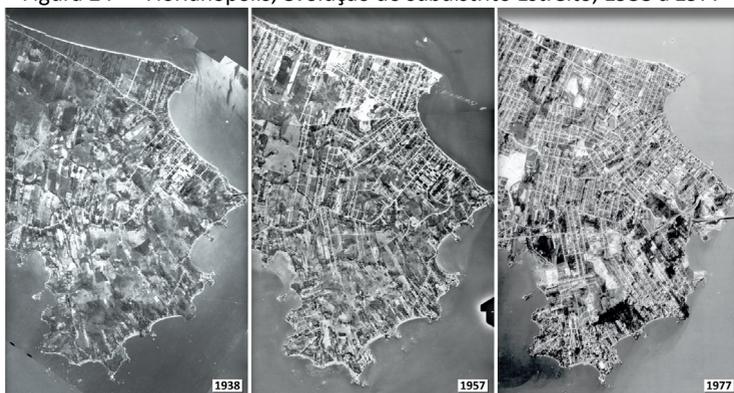


Fonte: Elaboração própria com base em fotos aéreas do ano de 2017 (MicrosoftBing©) e mapas © Mapbox, © OpenStreetMap.

### 6.1.3. O retrato atual

Os bairros do continente (Figura 24), como já visto, são um exemplo de como a produção do espaço urbano, ao longo do século XX, intensificando-se a partir dos anos 1970, seguiu a lógica individual e fragmentária, onde o parcelamento e a abertura de vias se subordina aos critérios pessoais dos proprietários ou promotores calcados no rendimento mercadológico da terra, em detrimento da construção de um espaço integrado.

Figura 24 — Florianópolis, evolução do subdistrito Estreito, 1938 a 1977



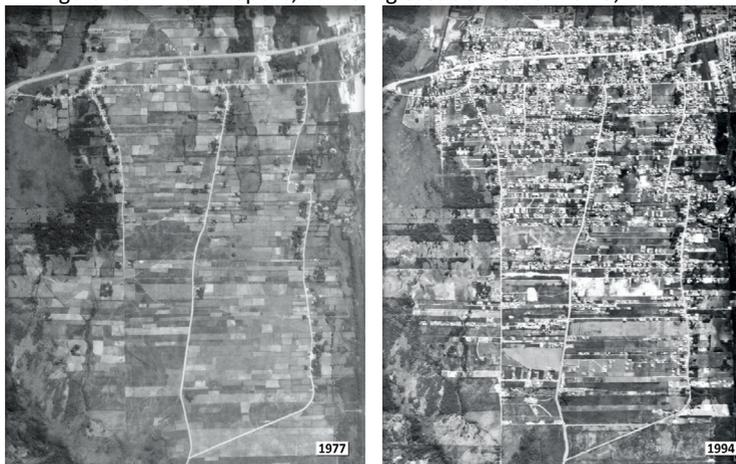
Fonte: Elaboração própria com base nas fotos aéreas 1938, 1957 e 1977, SPG-SC.

Outro exemplo são as chácaras, pequenas propriedades rurais nas vizinhanças da cidade, utilizadas como refúgio pelas famílias mais abastadas. Durante muito tempo, as chácaras dificultaram a expansão da cidade «porque os ricos não queriam se desfazer dessas áreas de recreação» e «as ruas paravam ou mudavam de direção quando encontravam uma chácara de pessoa influente na comunidade» (PELUSO Jr., 1981, p. 12). Com o aumento da população, o parcelamento de tais áreas se acelera:

O loteamento de chácaras, pouco frequentes, até 1940, intensificaram-se daí em diante, como resultado do crescimento do decênio 1940-1950 à taxa média geométrica anual de 3,15%. A classe menos favorecida economicamente instalou-se no morro ou se dirigiu para o Estreito. (PELUSO Jr., 1981, p. 13)

O espaço urbano das quatro cidades vai, assim, aqui e acolá, sendo produzido de forma lenta mas contínua através de parcelamentos formais, como nos bairros mais próximos ao distrito Sede, e informais, como nos morros ou nas localidades do interior da Ilha, onde as longas porém estreitas propriedades rurais vão sendo paulatinamente subdivididas em lotes menores conectados por uma única servidão, resultando na característica malha do tipo “espinha de peixe” (Figura 25).

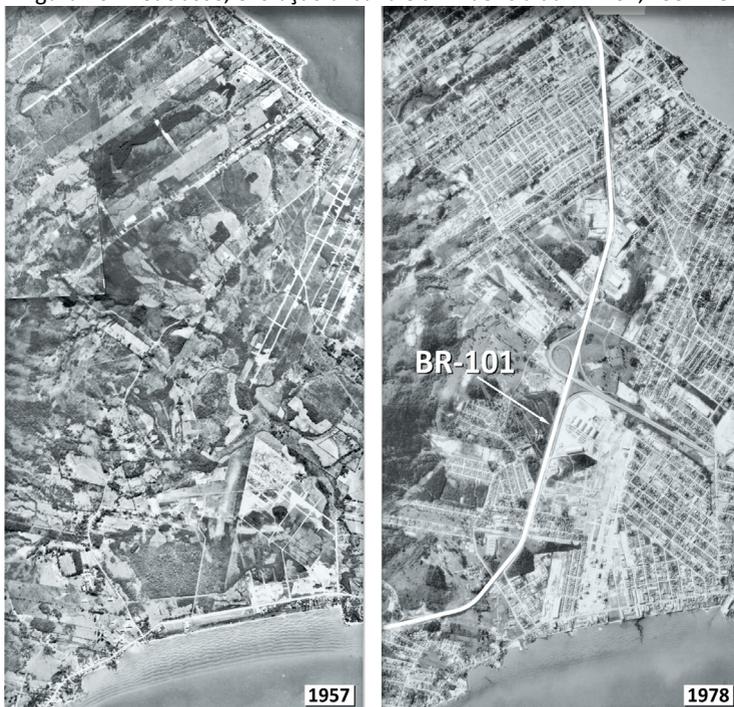
Figura 25 — Florianópolis, bairro Ingleses do Rio Vermelho, 1977-94



Fonte: Elaboração própria com base nas fotos aéreas de 1977 e 1994, SPG-SC.

A conclusão da BR-101 significou a grande abertura de todo o litoral catarinense ao fluxo migratório e turísticos bem como a via prioritária ao escoamento da produção industrial e agrícola do estado. A Grande Florianópolis foi particularmente impactada pela rodovia. Após anos de estagnação, a região começou a crescer rapidamente, primeiramente com o afluxo de migrantes do interior de Santa Catarina e funcionários públicos demandados pelas repartições públicas recém-criadas. A BR-101 representou também o eixo indutor de urbanização dos municípios do continente que, rapidamente, foram se conurbando ao longo da rodovia. Bairros de São José como Barreiros, Areias, Ipiranga e Bela Vista ao norte, e Kobrasol, ao sul, tiveram rápido crescimento após a conclusão das obras da BR (Figura 26 e Figura 27).

Figura 26 — São José, evolução urbana e a influência da BR-101, 1957-78



Fonte: Elaboração própria com base nas fotos aéreas de 1957 e 1977, SPG-SC.

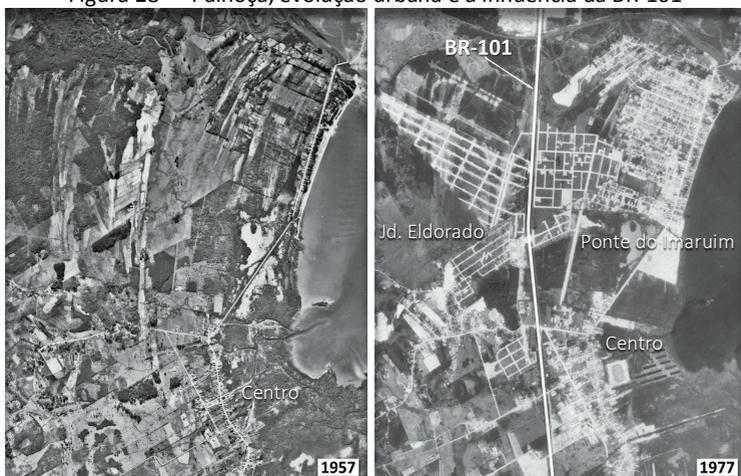
Figura 27 — São José, BR-101 e Bela Vista (a) e Kobrasol (b), déc. de 1970



Fonte: Arquivo Histórico Municipal de São José/SC, In: SIMAS, 2016.

Em Palhoça, igualmente ocorreu o processo de loteamento ao longo da rodovia, formando os bairros Jardim Eldorado, Ponte do Imarum, entre outros (Figura 28).

Figura 28 — Palhoça, evolução urbana e a influência da BR-101

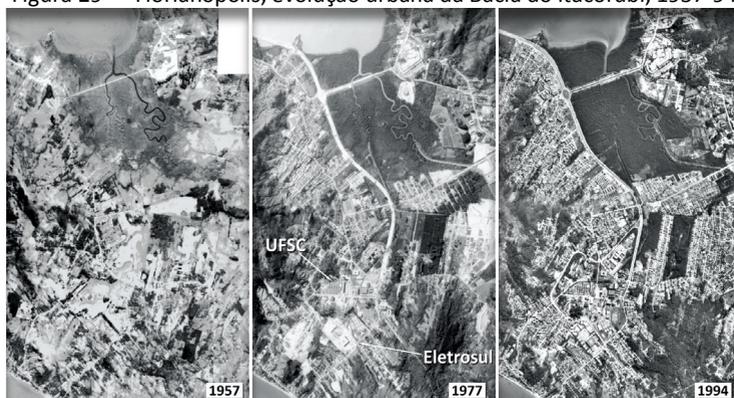


Fonte: Elaboração própria com base nas fotos aéreas de 1957 e 1977, SPG-SC.

Na Ilha, a implantação da UFSC (década de 60) e da Eletrosul (década de 70) na Trindade e Pantanal, respectivamente, impulsionou a ocupação dos bairros da Bacia do Itacorubi, os quais se tornaram a principal fronteira da expansão urbana da cidade até recentemente. Diversos loteamentos surgiram para atender a demanda da grande leva de funcionários e servidores que chegavam à cidade para trabalhar ali ou em outras empresas localizadas na região “de trás do morro”: TELESC, CELESC, EPAGRI, UDESC, entre outras (Figura 29). Logo, o Estado buscou conectar os novos bairros ao Centro através da grande Via de Contorno Norte, o que aumentou ainda mais a procura pela região.

A Bacia do Itacorubi se configura, hoje, como uma região profusa de loteamentos projetados e parcelamentos informais, ocupando a planície em volta da UFSC e do Manguezal do Itacorubi ou os morros que cercam a bacia. O bairro Trindade desenvolveu-se sob a forma da tradicional espinha de peixe, irradiando inúmeras ruas perpendiculares à antiga “geral”, Rua Lauro Linhares, subindo o morro do Maciço a oeste ou descendo em direção ao manguezal a leste. Os bairros Córrego Grande, Itacorubi e Pantanal têm configurações semelhantes ao longo das suas “estradas gerais” apenas do lado que sobe o morro.

Figura 29 — Florianópolis, evolução urbana da Baía do Itacorubi, 1957-94



Fonte: Elaboração própria com base nas fotos aéreas de 1957, 1977 e 1994, SPG-SC.

A planície, circundada pela Via de Contorno Norte e pelas gerais do Córrego Grande e Itacorubi, foi ocupada, na sua parte restante ao lado do manguezal, por diversos loteamentos de classe média: Santa Mônica, Parque São Jorge, Jardim Anchieta, Jardim Germânia, entre outros. A região de “trás do morro” é um claro exemplo de como «o Estado atuou não só como regulador do espaço urbano, mas enquanto produtor e consumidor de espaço, influenciando diretamente nos processos de expansão e valorização urbana, através da localização das sedes dos órgãos públicos» (FACCIO, 1997, p. 138).

A Via de Contorno Norte faz parte de um conjunto de investimentos viários executados pelo Estado, que conectou diversas localidades da Ilha e continente e ampliou a capacidade de acesso a regiões anteriormente providas de estradas precárias ou mesmo inacessíveis. Como demonstra Sugai (2015), tais investimentos, antes de representar um projeto de integração regional, eram instrumentos estratégicos para as elites locais viabilizarem seus investimentos imobiliários e ao mesmo tempo ampliar o processo autoss segregativo. Assim, o Norte da Ilha foi a região privilegiada, num primeiro momento, devido às suas amenidades naturais, em detrimento do Sul onde, na planície do Campeche, se previa a expansão da cidade (Figura 30).

Figura 30 — Florianópolis, evolução urbana da região norte, 1977-2016



Fonte: Elaboração própria com base no Geoprocessamento da PMF (1977) e Google Maps® (2016).

A rodovia SC-401 faz parte desses investimentos. Construída nos anos 1970 e duplicada nos 1990, foi fundamental, primeiramente, para a ocupação do norte da Ilha pela classe alta em busca das amenidades e, posteriormente, para a exploração das atividades imobiliária e turística. Muitos empreendimentos imobiliários foram executados, aproveitando as áreas rurais e seus campos comunais que ainda existiam. Os balneários da Daniela, Jurerê Internacional e Praia Brava são exemplos de empreendimentos privados na forma de grandes loteamentos sobre glebas de terras devolutas ou áreas rurais, viabilizados após a construção da rodovia, assim como os balneários Canasvieiras, um loteamento dos anos 50 da própria prefeitura, e Cachoeira do Bom Jesus e Ingleses do Rio Vermelho, ambos com parcelamentos tradicionais.

Esses eram os bairros que objetivaram a construção da SC-401, mas muitos outros também se transformaram rapidamente após a sua conclusão por estarem ao longo do seu trajeto, como João Paulo, Saco Grande, Monte Verde, Cacupé e Santo Antônio de Lisboa. Hoje em dia, o norte da Ilha que, até o final dos anos 70, pouco apresentava em termos de áreas urbanas consolidadas, configura-se como uma região repleta de bairros de baixa densidade, nucleados à beira-mar ou adjacentes à própria rodovia. A primeira década dos anos 2000 significou uma “explosão imobiliária” na região, propiciada pela estabilidade econômica, aumento do PIB e a transformação midiática de Florianópolis num produto turístico, um “modismo”, uma “grife”, usando as praias do norte como material imagético.

## **6.2. Novas tentativas de planejamento urbano-regional**

### *6.2.1. Regiões Metropolitanas*

A globalização se faz através das metrópoles ao mesmo tempo em que a metropolização é uma consequência territorial dos processos de mundialização da economia. Entende-se, aqui, por metrópole o que M. Santos já escrevera a respeito:

Áreas onde diversas “cidades” interagem com grande frequência e intensidade, a partir de uma interdependência funcional baseada na unidade das infraestruturas urbanas e nas possibilidades que esse fato acarreta para uma divisão do trabalho interna bem mais acentuada que em outras áreas. (SANTOS, M., 1993, p. 67)

Mas, além desse aspecto que se volta ao interior do aglomerado, há também a característica essencial de possuírem um papel de comando hegemônico sobre os processos e atividades aludidos acima para além de suas regiões imediatas, ultrapassando as fronteiras estaduais, nacionais e até continentais.

Poderíamos questionar o quão pertinente é a classificação da conurbação de Florianópolis e municípios vizinhos como uma “metrópole” ou uma “região metropolitana”, detendo-nos na averiguação dos parâmetros qualitativos e quantitativos necessários a tal classificação, mas como não é o foco do trabalho não utilizaremos tal termo para designarmos a referida aglomeração formada, sob pena de banalizarmos um conceito central ao entendimento da conjuntura urbana atual.

No entanto, sendo ou não uma metrópole, a conurbação composta por três cidades médias e uma pequena, mesmo não atuando com o poder do comando de processos a grande escala, não deixa de participar dos circuitos econômicos nacionais e mundiais como polo “atrator” das mais-valias regionais e difusor regional da modernização. Assim como também não escapa das dinâmicas urbanas deletérias do espaço habitado e das correspondentes inoperâncias das instituições públicas e seus mecanismos legais (VILLAÇA, 2012). A necessidade de análise, síntese e planejamento de uma metrópole como um todo também se manifesta numa conurbação como a estudada aqui. Mas a história da urbanização brasileira tem sido a de uma sucessão de medidas *pro forma*, muitas vezes ineficazes.

Vários instrumentos legais foram aprovados a fim de regulamentar as regiões urbanizadas, sempre denominadas de “metrópoles” ou “regiões metropolitanas”. A primeira vez foi com a “Constituição” de 1969, onde permite-se o estabelecimento, pela União, de RMs para a realização de “serviços comuns” em municípios que «façam parte da mesma comunidade socioeconômica» (VILLAÇA, 1997, p. 2). Entre os anos de 1973 e 74, leis complementares instituíram as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e Rio de Janeiro e seus respectivos “Conselhos Deliberativo e Consultivo”. Já a Constituição de 1988 (CF-88) repassou aos Estados a responsabilidade de “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988).

Florianópolis e região foram objetos da Lei Estadual Nº 6.063/82 que, por meio do artigo 7º, oficializou finalmente a Aglomeração Urbana de Florianópolis (AUF), formada pelos municípios de Florianópolis, Biguaçu, Palhoça, São José, Santo Amaro da Imperatriz, Águas Mornas, Antônio Carlos, e Governador Celso Ramos. Tal artigo foi revogado em 1998. «Antes, porém, “ações isoladas” via programas de órgãos e/ou empresas estatais já delineavam e traçavam metas implementadoras e modernizadoras para a capital catarinense [...] traçando orientações com relação às políticas socioeconômicas» (MACHADO, 2008, p. 235).

Em 1994, o Estado estabelece princípios para a regionalização e a configuração de agrupamentos de municípios, as Unidades Regionais, em Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas ou Microrregiões<sup>33</sup>. Assim, em 1998, instituiu as RMs de Florianópolis, do Vale do Itajaí, com sede em Blumenau, e do Norte/Nordeste Catarinense, com sede em Joinville<sup>34</sup>. Cada uma delas era composta por um Núcleo Metropolitano e uma Área de Expansão Metropolitana. Para a RM de Florianópolis, o Núcleo compreenderia os municípios de Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Gov. Celso Ramos, Palhoça, S. Amaro da Imperatriz, São José e São Pedro de Alcântara. Já a Área de Expansão era integrada pelos municípios de Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Canelinha, Garopaba, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Paulo Lopes, Rancho Queimado, São Bonifácio, S. João Batista e Tijucas. No entanto, essa regionalização foi extinta em 2007, no bojo de uma remodelação da gestão e da estrutura organizacional da administração pública estadual<sup>35</sup>.

Santa Catarina voltou a tratar do assunto nos anos 2000 com a instituição de várias RMs: Florianópolis (22 municípios), Vale do Itajaí, Norte/Nordeste Catarinense, Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e Tubarão. Tais “regiões metropolitanas”, extintas em 2007, foram novamente instituídas em 2010 e, dois anos depois, as do Alto Vale do Itajaí, de Lages, de Chapecó, do Extremo Oeste e do Contestado (SANTA CATARINA, 2010a,b; 2012).

---

<sup>33</sup> SANTA CATARINA. Lei Complementar Nº 104/1994.

<sup>34</sup> *Id.*, Lei Complementar Nº 162/1998.

<sup>35</sup> *Id.*, Lei Complementar Nº 381/2007.

Finalmente, em 2014<sup>36</sup> instituiu-se a RM da *Grande Florianópolis*, nos mesmos moldes da lei de 1998, com o núcleo e a área de expansão e seus respectivos municípios. No entanto, nesta lei mais recente, criou-se a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudferf), autarquia vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento (SPG) que deve, entre outros objetivos, «promover, elaborar, fazer cumprir e controlar o planejamento integrado do desenvolvimento regional [e] coordenar os serviços comuns de interesse da RMF», entre eles, transporte coletivo, mobilidade urbana e saneamento básico, abastecimento, manejo de resíduos sólidos e drenagem.

Essa sequência de leis criando e extinguindo RMs sem nunca as implementar de fato não é exclusividade catarinense. A CF-88, muito influenciada pelo movimento municipalista que há muito lutava por mais participação dos municípios no bolo tributário, pela descentralização do poder, fortalecimento e autonomia dos governos locais em relação às outras esferas de governo (PIRES, 2016), acabou por torná-los um dos três entes federativos, relegando o nível intermediário entre o local e o estadual à competência dos Estados. A consequência foi a multiplicação das RMs pelo Brasil. Se até a CF-88, ainda se mantinham as nove RMs originais, após a sua promulgação o número cresceu ao ponto de termos, hoje em dia, nada menos que 74 RMs no Brasil (IBGE, Sidra, 2018), mais três Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs), que na prática são RMs formadas por municípios de estados diferentes e instituídas por leis federais.

Para se ter uma ideia da discrepância dos dados, a mais populosa das RMs é a de São Paulo com 19,7 milhões de habitantes (Censo 2010) distribuídos em 39 municípios com área total de 7.947 km<sup>2</sup>, portanto densidade de 2.477 hab./km<sup>2</sup>; já a com a menor população é a RM Central (RR) com apenas dois municípios e 27.094 residentes, em uma área de 61.822 km<sup>2</sup>, perfazendo uma densidade de 0,44 hab./km<sup>2</sup> ou 2,27 km<sup>2</sup>/hab. (FNEM). Quanto ao PIB<sup>37</sup>, a RM de São Paulo alcança a marca de R\$1,06 trilhão, correspondendo a 54,48% do PIB do Estado de São

<sup>36</sup> SANTA CATARINA. Lei Complementar Nº 636/2014.

<sup>37</sup> PIB a preços correntes em 2015.

Paulo e a 17,63% do PIB nacional; a RM Central, por sua vez, chega a R\$428 milhões, 4,13% do PIB do Estado de Roraima e 0,007% do PIB brasileiro (FNEM).

Santa Catarina instituiu, até o momento, onze RMs<sup>38</sup>, sendo o segundo estado em número de RMs no país. A mais populosa delas é a RM do Norte-Nordeste Catarinense, cuja sede é Joinville, com 26 municípios, população total de 1.222.730 pessoas e PIB de R\$54,7 bilhões (21,95% de SC). A menos populosa é a do Alto Vale do Itajaí, com 28 municípios sendo Rio do Sul a cidade-sede, 269.424 habitantes e PIB de R\$7,98 bilhões (3,20% de SC). O interessante nesta RM é que o Núcleo Metropolitano é composto por quatro municípios não contíguos territorialmente: Rio do Sul, Ibirama, Ituporanga e Taió, o que nos faz questionar até sobre o uso político de categorias simples.

A RM da Grande Florianópolis, com 22 municípios, possui 1.012.233 habitantes e um PIB de R\$40,9 bilhões, correspondendo a 16,42% do PIB de Santa Catarina, sendo a segunda no Estado tanto em termos populacionais quanto em produção interna. Os quatro municípios conurbados aqui enfocados — Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu — detêm 81,67% da população e 86,13% do PIB da RM da Grande Florianópolis.

A facilidade com que se criam e se extinguem, pelos diferentes governos, as denominadas Regiões Metropolitanas, em processos que envolvem mais *lobbies* em prol de interesses políticos do que estudos científicos acerca dos fatos concretos (MARCON, 2000), levanta questionamentos acerca de sua aplicabilidade, como salienta Machado:

Essa trajetória de metropolização em territórios catarinenses tem suscitado críticas, muitas das quais relacionadas quase sempre aos critérios adotados e o que deles efetivamente explicam e justificam as ações políticas, sem atender a quaisquer critérios urbanísticos e econômicos que justifiquem tais deliberações. (MACHADO, 2008, p. 236)

---

<sup>38</sup> São as RMs catarinenses: Alto Vale do Itajaí; Carbonífera; Chapecó; Contestado; Extremo Oeste; Grande Florianópolis; Foz do Rio Itajaí; Lages; Norte/Nordeste Catarinense; Tubarão; e Vale do Itajaí.

A problemática da instituição das RMs catarinenses levantada por Machado é explorada em nível nacional por Davidovich (2003). A geógrafa elenca algumas hipóteses a respeito da proliferação de RMs pelo país, considerando que «algumas delas não estariam se coadunando com critérios correntemente utilizados para essa caracterização» e que envolveriam aspectos como «a massa crítica de população da própria cidade central, a densidade demográfica e econômica dos municípios componentes, a representatividade das migrações pendulares, acessibilidade, entre outros» (p. 61). As novas regiões metropolitanas, ou seja, as criadas após a CF-88, poderiam estar *a)* atendendo a “intencionalidades de recriação de forças de aglomeração” visando o crescimento econômico e a valorização do capital; *b)* captando excedentes e disputando recursos em momentos de escassez por meio da multiplicação de formas de concentração urbana; *c)* “afirmando o papel da cidade como mercadoria” ao atrair, fixar e valorizar ativos; *d)* expressando uma nova divisão territorial do trabalho «que envolve especialização e diversificação, competitividade e interdependência, e problemas de fragmentação e de ingovernabilidade» (p. 62); e *e)* tendo como eixo «a inserção num contexto de hegemonia do capital financeiro, que confere particular importância à disputa por serviços de telecomunicações e de informática» (p. 63). Independentemente das dinâmicas do capital e seus reflexos territoriais, há que se efetivar os objetivos da institucionalização de entidades regionais, como alerta Villaça:

De qualquer maneira, criou-se no Brasil, a ilusão de que a instituição de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas traria, por si só, alguma vantagem ou “status” aos municípios delas integrantes. Não há em nossa legislação, nada nesse sentido. Nem na federal nem nas dos estados (pelo menos dentre os principais). (VILLAÇA, 1997, p. 3)

Ou seja, apesar da maciça instituição de RMs pelo país, as políticas públicas continuaram centradas no município de modo isolado. Um exemplo é o Estatuto da Cidade (EC). Em 2001, depois de treze anos de promulgada a CF-88, seus artigos 182 e 183, que tratam da política urbana no país, foram finalmente regulamentados pelo EC com o “objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento

das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001, Art. 2º). No entanto, o EC não aproveitou o momento histórico e ignorou «questões que, hoje, encontram-se no centro das atenções dos processos de urbanização das cidades brasileiras, principalmente no âmbito dos processos regionais que extrapolam em muito os limites político-administrativos municipais» (BRASIL, 2005, p. 133). A problemática regional/metropolitana, direcionada aos Estados através do Art. 25, §3º<sup>39</sup> da CF-88, foi relegada devido a interpretações rígidas desse artigo ao tratar o tema como de competência exclusiva do ente federado estadual.

Devido a essa carência, logo iniciaram-se debates a respeito de um novo marco regulatório que levasse em consideração questões urbanas para além da municipalidade. Assim, em 2015, foi promulgada a Lei Nº 13.089, denominada *Estatuto da Metrópole* que, segundo sua justificativa, pudesse “dotar o País de uma normatização que, de forma dinâmica e continuada, uniformize, articule e organize a ação dos entes federativos naqueles territórios em que funções de interesse comum tenham de ser necessariamente compartilhadas” (BRASIL, 2004, p. 17).

### 6.2.2. IPUF, herdeiro do ESPLAN

A conurbação de Florianópolis e municípios vizinhos reflete, de certo modo, o dilema do planejamento e gestão em contextos urbanos supramunicipais. Ainda nos anos 1970, seguindo a recomendação contida no Plano Diretor de 1976, criou-se o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), cujo inciso I do Art. 1º da Lei que o criou (Nº 1494/77) já coloca como uma de suas finalidades «promover [...] o planejamento integrado do Município e [...] da Microrregião da grande Florianópolis, com vistas ao desenvolvimento do processo de *planejamento integrado da região*», herdando a ótica regional do ESPLAN.

---

<sup>39</sup> «Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum» (BRASIL, 1988).

O novo órgão busca, então, através de convênios com os municípios vizinhos, elaborar planos de integração urbana das cidades que já se encontravam em processo de conurbação. Entretanto, o contexto no qual se inseriria essas novas tentativas de controle da produção do espaço mudou radicalmente em relação ao período militar do ambicioso PDAMF, de 1971 — em pleno “milagre brasileiro”, quando, localmente, a conurbação ainda estava incipiente, e, nacionalmente, havia vastos recursos disponíveis à construção de infraestrutura, apoio à institucionalização de esferas supramunicipais e, principalmente, centralização política de caráter autoritário, impondo as soluções de cima para baixo.

Durante os anos 1980, o campo de ação dos planejadores reduziu-se e complexificou-se. A começar pela *débâcle* econômica ocorrida na virada das décadas 1970 e 80, devido ao alto endividamento externo oriundo dos financiamentos externos, os quais sofreram reajustamento unilateral dos juros. «Podemos dizer que o ano de 1980, no âmbito da economia, marca o fim do longo ciclo nacional-desenvolvimentista, iniciado em 1930» (MARANGONI, 2012). Seguindo a contração do orçamento e dos investimentos internos, tem-se a queda do PIB, inflação alta, queda da produção industrial, maxidesvalorização da moeda e inúmeros outros indicadores que acarretaram em desemprego, concentração de renda, aumento da pobreza e forte retração fiscal que impactaram na capacidade do Estado de atender as demandas sociais por saúde, educação, habitação e, claro, políticas urbanas adequadas à crescente concentração demográfica das cidades decorrente da contínua urbanização da sociedade brasileira.

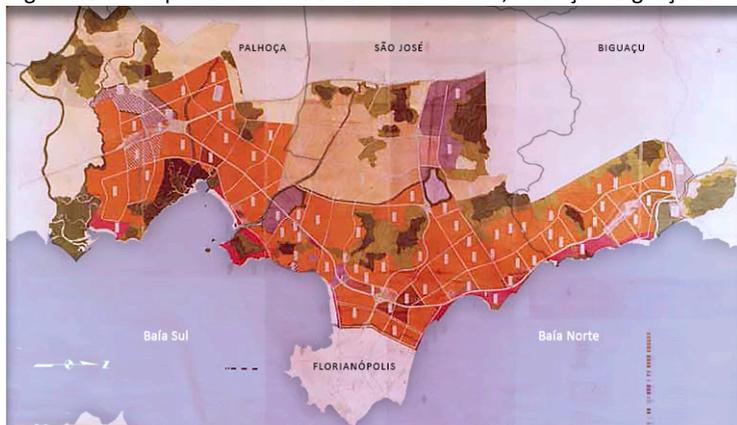
O IPUF, nessa conjuntura, apesar de manter algumas diretrizes e proposições técnicas contidas no PDAMF, principalmente os projetos rodoviários, passa a elaborar planos de menor amplitude e menos dependentes de grandes infraestruturas a construir, mais voltados a um certo direcionamento do uso e ocupação do solo através de zoneamento e índices construtivos. Durante os anos 1980, elabora uma série de planos tentando dar conta do rápido crescimento urbano, tanto no continente, na área conurbada, quanto na Ilha, na região central e balneários.

### 6.2.3. Os planos dos anos 1980

Assim, já em 1980, são apresentados os Planos Diretores de São José, Palhoça e Biguaçu, seguindo o ideário de um “planejamento metropolitano”, unificando os padrões de funções urbanas, vias públicas e definições de zonas (Figura 31). Através dos planos se propunha a unificação dos tecidos urbanos de modo contínuo, homogêneo e integrado. Buscava ainda a hierarquização do território pela criação de centralidades e vastas áreas residenciais, zonas industriais e de serviços junto às BR-101 e 282, e áreas turísticas, de preservação histórica e proteção ambiental. Entretanto, mais uma vez a adoção do planejamento é fracionada e seletiva, como afirma o próprio IPUF:

Infelizmente, a maior parte de suas diretrizes não foi implementada por razões políticas vinculadas à uma visão equivocada de autonomia municipal. Todavia, podem atribuir-se a esses Planos a implantação do Shopping Itaguaçu, do bairro Kobrasol, do Hospital Regional de São José, do Distrito Industrial e a disseminação comercial da cidade de São José (IPUF, 2004, p. 116)

Figura 31 — Proposta do Plano Diretor de São José, Palhoça e Biguaçu 1980



Fonte: Adaptado de IPUF, 2004:116.

No ano seguinte, vêm à luz o *Plano de Desenvolvimento Turístico do Aglomerado Urbano de Florianópolis* (PDT/AUF), que buscava estruturar a atividade turística como a “salvação de Florianópolis” (LENZI, 2016), ou seja, como importante fonte de empregos e renda à população e de receitas ao município principalmente através do rompimento com a sazonalidade e do turismo meramente de sol e praia, inserindo aí o turismo cultural e o ecoturismo. Para isso, o PDT/AUF seguiu as seguintes diretrizes: fortalecimento da *função* turística da região, gerar novos empregos, aumentar a renda, ampliar o acesso à recreação, preservar o patrimônio cultural tradicional, a paisagem urbana e os elementos mais significativos do sistema natural, e, por fim, evitar a ocupação desordenada das áreas de interesse turístico — a saber, os balneários da Ilha.

Desse plano deriva, conceitualmente, o *Plano Diretor dos Balneários e do Interior da Ilha de Santa Catarina*, de 1984, que abrange praticamente toda a porção insular de Florianópolis, ficando de fora o Distrito Sede ainda regido pelo Plano de 1976. Com esses dois planos conjugados, instituiu-se, pela primeira vez, um ordenamento do território municipal por inteiro<sup>40</sup>.

O Plano Diretor dos Balneários (PDB), convertido na Lei Municipal 2193/85, na tentativa de acompanhar as transformações pelas quais passavam os núcleos praianos e, ao mesmo tempo, criar um possível canal de afluxo financeiro, declarou os balneários da Ilha como “áreas especiais de interesse turístico”, nos termos das leis federal e estadual<sup>41</sup> que tratavam da espacialização da atividade turística e previam alocações de recursos e incentivos ao desenvolvimento turístico. Espacialmente, o PDB zoneou a orla de cada balneário como Área Turístico-Residencial (ATR) e, pragmaticamente, seu entorno imediato (o que estava já ocupado) como áreas residenciais e comerciais. O restante do distrito, a maior porção do seu solo, recebeu a classificação de Área de Exploração Rural (AER), ou seja, permaneceu o seu caráter originário de espaço rural.

---

<sup>40</sup> Considerando que o PDAMF (1970), não chegou a ser oficializado como lei e o Plano Diretor de 1976 que lhe seguiu abrangeu apenas o Distrito Sede.

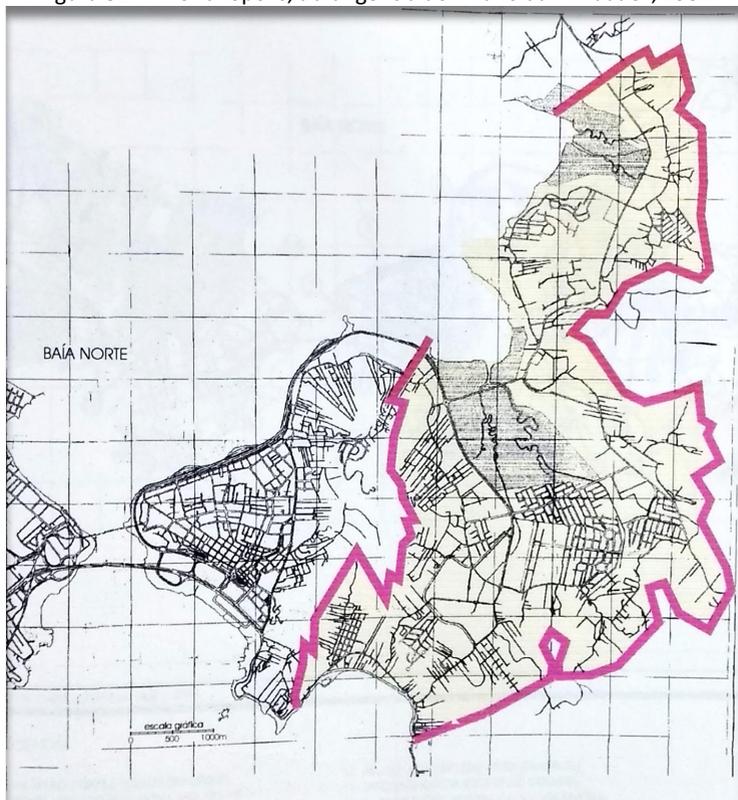
<sup>41</sup> Lei Federal Nº 6513/1977 e Lei Complementar Estadual Nº 5/1975.

No entanto, essa estratégia foi insuficiente para ordenar o desenvolvimento dos bairros periféricos. Por serem classificadas como imóveis rurais, tais áreas deveriam se enquadrar nas regras do INCRA para transferência, arrendamento, hipoteca, desmembramento, remembramento e partilha, mas a falta de fiscalização e controle aliada à perspectiva da oportunidade de renda imobiliária pela demanda habitacional crescente na ilha fez com que os inúmeros proprietários de glebas rurais parcelassem suas propriedades e urbanizassem precariamente o território nos anos seguintes. Para tentar remediar o fato e, mais uma vez, buscar ordenar o crescimento urbano, o Município passou a reclassificar, já nos anos 2000, as áreas rurais como majoritariamente residenciais exclusivas (ARE) (v. FAUTH, 2008).

Entre o PDT/AUF de 1981 e o Plano dos Balneários de 1984, o IPUF ainda elaborou um Plano Diretor para o Distrito Sede, atualizando o Plano de 1976 vigente até então. Mas, segundo Dias & Nascimento (2009), para que a lei oficializando-o entrasse em vigor, foram excluídas pelo Executivo, no Projeto de Lei enviado à Câmara, as áreas centrais da ilha e do continente. Por isso, a Lei Nº 1851/82 acabou ficando conhecida simplesmente como “Plano da Trindade”, regulamentando, assim, apenas parte do bairro Agrônômica, Trindade, Itacorubi, Santa Mônica, Saco Grande, Pantanal, Córrego Grande e Saco dos Limões (Figura 32). Conforme Sugai,

A característica básica desta lei foi regulamentar o uso e ocupação que vinha ocorrendo neste setor da Cidade, buscando controlar o processo de crescimento e garantir a preservação destas áreas. Além de definir limites à implantação das edificações, criou exigências maiores quanto à localização das atividades, ao parcelamento do solo, à ocupação das áreas verdes e em declives e, ainda, restringiu a verticalização da região, limitando o gabarito máximo a 4 pavimentos. (SUGAI, 1994, p. 202)

Figura 32 — Florianópolis, abrangência do “Plano da Trindade”, 1982



Fonte: IPUF, *In*: SUGAI, 1994, p. 292

Os anos 1970-80 também testemunharam a ascensão da consciência ambiental ao redor do mundo. A partir dessa época cada, vez mais se advoga por um “desenvolvimento sustentável” no qual as necessidades humanas se adequariam à capacidade de regeneração dos recursos naturais em prol das gerações futuras. Diversos relatórios, simpósios e encontros mundiais reiteram a necessidade de se repensar as relações entre as sociedades e o meio natural em que estão inseridas. Os conflitos socioambientais entram na ordem do dia e se tornam objeto de pesquisa. O próprio turismo é afetado, criando uma nova modalidade, o “ecoturismo”, o qual passa a ser uma possibilidade de exploração econômica por municípios sem outro tipo de atratividade.

Logo, esse “novo paradigma” se insere nos discursos e práticas dos legisladores e planejadores, traduzindo-se em novos princípios de ordenamento, índices de ocupação e, principalmente, na delimitação de áreas de preservação ambiental. Em todos os Planos descritos acima, elaborados pelo IPUF, pode-se constatar essa preocupação por meio das demarcações das áreas de preservação permanente (APP) e preservação limitada (APL) especificadas pelo Código Florestal de 1965<sup>42</sup> como topos de morro, dunas, costões, as encostas acima da cota 100 ou com declividade acima de 46,6%<sup>43</sup>. Segundo cálculos do próprio IPUF, «as áreas protegidas pelo Código Florestal e outros diplomas legais, como os manguezais, as restingas, a floresta atlântica, bem como as áreas protegidas pela legislação municipal, como Área de Preservação Permanente (APP), somam [...] cerca de 42% da área total do município» (CECCA, 1997, p. 25).

Outra indicação da inserção do ambientalismo na gestão do território é a demarcação de várias unidades de conservação (UC) na Ilha. Até 1980, só havia quatro delas legalmente instituídas<sup>44</sup>, três pelo Governo estadual e uma pelo federal: a Floresta Remanescente da Lagoa do Peri, instituída por este; o Horto Florestal de Canasvieiras, de 1950, o Parque Florestal do Rio Vermelho e o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, por aquele. A partir daquele ano, a Prefeitura de Florianópolis instituiu uma série de unidades de conservação: das 20 UCs que surgiram, 14 foram criadas pela PMF, entre parques, áreas tombadas e horto florestal que, mesmo englobando áreas já consideradas APPs pelos códigos florestais antigo e novo e planos diretores, acabam reforçando o controle sobre determinadas porções do território através de planos de manejo e construindo um contraponto ao discurso do crescimento (Figura 33).

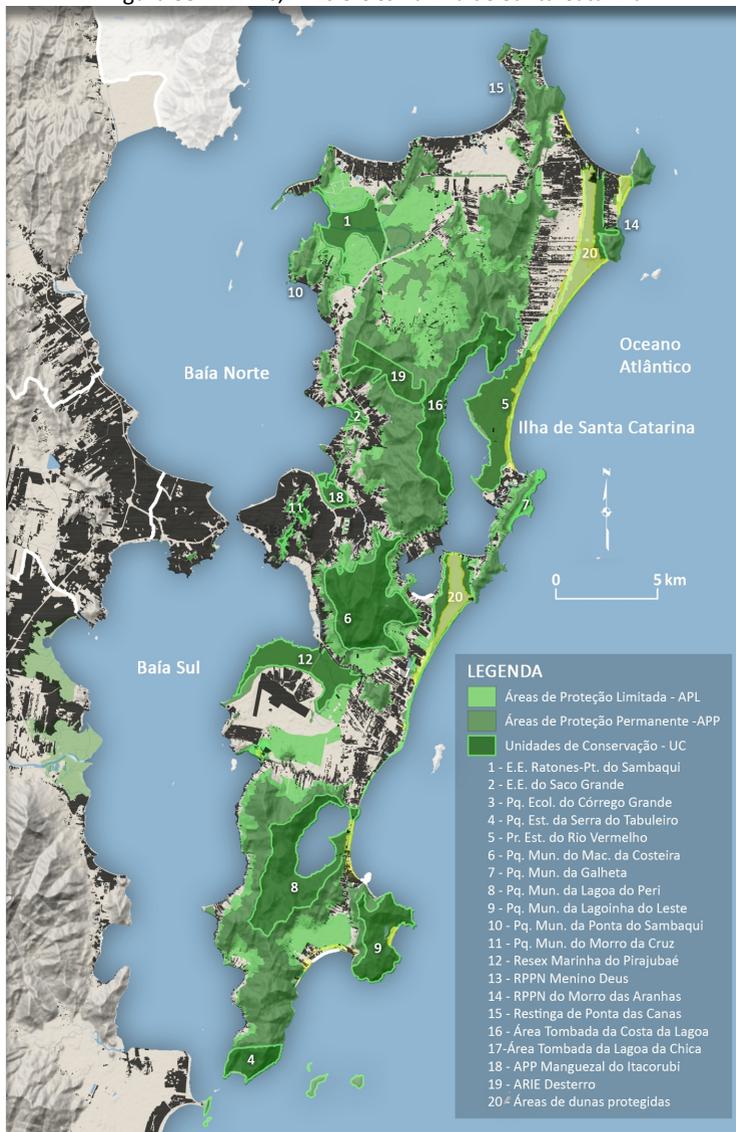
---

<sup>42</sup> Lei federal Nº 4771, de 15/09/1965.

<sup>43</sup> Ou 25°, menos da metade da declividade máxima exigida o Código Florestal de 1965, 100% ou 45°, a qual praticamente não representaria nenhuma restrição na Ilha de Santa Catarina.

<sup>44</sup> Respectivamente: Decreto Nº 30.443/52 e Decretos Estaduais Nº 397/50, 2.006/62 e 1.260/75.

Figura 33 — APPs, APLs e UCs na Ilha de Santa Catarina



Fonte: Elaboração própria com base em IPUF, 2014 e CECCA, 1997

### **6.3. A gestão da complexidade num contexto pós-moderno**

#### **6.3.1. *Campeche: empreendedorismo versus comunitarismo***

Os anos 1990 se configuraram como um período de grandes mudanças nacionais e globais, repercutidas na escala local de forma intensa. A começar pela ascensão do neoliberalismo na política nacional a reboque das reformas estruturais preconizadas pelo Consenso de Washington e impostas pelo FMI, após uma década de baixo crescimento e hiperinflação. A abertura econômica e a política de atração de investimentos estrangeiros diretos fizeram com que o capital internacional participasse cada vez mais dos setores público e privado brasileiros.

Outro elemento que contribuiu para a construção de um contexto distinto das décadas anteriores foi a promulgação da CF-88. O novo pacto federativo por ela plasmado consolidou os municípios como entes federados ao lado de Estados e a União, mas de modo frágil. A autonomia municipal reivindicada pelo movimento municipalista e inserida na CF-88 significou a repartição de responsabilidades entre os entes, ficando cada um com a sua fonte de arrecadação — no caso dos municípios, o IPTU e o ISS. Como as despesas com os serviços públicos agora sob a égide dos municípios aumentaram para além da arrecadação, a dependência destes e dos Estados para com os repasses da União se tornou cada vez mais profunda. A saída para melhorar as finanças tem sido, desde então, a busca direta por investimentos dentro ou fora do país.

Florianópolis se apresenta nessa arena competitiva a partir de seus recursos naturais de apelo turístico, aproveitando-se das duas últimas décadas de crescente afluxo de veranistas, principalmente argentinos. Dissemina-se a ideia que o turismo é a “vocação” da cidade para o qual devem ser voltadas todas as a o es de desenvolvimento e, enfim, se tornar a “capital turística do Mercosul”. Além disso, buscava estruturar melhor essa atividade

econômica que até então vinha ocorrendo de forma amadora e desregulada, incentivando o rentismo urbano de pequenos proprietários e a aceleração da ocupação das zonas rurais próximas ao litoral.

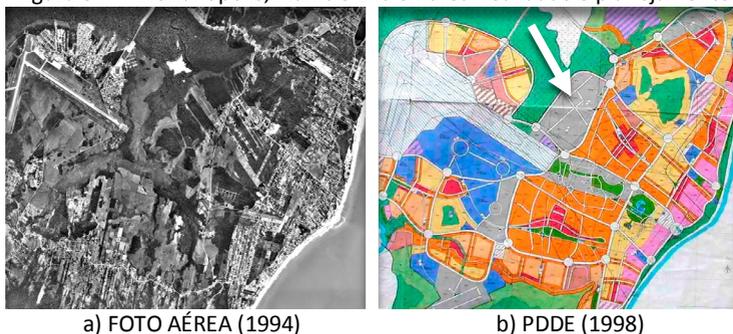
Não à toa, o IPUF resgata o espírito das soluções prontas e grandiosas do antigo ESPLAN e lhe dá o verniz do “empreendedorismo urbano” que começava a chegar em terras brasileiras. Logo no início da década de 1990, apresenta o Plano de Desenvolvimento Integrado da Planície Entremares (PDPE), destinado a ordenar uma ocupação urbana intensa da maior planície da Ilha de Santa Catarina e ali estabelecer uma nova centralidade, objetivo antigo já presente desde o PDAMF de 1971.

De acordo com S. S. dos Santos (2015, pp. 313-4), o PDPE se transforma num marco da gestão e planejamento urbanos florianopolitanos por ser «o primeiro momento de enfrentamento mais forte entre o IPUF e a sociedade civil» devido à «perda de legitimidade do discurso competente», ou seja, da posição superior que a expertise técnico-urbanística sempre se arrogou. Para o autor, portanto, «o Campeche significou a emergência de uma contra-expertise e a disseminação do “saber competente” para outras esferas da sociedade», questionando os modelos oficiais apresentados. Pode-se, também, considerar como o primeiro embate entre as *redes de crescimento* e as de *não-crescimento*, conforme as noções formuladas por Gottdiener (v. 3.2, p. 98).

Numa área equivalente a 50 km<sup>2</sup>, o IPUF projetou uma “cidade nova” de até 450 mil pessoas, formada por “bairros autônomos e humanizados” onde “todas as classes sociais” teriam o seu espaço “assegurado” (IPUF, 2004). Seguindo os princípios do empreendedorismo descritos por Harvey (v. 2.2, p. 74) — parceria público-privada, especulação com riscos assumidos pelo poder público, focando mais a economia política do lugar do que projetos econômicos de base territorial —, o PDPE tinha como diretriz o “reforço do setor privado” ao qual seria ofertado “infraestruturas urbanas e comunitárias” implantadas “de forma integrada e autossustentável” a fim de «produzir um centro de internacional de cultura, turismo, educação e tecnologia» (IPUF, 2004, p. 118).

O Plano sofreu grande influência das cidades novas britânicas dos anos 60, principalmente Milton Keynes, adotando os princípios da autonomia e autossuficiência entre os bairros delimitados de forma clara, densidade baixa e separação pedestre-veículo. Os bairros seriam dispostos numa estrutura de vias-parque e basicamente não se comunicariam, a não ser por automóvel (Figura 34). A essa “cidade-nova” seria implantada uma “tecnópolis”, aos moldes das tecnópolis japonesas, atraindo os trabalhadores das indústrias de ponta e serviços correlatos que residiriam nas áreas residenciais dos bairros.

Figura 34 — Florianópolis, Planície Entremares: realidade e planejamento



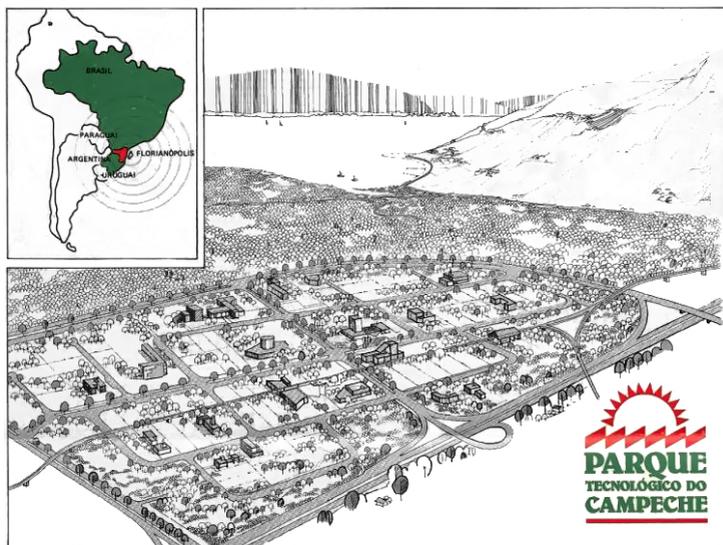
Obs.: A seta indica o Parque Tecnológico do Campeche (área cinza). Fontes: SPG-SC; RIZZO, 2013.

A tecnologia e sua indústria é o elemento novo que surge atrelado ao discurso modernizante dos planejadores e políticos da cidade e passa a ser tratada como o complemento econômico perfeito ao setor turístico por gerar poucos poluentes e empregar mão-de-obra qualificada e de bons salários, além de poder estabelecer conexões com outras regiões do país e do mundo, o que incrementaria a “imagem” de Florianópolis no “mercado de cidades”, ajudando-a a captar mais investimentos. A preocupação com a imagem era tamanha que o IPUF chegou ao ponto de definir a arquitetura a ser utilizada no parque tecnológico como, por exemplo, proibir a «imitação do estilo colonial tradicional da região ou o uso de seus elementos» ou direcionar a linguagem arquitetônica de forma a «transmitir uma imagem tecnológica, dando-se preferência ao estilo “*hightech*” [sic]» (FLORIANÓPOLIS, Lei 3958/92). Ou seja, o Estado não apenas empreende em prol do mercado, como busca impor representações e concepções de espaço vivido.

Em 1991, foi sancionada pelo então prefeito Antônio Henrique Bulcão Viana (1990-1993) a lei Nº 3616 que introduziu as Áreas de Parques Tecnológicos (APT) no ordenamento legal do planejamento urbano municipal. As áreas assim classificadas seriam, conforme o texto legal, «destinadas exclusivamente à implantação de empreendimentos industriais, científicos e de serviços de base tecnológica, e dos equipamentos que lhe são complementares». Foram propostos, então, três parques desse tipo na região da Grande Florianópolis: dois na Ilha, o Parque Alfa, no Saco Grande, e o Parque Beta no Campeche — depois denominado Parque Tecnológico do Campeche —, e o terceiro, o Parque Gama, em São José.

Segundo o IPUF, o Parque Tecnológico do Campeche (Figura 35), previsto para ocupar uma área de 182 ha, «visava consolidar a vocação tecnológica de Florianópolis e gerar cerca de 22.600 empregos, como parte das políticas de desenvolvimento da Planície Entremares» (IPUF, 2004, p. 118). Apesar de ter sido instituído legalmente através da Lei Nº 3958/92, nunca saiu do papel de fato. Dos três, apenas o Parque Alfa foi implementado, no bairro Itacorubi, junto à SC-401.

Figura 35 — Parque Tecnológico do Campeche, folheto publicitário



Fonte: RIZZO, 2013.

Mas não só o Parque Tecnológico, como também o PDPE — quase em sua totalidade — foi engavetado. Apresentado em 1992, logo foi rechaçado pela comunidade da região devido, principalmente, à magnitude dos números envolvidos sem um estudo prévio a respeito da capacidade de suporte físico que embasasse o Plano como, por exemplo, o abastecimento de água potável, o sistema de saneamento básico e o tráfego de veículos.

O IPUF só veio a apresentar o seu “Diagnóstico” da região cinco anos depois, após a pressão popular. Tal documento, ao invés de convencer a população acerca das medidas propostas, só fez crescer a sua desconfiança e rejeição, intensificadas pela decisão do IPUF em subdividir o PDPE em 36 Unidades Especiais de Planejamento (UEP) e 14 projetos de lei (PL), compreendida pelos movimentos comunitários como uma estratégia do órgão para «fragmentar as discussões e enfraquecer a mobilização em torno do plano» (SANTOS, S. S. dos, 2015, p. 308). O Movimento Campeche Qualidade de Vida (MCQV), formado nesta época por moradores da região e contando com a colaboração de profissionais e professores universitários, realizou seminários, encontros e festas comunitárias a fim de divulgar e conscientizar a comunidade atingida acerca do que o poder público almejava para o seu espaço. Dessa mobilização, resultaram o Dossiê Campeche (MCQV, 1997), contendo um diagnóstico urbanístico e ambiental da região e pareceres técnicos sobre o plano do IPUF, e posteriormente, uma contraproposta de zoneamento urbano, elaborado de forma coletiva e popular.

Ao fim e ao cabo, dos 14 PLs, apenas cinco<sup>45</sup> foram aprovados pela Câmara, ficando os demais, segundo as palavras do IPUF, sob «extensa campanha política contrária e a Câmara de Vereadores foi proibida de votá-los, devido a uma ação pública baseada em falsos argumentos de ausência de participação popular» (IPUF, 2004, p. 120). Para o Instituto, o «escopo do Plano nunca foi compreendido» (p. 116). No entanto, Rizzo faz um contraponto a essa ideia:

---

<sup>45</sup> Leis Nº 3870/92 (Morro das Pedras), 49/99 (Carianos), 4604/95 (Porto da Lagoa), 4814/95 (Pedregal) e 22/2000 (Alto Ribeirão).

O órgão de planejamento queria, com a “Cidade Nova do Campeche”, criar um atrativo ao turismo e às empresas de alta tecnologia. Mas, este atrativo já não seria mais a tradicional Florianópolis, mas uma cidade nova, de padrões *primeiromundistas*, uma negação da cidade real e [...] uma negação do meio ambiente insular. O plano, em si, foi concebido para ser um objeto para o *marketing*, uma reinvenção da cidade para atender à sua declarada nova vocação, que lhe seria natural. Porém, o plano proposto pelo IPUF não foi capaz de unificar os habitantes do local em seu apoio, ao contrário, ele os unificou em sua oposição. É preciso frisar que essa oposição deu-se, não em aspectos secundários do plano, mas no seu conjunto. (RIZZO, 2013, pp. 180-1)

Outro exemplo de embate entre o setor técnico e a sociedade civil, e, de forma ainda mais explícita, entre os “grupos pró-crescimento” — vereadores, empresários e profissionais da indústria da construção —, e os de “não-crescimento”, o Plano Diretor do Distrito Sede, sancionado em 1997 após 21 anos de vigência da Lei Nº 1440/76, também sofreu mudanças em suas diretrizes devido a protestos da Sociedade Civil. O plano que já havia sido discutido em duas outras ocasiões, foi novamente retomado pelo prefeito Sérgio Grandó (1993-1996) e movimentos sociais exigiram a discussão pública de suas definições.

Durante todo o processo de discussão desse Plano — do início de 1994 ao final de 1996, sendo sancionado pela nova prefeita Ângela Amin em 1997 — o item que mais causou polêmica e gerou resistência da população e outras esferas da sociedade civil foi o gabarito máximo das edificações. Em março de 1996, a Comissão de Viação, Obras Públicas e Urbanismo (CVO) da CMF encaminhou uma consulta ao IPUF a respeito do tema. O órgão de planejamento responde através do parecer Nº 180/96 no qual adota posição favorável ao aumento do gabarito para 18 andares, seguindo a *solicitação* de *três* escritórios de arquitetura por ele consultados e tendo por justificativa a maior liberdade projetual e estética permitida pela liberação de mais pavimentos (TEIXEIRA & SILVA, 1999).

Com base nesse parecer, a CVO redige um substitutivo global ao PL do Plano Diretor com a inclusão do aumento do gabarito máximo, mas não só. Além desse item, havia outros mecanismos legais que poderiam aumentar ainda mais a altura dos prédios: a não contagem de até 2 (dois) pavimentos-garagem nesse limite de 18 andares, a inclusão de mais 1 andar com pé-direito duplo também não contabilizado caso o prédio possuísse pavimento pilotis com 70% de área livre e, por fim, mais três pavimentos não contabilizados oriundos da transferência de índice. O resultado era a possibilidade de que os prédios chegassem a 24 pavimentos e 95,1 m de altura total (contando áticos e 1,5m de subsolo), ou seja, o dobro da altura que até então se permitia. Se não bastasse isso, ainda havia o dispositivo de não fixar limite algum de gabarito mediante a liberação de 30% ou mais do terreno no afastamento frontal para o público (TEIXEIRA & SILVA, 1999).

Somando-se a elevação dos gabaritos com a diminuição de recuos, aumentos de índices de aproveitamento (IA), taxas de ocupação (TO) e à rejeição do IPTU progressivo, tem-se um marco legal favorável à criação de um ambiente construído de urbanização intensa, alta densidade e leniente com a especulação imobiliária. Considerando que o Centro da cidade era uma área já em fase avançada de verticalização ocorrida sob normas frágeis, fraca fiscalização e incipiente infraestrutura de suporte, tal conjunto de medidas favoráveis ao setor imobiliário poderia significar impactos negativos não previstos.

Mais uma vez, diversos setores da sociedade se uniram às críticas a um plano do IPUF. Os questionamentos abrangiam desde as consequências da alta densidade na infraestrutura e serviços urbanos até a viabilidade de combate a incêndios, passando pelo impacto paisagístico e ambiental. Professores, veículos jornalísticos e até alguns vereadores se manifestaram contrários ao aumento dos índices urbanos e gabaritos. Em junho de 1996, o substitutivo global é rejeitado e o gabarito de 18 andares fica restrito às Áreas Mistas Centrais 6 (AMC-6) no Estreito e às Áreas de Incentivo à Hotelaria (AIH).

### 6.3.2. *Ministério Público: um novo agente*

Entretanto, os andares não contabilizados — pavimentos garagem, pilotis e transferência de índice — permaneceram no plano, o que gerou deturpações e impactos urbanísticos não percebidos pela comunidade de forma prévia. Um exemplo marcante é a implantação de um *shopping*, no bairro Santa Mônica. Inserido num contexto de baixa densidade e gabarito de no máximo dois pavimentos, o terreno onde o *shopping* foi inserido recebeu os incentivos do pavimento garagem e transferência de índice, chegando a um total de cinco pavimentos: dois pelo zoneamento padrão, mais três não contabilizados, sendo um pavimento por transferência de índice e dois pavimentos garagem. O resultado foi um edifício de grande porte significativamente descontextualizado com o seu entorno urbano (Figura 36 e Figura 37).

Além do impacto na paisagem urbana, o *shopping* ainda acarretou diversas incomodidades à vizinhança e solicitações à infraestrutura urbana carentes de uma análise prévia por meio de um Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) a ser exigido pelo IPUF, o que nunca ocorreu, nem mesmo após o empreendedor ter contratado e executado um EIV para o caso de uma eventual solicitação oficial dos órgãos públicos.

Em 2006, durante a construção do edifício, houve embargos judiciais que paralisaram a obra durante algumas semanas, não devido aos impactos sociais e urbanos, mas por causa de questões ambientais. A justiça acatou pedido do Ministério Público Federal (MPF) que alegava que o *shopping* estava implantado em área de preservação permanente (APP), especificamente, sobre uma parcela do manguezal do Itacorubi. Tal decisão foi revertida pelo empreendedor no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a obra pôde ser retomada sem mais percalços. Após resolvida essa pendência, restou ao MPF solicitar do empreendedor a assinatura de um termo de ajustamento de conduta (TAC) a fim de reduzir os impactos<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> BÄCHTOLD, 2007.

Figura 36 — Florianópolis, o *shopping* e o bairro Santa Mônica

Figura 37 — Vistas internas do bairro Santa Mônica (R. José Pedro Barjona)



a) Antes do shopping – out. 2004

Fonte: Acervo próprio.



b) Depois do shopping – abr. 2007

Fonte: Acervo próprio.

Interessante notar que o referido empreendimento foi construído sobre área já urbanizada, sem vestígios de remanescentes naturais que pudessem ser preservados na data da ação. Além disso, a construção de um *shopping* no local já era de conhecimento público desde 2004. Assim, além de atuar de forma unidimensional, isto é, considerando apenas a necessidade de estudos acerca dos impactos sobre o meio-ambiente e permanecendo inerte a respeito do fator social referente à comunidade atingida, o MPF ainda agiu extemporaneamente (com a obra em estágio avançado) e utilizando argumentos tecnicamente insuficientes.

Outro empreendimento que ensejou a interferência do MPF foi o *Projeto Porto da Barra*, na Barra da Lagoa, nos anos 1990. «Caracterizado como turístico-habitacional com estrutura náutica, a ser implantado [...] com total de 129.278,27 m<sup>2</sup>», o projeto abrigaria «290 apartamentos, *shopping*, hotel residencial e marina para 150 embarcações ancoráveis em [7] ilhas construídas artificialmente a partir da escavação, alargamento e aprofundamento do canal» (ALEXANDRE, 2004, p. 113).

Assim como no Campeche, a comunidade local, capitaneada pela ONG Fundação Lagoa, buscou o auxílio de acadêmicos para contrapor-se ao EIA/RIMA apresentado pelo empreendedor e aprovado pela FATMA. Não obstante as deficiências técnicas e científicas dos estudos ambientais e os questionamentos do órgão federal, a FATMA deferiu a Licença Ambiental Prévia (LAP) a tempo de ser entregue ao empreendedor em evento oficial na própria Barra da Lagoa poucos dias antes das eleições municipais de 1996 (ALEXANDRE, 2004; VILLASBÔAS, 2003).

A partir de então, o caso foi judicializado. No mesmo ano, o MPF ajuizou uma Ação Civil Pública (ACP) requerendo a recomposição ambiental, o desfazimento de obras e a nulidade dos atos administrativos adotados pela FATMA devido à sua incompetência para licenciar o empreendimento. O primeiro pedido do MPF foi negado pela justiça, convalidando a LAP. A Licença Ambiental de Instalação (LAI), então é fornecida ao empreendedor, o que gerou mais ações na tentativa de impedir o início das obras. O IBAMA, instado pelo MPF a sair de sua omissão perante o caso, declara a validade da competência da FATMA e das licenças por ela

expedidas. Entretanto, o MPF conseguiu impedir a implantação até o momento (mar./2019), permanecendo o terreno um grande vazio urbano em meio à comunidade da Barra da Lagoa.

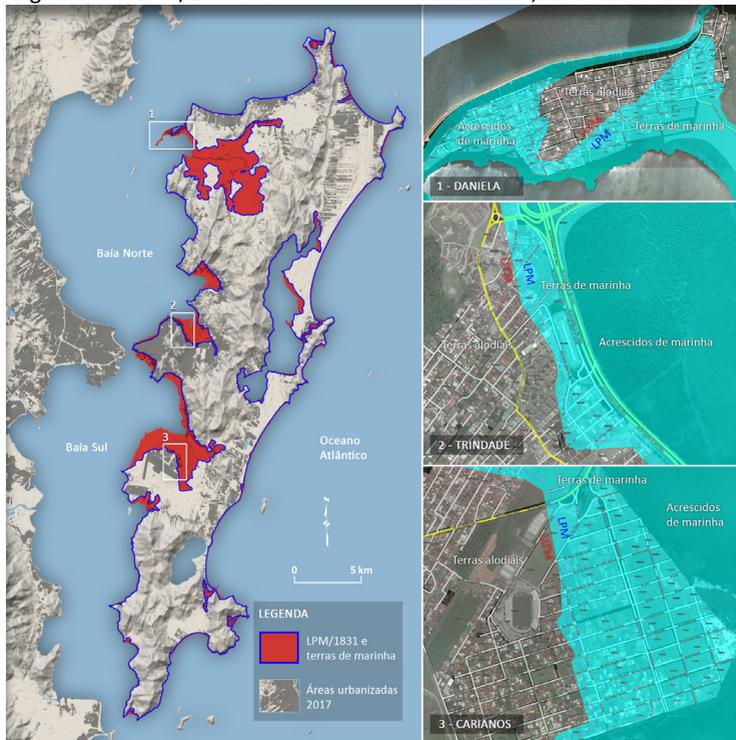
Outro tema de grande impacto territorial em Florianópolis que conta com a participação ativa do MPF e que vem gerando incongruências entre os órgãos municipais e federais é o mapeamento das chamadas “terras de marinha” (TM).

Conforme expresso no Decreto-Lei 9760/46, as TMs são a porção do território emerso que distam horizontalmente 33 m da Linha do Preamar Médio do ano de 1831 (LPM/1831), ou seja, da linha de interseção da média aritmética das marés cheias do ano de 1831 com a topografia natural do mesmo ano, desde que essa maré tenha uma oscilação de, no mínimo, 5 cm — daí o entendimento de que, além das áreas costeiras, também rios e manguezais contribuem com a definição da LPM/1831. Como toda área abrangida entre essa linha e o mar — as terras de marinha em si e os “acrescidos de marinha” — é considerada bem da União (cf. inciso VII do Art. 20 da CF-88), a consideração de um terreno privado como terra ou acrescido de marinha implica em sua conversão — imediata e retroativa aos tempos imperiais — em *propriedade plena* da União, independentemente da existência ou não de Escritura Pública registrada em Cartórios Públicos de Registro de Imóveis, da forma ou data de aquisição do imóvel, se possui benfeitorias e se constitui ou não área de preservação. O proprietário passa a ser um possessor do terreno, detendo apenas o seu *domínio útil* e fica obrigado a pagar a Taxa de Ocupação anual e o Laudêmio quando for vender o imóvel.

Florianópolis, até então, só possuía homologada a LPM/1831 da orla da região central da Ilha, da Agrônômica até o Saco dos Limões. O novo processo de demarcação, iniciado com o levantamento topográfico fornecido pelo empreendedor de um outro *shopping* e continuado com a demarcação em si da LPM/1831 pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU/SC) pretende demarcar a Linha por todo o restante da orla insular, cerca de 220 km. Para se ter uma ideia da escala do impacto, cerca de 30 mil imóveis serão atingidos por ela, inclusive em bairros distantes do mar como Carianos ou Ratoles.

A Figura 38 representa a demarcação presumida de LPM/1831, atualmente em processo de homologação, na Ilha de Santa Catarina e, destacados em escala maior, em alguns dos bairros mais atingidos: Daniela, Trindade e Carianos.

Figura 38 — LPM/1831: A Ilha e os bairros da Daniela, Trindade e Carianos



Fonte: PMF – Geoprocessamento Corporativo.

Como a PMF continua inserindo nos Planos Diretores o dispositivo que torna as TMs em áreas *non aedificandi*, tem-se que os imóveis atingidos não receberão alvará para construção ou reforma: terrenos baldios permanecerão vazios e construções não poderão ser ampliadas<sup>47</sup>. As consequências são a criação de vazios urbanos em áreas de ocupação urbana consolidadas, com infraestrutura subutilizada. Isso demonstra como a ideologia “ecologista” pode gerar conflitos socioambientais e impedir a consecução do princípio da função social da propriedade.

<sup>47</sup> Tais restrições já estão efetivas antes mesmo da homologação da LPM/1831.

A polêmica envolvendo tal processo é relacionada a vários fatores. Primeiramente, questiona-se a legalidade e a possibilidade técnico-científica de saber com exatidão a posição de uma linha que depende de informações marítimas e topográficas não registradas no momento oportuno, ou seja, no próprio ano de 1831, e que, devido a isso, deve-se recorrer a métodos de presunção aproximados. Em Florianópolis, utilizou-se para os cálculos retroativos de maré os dados coletados pela estação maregráfica “Porto de Florianópolis”, instalada na Av. Beira Mar Norte, no ano de 1960<sup>48</sup>. No caso da topografia, utilizou-se o levantamento topográfico de 2001.

Outro problema é a deturpação do significado das terras de marinha pelo MPF quando este as considera como sinônimas de áreas de preservação ambiental. Criada nos tempos coloniais, serviam para garantir a orla livre para as manobras militares de defesa do território. Ou seja, na verdade, as terras de marinha definem apenas a titularidade de um imóvel — qual seja, da União — e os direitos e deveres de quem tem a posse ou o domínio útil. A demarcação dos 33 m a partir do preamar médio segue um método geométrico e indiferente aos biomas que atravessa. Não se trata, portanto, de um instrumento de cunho ambiental, como tanto o MP busca caracterizá-las. O uso e a ocupação do solo de cada área atingida pela demarcação pode e deve ser definidos pelo Plano Diretor Municipal.

---

<sup>48</sup> Ou seja, os dados de maré oficialmente registrados em Florianópolis mais próximos do ano de 1831 são de 1960. Por meio da leitura da oscilação da maré na régua da estação maregráfica “Porto de Florianópolis” (27°35'16" S; 48°33'25" W) entre os dias 01/01 e 22/12/1960 e utilizadas como período padrão, extraiu-se 57 constantes harmônicas através de uma análise estatística e harmônica da curva de maré e, utilizando o Método de Doodson para a previsão de marés astronômicas, tabulou-se a tábua de marés até o ano de 1831, publicada na Carta Nº 1905 – Canal Norte de Santa Catarina (BND-CHM-Marinha do Brasil).

### 6.3.3. *Multiplicação de vozes e exacerbação dos conflitos*

O Ministério Público não agiu apenas em casos de projetos específicos, mas se tornou também agente ativo no planejamento do município como um todo. Isso deveu-se, basicamente pelo protagonismo e independência do MP conferidos pela CF-88, principalmente como “fiscal de ações e omissões” dos Poderes Executivo e Legislativo (BEZERRA, 2017), associado ao novo contexto institucional e jurídico-legal dos anos 2000.

A lei federal Nº 10.257, de 2001, denominada Estatuto da Cidade (EC), ao regulamentar os artigos 182 e 183 da CF-88 que tratam da política urbana em território nacional e finalmente consolidar muitas das propostas há décadas defendidas pelo Movimento pela Reforma Urbana, estabeleceu-se como um novo marco regulatório ao qual a administração pública dos municípios deveria se enquadrar. A principal diretriz da lei que modificou a natureza dos processos de planejamento determina a «gestão democrática por meio da *participação* da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade *na formulação, execução e acompanhamento* de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano» (Art. 2º, II, grifos nossos). A fim de cumpri-la, o poder público deve, então, garantir «a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade» (Art. 40, §4º, I).

A participação popular se apresenta, então, como a esperança dos que buscam a construção das cidades pelo seu valor de uso acima do valor de troca, na tentativa de equilibrar as forças que dirigem o desenvolvimento urbano, usualmente sob a hegemonia do capital. Isso significa também a saída dos planos dos gabinetes para as ruas, procurando legitimar-se a um público muito mais amplo do que os tradicionais corpo técnico, câmara de vereadores e empresariado. O planejamento urbano, se torna mais político, ou melhor, a sua essência política, sempre mascarada pela ideologia tecnicista, é trazida à tona por meio dos conflitos e cooperações que surgem ao longo do processo.

Florianópolis já vinha experienciando formas mais abertas de planejamento urbano, como nos episódios do Plano do Campeche — a contragosto do IPUF, de fato — e, mais recentemente, o Plano de Desenvolvimento Integrado de Santo Antônio de Lisboa, de 2004, no qual alguns mecanismos de participação presentes no Estatuto da Cidade foram antecipados. Com a entrada em vigor da Lei 10.257, tais processos puderam aprofundar o aspecto político dos planos, pois firmou-se uma base legal dando força jurídica à participação da sociedade civil.

Entretanto, isso não significa que o planejamento urbano de Florianópolis encontrou a sua “estrada de tijolos amarelos” que o levaria a um processo de comunhão e colaboração na confecção de uma lei consensual dentro das possibilidades do seu tempo. Pelo contrário, o conflito de interesses está na essência de todo processo democrático e os antagonismos de opiniões podem chegar a níveis de inviabilização de todo o processo.

Foi o que aconteceu com o Plano Diretor Participativo de Florianópolis (PDP), cujo caminho tortuoso que seu processo de elaboração tomou até ser efetivado nos obriga a relatá-lo detalhadamente. A começar pela demora do estabelecimento oficial do processo de discussão do plano segundo os critérios estipulados pelo EC. Apenas cinco anos depois deste entrar em vigor, 2006, é que foi decretada<sup>49</sup>, pelo então prefeito Dário Berger (2005-2012), a composição do Grupo Executivo do PDP, composto por dez membros representantes de órgãos e entidades municipais<sup>50</sup>.

Em seguida, até o fim do mesmo ano, realizaram-se as audiências públicas para a definição da composição do órgão colegiado, denominado Núcleo Gestor (NG)<sup>51</sup>, responsável pelo acompanhamento e fiscalização das distintas fases do PDP.

---

<sup>49</sup> Decreto Nº 4215/06.

<sup>50</sup> Secr. Mun. de Governo; Secr. Mun. de Urbanismo e Serviços Públicos; Secr. Mun. da Habitação e Saneamento Ambiental; Secr. Reg. do Continente; Secr. Mun. da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social; Secr. Mun. de Obras; Secr. Mun. dos Transportes e Terminais; Procuradoria Geral do Município; IPUF; FLORAM.

<sup>51</sup> Nomeado oficialmente através do Decreto Nº 4771/07.

Seguindo as recomendações da 2ª Conferência Nacional das Cidades, o NG foi composto seguindo a proporcionalidade de 60% de seus membros oriundos da sociedade civil e 40% do Poder Público em suas três esferas. A novidade do processo florianopolitano foi a instituição de representações de base territorial no NG a partir dos doze distritos do município. Criaram-se, assim, os Núcleos Distritais (ND), um para cada distrito, com exceção do Distrito Sede que foi dividido em dois núcleos distritais (Continente e Centro) e estes, por sua vez, em nove “subnúcleos” (sem representação no NG).

Além dos Núcleos Distritais, eram representados no NG diversos órgãos da Prefeitura como o próprio IPUF, SUSP, FLORAM, Comcap, Procuradoria Geral e Secretarias da Habitação e Saneamento, da Educação e da Saúde. Ainda como órgão do poder público aparecem o CREA-SC e o MPF. Nota-se, na composição do NG — e que nos leva a indagações sobre os motivos — não só a presença do Ministério Público, como este sendo em seu nível federal (MPF). Além disso, é a única entidade sem representante suplente nomeado pelo Decreto 4771/07. Do lado da sociedade civil, possuem cadeiras no NG diversos movimentos sociais, culturais e ambientalistas além de entidades de classe (IAB e Sintraturb), empresariais (Sinduscon, CDL e ACIF), acadêmicas (UFSC e UDESC) e o Conselho Municipal de Segurança.

Os anos de 2006 a 2008 foram dedicados à chamada *Leitura Comunitária* onde, através de audiências públicas, seminários e oficinas, o IPUF pode capacitar e informar as comunidades dos diversos distritos da cidade acerca dos diferentes temas concernentes ao planejamento e estas puderam questionar, arguir e propor soluções, medidas, desenhos e diretrizes de desenvolvimento para o seu bairro ou região. Foram realizados, ao todo, mais de 1000 encontros por todo o município em conjunto com mais de 200 entidades comunitárias nos quais estiveram presentes às discussões mais de 4000 cidadãos.

Após essa etapa “comunitária”, o IPUF realizou uma espécie de compilação de tudo o que foi levantado nas discussões públicas e a publicou em conjunto com a sua “leitura técnica”. O documento *Leitura Integrada da Cidade*, publicado pelo órgão sem

anúncio ou audiência pública e confeccionado em conjunto com empresas de consultoria, sintetiza as mais de 3200 demandas e diretrizes formuladas pela comunidade em 170, categorizadas em 33 “Macro-diretrizes” do PDP. Esse fato causou o primeiro “cisma” entre técnicos e população devido à falta de transparência na sintetização do material produzido nas reuniões distritais.

Além disso, 2008 marcou o início do declínio do interesse social perante o PDP. Cunha (2013) e S. S. Santos (2015) levantam algumas hipóteses para explicá-lo: o fato de ser um ano eleitoral pode ter contribuído ao esvaziamento das mobilizações e a dispersão dos interesses; a baixa qualidade do apoio institucional ao processo expressada na ausência de representantes do poder público, na fraca assistência técnica fornecida e na «falta de propostas congruentes com uma “leitura científica” do território» (CUNHA, 2013, p. 144); e, por fim, a deflagração da Operação Moeda Verde pela Polícia Federal em fins de 2007 que impactou o setor de licenciamento de obras da PMF e envolveu servidores e políticos de diversas esferas da administração pública.

Na virada do ano, com a eleição já definida e reeleito o prefeito Dário Elias Berger para mais quatro anos, este resolve reformular todo o Plano Diretor e acaba por infligir uma ruptura ao processo democrático que já vinha definindo. Ele, então, destituiu o Núcleo Gestor e dissolve os núcleos distritais. Ao mesmo tempo, contrata uma empresa privada, a Fundação CEPA, para continuar os trabalhos técnicos de formulação do plano que passou a se chamar Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis (PDDS). A cisão entre a sociedade e o governo se aprofundou e manifestações populares impediram a realização da audiência pública de apresentação do Anteprojeto de Lei do PDDS (18 mar. 2010) e a entrega do projeto à CMF (23 mar.).

O prefeito tenta, então, retomar o “diálogo” e realiza uma nova rodada de “seminários” a fim de apresentar, discutir e receber novas sugestões ao Plano Diretor. Pelo Decreto Nº 8056, de abril de 2010, a Prefeitura constituiu uma comissão especial para gerir essa nova etapa e agendou todos os dez “seminários” (um para cada “região” definida geograficamente no próprio decreto) para o mês seguinte. O objetivo era apresentar o Plano já

revisado em até um ano, mas cidadãos ativistas que vinham acompanhando o processo do PDP desde o seu início invocaram o MPF para obrigar a Prefeitura a reconstituir o Núcleo Gestor e os mecanismos de participação ao longo do processo.

É o início da judicialização do Plano Diretor de Florianópolis. De agora em diante, cada etapa do processo é marcada pela tensão entre Prefeitura e os movimentos sociais e acompanhada de perto pelo MPF. A Justiça acatou a representação do MPF e obrigou a PMF a reconstituir o NG. A Prefeitura cumpriu a decisão judicial, mas os núcleos distritais não foram restaurados e o processo mais uma vez permaneceu em “ponto morto” devido à proximidade das eleições municipais de 2012.

A nova administração que assumiu a chefia do executivo a partir de 2013 na figura do Prefeito César Souza Júnior, oposição ao grupo político anterior, prometeu entregar o Plano Diretor à CMF ainda em seu primeiro ano de mandato. Para isso, nomeia vários técnicos para os cargos de coordenação do IPUF e sem vínculos anteriores ao órgão, reorganizando-o e impondo uma gestão mais centralizada, hierárquica e produtivista. Segundo S. S. Santos (2015, p. 436), neste momento «houve uma clara cisão entre a nova equipe e o quadro técnico permanente do Instituto».

Enfim, em 18 de outubro do mesmo ano, o Plano Diretor foi protocolado na Câmara Municipal de Vereadores. *Incontinenti*, o MPF ajuizou uma ACP para barrar a tramitação, alegando falta de participação popular e audiências públicas adequadas, como expressas em lei. O Juiz Federal de 1ª instância acatou o pedido e determinou o «imediato trancamento da tramitação, apreciação e votação do Projeto do Plano Diretor pela Câmara de Vereadores, bem como sua sanção pelo Prefeito»<sup>52</sup>, exigindo nova rodada de audiências públicas distritais e geral. No recurso em sua defesa, a PMF alegou que «foram realizadas mais de 1,7 mil audiências públicas e reuniões em todas as regiões da cidade, sendo 54 reuniões distritais apenas no segundo semestre»<sup>53</sup> de 2013. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) deu ganho de causa

---

<sup>52</sup> NICOLETTI, 2013

<sup>53</sup> *Ibidem*.

à Prefeitura sob o argumento de que houve, por parte do MPF e Juízo, «invasão à competência municipal» além de aventar que tal interferência poderia causar «dano de difícil reparação ao devido processo legislativo [...], retardando-se ainda mais a difícil tarefa de construir um plano diretor atualizado e necessário a regrar aspecto vital para a existência da comunidade»<sup>54</sup>.

Na primeira votação, ocorrida de forma célere em sessões consideradas tensas nos dias 26 e 27 de novembro de 2013, foram apresentadas 591 emendas ao Projeto de Lei (mais de 300 de autoria do próprio poder Executivo), das quais 305 foram aprovadas. Algumas dessas emendas sofreram destaques e foram debatidas e votadas individualmente, como foi o caso das mudanças de zoneamento, para condições mais permissivas, das Pontas do Coral e do Ataliba. As demais emendas foram votadas em bloco e sequer foram discutidas. Um vereador contrário ao projeto afirmou que os vereadores governistas, ampla maioria da Casa, não conheciam o teor das emendas que votavam. Outro vereador protestou: «é um projeto desintegrado e desconexo. O Plano não aponta de forma clara como Florianópolis vai estar em 2023»<sup>55</sup>. Ao fim da seção, o Projeto de Lei do Plano Diretor, com as 305 emendas, foi aprovado por 18 votos dos 23 no total.

Uma segunda votação era necessária para ratificar o resultado da primeira e a sessão estava marcada para ocorrer no dia 30 de dezembro (último dia útil do ano na CMF). No dia 28 (sábado), a Justiça suspendeu mais uma vez o trâmite do Plano, impedindo a realização da 2ª votação sob a mesma alegação da sentença anterior — insuficiência de audiências públicas —, mas desta vez, o pedido de liminar e mandado de segurança foram protocolados pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil da Grande Florianópolis (Sinduscon), o qual alegou que as 305 emendas que modificaram o Projeto de Lei na 1ª votação «foram aprovadas sem a participação da comunidade, fizeram alterações que não acompanhamos e desconhecemos»<sup>56</sup>. No domingo, 29 de dezembro, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) acatou

---

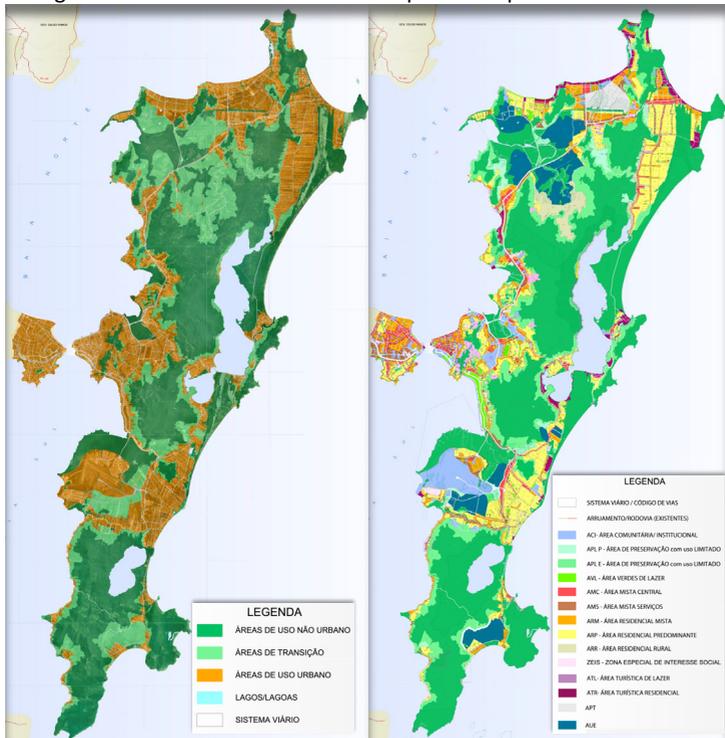
<sup>54</sup> TRF..., 2013.

<sup>55</sup> ANUNCIAÇÃO, 2013.

<sup>56</sup> FOLTRAN, 2013.

recurso da Prefeitura e derrubou a suspensão da 2ª votação. Na segunda-feira, 30, a CMF aprovou definitivamente o Projeto de Lei do Plano Diretor numa sessão com novos protestos e que durou apenas 1 hora e 20 minutos. O Plano Diretor, então, foi finalmente sancionado pelo Prefeito em 17 de janeiro de 2014, convertido na Lei Complementar Nº 482 (Figura 39).

Figura 39 — Plano Diretor de Florianópolis – Mapas de Zoneamento



a) Macrozoneamento

Fonte: IPUF

b) Microzoneamento

Fonte: IPUF

A tão protelada aprovação do novo Plano Diretor de Florianópolis não significou o término das querelas judiciais, as quais prolongar-se-iam até 2017. Menos de dois meses após a sanção da LC 482, a Justiça Federal determinou, novamente, a realização de novas audiências públicas e posteriormente nova tramitação do Plano na CMF. Mesmo vencendo no TRF4, a Prefeitura prossegue com a solicitação do Juízo de 1ª instância a

realização, ainda em 2014, entre julho e setembro, das 23 audiências públicas distritais. No entanto, o NG não foi reconstituído nem as discussões foram encaminhadas à Câmara, ou seja, não houve «nenhuma repercussão imediata no conteúdo do Plano Diretor» (SANTOS, S. S., 2015, p. 448).

Em junho de 2015, nova reviravolta: o TRF4 muda seu posicionamento anterior e concorda com o pleito do MPF. Mais uma vez, a Prefeitura é condenada a realizar novas audiências públicas e reencaminhar o projeto à Câmara. Tais audiências e oficinas acontecem entre maio e agosto de 2016, quando mais de duas mil novas demandas são levantadas. Em outubro, a PMF apresenta o anteprojeto de lei, gerando mais discussões, correções e ajustes, tendo o NG concluído apenas em julho de 2017 uma *quarta* versão da minuta do projeto de lei do Plano Diretor a ser encaminhado à CMF.

Entretanto, nada chegou à Câmara, pois em agosto, o Supremo Tribunal de Justiça suspendeu o processo de revisão do Plano Diretor, inclusive a audiência de conciliação entre PMF e MPF ocorrida em julho, e valida definitivamente a LC 482/2014, ficando agora a Prefeitura «responsável por encaminhar o Plano Diretor. Ou seja, não é mais a Justiça ou o MPF que determinam como e o que deve ser feito nesse processo»<sup>57</sup>.

Enfim, depois de 20 anos de vigência do Plano Diretor do Distrito Sede e 32 anos do Plano Diretor dos Balneários; depois de 11 anos de processo de planejamento, desde o Decreto que formou o Grupo Executivo do PDP em 2006; depois de seis anos de judicialização que desgastou a credibilidade da Prefeitura e seu órgão de planejamento; e depois de quase quatro anos de vigência de um Plano Diretor conflituoso, incerto em sua validade e sem legitimidade perante uma grande parcela da população que nele não encontrou suas demandas; enfim Florianópolis pôde seguir em frente — para o bem ou para o mal — com um marco regulatório pacificado de seu desenvolvimento territorial, pelo menos até o próximo momento de revisão, que segundo o EC, deve ser realizado a cada cinco anos, portanto, 2019.

---

<sup>57</sup> RBS TV, 04 ago. 2017.

Prefeitura e membros da Justiça já se anteciparam.

De um lado, a Justiça julgou uma ACP ajuizada ainda em 2007 pelo MPF e proposta por uma ONG ambientalista no sentido criar uma espécie de “moratória” de crescimento e adensamento populacional do Bairro Santa Mônica, devido à sua proximidade com o Manguezal do Itacorubi e a falta de estudos de impacto ambiental que avaliem as consequências nesse ecossistema decorrentes do desenvolvimento urbano do bairro em questão. O juiz de 1ª instância da 6ª Vara Ambiental da Justiça Federal de Santa Catarina, o mesmo dos embargos anteriores ao Plano Diretor, novamente deu ganho de causa ao MPF e «declarou inconstitucional a lei municipal que alterou o zoneamento e a que instituiu o plano diretor, com relação às edificações no bairro Santa Mônica. Até segunda ordem, somente prédios de até dois pavimentos poderão ser construídos na região»<sup>58</sup>. Ou seja, a LC 482/2014 foi embargada nos limites do bairro Santa Mônica, voltando a valer, apenas ali, a LC 01/97 (Plano Diretor do Distrito Sede).

A prefeitura ficou, então, obrigada a realizar estudos ambiental e urbanístico do bairro a serem avaliados pelo MPF e pela ONG autora da ação. Duas questões ficam em suspenso: a) se o Manguezal do Itacorubi é resultado de toda uma bacia hidrográfica muito maior que o Bairro Santa Mônica e abriga diversos outros bairros mais populosos a circundar o manguezal, por que a “moratória” ficou restrita àquele bairro? b) por que não houve o mesmo empenho em exigir estudos de impacto, seja ambiental, seja de vizinhança, quando da construção do *shopping* citado páginas acima?

De outro lado, a Prefeitura instituiu através do Decreto Nº 18.279 o Conselho da Cidade, órgão superior do Sistema de Gestão da Política Urbana com «a finalidade de acompanhar a elaboração e a implementação do Plano Diretor e dos projetos setoriais, assim como estudar e propor diretrizes para a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano» (IPUF, 2018). Sua composição segue a mesma proporção do antigo e já extinto

---

<sup>58</sup> JUSTIÇA..., 2018.

Núcleo Gestor: do total de 40 assentos, 40%, ou seja, 16 cadeiras são destinadas para representações do Poder Público enquanto 60% (24 cadeiras), destinadas à sociedade civil organizada, sendo metade destas para organizações de “abrangência difusa” (entidades sindicais, profissionais, empresariais, acadêmicas e de pesquisa, ONGs e movimentos sociais) e a outra metade para representações setorializadas<sup>59</sup> do município (não mais distritais). Outra mudança da composição do Conselho se comparada ao Núcleo Gestor é a presença de representação de órgãos da esfera estadual (SUDERF e IMA), o que não havia no NG e, quanto à esfera federal, a substituição do MPF pelo ICMBio e SPU.

Em segundo lugar, a Prefeitura encaminhou, em abril, à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei Complementar Nº 1715 que altera a LC 482/2014. Trata-se de uma revisão do texto legal com o objetivo de «operacionalizar, dar clareza e dirimir inseguranças na aplicação» da Lei do Plano Diretor de 2014. Resta saber se esse projeto será considerado uma revisão de Plano Diretor segundo o que preconiza o Estatuto da Cidade e se a Câmara aproveitará mais esta tramitação para embutir inúmeras emendas, como feito em 2014.

Enfim, pode-se constatar, por esse relato, como o processo de planejamento urbano tem se tornado uma arena conflitiva na qual se confrontam não apenas os agentes produtores, mercadores e usuários do espaço urbano, mas também tomam parte os diversos órgãos dos três poderes do Estado, ora tomando parte de um agente, ora de outro. O resultado possível de um processo tão complexo, tumultuado e estafante é um desenvolvimento urbano que não se desvencilha de rupturas e fragmentações do espaço.

---

<sup>59</sup> São os setores (com suas quantidades de representantes no conselho e os Distritos constituintes): Sede Insular (4 cadeiras, Distrito Sede porção insular), Sede Continente (2 cadeiras, Distrito Sede porção continental), Norte (2 cadeiras, Distritos da Cachoeira do Bom Jesus, Canasvieiras, Ingleses do Rio Vermelho e São João do Rio Vermelho), Sul (2 cadeiras, Distritos do Campeche, Pântano do Sul e Ribeirão da Ilha), Leste (1 cadeira, Distritos da Barra da Lagoa e Lagoa da Conceição) e Oeste (1 cadeira, Distritos do Rato-nes e Santo Antônio de Lisboa).



## CONCLUSÃO

Muito já se debateu sobre o futuro de Florianópolis. Alguns tentaram antever a sua forma futura, outros projetaram-na. Tais discussões representam exercícios teórico-intelectuais interessantes (ou “interesseiros”) pois constituem ocasiões de reflexão acerca das possibilidades de realização da cidade a partir de alguns critérios. A realidade, porém, é sempre mais complexa do que supõem futurólogos diletantes.

Como já dito anteriormente, a forma urbana é o resultado de “múltiplas determinações” imbricadas dialeticamente, num processo fragmentado em decorrência de forças cooperativas ou conflitivas de determinado momento histórico. Qualquer previsão da evolução ou proposta de desenvolvimento urbanos depende, para efetivarem-se, dos interesses hegemônicos de um certo momento e da correlação de forças que podem reforçá-los ou lhes embaraçar em seus intentos.

A partir da sua evolução histórica retratada em capítulos desta tese, pode-se constatar que Florianópolis (e os municípios conurbados a ela) não escapou às consequências de sua inserção no sistema global de acumulação capitalista, ao processo de produção em escala mundial e à divisão territorial do trabalho. A fragmentação urbana que se evidencia atualmente é o resultado

direto da contínua e acelerada imposição da lógica capitalista no ordenamento jurídico e administrativo do território municipal nos últimos 50 a 60 anos. Mas, como vimos pela análise histórica da Parte II, tanto a atual fragmentação espacial pura e simples quanto a fragmentação social que lhe subjaz são construções cujas bases se encontram fundadas desde o início de sua trajetória, na formação socioespacial brasileira.

Pode-se entender resumidamente a produção do espaço local, de N. Sra. do Desterro a Florianópolis, através do embate entre, de um lado, as *verticalidades* induzindo a instrumentalização do território, a sua manipulação através das representações do espaço e o seu controle do espaço por elas concebido e, de outro, as *horizontalidades*, o efetivo uso do território em sua dialética com a natureza primeira, a materialidade das práticas socioespaciais e o espaço percebido resultante.

A começar pelo projeto colonial. O surgimento da póvoa se atrelou a uma estratégia de escala continental, mas seu desenvolvimento inicial foi eminentemente de caráter local, praticamente isolada em relação a outros núcleos da colônia e das grandes decisões da Coroa, mesmo tendo esta sempre considerado a localização da Ilha de Santa Catarina estratégica aos seus interesses geográficos ao sul da América do Sul.

A construção dos fortes e a vinda de levas de açorianos e madeirenses representou um marco na evolução da vila e um raro momento de trabalho em conjunto entre o poder central e sua representação local. O estabelecimento de dezenas de casais e a formação de núcleos de povoamento em diversos sítios da Ilha e continente fronteiriço teve como objetivo principal acelerar o crescimento populacional de uma região tão importante estrategicamente e, assim, assegurar-lhe a posse, mas também traçou as linhas gerais pela qual estruturar-se-ia a evolução rural, primeiramente, e, depois, a urbana.

Ao longo dos tempos e a multiplicação dos núcleos e freguesias, tanto a Ilha quanto o continente se configuraram num território intensamente utilizado pela atividade agrícola, mas por localidades quase que autossuficientes e isoladas. Nem a própria

sede da Vila detinha muita ingerência sobre a dinâmica desses povoados. A essa fragmentação espacial, contrapunha-se a homogeneidade do modo de vida e uso da terra herdados da formação socioespacial dos contingentes populacionais para cá transportados. Pode-se mesmo caracterizar esse contexto como uma dispersão de núcleos replicantes autônomos.

O século XIX aparece como um modificador desse quadro quanto ao redirecionamento da produção agrícola dos diversos núcleos. A ascensão do comércio desterrense canalizou o produto do campo em direção à cidade, nas mãos da classe de comerciantes recém-surgida na região. O capital comercial começava a ditar o ritmo da dinâmica produção-circulação-comercialização e a estabelecer o papel de vários agentes econômicos. Passava-se, assim, a uma relação mais definida do tipo centro x periferia, transformando as áreas agrícolas ilhoas e continentais numa hinterlândia circundando a Vila, sede dos poderes econômico e político da Província, já nessa época bastante entrelaçados.

Nesse contexto de divisão mais clara entre o rural-periférico, espaço da produção, trabalho e mais-valia, e o urbano-central, reino da intermediação, consumo e acumulação, é que surgem os primeiros discursos em prol da modernidade. Na ruptura entre a ordem próxima e a ordem distante, o centro — mais precisamente a elite que o comanda — passa a se ligar mais a uma temporalidade exógena com a qual tecem relações monetárias do que com o tempo local. Forma-se uma consciência nova que encontra no elogio da modernidade a sua diferenciação.

O discurso da modernização de Florianópolis passa a ser o *leitmotiv* da classe dirigente. No entanto, depurada de qualquer viés de justiça social e visão comunitária, tal modernização levada a efeito na Capital sempre operou de forma ideológica, a partir da confluência entre as necessidades de valorização e reprodução do capital e a conservação dos poderes político e econômico nas mãos da elite que compõe a classe dirigente. Por extensão, quem detém tais poderes detém também, em significativa medida, de instrumentos de influência cultural e ordenamento espacial.

É sob essa ótica que são efetuadas as primeiras grandes intervenções estatais no espaço urbano florianopolitano. Sob o estandarte da campanha sanitária que tomou conta do país no início do século passado, legitimada discursivamente pelas constantes epidemias que flagelavam a população de um centro precário em serviços públicos e infraestrutura, bem como uma tentativa de emulação da modernização que se fazia nas maiores cidades do país, o poder público adota como solução a reorganização da região central através de obras de saneamento e sistema viário que acabam por elitizar o espaço. A falta de uma solução integral contemplando a questão social fez com que os problemas que se buscavam resolver apenas mudassem de lugar.

Esse tipo de resolução parcial das questões urbanas que se apresentam à sociedade florianopolitana, cujos bônus são apropriados por círculos sociais restritos, tem sido a tônica das políticas urbanas efetuadas pelos diferentes níveis de governo desde então e o discurso da modernidade e do progresso propalados pelos meios de comunicação servem como o véu ideológico a eliminar oposições.

Vimos isso na construção da Ponte Hercílio Luz, quando a solução adotada onerou os cofres públicos para muito além de sua capacidade e mesmo assim não significou o salto econômico tão prometido devido à, mas não só, falta de conexões viárias regionais e nacionais que lhe trouxessem a importância prometida. Mas para um grupo restrito, a Ponte serviu aos seus interesses imediatos, pois, além de fortalecer o papel político da cidade, desembarçou o processo de concentração do capital comercial, permitiu a expansão do mercado imobiliário, explorando uma grande porção de terras continentais próximas ao Centro, mas ainda rarefeita em sua ocupação e, ao mesmo tempo, possibilitando a retenção especulativa das suas chácaras centrais por mais algumas décadas.

Além disso, o projeto moderno da ponte criou uma aura ao seu redor como se fosse a aurora definitiva de novos tempos à cidade. Utilizando os termos de Lefebvre, ao erigir um marco na paisagem como um símbolo de seus ideais, a classe dirigente e, portanto, hegemônica culturalmente, sobrepõe o seu espaço de representação ao espaço de representação de todas as outras, as

quais a adotam como seu. Na realidade, enquanto o Estado arcava com as vontades de uma classe, a estagnação econômica mantinha o restante da sociedade florianopolitana em evolução precária, em direção dos morros e outros espaços não “reservados”.

A “chegada” do planejamento urbano à cidade, já nos anos 1950, paradoxalmente não alterou o quadro assimétrico de desenvolvimento urbano. Primeiramente, por que todo plano tem os seus limites de realização não só técnicos como, principalmente, políticos e econômicos. Limites políticos, pois a sua conversão em lei municipal envolve as forças políticas em sua discussão que acabam por lhe alterar dispositivos e diretrizes ou, depois, não lhes efetivam conforme o previsto. Limites econômicos, pois os planos físico-territoriais não são capazes de se contrapor às forças do capital pelo qual acaba capturado e manipulado.

Essas limitações ficaram claras nas diversas ocasiões de instituição de um plano diretor municipal de uso e ocupação do solo. Todos eles buscavam ser os arautos da modernidade, mas ao fim e ao cabo, só passava pelo filtro do capital, em suas diversas frações, a “modernidade” que lhe representasse um potencial de mais independência, mais agilidade e mais ganhos. Assim, acabavam por ser instrumentos estéreis de ordenamento espacial, garantindo apenas a homogeneização do espaço enquanto mercadoria, fomentando a fragmentação das ações dos agentes produtores e permitindo uma hierarquização classista do território.

Enfim, a fragmentação do espaço florianopolitano sempre esteve, de uma forma ou de outra, presente no seu devir histórico. Entretanto, o que se apresentava como uma dispersão espacial de núcleos homogêneos transformou-se, paulatinamente, numa fragmentação de outra natureza. Uma fragmentação urbana que tem sido, ultimamente, reforçada por um contexto onde a velocidade das transações econômicas, a intensidade dos fluxos migratórios, a divisão desintegrada das funções dentro do aparato estatal, a competição entre cidades conurbadas por investimentos externos, a multiplicação das vozes no debate público e o aumento do desnível entre rendas esgarçam as possibilidades de se alcançar um patamar mínimo de entendimento comum e colaborativo que inverta a tendência dissolutiva dos tecidos urbano e social.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Livros, artigos científicos e trabalhos acadêmicos

AALBERS, Manuel. **Complexo imobiliário-financeiro**. São Paulo: FAUUSP (aula pública), 2015. Disponível em: <https://goo.gl/981kAk>. Acesso em: 20 jul. 2018.

AB'SABER, Aziz Nacib. **Fundamentos Geográficos da História Brasileira**. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (dir.), *História Geral da Civilização Brasileira*, Tomo I – A época colonial, v. 1 – Do descobrimento à expansão territorial, 15ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007 [1960], pp. 65-82.

ALEXANDRE, Agripa Faria. **Políticas de resolução de conflitos socioambientais no Brasil**: o papel do Ministério Público e dos movimentos ambientalistas na Ilha de Santa Catarina. Blumenau: Ed. da FURB, Florianópolis: Ed. da UFSC, 2004. 194p.

ALFORD, Robert R.; FRIEDLAND, Roger. **Powers of theory**: Capitalism, the State, and Democracy. New York: Cambridge University Press, 1985. 502 p.

ALTHUSSER, Louis. **Sobre o trabalho teórico**. 2ª ed. Lisboa: Presença, 1978.

ANDRADE, Djanira Maria Martins de. **A influência da Ponte Hercílio Luz no desenvolvimento da Ilha de Santa Catarina. Florianópolis.** Orientador: Lawrence James Nielsen. 1978. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1978.

ARAÚJO, Camilo Buss. **Os pobres em disputa: urbanização, política e classes populares no Morro da Caixa D'água, Florianópolis - anos 1950 e 1960.** Orientador: Rogério Luiz de Souza. 2006. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

ASCHER, François. **Métapolis ou l'avenir des villes.** Paris: Editions Odile Jacob, 1995.

BARRIOS, Sonia. A produção do espaço. In: SANTOS, Milton e SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **A Construção do Espaço.** São Paulo: Nobel, 1986, 149p. (Coleção Espaços) (pp. 1-24).

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar.** 1ª reimpr. Tradução: Carlos Felipe Moisés e Ana Maria L. Ioriatti. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BEVIR, Mark. **Key Concepts in Governance.** London: Sage, 2009. (Sage key concepts series)

BEZERRA, Flávio. Neoconstitucionalismo, Ativismo Judicial e Ministério Público na Tutela do Direito Fundamental à Saúde. **Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará**, Ano 1, Nº 1, v. 1, jan./jun. 2017. Fortaleza: PGJ/ESMP/CE, 2017- , pp. 45-105. Disponível em: <http://bit.ly/2HQjlvo>. Acesso em: 01 maio 2019.

BILÉSSIMO, Angelo Renato. **Grandes fortunas em Santa Catarina entre os anos de 1850 e 1888.** Orientador: Sérgio Campos Matos. 2010. Dissertação (Mestrado em História dos Descobrimentos e da Expansão). Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras, Lisboa, 2010.

BOCCHI, João Ildebrando. Crises capitalistas e a escola francesa da regulação. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 11, Nº 1 (17), pp. 26-48, 2000. Disponível em: <http://bit.ly/2FF1vB4>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BONICENHA, Rodrigo Cardoso. Financeirização e território: uma revisão da literatura recente. **XVII Enanpur: Desenvolvimento, crise e resistência: quais os caminhos do planejamento urbano e regional?**, Sessão Temática 3: Produção e gestão do espaço urbano, metropolitano e regional. São Paulo: 2017.

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M. **A arte da pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BOTELHO, Adriano. **O financiamento e a financeirização do setor imobiliário**: uma análise da produção do espaço e da segregação socioespacial através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo. Orientadora: Margarida Maria de Andrade. 2005. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BOTELHO, Adriano. A cidade como negócio: produção do espaço e acumulação do capital no município de São Paulo. **Cadernos Metrópole**, [S.l.], No 18, pp 15-38, 2ª sem. 2007.

BOURDIN, Alain. **La m tr pole des individus**. Paris: Éditions de l'Aube, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano diretor participativo: guia para elabora o pelos Municípios e cidad es**. 2ª ed. Brasília: Ministério das Cidades, CONFEA, 2005.

BREDA, Fausto Moura. **Produa o imobiliária sob dominância do capital financeiro**: tendências e contradi es. Orientadora: Lúcia Zanin Shimbo. 2016. Disserta o (Mestrado em Arquitetura, Urbanismo e Tecnologia) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016.

BRITTO, Nara. **Oswaldo Cruz**: a constru o de um mito na ciência brasileira [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1995. 144p

CAMPOS, Nazareno José de. **Terras comunais e pequena produa o açoriana na ilha de Santa Catarina**. Orientador: Armen Mamigonian. 1989. x, 215f. Disserta o (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1989.

CAMPOS, Nazareno José de. Usos e formas de apropria o da terra na Ilha de Santa Catarina. **Geosul**, Florianópolis, v. 17, No 34, pp. 113-135, jul./dez. 2002.

CANABRAVA, Alice Piffer. A grande propriedade rural. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (dir.), **História Geral da Civiliza o Brasileira**, Tomo I – A época colonial, v. 2 – Administra o, economia, sociedade, 10ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003 [1960], pp. 216-243.

CANO, Wilson. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v.27, p.29-57,2010.

CANO, Wilson. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas: Unicamp, 2011.

CAPEL, Horacio. Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español. **Revista de Geografía**, Barcelona, v. VIII, n.1-2, ene./dic. 1974, pp. 19-56.

CARDOSO, Paulino de Jesus Franco. **Negros em Desterro: Experiências de populações de origem africana em Florianópolis na segunda metade do século XIX**. UDESC – NEAB (Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros). Itajaí: Casaberta, 2004.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1994.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: Labor Edições, 2007, 123p.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Da “Organização” à “Produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo, Contexto, 2011. (pp. 53-74)

CARUSO, Mariléa Martins Leal. **O desmatamento da Ilha de Santa Catarina de 1500 aos dias atuais**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1983.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas: O imaginário da República no Brasil**. 3ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CECCA - Centro de Estudos Cultura e Cidadania. **Unidades de Conservação e Áreas Protegidas da Ilha de Santa Catarina: Caracterização e legislação**. Florianópolis: Insular, 1997. 160p.: il.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. Tradução: Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CHETRY, Michael. Os conceitos da metrópole latino-americana contemporânea. **E-metropolis: Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**, n. 16, ano 5, mar. 2014, pp. 61-67. Disponível em: <http://emetropolis.net>. Acesso: 10 jan. 2017.

CHRISTOPHERS, Brett. The limits to financialization. **Dialogues in human geography**, 2015, 5(2), 183-200.

CINTRA, Marcos Antônio Macedo. A dinâmica do novo regime monetário-financeiro norte-americano: uma hipótese de interpretação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, Nº 39, p. 103-141, ago. 2000.

COMERLATO, Fabiana. As armações baleeiras na configuração da costa catarinense em tempos coloniais. **Tempos Históricos**, v. 15, 2º sem. 2011, pp. 481-501.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989. 94p. (Série princípios 174).

CORRÊA, Roberto Lobato. Análise crítica de textos geográficos: Breves Notas. Geo UERJ. **Revista do Departamento de Geografia**, Rio de Janeiro, Nº 14. pp. 07-18, jul. 2003.

CORRÊA, Carlos Humberto P. **História de Florianópolis** – Ilustrada. 2ª ed. Florianópolis: Insular, 2005. 384 p.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: Um texto para discussão. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Mª Encarnação Beltrão (Orgs.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo, Contexto, 2011. (pp. 41-52)

COSTA, Sandro da Silveira. **Ponte Hercílio Luz**: mutações urbanas em uma cidade insular (1890-1960). Orientador: Valmir Francisco Muraro. 2002. 193f. Dissertação (Mestrado em História Cultural) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

CUNHA, Luis Felipe. **A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis**. Orientador: Elson Manoel Pereira. 2013. 180 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

CUNHA, Pedro Octávio Carneiro da. Política e administração de 1640 a 1763. *In*: HOLANDA, Sérgio Buarque de (dir.), **História Geral da Civilização Brasileira**, Tomo I: A época colonial, v. 2: Administração, economia, sociedade, 10ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003 [1960], pp. 15-54.

DAVIDOVICH, Fany Rachel. MetrÓpole e Contemporaneidade, Algumas Pontuações. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri e LEMOS, Amália Inês Geraiges. (Orgs.). **Dilemas Urbanos**: Novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2003, pp. 57-72.

D'EÇA, Luiz Felipe da Gama Lobo. **São José – Um pedaço do universo**: cidades, inovar para sobreviver. Florianópolis: INCEPI, 2000. 306p.

DIAS, Vera Lúcia Nehls; NASCIMENTO, Julio Ettore Suriano do. A construção imobiliária em Florianópolis/SC (Brasil) e as leis de regulamentação. **Anais do XII EGAL – Encontro de Geógrafos da América Latina**, Montevideo, 2009.

ESPLAN – Escritório Catarinense de Planejamento Integrado. **Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis**. Florianópolis, datilografado, 1971.

FACCIO, Maria da Graça Agostinho. **O Estado e a transformação do espaço urbano**: a expansão do Estado nas décadas de 60 e 70 e os impactos no espaço urbano de Florianópolis. Orientador: Luís Fugazzola Pimenta. 1997. 186f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.

FARIAS, Vilson Francisco de. **São José: 256 anos** - Em busca das raízes. 2. ed. atual. São José (SC): Ed. do Autor, 2006. 479p.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 1995 [1994].

FAUTH, Gabriela. **Legislação urbanística e ocupação do espaço**: o caso do Campeche. Orientadora: Gilcéia Pesce do Amaral e Silva. 2008. 1 v. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

FREITAS, Maria Cristina Penido; PRATES, Daniela Magalhães. A abertura financeira no governo FHC: impactos e consequências. **Economia e Sociedade**, [S.l.], v. 10, n. 2, pp. 81-111, jan. 2016.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. “Um lugar para a Geografia: contra o simples, o banal e o doutrinário”. *In*: MENDONÇA, Francisco *et al.* (Orgs.) **Espaço e tempo: complexidades e desafios do pensar e do fazer geográfico**. Curitiba: ADEMADAN, 2009, pp. 13-30.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2ª ed. Tradução: Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: EDUSP, 1997 [1985]. 310p. (Coleção Ponta; 5)

GOTTDIENER, Mark; BUDD, Leslie; LEHTOVUORI, Panu. **Key concepts in urban studies**. 2ª ed. London: SAGE Publications, 2016. (SAGE Key Concepts series)

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 324p.

HAYASHI, Fernando Augusto Yudyro; BARTH, Fernando. Ponte Hercílio Luz em Florianópolis. Patrimônio tecnológico. **Arquitextos**, Vitruvius, São Paulo, ano 15, patrimônio, Nº 178.00, fev. 2015.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. Tradução: Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Hucitec, 1980 [1973].

HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. 1989. In: HARVEY, David. **Spaces of Capital: Towards a Critical Geography**. New York: Routledge, 2001. (pp. 345-368)

HARVEY, David. Capitalism: the factory of fragmentation. 1992. In: HARVEY, David. **Spaces of Capital: Towards a Critical Geography**. New York: Routledge, 2001. (pp. 121-127)

HARVEY, David. **Megacities**: Lecture 4. Amsterdam: Twynstra Gudde Management Consultants, 2001. Disponível em: <https://goo.gl/yMdwZW>. Acesso em: 22 abr. 2018, 124p.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 17ª ed. Tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008a [1989].

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: História e implicações. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008b [2005].

HOLANDA, Sérgio Buarque de. A colônia do sacramento e a expansão no extremo sul. In: \_\_\_\_\_ (dir.), **História Geral da Civilização Brasileira**, Tomo I: A época colonial, v. 1: Do descobrimento à expansão territorial, 15ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007 [1960], pp. 351-395.

HORN, Norberto. Ilha de Santa Catarina. In: MUEHE, Dieter (ed.). **Erosão e progradação do litoral brasileiro** - Santa Catarina. Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 2006, pp. 413-436.

HÜBENER, Laura Machado. **O comércio da cidade do Desterro no século XIX**. Florianópolis: ed. Da UFSC, 1981.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Recenseamento do Brasil em 1872**. 2018. Biblioteca. Detalhes: ID 25477; Rio de Janeiro; Editor Typ. G. Leuzinger; Ano 1874?; 12v. Disponível em: <https://goo.gl/SAzCtT>. Acesso em: 1º nov. 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Recenseamento Geral do Brasil – 1940 – Série Regional – Parte XIX: Santa Catarina**. Censo Demográfico: População e Habitação. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1952. Disponível em: <https://goo.gl/pa3mHd>. Acesso em: 15 out. 2018.

INCEPI – Instituto Catarinense de Estudos e Pesquisas Integrados. **Planejamento e intervenção: Análise comparativo-evolutiva da Região Metropolitana de Florianópolis**. Florianópolis: Fundação Vidal Ramos, 1999.

IPHAN – Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **As Freguesias Luso-Brasileiras na Região da Grande Florianópolis**. 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2U577rj>. Acesso em: 15 nov. 2018.

IPIUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. **Atlas do Município de Florianópolis**. Coordenado por Maria das Dores de Almeida Bastos. Florianópolis: IPIUF, 2004, 166p.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Globalization: What's New? What's Not? (And So What?). **Foreign Policy**, No 118, spring 2000, pp. 104-119.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1993 [1979].

LEFEBVRE, Henri. The Worldwide and the Planetary (1973). *In*: LEFEBVRE, Henri. **State, Space, World: Selected Essays**. Editado por Neil Brenner e Stuart Elden. Tradução: Gerald Moore, Neil Brenner e Stuart Elden. Minneapolis: University of Minnesota, 2009, pp. 196-209.

LEFEBVRE, Henri. Space and Mode of Production (1980). *In*: LEFEBVRE, Henri. **State, Space, World: Selected Essays**. Editado por Neil Brenner e Stuart Elden. Tradução: Gerald Moore, Neil Brenner e Stuart Elden. Minneapolis: University of Minnesota, 2009, pp. 210-222.

LEFEBVRE, Henri. **The production of space**. Tradução: Donald Nicholson-Smith. Cambridge: Blackwell, 1991 [1974].

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução: Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999 [1970]. 178p.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. 2ª Ed. Tradução: Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. Rio de Janeiro: DP&A, 2001 [1972].

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 4ª ed. São Paulo: Centauro, 2006 [1968].

LEFEBVRE, Henri. Prefácio - A produção do espaço. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 27, Nº 79, pp. 123-132, 2013 [1985]. Tradução: Ana Cristina Arantes Nasser. Disponível em: <https://goo.gl/2M15ov>. Acesso em: 18 ago. 2017.

LENCIONI, Sandra. Redes, coesão e fragmentação do território metropolitano. **Scripta Nova**: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. ISSN 1138-9788. Vol. XIV, núm. 331 (69), ago. 2010. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/nova.htm>. Acesso: 10 jan. 2017.

LENZI, Maria Helena. **A invenção de Florianópolis como cidade turística**: discursos, paisagens e relações de poder. Orientadora: Adyr Aparecida Balastrieri Rodrigues. 2016. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço**. Tradução: Manoel Fernando Gonçalves Seabra. São Paulo: Nobel, 1988 [1977]. (Coleção Espaços)

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. 2ª ed. Tradução: Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1997 [1977]. (Novas Direções)

MACHADO, Ewerton Vieira. "(Re)Arranjos socioespaciais na produção da 'Região Metropolitana' de Florianópolis: Trajetórias e tendências". In: SOUZA, Maria Adélia (Org.). **A Metrópole e o Futuro: Refletindo sobre Campinas**. Campinas: Edições Territorial, 2008, pp. 229-243.

MANDEL, Ernst. **O capitalismo tardio**. Tradução: Carlos Eduardo Silveira Matos, Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Abril Cultural, 1982 [1972]. (Os economistas)

MANDEL, Ernst. **O capitalismo dos monopólios**. Traduzido por Gustavo Henrique Lopes Machado. 2008 [1981]. Disponível em: <http://bit.ly/2FE7cil>.

MARCON, Maria Teresinha de Resenes. **A metropolização de Florianópolis: O papel do estado**. Orientador: Paulo Fernando de Araújo Lago. 2000. 319f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

MARTÍN, Manuel Antonio Zárate; BENITO, María Teresa Rubio. **Paisaje, sociedad y cultura en geografía humana**. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2011.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. Tradução: Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2008a [1844].

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2ª ed. Tradução: Florestan Fernandes. São Paulo: Expressão Popular, 2008b [1859].

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da economia política**. Livro I: O processo de produção do capital. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013 [1867].

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

NASPOLINI, Vicente. **Paradigmas do Urbanismo: a contribuição de François Ascher**. Orientador: Nelson Popini Vaz. 2009. 125 p. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

NEVES, Jasiel. **Uso da terra e urbanização dos ambientes costeiros na Ilha de Santa Catarina, SC, Brasil**. Orientador: Norberto Olmiro Horn Filho. 2017. 446 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

NEVES, Walter Alves *et al.* Coivara: Cultivo Itinerante na Floresta Tropical. **Ciência Hoje**, v. 50, 297, out. 2012, pp. 38-42.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A lógica da especulação imobiliária. **Boletim Paulista de Geografia**, Nº 55, pp. 75-92, nov-1978.

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

PALMA, Gisele Bochi. **A colcha de retalhos do espaço urbano sociabilidades, transformações e revitalização na criação da Beira-mar Continental - Florianópolis (1926-2008)**. Orientadora: Marlene de Fávéri. 2010. 131 f. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

PAVIANI, Aldo. A lógica da periferização em áreas metropolitanas. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de; SILVEIRA, Maria Laura. **Território: globalização e fragmentação**. 4ª ed. São Paulo: HUCITEC-ANPUR, 1998 [1994]. 332p. (Geografia: Teoria e realidade; 30), pp. 182-190.

PAULI, Evaldo. **A fundação de Florianópolis**. 2ª ed. Florianópolis: Lunardelli, 1987 [1973].

PELUSO Jr., Victor Antônio. O crescimento populacional de Florianópolis e suas repercussões no plano e na estrutura da cidade. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina**. 3ª fase, nº 03, 1981, pp. 7-54.

PELUSO Jr., Victor Antônio. **Estudos de geografia urbana de Santa Catarina**. Florianópolis: Editora da UFSC, 1991.

PEREIRA, Raquel Maria Fontes do Amaral. Formação socioespacial do litoral de Santa Catarina (Brasil): gênese e transformações recentes. **Geosul**, Florianópolis, v. 18, Nº 35, pp. 99-129, jan.-jun. 2003.

PIAZZA, Walter Fernando. **A epopeia Açórico-Madeirense 1747-1756**. Florianópolis: Ed. Da UFSC; Ed. Lunardelli, 1992. 490 p.: il.

PIRES, Valdemir. Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais. **Cadernos Adenauer**, Ano XVII (2016) Nº 3, Política Local e Eleições 2016. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2016, pp. 125-146.

POYER, Viviani. Penitenciária estadual da Pedra Grande. Estudo da Instituição Penal entre 1935 – 1945. **Esboços**: histórias em contextos globais, Florianópolis, v. 7, n. 7, p. 179-187, jan. 1999. ISSN 2175-7976. Disponível em: <https://goo.gl/AUstne>. Acesso em: 20 nov. 2018.

POZZO, Renata Rogowski. **Modernidade capitalista em Florianópolis-SC e a dinâmica do centro urbano**. Orientador: Marcos Aurélio da Silva. 2010. 234p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

POZZO, Renata Rogowski. Momentos da modernidade no centro tradicional de Florianópolis: a dimensão contra-hegemônica do espaço contemporâneo. **URBANA**: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, Campinas, SP, v. 8, Nº 1, p. 137-162, dez. 2016.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: Colônia. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

RAMOS, Átila Alcides. **Memória do Saneamento Desterrense**. Florianópolis: Ed. Casan, 1986.

REIS, Almir Francisco. **Ilha de Santa Catarina**: Permanências e transformações. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2012. 284p.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. **Do urbanismo ao planejamento urbano**: utopia e ideologia: caso de Florianópolis, 1950 a 1990. Orientador: Ivo Sostisso. 1993. x, 119f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1993.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. **O planejamento urbano no contexto da globalização**: caso do plano diretor do Campeche em Florianópolis, SC. Orientador: Elson Manoel Pereira. 2013. 331 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

RODRIGUES, Maria Lúcia Estrada. O Processo de Produção do Espaço: Um exercício teórico-metodológico. **Boletim Paulista de Geografia**, nº 60, São Paulo: Associação de Geógrafos Brasileiros, 1984, pp. 21-46.

ROSSINI, Rosa Ester. A produção do novo espaço rural: pressupostos gerais para a compreensão dos conflitos sociais no campo. In: SANTOS, Milton e SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **A Construção do Espaço**. São Paulo: Nobel, 1986, 149p. (Coleção Espaços) (pp. 97-119).

SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. **EURE** (Santiago), Santiago, v. 39, Nº 118, pp. 27-46, Sept. 2013.

SANTOS, André Luiz. **Do mar ao morro**: a geografia histórica da pobreza urbana em Florianópolis. Orientador: Elson Manoel Pereira. 2009. xix, 639 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

SANTOS, Elizete de Oliveira. Segregação ou fragmentação socioespacial? Novos padrões de estruturação das metrópoles latino-americanas. **Geotextos** (Online), Salvador, v. 9, Nº 1, jul. 2013, pp. 41-70.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: Técnica Tempo, Razão e Emoção**. 4ª ed. Coleção Milton Santos, Nº 1. São Paulo: EDUSP, 2006.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. 1ª ed. Coleção Milton Santos, Nº 7. São Paulo: EDUSP, 2012a.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. 5ª ed. São Paulo: EDUSP, 2012b [1985]. 118p.

SANTOS, Samuel Steiner dos. **Entre transformações e permanências: os institutos de planejamento urbano de Florianópolis e Joinville**. Orientador: Elson Manoel Pereira. 2015. 628 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial**. Tradução: Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: Studio Nobel, 1998 [1994]. (Coleção megalópolis)

SCHINKE, Gert. **O golpe da "Reforma Agrária"**: Fraude bilionária na entrega de terras públicas em Santa Catarina. 2ª ed. rev. e ampl. Relação completa dos locupletados em ordem alfabética. Florianópolis: Insular, 2017 [2015]. 630 p.: il.

SCHMID, Christian. A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: Em direção a uma dialética tridimensional. **GEOUSP: Espaço e Tempo (Online)**, São Paulo, nº 32, pp. 89-109, dez-2012. Disponível em: <https://goo.gl/dKXktS>. Acesso em: 15 fev.2018.

SILVA, Dalton da. **Os serviços funerários na organização do espaço e na qualidade socioambiental urbana: uma contribuição ao estudo das alternativas para as disposições finais funerárias na ilha de Santa Catarina**. Orientadora: Édis Mafra Lapolli. 2002. 216 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SIMAS, Daniel. **Dinâmica socioespacial do município de São José/SC**: uma abordagem geográfica. Orientador: Nazareno José de Campos. 2016. 274p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

SINGER, Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista**. Boletim Paulista de Geografia. São Paulo, AGB, 57:77-79, dez. 1982 [1978].

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 14ª ed. São Paulo: Contexto, 1998 [1973].

SOARES, Iaponan. **Estreito**: vida e memória. Florianópolis: Fundação Franklin, 1990. 158p. (Memória de Florianópolis; v.1), pp. 27-41.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. O Estado, o Direito e a Questão Urbana. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Nº 9, jun. 1982, 11-86.

SOUZA, Jéssica Pinto de. **O Plano Diretor de 1952-1955 e as repercussões na estruturação urbana de Florianópolis**. Orientadora: Maria Inês Sugai. 2010. 133p. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Produção e apropriação do espaço metropolitano: a avenida Paulista em São Paulo. *In*: SANTOS, Milton e SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **A Construção do Espaço**. São Paulo: Nobel, 1986, 149p. (Coleção Espaços) (pp. 135-149).

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **A identidade da metrópole**: a verticalização em São Paulo. São Paulo: Hucitec, 1994.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. 13ª ed. São Paulo: Contexto, 2002. 80p. (Repensando a geografia).

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A produção do espaço urbano: Escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo, Contexto, 2011. (pp. 123-146)

STANEK, Łukasz. Space as Concrete Abstraction: Hegel, Marx, and Modern Urbanism in Henri Lefebvre. *In: Space, Difference, Everyday Life: Reading Henri Lefebvre*, ed. Kanishka Goonewardena, Stefan Kipfer, Christian Schmid, and Richard Milgrom, 62–79. London: Routledge, 2008.

SUGAI, Maria Inês; VILLAÇA, Flávio. **As intervenções viárias e as transformações do espaço urbano: A via de contorno norte-Ilha**. Orientador: Flávio José Magalhães Villaça. 1994. 2v. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 1994.

TEIXEIRA, José Paulo; SILVA, Jorge Esteves da. (Orgs.). **O futuro da cidade**: a discussão pública do plano diretor. Florianópolis: Instituto Cidade Futura, 1999. 160 p.

TEIXEIRA, Luiz Eduardo Fontoura. **Arquitetura e cidade**: a modernidade (possível) em Florianópolis, Santa Catarina - 1930-1960. Orientador: Carlos Alberto Ferreira Martins. 2009. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2009.

TOPALOV, Christian. (1979). **La Urbanización capitalista**: algunos elementos para su análisis. Tradução: Federico Robert. México: Edicol.

VÁRZEA, Virgílio. (1900) **Santa Catarina: a ilha**. Florianópolis: Lunardelli, 1985.

VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicação, 2005 [1920]. Série: Edições do Senado Federal; v. 27 Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1108>. Acesso em: 05 jul. 2018.

VILLAÇA, Flávio. **A delimitação territorial do processo urbano**. 1997. Texto não publicado. Disponível em: <http://www.flavioillaca.arq.br/pdf/intra497.pdf>. Acesso em: 01 out. 2013.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intraurbano no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Nobel, 2001 [1998].

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. *In: Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012 [1998], pp. 185-200.

VILLASBÔAS, Paula de Paiva. **A importância da participação pública no processo de avaliação de impacto ambiental**: estudo de caso do Porto da Barra LTDA., Florianópolis, Santa Catarina. Orientador: Luiz Fernando Jacintho Maia. 2003. xi, 192 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

WOLKMER, Antônio Carlos *et al.* (Org.). **Osni de Medeiros Régis**: artigos e discursos (1955-1970). Florianópolis: MPSC, 2014. 438p. (Memória Viva de Santa Catarina; 2). Disponível em: <https://goo.gl/UCVqSU>. Acesso em: 25 out. 2018.

### Jornais, revistas e sítios de internet

ANUNCIAÇÃO, Cristiano. Plano Diretor de Florianópolis é aprovado por maioria em 1ª votação. **G1**, Santa Catarina, 27 nov. 2013. Disponível em: <https://glo.bo/2suJvAO>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BÄCHTOLD, Felipe. Licença concedida por ex-prefeita de Florianópolis a shopping está sob suspeita. Folha de São Paulo, 05 maio 2007. Disponível em: <https://goo.gl/gqDEtg>. Acesso em: 15 out. 2018.

FNEM – Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas. Disponível em: <http://fnembrasil.org/>. Acesso em: 20 set. 2018.

FOLTRAN, Mônica. Sinduscon entra com mandado de segurança contra o Plano Diretor de Florianópolis. **A Notícia**, Notícias, 27 dez. 2013. Disponível em: <http://bit.ly/2sAjW15>. Acesso em: 15 dez. 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades@**. Florianópolis-SC. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/233VO>. Acesso em: 01-jul-2014.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. Território, Unidades Territoriais do Nível Região Metropolitana. Disponível em: <https://goo.gl/HMx6Kx>. Acesso em: 15 jul. 2018.

IPUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. **Conselho da Cidade: cartilha explicativa**. Versão 01, mar. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2MiWwXf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

JUSTIÇA restringe construção de prédios até 2 andares no Santa Mônica, em Florianópolis. **Hora de Santa Catarina**,

LIMA, Gabriel. Contorno Viário da Grande Florianópolis: o que atrasa obra alvo de ação na Justiça. **NSC Total**, Florianópolis, 05 mar. 2019. Cotidiano, Trânsito. Disponível em: <http://bit.ly/2Kp21EZ>. Acesso em: 01 mai. 2019.

MARANGONI, Gilberto, Anos 1980, década perdida ou ganha? Ipea, **Desafios do Desenvolvimento**, Ano 9, Ed. 72, 15 jun. 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2S6irTh>. Acesso em: 23 nov. 2018.

NICOLETTI, Janara. Justiça Federal suspende tramitação de Plano Diretor de Florianópolis. **G1**, Santa Catarina, 19 nov. 2013. Disponível em: <https://glo.bo/2sz4K4l>. Acesso em: 15 dez. 2018.

PMF – Prefeitura Municipal de Florianópolis. Geoprocessamento Corporativo. Disponível em: [http://geo.pmf.sc.gov.br/geo\\_fpolis/](http://geo.pmf.sc.gov.br/geo_fpolis/).

RBS TV. STJ suspende processo de revisão do Plano Diretor de Florianópolis. **G1**, Santa Catarina, 04 ago. 2017. Disponível em: <https://glo.bo/2MikOk7>. Acesso em: 15 dez. 2018.

TRF anula decisão que suspendia votação do Plano Diretor da capital. **G1**, Santa Catarina, 21 nov. 2013. Disponível em: <https://glo.bo/2MgOePv>. Acesso em: 15 dez. 2018.

UMA Penitenciária. **A República**, p 2, Florianópolis, Anno I, Nº 8, 7 out. 1926. Acervo Biblioteca Pública de Santa Catarina. Disponível em: <https://goo.gl/rLA5z8>. Acesso em 15 out. 2018.

## Leis e normas

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 311**, de 02 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 9760**, de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto Nº 30.443**, de 25 de janeiro de 1952. Declara remanescentes, de acordo com o art. 5º, letras "a" e "b", do Decreto Nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, as florestas que indica.

BRASIL. **Código Florestal**. Lei Nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. [Revogada pela Lei Nº 12.651, de 2012]

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. **Lei Complementar Federal Nº 14**, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 20**, de 1º de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios.

BRASIL. **Lei Federal Nº 6.513**, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. **Lei Nº 8.668**, de 25 de junho de 1993. Dispõe sobre a constituição e o regime tributário dos Fundos de Investimento Imobiliário e dá outras providências. Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8668.htm). Acesso em: 30 jun. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 9.514**, de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9514.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9514.htm). Acesso em: 30 jun. 2018.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. **Projeto de Lei Nº 3460/2004**. Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503>. Acesso em: 07 out. 2013. Texto Original.

BRASIL. **Estatuto da Metrópole**. Lei   13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei   10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

FLORIANÓPOLIS. **Código Municipal**. Lei   246 de 15 de novembro de 1955. Aprova o Código Municipal.

FLORIANÓPOLIS. **Lei   779**, de 16 de setembro de 1966. Suprime parte do Plano Diretor destinado   constru o de esta o ferroviária e praça fronteira.

FLORIANÓPOLIS. **Lei   1028**, de 25 de agosto de 1971. Modifica o gabarito de constru o para a quadra entre as ruas Marechal Guilherme, Arcipreste Paiva, Vidal Ramos e Trajano, parte da escadaria.

FLORIANÓPOLIS. **Lei   1096**, de 21 de julho de 1972. Altera gabarito de constru o e fixa taxa de ocupa o para os quarteirões compreendidos entre a Avenida Rubens de Arruda Ramos e paralelas imediatas, e dá outras providências.

FLORIANÓPOLIS. **Lei   1140**, de 29 de dezembro de 1972. Altera o Plano Diretor do Município.

FLORIANÓPOLIS. **Lei   1142**, de 12 de fevereiro de 1973. Altera o Plano Diretor pela inclusão do prolongamento da Beira-Mar Norte até a Universidade Federal de Santa Catarina.

FLORIANÓPOLIS. **Lei   1145**, de 02 de abril de 1973. Exclui  rea de terras do Plano Diretor.

FLORIANÓPOLIS. **Plano Diretor de 1976**. Lei   1440, de 31 de maio de 1976. Altera o plano urbano da cidade e dá outras providências. (Plano Diretor de 1976)

FLORIANÓPOLIS. **Lei   1494**, de 24 de março de 1977. Cria o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis e dá outras providências.

FLORIANÓPOLIS. **Plano Diretor da Trindade**. Lei   1851, de 30 de junho de 1982. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupa o do solo em setor urbano da área insular de Florianópolis.

FLORIANÓPOLIS. **Plano Diretor dos Balneários e do Interior da Ilha de Santa Catarina**. Lei   2193 de 03 de janeiro de 1985. Dispõe sobre o zoneamento o uso e a ocupa o do solo nos balneários da Ilha de Santa Catarina declarando-os área especial de interesse turístico e dá outras providências.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Nº 3616**, de 18 de setembro de 1991. Cria áreas de parques tecnológicos e dá outras providências.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Nº 3958**, de 29 de dezembro de 1992. Institui o Plano de Urbanização Específica do Parque Tecnológico do Campeche.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Nº 3870**, de 04 de dezembro de 1992. Altera zoneamento aprovado pela Lei Municipal Nº 2193/85.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Nº 4604**, de 11 de janeiro de 1995. Altera zoneamento aprovado pela lei Nº 2193/85, em áreas que especifica, e dá outras providências.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Nº 4814**, de 27 de dezembro de 1995. Altera zoneamento aprovado pela Lei Nº 2193/85 e dá outras providências.

FLORIANÓPOLIS. **Plano Diretor do Distrito Sede**. Lei Complementar Nº 001, de 03 de outubro de 1997. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo no Distrito Sede de Florianópolis, e dá outras providências.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Nº 49**, de 15 de dezembro de 1999. Altera zoneamento e sistema viário aprovados pela Lei Nº 2193/85 e dá outras providências.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Complementar CMF Nº 22**, de 04 de dezembro de 2000.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto Nº 4215**, de 12 de junho de 2006. Cria o Grupo Executivo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis - 2006 e indica seus componentes.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto Nº 4771**, de 26 de março de 2007. Nomeia os membros titulares e suplentes do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis - 2007.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto Nº 8056**, de 09 de abril de 2010. Constitui Comissão Especial para apresentação e revisão do Anteprojeto do Plano Diretor.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Complementar Nº 482**, de 17 de janeiro de 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. **Exercício de 2012** - Anexo 13 – Balanço Financeiro – Administração Direta, Indireta e Fundacional. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br>. Acesso em: 01-jul-2014.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto Nº 18.279**, de 12 de janeiro de 2018. Institui o Conselho da Cidade no Município de Florianópolis e dá outras providências.

FLORIANÓPOLIS. **Projeto de Lei Complementar Nº 1715**, de 26 de abril de 2018. Altera a Lei Complementar Nº 482, de 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.

SANTA CATARINA. **Decreto-Lei Nº 86**, de 31 de março de 1938. Dá execução ao Decreto-Lei federal Nº 311, de 02 de março de 1938.

SANTA CATARINA. **Decreto-Lei Estadual Nº 941**, de 31 de dezembro de 1943. Fixa a divisão administrativa e judiciária do Estado, que vigorará, sem alteração, de 1º de janeiro de 1944 a 31 de dezembro de 1948, e dá outras providências.

SANTA CATARINA. **Decreto Nº 397**, de 07 de novembro de 1950. Cria o Horto Florestal de Canasvieiras.

SANTA CATARINA. **Lei Nº 2.939**, de 09 de dezembro de 1961. Cria o Instituto de Reforma Agrária de Santa Catarina (I.R.A.S.C.), extingue a Diretoria de Terras e Colonização e dá outras providências.

SANTA CATARINA. **Decreto Nº 2.006**, de 21 de setembro de 1962.

SANTA CATARINA. **Decreto Nº 1.260**, 1º de novembro de 1975. Cria o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro.

SANTA CATARINA. **Lei Nº 6.063**, de 24 de maio de 1982. Dispõe sobre o parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989**. Diário da Assembleia Legislativa Nº 3.306 de 19 out. 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.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar Nº 162**, de 06 de janeiro de 1998. Institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí e do Norte/Nordeste Catarinense e estabelece outras providências.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar Nº 381**, de 07 de maio de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar Nº 495**, de 26 de janeiro de 2010a. Institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão, de Chapecó, do Extremo Oeste e do Contestado.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar Nº 523**, de 17 de dezembro de 2010b. Altera dispositivos da Lei Complementar Nº 495, de 2010, que institui as Regiões Metropolitanas.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar Nº 571**, de 24 de maio de 2012. Institui as Regiões Metropolitanas do Extremo Oeste e do Contestado e Altera a Lei Complementar Nº 495, de 2010, que institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão e de Chapecó.

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 (SUDERF) e estabelece outras providências.