

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIO-ECONOMICO  
CURSO DE POS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
AREA DE CONCENTRAÇÃO: ORGANIZAÇÕES E GESTÃO



GESTÃO DO ESPAÇO URBANO :  
UM ESTUDO DE CASO DAS ÁREAS CENTRAL E CONTINENTAL DA CIDADE  
DE FLORIANÓPOLIS

ELSON MANOEL PEREIRA

Florianópolis (SC), Fevereiro de 1992

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIO-ECONOMICO  
CURSO DE POS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
AREA DE CONCENTRAÇÃO: ORGANIZAÇÕES E GESTÃO

GESTÃO DO ESPAÇO URBANO:  
UM ESTUDO DE CASO DAS ÁREAS CENTRAL E CONTINENTAL DA CIDADE DE  
FLORIANÓPOLIS

ELSON MANOEL PEREIRA



0.196.874-2

UFSC-BU

Florianópolis (SC), Fevereiro de 1992

CONSULTA LOCAL



"GESTÃO DO ESPAÇO URBANO: UM ESTUDO DE CASO  
DAS ÁREAS CENTRAL E CONTINENTAL DA CIDADE DE FLORIANÓPOLIS"

Elson Manoel Pereira

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Título de Mestre em Administração (Área de Concentração: Organizações e Gestão) e aprovada em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina



Prof. Francisco Gabriel Heidemann, Ph.D.

Coordenador do Curso

Apresentada à Comissão examinadora integrada pelos professores:

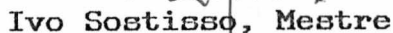


Antônio Niccoló Grillo, Doutor

Presidente



Erni José Seibel, Mestre



Ivo Sostisso, Mestre

Nada escrever jamais o que eu mesmo não produza  
E, modesto, dizer à minha altiva musa:  
"Seja do teu pomar-, teu próprio pomar-, o que tu colhas";  
"Embora fruto, flôr, ou simplesmente folhas".

Edmond Rostand  
"Cyrano de Bergerar"

Dedico este trabalho à minha  
noiva Stella Maris e  
aos meus pais Manoel e Célia.

## S U M A R I O

	Pg.
Lista dos Cartogramas.....	viii
Lista das Figuras.....	ix
Lista das Fotos.....	x
Lista dos Gráficos.....	xi
Lista das Siglas.....	xii
Resumo.....	xiii
Abstract.....	xv
I. INTRODUÇÃO.....	01
II. FUNDAMENTAÇÃO TEORICA.....	10
II.1. Considerações Gerais acerca do Estado Capitalista.....	12
II.2. A urbanização no Modo de Produção Capitalista.....	24
II.2.1. A cidade como produto da socialização das Condições Gerais de Produção.....	27
II.2.2. A cidade como produto da socialização do Espaço.....	33
II.2.3. Aspectos Específicos do Capitalismo Monopo- polista de Estado no âmbito da divisão social do trabalho.....	36
II.2.4. Os limites capitalistas da urbanização.....	40
II.3. O papel do Estado na urbanização capitalista.....	48
II.3.1. O Estado como instrumento de 'regulação' social.....	49

II.3.2. O Estado que desempenha uma intervenção contraditória sobre a socialização das forças produtivas.....	50
II.4. A especificidade das sociedades dependentes e a Crise dos Meios de Consumo Coletivo.....	52
II.5. A Gestão Urbana e os Planos de Urbanismo.....	56
III. METODOLOGIA.....	60
III.1. Especificação do Problema.....	60
III.1.1. Hipótese de Trabalho.....	60
III.1.2. Hipóteses decorrentes.....	61
III.1.3. Definição das categorias analíticas e de termos considerados importantes.....	62
III.2. Delimitação e Delineamento da Pesquisa.....	66
III.2.1. Delimitação da Área e Período da Pesquisa....	66
III.2.2. População.....	66
III.2.3. Delineamento da Pesquisa.....	68
III.2.4. A coleta de dados.....	69
III.2.5. O Tratamento dos Dados.....	70
III.2.6. Nível e Unidade de análise.....	70
IV. A GESTÃO DO ESPAÇO URBANO DAS ÁREAS CENTRAL E CONTINENTAL DE FLORIANÓPOLIS - 1976-1990.....	71
IV.1. Caracterização da Cidade de Florianópolis.....	71
IV.1.1. A História.....	72
IV.1.2. A Economia.....	77

IV.1.3. A Estrutura administrativa do espaço urbano de Florianópolis.....	81
IV.1.4. A Evolução da Legislação Urbana da Area Pesquisada.....	84
IV.2. A gestão do Espaço urbano enquanto intervenção reguladora do Estado.....	103
IV.2.1. O Plano Diretor aprovado em 1976.....	104
IV.2.2. A recuperação de áreas desvalorizadas.....	108
IV.2.3. O papel dos afastamentos dos edificios.....	110
IV.2.4. O Projeto CURA Continente I.....	112
IV.2.5. Tombamento de imóveis e intervenção reguladora.	114
IV.2.6. Os capítulos aprovados da proposta do novo Plano Diretor.....	116
IV.3. A gestão do Espaço urbano enquanto intervenção contraditória sobre a socialização das forças produtivas.....	119
IV.3.1. As mudanças de zoneamento.....	119
IV.3.2. O longo período para aprovação da legislação urbana.....	126
IV.3.3. A legalização de edificações irregulares.....	128
IV.3.4. Legislações específicas.....	131
IV.3.5. A Seletividade Estrutural.....	133
IV.3.6. Participação direta do capital na elaboração das leis.....	135
V. CONCLUSOES.....	138
VI. REFERENCIA BIBLIOGRAFICA.....	146
VII. ANEXO.....	153

## LISTA DOS CARTOGRAMAS

Cartograma 1 - Localização de Florianópolis no Brasil.....	05
Cartograma 2 - Areas Central e Continental de Florianópolis.	07
Cartograma 3 - Areas Central e Continental de Florianópolis em 1950.....	75
Cartograma 4 - Areas Central e Continental de Florianópolis em 1970.....	75
Cartograma 5 - Florianópolis e Area Conurbada em 1980.....	76
Cartograma 6 - Conjuntos de valor Histórico Arquitetônico tombados pelo decreto 270/86.....	115
Cartograma 7 - Evolução da Area do Polígono Central.....	122
Cartograma 8 - Areas que sofreram mudanças localizadas de zoneamento.....	124

## LISTA DAS FIGURAS

Figura 1 - Organização Espacial Capitalista - Um quadro Conceitual.....	57
Figura 2 - Estrutura Organizacional da Prefeitura Muni- cipal de Florianópolis.....	81
Figura 3 - Uma Organização Metropolitana para a Grande Florianópolis.....	88
Figura 4 - Situação da Área Central e Adjacências na aná- lise do ESPLAN.....	105
Figura 5 - Linhas Fundamentais do Plano Urbano da Conur- bação.....	106
Figura 6 - Parâmetros de altura, de insolação e de ven- tilação dos logradouros.....	111

## LISTA DAS FOTOS

Foto 1 - Visão geral das áreas central e continental de Florianópolis no final da década de 1970.....	154
Foto 2 - Visão geral da área central de Florianópolis no ano de 1991.....	154
Foto 3 - Edifícios geminados na avenida Hercílio Luz.....	155
Foto 4 - Rua Felipe Schmidt, antes da construção do calçadão.....	155
Foto 5 - Calçadão da rua Conselheiro Mafra.....	156
Foto 6 - Edifício construído na área central, sob a lei número 1715/80.....	156
Foto 7 - Edifício construído na área do projeto CURA Continente I.....	157
Foto 8 - Conjunto de edifícios tombados na área central...	157
Foto 9 - Edifício em construção na área central, sob a lei número 3338/89.....	158
Foto 10- Shopping Center em construção em antiga área verde.....	158
Foto 11- Ponta do Coral.....	159
Foto 12- Edifício sede de BADESC.....	159
Foto 13- Edifício sede do Fórum de Florianópolis.....	160
Foto 14- Santa Catarina Country Club.....	160
Foto 15- Shopping Center em construção.....	161
Foto 16- Terminal Rodoviário de Ônibus de Florianópolis...	161



## LISTA DOS GRAFICOS

Gráfico 1 - Alvarás expedidos pela SUSP para o Município de Florianópolis.....	80
Gráfico 2 - Número de dias do ano possíveis para a regularização de edifícios clandestinos.....	130

## LISTA DAS SIGLAS

ACIF	- Associação Comercial e Industrial de Florianópolis
BADESC	- Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
BNH	- Banco Nacional da Habitação
CEAU	- Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo
CME	- Capitalismo Monopolista de Estado
CREA	- Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
CURA	- Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada
ESPLAN	- Escritório Catarinense de Planejamento Integrado
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPUF	- Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
PDAMF	- Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis
PMF	- Prefeitura Municipal de Florianópolis
SEPHAN	- Serviço do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural
SERFHAU	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SINDUSCON	- Sindicato das Empresas de Construção Civil de Florianópolis
SUSP	- Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos
UFSC	- Universidade Federal de Santa Catarina

## RESUMO

Pesquisa sobre a gestão do espaço urbano das áreas central e continental de Florianópolis, no período de 1976 a 1990. Procurou-se mostrar como o Estado, através do poder público municipal, ao organizar jurídica e administrativamente o espaço urbano, garante a continuidade do processo de acumulação do capital privado. Para essa análise, tomou-se a cidade capitalista como o resultado de uma dupla socialização: das condições gerais de produção e do espaço. Essa socialização, no entanto, encontra limites e o Estado desempenha um papel fundamental nesse processo, atuando como um instrumento de regulação social frente aos limites da urbanização capitalista; mas, por outro lado, o Estado também age como um interventor em favor do capital privado, contradizendo o processo de socialização das forças produtivas e seu próprio papel regulador. É analisado, secundariamente, a especificidade da urbanização de sociedades dependentes e a influência do período recessivo da economia mundial sobre o papel do Estado na gestão do espaço urbano.

A investigação caracteriza-se por um estudo de caso não experimental, com uma abordagem qualitativa. Os dados foram obtidos principalmente de fontes secundárias (leis, artigos de periódicos, etc.); os dados de fontes primárias foram obtidos através de entrevistas semi-estruturadas e questionários abertos.

Os resultados obtidos, demonstram que o poder público municipal ao gerir o espaço urbano das áreas central e continental de Florianópolis, através de leis e operações de urbanismo, atuou de forma reguladora frente aos limites da urbanização capitalista, propiciando a continuidade da acumulação privada (a longo prazo), embora hierar-

quizesse as diversas solicitações da sociedade, privilegiando aquelas diretamente necessárias ao capital privado. Mas interviu também de forma contraditória à socialização das forças produtivas, demonstrando a força dos agentes de urbanização ligados ao capital privado de Florianópolis. O fato da cidade pesquisada pertencer a uma sociedade capitalista dependente e de possuir um crescimento urbano do tipo "cumulativo" e do período recessivo da economia mundial, fizeram com que as características próprias da gestão do espaço urbano, fossem sensivelmente afetadas na área e período da pesquisa.

## ABSTRACT

This paper presupposes the study of the way urban space of central and continental Florianópolis between 1976 and 1990 was gestioned.

The research tried to show how the State - using municipal power- when organizing judicial as well as administratively urban space, guaranteed not only continuity but also the process of accumulation of private capital. To this analysis an example of a capitalistic town was used as the result of double socialization faces a limitation and it is where the State comes in to play a major role in the process. It acts as an instrument of social regulator to place some limit on capitalistic urbanization; but on the other hand it also acts as interventor playing a contradictory part on the socialization of productive forces.

This paper is also analysed, the specificity of urbanization on dependent societies as well as the implication of a recessive period of world's economy over the State's role on urban space gestion,

The investigation was characterized by a non-experimental study of case. It was used a qualitative approach. The data were collected mainly from secondary sources - laws, journal articles, whereas the primary sources were from semi-structured interviews, as well as, open questionnaires.

The found results demonstrated the municipal public power when gestioning urban space in central or continental Florianópolis using the laws or urbanistic operations has always acted as a regulator force limiting capitalistic urbanization which in a way has helped to keep the continuity of private accumulation (on a long term) though

there has always been a hierarchization of various societal demands. This process also helped to keep privileges specially the ones directly necessary to private capital. The State has also acted contradictorily to socialization of productive forces showing how strong urbanization agents linked to private capital of Florianópolis could be.

The fact that the chosen town to be analysed belonged to a dependent capitalistic society and going through a "so called cumulative process" on a recessive period of the world's economy all this has made the characteristics of the State gestioning over the urban space to be strongly affected.

## I . INTRODUÇÃO

Uma pessoa ao chegar em determinada cidade, seja ela Paris ou uma pequena cidade do interior do Brasil, vai observar que existe um certo grau de organização de seu espaço urbano. Essa organização pode variar desde um prévio planejamento como em Brasília ou Belo Horizonte a espaços surgidos quase que sem nenhuma programação.

Esta dissertação, a partir de determinada visão de cidade, quer identificar o caráter da gestão do espaço urbano pelo poder público municipal; quer mostrar que existe um aspecto estrutural que torna comuns as características das intervenções do Estado no espaço urbano das mais diferentes cidades do mundo, não obstante seus aspectos conjunturais; quer mostrar que as diversas ações do poder público municipal, seguem, uma linha coerente com os aspectos macro-estruturais da sociedade.

Diversas disciplinas têm tomado o espaço urbano como objeto de análise: a Geografia, a Sociologia, o Urbanismo, etc.. Este trabalho toma como objeto de estudo não o espaço urbano em si, mas a sua gestão. A análise dessa gestão, no entanto, passa necessariamente pelo entendimento do papel da cidade no sistema social no qual ela está inserida.

A cidade, segundo Oliven (1984), tem sido abordada de diferentes maneiras pelos diversos autores que a estudam; ora como variável independente, ora como variável dependente, ou ainda como variável contextual. Para Lamparelli (1978) tomar a cidade como variável independente é um engano fundamental, pois tratar o urbano sem ultrapassar as suas manifestações e articulações especiais e materiais e sem colocá-lo intimamente ligado a cada tipo e a cada período social, elimi-

na a fonte da sua explicação.

Para Rezende (1982, p.19):

"O espaço urbano tem sido, ao longo do tempo destinado a cumprir funções específicas que variam segundo as necessidades das organizações sociais em cada época. Dentro dessa perspectiva, a cidade é a resultante inacabada, e em transformação, de intervenções reguladas por diferentes sistemas de valores sociais e econômicos. Cada sistema determinado, que caracteriza um modo de produção definido é responsável pelo ordenamento, apropriação, ou seja, produção do espaço urbano de sua época".

Essa produção embora apresente uma aparente desordem, acontece dentro de uma ordem coerente com o modo de produção dominante.

Lojkin (1981) considera a urbanização capitalista como a forma mais desenvolvida da divisão social do trabalho, e um dos determinantes fundamentais do Estado e não apenas um dos campos de aplicação da política estatal. Para esse autor, a cidade capitalista é o resultado de uma dupla socialização: a das condições gerais de produção e a do espaço(1) ; o desenvolvimento da aglomeração urbana é determinado pela tendência constante do capitalismo a diminuir o tempo de produção e o tempo de circulação do capital.

Mas ao mesmo tempo em que as relações de produção capitalistas provocam, com a indústria moderna, uma tendência crescente à aglomeração urbana, elas também imprimem um triplice limite a qual-

---

(1) A expressão "socialização do espaço", utilizado nesta introdução e no decorrer da pesquisa, refere-se à concentração da população, dos instrumentos de produção, do capital e dos meios de consumo num determinado espaço.



quer organização racional, socializada, do planejamento urbano (Lojkine, 1981): - um limite ligado ao financiamento dos equipamentos urbanos;

- um limite ligado à concorrência anárquica entre os diferentes agentes que ocupam ou transformam o espaço urbano, e

- um limite proveniente da própria propriedade privada do solo.

É preciso então, uma instância social que esteja fora da concorrência, que reprima as 'invasões' sempre possíveis das classes não dominantes ou de capitalistas individuais, que compense ou modere os bloqueios do processo de reprodução e que forneça certas condições materiais prévias da produção das quais o capital não se assegura suficientemente (Hirsch, 1977). Essa instância social é o Estado.

Carnoy (1986) assinala que o Estado cresceu em importância em todas as sociedades, das mais industrializadas às exportadoras de bens primários do terceiro mundo, e em todos os aspectos da sociedade (político, econômico, ideológico, força legal, etc.). Por que isso ocorre e como se configura o papel do Estado têm se tornado uma preocupação crucial para os cientistas sociais de nossos dias.

Para Santos (1990), na produção do espaço urbano nas relações de produção capitalistas, o Estado desempenha papel fundamental:

"Exige-se a existência de um poder público organizado através de leis urbanísticas de construção, arrendamentos, etc.; da organização e representação política a nível territorial; do financiamento ou 'promoção' de equipamentos urbanos e infra-estrutura e de planejamento geral e local" (p.8).

O Estado, segundo Lojkine (1981), desempenha um papel fundamental na urbanização capitalista, atuando: 1.) Como um instrumento de 'regulação' social frente aos limites capitalistas da urbanização;

2.) Como um interventor contraditório sobre a socialização das forças produtivas.

Essa percepção da urbanização capitalista, permite fazer um inventário crítico das diversas ações do Estado ao longo do tempo, no espaço urbano das diferentes cidades inseridas num contexto de Capitalismo Monopolista de Estado: caráter assumido pelo capitalismo avançado, através de uma monopolização crescente do capital e uma também crescente integração do Estado ao processo de reprodução econômica (Hirsch,1977),

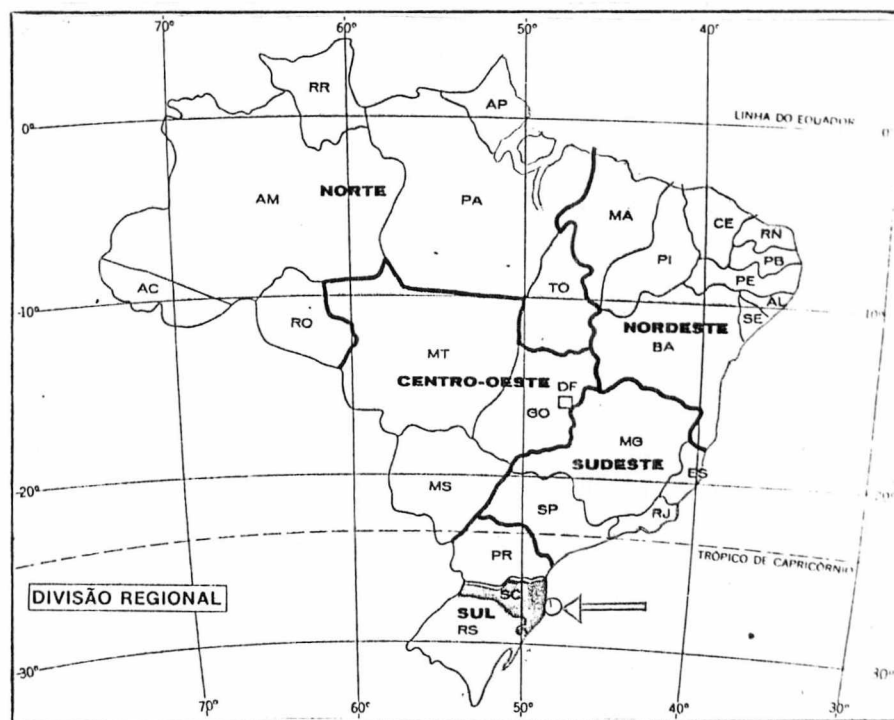
As cidades de sociedades dependentes, como as da América Latina, aplica-se tal análise pois estão dentro do modo de produção capitalista, no mesmo estágio que as sociedades desenvolvidas, embora apresentem características que as especifiquem (Castells,1983; Jaramillo,1984).

Para um estudo de caso da gestão do espaço urbano pelo poder público (Estado), escolheu-se uma área específica do município de Florianópolis.

Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina (região sul do Brasil), apresenta 83% de sua população residente em sua área urbana, sendo que, segundo Ribeiro(1989), a cidade apresenta características físicas que torna grande parte de seus espaços impróprios ao uso de urbanização: apenas 18,45% de sua área total permitem uma alta densidade populacional.

O município, que ocupa 100% da ilha de Santa Catarina e uma pequena parte continental, começou a sofrer transformações significativas apenas a partir dos anos de 1961 e 1962; até então "a área urbana da cidade não foi sensivelmente acrescida. A trama básica, ou estrutura viária, permaneceu imutável" (Pereira,1974,p.77).

### Cartograma 1 - Localização de Florianópolis no Brasil



Fonte: SANTA CATARINA- Atlas Escolar  
de Santa Catarina, 1991

Mas foi apenas a partir de meados de 1968, após o advento do Banco Nacional de Habitação (BNH) que o chamado 'boom' imobiliário começou em Florianópolis: "nos oito anos que se seguiram, seis imobiliárias que vieram do médio ao grande porte e uma dúzia e meia de outras menores, construíram na ilha de Santa Catarina e em seus arredores continentais, mais do que se havia construído em todos os outros anos de sua história anterior" (A AGONIA, 12/08/77, p.16).

Este aumento de ocupação do espaço urbano de Florianópolis se deu principalmente no chamado Distrito Sede : este é o distrito

mais densamente urbanizado do município, sendo formado por toda a sua parte continental e pela área centro-ocidental da ilha.

Na parte insular do distrito sede o relevo se constitui na principal limitação à ocupação urbana da área; os morros da Cruz (ou Antão), do Saco dos Limões e da Queimada dividem o centro do distrito dos bairros periféricos.

Isto fez com que a área central apresentasse uma densidade de ocupação diferente das outras áreas do distrito, sofrendo com isso, em maior grau, os efeitos da especulação imobiliária; já em 1969 os técnicos que elaboravam o plano diretor para Florianópolis diagnosticavam como "uma esclerose generalizada" a situação da área central da cidade (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?]).

A legislação urbana que rege atualmente as áreas Central e Continental de Florianópolis (vide cartograma 2) foi elaborada em 1969 e aprovada em 1976 pela lei n. 1440. Segundo o Instituto de Planejamento de Florianópolis, a lei 1440/76 está defasada e deve ser atualizada por diversos motivos:

- o desenvolvimento dos últimos anos, que produziu uma grande expansão urbana em Florianópolis, forçando a localização de áreas distintas daquelas a elas destinadas;
- o conflito entre a realidade e legislação, que transformou as leis atuais num amontoado de normas casuísticas a exigir consolidação e revisão;
- a criação de leis federais, que geraram mudanças de zoneamento (...);
- a necessidade de assegurar os objetivos que foram definidos pelas diferentes pesquisas e trabalhos de planejamento ocorridos nos últimos anos;
- a necessidade de adaptação da legislação às demandas atuais" (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, [1981?], p.01).

27° 35'

27° 35'

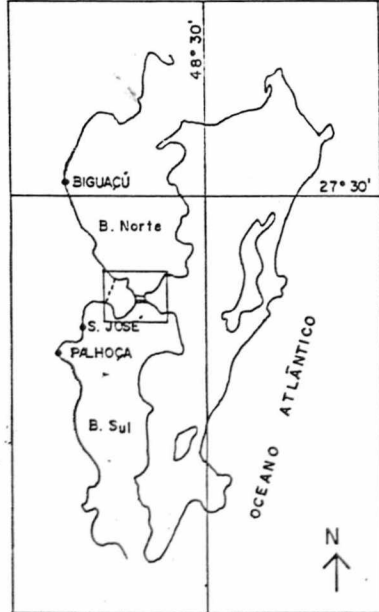
ÁREA CONTINENTAL

BAÍA NORTE

ÁREA CENTRAL

BAÍA SUL

ILHA DE SANTA CATARINA



Legenda

- limite municipal
- limite da área central

ESCALA 1:25.000



CARTOGRAMA 02 - ÁREAS CENTRAL E CONTINENTAL DE FLORIANÓPOLIS

FONTE : IPUF. PLANTA DE LOGRADOURO (DISTRITO SEDE) 1989-90

48° 33'

Quando da aprovação do plano diretor em 1976, concomitantemente foi aprovada a criação de uma comissão reponsável por sua atualização; em 1977 foi criado o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) com o objetivo de orientar o planejamento urbano da cidade; em 1982 esse instituto já contava com uma proposta de revisão do plano diretor do Distrito Sede, mas por decisão da administração municipal à época, foram excluídas a área continental e a área central do distrito, sendo aprovada somente aparte referente à periferia insular ao miolo central, ficando esse plano conhecido como plano da Trindade (Florianópolis,1982). Em março de 1988 o IPUF apresentou nova proposta de plano diretor para todo o Distrito Sede; esta foi encaminhada A Câmara de Vereadores para aprovação, mas no início de 1989 foi retirada pelo prefeito Esperidião Amim para novas alterações. Em junho de 1989 a revisão da proposta ficou pronta e foi novamente apresentada ao poder legislativo municipal, mas, até o início desta pesquisa, permanecia em tramitação na Câmara de Veradores, tendo sido aprovados os capítulos relativos a afastamentos de edificações, construção de edifícios -garagens e garagens subterrâneas, normas específicas de garagens e estacionamentos por categoria de atividade, transferência do direito de construir e taxaço do solo criado (Florianópolis,1989f).

Nesse período, entre a aprovação da lei 1440 em 1976 e dezembro de 1990, a legislação urbana de Florianópolis, especificamente de suas áreas central e continental, sofreu uma série de modificações, acréscimos e supressões.

Foi diante deste quadro que surgiu o tema desta dissertação : Uma análise da gestão do espaço urbano das áreas Central e Continental do município de Florianópolis, no período compreendido entre a aprovação do Plano Diretor aprovado pela lei 1440, em 1976 e o início

desta pesquisa (dezembro de 1990).

Para a investigação deste tema, procurou-se responder o seguinte problema de pesquisa:

Como o Estado, através do poder público municipal, ao organizar jurídica e administrativamente o espaço urbano, garante a continuidade do processo de acumulação do capital privado ?

O objetivo foi o de mostrar o Estado desempenhando um papel estrutural dentro do modo produção e na urbanização capitalistas; a partir de um inventário das leis/operações de urbanismo da área da pesquisa, no período 1976-1990, a pesquisa procurou identificar as intervenções do poder público a fim de permitir a viabilização do capital.

Secundariamente, objetivou-se:

- identificar analiticamente a evolução da legislação urbana do plano aprovado em 1976;
- avaliar quais os efeitos que a restrição jurídica ao uso do solo teve sobre o capital privado;
- identificar os agentes de urbanização presentes nos processos de elaboração, aprovação e gestão da legislação urbana;
- identificar e avaliar o resultado em termos de organização espacial, da intervenção legisladora do Estado.

## II . FUNDAMENTAÇÃO TEORICA

Para se compreender o papel do Estado na urbanização capitalista, dois autores foram privilegiados no desenvolvimento teórico desta pesquisa.

O primeiro deles, Joachim Hirsch, através da abordagem derivacionista alemã do Estado, afirma que o " desenvolvimento da forma do Estado e as limitações estruturais e possibilidades de sua ação somente podem ser examinadas através de uma análise da relação entre o Estado e as contradições da acumulação do capital" (Carnoy,1986, p.180). Para Hirsch (1977), as ações do Estado estão diretamente ligadas à lei da queda tendencial da taxa de lucro; essa determina quando o Estado intervém.

O segundo autor, Jean Lojkine, materializa a ação do Estado capitalista em sua urbanização . Ele explica como o poder público intervém de modo a atenuar, modificar, a lei da queda tendencial da taxa de lucro; como o Estado atua como regulador frente aos limites, bloqueios que a urbanização capitalista traz em seu desenvolvimento , ao mesmo tempo em ele que condiciona suas ações unicamente à valorização do capital.

O item II.4 deste capítulo salienta que embora na condição de sociedades dependentes, os países latino americanos possuem características estruturais que possibilitam a utilização dos conceitos tratados nos itens anteriores pois são sociedades capitalistas e estão integradas no sistema de produção capitalista em sua fase monopolista em escala mundial, que passa por uma fase recessiva.



O capítulo é finalizado com uma análise do papel e das características dos planos e das operações de urbanismo na gestão do espaço urbano.

## II.1. Considerações Gerais Acerca Do Estado Capitalista

Para se compreender de maneira mais completa a lógica da intervenção do Estado no espaço urbano, entendemos como fundamental partir de sua abstração, isto é de sua conceituacão. Não é feito aqui um confronto dos vários paradigmas que fazem uma análise do Estado; em relação a tal confronto, é oportuno e suficiente a transcrição de três proposições formuladas de modo negativo, como críticas à algumas teorias:

"Proposição 1: O Estado não se define por uma relação de exterioridade com a estrutura social; 'sociedade civil' e 'Estado da sociedade civil' são noções pré-científicas que se apoiam num duplo postulado:

- a redução das relações sociais a uma adição de átomos livres (as vontades individuais);
- a metamorfose do Estado em 'agente da vontade geral' acima das vontades particulares.

Concordamos integralmente com a crítica que Poulantzas faz a essas noções.

Proposição 2: A superestrutura estatal não é nem produto da superposição de uma sistema sobre outro ou ao lado do outro (teoria das 'instâncias') e nem uma organização autônoma ligada a um meio exterior (funcionalismo da sociologia das organizações).

|| Proposição 3: A política estatal não é constituída por uma série de 'decisões' ou de 'estratégias' de atores autônomos" (Lojkine, 1981, p.84).

As considerações aqui feitas acerca do Estado capitalista, referem-se à fase monopolista de Estado; referem-se a mudança "qualitativa do caráter do Estado no capitalismo avançado, mudança que se deve à monopolização crescente do capital e à integração crescente do aparelho de Estado ao processo de reprodução econômica" (Hirsch, 1977, p.85).

Para se compreender o Estado Capitalista não basta somente criticá-lo ideologicamente: "se queremos conhecer a importância de que o Estado se reveste no desenvolvimento das lutas de classe concretas, precisamos de uma teoria que apreenda o modo de funcionamento social pelo qual a dominação da burguesia se reproduz" (Hirsch,1977,p.85-86).

Como ponto de partida, tomar-se-á a definição de Estado como "o complexo global de atividade prática e teórica pelo qual a classe dominante não apenas justifica e mantém sua dominação, mas consegue preservar o consenso ativo daqueles que são governados" (Gramsci apud Hirsch,1977,p.85).

Definido o Estado como "ditadura mais hegemonia" (Gramsci, apud Hirsch,1977), é necessário colocar a forma como ele faz isso no sistema capitalista. Para isso Hirsch (1977,p.87) parte do pressuposto que "toda sociedade de classe se caracteriza por uma relação de violência que garante a exploração econômica de uma classe pela outra". Na sociedade capitalista esta relação de violência se dá na posse dos meios de produção pelos capitalistas, o que obriga àqueles que não os possuem a apenas vender sua força de trabalho, pois nessa formação social "é preciso que a exploração e a reprodução das classes não se efetuem (e não possam se efetuar) diretamente pela força física da violência, mas através da própria reprodução das relações de produção, regida pela lei do valor" (Hirsch,1977,p.88). Também o capitalismo se caracteriza pelo fato de que a violência coercitiva da burguesia tem necessariamente uma institucionalização separada dos burgueses individuais: "esta separação de coerção física com relação ao proletariado e à burguesia é o elemento fundamental da forma de dominação de classe burguesa" (Hirsch,1977,p.88).

A separação do aparelho de dominação política -o Estado- com relação às classes sociais tem consequências importantes sobre a maneira pela qual a dominação de classe burguesa se reproduz e se mantém: "a reprodução das classes sociais no processo de valorização do capital e a reprodução da dominação política não são idênticas" (Hirsch, 1977, p.89).

A forma constitucional concreta e o modo de ação do Estado são determinados pela estrutura das relações de classe e pelas forças estabelecidas nas lutas de classe :

"a dominação burguesa não pode se limitar à repressão (violenta) das classes exploradas; ela supõe, ao contrário, que sejam, garantidas a coesão da sociedade de classe e sua reprodução enquanto tal. Também as atividades do Estado devem-se concretizar enquanto unidade (contraditória) de uma repressão de classe e de medidas que garantem a reprodução das classes. Ora, o modo de produção capitalista se caracteriza essencialmente pelo fato de que as relações de classe nele se reproduzem por meio do próprio processo de valorização do capital e sem intervenções 'externas' diretas. Esta reprodução das relações de classes se efetua, entretanto, de modo especificamente 'deficitário' por meio de crises. É preciso também uma instância social, colocada fora da concorrência, que reprima 'invasões' sempre possíveis por parte da classe operária ou de capitalistas individuais, que compense ou modere os bloqueios, próprios a uma crise, do processo de reprodução e que forneça certas condições materiais prévias da produção, das quais o capital não se assegura suficientemente (Infra-estrutura econômica, mão de obra qualificada, etc.) (Hirsch, 1977, p.90).

Para acontecer a dominação burguesa no interior do modo capitalista de produção além da violência física (coação direta) soma-se a dominação ideológica; a maneira pela qual esta se realiza baseia-se nas determinações das formas econômicas da sociedade burguesa, de onde nascem as ideologias de liberdade, igualdade, reciprocidade, individualismo dos proprietários, neutralidade de classe do Estado (ponto central da integração ideológica), pluralismo, constitucionalidade,

etc. (Hirsch, 1977).

Mas a 'coesão' da sociedade não é garantida apenas pela repressão física e pelo consenso ideológico: é preciso também garantir o processo de reprodução econômica (inclusive reprodução material da classe operária). Na sociedade capitalista o movimento do capital produz por ele mesmo suas próprias condições de reprodução material; no entanto isso não se dá de forma completa: existem contradições internas, crises, ausência de condições materiais de produção, etc., que caracterizam a forma anárquica da socialização e do desenvolvimento da sociedade capitalista:

"A repressão de classe não pode então, sozinha, garantir a 'coesão' da sociedade de classe; esta pressupõe medidas para assegurar um desenrolar relativamente fluido do processo de reprodução econômica. A intervenção 'econômica' do Estado - da criação de 'condições materiais gerais da produção' à garantia da reprodução da força de trabalho etc. é - , conseqüentemente, parte integrante da consolidação da dominação burguesa. A dominação significa sempre, ao mesmo tempo, repressão de classe e garantia do processo de reprodução material" (Hirsch, 1977, p.93).

Isto é de importância fundamental para o entendimento do papel do Estado na urbanização no modo de produção capitalista.

A burguesia, no entanto, não se constitui uma classe politicamente homogênea: há capitais individuais de desenvolvimento desigual que concorrem entre si; o que não impede, entretanto, que haja interesses de classes em comum. Além disso, há a coexistência de diferentes modos de produção, o que determina muitas classes dominantes. " E por isso que as frações da(s) classe(s) dominante(s) constituem um 'bloco no poder' (...) cuja coesão e capacidade de ação política devem ser organizadas por uma instância formalmente separada das frações

da(s) classe(s) dominante(s), a saber, pelo Estado" (Hirsch, 1977, p.94). Sob essas premissas, pode-se dizer que hoje a fração hegemônica no seio do 'bloco no poder' é a fração monopolista da burguesia. O Estado atenderá então, os interesses do capital monopolista, sem deixar, no entanto, de levar em consideração o capital social total (graças à autonomia relativa do Estado). Neste sentido é que se pode tomar o Estado como 'partido' do bloco no poder ( Poulantzas apud Hirsch, 1977). É este tipo de entendimento que leva Poulantzas(1977) a ver as intervenções do Estado determinadas de modo essencialmente político, quer dizer, pelas condições de coesão do bloco no poder e pela integração ideológica e repressiva da classe operária, e não como simples necessidades técnicas.

Dessa forma, " o Estado não é um organismo homogêneo, mas (...) se compõe de uma multidão de aparelhos que têm uma relação complexa entre si" ( Hirsch, 1977,p. 95 ).

Do exposto até aqui, já é possível fazer uma série de inferências sobre o Estado capitalista, mas para uma análise da formação institucional concreta do aparelho de Estado e de seu modo de funcionamento concreto para garantir a dominação burguesa, é preciso levar em consideração o movimento real das classes e o desenvolvimento das lutas de classe; é preciso compreender o desenvolvimento histórico do capitalismo "enquanto movimento das lutas de classe, onde os resultados delas criam, sob o efeito da lei do valor, novas condições para a luta de classe, condições que se impõem 'por trás' das classes e que são neste sentido, objetivas" (Hirsch,1977,p.96).

A luta de classes não se dá a partir do processo de acumulação do capital, mas ela é a própria acumulação do capital enquanto reprodução ampliada das relações de exploração através da exploração. As

leis que se impõem no processo de acumulação capitalista (necessidade de acumulação, concentração e centralização do capital, crescimento da taxa de mais valia, modificações tecnológicas permanentes do processo de trabalho, acompanhadas pela tendência a substituir o trabalho vivo pela mecanização, composição orgânica do capital crescente e queda da taxa de lucro) "não são senão o resultado da luta constante a que se entregam o trabalho assalariado e o capital no processo de produção, e cujos efeitos fornecem, por sua vez, condições novas para o desenvolvimento ulterior das lutas"(Hirsch,1977,p.97).

É neste contexto que Hirsch (1977) coloca a 'lei da queda tendencial da taxa de lucro' como lei central da acumulação capitalista, o ponto de partida fundamental para uma teoria do movimento de classes e, portanto dos processos políticos no seio do aparelho de dominação burguês.

A partir do entendimento da lei da queda tendencial da taxa de lucro(2) é possível melhor entender o movimento de classes na sociedade capitalista:

"A constante mobilização, necessária à burguesia, das classes, das 'tendências que opõem' à queda da taxa de lucro significa, na verdade sempre uma modificação de um conjunto complexo de condições de exploração econômica-técnicas e políticas, e mostra que o processo de

---

(2) A queda tendencial da taxa de lucro se manifesta de diversos modos na questão urbana e o poder público atua, por sua vez, de modo a atenuar esta tendência; pode-se enumerar alguns exemplos de intervenções estatais contra a queda tendencial da taxa de lucro: a desapropriação de imóveis para alargamentos de ruas de modo a melhorar a circulação de veículos e conseqüentemente, de aumentar a possibilidade de ocupação dessas áreas; a recuperação de áreas degradadas afim de possibilitar investimentos privados; a criação de novas áreas de urbanização através da implantação de infra-estrutura urbana; a limitação do direito de construir de modo a não degradar imóveis e/ou áreas.



acumulação do capital enquanto processo de lutas de classe é sempre político, mediatizado pelo modo de funcionamento do aparelho de dominação burguês. O Estado (...) é o meio fundamental para a reorganização permanente das condições de exploração" (Hirsch,1977, p.98).

A importância da lei da queda tendencial da taxa de lucro reside no fato "de que ela permite compreender o movimento da taxa de lucro como dependente dos resultados das lutas de classe passadas e de seu curso ulterior, e portanto definir as condições nas quais as classes e frações de classe em seus conflitos confrontam-se 'objetivamente'" (Hirsch,1977,p.98).

Na análise do Estado capitalista é necessário ainda entender o processo de como o interesse da classe burguesa, na manutenção de sua dominação, pode se traduzir e se realizar na forma de medidas concretas pelas instituições estatais.

Viu-se que, na sociedade capitalista existem interesses individuais em concorrência e não basta 'somar' esses interesses para chegar aos interesses de classe a longo prazo. Também para garantir o consenso ideológico, é necessário atender a certos interesses das classes dominadas: esses "não podem ser pura e simplesmente sufocados e negados; trata-se, ao contrário, de integrá-los e 'transformá-los' de modo específico" (Hirsch,1977,p.99).

Desta maneira, o Estado se vê confrontado com interesses; é preciso explicar como ele sintetiza, filtra, canaliza, suprime e desvia essas exigências, de tal modo que no final, o interesse de classe (a longo prazo) da burguesia se torne efetivo (Hirsch,1977).

Para tal explicação, Hirsch (1977) recorre ao conceito de 'seletividade estrutural' de classe própria aos processos políticos de elaboração das decisões no seio do Estado burguês:



"Pode-se com efeito demonstrar que o Estado burguês em função de sua forma específica e dos modos de funcionamento burocrático internos que daí decorrem, se apresenta concretamente como um sistema profundamente escalonado, de filtros, de barreiras e de instâncias de transformação e de tratamentos das exigências políticas e de articulação de necessidades: sistema este que, em seu modo de funcionamento, tem estruturalmente uma dupla orientação, a saber, por um lado, premonir-se contra as exigências 'disfuncionais' do ponto de vista da manutenção da dominação da classe burguesa e por outro, formular e impor um interesse geral de classe burguês (a longo prazo)" (Hirsch, 1977,p.100).

Os elementos de funcionamento desta seletividade são os seguintes: 1) o Estado não intervém diretamente no setor central da produção; as atividades dele limitam-se essencialmente ao setor de reprodução e a 'esfera de distribuição'. "Isto implica que a intervenção do Estado se constitui fundamentalmente como reação a condições fixadas pelo processo de valorização do capital" (Hirsch,1977,p.101);

2) os recursos à disposição são estruturalmente limitados. O Estado capitalista se apropria de rendas através do imposto que depende da flutuação das taxas de lucro, e está ligado a modificações dificilmente controláveis por ele, o que impossibilita uma planificação das margens de recursos;

3) "a seletividade específica do sistema político se deve igualmente à repressão física e à integração ideológica organizadas permanentemente pelo aparelho de Estado" (Hirsch,1977,p.101). Isso ele faz através de seus aparelhos ideológicos e de integração das massas tanto para desarticulá-las como para desviar sua articulação para terrenos que não coloquem em risco a dominação burguesa. Esta função é completada com uma repressão física 'contra grupos ideologicamente não integráveis' no seio dos aparelhos (censura, interdições profissionais, etc.);

4) "enfim, o processo de tomada de decisão burocrático no nível governamental está estruturado de tal modo que as exigências que conseguem penetrar nele podem ser tratados como (e reduzidas a) uma dimensão 'funcional' (Hirsch,1977,p.102). Dentro de sua estrutura burocrática o Estado 'seleciona' as diversas demandas. O Estado é capaz de atrasar as exigências da classe dominada, de adiá-las, de decompô-las em multidão de setores de competência administrativa, de mobilizar interesses opostos, de remetê-las aos recursos insuficientes, etc..

Esta estrutura de seletividade(3) cria as condições organizacionais e institucionais prévias para a realização do interesse de classe burguês; mas este processo , por sua vez, deve ser ele mesmo dirigido. Devido a separação do aparelho de Estado, manifestada pela

---

(3) A utilização do conceito de Seletividade Estrutural no nível do plano desta pesquisa, apresenta limitações. Ao desenvolver tal conceito, Offe (1984) pressupõe uma totalidade social complexa, com uma sociedade civil desenvolvida, onde os diferentes setores estão representados por instituições que encaminham seus interesses e pressionam o aparelho estatal; estes diferentes interesses (principalmente de classes subalternas) desencadeiam um processo de seletividade não aleatório (portanto sistêmico) por parte do Estado, através de mecanismos de seleção que podem ser identificados analiticamente no sistema político em pelo menos 4 níveis: estrutural, ideológico, processual e repressivo. Neste sentido, a seletividade estrutural pode ser tomada enquanto uma prática político-administrativa do Estado típica de sociedades desenvolvidas a fim de garantir o interesse geral de classe capitalista. Em sociedades menos desenvolvidas (do ponto de vista de sua complexidade estrutural) eles podem ser garantidos pelo Estado através de um processo de simples exclusão de outros interesses. A prática do poder público municipal de Florianópolis na gestão de seu espaço urbano, apresenta características que a aproxima mais deste segundo caso; esta prática político-administrativa não se trata de uma mera opção, mas tem uma origem histórica e estrutural e só a partir desta referência que se deve compreender, analisar e propôr uma nova prática , onde o processo de seletividade poderá adquirir características mais estruturais do que excludentes.

não identidade formal entre disposição dos meios de produção e participação no governo, aparece um grupo de profissionais do Estado como categoria social de tipo particular - 'o grupo reinante' (Hirsch, 1977), formado pelos funcionários estatais que não necessariamente são da classe dominante.

Mas por que esse grupo 'dirigente' do estado burguês não orienta as estruturas de seletividade de 'modo disfuncional' com relação a uma estabilização da dominação burguesa? Hirsch (1977) explica isto recorrendo ao conceito de 'interesse de estabilidade do grupo reinante':

"Pode-se partir do fato de que o interesse primeiro e imediato dos agentes do Estado consiste em conservar o aparelho de Estado. (...) Isto só é possível se conseguem preservar as relações de classe em um 'equilíbrio de compromisso' complexo. Isto significa antes de mais nada assegurar-se da 'lealdade das classes oprimidas (sua integração ideológica), coisa particularmente precária mas não menos necessária nas condições democráticas burguesas, e estabelecer um 'equilíbrio de compromisso' no seio mesmo do bloco no poder" (Hirsch, 1977, p. 104).

Este processo de estabilidade do grupo dominante, no entanto, acontece num contexto contraditório: - primeiro por que este grupo é obrigado a garantir o desenvolvimento relativamente 'sem crise' do processo de reprodução capitalista; processo que no entanto, não preserva as condições materiais necessárias à integração ideológica em função de 'crises' próprias a suas leis imanentes, não controláveis pelo Estado;

- segundo, porque este grupo precisa regular o processo de reprodução econômica garantindo politicamente, o 'equilíbrio de compromisso' no seio do bloco no poder, o que, por sua vez, pode entrar em contradição com as condições de um

crescimento econômico ótimo.

Assim, uma crise política aberta acontece em função destas contradições estruturais do aparelho de dominação burguês: "a integração ideológica das massas corre o risco de fracassar e/ou não é mais possível estabelecer o 'equilíbrio de compromisso' do bloco no poder, quer dizer as lutas de fração pela hegemonia explodem abertamente" (Hirsch, 1977, p. 107).

Com a crise política é preciso reestruturar de modo significativo a estrutura institucional e a composição do pessoal político existente, de modo a criar as condições necessárias a um novo 'equilíbrio de compromisso'.

Por fim, é necessário ainda dizer que apesar da evolução da taxa de lucro ser determinante importante do processo de crise política, não existe uma relação de interdependência causal clara entre o movimento cíclico do processo de reprodução econômica e o desenvolvimento das lutas de classe; a conjuntura da 'lutas de classe' depende diretamente da combatividade, da autonomia e das capacidades de aliança que a classe operária demonstra (Hirsch, 1977).

Portanto a abordagem de Hirsch (1977) acerca do Estado capitalista traz elementos importantes para este trabalho; preliminarmente pode-se destacar alguns deles que irão contribuir na análise da gestão (pelo Estado) do espaço urbano: a primeira questão salienta que não é suficiente para a coesão da sociedade, apenas a repressão física e o consenso ideológico, mas também que o Estado garanta o processo de reprodução econômica (da criação de condições materiais gerais de produção à garantia da reprodução da força de trabalho, etc.). A segunda questão importante é a ação do Estado enquanto meio fundamental para a reorganização permanente das condições de exploração de modo a se

opôr à queda tendencial da taxa de lucro. Também é importante a compreensão de como se dá a seleção das diversas solicitações que chegam ao poder público, conforme a procedência (do capital ou da força de trabalho), através do conceito de seletividade estrutural, que se expressa de forma objetiva nas demandas sociais (movimentos sociais e pressões de interesses organizados).

No próximo item, a partir da visão de cidade como um componente fundamental no modo de produção capitalista, serão definidas as ações concretas do Estado (poder público) no processo de urbanização.

## II.2. A Urbanização no Modo de Produção Capitalista.

Este item tem por objetivo analisar a urbanização capitalista como um dos suportes que sustentam a cooperação (4) a nível de toda a sociedade; perceber como o espaço urbano estreita o entrelaçamento dos capitais individuais aumentando sua produtividade; como a cidade reúne os consumidores facilitando sua reprodução coletiva e de como a concentração espacial abre o campo para as atividades especializadas que sustentam a acumulação (Jaramillo,1986).

Antes porém, é necessário uma breve discussão sobre as diversas maneiras de como a cidade pode ser analisada. Oliven (1984) agrupa os autores que escreveram sobre a cidade como categoria sociológica, em três principais perspectivas: aqueles que encaram a cidade como uma variável dependente, aqueles que a encaram como uma variável contextual e aqueles que a encaram como uma variável independente.

No primeiro grupo estão aqueles autores que vêem a cidade como resultado de várias causas econômicas, políticas e sociais. "Nesta perspectiva, a cidade não se auto explica pois não é uma totalidade, mas apenas a objetivação de uma totalidade maior na qual ela se insere" (Oliven, 1984, p.14). Os principais autores nessa perspectiva são Weber e Marx," apesar de suas bem conhecidas divergências teóricas..."(Oliven, 1984, p.14).

---

(4) Marx assim define Cooperação: "quando numerosos trabalhadores trabalham lado a lado, seja num único e mesmo processo, ou em processos diferentes mas relacionados, diz que eles cooperam, ou trabalham em cooperação"(Marx apud Fine,1988,p.80).

A concepção de cidade como variável contextual não se confronta com a da cidade dependente, mas valoriza também os processos sociais da vida urbana. Segundo Oliven (1984,p.19), encarar a cidade como uma variável contextual " não é incompatível com encará-la como uma variável dependente, já que as duas abordagens tratam de diferentes níveis de análise" ; mesmo Marx ( que foi referido encarando a cidade como uma variável dependente) e Engels afirmaram que as cidades proporcionavam um contexto indispensável para a formação de uma consciência revolucionária (Oliven, 1984).

A cidade tomada como variável independente se opõe de certa forma, às duas primeiras perspectivas. Nessa perspectiva, é "vista como uma potência social capaz de gerar com sua influência os mais variados efeitos na vida social" (Oliven, 1984, p.20). Essa visão de cidade está penetrada de noções analógicas que comparam o urbano a outros conjuntos e modelos, com o objetivo de substituir as relações sociais concretas e complexas, por relações simples e aparentemente reais (Lamparelli, 1978); concedem ao urbano um forte valor explicativo 'per se' na análise dos vários fenômenos que ocorrem em seu interior. A cidade é vista analogamente como um 'organismo social' (Park, apud Oliven, 1984), sob um enfoque 'ecológico' (Wirth, apud Oliven, 1984),etc..Além das analogias, outra forma de penetração das noções do urbano se dá a partir das antinomias, como por exemplo a teoria do 'continuum folk-urbano', desenvolvida pelo norte-americano Robert Redfield (apud Oliven, 1984). Park, Wirth e Redfield são autores representantes da Escola de Chicago, que inaugurou a Sociologia Urbana (Oliven, 1984). Segundo Lamparelli (1978), essas noções sobre o urbano acabam por permear a prática do planejamento e da gestão de seu espaço e não dão origem a um pensamento crítico e dinâmico que consiga



ir além do imediatismo, das respostas conjunturais; "procurar tratar o urbano, sem ultrapassar as suas manifestações e articulações especiais e materiais e sem colocá-lo intimamente ligado a cada tipo e a cada período da organização social não elimina a fonte mesma de sua explicação?" (Lamparelli, 1978, p.113).

Vários autores marxistas estudam a cidade analisando-a numa totalidade maior na qual ela está inserida. Dois desses autores ocupam papel destacado nesse tipo de análise: Manuel Castells (1983) e Jean Lojkine (1981). O primeiro ao analisar a cidade numa perspectiva estrutural marxista, a coloca como locus da 'reprodução' da força de trabalho em oposição à unidade fabril - local da 'reprodução do capital'.

Jean Lojkine (1981) também dá um enfoque estrutural à análise do fenômeno urbano, mas julga errônea a posição de Manuel Castells(1983), que, reduzindo a urbanização ao domínio do consumo, retoma "um dos temas dominantes da ideologia burguesa segundo o qual só é produtiva a atividade de produção da mais valia" (Lojkine, 1981, p.122).

Lojkine (1981,p.19) parte da hipótese de que a "urbanização, como forma desenvolvida da divisão social do trabalho, é um dos determinantes fundamentais do Estado", e não apenas um dos campos de aplicação da política estatal.

A relação principal entre a urbanização e a acumulação capitalista é que o desenvolvimento da urbanização cria as condições necessárias à reprodução global das formações capitalistas desenvolvidas através de uma dupla socialização: das Condições Gerais de Produção e do Espaço:



CONDIÇÕES NECESSARIAS	:	Condições Gerais de Produção
A REPRODUÇÃO GLOBAL	:	
DAS FORMAÇÕES CAPITALISTAS DESENVOLVIDAS	:	Concentração espacial dos Meios de Produção e Reprodução

E sob esta perspectiva de cidade apresentada por Lojkine (1981), que será estudado o papel da urbanização no modo de produção capitalista. Para isso será feito, separadamente, uma análise da cidade como produto da socialização das Condições Gerais de Produção e da cidade como produto da concentração espacial dos meios de produção e reprodução.

#### I.2.1. A cidade como produto da socialização das Condições Gerais de Produção

O aumento da produtividade é imprescindível ao desenvolvimento da acumulação capitalista. Marx (apud Lojkine, 1981) demonstrou no *Capital* que o modo de produção capitalista é obrigado a "revolucionar" incessantemente seus meios de produção para aumentar a parte do Trabalho excedente com relação ao trabalho necessário. Existe, pois, uma relação entre desenvolvimento das forças produtivas e acumulação do capital e esta relação não se limita somente ao interior da fábrica; para Marx (apud Lojkine, 1981, p.123) a "socialização das forças produtivas, consecutivas ao desenvolvimento da mais-valia relativa, estende-se de fato ao conjunto de uma sociedade". Assim Marx (apud Lojkine, 1981) desenvolve o conceito de Condições Gerais de Produção para definir a relação entre o processo imediato de produção, a unidade de produção, por um lado, e, por outro, o processo global de reprodução e de circulação do capital.

condições  
gerais de  
produção

As condições gerais de produção são aquelas condições necessárias a cada capital para sua viabilização. Ao capital individual não é suficiente a unidade fabril; ele precisa também dos meios de circulação, dos meios de estocagem, de condições para que sua força de trabalho se reproduza (moradia, assistência hospitalar, educação, lazer, etc.). Seria muito difícil (por vários motivos) dele individualmente prover todas essas necessidades. Ao criar rodovias, ferrovias, habitações coletivas, áreas públicas de lazer, transporte coletivo, educação pública, etc., a cidade atua como um agente socializador das condições gerais de produção.

Marx (apud Lojkin, 1981) ao definir condições gerais de produção, referiu-se aos meios de comunicação e de transporte. Lojkin (1981) ampliou este conceito por causa do aparecimento de fatores também importantes que são outras condições necessárias à reprodução global das formações capitalistas desenvolvidas. Trata-se dos meios de consumo coletivo.

Dessa forma, as condições gerais de produção podem ser assim divididas:

CONDIÇÕES GERAIS	:	Meios de Circulação Material
	⋮	
DE PRODUÇÃO	:	Meios de Consumo Coletivo

#### a) Meios de Circulação Material

A primeira das duas condições gerais de produção apontadas por Lojkin (1981) são os Meios de Circulação Material, também chama-

dos de condições gerais diretas de produção, pois possuem um caráter produtivo, como demonstrou o próprio Marx:

"Marx mostrou que o transporte e a estocagem de mercadorias, apesar de não criarem nenhum produto distinto do processo de produção e portanto nenhuma mercadoria onde se possa cristalizar o valor criado pela força de trabalho, criavam entretanto valor, na medida em que essas atividades implicavam uma transformação do valor de uso de mercadorias transportadas ou estocadas. É de fato porque o trabalho dispendido no transporte espacial ou na estocagem acrescenta um valor de uso ao produto (transformando-o de mercadoria potencial em mercadoria real, entregue efetivamente ao mercado de consumo) que essas duas atividades constituem um prolongamento do processo de produção (Marx apud Lojki-  
ne, 1981.p.135).

Para uma melhor compreensão do que são os Meios de Circulação Material, pode-se citar alguns dos mais importantes: o transporte e a estocagem de mercadorias, as ferrovias, os dutos (de gás, de água, etc), etc.. São elementos que se constituem em condições indispensáveis para o sistema global de produção.

#### b) Meios de Consumo Coletivo

Para Jaramillo (1986,p.19) " os meios de consumo coletivo são uma série de valores de uso, que por algumas características são difíceis de ser providas pelo capital individual, sendo porém indispensáveis para a acumulação do capital em geral . Entre os Meios de Consumo Coletivo mais importantes estão os serviços públicos, os espaços coletivos, os serviços de saúde, de educação, de habitação, de transporte coletivo de passageiros, os centros culturais, as cantinas, etc..

Os Meios de Circulação Material, como foi visto, participam das Condições Gerais de Produção, pois prolongam o processo de produção no processo de circulação e entram, assim, na esfera do consumo produtivo(5).

Os Meios de Consumo Coletivo, por sua vez, foram acrescentados por Lojkine (1981) às Condições Gerais de Produção apontadas por Marx (apud Lojkine,1981); mas eles realmente se constituem em Condições Gerais de Produção ?

Em princípio, os Meios de Consumo Coletivo entram na esfera do consumo final e improdutivo, assim como os meios de consumo individual, pois se constituem em simples gastos de renda. No entanto, seu modo social de consumo vai mudar-lhes a função, como demonstra Lojkine (1981) ao fazer um paralelo entre a função dos Meios de Consumo Coletivo e a função da Ciência no processo de produção.

Há um vínculo direto entre pesquisa científica e o conjunto da formação profissional dos operários da grande indústria e a produtividade do trabalho- logo da formação da mais-valia. Marx (apud Lojkine,1981,p.126) caracteriza a ciência como " força produtiva independente do trabalho, incorporada ao sistema mecânico e, por isso, aumentando de maneira extraordinária a produtividade do trabalho" . A própria indústria moderna exige a substituição do indivíduo parcial, pelo indivíduo integral que saiba enfrentar as exigências mais diversificadas do trabalho .

---

(5) Consumo Produtivo - No ato da produção o trabalhador consome, por seu trabalho, meios de produção afim de convertê-los em produtos de valor superior ao que já foi desembolsado pelo capital (Lojkine,1981).

Consumo Improdutivo - O dinheiro fornecido para a compra da força de trabalho é gasto pelo trabalhador em meios de subsistência (Lojkne,1981)

Mas apesar disso, do ponto de vista da medida capitalista, as atividades de ensino, de saúde, ou da pesquisa científica permanecem improdutivas (de mais-valia), mesmo se elas são cada vez mais necessárias à própria produção material como meios de formação ampliada das forças produtivas humanas .

Conclui-se então que os Meios de Consumo Coletivo entram na esfera do Consumo final ? Não, porque sua especificidade é a de não serem consumidos diretamente pela força de trabalho individual; "são a metamorfose de uma fração do capital variável (6) em compra de forças de trabalho e de meios de trabalho que só funcionam no processo de consumo"(Lojkine,1981,p.129). Tornam-se, assim, despesas indispensáveis para transformar o resto do capital variável em salário e, depois, em compra de mercadorias destinadas ao consumo final.

Lojkine (1981) então propõe a hipótese de uma função social idêntica dos Meios de Consumo Coletivo e das despesas de Circulação Social (7): "assim como é preciso tempo e força de trabalho para efetuar a conversão do valor da forma dinheiro para forma mercadoria, no processo de circulação, assim também é preciso tempo e força de trabalho para transformar capital variável em salário e, em seguida, em meios de produção da força de trabalho" (p.130). Nos dois casos não se trata pois de atividades que entram na esfera do consumo produtivo ou do consumo improdutivo: "condições necessárias da continuidade do processo de reprodução do capital e da força de trabalho, elas se inserem

---

(6) Capital Variável - é a parte do capital dispendida na compra de força de trabalho (contratação de operários).

(7) Meios de Circulação Social: trata-se das atividades como bancos, comércio e crédito.

entre as fases do processo como auxiliares necessários do ponto de vista social mas totalmente improdutivos" (p.130). Não obstante esse paralelismo, as despesas de consumo têm um traço específico em relação as despesas de circulação social: essas se caracterizam por sua ausência de conexão com a produção, ao passo que existem vínculos cada vez mais importantes que unem os Meios de Consumo Coletivo com o próprio processo de produção (8).

Desta forma, os Meios de Consumo Coletivo não são consumo improdutivo pois diferenciam-se dos Meios de Consumo individual; mas também não são produtivos do ponto de vista da medida capitalista de rentabilidade. Por possuírem uma função idêntica aos Meios de Circulação Social, os Meios de Consumo Coletivo são condições necessárias da continuidade do processo de reprodução, mas ao mesmo tempo diferenciam-se daqueles por sua proximidade com o processo de produção.

Portanto, pela explanação até aqui feita, pode-se afirmar que os Meios de Consumo Coletivo constituem-se verdadeiramente em Condições Gerais de Produção.

---

(8) Conferir Lojkine (1981), pp. 132-153.

## II.2.2. A cidade como produto da Socialização do Espaço

Foi visto que a cidade no capitalismo não pode ser definida sem referência às Condições Gerais de Produção. Essas condições, no entanto, não especificam a urbanização capitalista. É necessário também determinar o vínculo que liga esses diferentes modos de socialização do consumo e da circulação, com o espaço.

Para isso Lojkin (1981) recorre ao conceito marxista de Cooperação, ampliando-o ao conjunto da sociedade.

Um dos traços fundamentais da estrutura econômica capitalista é a sua tendência a aprofundar a Cooperação:

"A competição entre os capitais individuais para apropriar-se de uma porção maior do trabalho social, e a busca do capital em seu conjunto por diminuir na produção a proporção do trabalho necessário e desta maneira ampliar a mais-valia (...), impõe uma dinâmica com a qual se pretende multiplicar a produtividade do trabalho. O meio privilegiado para alcançar este objetivo é o de coordenação cada vez mais complexa dos diferentes trabalhadores, os quais ao formar parte de uma unidade coletiva, ampliam a efetividade de sua potencialidade coletiva "(Jaramillo, 1986, p.21).

Este processo de cooperação não acontece apenas no interior da unidade fabril; ele transcende o âmbito do capital particular. Com o desenvolvimento do modo de produção capitalista se intensifica a interdependência entre os distintos capitalistas e cada um deles deve centrar-se em certos processos específicos (divisão social do trabalho); logo, a cooperação à nível de sociedade acontece principalmente através dos agentes de produção.

Para Lojkin (1981, p.137) a cooperação desenvolvida estende-se à "aglomeração dos trabalhadores e à aproximação de operações diver-



sas, isto é, de fases distintas do processo de produção" . Não se pode dissociar a cidade "da tendência que o capital tem a aumentar a produtividade do trabalho pela socialização das Condições Gerais de Produção" (p.137).

A divisão do trabalho na fábrica supõe como base material um certo número de trabalhadores ocupados ao mesmo tempo e a divisão do trabalho na sociedade supõe um certo volume de população acompanhada de uma certa densidade que substitui a aglomeração na oficina (Marx apud Lojkine,1981). A cidade capitalista é então, caracterizada pela concentração da população, dos instrumentos de produção, do capital e dos meios de consumo.

No entanto existe uma diferença "não só de grau mas de essência" entre a cooperação na oficina e na sociedade: a distribuição dos produtores e de seus meios de produção entre os diversos ramos do trabalho social não acontece de forma planejada, como se dá na unidade fabril; "se a cooperação é uma planificação convencional na empresa capitalista, ela não passa de anarquia no nível do conjunto da formação social capitalista, reduto da concorrência entre capitalistas independentes" (Lojkine,1981,p.139).

Esta anarquia na ocupação do espaço urbano no modo de produção capitalista, exige a intervenção do Estado de modo a regular e organizar tal ocupação:

"Exige-se a existência de um poder público organizado através de leis urbanísticas de construção, arrendamentos, etc.; da organização e representação política a nível territorial; do financiamento ou promoção de equipamentos urbanos e infra-estrutura e de planejamento geral e local" (Santos,1990,p.8)

O que o capitalista faz a nível de fábrica, o Estado faz a nível de formação social.



Existe pois um vínculo direto entre aumento da produtividade, e planejamento urbano. Isto é muito importante para se entender o papel do Estado na gestão do espaço urbano.

### II.2.3. Aspectos Específicos do Capitalismo Monopolista de Estado no Ambito da Divisão Social do Trabalho

A definição da cidade capitalista enquanto resultado de uma dupla socialização tem um caráter geral. Lojkine (1981) assinala a necessidade de especificar a correlação feita entre divisão social do trabalho e formas de urbanização no estágio atual e até na fase atual do desenvolvimento do capitalismo: O Capitalismo Monopolista de Estado. Mas em que consiste a especificidade do capitalismo monopolista no âmbito da divisão social do trabalho ? Para Lojkine (1981) três critérios principais podem defini-la:

- Um novo tipo de Socialização da Produção;
- Um novo tipo de Autonomização do Capital;
- Um novo tipo de Mobilidade do Capital.

#### II.2.3.1. Um Novo Tipo de Socialização da Produção

Há dois níveis de socialização: "a socialização do processo de produção e socialização dos capitais decorrente de uma mesma propriedade financeira" e "a socialização de conjunto desses diferentes processos particulares no nível territorial do trabalho, da cooperação ampliada a toda uma formação social, e hoje, até mesmo a conjuntos multinacionais" (Lojkine, 1981, p.144).

Esses níveis não são "internos" e "externos", respectivamente, como sugerem Castells e Godard (apud Lojkine, 1981), mas há uma complementariedade crescente entre a socialização da produção e a socialização da cooperação entre unidades, complementariedade dos meios de produção (zonas industriais), de troca (zonas de negócio especia-

lizadas), de comercialização (centros de comércio regionais, nacionais) etc. (Lojkine, 1981).

"Mas além da 'economia' de aglomeração nascida da justaposição espacial dessas diferentes funções do capital, é o conjunto das condições gerais da produção que é revolucionário:(...) para localizar suas unidades de produção, de gestão, de pesquisa ou de direção, os capitalistas exigem mais não só estradas ou instrumentos de telecomunicações mas também conjuntos coletivos de habitação, escolas, universidades, centros de pesquisa....A socialização da cooperação territorial atinge pois o conjunto das condições gerais de produção (...)(Lojkine, 1981, p.145).

Essa socialização da cooperação territorial, que atinge todo o conjunto das condições gerais de produção, se constitui um novo tipo de socialização da produção.

#### II.2.3.2. Um Novo Tipo de Autonomização do Capital

No estágio clássico do capitalismo a divisão do trabalho consistia na separação das operações de fabricação do produto (trabalho manual) e operações de informações e tomada de decisões exercidas pelo empresário (trabalho intelectual), embora Marx (apud Lojkine, 1981) já ter assinalado a dissociação entre controle imediato e propriedade do capital.

Para Palloix (apud Lojkine, 1981) a principal característica do estágio monopolista é a autonomização do próprio trabalho intelectual. Desta maneira, Lojkine (1981) aponta a nova divisão das funções do capital: 1. Decisão e programação da empresa a médio e longo prazo (diretamente subordinada aos interesses dos proprietários financeiros do grupo monopolista);

2. Criação, circulação, tratamento das informações provenientes do mercado;
3. Decisão e programação da empresa quanto ao andamento diário, e
4. Operações de produção.

A nível da divisão territorial do trabalho no conjunto do processo econômico:

" à autonomização social e espacial no grupo monopolista, na empresa 'conjugada', das atividades de direção ligadas à coleta de informações, das atividades de pesquisa, das direções dos processos de execução e de fabricação, etc., corresponde de fato (...) uma organização das condições gerais determinando a realização dessas diferentes funções, e sobretudo a aglomeração espacial dos suportes materiais e humanos que permitem uma coordenação das diferentes fases de reprodução do capital social como dos diferentes agentes capitalistas privados" (Lojkine, 1981.p.149).

Isto traz como consequência a substituição da sociologia da estratificação social, por uma sociologia da segregação social

#### II.2.3.3. Um Novo tipo de Mobilidade do Capital

Existem três tipos de mobilidade do capital (Lojkine, 1981):

- a mobilidade social: mobilidade dos investimentos de capital entre diferentes ramos da economia de uma nação ou de um grupo de nações (consequência das novas condições à baixa da taxa de lucro);

- a mobilidade temporal: pode ser definida como tendência a descontinuidade, no tempo, dos investimentos não monopo-

listas, cada vez mais precários, consideradas as variações rápidas das condições de concorrência e da sobreacumulação dos capitais;

- a mobilidade espacial: "a localização de um grupo monopolista apresenta-se não como uma imobilização durável de uma fração do capital num espaço fixo, mas como uma conexão efêmera entre esse capital e o conjunto de valores de uso móveis e duráveis de determinado território" (Lojkine, 1981, p.151).

Este último tipo de mobilidade, resultante dos dois primeiros, é próprio da fase do capital monopolista, porque "a tendência à baixa da taxa média de lucro acarreta uma instabilidade generalizada das taxas setoriais de lucro, e por conseguinte, a necessidade dos grupos monopolistas abandonarem os investimentos pouco diversificados e de longa duração" (Lojkine, 1981, p.151).

#### II.2.4. Os Limites Capitalistas da Urbanização

Do exposto até aqui, pode-se observar que o aspecto principal da relação entre a urbanização e a acumulação capitalista "é o desenvolvimento da aglomeração urbana determinado pela tendência constante do capitalismo a diminuir o tempo de produção e o tempo de circulação do capital" (Lojkine, 1981, p.152).

Então a cidade no interior do modo de produção capitalista, não é apenas o lugar de reprodução dos trabalhadores (onde vivem, estudam, cuidam da saúde, etc.) mas "um efeito direto da necessidade de consumo a fim de acelerar a velocidade de rotação do capital, e portanto, de aumentar o período em que o capital é valorizado" (Lojkine, 1981, p.153).

Não se pode, no entanto, concluir que o desenvolvimento urbano é assegurado pela necessidade constante que tem o capitalismo a aumentar a produtividade do trabalho social, porque por um lado,

"todo desenvolvimento da produtividade, ao elevar a composição orgânica do capital social, reforça, a prazo, a tendência à baixa da taxa de lucro e provoca uma reação, em retorno, de freagem e de 'seleção' do desenvolvimento das forças produtivas; por outro lado, porque a necessidade de cooperação dos diferentes agentes de produção no espaço urbano é contrariada pelas leis de concorrência capitalista (e) pela fragmentação do espaço urbano em porções independentes uma das outras..." (Lojkine, 1981, p.153).

Com isso podemos caracterizar três limites, próprios das relações capitalistas, a qualquer organização racional, socializada do planejamento urbano (Lojkine, 1981):

1. Os limites capitalistas do financiamento dos Meios de Comunicação e de Consumo Coletivo;

2. Os limites capitalistas oriundos da concorrência anárquica entre os diferentes agentes que ocupam ou transformam o espaço urbano;

3. O papel da renda fundiária no planejamento urbano.

1) Os limites capitalistas do financiamento dos Meios de Comunicação e de Consumo Coletivo

Ao analisar o processo imediato de produção, Marx (apud Loj-  
kine, 1981) demonstrou a função contraditória do desenvolvimento das  
forças produtivas sobre a tendência à baixa da taxa de lucro (9):

"à medida que o capitalismo se desenvolve, eleva-se a  
composição orgânica (10) do capital. Cada capitalis-  
ta, ao substituir os operários por máquinas, tem como  
aspiração baratear a produção, ampliar a venda de  
suas mercadorias e com isso auferir superlucros.

Quando as conquistas técnicas de algumas empresas  
alcançam ampla difusão, produz-se uma elevação da  
composição orgânica do capital na maioria das empre-  
sas. E isto leva à queda da taxa de lucro" (Academia  
de Ciências da URSS, 1961, p.164).

---

(9) Taxa de lucro é a relação entre a mais-valia e todo o capital  
adiantado (capital variável + capital constante); onde o capital  
constante é o capital em forma de meios de produção (Edifícios e  
instalações fabris, equipamentos, máquinas, matérias-primas,  
combustíveis, materiais auxiliares) e o capital variável é o ca-  
pital despendido na compra da força de trabalho (salário dos  
operários)

(10) A composição orgânica do capital é definida pela razão entre o  
capital constante e o capital variável.

Diante do desenvolvimento das forças produtivas Marx (apud Lojkine, 1981, p.154) pergunta "se o que é ganho de um lado não é perdido de outro, se o emprego de máquinas economiza mais trabalho do que custam a construção e a manutenção dessas máquinas".

A lei da tendência à baixa da taxa geral (ou média) de lucro é amplamente aceita na análise marxista; é necessário, no entanto perguntar se as despesas urbanas desempenham junto à composição orgânica do capital o mesmo papel que o emprego de máquinas.

Lojkine (1981) responde afirmativamente a esta pergunta. A demonstração ele faz através do prolongamento da comparação que estabeleceu entre o processo imediato de produção e a socialização de suas condições gerais.

Primeiramente Lojkine (1981) examina o lugar dos diferentes elementos urbanos entre a esfera do capital produtivo e a esfera do capital improdutivo. Marx (apud Lojkine, 1981) apenas considerava:

- 1) As despesas de produção (onde entra a construção de máquinas);
- 2) As falsas despesas de produção (11);
- 3) As despesas de circulação propriamente ditas (atividades bancárias e comerciais): necessárias a valorização do capital, mas que não transmitem nem acrescentam nenhum valor.

A essas últimas, Lojkine (1981) acrescentou as despesas de consumo. Tanto nas despesas de circulação, como nas despesas de consumo, o dinheiro adiantado "não é um gasto de renda, mas um gasto de capital (improdutivo). Trata-se portanto, de um capital adiantado,

---

(11) Falsas despesas de produção: produção de meios de comunicação e estocagem.



mas ao contrário do capital constante, resulta da retirada da mais-valia já produzida" (155-6). A partir disso, o autor citado busca em Paul Boccara o conceito de capital de despesa:

"à luta contra a tendência à baixa da taxa de lucro pela elevação da taxa de mais-valia seria acrescentada, segundo Boccara, a busca da produtividade pelo aumento de novos elementos que se tornaram bem mais importantes com as condições tecnológicas e estruturais do CME. Trata-se de um lado, das despesas não produtivas de valor e de mais-valia, apesar de necessárias, das próprias empresas capitalistas, despesas de estudo e pesquisa, com formação e comercialização: o que se pode chamar de capital de despesa. Trata-se, de outro lado, do capital desvalorizado pela intervenção pública: seja capital constante, seja capital de despesa transformado em despesa pública (especialmente para educação pública e para pesquisa científica, mas também para a gestão)" (Lojkine, 1981, p.156).

Esse capital de despesa age sobre a composição orgânica do capital como o capital constante: eleva a composição orgânica aumentando a massa de capital social acumulado sem ser valorizado. Assim, a fim de lutar contra a tendência à baixa da taxa de lucro, o capitalismo atual não apenas eleva a taxa de mais-valia, mas, como já foi mencionado, socializa as condições gerais de produção. No entanto, "ao aumentar a massa de capital social que não é valorizado, o capitalismo eleva de novo a composição orgânica do capital e provoca uma nova sobreacumulação" (Lojkine, 1981, p.156)

Além disso, pode-se distinguir diversos graus de valorização do capital no interior da esfera produtiva, e o capital constante, por vezes, muitíssimo desvalorizado, se aproximando muito de uma valorização zero (como uma ferrovia, por exemplo):

"A diferença 'de natureza' entre o capital constante dos meios de comunicação e o capital de despesa dos meios coletivos de consumo e dos meios de circulação

social esmaece, pois do ponto de vista da desvalorização do capital; a diferença de grau entre um capital totalmente desvalorizado produzindo zero de valor adicional (o capital de despesa) e um capital muitíssimo desvalorizado como o que é investido nos meios de comunicação" (Lojkine,1981,p.157).

Mas para completar a análise é necessário ainda colocar-se "no nível da repartição social da massa de mais-valia (...) de modo a determinar a 'rentabilidade' das diferentes despesas urbanas" (Lojkine,1981,p.154), pois, se por um lado o conjunto das condições gerais de produção é necessário, o mesmo não acontece com sua utilidade, para a valorização e acumulação do capital: "enquanto os meios de circulação material (meios de comunicação) e social (bancos, créditos... ) são condições necessárias da reprodução do capital, os Meios de Consumo Coletivo só intervêm no nível da reprodução da força de trabalho" (Lojkine,1981,p.161).

Isso faz com que haja uma dissociação fundamental no capitalismo entre: - as condições gerais de produção diretamente necessárias à reprodução do capital, e

- as condições gerais de produção que não são nem necessárias à reprodução do capital nem rentáveis: os Meios de Consumo Coletivo.

Além disso, os próprios Meios de Consumo Coletivo são hierarquizados, selecionados no sistema capitalista:

"as despesas com educação e, em primeiro lugar, as referentes ao ensino técnico, profissional, as despesas com pesquisa-desenvolvimento, poderão entrar assim no que os esquemas de equipamentos chamam 'funções de treinamento', do mesmo modo que as auto-estradas ou as telecomunicações; ao passo que, as despesas com as estradas secundárias, os transportes coletivos ou o telefone para uso doméstico- as funções de acompanhamento" (Lojkine,1981,p.161).

E mesmo dentro das prioridades, são privilegiados certos setores. Mas o efeito global de mutilações, de desmantelamento constante dos valores de uso coletivos, permanece o mesmo.

2) Os limites capitalistas oriundos da concorrência anárquica entre os diferentes agentes que ocupam o espaço urbano

No item II.2.2., deste capítulo, foi assinalada a diferença não só de grau, mas de essência entre a cooperação numa unidade ou num conjunto de estabelecimentos de um mesmo grupo capitalista e a que se manifesta na sociedade: "o acaso e o arbitrário fazem o jogo desordenado na distribuição dos trabalhadores e de seus modos de produção entre os diversos ramos do trabalho social" (Marx, apud Lojki-ne, 1981, p. 162).

Verifica-se que atualmente as empresas tem critérios de implantação espacial contraditórios com as necessidades tecnológicas e sociais de um verdadeiro planejamento territorial. Elas procuram sempre regiões com fácil comunicação, equipamentos e serviços, ou seja, o conjunto das infra-estruturas urbanas.

Logo, ao mesmo tempo em que a cidade desempenha papel fundamental no desenvolvimento do capitalismo, a urbanização inversamente é configurada pelas necessidades da acumulação capitalista.

As firmas capitalistas buscam sempre a economia das falsas despesas de produção. O espaço urbano então, é caracterizado pelo subdesenvolvimento das regiões com menos equipamentos urbanos (meios de circulação material e Meios de Consumo Coletivo) e pelo congestionamento urbano das regiões onde está concentrada a infra-estrutura urbana.

### 3. O papel da renda fundiária no planejamento urbano

Foi visto no item anterior que a necessidade do capitalismo de socialização do espaço é contrariada pela concorrência anárquica entre os diferentes capitalistas; outro tipo de agente urbano que desempenha também um papel bastante negativo são os proprietários fundiários.

Para Lojkine (1981), o valor de uso do solo tem três funções:

1) A de instrumento de produção (minas, quedas d'água, terreno agrícola);

2) De simples suporte passivo de meios de produção (fábrica), de circulação (armazém, bancos) ou de consumo (moradias, etc.);

3) A capacidade de aglomerar, logo de combinar socialmente meios de produção e meios de reprodução de uma formação social (12)

A fragmentação do solo urbano em diversos proprietários vai tornar-se um obstáculo no interior do modo de produção capitalista para o desenvolvimento das forças produtivas sociais (Lojkine, 1981).

Nos países capitalistas menos desenvolvidos, a apropriação da renda fundiária é feita cada vez mais pela pequena e média burguesia. A sobrevivência de camadas sociais pré-monopolistas (os pequenos proprietários urbanos) constitui-se num freio, num obstáculo para a livre circulação dos capitais. A não supressão delas, parece estar ligada à necessidade de hegemonia política das frações dominantes do capitalismo (Lojkine, 1981).

---

(12) Lojkine (1981) apenas acrescentou esse terceiro item às duas funções anteriores já assinaladas por Marx.

Os países capitalistas mais avançados caracterizam-se pela "apropriação progressiva e contraditória da renda fundiária pelos grandes grupos monopolistas" (Lojkine, 1981, p.165). Isto é um fator de agravamento da tendência à baixa da taxa de lucro, pois a coletivização do uso do solo urbano "choca-se, de fato muito menos com a pequena propriedade privada que o arsenal legislativo permite expropriar com muita eficácia, do que com a propriedade privada monopolista, cuja supressão supõe a supressão do próprio modo de produção capitalista" (Lojkine, 1981, p.166).

A principal manifestação espacial deste limite inerente ao modo de produção capitalista é o fenômeno da segregação, produzido pelos mecanismos de formação dos preços do solo, que são, por sua vez, determinados pela concentração das condições gerais de produção (particularmente dos Meios de Consumo Coletivo no Capitalismo monopolista de Estado) nos grandes centros urbanos.

Lojkine (1981, p.167) distingue três tipos de segregação urbana:

1) Uma oposição entre o centro, onde o preço do solo é o mais alto, e a periferia(...);

2) Uma separação crescente entre as zonas de moradias reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular;

3) Um esfacelamento generalizado das 'funções urbanas', disseminadas em zonas geograficamente distintas e cada vez mais especializadas: zonas de escritórios, zona industrial, zona de moradia, etc. E o que a política urbana sistematizou e racionalizou sob o nome de zoneamento"

### II.3. O Papel do Estado na Urbanização Capitalista

Foi visto que a cidade é o resultado de uma dupla socialização: das condições gerais de produção e do espaço; e que essa dupla socialização se constitui em condição necessária à reprodução global das formações capitalistas desenvolvidas.

No entanto, essa socialização é entravada por um triplice limite:

1) Os limites capitalistas do financiamento dos meios de comunicação e de consumo coletivo.

2) Os limites capitalistas oriundos da concorrência anárquica entre os diferentes agentes que ocupam e transformam o espaço urbano.

3) O papel da renda fundiária no planejamento urbano.

No item em que se abordou a problemática do Estado capitalista, afirmou-se que o capitalismo se caracteriza essencialmente pelo fato de que as relações de classe nele se reproduzem por meio do próprio processo de valorização do capital e sem 'intervenções externas' diretas. No entanto, isto acontece de modo deficitário por meio de crises. É preciso também uma instância social, colocada fora da concorrência, que reprima 'invasões' sempre possíveis de classes não dominantes ou de capitalistas individuais, que compense ou modere os bloqueios (limites) do processo de reprodução e que forneça certas condições materiais prévias da produção, das quais o capital não se assegura suficientemente (Hirsch, 1977).

Dessa forma, o poder público atua na urbanização capitalista de duas formas: 1) preliminarmente, pode-se afirmar que o Estado atua como um regulador do processo de urbanização, atenuando os efeitos dos

limites capitalistas da urbanização;

2) mas também atua como um interventor contraditório sobre a socialização das forças produtivas.

### II.3.1. O Estado como instrumento de regulação social

Para Lojkin (1981,p.169) as políticas urbanas dos Estados capitalistas desenvolvidos (numa primeira definição) "são contratendências produzidas pelo próprio modo de produção capitalista para regular, atenuar os efeitos negativos - no nível de funcionamento global das formações sociais - da segregação e da mutilação capitalistas dos equipamentos urbanos" .

Esses efeitos negativos estão relacionados aos três limites capitalistas da urbanização citados, e para cada um deles, num primeiro nível, o Estado assume um papel regulador.

Assim, frente aos limites capitalistas do financiamento dos meios de comunicação e de consumo coletivo, ocorre o financiamento público, quando eles não são rentáveis; ou seja, o Estado desempenha seu papel de regulação através do desenvolvimento de todas as condições gerais de produção.

O Estado desempenha seu papel regulador frente aos limites capitalistas oriundos da concorrência anárquica entre os diferentes agentes que ocupam o espaço urbano, através da própria planificação urbana, ou seja, da coordenação estatal da ocupação e utilização do solo urbano.

Por fim, frente aos limites capitalistas relacionados à renda fundiária, o Estado faz uma intervenção financeira, coercitiva, além de medidas como zoneamento da cidade, renovação urbana, etc..



No entanto, viu-se também que o interesse da classe burguesa, na manutenção de sua dominação, se traduz e se realiza na forma de medidas concretas pelas instituições estatais, por vezes contradizendo seu papel de regulador social; surge daí, o segundo 'papel' do Estado na urbanização capitalista: o de um interventor contraditório.

### II.3.2. O Estado que desempenha uma intervenção contraditória (13) sobre a socialização das forças produtivas

Reduzir a função do Estado capitalista na gestão do espaço urbano ao de regulação, é reduzi-lo a um 'simples mecanismo de adaptação funcional da estrutura capitalista às contradições sociais que ele engendra; (...) é esquecer o caráter contraditório, no âmbito do modo de produção capitalista, do desenvolvimento das condições gerais de produção (Lojkine, 1981, p.171); porque ao mesmo tempo em que o capitalismo necessita do desenvolvimento da socialização das forças produtivas materiais e humanas, ele tem a necessidade de subordinar o crescimento econômico unicamente à valorização do capital. A cidade, segundo Lojkine (1981), conserva todas as taras da relação social capitalista, e a política urbana longe de suprimir a contradição entre os meios de reprodução da força de trabalho e do capital, vai aumentá-la, tornado-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamentos urbano, de acordo com seu grau de rentabilidade e da utilidade imediata para o capital (Lojkine, 1981).

---

(13) A contradição aqui referida, é em relação ao papel de regulação social desempenhado pelo Estado na urbanização capitalista.



O Estado ao distribuir social e espacialmente os equipamentos urbanos para as diferentes classes e frações de classe, reflete ativamente as contradições e a lutas de classe geradas pela segregação social dos valores de uso urbanos.

As contradições que ocorrem no aparelho de Estado, subordinam sua política ao capital (particularmente à fração monopolista nos países Capitalistas Monopolistas de Estado desenvolvidos). No entanto, há uma unidade nas políticas públicas do setor urbano; esta unidade não acontece "apenas no nível de seu efeito social (a segregação dos equipamentos urbanos), mas também no nível da função social do conjunto do aparelho de Estado" (Lojkine, 1981, p.172). Uma unidade que não significa monolitismo, mas que implica em muitas contradições entre os segmentos estatais, e que produz uma distribuição segregativa dos equipamentos urbanos, conforme as solicitações procedam da reprodução da força de trabalho ou do capital.

A forma como acontece esta distribuição segregativa já foi explorada no item II.1, quando foi apresentado o conceito de seletividade estrutural.

#### II.4. A Especificidade das Sociedades Dependentes e a Crise dos Meios de Consumo Coletivo

Após esta argumentação teórica acerca da função estatal na urbanização capitalista no estágio monopolista, é necessário perguntar se tal justificativa se presta à uma sociedade dependente, como o Brasil.

Ao discorrer sobre isso, Manuel Castells (1983) afirma que a teoria é única, embora cada análise concreta seja sempre específica; como o marxismo é uma teoria praticamente composta da análise do sistema capitalista, deve poder aplicar-se às sociedades latino-americanas dependentes, na medida em que elas são sociedades capitalistas e estão integradas no sistema de produção capitalista em sua fase monopolista em escala mundial(14).

Assim dois aspectos contraditórios devem ser considerados:

- as sociedades dependentes estão dentro do modo de produção capitalista, na mesma fase e estágio que as sociedades em relação às quais os conceitos e análises feitas por Lojkine(1981) se aplicam;
- há uma especificidade do urbano nas sociedades dependentes.

Três elementos principais especificam as sociedades dependentes, em relação as sociedades capitalistas dominantes, referentes à problemática urbana (Castells, 1983):

---

(14) Para um estudo mais aprofundado sobre a sociedade brasileira, conferir RANGEL, Ignácio. A História da dualidade brasileira. In: Revista de Economia Política. São Paulo, v.I, n. 4, out.-dez., 1981.

- a ideologia do urbano;
- as formas espaciais, e
- o processo de reprodução da força de trabalho.

1) A Ideologia do urbano : caracteriza-se nas sociedades dependentes pelo "neomalthussianismo": " a miséria das massas trabalhadoras, inerente ao capitalismo, seria condicionada pela circunstância de que os homens se multiplicam mais rapidamente do que a quantidade de subsistência proporcionada pela natureza" (Academia de Ciências da URSS, 1961, p.328). Essa visão de mundo está amplamente disseminada nas explicações dos problemas urbanos nas sociedades dependentes.

2) As formas espaciais: a caracterização das aglomerações urbanas nas sociedades dependentes se faz por um dualismo: As aglomerações espaciais resultam, parcialmente do processo de decomposição da estrutura produtiva, em particular, agrária e artesanal. Isto resulta em concentração de desempregados, urbanização selvagem, marginalidade, etc..Mas por outro lado, as cidades são expressões espaciais da concentração dos meios de reprodução da força de trabalho necessária, dos meios de produção e de unidades de gestão, assim como de distribuição de mercadorias solicitadas pelo mercado que se desenvolve a partir deste processo de acumulação capitalista. O resultado deste dualismo, é que as sociedades dependentes respondem a interesses que representam os que são dominantes em escala mundial que os requisitos, inclusive funcionais, da estrutura urbana exigem. Isto explica, por exemplo, a existência de modernos equipamentos coletivos (auto-estradas, aeroportos internacionais, centro de convenções, marinas, etc.) que a maioria da população não pode utilizar.

3) O Processo da reprodução da força de trabalho em sociedades dependentes caracteriza-se:

3.1. Pela não existência, do ponto de vista da acumulação do capital, da reprodução da força de trabalho para uma importante parte da força de trabalho potencial;

3.2. Pelo desenvolvimento do "consumo de luxo" para uma minoria que suscita sem cessar nova demanda, e

3.3. Pela escassa intervenção do Estado na reprodução da força de trabalho em termos econômicos.

Jaramillo (1986), numa análise que faz da crise dos meios de consumo coletivo e capitalismo periférico, evidencia que o desenvolvimento da acumulação capitalista gerou um enorme desenvolvimento desses consumos, mas que o capital, hoje, tem dificuldades cada vez maiores para satisfazer estas necessidades. Nos países latino-americanos a análise da cidade como uma criação de sociabilidades capitalistas e um de seus principais suportes, deve ser acompanhada da análise, de um lado, do "papel subordinado destes países no sistema mundial capitalista e de outro (do) fenômeno da fase recessiva pela qual atravessa o capitalismo e seus efeitos sobre os elos subordinados de seu encadeamento" (Jaramillo, 1986, p.21)(15) .

A crise que atinge a economia mundial a partir de 1973, atinge também a política estatal. No que diz respeito à produção de meios de consumo coletivo urbanos, duas são as principais consequências que estes processos globais introduzem:

- a desaceleração no ritmo de acumulação gera limites nos fundos destinados a estas necessidades;

-----

(15) Para maior aprofundamento do assunto, conferir Jaramillo, Samuel. Crise dos Meios de Consumo Coletivo e Capitalismo Periférico. In: Espaço e Debate. São Paulo: Nobel. v.2, n.18, 1986.

- a mudança nas exigências  
com relação à força de trabalho, pois nestas novas circunstâncias se  
agrava a necessidade de baratear mão-de-obra .

## II.5. A GESTÃO URBANA E OS PLANOS DE URBANISMO

A finalidade dessa parte da fundamentação teórica é de localizar os planos e as operações de urbanismo na gestão pública do espaço urbano.

Com o objetivo de determinar conceitos que expliquem a relação entre diferentes situações estruturais existentes nos problemas urbanos, Castells (1983) introduz o conceito de sistema urbano, que se refere à articulação entre elementos fundamentais do sistema econômico:

"Produção: o conjunto de atividades produtoras de bens, serviços e informações: Ex.: a indústria, os escritórios;

Consumo: o conjunto de atividades relativas à apropriação social, individual e coletiva do produto. Ex.: a residência, as instalações coletivas;

Troca: Trocas ocorridas entre Produção e Consumo no interior da Produção e no interior do Consumo. Ex.: a circulação, o comércio;

Gestão: o processo de regulação das relações entre Produção, Consumo e Troca. Ex.: gestão municipal, planos de urbanismo"

(Castells, 1983, p. 160)

Corrêa (1987) apresenta esses elementos num quadro que traz a materialização deles na área espacial:

Figura 1 - ORGANIZAÇÃO ESPACIAL CAPITALISTA - UM QUADRO CONCEITUAL

OBJETIVO	ATIVIDADE	ELEMENTO MATERIAL	CRISTALIZAÇÃO	ORGANIZAÇÃO ESPACIAL ESPECÍFICA		
Acumulação de Capital	Produção.....	Fábrica.....	Ponto.....	Indústrias Dispersas ou Concentradas	O	
		Mina.....	Área.....		Áreas Rurais Especializadas	R
		Campo.....			G	
	Circulação.....	Terminal.....	Ponto.....	Centro de Comunicações	A	
		Depósitos			N	
		Canal.....	Linha.....	Sistema Viário	I	
Dutos.....		Z				
Rodovias....	A					
Etc. ....			Ç			
Reprodução Social	Controle e Decisão.....	Banco.....		Centros Administrativos	G	
		Escritório..			Centros Universitários	L
		Escola.....			Centros Religiosos	O
	Consumo.....	Templo.....	Ponto.....	Localidades Centrais	B	
		Quartel.....				E
		Loja.....				A
		Hospital....				S
Cinema.....			P			
Habitação..	Área.....	Áreas Sociais	A			
				L		

Fonte: Corrêa (1987, p.58).

O planejamento urbano, "é uma intervenção do elemento Gestão sobre qualquer dos outros elementos, inclusive ele próprio, ou sobre suas respectivas relações" (Rezende, 1982, p.28). Essa intervenção só pode acontecer nos limites da sociedade histórica, respeitando a articulação essencial do modo de produção dominante, mas ao mesmo tempo, fazendo os retoques necessários nas articulações não essenciais, ou seja, ela tem a função de equilíbrio.

Ainda segundo Rezende, "o plano diretor está vinculado ao planejamento racional ou compreensivo e portanto, pressupõe um conhecimento completo do objeto de estudo e uma implementação perfeita dos

órgãos executantes do plano"(Rezende, 1982,p.31); assim, o objetivo é que a cidade fique enquadrada em leis e teorias, e aquilo que não está contido no plano é considerado um desvio. A intenção seria alcançar uma cidade ideal, sem problemas de congestionamento de trânsito e de habitação: "o plano diretor tenta fazer crer que a cidade seja um conjunto de construções e usos do solo que podem ser arranjados e rearranjados, através de planejamento sem levar em conta determinantes políticos, sociais e econômicos " (Rezende,1982,p.31).

A autora, baseada em Herbert Canz, faz ainda as seguintes críticas aos planos diretores:

- a abordagem do plano diretor é tipicamente de classe média: ignora muitos dos usos e instituições das classes mais baixas e de outros grupos étnicos; não prevê indústrias caseiras, atividades cultural ou moralmente indesejáveis e pretende uma vida de classe média para toda a população;

- tentam ignorar o processo de mobilidade social (bairros espontâneos, invasões);

- valores individuais muitas vezes são transformados em padrões arbitrários e

- invariavelmente apresentam zoneamento e divisão do espaço em zonas de usos específicos, que muitas vezes demonstram o medo de contaminação de áreas mais valorizadas por grupos de baixa renda.

A intervenção estatal na organização do espaço urbano, no entanto, não acontece apenas através da planificação urbana, mas "é a partir das intervenções públicas reais sobre as contradições urbanas(...) que se pode perceber o sentido dos diferentes documentos de urbanismo" (Godard e Castells apud Lojkine,1981,p.180).



Para Lojkine(1981) a política urbana não pode ser reduzida à planificação urbana; para ele o produto da intervenção estatal compõe-se de três dimensões:

- "1. Uma dimensão planificadora(...;
2. Uma dimensão operacional, que é o conjunto das práticas reais que o Estado Central e os aparelhos estatais locais intervêm financeira e juridicamente na organização do espaço urbano;
3. Uma dimensão propriamente urbanística que condensa, materializa e mede, por isso mesmo, os efeitos sociais no espaço do par planificação urbana/operações de urbanismo sobre o conjunto da organização social do espaço (Lojkine,1981,p.180).

O que o autor quer salientar é que uma política urbana coerente não é somente uma 'vontade' ou uma decisão nem somente um projeto (plano diretor). A unidade e a coerência residem nos "efeitos do par plano/operações de urbanismo sobre o conjunto da organização social do espaço" (Lojkine,1981,p.181).

Portanto, uma análise das intervenções do poder público no espaço urbano deve ser feita a partir não apenas das leis urbanísticas que o regem, mas também das operações concretamente realizadas pelo Estado; é o par plano/operações de urbanismo que vai proporcionar a percepção do papel desempenhado pelo Estado capitalista na urbanização desse modo de produção.

### III . METODOLOGIA

Considerando o capítulo anterior que procurou caracterizar o Estado e a urbanização capitalistas, além de localizar a gestão urbana nesse tipo de sociedade, torna-se operacionalizável o problema de pesquisa apresentado na introdução (capítulo I); do exposto na fundamentação teórica é possível extrair os elementos para se fazer um inventário crítico das ações do Estado no espaço urbano, na área e período da pesquisa. A preocupação fundamental consiste em 'decifrar' a racionalidade que orienta a gestão do espaço urbano pelo Estado, a partir das leis que regem tal espaço e das ações concretas realizadas (em relação àquelas leis) pelo poder público - par plano/operações de urbanismo.

#### III.1. Especificação do Problema

A especificação do problema objetiva possibilitar um estudo particular que corrobore ou não o exposto na fundamentação teórica; para tal, nesta pesquisa, foram elaboradas as seguintes hipóteses :

##### III.1.1. Hipótese de trabalho

A partir da análise da urbanização capitalista feita por Lojkine (1981) apresentada na fundamentação teórica e da pergunta de pesquisa apresentada na introdução, formulou-se a seguinte hipótese de Trabalho:

O Estado, através de seus órgãos de administração municipal, em Florianópolis, ao gerir o espaço urbano por meio da elaboração e aplicação de leis urbanísticas, no período e área da pesquisa, atuou:

1) Como regulador dos efeitos negativos da urbanização de capitalista, de modo a garantir (a longo prazo) o processo de acumulação privada do capital;

2) Como um interventor contraditório sobre a socialização das forças produtivas.

### III.1.2. Hipóteses decorrentes

A hipótese de Trabalho apresentada acima, tem uma característica geral e foi o 'pano de fundo' desta investigação científica; dela no entanto, derivaram uma série de outras hipóteses em direção a especificidade do estudo na cidade de Florianópolis, na área e período definidos:

a) Os mecanismos jurídicos restritivos das leis urbanísticas possibilitaram (a longo prazo) a continuidade do processo de acumulação do capital, na cidade de Florianópolis;

b) Os agentes gestores da administração municipal de Florianópolis, durante o período da pesquisa, priorizaram solicitações do capital privado;

c) Os agentes de urbanização ligados ao capital privado interviram nos processos de elaboração e aplicação das leis urbanísticas no período e área da pesquisa.

### III.1.3. Definição das categorias analíticas e de termos considerados importantes

**Estado:** Por sua importância nesta pesquisa, o Estado mereceu um lugar destacado no Capítulo II, e lá foi definido.

Operacionalmente, o Estado está representado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis (seus órgãos responsáveis pela gestão do Espaço Urbano) e por sua Câmara Municipal de Vereadores.

**Agentes de Urbanização:** "a organização espacial é resultado do trabalho humano acumulado ao longo do tempo. No capitalismo, este trabalho realiza-se sob o comando do capital (...). Também é realizado através do Estado capitalista. Isto quer dizer que o Capital e seu Estado são os agentes da organização do Espaço (Corrêa, 1987, p.61).

Distinguem-se pois, dois agentes de urbanização: aqueles ligados ao Capital e o Estado. Na medida em que o Estado já foi definido, é necessário ainda definir operacionalmente os agentes de urbanização ligados ao capital; na pesquisa eles estão representados pelas empresas privadas com atuação em Florianópolis, no período e área da pesquisa.

**Agentes Gestores:** Entende-se por agentes gestores do Espaço Urbano, organizações ligadas à administração com interferência sobre o solo urbano.

Nesta pesquisa os agentes gestores foram representados pelos seguintes órgãos da administração municipal de Florianópolis: Prefeitura Municipal de Florianópolis através principalmente do CEAU (Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo, já extinto), IPUF (Institu-

to de Planejamento Urbano de Florianópolis) , SUSP (Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos) Câmara Municipal de Vereadores de Florianópolis.

Não são considerados nesta pesquisa os agentes gestores do espaço urbano a nível estadual e federal.

**Leis Urbanísticas:** A partir do conceito de Direito Urbanístico em Silva (1981), pode-se definir Leis Urbanísticas como o conjunto de normas que tem por objeto organizar os espaços habitáveis.

As leis urbanísticas importantes para esta pesquisa foram:

- todas as leis relacionadas com a área da pesquisa, devidamente aprovadas pela Câmara Municipal de Florianópolis e que estiveram em vigor em algum (ou em todo) período da pesquisa;

- todos os decretos do poder executivo municipal relacionados com a área da pesquisa e que estiveram em vigor em algum (ou em todo) período da pesquisa;

- a proposta original para o plano diretor (elaborada pelo ESPLAN) aprovado em 1976 e as propostas para o novo plano do Distrito Sede (elaboradas pelo IPUF).

**Intervenção Reguladora do Estado:** segundo Lojkin (1981, p.153) a urbanização capitalista é "um efeito direto da necessidade de aglomerar as falsas despesas de circulação do capital e as despesas de consumo a fim de acelerar a velocidade de rotação do capital" ; no entanto, isso não se dá de forma completa (como já foi visto no capítulo II): existem contradições internas que caracterizam a forma anárquica da socialização e do desenvolvimento da sociedade capitalista. O Estado então intervém de forma reguladora neste processo.

Operacionalmente, são tomadas como intervenções reguladoras do Estado, todas as leis/operações de urbanismo do período e área da pesquisa, que funcionaram como elementos ordenadores da ocupação do espaço urbano de uma maneira global.

**Intervenção Contraditória do Estado:** Foi assinalado no capítulo II que reduzir a função do Estado na gestão do espaço urbano ao de regulador é reduzi-lo a "um simples mecanismo de adaptação funcional da estrutura capitalista às condições sociais que ele engendra; (...) é esquecer o caráter contraditório, no âmbito do modo de produção capitalista, do desenvolvimento das condições gerais de produção" (Lojkine, 1981, p.171); porque ao mesmo tempo em que o capitalismo necessita do desenvolvimento da socialização das forças produtivas materiais e humanas, ele tem a necessidade de subordinar o crescimento econômico unicamente à valorização do capital. A política urbana longe de suprimir a contradição entre os meios de reprodução da força de trabalho e do capital, vai aumentá-la, tornando-se "um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamentos urbanos, de acordo com o seu grau de rentabilidade e da utilidade imediata para o capital" (Lojkine, 1981, p.171).

As intervenções contraditórias do Estado na gestão urbana nesta pesquisa foram verificadas através das leis/operações urbanísticas relacionadas com a área e período da pesquisa, que privilegiaram diretamente solicitações do capital privado ou setores do capital privado.

**Capital:** "é uma relação social que aparece como coisa, seja mercadoria ou dinheiro, e, na forma dinheiro, compreende a mais-valia

não paga acumulada do passado e apropriada pela classe capitalista no presente" (Mohun, 1988, p. 46).

**Modo de Produção:** "Significa uma forma específica de articulação dos elementos fundamentais de uma estrutura social, ou seja, o sistema econômico, o sistema jurídico-político e o sistema ideológico" (Rezende, 1982, p. 24).

**Força de Trabalho:** "é o conjunto de trabalhadores de todas as profissões e categorias, em atividade ou não, disponíveis em certa região, indústria ou empresa" (Bromn, 1986, p. 488).

**Reprodução das relações sociais:** "compreende a produção e a criação de condições pelas quais elas podem continuar ocorrendo" (Himmelweit, 1988, p. 319).

### III.2. Delimitação e delineamento da pesquisa

Os elementos descritos a seguir, caracterizam a pesquisa desenvolvida; foram selecionados de modo a melhor atender aos objetivos descritos na introdução e verificar as hipóteses enunciadas anteriormente.

#### III.2.1. Delimitação da área e período da pesquisa

Para verificar os conceitos desenvolvidos em relação à urbanização capitalista, foram selecionadas as áreas Central e Continental da cidade de Florianópolis (vide cartograma 2). Essas áreas se caracterizam por uma urbanização mais acelerada e um maior adensamento populacional entre as várias áreas da capital catarinense.

Também são essas áreas as únicas do município que ainda se encontram sob a lei 1440/76 (plano diretor da cidade), na medida em que a lei n. 1570/78 restringiu a lei aprovada em 1976 apenas ao Distrito Sede e a lei 1815/82 (elaborada para abranger todo Distrito Sede) excluiu, por decisão da administração municipal à época, as áreas continental e central da cidade.

O período da pesquisa compreende o espaço de tempo entre a aprovação da lei 1440 e o início desta pesquisa : 1976-1990 (cf. fotos 1 e 2 em anexo).

#### III.2.2. População

Os agentes de urbanização de Florianópolis, envolvidos com a elaboração e gestão da lei 1440/76 ou por ela geridos, na área Cen-



tarl e Continental de Florianópolis, formaram a população desta pesquisa.

Os agentes de urbanização ligados ao Estado foram representados pelo poder público municipal, especificamente pela Prefeitura Municipal de Florianópolis e pela Câmara de Vereadores. Na Prefeitura Municipal foram destacados os papéis do CEAU (Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo) -já extinto; o IPUF (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis) e a SUSP (Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos). Na Câmara de Vereadores estão incluídos todos os vereadores com mandato entre 1976 e 1990.

Os agentes de urbanização ligados ao capital nesta pesquisa, foram as empresas privadas ligadas ao setor imobiliário com atuação em Florianópolis, no período e área de estudo.

A amostragem tirada da população para a obtenção de dados primários foi do tipo intencional; segundo Richardson (1985,p.107) , os elementos que formam este tipo de amostra , "relacionam-se intencionalmente de acordo com certas características estabelecidas no plano e nas hipóteses formuladas pelo pesquisador" . Neste sentido, foram selecionados os seguintes elementos para a obtenção de dados primários:

- 1) Representantes dos agentes de urbanização ligados ao Estado (agentes gestores)- poder executivo:
  - 1.a) Técnico CEAU;
  - 1.b) Técnico do IPUF;
- 2) Representantes dos agentes de urbanização ligados ao Estado (agentes gestores)- poder legislativo:
  - 2.a) Vereador de linha liberal;
  - 2.b) Vereador de linha Socialista;

3) Representante dos agentes de urbanização ligados ao capital privado: representante do SINDUSCON (Sindicato das Empresas de Construção Civil de Florianópolis).

Salienta-se que o peso maior foi dado aos agentes gestores do espaço urbano, porque a pesquisa tem por objeto a gestão daquele espaço .

### III.2.3. Delineamento da Pesquisa

Para Kerlinger (1980), delineamento é o plano e a estrutura da pesquisa, tomados de forma a se obter respostas às perguntas de pesquisa; esta pesquisa caracterizou-se por ser um Estudo de Caso, não-experimental , que utilizou de uma abordagem qualitativa, sob uma perspectiva histórica para responder de forma satisfatória ao problema de pesquisa colocado na parte introdutória deste projeto, bem como verificar as hipóteses colocadas anteriormente. Têm os termos aqui colocados, os seguintes significados:

a) Estudo de Caso: "é uma categoria de pesquisa cujo objeto se analisa profundamente" (Trivinos,1982,p.133);

b) Pesquisa Não-Experimental: é aquela em que o pesquisador não manipula as variáveis, não interfere na realidade:

c) Abordagem qualitativa: segundo Richardson (1985,p.39) os métodos qualitativos "podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a intervenção de certas variáveis e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais".

c) **Pesquisa Histórica:** o objetivo desta pesquisa foi o de analisar, num período de tempo, a gestão do Espaço Urbano de Florianópolis. Segundo Borg (apud Richardson, 1984, p.199) a pesquisa histórica consiste "em localizar, avaliar e sintetizar sistemática e objetivamente as provas, para estabelecer os fatos e obter conclusões referentes aos acontecimentos do passado". Saliencia-se, no entanto, que o presente trabalho não objetivou levantar todos os dados existentes acerca da problemática urbana na área e período da pesquisa, mas, fazer um inventário acerca de ações do Estado em relação ao espaço urbano que corroborassem ou não as hipóteses argüidas.

#### III.2.4. A Coleta de Dados

Os dados para o desenvolvimento desta pesquisa foram coletados de dois tipos de fontes:

a) **Fontes Primárias:** "são dados primários aqueles que foram recolhidos, organizados pelo pesquisador" (De la Vega, apud Ferrari, 1982, p.225). Nesta pesquisa, se constituíram fontes primárias os agentes produtores do Espaço Urbano (agentes de urbanização). Os dados foram obtidos a partir da aplicação de entrevistas semi-estruturadas e questionários abertos às pessoas representantes dos agentes produtores do espaço urbano de Florianópolis, conforme amostra.

b) **Fontes Secundárias:** "as fontes secundárias são aquelas contribuições provenientes da documentação já analisada e publicada" (Ferrari, 1982, p.227); constituíram-se fontes secundárias para esta pesquisa, relatórios, pareceres, jornais de circulação regional, cri-

ticas publicadas, outras dissertações e principalmente a legislação urbanística do período e área da pesquisa. Essa última fonte caracterizou-se como a principal para o presente estudo.

### III.2.5. O Tratamento dos Dados

Os dados obtidos das fontes acima citadas foram tratados pela técnica da análise de conteúdo; Trivinos (1982,p.161), citando Bardin, diz que a análise de conteúdo "é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens".

### III.2.6. Nível e unidade de análise

O tipo de pesquisa delineada neste projeto requereu um nível específico de análise: o nível sociológico. Para Kerlinger (1980), investigação sociológica é um termo amplo que significa um conjunto de relações entre variáveis sociais.

A unidade de análise foi a cidade de Florianópolis.

#### IV. A GESTÃO DO ESPAÇO URBANO DAS ÁREAS CENTRAL E CONTINENTAL DE FLORIANÓPOLIS: 1976-1990

O objetivo deste capítulo é fazer um inventário crítico das ações do Estado na gestão do espaço urbano na área e período da pesquisa, identificando as leis/operações urbanísticas que revelam o poder público atuando ora como um instrumento de 'regulação' social frente aos limites capitalistas da urbanização, ora como um intervenor contraditório sobre a socialização das forças produtivas.

Antes porém, é necessário caracterizar o espaço estudado, em termos histórico, econômico, em sua estrutura administrativa e finalmente, em sua legislação reguladora do uso do solo.

##### IV.1 Caracterização da cidade de Florianópolis

Florianópolis é a capital de Santa Catarina, um dos estados da região sul do Brasil. A cidade está situada no litoral ocidental da ilha de Santa Catarina e se prolonga até o continente por uma faixa denominada Estreito, a qual se liga pelas pontes Hercílio Luz (1926), Colombo Salles (1975) e Pedro Ivo Campos (1991). A área do município é de 450 km<sup>2</sup>, compreendendo a totalidade da ilha e uma pequena porção continental. Suas coordenadas geográficas são 27.35'22" de latitude Sul e 48.34'16" de longitude Oeste; possui um clima subtropical úmido, que se caracteriza pela alternância de verões (temperatura média de 24. C) e invernos (temperatura média de 18. C), com uma precipitação média anual de 1615 mm. O censo do IBGE de 1980

apresentou uma população municipal de 187.800 habitantes e na cidade de 153.547 habitantes ( Melo & Guimarães, 1989 ; Holanda, 1981 ). A divisão administrativa do município, supõe a existência de 10 distritos : Distrito Sede; Pântano do Sul; Ribeirão da Ilha; Lagoa da Conceição; Ratoões; Santo Antônio de Lisboa; São João do Rio Vermelho; Ingleses do Rio Vermelho; Canasvieiras e Cachoeira do Bom Jesus. O Distrito Sede é o mais densamente urbanizado, embora apresente diferentes graus de ocupação em suas diversas áreas.

#### IV.1.1. A História

A ilha de Santa Catarina situa-se entre duas das maiores cidades litorâneas da costa atlântica da América do Sul: Rio de Janeiro e Buenos Aires. No século XVII, esta privilegiada situação geográfica "entre os dois centros atlânticos dos impérios rivais, Portugal e Espanha" tornou-se fundamental para a povoação de Dias Velho (Peluso Jr., 1991), que a elegeu como sede de sua propriedade. A localização da capela de Nossa Senhora do Desterro no local onde hoje está a catedral metropolitana de Florianópolis, foi o gesto mais duradouro do fundador (Vaz, 1990).

A questão dos limites setentrional do império português, provocou conflitos com os espanhóis às margens do Rio da Prata. Uma estratégia militar, então, fez com que a Carta Régia de 11 de agosto de 1738 criasse o Governo Militar da Ilha de Santa Catarina, que se instalou em Desterro sob a posse do Brigadeiro Silva Paes (1739). Questões econômicas também contribuíram para a implantação desse Governo Militar, embora em menor grau. Como a nova capitania era despovoada, Portugal incentivou a imigração de açorianos e madeirenses

(aproximadamente 5000) para Santa Catarina (1748 a 1756), que se espalharam na ilha e litoral do continente. A população cresceu e povoações surgiram em sua vizinhança; Desterro era a capital da unidade administrativa, primeiro da capitania da ilha de Santa Catarina (limitada ao território insular e continente imediato, incluindo depois Laguna (1742), São Francisco (1750) e em 1820 o restante do território catarinense); depois da província do Império do Brasil (1822) e finalmente do estado federado da República dos Estados Unidos do Brasil (1889), quando Desterro foi elevada a categoria de cidade (Peluso Jr., 1991). A mudança de denominação de Desterro para Florianópolis ocorreu no final do século XIX em homenagem a Floriano Peixoto (Melo & Guimarães, 1989; Holanda, 1981).

A função administrativa de capital, e o florescimento inicial da agricultura, acrescentaram a Desterro, importante papel comercial; no final do século passado, com o desenvolvimento crescente da agricultura e da indústria nas zonas de colonização alemã e italiana do estado, Florianópolis foi perdendo a hegemonia comercial, à medida que se criaram naquelas áreas, centros regionais importantes, ligados a portos mais próximos (Holanda, 1981).

Peluso Jr. (1991) assinala que em 1866 Desterro tinha uma população de 6474 e em 1890 o censo acusava, para a paróquia de Desterro, 11400 pessoas. O plano urbano atendeu ao acréscimo do número de habitantes com a transformação de antigos caminhos em ruas e com a abertura de novas vias públicas. O plano inicial, de quadras regulares, foi abandonado quando a cidade se expandiu, devido ao aparecimento de chácaras: "as ruas paravam ou mudavam de direção quando encontravam uma chácara de pessoa influente na comunidade" (p.317). O morro já apresentava ocupação em 1876. O poder público executou obras de

grande repercussão no plano urbano, como a canalização do Rio Fonte Grande (1905-1918) e a ponte Hercílio Luz (1926) - obra mais importante para o plano urbano, que liga a ilha ao continente; com a construção da ponte, o plano urbano do Estreito integrou-se a Florianópolis.

A população da cidade passou de 13474 habitantes em 1900, para 25014 em 1940; a demanda por novas habitações foi suprida pelo adensamento de edificações nas ruas existentes (Peluso Jr.,1991).

Na década de quarenta o crescimento da população (taxa média anual de 3,15%) fez com que muitas chácaras fossem loteadas. Uma das intervenções do governo que mais teve influência nesta década, foi a abertura da avenida Mauro Ramos, iniciando na baía Sul e terminando na baía Norte, seguindo a base de Morro (Peluso Jr.,1991).

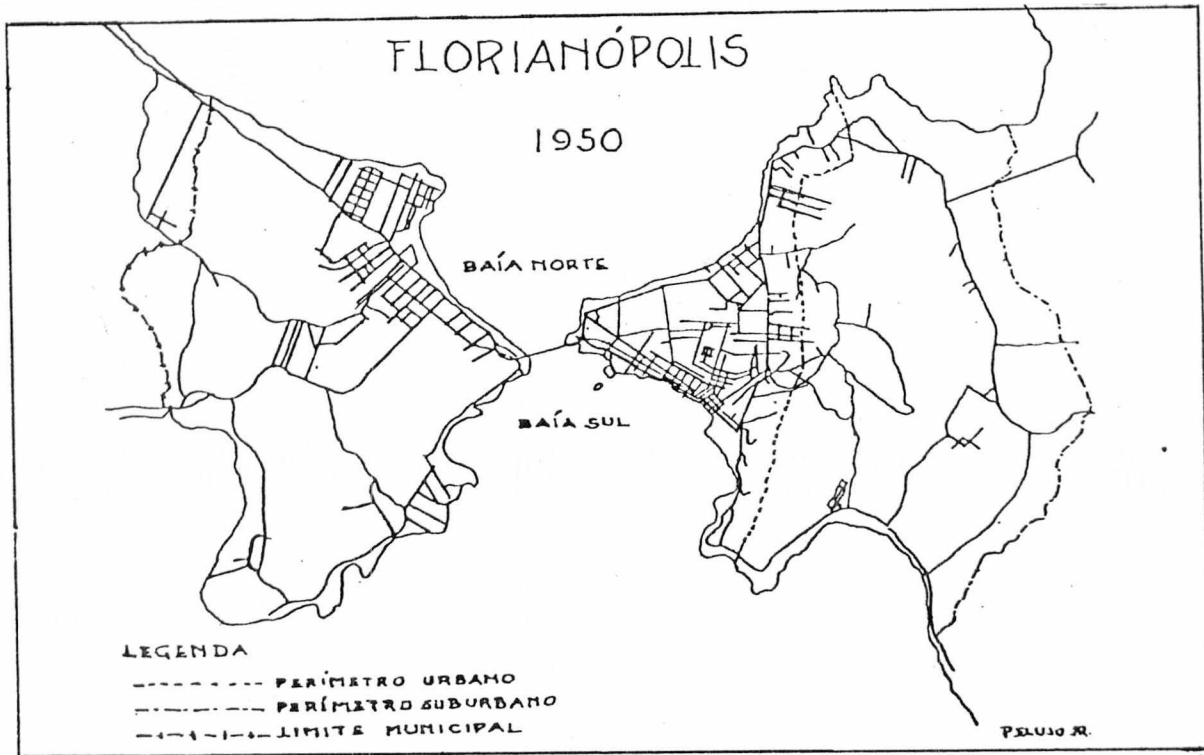
O período 1950-60, assistiu um aumento notável da população de Florianópolis ; principalmente dentro do perímetro da capital:

"além das subdivisões das grandes áreas da ilha e dos loteamentos semelhantes no Estreito, a capital começou a ser dotada de edifícios de oito andares e mais, conforme gabaritos aprovados pela prefeitura municipal, prédios destinados a escritórios e apartamentos no centro e somente apartamentos nas outras áreas. Este desenvolvimento da indústria da construção atraiu numerosos moradores da zona rural, que aumentaram os bairros da população de baixa renda" (Peluso Jr.,1991, p.319).

Dois fatos fundamentais foram responsáveis pelo aumento populacional da cidade na década de 1960: a fundação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que levou para o bairro da Trindade numerosa população e a implantação da BR 101, que modificou o movimento para as cidades vizinhas da Capital. A obra mais importante para o plano urbano realizada nessa década foi a construção da avenida Rubens de Arruda Ramos, às margens da baía Norte, que passou a constituir a

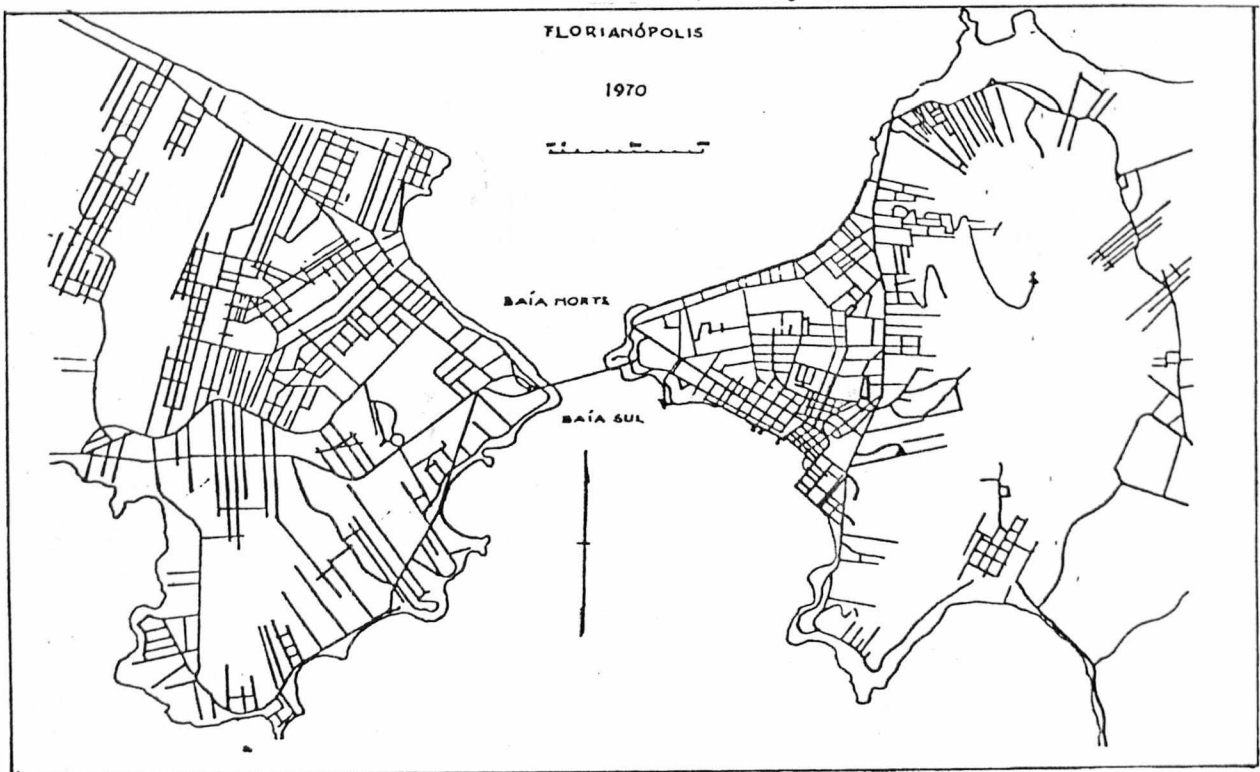


Cartograma 3 - Áreas Central e Continental de Florianópolis  
1950 (esboço)



Fonte: Peluso Jr. (1991)

Cartograma 4 - Áreas Central e Continental de Florianópolis  
1970 (esboço)

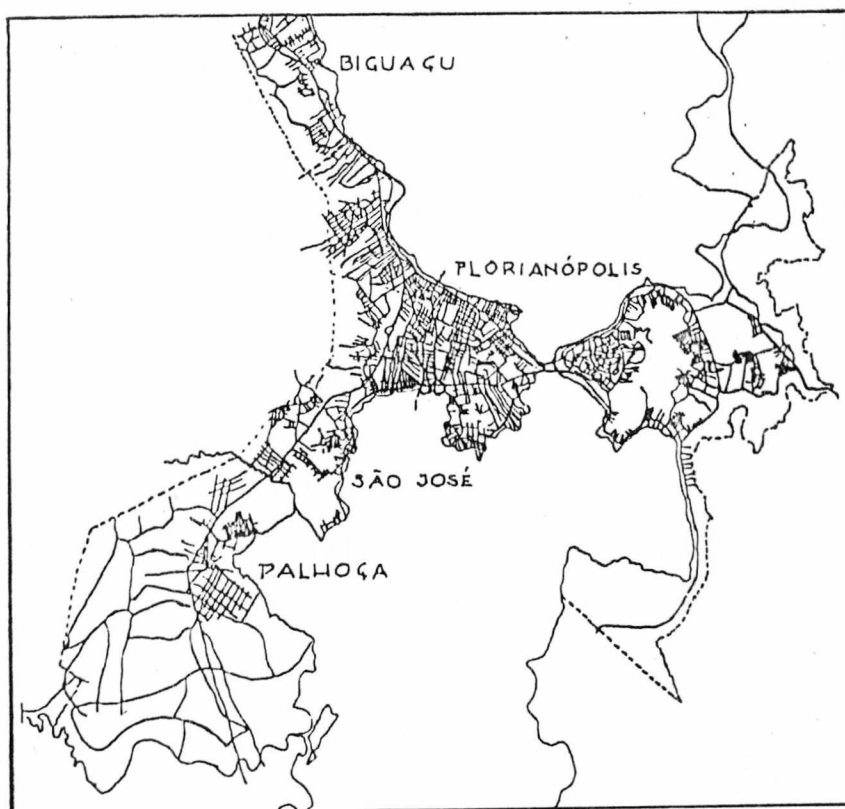


Fonte: Peluso Jr. (1991)

área nobre da cidade, desde logo aproveitada pelas empresas incorporadoras, para a construção de edifícios de apartamentos (Peluso Jr., 1991).

A década de 1970 verificou-se um crescimento populacional muito inferior ao das décadas anteriores, embora o ritmo de crescimento da cidade continuasse. As três grandes obras deste período - a ponte Colombo Machado Salles, o aterro de Baía Sul e a via expressa em continuação a avenida Rubens de Arruda Ramos- fizeram desaparecer os entraves à ocupação dos terrenos oferecidos à expansão urbana (principalmente as áreas de 'trás de Morro' e de Campinas e Barreiros) neste período, Florianópolis forma conurbação com as cidades de São José, Palhoça e Biguaçu (Peluso Jr., 1991).

Cartograma 5 - Florianópolis e área conurbada, 1990  
(esboço)



Fonte: Peluso Jr. (1991)

#### IV.1.2. A Economia

Para Vaz (1990) a formação do centro de Florianópolis (e de toda sua área urbanizada) deu-se através de uma acumulação de fatos físicos ligados diretamente aos momentos de expansão econômica do país e da região. Oliveira (apud Vaz, 1990) distingue para a economia brasileira quatro períodos onde se pode constatar uma passagem abrupta da 'acumulação primitiva' de capital mercantil para a hegemonia do capital industrial; Vaz (1990), sintetiza esta periodização da seguinte maneira:

1. Período : Compreende os primeiros tempos da colonização até a independência em 1822; nesse período os interesses comerciais eram intermediados por Portugal, através da exploração extrativa centralizada em núcleos litorâneos. A urbanização é pobre e incipiente.

2. Período : a produção agrícola monocultora e exportadora (açúcar e café) e extrativa (ouro), organizada de forma autárquica (empreendimentos auto-suficientes e comandados de fora), ensaia a formação de uma burguesia local. Há um aumento das ligações da rede urbana com o exterior.

3. Período : Ocorre a passagem da hegemonia do capital comercial para o industrial (1930 em diante), quando a burguesia comercial exportadora cede o poder à burguesia industrial que assume a direção do Estado, "conduzindo uma política de irrestrito apoio ao capital industrial como de substituição de importações: trata-se de transferir excedentes do setor agro-exportador para o setor industrial, e ao mesmo tempo, regulamentar as relações de capital -trabalho em âmbi-

to urbano" (Vaz,1990,p.24). As cidades tornam-se mercado de mão-de-obra do setor industrial.

4. Período : "a transferência do poder para o setor dominado pelos interesses do capital internacional a partir de 1950 e sobretudo após 1964, dá-se o nome de capitalismo monopolista" (Vaz,1990, p.24-25). A consequência é a formação das classes médias urbanas e a ampliação do setor terciário.

Vaz (1990) salienta ainda que , apesar desta periodização poder contribuir para o entendimento das causas remotas dos surtos de crescimento econômico de Florianópolis, seus sintomas são mais evidentes nos grandes centros urbano-industriais do país.

Para Etienne (1978) o crescimento da economia estadual e, em consequência do seu mercado, a intervenção governamental e a função estratégica de Florianópolis explicam seu dinamismo urbano ("Crescimento Urbano Cumulativo"). O desenvolvimento econômico de várias cidades do interior do estado, associadas às transformações lideradas pelo centro do país, não se verifica diretamente na capital de Santa Catarina: " indiretamente contudo, com a progressiva ampliação das funções do poder público, o crescimento geral do Estado continua beneficiando à capital na medida em que seu excedente viabiliza o redimensionamento do aparato comercial e de segurança; em consequência, é incrementada a economia urbana" (Etienne,1978,p.127).

Cidade administrativa, comercial e de serviços, Florianópolis observa na década de 40, um novo surto de crescimento urbano, devido principalmente à expansão das repartições públicas e de funcionalismo (Etienne,1978), que vai além, dos limites municipais, formando

uma conurbação com São José, Biguaçu e Palhoça. Destaca-se a implantação da Universidade Federal de Santa Catarina e de diversas repartições federais e estaduais que ampliam significativamente o mercado interno, gerando um processo de crescimento em cadeia da economia urbana. Isso gera um crescimento da renda interna, que inicia no final da década de 1960 uma rápida expansão da construção civil, "que aos poucos transforma a feição urbana da capital" (Etienne, 1978, p.129).

As mudanças no cenário urbano, no entanto, não significam uma efetiva transformação da base econômica local, que:

"(...) persiste como um núcleo populacional de médias dimensões, assentado na função administrativa e na atividade comercial e de serviços com raio de mercado restrito à cidade e sua zona de influência próxima, ressaltando-se a centralização política-administrativa, educacional através da universidade e de alguns poucos serviços especializados que atendem boa parte do estado" (Etienne, 1978, p.130).

A base econômica da cidade reside efetivamente no setor terciário da economia. A indústria do Aglomerado Urbano de Florianópolis não possui expressão no contexto estadual e a zona rural mantém-se estagnada (Etienne, 1978).

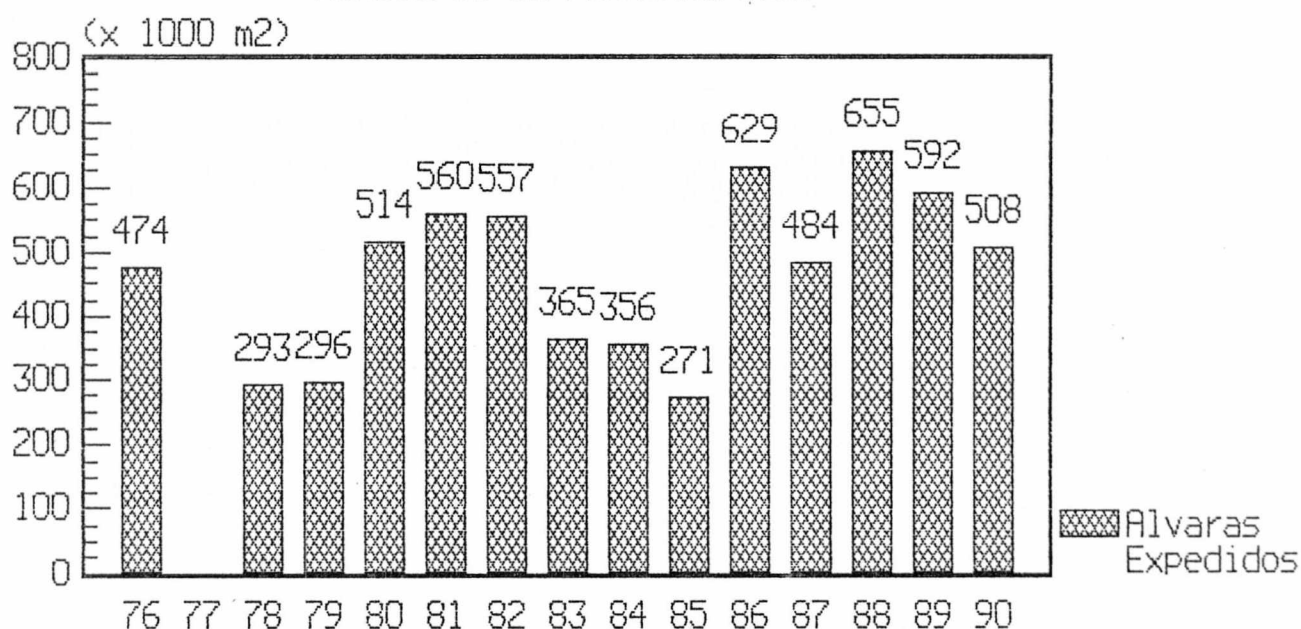
Assim, "apesar do crescimento cumulativo das funções centrais, determinando a própria expansão urbana de Florianópolis, a capital de Santa Catarina não alarga a sua centralidade comercial sobre o estado" (Etienne, 1978, p.130), e apesar de se manter como principal cidade catarinense, a diferença de crescimento em relação a Joinville, Blumenau e Lages é muito pequena; além disso, sua base econômica é mais limitada do que a dessas cidades (Etienne, 1978).

Em resumo, é o binômio comércio/administração a principal função desempenhada por Florianópolis; além dele, merecem destaque a atividade turística e a função educacional/cultural (principalmente pela presença da Universidade Federal de Santa Catarina). Em decorrên-

cia deste conjunto de funções, outra atividade destacou-se a partir de 1970 com níveis de crescimento expressivos - a construção civil - que se constitui hoje no setor da economia mais dinâmico da capital (Florianópolis, 1977b). Por isso, a indústria da construção civil desempenha papel importante na ocupação e transformação do espaço urbano da capital catarinense. Não obstante a força econômica de alguns grupos do setor terciário, a análise da ação dos agentes da indústria imobiliária pode contribuir significativamente para o entendimento do processo de acumulação privada em Florianópolis.

A produção do espaço municipal de Florianópolis, pode ser visualizada através da quantidade de alvarás de construção (em mil m<sup>2</sup>) expedidos pela Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos (gráfico 1).

GRAFICO 1  
ALVARAS EXPEDIDOS PELA SUSP PARA O  
MUNICIPIO DE FLORIANOPOLIS

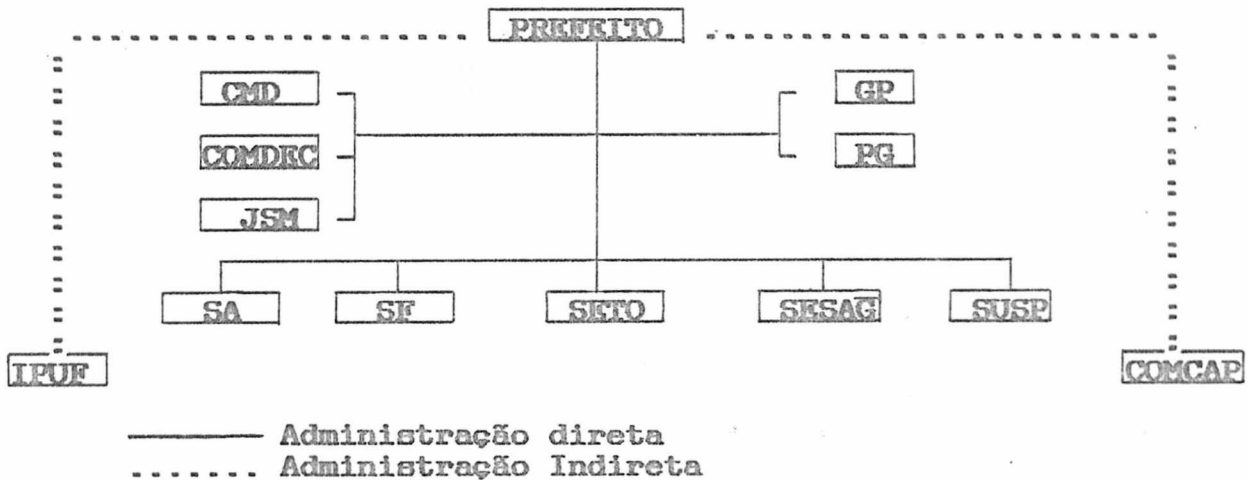


Ano  
Organizado por Elson M. Pereira

#### IV.1.3. A Estrutura administrativa do espaço urbano de Florianópolis

A estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Florianópolis pode ser apresentada de seguinte forma:

Figura 2 - Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Florianópolis



Fonte: Cordioli, 1984 ,p. 74

Onde: GP é o Gabinete do Prefeito;  
 PG é a Procuradoria Geral do Município;  
 CMD é o Conselho Municipal de Desenvolvimento;  
 COMDEC é a Comissão Municipal de Defesa Civil;  
 JSM é a Junta de Serviço Militar;  
 SA é a Secretaria de Administração;  
 SF é a Secretaria de Finanças  
 SETO é a Secretaria do Estreito, Transportes e Obras  
 SESAG é a Secretaria de Educação, Saúde e Desenvolvi-  
 mento Social;  
 SUSP é a Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos;  
 IPUF é o Instituto de Planejamento Urbano de Florianó-  
 polis e  
 COMCAP é a Companhia de Melhoramentos da Capital.

Dentro dessa estrutura, dois órgãos desempenham papéis importantes na gestão do espaço urbano de Florianópolis:



1) A Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos (SUSP) que, segundo a lei 1674 (Florianópolis, 1979b, art. 30), opera no subsistema de produção na:

- a) Fiscalização do cumprimento de normas urbanísticas previstas na legislação, especialmente nos Planos Diretores, Código de Obras e Código de Posturas;
- b) Fiscalização e licenciamento do parcelamento e uso do solo;
- c) Fiscalização do cumprimento de normas de preservação da paisagem natural e do equilíbrio ambiental;
- d) Informação e licenciamento para localização, exercício de atividades e execução de obras no município;
- e) Fiscalização das concessões e permissões em geral;
- f) Fiscalização dos Transportes Coletivos;
- g) Execução, supervisão ou fiscalização de atividades de abastecimento, mercados e feiras;
- h) Supervisão e fiscalização de serviços de limpeza pública;
- i) Gestão de cemitérios públicos, fiscalização de cemitérios não públicos e atividades funerárias;
- j) Gestão e conservação de parques, praças e jardins;
- l) Implantação e manutenção de serviços de arborização;
- m) Manutenção de horto florestal próprio"

2) O Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) que possui as seguintes atribuições:

- "I- Promover estudos e pesquisas para o planejamento integrado do município e, mediante convênios, para o de outras áreas, especialmente como da Micro-Região da Grande Florianópolis, com vistas ao desenvolvimento do processo de planejamento integrado da região;
- II- Promover o planejamento local em consonância com as diretrizes do planejamento Micro-Regional, Estadual, Regional e Federal;
- III- Elaborar ante-projeto de lei e propor medidas administrativas que possam repercutir no planejamento ou no crescimento ordenado do território municipal;
- IV- Colaborar com as unidades de Administração Municipal para a consecução do planejamento integrado do município;
- V- Elaborar e encaminhar ao prefeito municipal estudos para a implantação e atualização do plano diretor de Florianópolis;
- VI- Exercer a função de controle e avaliação de uso do solo, no município de Florianópolis e, se necessário, em convênio com os da Micro-Região da Grande Florianópolis;
- VII- exercer a função de órgão central do sistema de



planejamento do município de Florianópolis"  
(Cordioli, 1984 ,p.66)

Segundo Sostisso (1991), o processo de gerência da urbanização está dividido e fragmentado a nível de Prefeitura Municipal de Florianópolis, estando a cargo do IPUF a concepção dos planos e da SUSP a gerência, autorização ou aprovação e fiscalização ou controle do processo; esta divisão de funções é questão administrativa, mas não urbanística. A experiência contudo, vem provando que a divisão de funções conduz à suposição de processos distintos; o gerenciamento do plano diretor está em Florianópolis, desajustado, separado inconvenientemente do grupo que pensou a proposta, dispõe de argumentos, ou tem a preocupação mais sensível de querer garantir o resultado esperado. Isto causa distorções nos planos diretores, principalmente através das consultas de viabilidade, dos processos de parcelamento do solo e da fiscalização, que estão sob a responsabilidade da SUSP e não do IPUF que idealizou os planos.

Somado ao poder executivo, o poder legislativo também tem papel destacado na gestão pública da área urbana de Florianópolis, através da Câmara Municipal de Vereadores. Segundo a lei orgânica do município de Florianópolis, "o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana" (Florianópolis, 1990d, p.54).

#### O plano diretor

"disporá sobre o desenvolvimento e expansão urbana, zoneamento, áreas de especial interesse, ocupação de imóveis, paisagem e estética urbana, proteção ao ambiente natural e construído, equipamentos urbanos e comunitários, parâmetros urbanísticos, infra-estrutura viária, critérios para permuta de usos ou índices e outras limitações administrativas para a ordenação da cidade" (Florianópolis, 1990d, p.55)

#### IV.1.4. A Evolução da Legislação Urbana da Area Pesquisada

Em termos de legislação urbana municipal, Florianópolis em 1888 já possuía um Código de Posturas Municipal (Desterro, 1889); este foi o primeiro documento importante que regulou o uso do solo urbano do município, embora as primeiras linhas urbanísticas já tivessem sido estabelecidas na própria colonização açoriana .

O primeiro plano diretor da capital de Santa Catarina foi elaborado em 1952 por uma equipe de arquitetos formados por: Edvaldo Paiva, Demétrio Ribeiro e Edgar Graeff. Após ser revisto pela comissão de planejamento da prefeitura municipal, o plano foi aprovado em 28/09/54. O plano original era composto por 38 artigos, tratando apenas das áreas central e continental do município . Entre outras coisas, permitia a utilização de 100% de certos lotes para construção e determinava a localização precisa de algumas obras públicas ( como a universidade, o estádio de futebol e o Centro Cívico ) ( Paiva, Ribeiro, Graeff, 1952). Segundo Cordioli (1984, p.49-50), esse plano "por diversas razões (...) nunca foi implantado em sua totalidade, principalmente em suas propostas básicas o que, efetivamente, poderiam estruturar de alguma forma a cidade".

Em 1967, a Prefeitura Municipal de Florianópolis, sob a gestão do prefeito Acácio Garibaldi Santiago, incumbiu o Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo (CEAU), órgão ligado à estrutura administrativa da prefeitura, de elaborar um novo plano diretor para a cidade de Florianópolis.

Da reformulação do antigo plano diretor, no entanto, o objetivo ampliou-se para o planejamento da região polarizada por Florianópolis. O resultado final deste processo de planejamento, foi a elabo-

ração do Plano de Desenvolvimento da Area Metropolitana de Florianópolis (PDAMF).

Posteriormente ao início do trabalho , com o objetivo de articulação desse processo de planejamento com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), e por orientação deste, foi criado um escritório particular de planejamento a fim de receber recursos do órgão federal acima citado. Desta forma nasceu o ESPLAN (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado); esse escritório deveria:

"-Organizar-se nos padrões preconizados pelo SERFHAU para habilitar a região aos financiamentos do FIPLAN;

-Congregar e congraçar técnicos catarinenses em torno do equacionamento dos problemas do estado;

-Treiná-los para a implantação de um processo de planejamento local;

-Criar ou ampliar mercado de trabalho para um crescente contingente de técnicos formados pelas universidades catarinenses;

-Criar trabalhos para estudantes universitários, interessando-os, ainda, na solução dos problemas da comunidade;

-Criar um núcleo capaz de absorver a experiência técnica de outras áreas de maior nível e de desencadear um processo de renovação dos quadros esclerosados da administração estadual;

-Organizar e despertar a população para participação num processo de desenvolvimento, fundamentado em plano de dimensões completamente novos, capaz de fazer renascer a esperança e a confiança de todos nos destinos da região;

-Abrir caminho para afirmação dos técnicos catarinenses no cenário nacional, evitando o que se verifica ainda hoje: a permanente exportação de valores locais para outros centros onde invariavelmente se destacam de forma inusitada;

-Criar condições para a implantação do planejado" (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?], p.82).

Na prática, o CEAU continuou controlando o ESPLAN e a articulação (com conseqüente financiamento) com o SERFHAU não aconteceu; a Prefeitura Municipal de Florianópolis foi quem financiou todo esse

projeto: "perdemos quase dois anos, procurando contornar dificuldades locais e de processamento de rotina com o SERFHAU; dificuldades essas somente completamente vencidas com a decisão do prefeito de Florianópolis de custear sozinho o planejamento de toda a região" (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?], p.84).

O plano diretor elaborado pelo ESPLAN, era o plano que vigorava até o início desta pesquisa para as áreas central e continental de Florianópolis. Para uma melhor compreensão dele, é oportuno tecer algumas referências ao PDAMF.

O PDAMF abrangia um total de 20 municípios, a saber: Florianópolis, São José, Biguaçu, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, Aguas Mornas, Paulo Lopes, São Bonifácio, Anitápolis, Rancho Queimado, Angelina, Antônio Carlos, Gov. Celso Ramos, Tijucas, Canelinha, São João Batista, Nova Trento, Major Gercino, Leoberto Leal e Garopaba.

O objetivo principal do PDAMF era a metropolização de Florianópolis, dentro da política desenvolvimentista do Estado brasileiro pós-64 e da doutrina de segurança nacional:

"O objetivo do plano é a transformação de Florianópolis em um grande centro urbano, capaz de equilibrar a atração de São Paulo, de Curitiba e de Porto Alegre, polarizando progressivamente o espaço catarinense e catalizando a integração e o desenvolvimento harmônico do estado, tratando este como uma Unidade Autônoma da Federação Brasileira" (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?], p.6).

A premissa básica do PDAMF era de que "o futuro do estado de Santa Catarina como estado federado (estava) intimamente ligado à capacidade da capital de polarizar a sua integração e o seu desenvolvimento" (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?], p.7).

Essa proposta tinha como inspiração o Objetivo Nacional Permanente de integração (base do modelo desenvolvimentista do Estado Militar) e o Projeto Catarinense de Desenvolvimento, que elegia Florianópolis como pólo de desenvolvimento nacional .

A estratégia do PDAMF previa "(1) ações reivindicatórias junto aos níveis de decisão federal e estadual; (2) ações em colaboração com os poderes federal, estadual e intermunicipal e com a iniciativa privada e (3) ações municipais isoladas ou em apoio a iniciativa privada" (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?], p.10).

O cronograma do plano, previa a sua execução no período de 1972 a 1974.

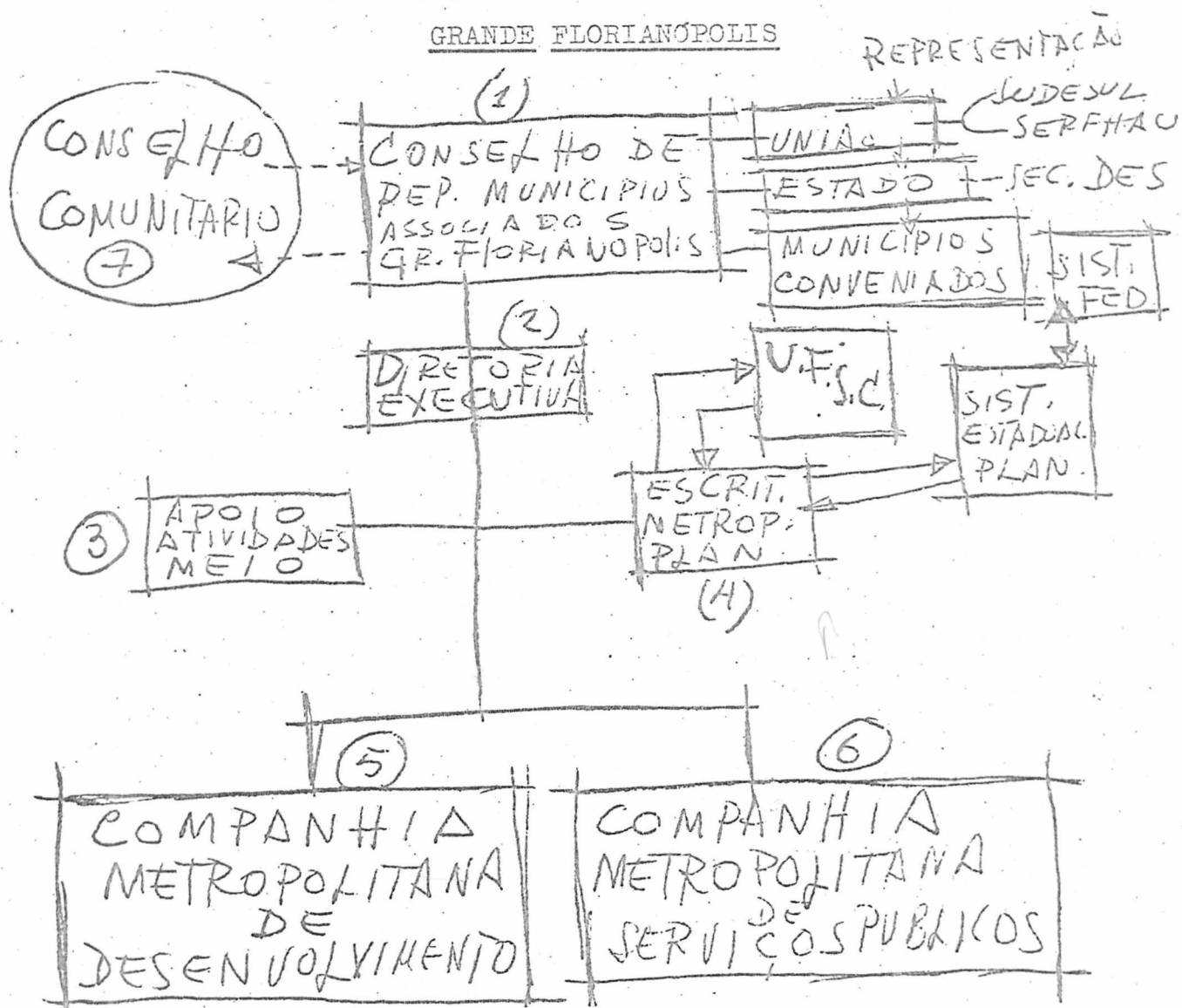
Salienta-se que o PDAMF encontrava-se fortemente vinculado a um processo centralizado de planejamento: "o modelo global do plano, recomendou como elemento indispensável à implantação de um processo de planejamento em Santa Catarina, uma estrutura técnica de âmbito estadual, com uma organização na qual se destacam: um órgão central, um órgão metropolitano e órgãos micro-regionais" (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?], p.153).

A idéia de metropolização de Florianópolis também estava, como já foi salientado, muito presente nesse processo de planejamento; baseava-se na constituição federal em vigor na época, em seu artigo 164, que previa a realização de serviços comuns, mediante lei complementar, entre os municípios de uma mesma comunidade sócio-econômica. Neste sentido o ESPLAN chegou a elaborar uma minuta de convênio a fim de criar a Região Metropolitana de Florianópolis, composta pelos 20 municípios já citados anteriormante. Para isso seriam criados : um Conselho de Representantes dos municípios; uma Diretoria Executiva da

Área Metropolitana; a Companhia Metropolitana de Desenvolvimento; a Companhia Metropolitana de Serviços públicos e o Escritório Metropolitanano de Planejamento (cf. figura 3).

Figura 3 - Uma Organização Metropolitana para a Grande Florianópolis

UMA ORGANIZAÇÃO METROPOLITANA PARA A  
GRANDE FLORIANÓPOLIS



Fonte: Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, ([1971?])

A nível municipal, o modelo previa a criação de um escritório de planejamento, que teria uma equipe de planejamento integrada ao sistema estadual através de uma subordinação linear ao órgão central. Destaca-se também nesse nível, o 'Conselho Técnico', que teria em seu quadro um engenheiro civil, dois arquitetos, um economista, um sociólogo e um advogado especializado em administração municipal: "sua função principal seria a de última instância na tramitação de problemas técnicos no nível municipal, que não (fossem) da atribuição do órgão de planejamento" (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?], p.161).

A criação dessas estruturas representa a reprodução do poder público federal, isto é, das características do Estado monopolista e da tecnocracia. Mas, segundo Costa (1978), este tipo de planejamento urbano desenvolvido entre o final da década de 60 e final da década de 70, estimulado pelo SERFHAU, teve resultados incipientes: "os planos integrados não chegaram a influir senão incidentalmente na orientação executiva da ação pública" (p.80).

A avaliação que Costa (1978, p.80) faz deste tipo de planejamento é de um "mero exercício ideológico impotente ante aos problemas sócio-econômicos (...), uma atividade de gabinete desvinculada da prática administrativa concreta"; ou ainda, "uma sofisticação formal do pragmatismo vulgar, aplicado ao que é possível ser imediatamente implementado, ainda que irrelevante face aos problemas urbanos mais graves".

Fazendo um resgate histórico da prática do planejamento urbano do final da década de 60 e da década de 70, Costa (1978) afirma que os municípios passaram a assumir diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, deixando de atuar somente na produção de equipamentos e



serviços urbanos e no exercício de certo poder de polícia sobre as edificações e loteamentos; "essas diretrizes assumem normalmente a forma de planos urbanos que fazem parte ou não de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, de caráter mais abrangente" (p.93).

A contradição maior do planejamento urbano realizado naquele período consistia em definir objetivos finais que implicariam numa alteração de todo aquele modelo de crescimento urbano sem que se propusesse ao mesmo tempo uma estratégia adequada e consistente. Outra contradição fundamental era pretender desenvolver ações inovadoras do processo local de urbanização sem que fossem alterados os fatores determinantes desse processo, situados a nível regional ou nacional (Costa,1978).

Em termos gerais, três linhas estratégicas de ação são destacadas por Costa (1978), como mais decisivas do planejamento urbano daquele período: 1) aumentar o controle do processo de produção e apropriação do espaço urbano;

2) alterar as condições de consumo popular da cidade;

3) integrar a ação setorial dos poderes públicos em uma estratégia única para a cidade (16).

Portanto o PDAMF não se constituiu numa iniciativa isolada e conjuntural, mas, não obstante as particularidades, foi resultado de uma política nacional, com objetivos claros e definidos. E neste contexto que foi idealizado o plano diretor de 1969, aprovado em 1976.

---

(16) Para maior detalhamento dessas linhas de ação, conferir Costa (1978)



### O Plano Diretor Idealizado pelo ESPLAN

Do exposto até aqui é possível afirmar que a compreensão do Plano Diretor elaborado pelo ESPLAN, não pode ser desvinculado da idéia de metropolização da cidade de Florianópolis, através do PDAMF.

Para o entendimento do resultado final (ementa de lei) do planejamento urbano de Florianópolis pelo ESPLAN, é necessário tomar conhecimento de algumas fases que o antecederam: da análise da estrutura urbana feita pelos técnicos do ESPLAN, pode-se destacar o diagnóstico de "uma esclerose generalizada" que sofria a cidade ; "por isso, desde o estudo preliminar destacou-se o pensamento de vetar qualquer solução urbanística para Florianópolis que implicasse em injeção de novos fluxos no centro tradicional, ou melhor, em toda a península urbanizada da zona insular" (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?], p.124).

Os dados levantados podem ser diferenciados em 2 grupos: no primeiro deles estão as Deficiências, que são as características de caráter negativo, que emanavam demanda de recuperação e melhorias ; no segundo, estão as Potencialidades, características que poderiam ser tomadas como impulsionadoras e motivadoras no planejamento urbano da cidade.

A seguir são apresentados, de forma resumida, esses dois conjuntos de dados. As deficiências de Florianópolis, em sua trama urbana, no início da década de 70 eram as seguintes (Escritório Catarinense de planejamento Integrado, [1971?]):

a) Áreas urbanas em expansão desordenada para as encostas dos morros (favelas);

- b) Crescimento desordenado da zona continental em conurbação com São José, Biguaçu e Palhoça;
- c) Concentração de equipamentos na zona insular, gerando grande fluxo na Ponte Hercílio Luz (31.000 veículos/dia);
- d) Impossibilidade de aumento de tráfego na ponte e nas vias de acesso;
- e) Estrutura urbana amarrada a um quadro geral sem possibilidade de modificação por um simples remanejamento dos fatores em jogo;
- f) Distribuição da população de forma irracional;
- g) Desvinculação da altura das edificações com a densidade habitacional, topografia, largura das vias e paisagem natural;
- h) Precariedade do sistema de saneamento básico;
- i) Falta de harmonia entre massa de edificações e paisagem natural;
- j) Destruição do patrimônio natural;
- k) Precariedade de infra-estrutura urbana;
- l) Alta valorização do solo no centro tradicional;
- n) Construções de baixo padrão no Continente;
- m) Ocupação da parte insular pelos grupos sociais de tradição ou de maior poder aquisitivo;
- o) Separação entre as zonas continental e insular;
- p) Sistema viário desvinculado das necessidades de circulação da cidade;
- q) Sociedade civil desorganizada;
- r) Áreas verdes e espaço recreativo, de forma geral, inexpressivos e irracionalmente lançados na trama urbana;
- s) Iminência de colapso no sistema de esgotos na ilha;

- t) Iminência de colapso no sistema viário pela afluência permanente de novos veículos (4 por dia);
- u) Perigo de desabamento da ponte Hercílio Luz;
- v) Isolamento da cidade do resto do país, quer no setor de transportes, como no de comunicações.

Na apresentação das Potencialidades da cidade, pelo Escritório Catarinense de Planejamento Integrado ([1971?]), é visível uma postura de defesa diante de um quadro de disputa entre a capital e o interior do estado: "temos a certeza de que não há estado da federação em que a capital receba tratamento tão descuidado como em Santa Catarina" (p.133).

Além disso, transparece no plano urbanístico, a diretriz dada ao PDAMF:

"a expansão de Florianópolis, pela intervenção do planejamento, criará o grande centro consumidor e de equilíbrio da polarização, que Santa Catarina precisa em defesa de sua autonomia e em nome do objetivo nacional permanente da integração e do princípio da homogeneidade do desenvolvimento brasileiro nesta área problema do país" (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?], p.133).

Os técnicos do ESPLAN atribuíram a Florianópolis, no início da década de 1970, as seguintes potencialidades:

- a) Expansão de matrículas da Universidade Federal de Santa Catarina;
- b) Confiabilidade no dinamismo da vida urbana da cidade, indicada pelo aumento de fluxo de veículos na ponte Hercílio Luz;
- c) A construção do Centro Metropolitano;

d) A legislação tributária proposta pelo plano, que representaria um acréscimo de arrecadação na ordem de 80% (oitenta por cento);

e) 200 mil habitantes urbanizados, somente no centro polarizador;

f) A maior concentração e diversificação de serviços do estado; um dos maiores centros hospitalares do sul do país;

g) A maior indústria da construção civil do estado;

h) Os maiores valores e valorização de bens imóveis do estado;

i) Zona prioritária para investimentos turísticos na região sul;

j) Zona prioritária para investimentos pesqueiros na região sul; posição geográfica privilegiada, a meio caminho da zona mais rica de captura e dos grandes centros consumidores;

k) Condição de polo de integração estadual consagrada pelo Projeto Catarinense de Desenvolvimento;

l) Entroncamento do sistema rodoviário federal (BR-282 e BR-101) e centro de gravidade de possível sistema integrado, reunindo o mar, rodovias e ferrovias.

A partir dessas Potencialidades, o ESPLAN pôde concluir:

"Esses fatores nos animam a afirmar que a capital poderá, daqui há cinco anos, quando deverão estar concluídos a nova ponte, os aterros e, talvez, o sistema viário urbano, ultrapassar o nível dos 300 mil habitantes.

Daí em diante, a industrialização poderá ser uma consequência do mercado consumidor, necessitando da intervenção do planejamento apenas para a racionalização e suporte técnico-científico" (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?], p.136)

A fase posterior de trabalho dos técnicos, foi de elaborar linhas de ação para a elaboração do Plano Urbano para a cidade:

"Estabelecemos, em consequência das conclusões da fase de análise, premissas básicas para o planejamento, chegando a partido e a proposições, que, parece, anulam os fatores adversos e criam condições de desenvolvimento da cidade com um mínimo de recursos e em adequação perfeita com objetivos federais, estaduais e da área metropolitana na região" (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?], p.138).

O resultado foi o seguinte conjunto de 'premissas', apresentadas de forma integral:

- a) Estabelecimento de condições para integração crescente das duas zonas da cidade;
- b) Solução geral evitando demolições e desapropriações em áreas altamente valorizadas;
- c) Soluções que, pela valorização que determinassem em novas áreas ou pela criação de acréscimos de marinha em áreas altamente valorizadas, pudessem transformar-se até em rendosos negócios, atraindo, sempre que possível, a iniciativa privada;
- d) Absorção do contingente populacional projetado pelo aumento da densidade habitacional das áreas já urbanizadas;
- e) Criação de bairros na cidade em condições de propiciarem disciplina à ocupação, pela racional fixação de densidade habitacionais e de conduzirem à organização e ao despertar de sentimentos comunitários;
- f) Criação de um novo centro em escala metropolitana, capaz de integrar as duas zonas da cidade e de polarizar toda a área (planejada);
- g) Construção de uma nova ponte que, face às condições precárias de estabilidade da Hercílio Luz, fosse locada de tal forma que pudesse atender ao fluxo de tráfego da velha estrutura em caso de interdição temporária ou definitiva e, ao mesmo tempo, não perturbasse por injeção de novo fluxo a área saturada do triângulo central da parte insular, limitada pelo Morro da Cruz e se constituísse no vetor capaz de, anulando a esclerose crescente, deflagrar um processo de desenvolvimento e expansão para áreas novas criteriosamente selecionadas, tais como as de imensurável valor turístico da costa atlântica da ilha;
- h) Construção de uma nova ponte que pudesse substituir, pelo valor de sua arquitetura, a velha ponte como símbolo da cidade e do próprio estado de Santa Catarina;

i) Construção de uma nova ponte que, pela integração num conjunto que designamos por Centro Metropolitano, unisse realmente as duas zonas da cidade;

j) Criação do sistema viário integrado em si mesmo e nos sistemas da ilha, da região, do estado e no rodoviário federal" (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?], p.139-40).

A partir das premissas básicas foram referenciadas as linhas gerais definidoras do Plano Diretor:

"- uma expansão a cavaleiro de um eixo materializado pelo trecho da BR-101, Palhoça-São José e Biguaçu;

- um espaço de integração à cavaleiro de um eixo materializado pela via expressa A, que liga a BR-101 à Costa Atlântica;

- Uma área de expansão programada na costa atlântica da ilha, incluindo a planície da ressacada" (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?], p.143).

Na definição das linhas gerais para o plano urbano de Florianópolis, um elemento teve papel orientador: a construção da nova ponte entre a ilha e o continente -" a obra prioritária de todo o plano (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?], p.144).

Segundo o arquiteto Pedro Paulo Saraiva (apud Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?]), as características principais do plano diretor eram os seguintes:

- um sistema viário caracterizado por um eixo viário básico (via Expressa A), tendo como principais elementos a nova ligação Ilha-Continente e o túnel do Penhasco ligando o centro tradicional e a universidade, aeroporto e a costa leste;

- a construção de acréscimos de marinha para permitir a expansão do centro e a implantação do equipamento viário;

- a construção do Centro Metropolitano em ambas as cabeceiras da nova ponte;

- a previsão de projetos especiais para 3 novas zonas urbanas: as áreas próximas atravessadas pela BR 101; o Morro do Antão e a faixa litorânea compreendida entre a Barra da Lagoa e o Morro das Pedras;
- a definição de zonas bem limitadas para o Continente por serviços e equipamentos e com uso de solo diversificado;
- o detalhamento dos vários tipos de urbanização para a ilha: para o centro histórico, para os morros, para os terrenos dos 'loteamentos de chácaras', para o Saco dos Limões, para a Trindade, para o Itacurubi e, finalmente, para a zona da Lagoa (balneária);
- a previsão de controle pelo governo estadual sobre a área conurbada de São José, Biguaçu e Palhoça;
- a execução de projetos específicos, como : Praça Municipal no extremo do aterro do continente; construção da catedral metropolitana sobre a antiga Ilha do Carvão e construção de equipamentos para turismo e lazer entre as duas pontes, e
- a viabilização do porto de Anható-Mirim.

A proposta do plano diretor para a cidade, encontrava-se plenamente elaborada, inclusive em forma de minuta de lei, desde 1971, mas por diversos motivos, apenas foi aprovada pela Câmara de Vereadores em 1976, pela lei 1440 (Florianópolis, 1976a); em sua aprovação, o plano sofreu algumas alterações, embora, segundo o coordenador da equipe que o elaborou, sua essência não foi alterada.

As linhas-mestras do plano elaborado pelo ESPLAN, ou seja: o sistema viário e o zoneamento da cidade foram praticamente mantidas pela lei 1440/76. As alterações mais significativas foram:

1) o plano aprovado excluiu de sua abrangência as áreas pertencentes aos municípios próximos de Florianópolis, a saber: São José, Palhoça e Biguaçu. Primeiro porque não se efetivou a idéia da criação da região metropolitana de Florianópolis e segundo porque a Câmara de Vereadores da capital não tinha poderes para legislar sobre aquelas cidades;

2) as áreas verdes previstas pelo plano, mas que eram de domínio privado, perderam sua condição de 'non aedificandi'; isto permitiu que os proprietários dessas áreas pudessem construir até a menor taxa de ocupação das áreas vizinhas;

3) o limite máximo de pavimentos, que em algumas áreas era de 18 pavimentos, ficou limitado em 12;

4) foi criada uma área (quadrilátero central) que desobrigava as edificações de afastamentos;

5) a definição das disposições relativas a criação de um Centro Metropolitano foram remetidas para leis posteriores;

6) foi retirado do plano, o setor militar urbano;

7) foi suprimido o capítulo referente a regulamentação de exigências de garagens;

8) foram suprimidas as exigências de composição arquitetônica dos novos edifícios a serem construídos na cidade a partir daquela data.

Quando da entrada em vigor do plano em 1976, já havia se passado alguns anos de sua elaboração e nesse período a "cidade teve um grande crescimento tal que, ao ser implantado, o novo plano já se encontrava quase que totalmente desatualizado" (Cordioli, 1984, p.50). Isto fez com que muitas leis posteriores modificassem constantemente a lei 1440/76, alterando significativamente as determinações do plano



proposto pelo ESPLAN.

A lei 1458/76, entre outras coisas, isentou a obrigatoriedade de afastamentos laterais entre as edificações de até 2 pavimentos (Florianópolis, 1976b).

Em 1978, a Câmara de Vereadores aprovou a lei 1570 (Florianópolis, 1978a) que trouxe modificações substantivas ao plano diretor:

- restringiu a abrangência da lei 1440/76 à parte urbana do município, remetendo as outras áreas para legislação específica;

- modificou o zoneamento da cidade;
- excluiu a parte continental do Centro Metropolitano, transformando;

- a em área residencial;

- modificou o sistema viário.

Modificações importantes, também, foram feitas pela lei 1715/80 que transformou o quadrilátero central em polígono central, aumentando a sua área, mas, criando algumas restrições para a construção de novas edificações nesta parte da cidade: restringiu a taxa de ocupação de 100% apenas aos dois primeiros pavimentos e criou parâmetros de afastamentos frontais de modo a garantir a insolação e a ventilação dos logradouros públicos (Florianópolis, 1980).

A lei número 2090/84 definiu áreas específicas de incentivo a construção de hotéis; para algumas dessas áreas ficava permitido a construção de edifícios de até 18 pavimentos, com a mesma taxa de ocupação de edifícios de 11 pavimentos (Florianópolis, 1984).

A área do Polígono Central foi ampliada em 1986 pela lei número 2424 (Florianópolis, 1986a).

Tambem em 1986, o prefeito Edison Andrino decretou o tombamento, como patrimônio Histórico e Artístico do município, de 10 conjuntos arquitetônicos existentes na área central da cidade (Florianópolis, 1986c). E a lei 2726/87 preservou a 'visão paisagística da orla marítima', impedindo a construção de qualquer obstáculo além de 1 metro de altura nos terrenos situados nas ruas Silva Jardim, José Maria da Luz e Jerônimo José Dias, lado direito, sentido Centro Saco dos Limões (Florianópolis, 1987).

Um dispositivo importante foi acrescentado ao plano diretor em 1988 (lei 3037), fixando exigências para tratamento e disposição final de esgotos sanitários para obras no município de Florianópolis; todas as obras de construção a partir dessa lei que não estivessem ligadas a uma rede de esgoto cloacal com tratamento final, deveriam implantar uma estação compacta de tratamento de esgotos (Florianópolis, 1988b).

A lei 3211/89 dispôs sobre a concessão de estacionamento de veículos em garagens a serem implantadas em áreas públicas municipais, incentivo a aumento de garagens em edificações e construção de edifícios garagens (Florianópolis, 1989b).

Por fim, merecem destaque as alterações ao plano diretor feitas pela lei 3338/89 (Florianópolis, 1989f) que criou: 1) a transferência do direito de construir, que propiciou aos proprietários de imóveis onde houve abertura ou alargamento viário, instalação de equipamentos urbanos e comunitários ou a preservação do patrimônio histórico, artístico e natural, exercerem em outro local ou alienar mediante escritura pública o direito de construir;

2) a taxa do solo criado: a lei considera adequada a infra-estrutura urbana e comunitária à data

de sua aprovação, ou previsto pela lei de parcelamento do solo, somente o índice de aproveitamento igual ou inferior a 1 (um). Quando as edificações excederem a esse índice, pagarão a taxa de solo criado ao município;

3) maiores afastamentos laterais e de fundos, ficando definida a regra geral de uma medida não inferior a 1/6 da altura máxima da edificação; no entanto, para o polígono central (lei 2424/86) os afastamentos laterais e de fundos ficaram em 1/10 e para o triângulo central (área da parte insular inscrita entre ao mar a avenida Mauro Ramos) em 1/8, e

4) alterações das exigências para garagens.

O período de 1976-1990 ainda assistiu uma série de outras modificações do plano diretor; algumas dessas modificações ainda são mencionadas na análise do papel do poder público na gestão do espaço urbano de Florianópolis; outras não mereceram menção pela pouca importância que tiveram em relação a esta pesquisa.

Deve ser salientado, ainda, que praticamente desde sua aprovação em 1976 pela lei 1440, o plano diretor do Distrito Sede espera ser substituído. No decreto que instituiu o IPUF já estava estabelecido que uma de suas atribuições era o de "elaborar e encaminhar ao prefeito municipal estudos para a implantação e atualização do plano diretor de Florianópolis" (Cordioli, 1984, p.66).

Por isso, em 1982 o IPUF elaborou uma proposta de substituição da lei 1440/76, abrangendo todo o Distrito Sede; no entanto, sua aprovação excluiu o miolo urbano (área central) e o continente do município. Desta maneira, a lei 1815/82 ficou restrita aos bairros periféricos ao centro da cidade: Trindade, Pantanal, Córrego Grande,

Itacorubi, Saco Grande, Saco dos Limões e Costeira do Pirajubaé (Florianópolis, 1982).

Após a aprovação da lei supra citada, preocupado com o desenvolvimento turístico da ilha de Santa Catarina, o IPUF voltou sua atenção para os balneários do município, elaborando o plano diretor dos balneários - lei 2193/85 . Em razão disso, uma nova proposta de substituição da lei 1440/76 só ficou pronta em 1988, quando foi remetida à Câmara de Vereadores, onde permaneceu em tramitação até janeiro de 1989. Nesta data, por ocasião da mudança do prefeito municipal, a proposta de revisão do Plano Diretor foi retirada para nova revisão. Em junho de 1989 ela estava revisada e foi reencaminhada à Câmara Municipal de Vereadores, mas até o início desta pesquisa ainda permanecia sem aprovação. Entretanto, alguns de seus capítulos mais importantes (afastamentos das edificações, transferência do direito de construir, taxação do solo criado e normas específicas de estacionamentos e garagens) foram destacados do corpo do plano e aprovados separadamente pela lei 3338/89 (Florianópolis, 1989f).

A seguir, são apresentadas e analisadas leis/operações de urbanismo do período e área desta pesquisa, classificadas segundo a natureza da intervenção pública:

1) intervenções realizadas pelo poder público com o objetivo de regular a ocupação do espaço urbano, atenuando os bloqueios próprios da urbanização capitalista que tendem (a longo prazo) a diminuir a taxa de lucro de investimentos do capital;

2) Intervenções realizadas pelo poder público que não visaram a regulação do sistema como um todo, mas caracterizaram-se como uma intervenção contraditória do Estado em relação a socialização das forças produtivas.

#### IV.2. A Gestão do Espaço Urbano enquanto intervenção reguladora do Estado

Foi visto no capítulo II que a cidade desempenha papel fundamental no modo de produção capitalista; o aspecto principal da relação entre urbanização e a acumulação capitalista reside no fato que o desenvolvimento da aglomeração urbana é determinado pela tendência constante do capitalismo a diminuir o tempo de produção e o tempo de circulação do capital. A cidade não é apenas o 'locus' de reprodução da força de trabalho, mas um efeito direto da necessidade de consumo a fim de acelerar a velocidade de rotação do capital (Lojkine, 1981).

Neste sentido, a cidade é vista como o resultado de uma dupla socialização: das condições gerais de produção e do espaço. Esse processo de socialização, no entanto, não ocorre de forma 'tranquila'; existem bloqueios inerentes ao processo de reprodução.

Para Lojkine (1981) esses limites da urbanização capitalista podem ser sistematizados em 3 grupos: 1) os limites capitalistas do financiamento dos meios de comunicação e de consumo coletivo;

2) os limites capitalistas oriundos da concorrência anárquica entre os diferentes agentes que ocupam o espaço urbano, e

3) os limites capitalistas relacionados à renda fundiária.

Esses limites imprimem ao capital, uma diminuição em suas taxas de lucro.

É necessário então, que o poder público modere ou compense esses limites afim de que haja certas condições prévias de produção, das quais o capital não se assegura suficientemente.

As leis/operações de urbanismo a seguir, representam intervenções reguladoras do poder público de Florianópolis, na área e período da pesquisa:

#### IV.2.1. O Plano Diretor aprovado em 1976

Pode-se começar o elenco das ações reguladoras do poder público no espaço urbano de Florianópolis pelo próprio plano diretor aprovado em 1976 (17).

A elaboração desse plano diretor em 1969-71 foi uma resposta ao quadro de 'esclerose generalizada' que apresentava a cidade, como se pode constatar neste trecho da análise dos técnicos que elaboraram aquele plano:

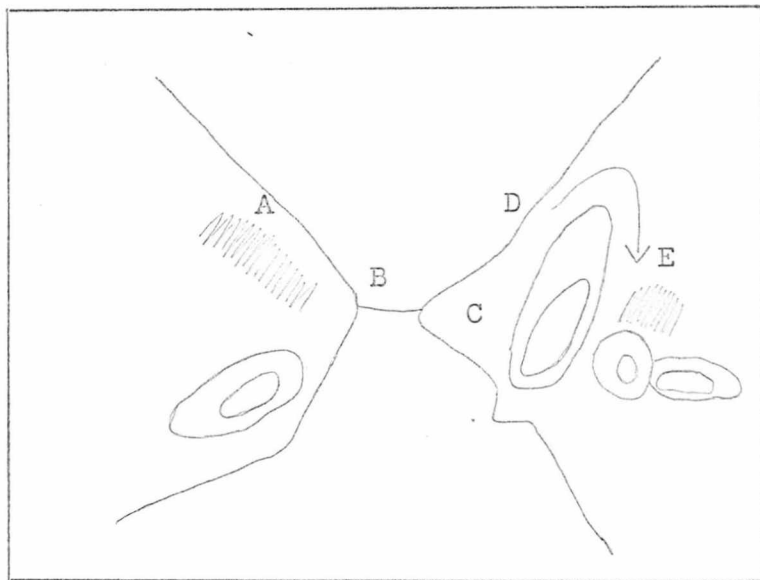
"A esclerose está presente em todos os espaços urbanos e de forma generalizada (ABCDE figura 4)(...) sem condições de modificação pelo processo rotineiro de ação. No trecho ABC (estão) a ponte Hercílio Luz, seus precários acessos e o traçado em xadrez do centro tradicional.

Não adianta melhorar os acessos porque é impossível o aumento da capacidade de fluxo da ponte. Admitindo a hipótese de que esse problema fosse resolvido por um recurso técnico miraculoso, o xadrez de suas ruas estreitíssimas do centro tradicional teria de ser completamente modificado, com a demolição de todo o centro, o que é impossível técnica e economicamente(...). Se todo mundo que reside ou trabalha no centro de Florianópolis viesse para as ruas ao mesmo tempo e tentasse circular com seus carros, as ruas e poucas praças não teriam condições de recebê-los em um só nível" (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?], 123-124)

---

(17) O plano foi analisado na forma como foi aprovado, sem as modificações posteriores

Figura 4 - Situação da área central e adjacências - 1969



Fonte: Escritório Catarinense de Planejamento Integrado [1971?]

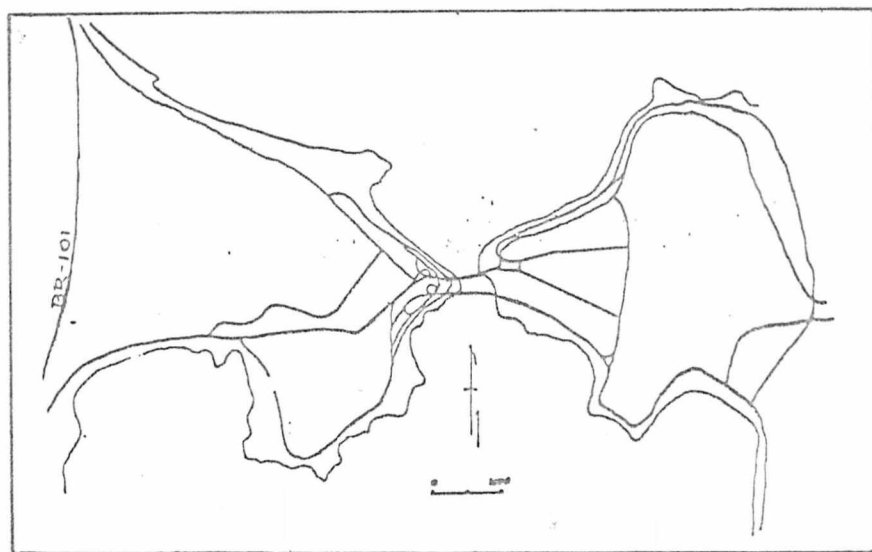
Também foi uma resposta à defasagem do plano aprovado em 1955, quando a cidade solicitava um maior adensamento populacional, na medida em que Florianópolis só sofreu transformações significativas em seu espaço urbano a partir do início da década de 1960 (Pereira, 1974).

O plano previa um sistema viário que procurava o "equilíbrio entre a capacidade de fluxo indispensável à circulação urbana e as condições de vida do meio ambiente" (Proposta de lei do Plano Diretor, artigo 56, apud Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?]), composto de vias expressas, de tráfego rápido, setoriais e locais.

Esse sistema viário não só foi aprovado pela lei 1440/76, como também, grande parte dele materializou-se nos anos posteriores: via de Contorno Norte, ligação ponte Colombo Salles-BR-101, avenida PC-3. Além disso, apesar de inaugurada em 1975, a ponte Colombo Salles foi construída com base nesse plano diretor, pronto desde 1971.

Com o planejamento e o financiamento desses meios de comunicação material, o poder público desbloqueou um importante limite que impedia a cidade de expandir sua urbanização.

Figura 5 - Linhas Fundamentais do Plano Urbano da Conurbação



Fonte: Peluso Jr. 1991

O plano diretor também apresentou maior regulamentação ao uso do solo urbano do que a legislação anterior, que permitia, em certos casos, a ocupação de 100% de terrenos urbanos com edificações. A cidade foi zoneada em áreas Residencial, Comercial, Residencial/Comercial, Comercial/Residencial, Industrial, Ensino Universitário, Turismo/Residencial e Verdes e Equipamentos. Previu também, diferentes densidades de ocupação, que variavam entre 'non aedificandi' a 250/500 habitantes/hectare; limitou o número de pavimentos em 12 andares para algumas áreas, em 4 para outras e em dois para áreas de residências unifamiliares; exigiu afastamentos mínimos e recuos para as novas construções na área legislada. Essas medidas foram de encontro aos



problemas causados pela concorrência anárquica dos agentes imobiliários que construíam edifícios com mais de 10 pavimentos geminados e sem recuos (cf. foto 3, em anexo), criando espaços insalubres e com baixa qualidade de vida: "com o plano diretor, garante o prefeito, Florianópolis não corre mais o risco de ter no centro da cidade ou em qualquer outra parte, uma situação semelhante àquela do paredão de concreto da avenida Hercílio Luz" (18)(CENTRO, 06/07/80,p.16).

Outro elemento importante da lei 1440/76 foi a criação de novas áreas de urbanização: "o plano atinge, portanto, o objetivo principal de, abrindo novas áreas, à urbanização programada, romper a esclerose generalizada que impedia a implantação de um processo de desenvolvimento urbano racionalizado em Florianópolis" (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado,[1971?],p.143). A regulamentação do uso do solo na área central e a criação de um sistema viário ligando-a às outras áreas do município, propiciou a estas, uma maior ocupação populacional. Em 1978 já era possível se observar esse fenômeno:

"a cidade agora precisa de espaços mais amplos: o centro está saturado. As opções são a Trindade e sua Periferia (Itacorubi, Saco Grande e Pantanal), e para estas áreas é que estão voltados os planos do prefeito e do IPUF. A descentralização já pode ser observada: constrói-se cada vez mais nestes locais, para onde também as empresas e os órgãos públicos estão se transferindo" (CIDADE, 20/05/78,p.16).

Outra área que aumentou sua ocupação pelos motivos citados, foi o denominado bairro Kobrassol (município de São Jose), distante 5 quilômetros do centro da cidade; bairro projetado, o Kobrassol começou

---

(18)Paredão da Hercílio Luz e o cognome dado a um conjunto de edifícios de 12 andares construídos de forma contínua, sem afastamentos laterais ou frontal, formando um grande 'muro' de concreto de aproximadamente 150 metros de comprimento e 30 metros de altura.

sua urbanização em 1977 e cinco anos depois, contava com 100 edifícios, 2500 apartamentos, 250 casas e 11000 moradores (PARQUE 10/02/82). O plano diretor aprovado em 1976, ainda previa outras áreas para expansão da urbanização de Florianópolis (planície da Ressacada e Costa Leste), mas a não implantação de um túnel ligando a área central ao bairro do Saco dos Limões e a não construção da via Expressa Sul, não propiciaram as condições mínimas para isto. Para as três áreas citadas (Kobrassol, Trindade e Planície da Ressacada) o plano previu vias expressas, sendo que, as duas primeiras ligações foram materializadas.

#### IV.2.2. A Recuperação de Áreas Desvalorizadas

Uma outra maneira do poder público intervir de maneira reguladora é através da recuperação de áreas desvalorizadas por meio de legislação específica ou investimentos públicos. Com isso ele valoriza determinados espaços da cidade viabilizando o investimento privado.

É possível enumerar alguns exemplos nas áreas da pesquisa, como: a desapropriação de 45 famílias em 1978 que moravam há doze anos numa área central, próxima ao Tribunal de Justiça e onde hoje está situado o Forum da Capital (Favela dos Dois Poderes); a implantação de infra-estrutura básica no chamado Morro do Mocotó, que lentamente está expulsando os antigos moradores e mudando radicalmente a feição da "antiga" favela; a interdição para o tráfego de automóveis na ruas centrais (Felipe Schmidt e transversais), e construções de calçadas devido a saturação dessas áreas, como atesta o ex-prefeito Francisco Cordeiro:

"essa parte da cidade está densamente ocupada, em prejuízo da qualidade de vida. Não só por problemas de

insalubridade e por falta de ventilação, mas até por dificuldades de locomoção das pessoas que moram ou que precisam ir nesses locais. As próprias diretrizes de se eliminar ruas e fazer calçadas, retirando o automóvel para liberar a área ao pedestre, revelam uma demonstração clara de recuperação da qualidade de vida" (CENTRO, 06/07/80,p.16).

Rodolfo Pinto da Luz, ex-presidente do IPUF, declara que: "sem a existência de calçada, o comércio na rua Felipe Schmidt já estaria falido" (BRIGA, 20/08/89,p.10) (cf. foto 4, em anexo).

Mas um exemplo bem característico e mais recente, é a recuperação de uma área central da cidade na rua Conselheiro Mafra. Em determinado trecho dessa rua há um número considerável de 'hotéis de ocupação rotativa' que serve a atividade de prostituição ali desenvolvida. Isto cria um conflito com a atividade comercial da área e baixo retorno dos investimentos ali empreendidos. Os comerciantes dessa rua, apoiados pela Associação Comercial e Industrial de Florianópolis (ACIF), solicitaram junto ao órgão de planejamento do município (IPUF) a implantação de um 'calçada' na rua Conselheiro Mafra, com o objetivo de expulsar dali 'usos indesejáveis'.

A lei 3337/90 transformou em 'calçada' o trecho da rua Conselheiro Mafra entre a praça XV de Novembro e rua Bento Gonçalves ; as obras foram orçadas em NCz \$ 800 mil (agosto/89) e a maior parte foi financiada por taxa de contribuição de melhoria, paga pelos proprietários de imóveis da rua. Para o presidente do IPUF à época, "a instituição das taxas de contribuição de melhorias será um fator que auxiliará no afastamento gradativo dos hotéis de ocupação rotativa instalados na Rua Conselheiro Mafra" ( BRIGA, 20/08/89,p.10).

Assim, "com a implantação do 'calçada', continuará uma disputa antiga que tem como palco a Conselheiro: o comércio diurno, dos

bens industriais, contra o comércio noturno, do prazer e da miséria" e como os barcos de pesca que faziam parte daquele ambiente, "as prostitutas da Conselheiro também tendem a desaparecer a medida que a urbanização se expande" (BRIGA, 20/08/89, p.10) (cf. foto 5, em anexo).

#### IV.2.3. O Papel dos Afastamentos(19) dos Edifícios

A obrigatoriedade de afastamentos entre edificações vizinhas, é um outro elemento importante na regulação da ocupação do espaço urbano a fim de manter (a longo prazo) o processo de acumulação capitalista. Segundo o técnico do IPUF entrevistado, cada compartimento habitável da casa deve receber no mínimo uma hora de sol por dia; para isso é necessário um afastamento do edifício de 1/5 (um quinto) de sua altura. Para um prédio de 12 pavimentos, isto equivale a aproximadamente 8 metros.

Neste trecho da entrevista do técnico do IPUF supra citado, pode-se perceber o papel regulador do afastamento dos edifícios:

"...então você veja o que isso (afastamento) significaria em termos de prejuízo econômico para o dono do lote ou o construtor que tem o lote; mas em contra partida, seria um ganho para o vizinho e para a cidade que não iria ter o problema de insalubridade"

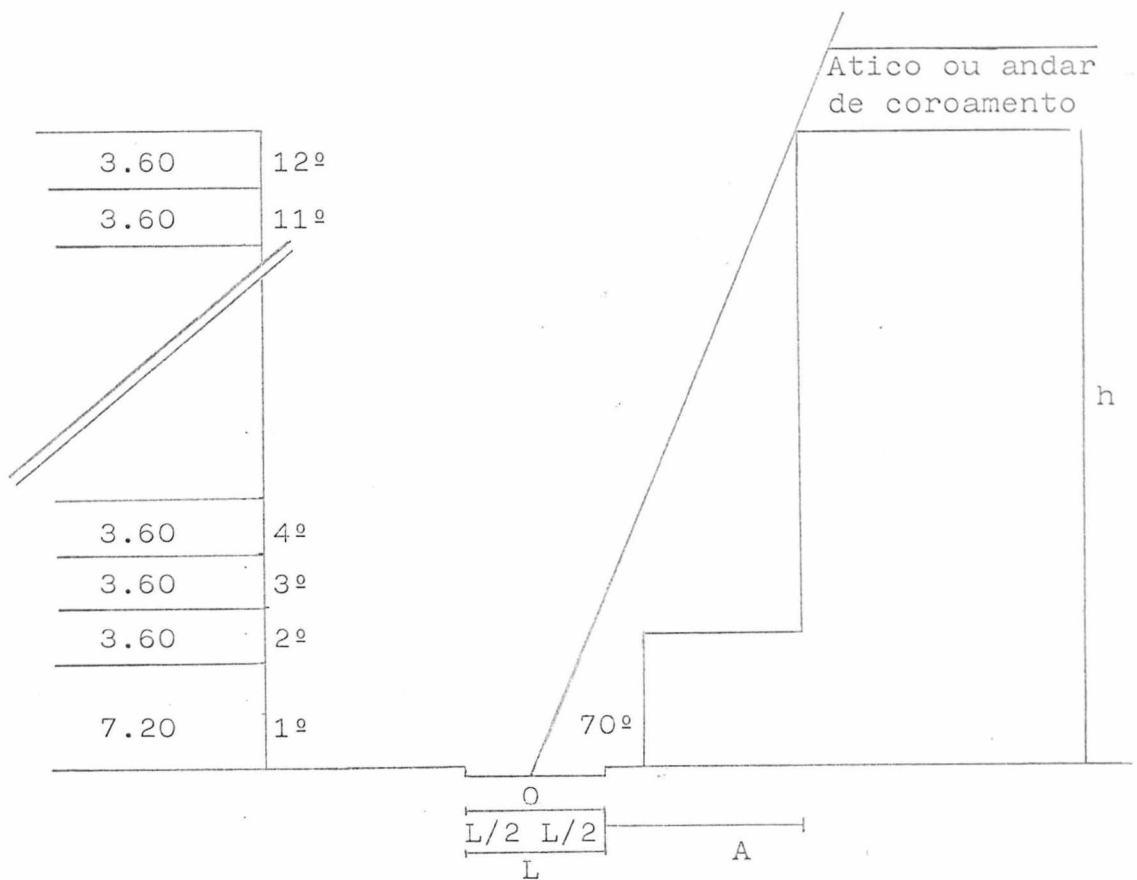
Quando o técnico do IPUF fala em 'ganho para a cidade', pode-se interpretar isto como uma viabilização do processo de produção do espaço urbano a longo prazo, pois o afastamento entre edifícios e deles das ruas, permite : a não saturação de certas áreas; uma menor

---

(19) Afastamento é a distância entre a edificação e as divisas ou alinhamento

densidade habitacional devido a menor área construída; uma melhor insolação e ventilação das habitações (valorizando o imóvel); uma menor oferta de imóveis (aumentando seu valor de troca). Então, mesmo que numa primeira análise o afastamento dos edifícios traga um prejuízo econômico para o dono do lote ou para o capitalista individual, a longo prazo ele funciona como viabilizador dos investimentos do capital.

Figura 6 - Parâmetros de altura, de insolação e ventilação dos logradouros



Onde: L= largura média da rua na testada do lote (+ recuos, se houver)  
 O= eixo da rua, no meio da testada do lote  
 h= altura da edificação  
 A= afastamento frontal  $A = \frac{2h - 2,75L}{5,5} > 4,00 \text{ m}$

Fonte: Lei 1715/80(Florianópolis,1980)

A Legislação aprovada em 1976 previa um afastamento de 1/12 (um doze avos) para edifícios, o que, como constatou o técnico do IPUF, é insuficiente; mas já foi um avanço em relação à legislação anterior, que permitia a construção de edifícios geminados

A lei 1715/80 (Florianópolis, 1980) representou um outro avanço em relação ao afastamento frontal, pois criou parâmetros de altura por pavimentos e de insolação e ventilação dos logradouros (cf. figura número 6 e foto 6 em anexo).

Por fim, a lei 3338/89 exigiu maiores afastamentos para edificações: 1/10 da altura do edifício para o Polígono Central; 1/8 para o chamado Triângulo Central e 1/6 para as demais áreas, sempre com um afastamento mínimo de 3 metros (Florianópolis, 1989f).

Com isso, pode-se observar que a legislação urbana da área em estudo, caminhou na direção de regular o espaço como um todo, não obstante prejuízos particulares, de modo a propiciar a continuidade do processo de ocupação do centro e do continente de Florianópolis pelas empresas incorporadoras, durante um período de tempo mais longo.

#### IV.2.4. O Projeto CURA Continente I

O programa CURA (Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada) do governo federal, visava promover a melhoria da qualidade de vida urbana, através de obras e serviços financiados pelo BNH. Os setores alcançados por este programa eram os de saneamento básico, pavimentação e drenagem pluvial, transporte coletivo, telecomunicações, distribuição de energia elétrica e iluminação pública, educação e lazer, preservação ecológica e outros serviços públicos de interesse social prioritário. O programa cumpria ainda, o objetivo de reduzir a capaci-

dade ociosa da infra-estrutura urbana existente, utilizando uma política de adensamento na ocupação do uso do solo, implementando mecanismos tributários que estimulavam a ocupação dos terrenos vazios sujeitos a especulação imobiliária promovida pelo mercado imobiliário (Florianópolis, 1976c) .

O primeiro dos projetos CURA realizado em Florianópolis foi o chamado CURA Continente I ( os demais foram executados fora da área da pesquisa); a escolha das áreas seguiu "o princípio de permitir a gradativa implantação do plano diretor, possibilitando concomitantemente, sua reavaliação e necessária revisão" (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, 1978, p.02).

Essa área que abrangia os bairros do Canto, Morro do Geraldo, Vila São João, Coloninha, Balneário e Praia do Matadouro, apresentava-se nos anos que antecederam a implantação do projeto, como uma das mais dinâmicas no setor da construção civil, com um número de novas edificações bastante acentuado, ocorrendo todavia, uma boa margem de lotes ociosos ou passíveis de renovação (Florianópolis, 1976c).

O resultado desta operação, em termos urbanísticos, foi a transformação desta área em zona de excelente retorno de investimentos do setor imobiliário pelo financiamento dos Meios de Comunicação Material (pavimentação e implantação de ruas) e de Meios de Consumo Coletivo (transporte coletivo, iluminação pública, educação, lazer, centro de abastecimento alimentar, etc.). A implantação de rede coletora de esgotos, por sua vez, permitiu a elevação do gabarito de edifícios para 12 pavimentos naquela área (decreto 157/90), pois a lei 1440/76 prevê que "nos bairros que não dispõem de estrutura de saneamento básico completo, o gabarito máximo permitido será de 4 pavimentos, obedecida a taxa de ocupação" (Florianópolis, 1976a) (cf. foto 7, em anexo).

#### IV.2.5. Tombamento de Imóveis e Intervenção Reguladora

Numa primeira análise, o tombamento de imóveis representa a manutenção de valores culturais, históricos, arquitetônicos e/ou tradicionais.

No entanto, o tombamento de imóveis com esses valores pode também tornar-se um excelente instrumento de regulação da produção social, principalmente contra a concorrência anárquica dos diversos capitalistas que ocupam e transformam o espaço urbano.

Na análise da preservação do patrimônio histórico da Florianópolis (em sua área central), o técnico do IPUF entrevistado declara que para o plano aprovado em 1976:

"(...) a parte do casario antigo da cidade não tinha valor, pois o plano tinha a visão de tornar a capital uma metrópole e para isso ele propunha uma ocupação maciça para a área central, que hoje está com congestionamentos, e essa qualidade de vida que está aí; uma cidade que tem uma estrutura viária estreita, que não foi nem planejada para veículos automotores mas para veículos de tração animal, uma estrutura fundiária com terrenos estreitos e compridos para comportar edificações de no máximo 4 pavimentos (...). Então veio o plano diretor e disse : agora nessa área vai se poder construir 100% nos dois primeiros pavimentos e 12 pavimentos com 46% (de taxa de ocupação); e tira uma casa com 5 pessoas e coloca um prédio com 12 pavimentos quadruplicando a densidade"

Como se pode constatar, a preservação de certos elementos na cidade não têm apenas um aspecto de manutenção de valores históricos, culturais, arquitetônicos ou tradicionais; o tombamento deles preserva a própria infra-estrutura urbana (abastecimento de água, de energia, telecomunicações, drenagem, sistema de esgotos, etc.) de uma sobrecarga, o que inviabilizaria investimentos privados em certas áreas ou



BAÍA NORTE

CONJUNTO IX  
ESTEVES JÚNIOR

CONJUNTO VIII  
PRAIA DE FORA

CONJUNTO X  
RITA MARIA

CONJUNTO XI - "B"  
BAIRRO DO MATO GROSSO

CONJUNTO VI  
HERMANN BLUMENAU

CONJUNTO III - "A"  
BAIRRO DO MATO GROSSO

CONJUNTO VII  
NOSSA SRA. DO ROSÁRIO

CONJUNTO I  
CENTRO HISTÓRICO

CONJUNTO V  
BAIRRO DA TRONQUEIRA

CONJUNTO IV  
BAIRRO DA TRONQUEIRA

CONJUNTO II  
HOSPITAL DE CARIDADE

BAÍA SUL



ESCALA GRÁFICA

0 5 10 20 100

Cartograma 6 - Conjuntos de valor histórico  
Arquitetônico tombados pelo decreto 207/86

Fonte: decreto 270/86

exigiria do poder Público investimentos em melhoria daquela infra-estrutura.

A lei 1202/74 (anterior ao período da pesquisa) dispôs sobre a proteção do patrimônio histórico artístico e natural do município e criou o Serviço do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural -SEPHAN, ligado à Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social (Florianópolis,1974a).

Dentre as ações do poder público municipal que visaram preservar elementos na área e período da pesquisa, destacam-se:

1) O decreto 270/86 (Florianópolis,1986c) que tombou vários conjuntos de prédios existentes na área urbana central de Florianópolis (cf. Cartograma 6 e foto 8 em anexo);

2) A lei 2726/87 que , para preservação da visão paisagística da orla marítima, determinou que " as obras de construção, acréscimo e as edificações existentes que sofram modificações em 60% de sua área, situadas nos terrenos com declividade acentuada, lindeiros às ruas Silva Jardim, José Maria da Luz e Jerônimo José Dias, lado direito, sentido Centro-Saco dos Limões" (Florianópolis,1987) não podem ter altura superior a um metro em relação ao nível das ruas (inclusive muros de vedação e cercas nos limites do terreno).

#### IV.2.6. Os capítulos aprovados da proposta do novo plano diretor

Segundo o IPUF (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis,1989,p.VIII) a atualização do plano diretor do Distrito Sede de Florianópolis vem preencher uma importante lacuna do planejamento urbano em nosso município adequando a legislação do uso do solo na

área central elaborada em 1969 e aprovada em 1976 às exigências do momento atual".

No entanto, por uma série de motivos o novo plano diretor não foi, até o início desta pesquisa, aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores. O poder público, no entanto, percebeu que muitos pontos do plano precisariam ser aprovados, pois caso contrário, a cidade correria "um sério risco de varar o século com um desenvolvimento urbano desordenado e sua área central inabitada" (CAOS, 02/04/91,p.04).

O IPUF, segundo seu técnico entrevistado, tem suas ações voltadas:

- à defesa do meio ambiente;

- à defesa do patrimônio histórico;

- à defesa de uma ocupação do solo mais racional e

- uma melhor qualidade de vida.

Isto se reflete na legislação, melhorando as condições de ocupação do solo através de :

- maiores exigências de afastamentos entre edificações;

- maiores exigências quanto à oferta de estacionamentos e

- melhor distribuição das atividades no espaço.

Em 1989, o prefeito Esperidião Amin, com o objetivo de ampliar a arrecadação municipal solicitou ao IPUF uma revisão da proposta de novo plano diretor para o Distrito Sede, criando capítulos dispondo sobre a transferência do direito de construir e sobre a taxa do solo criado.

Desta forma, alguns capítulos da proposta do novo plano diretor foram destacados e aprovados pela lei 3338/89 (Florianópolis, 1989f) de acordo com os interesses (reguladores) acima citados.

Essa lei trata:

- da transferência do direito de construir;
- das restrições geotécnicas;
- dos afastamentos;
- das garagens em edifícios e de estacionamentos.

Segundo o vereador de linha socialista entrevistado: desta forma "o mais importante do plano diretor já foi votado" (cf. foto 9, em anexo).

Portanto, este conjunto de itens, mostram o poder público atuando no espaço urbano de modo a regular sua ocupação; de modo a garantir a continuidade do processo de acumulação privada do capital ( a longo prazo). São leis e operações de urbanismo que buscam atenuar os efeitos dos limites da urbanização capitalista principalmente aqueles ligados ao financiamento dos Meios de Consumo Coletivo; aqueles ligados à concorrência anárquica dos diferentes agentes da urbanização e aqueles ligados à renda fundiária.

### IV.3. A Gestão do Espaço Urbano enquanto uma intervenção contraditória do Estado sobre a socialização das forças produtivas

O Estado atua na gestão urbana não apenas através de uma ação reguladora, mas também, é um instrumento de seleção e de dissociação sistemática das diferentes solicitações da sociedade, conforme procedam do capital ou da força de trabalho, pois o capitalismo tem a necessidade de subordinar o crescimento econômico unicamente à valorização do capital (cf. capítulo II).

Neste item foram selecionados alguns elementos que demonstram esse papel do poder público na urbanização capitalista, na área e período da pesquisa.

#### IV.3.1. As mudanças de zoneamento

Para Silva (1981 ,p.291) "zoneamento pode ser entendido como um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. Ou: destinado a fixar as diversas áreas para o exercício das funções urbanísticas elementares". Logo, o zoneamento deve orientar o que deve e o que não deve ser feito em determinadas áreas da cidade. Como os planos diretores têm um horizonte de tempo normalmente de algumas décadas, pode-se concluir que: a obediência das leis de zoneamento de uma cidade vai gerar, a longo prazo, a utilização mais adequada para suas diversas áreas. Neste sentido, o zoneamento atua na cidade como um forte regulador frente aos limites capitalistas oriundos da concorrência anárquica entre os diferentes agentes que ocupam e transformam o espaço urbano .

Desta maneira, a alteração de zoneamento só pode ser concebida de uma maneira abrangente, onde fique claro uma mudança de função das áreas em questão, pois "é preciso ter em mente que o zoneamento constitui condicionamento geral não indenizável à propriedade, de tal maneira que uma simples liberação inconsequente ou um agravamento menos pensado pode valorizar demasiadamente alguns imóveis" (Silva, 1981, p.301).

A seguir, são apresentadas e analisadas algumas alterações de zoneamento nas áreas central e continental de Florianópolis, entre 1976 e 1990:

#### IV.3.1.1. O Polígono Central

O primeiro artigo do capítulo que trata das percentagens de ocupação do projeto do plano diretor, diz que "todas as edificações deverão sofrer afastamento mínimo, de frente, de 4 metros" (artigo 18 do projeto do plano diretor, apud Escritório Catarinense de Planejamento Integrado, [1971?]). Quando da aprovação da lei 1440/76, a esse artigo (já sob o número 14) foi acrescido um parágrafo que excluía uma área central da cidade dessa obrigatoriedade: " Ficam excluídas da obrigatoriedade do afastamento as edificações localizadas em parte da Zona Comercial/Residencial, setor ZI-1 e bairro ZI-2, limitada pelas ruas Conselheiro Mafra, 7 de Setembro, Largo Fagundes, Tenente Silveira e parte da Praça XV de Novembro, que delimita o quadrilátero acima composto" (Florianópolis, 1976a).

Com essa modificação, os edifícios dessa área puderam ser construídos no alinhamento da calçada.

Em 1980, essa área privilegiada de ocupação do solo, foi ampliada pela lei 1715/80, que praticamente dobrou a área excluída da obrigatoriedade de afastamento frontal, limitando-a aos dois primeiros pavimentos das edificações.

Em 1986, a lei número 2424 novamente ampliou a abrangência do parágrafo 3 do artigo 14 do plano diretor, privilegiando mais uma série de ruas da área central. O cartograma número 7 mostra o aumento de área (chamada de polígono central) através das leis mencionadas.

Não obstante a lei 1715/80 ter obrigado as edificações a afastarem sucessivamente os pavimentos acima do 3. andar em relação ao alinhamento da calçada, o aumento da área excluída do artigo 14, pelas duas leis mencionadas, não demonstra outra coisa senão o privilégio para investimentos privados no centro da cidade, contraditoriamente à intenção de diminuir a ocupação daquele espaço.

#### IV.3.1.2. Mudanças localizadas de zoneamento

Como foi visto, o zoneamento por definição, pressupõe uma área destinada a exercer determinada função; a mudança de zoneamento de determinada área pode significar que ocorreram alterações significativas em suas características que levaram a tal mudança. Neste sentido, objetivamente, que justificativas poder-se-iam dar para alterações de uso para determinados lotes, no interior de uma área com zoneamento estabelecido ?

A seguir são apresentadas algumas mudanças de zoneamento no período e área da pesquisa, visando apenas áreas particulares. Em uma dessas áreas, foi possível identificar a origem da solicitação da mudança de legislação; a ela é dada uma maior atenção na análise.

A lei 3017/88 transformou para área Residencial/Comercial (densidade 100/250 habitantes por hectare) a área verde e equipamentos (densidade 50/100) habitantes por hectare) indicada no cartograma 8 (número 1). A lei 3052/88 alterou para 4 pavimentos, o gabarito das edificações localizadas na área indicada com o número 2 (cartograma 8). Essa área anteriormente, permitia apenas a construção de 2 pavimentos.

A lei 3179/89 alterou para área Residencial, com densidade 250/500 habitantes por hectare, a parte da área Verde/Equipamentos localizada na via de Contorno Norte (Agrônômica), conforme indica o número 3 do cartograma 8. A lei 3241/89 alterou a densidade habitacional de 50/100 habitantes por hectare para 100/250 habitantes por hectare uma área específica no Continente (número 4 do cartograma 8). Ainda em 1989, a lei 3344/89 parcelou em diversos usos (Turística Residencial; Comunitária institucional; Verde de Lazer e Verde de Sistema viário) a área Verde e Equipamentos localizada na cabeceira insular da ponte Hercílio Luz (número 5, cartograma 8).

Pode-se ainda citar a mudança para área Mista Central, de um terreno central classificado anteriormente como pertencente a uma área Residencial, especificamente para utilização da Caixa Econômica Federal (número 6, cartograma 8). Por fim, cita-se o caso da construção do Beira-Mar Shopping, entre as ruas Bocaiúva, Altamiro Guimarães e Av. Mauro Ramos (antigo estádio do Avai F.C.), que está sendo realizada numa área designada como área verde pela lei 1516/77 (número 7, do cartograma 8)(cf. foto 10, em anexo).

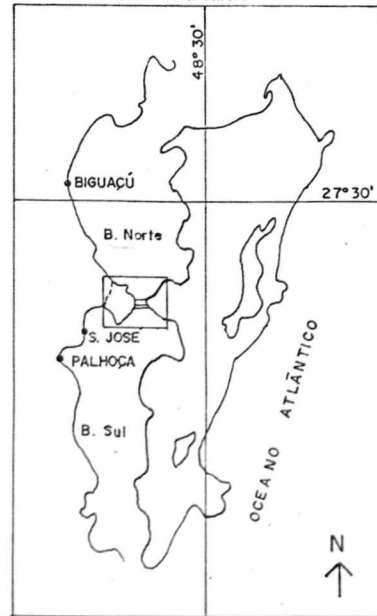
Essas modificações apresentadas não esgotam o número de modificações de zoneamento na área e período da pesquisa, mas apenas exemplificam esse tipo de intervenção estatal. Pode-se notar, que os exemplos dados transformam áreas Verdes/Equipamentos em outros usos ou aumentam a possibilidades de construir.



27° 35'

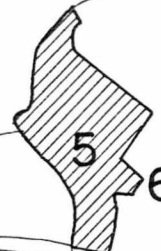
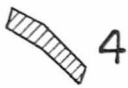
27° 35'

ILHA DE SANTA CATARINA



BAÍA NORTE

BAÍA SUL



6



ESCALA 1:25 000



CARTOGRAMA 8 - ÁREAS QUE SOFRERAM MUDANÇAS LOCALIZADAS DE ZONEAMENTO

ORGANIZADO POR ELSON M. PEREIRA

27° 33'

Por fim, uma outra mudança de zoneamento que mostrou uma ação privilegiadora do poder público em favor do capital privado através da legislação urbana, foi a transformação de uma área Verde/equipamentos em área Turística Exclusiva na localidade denominada Ponta do Coral ou Ponta do Recife (número 8, cartograma 8), onde foi possível também, identificar o origem da solicitação da mudança de zoneamento: em 1981, o governo estadual vendeu uma área de terra pertencente ao antigo Abrigo de Menores ao empresário Realdo Guglielmi, para ali construir um hotel (OPOSIÇÃO, 25/03/83). Essa área sofrera grande valorização pela construção da via de Contorno Norte; no entanto, a legislação classicava-a como área Verde/Equipamentos (Florianópolis, 1977a).

Para a viabilização do projeto era necessário além da mudança de zoneamento, a alteração do gabarito para um número maior de pavimentos. Em 1984, a lei 2090, que criou incentivos aos meios de hospedagem, permitiu a construção de edifícios de até 18 andares para abrigarem hotéis classificados na categoria 5 estrelas na via de Contorno Norte (entre outras áreas). Era necessário ainda, a mudança de zoneamento, o que aconteceu em 1989, através da lei número 3213, que assim determinava em seu primeiro artigo: "Fica alterada para área Turística Exclusiva (ATE), a área Verde/Equipamentos constante da planta PF-V2, integrante da lei 1516, de 20 de julho de 1977, situada na Ponta do Coral na Baía Norte de Florianópolis" (Florianópolis, 1989).

O longo período de tempo para a mudança da legislação, foi devido, em grande parte, à oposição de alguns parlamentares e de parcela da população; essa oposição, inclusive, fez com que o empresário colocasse o terreno à venda em 1983 (OPOSIÇÃO, 25/03/83), o que não se efetivou. O próprio IPUF colocou-se contra a venda do terreno do

Abrigo de Menores e a decisão do governo por vendê-lo, tornou-se um dos motivos do pedido de demissão por parte de seu presidente em 1980 (CENTRO, 06/07/80).

Em 01/08/84 (21 dias após a aprovação da lei que permitia a construção de edifícios de 18 andares naquele área e 5 anos antes da mudança de zoneamento (lei 3213/89)), um jornal local publicava a exposição na vitrine de um magazine no centro de Florianópolis, da maquete do Hotel da Ponta do Coral com 18 andares ( MAQUETE 01/08/84), e em 01/02/89 (5 meses antes da aprovação da lei 3213/89) o empresário declarava que construiria o Hotel com investimentos de Us\$ 18 milhões ( REALDO, 03/02/89) (cf. foto 11, em anexo).

#### IV.3.2. O longo período para aprovação da legislação urbana

Uma outra forma do poder público intervir de forma direta em favor do capital privado no urbano é através do prolongamento dos benefícios de leis urbanísticas ultrapassadas. Isto aconteceu quando da aprovação da lei 1440/76 e acontecia até o início desta pesquisa, com a aprovação do novo plano diretor para o Distrito-Sede de Florianópolis.

Isto fica evidenciado na declaração do vereador de linha socialista entrevistado:

"(...)se a força principal, que determina o aspecto da legislação urbana são os grupos econômicos (...) e se os planos são elaborados pelos institutos oficiais e portanto por planejadores, nasce do confronto destas duas forças, uma contradição fundamental. Os planejadores têm uma noção, uma visão de futuro que não é orientada pelo retorno imediato de investimentos e consequentemente esta visão entra em choque com a visão dos investidores que só pensam no imediato(...). Como as regras típicas do plano diretor são regras que

criam tendências de organização e limitações de edificações no espaço urbano, isto entra em choque com essas forças sociais dominantes, de investidores privados. Quanto menos regras houver para eles melhor, porque terão maior liberdade(...). Isto cria, de imediato, um conflito muito grande entre o planejador e o grupo social dominante; como o grupo social dominante é o que predomina nos poderes públicos, no executivo e no legislativo, normalmente, na maior parte do tempo, os planos demoram a ser aprovados; essa é a razão fundamental do atraso da aprovação daquele plano (elaborado em 1969-1971); depois da lei 1440 já foram levados à Câmara dois ou três planos e nenhum chegou a aprovação final"

O plano diretor aprovado pela lei 1440/76, foi elaborado nos anos de 1969-1971; no entanto, sua aprovação aconteceu somente em maio de 1976, aprovado praticamente sob pressão (A MISSÃO, 03/03/77), sendo que o prefeito da época, Esperidião Amin, ameaçou publicar nos jornais da cidade o nome dos vereadores que não aprovassem o plano diretor (técnico do CEAU entrevistado).

A afirmação do ex-prefeito Francisco Cordeiro também corrobora as afirmações acima:

"Admitiu também o prefeito Francisco Cordeiro, que as forças ocultas do poder econômico já influenciaram muito as decisões do município, criando situações insustentáveis na preservação da qualidade de vida, principalmente na parte central da cidade. Mas Florianópolis, segundo ele, por mais paradoxal que possa parecer, teve uma sorte muito grande, porque ao ser instituído o plano diretor (1976) traçando regras rígidas, houve retrações de desenvolvimento da indústria imobiliária por força de recrudescimento da inflação do país nesse período. Se estivéssemos num boom imobiliário, como foi no início de 1970 e aprovassem as normas rígidas do plano diretor, não tenho dúvidas que teria sido mais difícil a tarefa de conter a influência do poder econômico sobre as leis de ocupação do solo urbano" (CENTRO, 06/07/80, p.16).

O gráfico número 1, mostra o total de área construída no ano da discussão do plano na Câmara de Vereadores (1976) e nos anos se-

guintes, já sob vigência do novo plano diretor. Segundo o ex-prefeito Francisco de Assis Cordeiro (CENTRO,06/07/80,p.16), atingiu-se a área construída em 1976 devido "a taxa de ocupação permitida anteriormente à vigência do plano que alcançava as vezes 100%; mas com as limitações impostas, a área das construções diminuíram significativamente.

Processo semelhante aconteceu com a revisão da lei 1440 (novo plano diretor) que teve sua primeira versão em 1982; naquele ano, a administração municipal, ao aprová-la, excluiu de sua abrangência as áreas central e continental da cidade, permanecendo para essas áreas a antiga legislação. Em fevereiro de 1988, nova versão foi encaminhada à Câmara de Veradores, ficando sem aprovação até janeiro de 1989, quando foi retirada de tramitação pelo prefeito para nova revisão; segundo o ex-prefeito Edson Andrino, a Câmara não aprovou o plano porque "estava cedendo a interesses particulares, principalmente do setor ligado à indústria da construção civil, comprometendo seriamente o futuro da cidade" (PLANO 17/07/88,p.02).

No segundo semestre de 1989, o poder executivo reencaminhou o projeto do novo plano diretor à Câmara de Vereadores, onde até dezembro de 1990 permanecia sem aprovação (em sua totalidade).

#### **IV.3.3. A legalização de edificações irregulares**

O poder público também intervém diretamente em favor do capital privado através da legalização de edificações irregulares.

O arquiteto Amilton Vergara (técnico do IPUF) (ARQUITETO,31/03/91), aponta vários exemplos de desrespeito ao plano diretor municipal na área central da cidade:

1) o subsolo do BADESC (Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina) na avenida Mauro Ramos, avança até o limite do terreno, quando o código de obras exige um afastamento de 4 metros (cf. foto 12, em anexo);

2) Os edifícios da rua Frei Caneca estão construídos perto do limite do terreno com a calçada. O recuo para a construção de um prédio deve ser calculado a partir de um ângulo de 70 graus do meio da rua (lei 1570/80);

3) Muitos estabelecimentos comerciais foram construídos na Beira-Mar Norte sobre a antiga área de mangue, chamados de 'acrescidos de marinha'. Uma lei prevê a utilização dessas áreas para a instalação de parques e áreas de lazer;

4) O centro comercial Mini Shopping Ilhéus foi construído desrespeitando a exigência de vagas de garagem;

5) O prédio do Forum da capital tem 14 pavimentos, enquanto o máximo permitido pelo plano diretor é de 12 (cf. foto 13, em anexo).

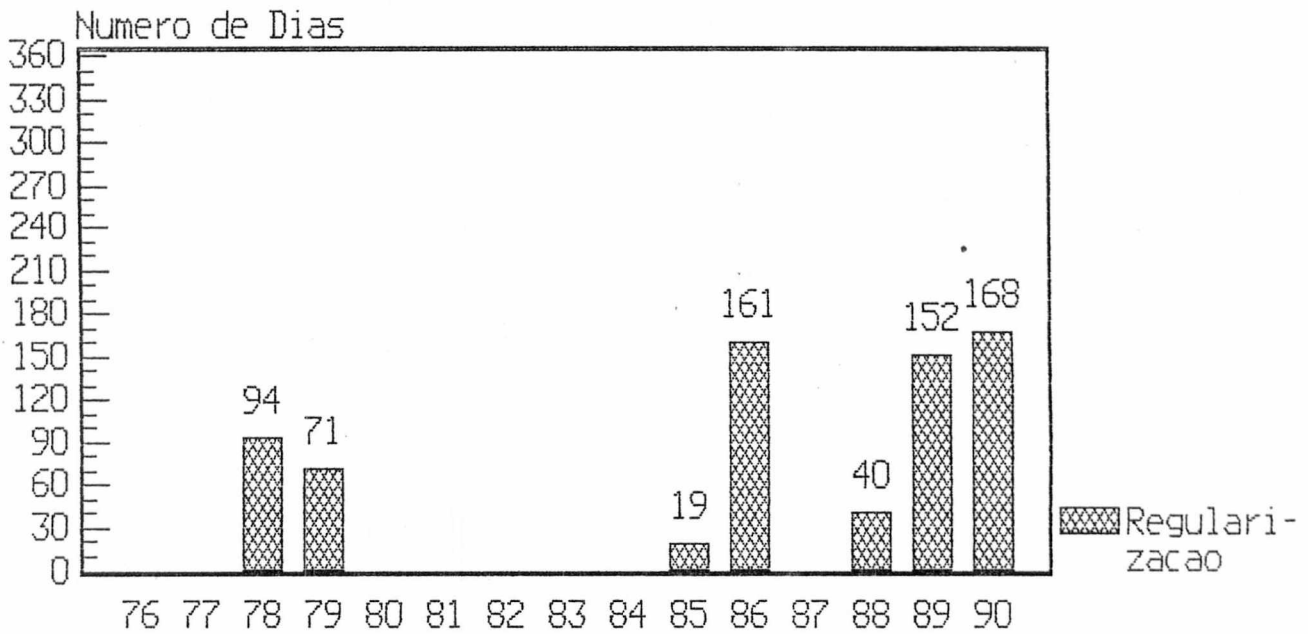
Esses são alguns entre muitos exemplos de edificações irregulares na área da pesquisa. O que se quer explorar neste item, é a ação do poder público que contraditoriamente à sua função de regular a ocupação do espaço urbano, cria mecanismos de regularização dessas edificações, não obstante de dispor de uma secretaria municipal responsável em fiscalizar as construções da cidade.

A lei 1610/78 (27/09/78) autorizou a legalização de construções clandestinas, concluídas ou em fase de construção na data de entrada em vigor da lei, dando um prazo para isto de até 120 dias (Florianópolis, 1978b). A lei 1639/79 (21/02/79) prorrogou em 45 dias esse prazo (Florianópolis, 1979a).

A lei 2345/85 (13/12/85) admitiu a legalização de construções clandestinas, concluídas ou em fase de acabamento de construção na data de entrada em vigor da lei, dando um prazo de 180 dias para essa legalização (Florianópolis, 1985).

Em 1988 a lei 2345/85 foi reeditada sob o número 3121/88 (22/11/88) (Florianópolis, 1988d).

GRAFICO 2  
NUMERO DE DIAS DO ANO POSSIVEIS PARA REGULARIZACAO DE EDIFICACOES CLANDESTINAS



Ano  
Organizado por Elson M. Pereira

E, finalmente, a lei 3322/89 (19/12/89) autorizou a regularização de edificações construídas em desacordo com as leis municipais concluídas ou em fase final de construção na entrada em vigor da lei, prevendo um prazo de 180 dias para esta operação. Esta foi a única das leis citadas que previu uma multa para a legalização das edificações (Florianópolis, 1989e).

O gráfico número 2, ilustra o número de dias em cada ano em que foi possível regularizar edificações clandestinas, mostrando a periodicidade com que isto acontece.

#### IV.3.4. Legislações Específicas

Quando foi indagado sobre o processo de elaboração/aprovação de leis urbanísticas e de onde partem as principais solicitações, o vereador de linha liberal salientou apenas a exigência legal para apresentação de emendas (assinatura do projeto por pelo menos 1/3 dos vereadores) e declarou que desconhece "de onde partem as solicitações, tanto nos projetos de origem do executivo, como nos do legislativo".

Por sua vez, o vereador de linha socialista afirma que o interesse das forças que dominam a sociedade é de legislar por casuismos; o que tipicamente funciona no processo legislativo é que os grupos econômicos solicitam ao prefeito, normal e politicamente alinhado a interesses desses grupos, ou a vereadores os projetos de seu interesse. Para ilustrar essas afirmações, o vereador ainda declara:

"Então há um alinhamento de interesses concretos, bem manifestados. Houve vários projetos que a gente levou ao extremo a discussão e a argumentação e até por uma certa dose de ingenuidade, achando que faltava um pouco de competência na argumentação para convencer e no fim ficou claro que não se tratava mais de convenci-



mento coisa nenhuma; claramente as pessoas (...) estavam comprometidas por interesses e votavam daquela forma conscientemente. Estavam atendendo a interesses específicos em detrimento do que a razão mandasse"

Desta maneira, em detrimento da visão geral que deve ter um plano diretor, leis específicas, que legislam no particular, são acrescentadas à legislação urbanística da cidade em um número muito grande.

Algumas delas já foram apresentadas, como aquelas referentes a mudanças de zoneamento. A seguir são apresentadas mais 3 leis que demonstram a aprovação de normas específicas que demonstram também uma gestão contraditória do poder público, na área e período da pesquisa:

a) O caso do Santa Catarina Country Club: O clube citado, era uma sociedade localizada no bairro da Agrônômica, à rua Rui Barbosa com fundos para a Beira-Mar Norte. O clube compreendia uma área de aproximadamente 6500 metros quadrados, densamente arborizada, contendo uma edificação de linhas arquitetônicas tradicionais e que foi tombado pelo patrimônio histórico municipal pelo decreto 45/79.

Após ser vendido, a fim de viabilizar um empreendimento imobiliário o prefeito municipal elaborou um decreto (041/90) dividindo em duas partes (A e B) a área tombada, sendo que a área A (3186 metros quadrados) "permanecerá inalterada, sendo preservados o prédio e o verde adjacente e a área B (3204 metros quadrados) poderá ter qualquer dos usos previstos para a zona do plano diretor da cidade" (cf. foto 14, em anexo);

b) Marina Ilha de Santa Catarina: Leis específicas (Florianópolis, 1988a; Florianópolis, 1990e) concederam à iniciativa

privada autorização para construção de uma marina (Marina Ilha de Santa Catarina) na orla da Avenida Rubens de Arruda Ramos (Beira-Mar Norte) - centro urbano da capital.

c) **Construção de Shopping Centers:** A fim de viabilizar a construção de Shopping Centers em áreas de alta ocupação demográfica em lotes urbanos, a lei número 2433/86 fixou normas referentes à construção deste tipo de empreendimento em Florianópolis, criando uma série de incentivos, como: - permissão para construí-los em áreas antes proibidas;

- permissão para utilização de maiores taxas de ocupação do terreno, remetendo a construção de Shopping Centers à legislação de 1974 (Florianópolis, 1974b), ao artigo que tratava sobre edificações para uso exclusivo de abrigo de automóveis;

- permissão de utilização de equipamentos mecânicos e meios artificiais para a iluminação e ventilação dos compartimentos, suprimindo exigências de iluminação e ventilação diretas (cf. foto 15, em anexo).

#### IV.3.5. A Seletividade Estrutural (20)

Viu-se no capítulo II que o Estado se vê confrontado com diversos interesses e que é preciso sintetizá-los, filtrá-los, canalizá-

---

(20) Cf. nota de rodapé número 3 .

los, de tal modo que no final, o interesse de classe (a longo prazo) da burguesia torne-se efetivo.

Esse processo tem uma dupla orientação, a saber, por um lado, premunir-se contra as exigências 'disfuncionais' do ponto de vista da manutenção da dominação de classe burguesa e por outro, formular e impôr um interesse geral de classe burguês" (Hirsch,1977,p.100). Isto é definido como Seletividade Estrutural.

Na gestão urbana, isto se desenvolve de maneira a favorecer as solicitações do capital na ocupação do espaço e de 'dificultar' o atendimento das solicitações das classes não dominantes.

Na área e período da pesquisa pode-se citar alguns exemplos, tais como:- a demora para a aprovação do plano diretor de 1976, elaborado desde o início da década de 70 e do novo plano diretor para o Distrito Sede, que devido às novas exigências e restrições que traria para a ocupação do espaço urbano, permanecia até o início desta pesquisa na Câmara de Vereadores sem aprovação;

- as facilitações aos empresários da construção civil como, por exemplo, na aprovação do projeto do edifício Canadá (em 1976) feita em apenas 5 dias sem os requisitos necessários (aprovação do Corpo de Bombeiros, Saúde Pública, CREA e IBGE ) a fim de fugir às exigências do plano diretor aprovado pela lei 1440: "porque nem mesmo uma Consulta de Viabilidade para construção civil, requerida na Prefeitura Municipal de Florianópolis, é aprovada em apenas cinco dias pela Secretaria de Transportes e Obras" (PREFEITURA, 13/10/76). Esta intenção do poder público pode ser verificada na declaração de um dos secretários da SUSP que, ao assumir tal secretaria, declarou sua intenção de simplificar as rotinas de instrução de processo de licenciamento com relação as edificações multifamiliares "como forma de minimizar os obs-

táculos aos empresários da construção civil" (O Estado, 07/06/82,p.6).

- a Seletividade Estrutural também pôde ser observada na discussão travada entre o poder executivo (estadual e municipal) e a bancada de oposição na Câmara de Vereadores sobre a localização da Rodoviária de Florianópolis . A construção da rodoviária no aterro da baía Sul (cf. foto 16, em anexo) contradizia o artigo 30 do plano diretor que definia que qualquer disposição relativa ao Centro Metropolitano (que incluía o aterro) deveria ser objeto de lei posterior (à lei 1440/76); no entanto, o governo estadual baseou a decisão de localizar o terminal rodoviário no aterro da baía Sul, num outro documento protocolado pela Câmara de Vereadores. A Seletividade Estrutural pode ser visualizada na declaração de um vereador opositor da época:

"só não esperávamos que os poderes executivos, o estado e a prefeitura municipal de Florianópolis, pudessem esquecer essa exigência legal (Plano Diretor) e considerassem um simples protocolo como autorização legal da Câmara de Vereadores para uso do aterro, o que vem frontalmente contra as disposições legais vigentes (NA CAMARA, 23/05/79,p.16).

#### IV.3.6. Participação direta do capital na elaboração das leis

Pôde-se perceber no item IV.2.4 que muitas leis foram aprovadas na Câmara de Vereadores por solicitação do capital privado aos vereadores e/ou ao prefeito municipal. Mas pôde-se perceber também no período da pesquisa, uma participação ainda mais direta do setor privado ligado à construção civil na elaboração das leis urbanísticas que regem as áreas central e continental de Florianópolis.

Quando indagado sobre a reação dos agentes imobiliários da cidade ao projeto do plano diretor aprovado em 1976, o técnico do CEAU entrevistado afirmou que eles colaboraram com o plano:

- ajudando a definir a taxa de ocupação;
- participando na definição do afastamento frontal, passando-o de 8 para 4 metros;
- mantendo reuniões permanentes com o ESPLAN e
- participando na elaboração dos ábacos que definem a ocupação dos diferentes espaços urbanos delimitado pelo plano.

Para acompanhar e participar na elaboração do novo plano diretor da cidade (revisão da lei 1440/76) junto ao IPUF, o SINDUSCON criou a Comissão de Desenvolvimento Urbano (COMISSAO, 07/07/81).

Em 1988, quando a proposta do novo plano diretor estava sendo discutida, os empresários da construção civil tiveram participação decisiva naqueles pontos em que se sentiam mais lesados. Em dois desses pontos conseguiram "ganhos" substanciais: - o primeiro deles foi em relação aos afastamentos dos edifícios; o IPUF propunha que para cada 5 metros de altura o edifício ficasse afastado 1 metro de sua extrema (ver item IV.1.3). A proposta do SINDUSCON era de 1 metro de afastamento, para cada 12 metros de altura do edifício. A lei 3338/89 aprovou um afastamento de 1/10 da altura do edifício para o polígono Central, 1/8 para o triângulo central e 1/6 para as demais áreas do Distrito Sede (Florianópolis, 1989f).

- o segundo ponto de discussão dizia respeito aos pavimentos dedicados às garagens nos edifícios. A fim de aumentar o número de vagas para garagens nas edificações, o IPUF propôs a utilização dos dois primeiros pavimentos para aquele fim; o SINDUSCON propôs que estes dois pavimentos não entrassem na contagem do número total do gabarito dos prédios, aumentando, portanto, a altura das edificações em 2 pavimentos; além disso, o sindicato reivindicou que no polígono central os pavimentos garagem pudes-

sem ocupar 100% da área do terreno e que no triângulo central essa taxa pudesse ser de 80%. A lei 3338/89 aprovou a solicitação dos empresários, embora o IPUF defendesse uma taxa de ocupação de 80% para os andares de garagens na área central e 60% na periferia (EMPRESARIO, 16/03/88).

Segundo o presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Florianópolis, para satisfazer suas reivindicações, o SINDUSCON dispõe da alternativa de "fazer um lobby junto aos vereadores, para vetar determinados itens do plano diretor" (EMPRESARIO, 04/03/88).

Desta forma, é possível observar que o poder público de Florianópolis atuou por diversas vezes, através das leis/operações de urbanismo analisadas, em favor de investidores particularizados, contradizendo aquelas ações definidas como regularizadoras no item IV.2. Esta contradição não pode ser considerada 'disfuncional', pois ela é própria do papel desempenhado pelo Estado Capitalista, como foi demonstrado no capítulo II.

## V. CONCLUSOES

Este trabalho propôs-se a estudar a gestão do espaço urbano a partir do problema de pesquisa apresentado em sua introdução:

Como o Estado, através do poder público municipal, ao organizar jurídica e administrativamente o espaço urbano, garante a continuidade do processo de acumulação do capital privado ?

Para responder tal indagação, foi proposto no capítulo III a hipótese de que o Estado ao gerir aquele tipo de espaço, por meio da elaboração/aplicação de leis urbanísticas, age:

- como um regulador dos efeitos negativos da urbanização capitalista, de modo a garantir (a longo prazo) o processo de acumulação privada do capital, mas também

- como um interventor contraditório sobre a socialização das forças produtivas;

Com base na análise dos dados feita no capítulo precedente, pôde-se chegar a algumas conclusões a respeito da gestão do espaço urbano das áreas central e continental de Florianópolis, no período de 1976 a 1990.

A partir das leis/operações de urbanismo analisadas, pôde-se observar o poder público em questão, atuando como um regulador dos efeitos negativos da urbanização. Em relação à previsão e ao financiamento dos meios de circulação material, a lei n. 1440/76 (plano diretor) criou um sistema viário dotado de vias expressas e de tráfego rá-

pido, em contraposição ao quadro de esclerose generalizada da área central da cidade do início da década de 70. Apesar de não ter sido totalmente implantado, os elementos do plano viário concretizados possibilitaram a continuidade do processo de ocupação das áreas estudadas, bem como, criaram a possibilidade de ocupação de outras áreas pela fácil comunicação dessas com a área central.

O programa CURA Continente I foi uma operação urbanística que procurou melhorar várias condições gerais de produção, tanto de meios de circulação material (implantação e pavimentação de ruas, transporte de energia, sistema de distribuição de água, etc.) como de meios de consumo coletivo (iluminação pública, espaços públicos, saneamento básico, transporte coletivo de passageiros, etc.). Sua abrangência, no entanto, ficou restrita a algumas áreas do continente.

A urbanização do aterro da baía sul foi o mais significativo investimento do Estado em espaços públicos no período e área da pesquisa. Salienta-se, no entanto, que tal investimento foi feito pelo poder público estadual e a população de Florianópolis utiliza tal espaço apenas em eventos programados.

O dispositivo da lei 1440/76 que permitiu a ocupação de áreas verdes e equipamentos de domínio privado, tirando-lhes a condição de 'non aedificandi', suprimiu da cidade várias áreas arborizadas.

Não foi percebida uma maior preocupação, por parte do poder público municipal nas leis analisadas, com outras condições gerais de produção, como: habitações coletivas populares, espaços culturais, etc..

Portanto, pôde-se perceber uma seletividade diante das condições gerais de produção; elas foram hierarquizadas pelo poder público: primeiro aquelas diretamente necessárias à reprodução do capital,



depois as demais solicitações.

Em relação aos limites capitalistas oriundos da concorrência anárquica dos diferentes agentes que ocupam ou transformam o espaço urbano, o poder público municipal de Florianópolis atuou:

- através do aumento das restrições ao direito de construir introduzidas pela lei 1440/76;
- através do aumento das exigências construtivas para edifícios ao longo do período da pesquisa, determinando uma menor ocupação do espaço (limite de altura, afastamentos, taxas de ocupação, 'lei das sombras' (lei 1715/80));
- através da introdução na legislação de compensações ao município, quando são ocupadas novas áreas e/ou aumentada sua densidade populacional: tratamento final de esgotos nos próprios edifícios, onde não houver rede pública coletora de esgotos; cobrança da taxa do solo criado; exigências de maior número de garagens em edifícios, etc.;
- através do tombamento de edifícios, ou conjunto de edifícios de valor histórico, cultural e/ou artístico, preservando com isso, a infra estrutura básica instalada da cidade.

Ressalta-se, no entanto, que esse papel regulador desempenhado pelo poder público, apesar de ir contra alguns interesses de capitalistas individuais, permite (a longo prazo) o processo de ocupação do espaço urbano e em consequência, do processo de acumulação privada do capital.

A capacidade que o solo urbano tem de aglomerar, logo de combinar socialmente meios de produção e meios de reprodução de uma formação social, traz consigo um limite à urbanização capitalista pela fragmentação do solo urbano em diversos proprietários. A principal manifestação espacial deste limite é o fenômeno da segregação urbana que

traz uma oposição entre o centro e a periferia, entre zonas de moradia reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular e um esfacelamento generalizado das funções urbanas. Este fenômeno foi percebido na pesquisa, mas constatou-se uma intervenção estatal incipiente em contraposição a ele; as medidas de zoneamento da cidade que deveriam desempenhar um papel atenuador desse limite, mostraram-se por demais flexíveis.

Percebeu-se também que apesar de necessárias para o sistema como um todo, algumas medidas reguladoras frente aos diferentes limites da urbanização capitalista, nem sempre conseguiram ser implantadas de acordo com os requisitos 'técnicos'. A valorização do capital (a curto prazo) também orientou as ações do poder público; isto mostrou um forte componente interventor contraditório (em relação ao papel regulador) do Estado na gestão urbana.

Este outro papel desempenhado pelo Estado na urbanização capitalista, segundo a hipótese de trabalho aventada no capítulo III, ficou caracterizada pelas ações (leis/operações de urbanismo) realizadas pelo poder público municipal de Florianópolis apresentadas no capítulo anterior, a saber: - as mudanças de zoneamento;

- o longo período para aprovação da legislação urbana;
- a legalização de edificações clandestinas;
- legislações específicas;
- a seletividade estrutural;
- a participação direta do capital na elaboração das leis.

A grande força demonstrada pelo componente interventor contraditório, em relação a socialização das forças produtivas, favore-

cendo a acumulação privada do capital a curto prazo, em detrimento de uma intervenção reguladora, 'técnica', funcional da urbanização capitalista, revela, entre outras coisas, a influência preponderante das empresas privadas na gestão do espaço urbano de Florianópolis.

Das características específicas das sociedades dependentes apontadas por Castells (1983) (conferir capítulo II), pode-se fazer as seguintes considerações: - o dualismo das formas espaciais foi percebido no espaço e período estudados; se é verdade que, por um lado, a urbanização do centro e do continente de Florianópolis aconteceu como expressão espacial do desenvolvimento das condições gerais de produção e de sua concentração espacial, é também verdade que ela foi resultado de outros fatores não analisados, como: do êxodo rural, das migrações, etc.;

- além disso, e como consequência disso, as intervenções estatais aconteceram de forma parcializada no espaço estudado, caracterizando-se: 1) pelo desenvolvimento do consumo de luxo para uma minoria: vias expressas; Shopping Centers; Marinas; etc.;

2) pela escassa intervenção do poder público na reprodução da força de trabalho, em termos econômicos: em mais e maiores espaços públicos; em transporte de massa; em habitações coletivas populares; etc..

A essas especificidades próprias de sociedades dependentes, soma-se ainda o tipo de crescimento urbano de Florianópolis que segundo Etienne (1978), deve-se: - ao crescimento da economia estadual e, em consequência, do seu mercado;

- à intervenção governamental;

- à função estratégica de Florianópolis.

E não a um desenvolvimento direto de suas próprias forças econômicas.

A economia baseada no setor terciário e na construção civil, não requer do poder público municipal de Florianópolis, grandes investimentos na reprodução da força de trabalho ( e nas outras condições gerais de produção).

Salientado o aspecto da cidade de Florianópolis estar inserida numa sociedade dependente e ter um crescimento do tipo 'cumulativo', é necessário ainda levar em consideração a influência do período recessivo da economia mundial na análise realizada. O período da pesquisa corresponde aos anos de desaceleração do esforço público pelos equipamentos de consumo coletivo causados pela crise desencadeada a partir de 1973. A presença do Estado na economia passa a ser redesenhada; isto não significa necessariamente uma desintervenção, mas o fato de que a intervenção estatal assume um outro caráter.

A descentralização nas ações do poder público, é justificada por contribuir para que os serviços se tornem mais eficazes e mais adaptados às necessidades locais; mas a recente moda do 'local' mascara o problema, na medida em que ela chega frequentemente a isolar os problemas sociais dentro de uma estreita inscrição espacial, enquanto o urbano é, ao contrário, cada vez mais a articulação de processos macro e micro-sociais. A crise fragmenta os espaços sociais, e pode talvez, ser um dos elementos decisivos da hegemonia em vias de organização; mas o Estado, mesmo que descentralizado, e as relações econômicas e políticas de classe são sempre decisivas na produção e no uso social do espaço urbano e dos serviços coletivos, ainda que eles tenham, talvez, mudado parcialmente de conteúdo: mas até que ponto, e com que consequências (Preteceille, 1986)?

Em relação as hipóteses decorrentes, aventadas no capítulo III, pode-se dizer que: 1) o papel regulador desempenhado pelas

leis/operações de urbanismo não foi mais eficaz (garantir a longo prazo o processo de acumulação privada do capital) no período e área analisados, pela demasiada força dos agentes da urbanização ligados ao próprio capital privado de Florianópolis;

2) as solicitações do capital privado, na busca de retorno a curto prazo de seus investimentos, foram privilegiados pelo poder público municipal na elaboração/implementação de leis urbanísticas, no período e área pesquisados;

3) os agentes de urbanização ligados ao capital privado, isolados ou através de entidades de classe (principalmente do SINDUSCON), intervíram nos processos de elaboração e aplicação das leis, nas áreas central e continental de Florianópolis, no período da pesquisa.

O instrumental teórico mostrou-se adequado para um estudo crítico das ações do Estado no espaço urbano e com a devida cautela, pode-se propor sua aplicação a outros espaços.

Como sugestão para o aprofundamento da problemática do papel do Estado na gestão do espaço urbano, propõem-se os seguintes temas de pesquisa:

- analisar e avaliar o papel do Estado na gestão do espaço urbano, que foi redesenhado com o projeto neo-liberal assumindo por isso, um novo caráter;

- analisar o processo intra-organizacional de como o poder público municipal seleciona estruturalmente as diversas solicitações da sociedade, hierarquizando-as conforme procedam do capital ou da força de trabalho;

- analisar como o poder público ao organizar jurídica e administrativamente o espaço urbano garante a continuidade do processo

de acumulação do capital privado, numa cidade baseada economicamente na produção industrial.

## V. REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

01. A AGONIA das imobiliárias, após nove anos de bons negócios. O Estado, Florianópolis, 12 ago. 1977. p.16.
02. ACADEMIA DE CIENCIAS DA UNIAO DAS REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETI-CAS. Manual de economia política. Rio de Janeiro: Vitória, 1961.
03. A CIDADE à procura de novos espaços. O Estado, Florianópolis, 20 maio 1978. p.16.
04. A MISSAO deste órgão: planejar o nosso crescimento urbano. O Estado, Florianópolis, 03 mar. 1977. p.16.
05. ARQUITETO aponta maus exemplos. Diário Catarinense, Florianópolis, 31 mar. 1991. p.12.
06. BRIGA surda contra a prostituição. O Estado, Florianópolis, 20 ago. 1989. p.10.
07. BROWN, E.H. Phelps. Força de trabalho. In: SILVA, Benedicto . Dicionário de ciências sociais. Rio de Janeiro: FGV, 1986. p.488.
08. CAOS urbano. Diário Catarinense, Florianópolis, 2 abr. 1991. p.04
09. CARNOY, Martim. Estado e teoria política. Campinas: Papyrus, 1986.
10. CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
11. CENTRO: uma área totalmente ocupada. Não há espaços. O Estado, Florinópolis, 06 jul. 1980. p.16.
12. COMISSAO vai acompanhar o novo plano diretor. O Estado, Florianópolis, 08 jul. 1981. p.18.
13. CORDIOLLI, Salésio. O Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF: um estudo de caso de institucionalização organizacional. Porto Alegre, 1984. Datilografado.\*
14. CORREA, R. Lobato. Região e organização espacial. Rio de Janeiro: Ático, 1987.

15. COSTA, Luis Carlos. Aspectos políticos-administrativos do planejamento urbano. In: TOLEDO, Ana H.P., CAVALCANTI, Marli (Orgs.). Planejamento urbano em debate. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978. p.79-113.
16. DESTERRO. Câmara Municipal. Código de posturas da Câmara Municipal da Cidade do Desterro da Província de Santa Catarina. Desterro: Typografia da Regeneração, 1889.
17. EMPRESARIOS da construção propõem mudanças no plano diretor do IPUF. Jornal de Santa Catarina, Florianópolis, 04 mar. 1988a. p.08.
18. EMPRESARIOS e prefeitura discutem o plano diretor. O Estado, Florianópolis, 16 mar. 1988b. p.11.
19. ESCRITORIO CATARINENSE DE PLANEJAMENTO INTEGRADO. Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis. Florianópolis, [1971?]. Datilografado.
20. ETIENE, Luiz Silva. Desenvolvimento econômico periférico e formação da rede urbana de Santa Catarina. Porto Alegre, 1978. Datilografado.
21. FERRARI, Alfonso Trujillo. Metodologia da pesquisa científica. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.
22. FINE, Ben. Cooperação. In: BOTTOMORE, Ton. Dicionário do pensamento marxista. Rio de Janeiro: Zahar, 1988. p.80-81
23. FLORIANOPOLIS. Lei n. 1202, de 02 de Abril de 1974. Dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico, artístico e natural do município e cria órgão competente. Florianópolis, 1974a. Datilografado.
24. \_\_\_\_\_. Lei n. 1246 de, 19 de outubro de 1974. Institui o código de obras e edificações do município de Florianópolis. Florianópolis, 1974b. Datilografado.
25. \_\_\_\_\_. Lei n. 1440, de 31 de maio de 1976. Altera o plano diretor da cidade e dá outras providências. Florianópolis, 1976a. Datilografado.
26. \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Projeto CURA Continente I. Florianópolis, 1976b. Datilografado.
27. \_\_\_\_\_. Lei n. 1458, de 02 de outubro de 1976. Altera o plano diretor e acrescenta parágrafos à lei 1440 de 31.05.76. Florianópolis, 1976b. Datilografado.
28. \_\_\_\_\_. Lei n. 1516, de 26 de junho de 1977. Disciplina o uso do solo, dispõe sobre áreas verdes, equipamentos urbanos e dá outras providências. Florianópolis, 1977a. Datilografado.
29. \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Plano de Estruturação do Espaço Urbano do Aglomerado Urbano de Florianópolis. Florianópolis,



1977b. Datilografado.

30. \_\_\_\_\_. Lei n. 1570, de 29 de junho de 1978. Dispõe sobre a atualização e alteração da legislação urbana do município de Florianópolis. Florianópolis, 1978a. Datilografado.
31. \_\_\_\_\_. Lei n. 1610, de 27 de setembro de 1978. Autoriza a legalização de edificações clandestinas e dá outras providências. Florianópolis, 1978b. Datilografado.
32. \_\_\_\_\_. Lei n. 1639, de 21 de fevereiro de 1979. Prorroga o prazo para legalização de edificações clandestinas. Florianópolis, 1979a. Datilografado.
33. \_\_\_\_\_. Lei n. 1674, de 23 de novembro de 1979. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Florianópolis, 1979b. Datilografado.
34. \_\_\_\_\_. Lei n. 1715, de 14 de abril de 1980. Altera dispositivos da lei 1440, de 31 de maio de 1976 e dá outras providências. Florianópolis, 1980. Datilografado.
35. \_\_\_\_\_. Lei n. 1851, de 30 de junho de 1982. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo em setor urbano da área insular de Florianópolis. Florianópolis, 1982. Datilografado.
36. \_\_\_\_\_. Lei n. 2090, de 01 de agosto de 1984. Cria incentivos aos meios de hospedagem, através do estabelecimento de normas complementares de projeto e construção, em áreas que especifica, revoga lei, especifica lei anterior e dá outras providências. Florianópolis, 1984. Datilografado.
37. \_\_\_\_\_. Lei n. 2345, de 13 de dezembro de 1985. Autoriza a legalização de edificações clandestinas e dá outras providências. Florianópolis, 1985. Datilografado.
38. \_\_\_\_\_. Lei n. 2424, de 21 de julho de 1986. Altera a redação do artigo 1 da lei 1715 de 04.04.80. Florianópolis, 1986a. Datilografado.
39. \_\_\_\_\_. Lei n. 2433, de 28 de agosto de 1986. Fixa normas referentes à construção de Shopping Centers em Florianópolis. Florianópolis, 1986b. Datilografado.
40. \_\_\_\_\_. Decreto n. 270, de 30 de dezembro de 1986. Tomba como patrimônio histórico e artístico do município, conjuntos de edificações existentes na área central do território municipal. Florianópolis, 1986c. Datilografado.
41. \_\_\_\_\_. Lei n. 2726, de 04 de dezembro de 1987. Cria preservação da visão paisagística da orla marítima. Florianópolis, 1987. Datilografado.
42. \_\_\_\_\_. Lei n. 2856, de 09 de maio de 1988. Dispõe sobre a construção da Marina Ilha de Santa Catarina sob o regime de concessão de obra pública e dá outras providências. Florianópolis,

1988a. Datilografado.

43. \_\_\_\_\_. Lei n. 3037, de 19 de outubro de 1988. Fixa exigências para tratamento e disposição final de esgotos sanitários para obras no município de Florianópolis. Florianópolis, 1988b. Datilografado.
44. \_\_\_\_\_. Lei n. 3052, de 26 de outubro de 1988. Altera gabarito em área que especifica. Florianópolis, 1988c. Datilografado.
45. \_\_\_\_\_. Lei n. 3121, de 22 de novembro de 1988. Autoriza a legalização de edificações clandestinas e dá outras providências. Florianópolis, 1988d. Datilografado.
46. \_\_\_\_\_. Lei n. 3179, de 18 de janeiro de 1989. Altera zoneamento de uso e ocupação do solo em área específica. Florianópolis, 1989a. Datilografado.
47. \_\_\_\_\_. Lei n. 3211, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre concessão de estacionamento de veículos em garagens a serem implantadas em áreas públicas municipais. Incentivo ao aumento de garagens nas edificações e dá outras providências. Florianópolis, 1989b. Datilografado.
48. \_\_\_\_\_. Lei n. 3213, de 12 de julho de 1989. Altera zoneamento em área específica. Florianópolis, 1989c. Datilografado.
49. \_\_\_\_\_. Lei n. 3241, de 21 de agosto de 1989. Altera a densidade habitacional na zona urbana continental, ao longo da rua Marinheiro Max Shramm. Florianópolis, 1989d. Datilografado.
50. \_\_\_\_\_. Lei n. 3322, de 19 de dezembro de 1989. Autoriza a regularização de edificações e dá outras providências. Florianópolis, 1989e. Datilografado.
51. \_\_\_\_\_. Lei n. 3338, de 30 de dezembro de 1989. Dispõe sobre a alteração da legislação urbana do município de Florianópolis e dá outras providências. Florianópolis, 1989f. Datilografado.
52. \_\_\_\_\_. Lei n. 3344, de 12 de janeiro de 1990. Altera o zoneamento de uso e ocupação do solo em área que especifica. Florianópolis, 1990a. Datilografado.
53. \_\_\_\_\_. Decreto n. 041, de 30 de janeiro de 1990. Define o uso e ocupação do solo em imóvel tombado pelo decreto municipal n. 45 de 13/03/79, localizado à rua Rui Barbosa, 149, e dá outras providências. Florianópolis, 1990b. Datilografado.
54. \_\_\_\_\_. Decreto n. 157, de 23 de abril de 1990. Florianópolis, 1990c. Datilografado.
55. \_\_\_\_\_. Lei Orgânica do Município de Florianópolis, de 05 de abril de 1990. Florianópolis, 1990d. Datilografado.
56. \_\_\_\_\_. Lei n. 3450, de 29 de agosto de 1990. Dispõe sobre a construção da Marina Ilha de Santa Catarina. Altera o sistema

- viário definido pela lei 3344/90 e dá outras providências. Florianópolis, 1990e. Datilografado.
57. \_\_\_\_\_. Lei n. 3366, de 30 de abril de 1990. Altera o zoneamento de uso e ocupação do solo em área que especifica, e dá outras providências. Florianópolis, 1990f. Datilografado.
  58. HIMMELWEIT, Susan. Reprodução. In: BOTTOMORE, Ton. Dicionário do pensamento marxista. Rio de Janeiro: Zahar, 1988, p.319.
  59. HIRSCH, Joachim. Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise. In : POULANTZAS, Nicos. O Estado em crise. Rio de Janeiro: Graal, 1977. p.85-111.
  60. HOLANDA, Guy de. Florianópolis. In: ENCICLOPEDIA Barsa. Rio de Janeiro: Britânica, 1981, p.422-423.
  61. INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANOPOLIS. Projeto Plurianual CURA. Florianópolis, 1978. Datilografado.
  62. \_\_\_\_\_. Aplicação da sistemática dos condicionantes, deficiências e potencialidades (CDP) ao planejamento do uso do solo urbano: A experiência da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Florianópolis, [1981?]. Datilografado.
  63. \_\_\_\_\_. Plano diretor de Florianópolis- uso e ocupação: Distrito Sede (proposta). Florianópolis, 1989. Datilografado.
  64. \_\_\_\_\_. Plano diretor de Florianópolis- uso e ocupação: Distrito Sede (proposta). Florianópolis, 1990. Datilografado.
  65. JARAMILLO, Samuel. Crise dos meios de consumo coletivo e capitalismo periférico. Espaço e debates. São Paulo, v. 2, n.18, p.19-39, 1986.
  66. KERLINGER, F.N. Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual. São Paulo: EPU/USP, 1980.
  67. LAMPARELLI, Celso Monteiro. Metodologia do planejamento urbano. In: TOLEDO, Ana Helena P., CAVALCANTI, Marli (Orgs.). Planejamento urbano em debate. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978. p.103-113.
  68. LOJKINE, Jean. O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
  69. MAQUETE do hotel da Ponta do Coral vira atração no Calçadão. O Estado, Florianópolis, 01 ago. 1984. p.05
  70. MELO, Carmem L.G.G., GUIMARAES, Alberto Passos. Florianópolis. In: ENCICLOPEDIA Mirador Internacional. São Paulo: Britânica do Brasil, 1989. p. 4731-4732.
  71. MOHUN, Simon. Capital. In: BOTTOMORE, Ton. Dicionário do pensamento marxista. Rio de Janeiro: Zahar, 1988. p.46

72. NA CAMARA, ainda muita indefinição. O Estado, Florianópolis, 23 maio 1979. p.16.
73. OLLIVEN, Ruben G. Urbanização e mudança social no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1984.
74. OPOSIÇÃO ao hotel faz Realdo vender Ponta do Coral. O Estado, Florianópolis, 25 mar. 1983. p.6.
75. PAIVA, E., RIBEIRO, D., GRAEFF, E. Florianópolis: plano diretor. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado, 1952.
76. PARQUE residencial Kobrassol 5 anos depois. O Estado, Florianópolis, 07 jun. 1982. p.21.
77. PELUSO Jr., Victor Antônio. Estudos de geografia urbana de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC\Secretaria da Cultura e do Esporte, 1991. \*
78. PEREIRA, Nereu do Valle. Desenvolvimento e modernização. Florianópolis: Lunardelli/UDESC, 1974.
79. PLANO diretor. O Estado, Florianópolis, 17 set. 1988. p.02.
80. POULANTZAS, Nicos. Poder político e classes sociais. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
81. PREFEITURA não cumpre o Plano Diretor ? O secretário explica. O Estado, Florianópolis, 20 maio 1978. p.16.
82. PRETECEILLE, Edmond. Políticas urbanas, equipamentos e serviços coletivos: elementos para um balanço das pesquisas. Espaço e debates. São Paulo: Nobel, v. 2, n. 18, p.19-39, 1986.
83. REALDO fará hotel da Ponta do Coral. O Estado, Florianópolis, 03 fev. 1989. Coluna PCR.
84. REZENDE, Vera. Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
85. RIBEIRO, Cláudia M.B.. Nós vamos invadir sua praia: invasão de espaços litorâneos non Aedificandi na ilha de Santa Catarina. Florianópolis. Projeto (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, 1989.
86. RICHARDSON, Robert J. Pesquisa social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1984.
87. SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento. Subsecretaria de Estudos Geográficos e Estatísticos. Atlas escolar de Santa Catarina. Rio de Janeiro: Aerofoto Cruzeiro, 1991.
88. SANTOS, Cristina S.U. Políticas de desenvolvimento turístico e seus reflexos no processo de urbanização no litoral norte da

ilha de Santa Catarina. Florianópolis. Projeto (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, 1989.

89. SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
90. SOSTISSO, Ivo. A gestão do processo de urbanização de Florianópolis. Florianópolis, 1991. Datilografado.
91. TRIVINOS, Augusto N. Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: McGraw-Hill, 1982.
92. VAZ, Nelson Popini. Reorganização da área central de Florianópolis: o espaço público do ritual. Florianópolis, 1990. Datilografado.

VI . ANEXO

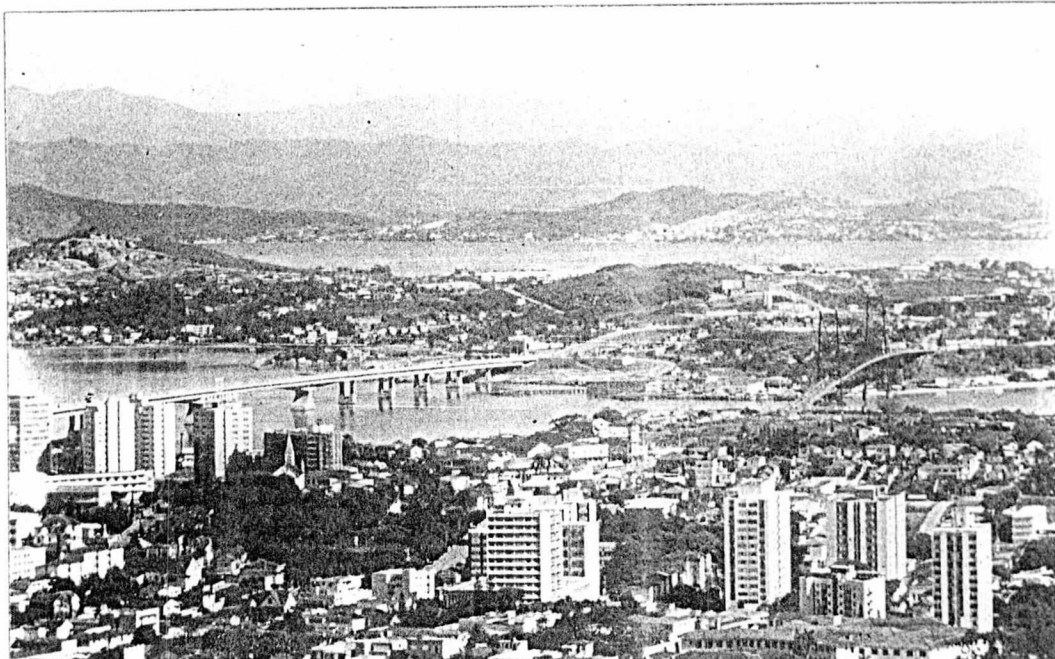


FOTO 1 - Visão geral das áreas central e continental de Florianópolis no final da década de 1970.



FOTO 2 - Visão geral da área central de Florianópolis no ano de 1991





FOTO 3 - Edifícios geminados na avenida Hercílio Luz.



FOTO 4 - Rua Felipe Schmidt, antes da construção do Calçadão.





FOTO 5 - Calçadão da rua Conselheiro Mafra.

FOTO 6 - Edifício construído na área central, sob a lei numero 1715/80.

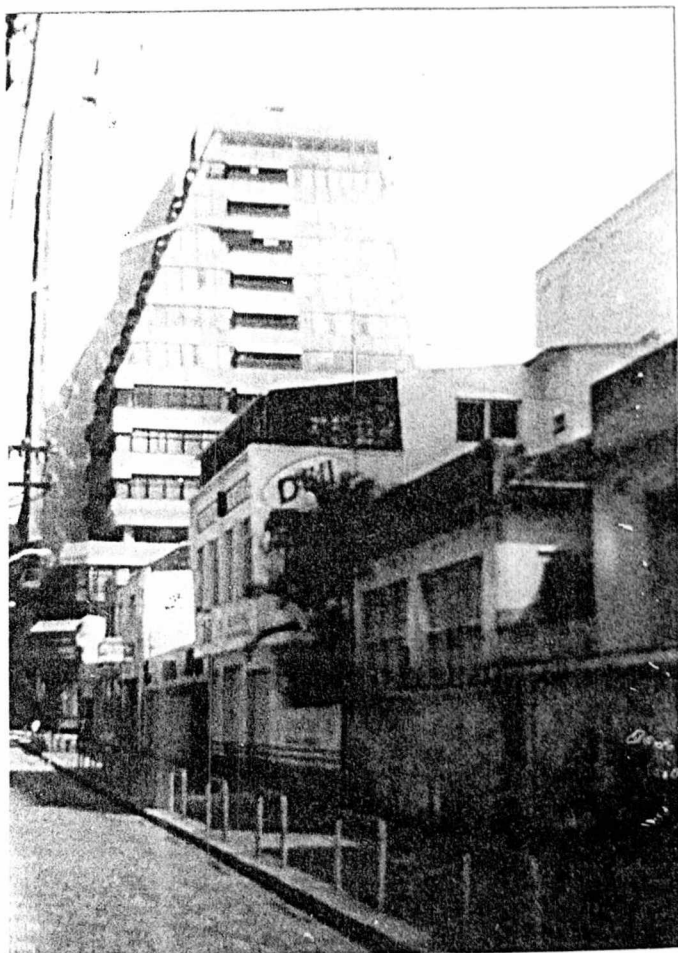




FOTO 7 - Edifício construído na área do projeto CURA Continente I.



FOTO 8 - Conjunto de edificios tombados na área central.



FOTO 9 - Edifício em construção na área central, sob a lei número 3338/89.



FOTO 10 - Shopping Center em construção em antiga área verde.



FOTO 11 - Ponta do Coral.



FOTO 12 - Edifício sede do BADESC.



FOTO 13 - Edifício sede do Fórum de Florianópolis.



FOTO 14 - Santa Catarina Country Club.





FOTO 15 - Shopping Center em construção.

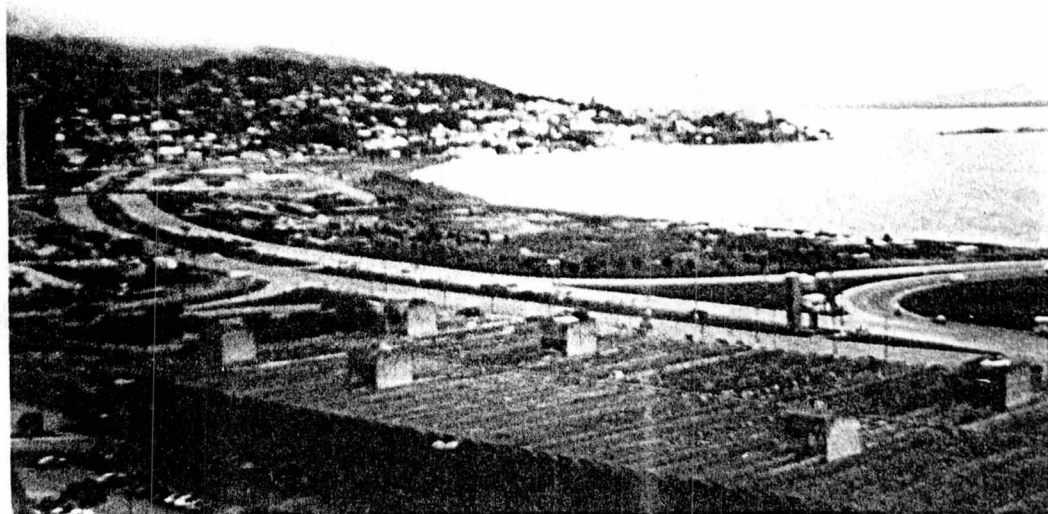


FOTO 16 - Terminal Rodoviário de ônibus de Florianópolis.