

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – CTC/ARQ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO,
HISTÓRIA E ARQUITETURA DA CIDADE – PGAU-CIDADE

**LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E OCUPAÇÃO DO
ESPAÇO: O CASO DO CAMPECHE**

GABRIELA FAUTH

FLORIANÓPOLIS/SC,

2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – CTC/ARQ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO,
HISTÓRIA E ARQUITETURA DA CIDADE – PGAU-CIDADE

**LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E OCUPAÇÃO DO
ESPAÇO: O CASO DO CAMPECHE**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: URBANISMO, HISTÓRIA E
ARQUITETURA DA CIDADE.
LINHA DE PESQUISA: ARQUITETURA DA CIDADE.

FLORIANÓPOLIS

2008

GABRIELA FAUTH

**LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E OCUPAÇÃO DO
ESPAÇO: O CASO DO CAMPECHE**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, PGAU-Cidade da UFSC como requisito parcial para a obtenção de Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, Área de concentração em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, Linha de Pesquisa em Arquitetura da Cidade, orientadora Profa. Dra. Arq-Urb. Gilcélia Pesce do Amaral e Silva. Florianópolis, 2008.

Orientadora Profa. Dra. Gilcélia Pesce do Amarale Silva

FLORIANÓPOLIS

2008

Ficha catalográfica elaborada por Lidiane dos Santos Carvalho

CRB14/1043

F269 Fauth, Gabriela
Legislação urbanística e ocupação do espaço: o caso do Campeche / Gabriela Fauth. -- Florianópolis : UFSC / Centro Tecnológico, 2008.
135f. : il.; 30cm

Orientador (a): Profª Drª. Gilcéia Pesce do Amaral e Silva
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina/ Centro Tecnológico / Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, 2008.

1. Planejamento Urbano. 2. Direito Urbanístico. 3. Santa Catarina, Ilha de (SC). I. Silva, Gilcéia Pesce do Amaral. II. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós - graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. III. Título.

CDU 711.4:34(816.4)

"Não se pode o Direito isolar-se do ambiente social em que vigora, deixar de atender às outras manifestações da vida social e econômica; e esta não há de corresponder imutavelmente às regras formuladas pelos legisladores". MAXIMILIANO, Carlos (Hermenêutica e aplicação do Direito. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.129).

AGRADECIMENTOS

Dedico a realização deste trabalho à minha família que me apoiou incondicionalmente durante todo desenvolvimento da pesquisa e em todos os momentos relacionados às minhas escolhas pessoais. Aos meus pais Adilson e Rosenaila, às minhas irmãs Ana Paula e Fernanda e a minha avó Zelma, que mesmo de maneira indireta sempre me deram o suporte que tanto precisei para realização deste trabalho de dissertação.

Gostaria de fazer um agradecimento especial à minha orientadora Prof. Dra Gilcélia Pesce do Amaral e Silva que sempre me incentivou a pesquisar e me orientou neste estudo, me fornecendo todo apoio intelectual necessário e segurança para que pudéssemos concluí-lo, além de me ajudar com sua amizade em diversos momentos aos quais precisei.

Um reconhecimento especial ao meu namorado Marcelo que sempre esteve ao meu lado me apoiando em todos os meus trabalhos e suportando junto comigo todas as dificuldades que se apresentaram no decorrer da pesquisa

Às minhas amigas Sumara Lisboa e Letícia La Porta de Castro pela amizade e contribuição técnica na realização do material gráfico de minha pesquisa.

A todos os professores da Universidade Federal de Santa Catarina que puderam me auxiliar através de entrevistas, materiais disponibilizados e aulas ministradas, além dos funcionários de diversos órgãos municipais e estaduais aos quais busquei ajuda e prontamente obtive retorno.

Finalmente quero agradecer ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade (PGAU-cidade) por todo apoio e auxílio a mim destinado, principalmente na disposição da bolsa de estudos fornecida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a qual teve fundamental importância para que o trabalho de pesquisa fosse realizado em condições adequadas e com qualidade.

SUMÁRIO:

RESUMO.....	01
ABSTRACT.....	01
INTRODUÇÃO.....	02

CAPÍTULO 1

1. A DEMANDA PELAS CIDADES E A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA.....	04
1.1 AS TRANSFORMAÇÕES NA CIDADE E A AÇÃO DO ESTADO ATRAVÉS DA NORMATIVIDADE.....	06
1.1.1 Normativa Urbano-ambiental Brasileira.....	10
1.2 PRECEITOS CONSTITUCIONAIS DA MATÉRIA URBANÍSTICA.....	13
1.2.1. Propriedade privada e função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro.....	14
1.3 OS “NOVOS” DIREITOS E A OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	17
1.4 A PESQUISA	23
1.4.1 Objetivos.....	24
1.4.2 Metodologia.....	24

CAPÍTULO 2

2. CONTEXTO URBANO-LEGAL DA ILHA DE SANTA CATARINA.....	28
2.1. A OCUPAÇÃO URBANA E AS QUESTÕES DE PROPRIEDADE NA ILHA DE SANTA CATARINA.....	34
2.1.1 Terras Comuns.....	34
2.1.2. O Patrimônio da União e os aspectos jurídicos da condição de ilha	36
2.2 OS PLANOS DIRETORES DE FLORIANÓPOLIS.....	42
2.2.1 Os primeiros Planos Diretores	42
2.2.2 Plano Diretor dos Balneários de 1985.....	45
2.2.3 O Plano Diretor do Distrito Sede de 1997.....	49
2.3 A REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES DE FLORIANÓPOLIS.....	51
2.3.1 Proposta do Plano de Desenvolvimento do Campeche (1995) e a contraproposta da comunidade.....	51
2.3.2 O processo atual.....	58

CAPÍTULO 3

3. O CAMPECHE E SEUS CONFLITOS: A REALIDADE URBANO-LEGAL.	60
3.1 A OCUPAÇÃO E A LEGISLAÇÃO NO TRECHO INVESTIGADO - CAMPECHE SUL.....	63
3.1.1 A ocupação urbana de Áreas de Exploração Rural.....	63
3.1.2 A ocupação urbana em Área de Preservação Permanente.....	71
3.1.3 Influências da legislação na ocupação do trecho.....	78

CAPÍTULO 4

4. CONTRADIÇÕES ENTRE OCUPAÇÃO E LEGISLAÇÃO VIGENTE NO CAMPECHE SUL.....	83
4.1 DAS (I) LEGALIDADES E (IR) REGULARIDADES	83
4.2 ANÁLISE DA LEGALIDADE URBANA BRASILEIRA	96
4.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	104
BIBLIOGRAFIA.....	111
LISTA DE FIGURAS.....	113
LISTA DE TABELAS.....	116
ANEXOS.....	117

RESUMO

O presente trabalho investiga a ocupação de um espaço da Ilha de Santa Catarina sob a ótica da legislação urbanística, buscando entender a ocupação urbana e a atuação ou não das leis. O estudo analisa o trecho sul do Campeche, distrito do município de Florianópolis localizado no sudeste da Ilha através dos aspectos ambientais preponderantes, suas legislações nas três esferas de competência, natureza jurídica e seu contexto espacial. A legislação, ao classificar a ocupação do espaço urbano de uma maneira geral, configura-se como instrumento que consolida uma proposta de moldagem da cidade e esta vai se concretizando a partir dessa interferência, não se configurando, portanto, somente como instrumento delimitador e ordenador do território, mas influenciando a maneira de viver dos habitantes. Com base na apreciação do Plano Diretor dos Balneários, lei que estabelece o zoneamento territorial dos balneários de Florianópolis fixa os objetivos, as diretrizes e as estratégias do desenvolvimento, verifica-se que inúmeras são as discrepâncias da realidade face à lei em vigor. A pesquisa permite constatar a veracidade de algumas premissas estabelecidas, como a de que este Plano Diretor tal qual se encontra atualmente, não cumpre com seus objetivos de modelação e ordenamento para a Ilha de Santa Catarina. Podemos afirmar, inclusive, que o plano juntamente com a omissão do Poder Público possibilitou o avanço de ocupações irregulares e ilegais, através de suas incoerências em relação a outras legislações e de seu próprio texto legal com seus anexos.

Palavras-chave: Ocupação Urbana - Legislação Urbanística – Ilegalidades/Irregularidades

ABSTRACT

The research investigates the occupation of a space in the Island of Santa Catarina on the light of urban legislation, trying to understand its urban occupation and the influence or not of the laws. The study addresses the south area of Campeche, a district of Florianópolis county, located in the Southeast of the Island through its main environmental aspects, its legislation in the three spheres of competence, its judicial nature, and its spatial context. Legislation, when classifying the occupation of urban space in a general way, configures itself as a tool that consolidates a moulding proposal for the city, and the city becomes concrete on the basis of such interference; hence it does not only configures itself as an instrument that delimitates and orders the territory but also influences the way of life of its inhabitants. On the basis of an appreciation of the Plano Diretor dos Balneários, a law that defines the territorial zoning of the beaches of Florianópolis, its objectives, goals and strategies of development, it is possible to identify that several are the discrepancies between the reality and the existing law. The study allows verifying the veracity of some established premises, such as that this Plano Diretor as it is nowadays, does not fulfil its moulding and ordering objectives for the Island of Santa Catarina. It can be said that indeed the plan, together with the omission of government, allowed the expansion of irregular and illegal occupations via its incoherencies in relation to other legislation and its own legal text with its annexes.

Keywords: urban occupation – urban legislation – illegalities/irregularities

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa aborda a ocupação de um espaço sob a ótica da legislação urbanística, ou seja, busca entender a ocupação das cidades através da atuação ou não das leis. Ao ordenar a ocupação do espaço de uma maneira geral, a lei é o instrumento que consolida uma proposta de moldagem da cidade e esta vai se concretizando a partir dessa interferência. Ao disciplinar a organização do território, a legislação estabelece relações entre o Estado e os indivíduos e entre os indivíduos entre si; impõe limites e induz determinados tipos de ocupação, que se alternam entre: o real e o ideal, o legal e o ilegal, o regular e o irregular.

A região do distrito do Campeche, sudeste da Ilha de Santa Catarina, município de Florianópolis, possibilita algumas destas análises a partir da atual conformação espacial e legal do seu território. Assim, o exame da lei e da ocupação de um trecho urbanizado desta área objetiva identificar as discrepâncias entre o legal e o real, visando contribuir para uma compreensão da interação legislação-ocupação urbana.

A investigação está baseada num estudo de caso para caracterizar o modo como esta parte do município foi ocupada e vem se expandindo, quer seja pelas transformações do acelerado processo de crescimento da cidade como um todo; quer seja pela influência da legislação, no direcionamento de seu crescimento.

A partir das questões levantadas, a pesquisa se estrutura desde uma abordagem da relação legislação e cidade, mais especificamente as legislações urbanísticas e ambientais incidentes no espaço da cidade e de uma breve contextualização da atuação do Estado, seu caráter ideológico e da normativa urbanística aplicada por este. Posto isto, passa-se para uma revisão bibliográfica de alguns dos fundamentos e preceitos de Direito, como a relação entre Estado e norma e seu reflexo na sociedade; enfocando-se alguns princípios constitucionais contemporâneos que surgem como decorrência dos novos e atuais paradigmas enfrentados pela sociedade brasileira, como a função social da propriedade e a perspectiva dos “novos” direitos no campo do urbano. Em seguida, define-se o objeto da pesquisa, seus objetivos gerais e específicos, e a metodologia adotada.

A metodologia está baseada num estudo de caso, a partir de um enfoque interdisciplinar, abrangendo conhecimentos produzidos por outras áreas e saberes científicos. Conceitos de espaço e de urbano são discutidos nas diversas áreas que envolvem o tema, como na Geografia, na Arquitetura e Urbanismo, para possibilitar uma investigação das bases

legais que sustentam a ordenação de um espaço urbano constituído e demonstrar a importância dessa análise de maneira conjunta.

O segundo capítulo busca caracterizar o contexto urbano e legal da Ilha de Santa Catarina, remontando a organização sócio-espacial desde a atividade econômica baseada na atividade rural de subsistência, passando pelo turismo da década de 1980, aos dias de hoje, com um intenso crescimento urbano. A identificação do modo como se deu a ocupação urbana e os requisitos legais aplicáveis em virtude de sua condição de ilha no Brasil. Nesta contextualização torna-se fundamental traçar um histórico dos primeiros Planos Diretores de Florianópolis e suas eventuais influências no quadro atual e o Plano Diretor dos Balneários atualmente em vigor. Um breve levantamento do processo ocorrido no Campeche, através da proposta de Plano elaborado pelo IPUF, bem como a contraproposta da comunidade, além de uma síntese da situação atual de revisão dos Planos Diretores da cidade, a fim de elaborar um plano único e participativo.

O terceiro capítulo aborda o Campeche propriamente dito, através dos conflitos entre ocupação e legislação. Trata-se da contextualização do trecho investigado do Campeche Sul, a fim de caracterizar e identificar a ocupação existente, a legislação incidente e seus condicionantes ambientais. A análise deste trecho indica situações que podem ser percebidas no Distrito do Campeche e na Planície como um todo. Portanto, parte-se do estudo de uma parte identificando questões presentes no todo. A investigação levanta dois tipos de discrepâncias identificadas no trecho que foram selecionadas para análise: a ocupação das Áreas de Exploração Rural (AER) e a ocupação de Áreas de Preservação Permanente (APP).

O quarto capítulo contempla a análise e discussão das discrepâncias entre ocupação e legislação encontradas no trecho, como a ocupação de Áreas de Exploração Rural (AER) e a ocupação de Áreas de Preservação Permanente (APP) à luz dos conceitos de legalidade/ilegalidade e regularidade/irregularidade. Conceitos da legalidade urbana brasileira são levantados identificando uma similaridade entre as situações do trecho de estudo e a conjuntura urbana do Brasil.

A pesquisa representa uma importante discussão da relação espaço urbano-legislação, a partir de uma abordagem legal que busca na Arquitetura e no Urbanismo as fontes necessárias para uma análise mais profunda e realista da atuação legal no espaço urbano. Visa contribuir com estudos de natureza inter e multidisciplinar, apontando para possíveis desdobramentos em diversas áreas do Direito e da Arquitetura e Urbanismo, principalmente nos debates sobre legalidade e ilegalidade.

CAPÍTULO 1

1. A DEMANDA PELAS CIDADES E A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

Em termos de cidade considera-se que, depois da metade do século XVIII, “a revolução industrial muda o curso dos acontecimentos”, primeiro na Inglaterra e, depois no resto do mundo; isto porque inúmeros foram os fatos que influenciaram a ordem das cidades e do território. Assim coloca BENÉVOLO (1997, p. 551), ao enumerar algumas características mais marcantes destas novas cidades que passaram a se formar: o aumento massivo das populações urbanas, o aumento da produção de diversos bens por efeito do progresso tecnológico, e, em decorrência destes fatos, a redistribuição dos habitantes no território. No entanto, o que mais marcou esta cidade ambientada pela revolução industrial foram as tendências do pensamento político da época que, conforme BENÉVOLO (*ibid.*, p. 552), caracterizaram-se “pela desvalorização das formas tradicionais de controle público do ambiente construído (os planos urbanísticos, os regulamentos etc), que são considerados sobrevivências do antigo regime e ao mesmo tempo, a recusa de aceitar as dificuldades do ambiente como fatos inevitáveis (...)”.

Para LEFEBVRE (1991, p. 11) as mudanças referentes ao avanço do crescimento nas cidades alteram não somente o espaço, mas a estrutura social, pois “o tecido urbano é o suporte de um modo de viver mais ou menos degradado: a sociedade urbana (...) Trazidas pelo tecido urbano, a sociedade e a vida urbana penetram nos campos”.

Por volta do século XIX, surge um novo modelo de cidade, conhecida como cidade liberal, onde a burguesia, através de interesses de grupos dominantes, estabelece as relações. Já a partir do momento em que a liberdade às iniciativas privadas é limitada pela administração pública, mesmo que de maneira conjunta, sendo reconhecido um acordo entre ambas, passa-se para a cidade pós-liberal (BENÉVOLO, 1997, p. 573). O que mais marca este padrão de cidade, segundo o autor (*ibid.*, p. 588), é a continuação dos privilégios à propriedade imobiliária alterando a forma da cidade para contemplar a renda imobiliária urbana, de modo que os aparelhamentos públicos são cada vez menos suficientes.

No começo do século XX levanta-se a idéia de que existem “problemas urbanos”; com a realidade das metrópoles do mundo industrial, época em que a questão social objetiva a intervenção na questão urbana, surgem as regras urbanísticas e o pensamento urbanístico é

claramente associado às idéias de reforma social. Conforme TOPALOV (1991, p. 55), necessário se faz “mudar a cidade para mudar a sociedade”. As regras urbanísticas despontaram como necessidade de organizar a convivência de pessoas, principalmente após estruturação do Estado que passou a assumir uma postura mais interventora.

No Brasil, considera-se que somente após o período de industrialização iniciado no século XX é que houve uma transformação significativa no processo de organização social e por conseqüência no aumento do número de habitantes buscando as cidades, local em que se encontravam as fábricas; tal qual em outros países, estabelece-se um vínculo direto entre a indústria e o urbano. Esse aumento da demanda populacional pelas cidades dá início a um processo de urbanização maciça no país, acelerado na virada da década de 1960 para a década de 1970 (tabela 1), demonstrando quão recente e intenso foi o processo de urbanização brasileiro. Este período entre as duas décadas coincide justamente com a época do “milagre econômico”, durante a ditadura militar.

BRASIL EM DÉCADAS		1950	1960	1970	1980	1991	2001
P O P U L A Ç Ã O (%)	RURAL	63,8	54,9	44	33	24,5	16,4
	URBANA	36,2	45,1	56	67	75,5	83,6

Tabela 1 - Mudança do perfil da população brasileira: de rural para urbana (Fonte: IBGE, 2007 - Censos Demográficos).

Percebe-se que na década de 1970 o perfil da população já está inverso, com a população urbana ultrapassando significativamente a população rural. Neste contexto, o Estado brasileiro atravessa um período de mudanças importantes em relação à ocupação das cidades e ao perfil econômico, refletidas no modo de vida da população. Este período de mudança do perfil populacional caracterizado pela intensificação da urbanização e do crescimento dos setores industriais, principalmente automobilístico, avança para as políticas de desenvolvimento territorial. Com a ampliação das rodovias, estas se tornam vetores do crescimento e da expansão urbana brasileira - à semelhança do que havia ocorrido com a expansão da malha do transporte por trem - inclusive como forma de sustentar a demanda

maciça de famílias em direção aos grandes centros urbanos, com sérias conseqüências; conforme GARCÍA NUNES:

El hecho de que este explosivo flujo poblacional a las ciudades acarrió un considerable aumento de demanda por vivienda. Ocurre que la característica de este proceso de urbanización, fue, la proliferación de alternativas informales. Frente a este modelo de crecimiento, los mecanismos informales, ilegales fueron, y han sido, el único medio de acceso al suelo urbano y a la habitación disponible para millones de brasileños. La cantidad de establecimientos precarios e informales creció considerablemente en las medianas y grandes ciudades brasileñas y las consecuencias socioeconómicas, urbanísticas y ambientales, de esto crecimiento, han sido muchas y graves, causando un impacto negativo, tanto para sus habitantes, como para la población urbana como un todo (2006, p. 20).

1.1 AS TRANSFORMAÇÕES NA CIDADE E A AÇÃO DO ESTADO ATRAVÉS DA NORMATIVIDADE

Para TOPALOV (1996, p. 53), a cidade compreende o maior dos esforços da humanidade, ao transformar completamente o ambiente natural adequando-o para o desenvolvimento de algumas das mais fundamentais relações para a vida do homem.

Mas, se a cidade, para o discurso dominante do século XIX, se constituía num mal em si, conforme afirma o autor (*ibid*), numa mudança de perspectiva e acreditando-se em um novo paradigma, de que existem meios científicos e técnicos para controlar a urbanização, o desenvolvimento urbano no século XX, passou a ser analisado como uma evolução de uma série de funções. Estas correspondem a uma necessidade percebida ou não do indivíduo ou da coletividade; destarte TOPALOV (*ibid.*) identifica que “como objeto de ciência, estas funções urbanas podem ser traduzidas por normas”.

Para HARVEY (1980, p. 265), porém, o urbanismo é decorrente de uma estrutura espacial lógica ligada a ideologias e que tende a moldar o modo de vida de um povo, através de suas próprias leis de transformação e de princípios básicos de organização espacial. Ainda segundo a Geografia, LOBATO CORRÊA (1990, p. 54) argumenta que no Estado capitalista “a organização espacial é a segunda natureza, ou seja, a natureza primitiva transformada pelo trabalho social”.

Em termos jurídicos, as regras urbanísticas despontam no século XX, em tese, como necessidade de mediação entre os indivíduos, entre os indivíduos e o Estado e entre esses e o espaço, haja visto o Estado passa a ser interventor na espacialização desta organização, com sua essência voltada para o bem-estar e os interesses comuns da coletividade (DI SARNO, 2004, p. 6).

Porém, há que se diferenciar dois tipos básicos de sistemas jurídicos no mundo ocidental, o Direito anglo-saxônico ou *common-law*, isto é, o sistema jurídico próprio da Inglaterra, dos Estados Unidos e das ex-colônias inglesas; e, o Direito romano-germânico, conhecido como *civil law*, próprio dos países europeus continentais e de suas ex-colônias. Assim, os sistemas jurídicos de países de língua oficial portuguesa pertencem à família do direito romano-germânico, dentre eles o do Brasil.

A diferença básica está nas fontes de Direito, o sistema da *common law* caracteriza-se basicamente quando o costume prevalece sobre o direito escrito e os casos de direito (conhecidos como *case law*) são as principais fontes do Direito, prevalecendo as decisões anteriores dos próprios Tribunais, os chamados precedentes, e os próprios costumes que formam a base da criação das regras de conduta. Ao contrário do Direito romano, o Direito norte-americano e inglês fundamenta-se mais nos usos e costumes do que no trabalho dos legisladores.

No sistema *civil law*, a principal fonte do Direito é a lei, a legislação emitida pelos parlamentos e governos; assim, as decisões dos tribunais superiores não se vinculam para casos futuros, exceção às súmulas vinculantes brasileiras¹. Em países que adotam o *civil law*, a legislação representa a principal fonte do Direito e os Tribunais fundamentam as sentenças nas disposições de códigos e leis, a partir dos quais se originam as soluções de cada caso. “Contudo, a diferença entre *civil law* e *common law* não é o mero fato da codificação, e sim a abordagem metodológica aplicada aos códigos e leis” (MOCHNY, 2001), o que tem reflexo direto nas abordagens da organização espacial, pois no Brasil existem os Planos Diretores como Leis Municipais, enquanto que na Inglaterra, os Planos Diretores são meras diretrizes secundárias.

Comenta COMAS (*s.d, s.l*), na área de Arquitetura e Urbanismo, que os Planos Diretores no Brasil continuam se pautando sobre princípios do zoneamento funcional do território urbano, ou seja, pela cidade dividida em setores e zonas definidos por lei.

No modelo hegemônico funcionalista de organização espacial adotado no Brasil, SANTOS (1982) coloca que para cada atividade da cidade há um zoneamento específico dividido por regiões, nas quais existem penalidades e restrições advindas de regras (leis²)

¹ “É a súmula aprovada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito **vinculante** em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. Também poderá ser revisada ou cancelada pela Suprema Corte.” (Fonte: Dicionário Jurídico, 2008).

² A lei como regra jurídica é, sinteticamente, todo ato normativo do Estado que determina a conduta e regula as relações entre o Estado e a sociedade e dos particulares entre si. Por vezes, a lei é confundida com o Direito, mas

aplicadas por um aparelho repressor (o juiz no papel do Estado). Esta organização espacial ocorre simultaneamente e de maneira global, através da ação coordenadora, repressora e, podemos acrescentar indutora, do Estado que organiza o espaço segundo seus interesses; Estado este que, no caso brasileiro, se caracteriza pela representatividade.

Neste modelo, o Estado aparece ainda através das políticas públicas que orientam os investimentos, atuando na implantação de infra-estrutura urbana e comunitária e de seus equipamentos públicos, acrescido da elaboração e fiscalização de leis vinculadas ao uso do solo. É em decorrência de sua atuação e desempenho que a população o julga. Podemos argumentar que o Estado é marcado por dois perfis, um coerente e esperado, via implantação de serviços públicos, e outro, pela facilitação da desigualdade espacial, para poder agir com os propósitos de Estado capitalista (LOBATO CORRÊA, 1989, p. 26).

Assim, a cidade somente se efetiva para uma “população culturalmente homogênea, com necessidades e aspirações ambientais padronizados e corretamente identificadas – sem nenhum conflito de interesses a resolver” (COMAS, *s.d, s.l*).

De modo semelhante, na área do Direito, argumenta-se que o Estado tenta demonstrar que as contradições foram cessadas e que “o poder atende ao povo em geral e que tudo que vem dali é imaculadamente jurídico, não havendo Direito a procurar além ou acima das leis” (LYRA FILHO, 1999, p. 62).

Se o Estado é a nação politicamente organizada que se constitui por território, povo, governo e ordem jurídica, a organização espacial pode se dar pela atuação de diversos agentes sociais que produzem o espaço da cidade. Pode-se alegar, então, que a ação do Estado tem um caráter ideológico exercido através da legislação urbanística, visto que a aplicação da legislação urbanística é fruto da ação do Estado através da Administração Pública, muitas vezes decorrente da discricionariedade que a mesma possui.

Segundo o geógrafo LOBATO CORRÊA (1990. p. 66-67), a lei está intimamente entrelaçada com a “dimensão econômica e política, completando-se”; assim, a maneira de o Estado capitalista interferir na organização espacial se emprega também através de leis, isto porque “a organização espacial é um reflexo e uma condição da sociedade”, e, diríamos, a espacialização desta sociedade.

A legislação, então, se apresenta como uma ferramenta jurídica da qual o Estado se utiliza frente à sociedade, contemplando uma proposta espacial do espaço urbano face às

como fonte principal do ordenamento jurídico brasileiro a mesma é utilizada para designar o Direito, através dos atos de regulação emitidos pelos Poderes Executivo e Legislativo.

necessidades da atualidade, o quê, para LYRA FILHO (1999, p. 62), significa dizer que a identificação entre Direito e lei decorre do discurso ideológico do Estado.

WOLKMER reforça que não há como existir neutralidade na ciência do Direito, pois “esta não consegue superar sua própria contradição, pois enquanto ‘ciência’ dogmática torna-se também ideologia da ocultação”. Completa ainda que a mesma está “comprometida com uma concepção ilusória de mundo que emerge das relações antagônicas do social”, instrumentalizando determinados grupos sociais hegemônicos (1995, p. 144 - 145). Conforme o autor (*ibid.*, p. 147), a lei caracteriza-se ora como um instrumento de controle e manutenção da classe dominante, ora como um aparelho “repressivo-ideológico” que expressa a vontade do poder estatal.

Assim, a aplicação da legislação urbanística envolve diversas situações, podendo ser utilizada de maneira equivocada ou desvirtuada, de modo que aquilo que vale para um pode não valer para o outro. Se utilizada para determinados casos e para outros não, numa lide semelhante, e sendo modificada por diferentes agentes com interesses que venham em detrimento do interesse coletivo, caracteriza o casuísmo. A legislação, como instrumento estatal que busca controlar as relações sociais, caracteriza-se como mecanismo que dita aquilo que é legal ou ilegal, podendo causar conflitos de ordem ideológica se for aplicada a favor daqueles ligados diretamente à sua formulação, já que aqueles que produzem a lei não legislariam contra si mesmos ou contra seu grupo social.

A lei, portanto, não se configura somente como instrumento oficial de delimitação e ordenação do território, mas exerce forte interferência na maneira de viver dos habitantes. Conseqüentemente, a partir dos limites impostos pela lei e pela interferência do Estado na produção do espaço é que fica definida, em grande parte, a forma urbana tal qual se tem hoje com seus reflexos ambientais e sociais. A despeito de toda essa conjuntura de ideologia e do Estado controlador, a lei é um instrumento oficial de delimitação e ordenação do território extremamente eficaz se bem direcionada. No outro extremo, a ausência de regras não tornaria o tema resolvido, pois caracterizaria um “*laissez faire*”, ou “um deixar fazer”.

Considera-se assim que deve haver um controle social para tornar mais justa a distribuição e ocupação do espaço urbano, e que isto depende de instrumentos adequados e “bem intencionados” em sua finalidade e aplicação, uma vez que num Estado Democrático de Direito pressupõe-se a necessidade de organização e definição de atribuições, e não de decisões individuais, para tornar concreto um controle social do espaço. Denota-se, portanto,

como fundamental a elaboração de um regime jurídico *sui generis*³ para regular a ocupação do espaço urbano, distinto da abordagem funcionalista do planejamento urbano e dos Planos Diretores das cidades que vem segundo COMAS (*s.d, s.l*), predominando no Brasil nos últimos 50 anos.

Um exemplo deste contexto pode ser encontrado no estudo das intervenções viárias intra-urbanas em Florianópolis realizado por SUGAI (1995, p. 585), em que foi possível identificar que os interesses que priorizaram a execução de certas obras viárias na cidade foram viabilizados por ações do Estado, através de transformações na legislação urbana, a fim de liberar determinadas áreas para forte atuação do setor imobiliário. A pesquisa constatou que as alterações na legislação modificaram a estruturação urbana e valorizaram determinadas áreas da cidade, motivando futuros investimentos e acontecimentos, para que fosse alcançada a situação atual de concentração de riqueza na região norte da Ilha de Santa Catarina.

1.1.1 Normativa Urbano-ambiental Brasileira

Sendo o sistema jurídico brasileiro baseado na *civil law*, conforme visto, a lei é a principal fonte de Direito, deste modo, é fundamental levantar-se a base jurídico-urbanística do Brasil, que se organiza através de três esferas de elaboração e atuação da legislação. Em âmbito federal, a Constituição é a lei máxima, compreendendo os princípios e fundamentos constitucionais de civilidade e democracia; no mesmo âmbito estão as leis infraconstitucionais, regulamentando dispositivos que a Constituição determinou como direitos e deveres, com atuação em todo território nacional.

SAULE JR. argumenta, quanto às competências, que:

À União coube editar leis de desenvolvimento urbano e estabelecer planos nacionais; aos estados coube a regulamentação de problemas regionais, como a região metropolitana; e aos municípios foi determinado estabelecer normas urbanísticas a respeito do uso e da ocupação do solo urbano e de suas edificações, instituindo planos urbanísticos, em especial o Plano Diretor. (1997, p. 90 – 91)

Os dispositivos que abrangem as questões ligadas à proteção do meio ambiente e ao direito urbanístico possuem competência concorrente, de modo que podem legislar sobre o mesmo assunto os três entes federativos, União, Estado e Município, de acordo com o artigo 24 da Constituição Federal (BRASIL, 1988)⁴.

³ Significa literalmente algo especial, único (<http://www.multcarpo.com.br/latim.htm#S>). Neste caso, para indicar que algo é único ou peculiar no ordenamento jurídico.

⁴ A competência concorrente: possibilita a disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de um ente federativo, devendo ser respeitada a regra geral estipulada pela União, conforme o artigo 24 da Constituição Federal - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

Neste contexto, as principais legislações federais incidentes no meio urbano são: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal n. 6.766/79 com suas respectivas alterações trazidas pela Lei Federal n. 9.785/99); a Lei de Condomínios (Lei Federal n. 4.591/64); o Código Civil (Lei Federal n. 10.406/02) principalmente no que se refere à propriedade; o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01); o Código Florestal (Lei Federal n. 4.771/65)⁵; nas áreas costeiras, o Decreto Federal nº. 5.300/04 que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro; o Código de Águas (Dec. Fed. n. 24.643/34), a lei que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Federal n. 9.433/97) e as Resoluções do CONAMA, entre outras.

Convém aqui mencionar a discussão a respeito das Resoluções no ordenamento jurídico brasileiro. Como coloca ECHEVENGUÁ (2005):

Uma resolução encontra-se num patamar inferior ao de uma lei e ao da Constituição Federal, já que esta prevê uma hierarquia no processo legislativo. Então, nenhuma resolução pode conflitar ou alterar uma lei. Ela não tem força para tanto. Nem pode contrariar o comando constitucional imperativo de proteger e de preservar o meio ambiente.

No entanto, a autora assevera que o CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente - foi criado para ser um instrumento potencializador da grande demanda protetiva ambiental e recebeu poderes de criar normas, em ação conjunta com o Estado e a comunidade, obedecendo sempre aos preceitos da Constituição Federal de 1988. Logo, vê-se que a discussão é muito maior, não sendo oportuna neste momento, por isso apenas referencia-se seu contexto.

No âmbito estadual tem-se a Constituição Estadual e demais legislações respectivas às ações de interesse urbanístico, como por exemplo, a Lei Estadual n. 6.063/82 que regulamenta o parcelamento do solo urbano em Santa Catarina, naquilo que lhe compete⁶; na questão

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**;

(...)

VII - **proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico**;

VIII - **responsabilidade por dano ao meio ambiente**, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (...) (grifo nosso).

⁵ E suas alterações através da Lei nº 7.803/89 e da Medida Provisória nº 2.166-66/2001, além das regulamentações via decretos, como o Decreto nº 97.635/89 e o Decreto nº 1.282/94.

⁶ De acordo com o artigo 13: Os municípios não localizados em área de interesse especial ou com projetos de loteamento que não possuam área Urbana e Meio Ambiente, visando sua adequação às exigências da legislação federal e estadual pertinente.

Art. 14 - Fica o Estado autorizado a desapropriar áreas urbanas ou de expansão urbano, para fins de loteamento, demolição, reconstrução e incorporação ressalvada a preferência dos expropriados para aquisição de novas unidades superiores a 1.000.000 m² (um milhão de metros quadrados), poderão encaminhar projetos de loteamento ou desmembramento ao exame da Secretaria de Estado do Desenvolvimento.

ambiental tem-se a Lei Estadual n. 13.553/2005 que institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (o Plano está em fase de discussão na Assembléia Legislativa, a fim de efetivar a Lei de 2005).

Na esfera municipal, a menor divisão administrativa do sistema legal brasileiro, a atuação da organização administrativa se dá através da Lei Orgânica, além do Plano Diretor com sua Lei de Zoneamento e Uso do Solo, o Código de Posturas, e em alguns casos como em Florianópolis, a Lei Municipal de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Municipal n. 1.215/74). Neste caso, percebe-se a concorrência legislativa sobre as leis de parcelamento do solo urbano, visto que as três esferas possuem competência para legislar sobre o assunto.

O município adquiriu maior autonomia a partir da Constituição Federal de 1988 quando esta subordinou a política de desenvolvimento urbano e o cumprimento da função social da propriedade urbana ao poder municipal.

A administração municipal, então, possui autonomia para atuação urbanística em casos de interesse local, ou seja, quando se trata de questões que se referem diretamente ao município a competência é deste, podendo ser complementar⁷ às demais no que couber, conforme determina a Constituição Federal no artigo 30 (BRASIL, 1988). Quanto a esta prerrogativa do Município de poder legislar em casos de interesse local, deve-se esclarecer que não pode prevalecer a simples vontade da municipalidade em editar leis; estas devem se harmonizar com as determinações estaduais e federais também em vigor. A respeito disso coloca BERNARDES que, “a expressão ‘interesse local’ significa interesse próprio, particular do Município e não exclui das outras esferas de poder a competência para legislar sobre o solo urbano” (2002, p. 40).

No que tange à competência municipal para legislar sobre o meio ambiente, FREITAS, citando as palavras de QUINTANILHA, afirma enfaticamente que: “ao Município compete sim proteger, impedir, preservar, zelando pelo cumprimento de leis editadas pela União ou pelo estado, mas não legislar sobre meio ambiente” (2002, p. 62).

A competência para legislar na escala do município adquire maior relevância para a questão em estudo, uma vez que é no município diretamente que se efetua a urbanização e é este que responde pelas questões urbanas. LOBATO CORRÊA expõe que é no nível

⁷ Esta atuação complementar confere poder ao município para formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (SILVA, José Afonso, 1993, p. 419). Desde que estejam de acordo com o que preceitua a legislação superior.

Assim, conforme o artigo 30 da Constituição Federal - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber (...).

municipal que o discurso do Estado, que encobriria os interesses dos dominantes, se torna mais evidente, embora menos eficaz.

Afinal, a legislação garante à municipalidade muitos poderes sobre o espaço urbano, poderes que advêm, ao que parece, de uma longa tradição reforçada pelo fato de que, numa economia cada vez mais monopolista, **os setores fundiário e imobiliário, menos concentrados constituem-se em fértil campo e atuação para as elites locais.** (grifo nosso) (1989, p. 26)

Os instrumentos e as normas jurídicos até este momento apresentadas possuem natureza jurídica de direito público, ou seja, cuja atuação não ocorre através de relações e contratos de ou entre particulares, mas estabelecem critérios de interesse coletivo, com decisões que possam servir a maioria. Possuem como propósito a prevalência do interesse social, mas, no entanto, podem não abranger uma grande parcela da população, pois decorrem de uma imposição estatal capitalista que nem sempre é condizente com a realidade apresentada nas cidades brasileiras. FAUSTO (*apud* CHAVES, 2005, p. 85) assevera que “o Estado guarda apenas o momento da igualdade dos contratantes negando a desigualdade das classes, para que contraditoriamente a igualdade dos contratantes seja negada e a desigualdade das classes seja posta”.

GARCÍA NUNES sintetiza muito bem as colocações até aqui colocadas, reafirmando a importância das normas jurídicas e seu papel como instrumento do Estado, mas lembrando que existe também uma atuação de outros campos nesse processo, que não é somente legal ou jurídico, mas político-social.

Es perceptible la existencia de avanzados instrumentos en el ámbito del Derecho a la Ciudad, pero, también, es innegable la existencia de una barrera burocrática y ideológica. El Derecho puede ser puesto al servicio de los que son frecuentemente ignorados por él, entretanto, la forma urbana no será dada solamente por la ley, deberá ser lograda en el proceso político. Los desafíos a la sociedad y a los movimientos populares son la continuidad de movilización frente a las instituciones políticas, de eso depende el futuro de las ciudades (2007, p. 21).

1.2 PRECEITOS CONSTITUCIONAIS DA MATÉRIA URBANÍSTICA

O Brasil como Estado Democrático de Direito passar a existir, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, com forte viés social priorizando as políticas sociais e demandas públicas. Isto significou, no Direito, uma importante mudança de paradigma, agora inspirado em ideais de justiça social e no reconhecimento de novos direitos coletivos, evidenciando a necessidade de revisão de alguns institutos, dentre eles, o da propriedade privada, que passa a ter uma função social.

1.2.1 Propriedade Privada e Função Social da Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Importante que se entenda a trajetória do fenômeno da propriedade e sua influência em nosso direito, a qual após longo percurso foi se transformando até alcançar o entendimento moderno de que o coletivo/social se sobrepõe ao particular/individual.

No que tange ao direito de propriedade, fundamental em matéria urbanística, a atuação estatal vem ocorrendo através de intervenções públicas como as regularizações fundiárias, renunciando à idéia que prevalecia no Código Civil de 1916 de propriedade absoluta. Sua configuração passa a buscar um funcionalismo social, tal qual a função social da propriedade, quando a terra urbana e rural deixa de ser um bem destinado exclusivamente à vontade do proprietário, para ser um bem que deve ser aproveitado e atender a toda uma coletividade (DOURADO, 2003, p. 478).

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 demonstram a intenção dos constituintes transmitindo aos municípios o poder de coibir abusos do especulativo mercado imobiliário, tanto formal quanto informal, através da remissão aos Planos Diretores que, por sua vez, definiriam o uso adequado da terra urbana. Os referidos artigos constitucionais determinam que aqueles que não fizerem um uso adequado de sua propriedade estarão sob pena de perder seu domínio; posteriormente o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01) reitera este dispositivo, ao regulamentar tais artigos e, inclusive, ampliou a abrangência dos Planos Diretores para todo o município e não somente suas áreas urbanas.

Neste sentido, SILVA (2000, p. 74 - 75) cita o autor italiano SPATIGATTI que considera a “função social da propriedade como um equilíbrio entre o interesse público e o interesse privado”. Acrescenta o mesmo que o interesse do indivíduo fica subordinado ao do coletivo por uma boa urbanização, e que o direito de propriedade é aspecto instrumental diante do complexo sistema da disciplina urbanística.

NARDINI (1996), por sua vez, comenta que o conceito de propriedade sempre variou de acordo com o contexto político e social em que o homem esteve inserido. Deste modo, “sua noção mudou de acordo com a estrutura histórica e vem evoluindo juntamente com o progresso humano. Podemos dizer que a sociedade civil surgiu a partir do momento em que apareceu a noção de propriedade e que o Estado se solidificou como organização da sociedade visando protegê-la”.

Complementa o referido autor (*ibid.*) que, como preconizado mundialmente por John Locke em sua obra Segundo Tratado do Governo Civil por volta do século XVII, a

propriedade surge a partir do momento em que o homem, através de seu trabalho, retira a coisa para fora do estado de natureza; o que fixaria a propriedade nas mãos de um homem seria, então, o trabalho que este empregou para modificar a natureza. Esta visão individualista gerava a concepção de que a propriedade era um direito natural, e que quando um homem sofresse um ataque à sua propriedade, sua liberdade estaria sendo atingida. Uma agressão ao patrimônio representava uma agressão à liberdade, e esta, por conseguinte, representava uma agressão à vida; logo, uma agressão ao patrimônio atingiria imediatamente a vida. Na Europa, Rousseau defendeu a mesma tese liberal que, através da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 reiterou a propriedade como direito inviolável (arts. 2º e 17). Assim, está presente o raciocínio de que “a propriedade privada era a instituição que se relacionava com o poderio econômico e determinava a eficácia no campo político, proporcionando postos de direção e comando” (NARDINI, 1996).

No entanto, ambas as teses foram contra posicionadas pelo socialista Karl Marx e pelo anarquista Pierre Joseph Proudhon que, conforme AGUIAR (1993, p. 88 - 89), defendiam que o conceito de propriedade não pode ser absoluto, individualista e exclusivista a este ponto.

Verifica-se, portanto, que o ordenamento jurídico brasileiro de 1988 está sujeito a condicionantes sociais e por isso é imprescindível o cumprimento da função social da propriedade. Importante esclarecer que segundo NARDINI (1996), a função social da propriedade reflete “uma tendência não de estatização da propriedade, mas sim de sua desprivatização”.

O direito de propriedade, portanto, torna-se o principal responsável pela falta de espaço urbano para o exercício dos direitos humanos fundamentais dos não proprietários, consoante o artigo 1º, III da Constituição Federal de 1988, porque é fundamento do Estado Democrático de Direito a dignidade da pessoa humana, bem como o direito à moradia um direito social, conforme disposição do artigo 6º da Carta Magna (BRASIL, 1988).

Conforme ALFONSIN (2004, p. 64), no nosso sistema capitalista, em que prevalece a dinâmica do mercado, é evidente que o direito individual se oponha ao social.

Mas, ao contrário disto, de acordo com o referido autor (*ibid.*) a função social da propriedade deve ser cumprida para possibilitar as limitações administrativas à propriedade privada. Afinal, está em debate o “bem coletivo” e o “bem-estar dos cidadãos” e, ressalvadas polêmicas ideológicas da interpretação da lei, fica evidente a necessidade do cumprimento de tal princípio.

Ainda quanto à função social da propriedade, GÓMEZ (2004) afirma que o novo Código Civil de 2002 (Lei Federal n.10.406) não é alheio a tal princípio, mesmo que não o

articule expressamente, pois abandonou os princípios do individualismo patrimonial consagrados no Código Civil de 1916. Com efeito, o referido autor lembra que no Código Civil de 2002 “determina-se claramente que comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, exceda manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social (art. 187)”⁸; bem como determina que:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em legislação especial, a fauna, a flora, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (Artigo 1.228, § 1º).

Admite-se, ainda, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, e a facilitação jurídica em casos de se fazer efetiva a usucapião especial com fins de moradia, seja individual (art. 1.240 Código Civil), seja coletivamente (arts. 182 e 183 da Constituição Federal).

Estas afirmações, não são, entretanto, unânimes, existindo uma discussão no âmbito do Direito de que algumas normas e princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade - como a função social da propriedade e demais instrumentos de controle do uso do solo - poderiam ser revogados, pois o Estatuto foi aprovado em 2001, enquanto que o novo Código Civil é de 2002 já que este último não contempla explicitamente tais disposições, ao mesmo tempo em que também não as contradiz⁸. Isto porque o legislador civilista⁹ simplesmente ignorou a existência do Estatuto da Cidade e, assim, não dispôs diretrizes, de modo que cabe ao intérprete definir o que será aplicado.

Seria importante, no entanto, que fosse utilizada a interpretação de que o Estatuto da Cidade trata de questões sociais ou direitos sociais, que não são nem públicos e nem privados; segundo GÓMEZ (2004):

Poder-se-ia admitir a existência de certa intercomunicação entre ambas regulamentações, de modo que a disciplina estabelecida no Código sirva como Direito supletivo do Estatuto da Cidade para completar as lacunas na regulamentação urbanística dos diferentes instrumentos jurídicos ali acolhidos.

Os instrumentos aos quais o autor (*ibid*) se refere são: a desapropriação, as servidões administrativas, o direito real de uso, a usucapião, o direito de superfície, o direito de preempção, a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas que

⁸ A vigência de lei posterior revoga a anterior ou, conforme artigo 2º, § 1º da Lei de Introdução ao Código Civil (Dec.-Lei n. 4.657/42): “A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”.

⁹ No sentido daquele que formulou o Código Civil e as normas civis.

realmente não podem ser entendidas por completo ou mesmo aplicadas sem o apoio das normas encontradas no Código Civil de 2002.

O próprio texto do Estatuto da Cidade determina que os instrumentos previstos para fins de gestão da política urbana reger-se-ão "pela legislação que lhes é própria" (Art. 4º, § 1º, BRASIL, 2001), ou seja, o Código Civil que traz as matérias de direito privado com os instrumentos já citados da usucapião ou do direito de superfície.

Ao invés de se tentar qualificar uma das normas como mais importante do que outras ou revogar um dos diplomas legais, deve prevalecer a idéia de uma interpretação sistemática e integrada de todo um ordenamento jurídico a fim de que os princípios do novo Código Civil se harmonizem com a legislação urbanística trazida em regime de Estatuto da Cidade, embora nenhum faça remissão ao outro de maneira expressa.

1.3 OS “NOVOS” DIREITOS E A OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL

Para uma análise mais aprofundada da influência da legislação na ocupação do espaço urbano é importante e fundamental explicitar os conceitos e princípios norteadores do Direito, sua nova concepção e a institucionalização do direito urbanístico no Brasil. As problemáticas colocadas à sociedade brasileira, principalmente a partir da década de 1990, produziram também novas formas de Direito, ou seja, “a construção de novos paradigmas direcionados para a perspectiva pluralista, flexível e interdisciplinar” (MORATO LEITE e WOLKMER, 2003, p. 3). Assim, percebe-se a importância de trabalhar com outras formas jurídicas além daquelas tradicionalmente impostas no mundo, entre os séculos XVII e XIX, advindas do Direito romano-germânico.

Ademais, em virtude das transformações sociais ao longo do tempo tem-se evocado os “novos” direitos com o principal objetivo de tratar conjuntamente questões que abarcam a nossa sociedade, não sendo bastante apenas a normatização de regras jurídicas, mas incluindo-se o estudo das intervenções urbanísticas, uma vez que, em nossa concepção, o direito urbanístico se apresenta como um dos elementos dos “novos” direitos.

Os “novos” direitos surgem justamente de situações diferentes no âmbito social e que desafiam a dogmática jurídica clássica. Este modelo tradicional uniformizava os processos, sob o argumento da igualdade, centralizando a política e padronizando a legislação, conforme explanam os autores MORATO LEITE e WOLKMER:

Em face de crescentes modificações, a sociedade moderna europeia não só favorece a emergência de uma estrutura centralizada de poder (Estado-Nação Soberano), como edifica uma concepção monista de regulação social e uma racionalização normativa técnico-formalista (ciência jurídica), que tem no Estado a fonte legitimadora por excelência. Constrói-se, neste sentido, a teoria e a prática jurídicas assentadas sobre uma expressa concepção individualista, patrimonial e científica, em que o Direito expressa o que está na lei escrita e o Estado, a fonte direta e exclusiva de todas as normas sociais válidas (2003, p. 2).

No entanto, em virtude de inúmeras transformações no modo de vida dos homens, de ordem ambiental, econômica, urbana e política, o direito passa por mudanças, tão dinâmicas quanto a sociedade em que está inserido e suas cidades, num processo contínuo, a fim de atender e instrumentalizar essas novas demandas que surgem.

Para MARSHALL o Direito evolui de maneira linear e cumulativa, através de “gerações” de direitos (*apud* WOLKMER e MORATO LEITE, 2003, p. 5), periodização esta que para o autor (*ibid*) se organiza da seguinte forma: no século XVIII surgem os direitos civis, no século XIX consagram-se os direitos políticos e em meados do século XX consolidam-se os direitos sociais.

WOLKMER e MORATO LEITE (2003, p. 7-9) sistematizam essas “gerações” de direitos, de forma a organizá-las em cinco grandes grupos, no entanto, para interesse deste trabalho nos atemos somente às três primeiras “gerações”. A primeira “geração” de direitos está vinculada aos direitos civis e políticos, manifestados pelos direitos individuais, como o direito à propriedade, à segurança, à liberdade, etc. Assim, são estabelecidos contra o Estado na luta pelas defesas pessoais. A segunda “geração” de direitos diz respeito aos direitos sociais, econômicos e culturais, advindos dos princípios da igualdade. Portanto, não são contra o Estado, pois visam a sua garantia através do Poder Público; como os direitos da primeira geração, o homem na sua individualidade é o titular desses direitos.

A terceira “geração” de direitos é justamente aquela que contempla os direitos que vêm corroborar toda uma teoria dos “novos” direitos, interpretados como direitos transindividuais. Assim, segundo os autores acima referenciados, é neste grupo que se encontram os direitos metaindividuais, direitos coletivos e difusos. A principal mudança que caracteriza esses direitos, é que não é mais o homem na sua individualidade o titular desses direitos, que “(tampouco regulam as relações entre os indivíduos e o Estado), mas agora dizem respeito à proteção de categorias ou grupos de pessoas (família, povo, nação), não se enquadram nem no público nem no privado” (*ibid*, p. 9 e 10).

Para SAUWEN e HRYNIEWCZ (*apud* WOLKMER e MORATO LEITE, 2003, p. 10):

Os **direitos metaindividuais**, sob o ponto de vista subjetivo (...) se caracterizam pela indeterminação dos titulares dos interesses (...) Do ponto de vista objetivo, ou seja, a satisfação ou lesão do interesse não se pode dar de modo fracionado para um ou alguns dos interessados e não para outros.

Já os direitos difusos centram-se em realidades fáticas que geram satisfação comum a todos, como pessoas anônimas envolvidas em um mesmo fato ou que moram na mesma localidade, por exemplo. E os direitos coletivos dizem respeito a interesses comuns de pessoas interligadas por organizações sociais, sindicatos ou associações profissionais, etc.

Para ANTUNES (1996, p. 33), os interesses difusos, “são aqueles que têm, como uma de suas características, a privação do seu portador, do seu titular específico e, portanto substancialmente ‘anônimos’”. No mesmo sentido, MUKAI afirma que:

O conteúdo ou a consequência jurídica do interesse difuso é o reconhecimento de uma pluralidade de situações objetivas a sujeitos individuais ou a entes associativos. Nisto, se inclusive quando a pluralidade em que se reconhece o interesse seja tendencialmente coincidente com a totalidade dos cidadãos (1998, p. 7).

Portanto, quando se trata de interesses difusos, não se pode precisar juridicamente quem são as vítimas, mas sabe-se que se trata de uma pluralidade de sujeitos, mesmo indetermináveis, como toda uma comunidade específica. Faz-se notório que a dimensão é coletiva, mas os propositores das ações podem ser pessoas ligadas por alguma circunstância comum, mesmo que esse interesse acabe condicionando os demais cidadãos a se beneficiar, revelando uma satisfação coletiva.

REFINETTI MARTINS e FERRARA (2007, p. 211), no entanto, refletem sobre o entendimento de interesses difusos. Para as autoras, numa sociedade desigual como a brasileira, em que a defesa de direitos transindividuais não tem muita tradição, corre-se o risco de os sujeitos indeterminados, característicos dos interesses difusos, serem aqueles “que têm”, em relação aos sujeitos indeterminados “que não têm”.

Para finalizar o raciocínio, fica claro que os “novos” direitos surgem em decorrência da terceira “geração” de direitos, aquela que interpreta os direito de forma transindividual. Assim, fazem parte deste conceito os direitos metaindividuais, coletivos e difusos. Mas fica evidente que, independente de qual destes três conceitos de direito a demanda possa estar condizente, o “novo” no direito constitui-se em “desprivatizar interesses”, introduzindo-se uma perspectiva coletiva.

É neste contexto que adquire importância o direito urbanístico, a fim de nortear a sociedade urbana e estabelecer diretrizes para intervenções urbanísticas. Isto deriva principalmente das mudanças decorrentes do século XX, quando se começou a experimentar

os conflitos coletivos, sendo preciso adaptação processual para estes novos conceitos, uma vez que o ordenamento brasileiro não tutelava interesses de outras naturezas (OLIVEIRA JR e MORATO LEITE, 1996, p. 7).

Por esta razão, o direito urbanístico e sua legislação estão reunidos em uma área que abrange a coletividade, favorecendo mais os interesses que compreendem toda uma sociedade em face unicamente à individualidade, caracterizando-se como um tema um pouco diferenciado das demais matérias tradicionais de Direito.

Para CAVALLAZI e ARAÚJO (2004, p. 234), no Brasil “a institucionalização do direito urbanístico deu-se, principalmente, por intermédio do debate sobre a Reforma Urbana, desde 1989, culminando com a aprovação do Estatuto da Cidade, sancionado em 2001”. As referidas autoras descrevem que, embora novas formas de apropriação da cidade tenham sido legitimadas, manteve-se ainda uma postura conservadora quanto ao regime jurídico da propriedade do solo, da legislação urbanística de loteamentos, uso e ocupação do solo, firmando-se apenas diretrizes e instrumentalizando a política urbana, mas ficando aquém no que se refere à gestão urbanística.

Importante se faz abordar o debate acerca da relação entre desenvolvimento urbano e preservação ambiental definidos pela Constituição Federal, no contexto dos “novos” direitos. Para tanto, a autora SANTILLI desenvolve esta conjectura no âmbito social denominando-o de socioambientalismo, como sendo um novo conceito que influencia diretamente o sistema jurídico brasileiro na tentativa de superar o abismo existente entre as questões sociais e ambientais, construindo pontes entre movimentos sociais e políticas públicas. Para a autora, os “novos direitos socioambientais”, que possuem suas bases na Constituição Federal de 1988, rompem com os paradigmas jurídicos que “são marcados pelo excessivo apego ao formalismo, pela falsa neutralidade política e científica e pela excessiva ênfase nos direitos individuais de conteúdo patrimonial e contratualista” (2005, p. 57).

Neste mesmo sentido, REFINETTI MARTINS e FERRARA (2007, p. 211) consideram que a defesa ao direito à cidade deveria ter o caráter de interesse difuso, porquanto dispositivos de Direito Administrativo como a legislação urbanística e ambiental podem vir a barrar o acesso ao direito à cidade daqueles que, por razões econômicas, não têm acesso à cidade legal. Discutir a natureza e alcance dos interesses difusos na cidade é fundamental e urgente, assim como é premente avaliar em que medida os interesses difusos são interesses universais, ou pelo menos, interesses da maioria.

O espaço urbano pode ser entendido como a própria organização espacial da cidade, pois, conforme LOBATO CORRÊA (1989, p. 9), existem diversas formas de entender o espaço urbano como “a expressão espacial de processos sociais”, visto como o reflexo da sociedade, ou como “a própria sociedade em uma de suas dimensões, aquela mais aparente, materializada nas formas espaciais”. O espaço urbano, segundo o autor (*ibid*, p. 8) e, podemos dizer, sua legislação, é reflexo do social, fragmentado e desigual, tendo como condicionante a sociedade e sendo constituído por diferentes designações de usos da terra; “o espaço de uma grande cidade capitalista tem diferentes usos da terra justapostos entre si”.

Mais complexa é a identificação de quem produz o espaço urbano e o questionamento de como se dá sua ocupação. Os agentes sociais atuam na cidade como forma de apropriar-se dela e adequá-la aos seus interesses; mais uma vez LOBATO CORRÊA traz este aspecto afirmando que a ação dos agentes sociais inclui:

práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial através da incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade (1989, p. 11).

Assim, são os agentes sociais que produzem a cidade, desempenhando ações e estratégias para fazer e refazer a cidade. Esses agentes seriam os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos que agem dentro de um marco jurídico, como os Planos Diretores e as leis de uso e ocupação do solo, para regular suas respectivas atuações (*ibid.*, p. 12).

Para o referido autor (*ibid*, p. 18), os proprietários, que por vezes se confundem com os promotores imobiliários, possuem terras, por vezes bem localizadas e valorizadas por algum atrativo físico ou paisagístico, por isso agem pressionando o Estado para viabilizar obras de infra-estrutura urbana e comunitária e posteriormente investem em publicidade a fim de valorizar suas terras ainda mais e aumentar significativamente o preço.

Um desenvolvimento urbano real, no entanto, não se caracteriza simplesmente pelo progresso tecnológico, crescimento econômico e expansão do tecido urbano. Não se deve considerar apenas o aumento da área urbanizada, suas melhorias e facilidades; mas, sim, um “desenvolvimento sócio-espacial na e da cidade”, (SOUZA, 2005, p. 101). Neste sentido, as questões urbanas e ambientais devem ser indissociáveis, por sua mútua atuação, uma vez que a cidade acontece na natureza.

ROLNIK apresenta importante reflexão sobre o assunto expondo, em obra sobre a cidade de São Paulo, que “as normas que regulam a construção e os loteamentos intervieram

diretamente na estruturação dos mercados imobiliários e conseqüentemente na valorização do solo, o que formulou a hierarquização do solo” (2003, p. 101). A autora caracteriza a lei não somente como outorga do Poder Público em permitir ou proibir, mas como estando diretamente ligada aos mercados imobiliários e a uma formação cultural e sócio-espacial das cidades. Acrescenta que, para haver um pleno desenvolvimento das cidades, é necessária uma efetiva organização de todos os elementos inerentes a ela, inclusive os problemas de moradia, a fim de evitar a atuação abusiva do mercado imobiliário e as ocupações ilegais. Ater-se à revisão dos instrumentos de intervenção urbanística quanto à divisão social e valorização imobiliária no sentido de produzir mais equilíbrio sócio-ambiental é tornar cada vez mais público o processo de dimensão da cidade, assim coloca mais uma vez ROLNIK (1994. p. 358).

Neste contexto, surgem questões da relação legislação e cidade, pois a partir das transformações na concepção de cidade e da própria organização social das mesmas ao longo do tempo, percebe-se que a atuação estatal ocorre basicamente pela via normativa, intervindo nas cidades.

No Brasil, na virada das décadas de 1960 para 1970 em função de mudanças na ordem econômica, o país se urbaniza intensamente em um período bastante curto, gerando inúmeros problemas urbanos, como a falta de moradias. No entanto, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988 e de algumas legislações esparsas, vislumbra-se uma preocupação com questões sociais na organização espacial das cidades, dentre as quais, a segregação e a demanda por habitação maior que a oferta. Baseada em ideais de justiça social e equilíbrio ambiental, a Constituição traz elementos e instrumentos inovadores com funções sociais que visam o coletivo, embora ainda de forma tímida, mas que progressivamente foi tomando a devida importância. Em função destes preceitos, estabelecidos principalmente na Carta Magna de 1988, alcança-se novas formas de Direito, para contemplar as transformações na sociedade e garantir determinados direitos e condições de vida de forma mais igualitária. Assim, aumentam os questionamentos no modo como se dá a ocupação das cidades e desponta o interesse quanto às novas formas de direitos transindividuais, como o direito ambiental e o direito urbanístico.

1.4 A PESQUISA

A pesquisa se origina pela importância de compreender a relação entre a legislação e a ocupação, e como a legislação urbana de ordenação do território atua como mecanismo do Estado brasileiro que, em conjunto com a sociedade, produz o espaço urbano. Parte-se do entendimento de que a influência da lei sobre a ocupação do espaço urbano é movida pelo viver coletivo que caracteriza a formação da cidade, e interfere na forma de produção do espaço urbano. Torna-se necessário entender como o Estado faz uso deste instrumento e suas repercussões sociais e ambientais, identificando como as leis são geradas e os entraves que ocorrem na sua implementação a fim de analisar-se como o espaço urbano se expande e se transforma. No entanto, a lei não surge somente como mediadora dos conflitos gerados pelos diferentes interesses presentes na cidade, podendo, inclusive, gerá-los face às muitas aplicações verificadas em prol de alguns interesses particulares.

As questões relacionadas à ocupação do solo urbano destacam-se como tema importante tamanha a velocidade com que o país se urbanizou nas últimas décadas, gerando e acentuando inúmeras demandas urbanas. Cabe salientar que no campo jurídico recente ocorreram importantes alterações político-institucionais trazidas pela Constituição Federal de 1988. Assim, a partir de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257) que regulamentou questões trazidas pela Carta Magna, os municípios passaram a ter mais autonomia quanto as suas políticas de desenvolvimento urbano. Desta forma, foram revistos alguns princípios norteadores que legitimavam a apropriação da cidade vislumbrando-se novos marcos reguladores da normativa urbanística contemporânea como maneira de se interferir na cidade.

A lei não se configura somente como delimitadora e ordenadora do território, mas como interferência na maneira de viver dos habitantes. Logo, a partir da interação dos limites impostos pela lei, com a interferência do Estado e com a iniciativa privada na produção do espaço é que fica definida, em grande parte a forma urbana tal qual se tem hoje.

A pesquisa se motiva em função de alguns questionamentos que surgem: como a sociedade faz a lei (em busca de um ideal)? Como se faz a relação da cidade com a lei (legal e ilegal)? Como a legislação urbanística constituiu e vem transformando a cidade (sociedade desigual em função de um modelo político desigual)? O que vem a ser ilegalidade/irregularidade em relação à ocupação do espaço urbano?

1.4.1 Objetivos

Assim sendo, o objetivo geral da pesquisa é investigar a ocupação do espaço urbano sob a ótica da legislação, comparando a realidade da ocupação à realidade legal vigente em um estudo de caso; enquanto que os objetivos específicos são:

- investigar a legislação urbanística de Florianópolis, em especial aquela fundamentada no Plano Diretor dos Balneários (Lei Municipal n. 2.193/85);
- identificar a legislação ambiental e urbanística em vigor em trecho da região do Campeche, sudeste da Ilha de Santa Catarina;
- identificar as discrepâncias entre a ocupação do solo e a legislação verificadas no trecho investigado face o Plano Diretor dos Balneários (Lei Municipal n. 2.193/85);
- discutir os conceitos de legalidade/ilegalidade e regularidade/irregularidade no contexto urbano.

1.4.2 Metodologia

A metodologia adota um estudo de caso combinando uma série de relações advindas de áreas de conhecimento que têm a cidade como objeto de estudo, uma vez que esta investigadora possui uma formação em Direito e realiza sua pós-graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. A pesquisa incorpora conceitos de espaço urbano da Arquitetura e do Urbanismo e também da Geografia, permitindo o cruzamento da questão legal com a abordagem da cidade. A partir dos conceitos de espaço trazidos pelos geógrafos, dos conceitos de planejamento e forma urbana pelos arquiteto-urbanistas, torna-se possível uma investigação legal.

Baseado nas concepções apresentadas é possível realizar análises e investigações sobre a cidade nesta interface entre áreas de conhecimento, tanto na pesquisa como em futuros estudos que possam vir a ser realizados.

Assim, torna-se necessário explicitar algumas premissas de trabalho adotadas por esta bacharel em Direito em uma investigação de um espaço urbano atual, validada pela afirmação de SANTOS (1985), de que a noção de espaço é interdisciplinar e indissociável da noção de tempo.

Segundo BENATTI (2003 *apud* SANTILLI, 2005, p. 217), é necessário realizar um “esforço teórico interdisciplinar comprometido com os avanços dos diversos saberes das ciências humanas”, para que se possa amparar a construção jurídica de um regime de proteção que atenda as peculiaridades do meio urbano-ambiental, respeitadas as devidas

especificidades locais. Já GREGOTTI (1975, p. 89) defende contribuições especializadas à estruturação interdisciplinar, pois para o autor:

interessa ressaltar que entre estas contribuições (que são contribuições e ao mesmo tempo objetivos ainda que alternativos das diversas disciplinas) deve estar presente desde o princípio o problema (...) e que este problema possa ser isolado e estudado com relação a seus próprios objetivos (de significado, de precisão, de novo conhecimento do real)".

Sendo o Direito ramo das ciências sociais aplicadas e tendo como objeto de estudo o conjunto de normas que regulamentam as relações sociais¹⁰, cabe por bem investigar esta ciência no âmbito do espaço urbano. Para tal, buscou-se na área de Arquitetura e Urbanismo, também inserida no campo das ciências sociais aplicadas, um maior entendimento e contextualização, uma vez que a cidade é um dos lugares que mais representa os conflitos sociais da atualidade. Esta é uma importante discussão, pois o Estado ao legislar e disciplinar a conduta dos indivíduos neste espaço caracteriza-se como um ente ideológico e conseqüentemente, ao ordenar o uso e a ocupação do solo, pode intervir na cidade de maneira positiva ou negativa.

Assim, considera-se que a abordagem da relação entre legislação urbanística e ocupação do espaço é premente, uma vez que se entende “o espaço geográfico [e principalmente urbano] como o conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações, cuja definição varia com as épocas. Isto é, com a natureza dos objetos e a natureza das ações presentes em cada momento histórico” (SANTOS, 1985). O conceito de espaço, portanto, é essencial à análise do urbano e sua organização, pois o espaço é um fator da evolução social e não apenas sua condição.

Deste modo, deve-se considerar “o espaço como uma instância da sociedade, ao mesmo título que a instância econômica e a cultural-ideológica [incluída a legal]. Como instância ele contém e é contido pelas demais instâncias (...). A essência do espaço é social” (*ibid.*, p. 1). Porém, segundo o autor (*ibid.*, p. 14), somente a relação entre as coisas - neste caso entre legislação urbanística e ocupação do espaço urbano - permite-nos conhecê-las e defini-las, ao contrário de fatos isolados que são abstrações e um conjunto vazio. O espaço é justamente um sistema complexo, um sistema de estruturas, que submetidos à evolução em particular afetam a totalidade. “E esta estrutura espacial pode ser uma combinação localizada de uma estrutura demográfica específica, de uma renda específica, de uma estrutura de classes

¹⁰ Isto é, normas que disciplinam as relações entre os indivíduos, destes com o Estado e do Estado para com os cidadãos, a fim de solucionar conflitos.

específica” e de uma estrutura legal. Tanto a realidade social, como o espaço, resultam da interação entre todas essas estruturas (*ibid.*, p. 16-17).

Segundo HARVEY (1980), toda análise histórica é indispensável para a compreensão da produção do espaço e o método só pode ser compreendido através de sua prática. Partindo desses pressupostos para atingir os objetivos expostos, a presente pesquisa tem como método um estudo de caso, sendo o objeto da análise um espaço contemporâneo.

A definição de estudo de caso, segundo a sociologia, pode ser verificada pela compreensão de MARSHALL (*apud* DO AMARAL E SILVA, 2001), de que os estudos de caso incluem relatos descritivos sobre exemplos típicos, ilustrativos ou exemplos fora do padrão, e os métodos utilizados para reunir as informações são determinados pela facilidade de acesso e se o estudo de caso é coerente ao tema.

Na investigação da relação entre a lei e a ocupação do espaço urbano são abordados os aspectos que se referem à estruturação da cidade, com uma análise das leis que ordenam a ocupação do espaço, da criação de novos dispositivos legais a fim de disciplinar as relações sociais da cidade e reproduzir a cidade com base em alguns modelos, bem como dos agentes sociais que atuam no espaço urbano - se utilizam a lei como instrumento da organização espacial e se esta realmente é efetiva, para regular o parcelamento e uso do solo, por exemplo.

Assim, primeiramente, buscou-se estabelecer o contexto urbano-legal da Ilha de Santa Catarina, onde se situa o estudo de caso, a partir de revisão bibliográfica, entrevistas em órgãos públicos, análise cartográfica e da legislação. Para tanto, foram utilizadas fotografias aéreas de 2002, mapas dos Planos Diretores, principalmente o Plano Diretor dos Balneários (Lei Municipal 2.193/85), fotos atuais, além de realizadas observações *in loco*, a fim de caracterizar o lugar e identificar a legislação incidente.

Para o estudo de caso foi realizado um recorte espacial visando possibilitar uma análise das diferentes interfaces entre a legislação e a realidade identificada, permitindo uma comparação da ocupação à luz da legislação vigente. Um trecho ao sul do Distrito do Campeche foi delimitado, identificadas as variáveis jurídicas e urbano-ambientais existentes para análise, à luz de revisão bibliográfica, análise cartográfica, fotografias aéreas das décadas de 1970, 1990 e anos 2000, e da legislação incidente no trecho.

Para melhor conhecimento do trecho, já abordado no estágio de docência foi fundamental a coleta de dados em campo, com registros fotográficos; entrevistas com funcionários da Câmara dos Vereadores, do Instituto de Planejamento Urbano de

Florianópolis e professores da Universidade Federal de Santa Catarina envolvidos na discussão do tema, complementaram o embasamento do estudo.

Com base na análise da realidade urbano-legal no trecho, foram identificadas discrepâncias encontradas entre a realidade instalada e a legislação em vigor.

Estas contradições foram são então debatidas à luz dos conceitos de legalidade/ilegalidade e regularidade/irregularidade e relacionadas a ações do judiciário em Santa Catarina.

Por último, traçou-se considerações finais e indicou-se possíveis desdobramentos de pesquisa.

CAPÍTULO 2

2. CONTEXTO URBANO-LEGAL DA ILHA DE SANTA CATARINA

Compreender como se dá o crescimento das cidades, suas implicações e influências, não é, segundo LAGO (1996, p. 4) um processo simples, o que mais dificulta é o estabelecimento de metodologias para investigar-se as condições acerca da organização de um espaço que nem sempre é somente urbano. Para compreendermos o contexto urbano e legal da área de estudo é necessário remontar às mudanças na organização sócio-espacial relativa aos processos de crescimento e urbanização de Florianópolis, em especial da Ilha.

Florianópolis, capital do Estado catarinense, possui segundo dados do IBGE de 2000, uma população estimada em 400.000 habitantes distribuída numa área territorial total de aproximadamente 433 km²; o Município compreende uma área insular e outra continental, a ilha representa 424,40 km² e a parte no continente 12,10 km². O município¹¹ de Florianópolis se subdivide em doze distritos administrativos: Distrito Sede (compreende o centro, bairros adjacentes e a área do continente), Lagoa da Conceição, Pântano do Sul, Ratoles, Ribeirão da Ilha, Santo Antônio de Lisboa, São João do Rio Vermelho, Campeche, Barra da Lagoa, Canasvieiras, Ingleses do Rio Vermelho e Cachoeira do Bom Jesus (IPUF, 2008).

A Ilha de Santa Catarina até a década de 1920 somente era acessível por mar; com a ligação pela Ponte Hercílio Luz (1926) e o início das obras da BR-101¹² na década de 1960 se efetivava a ligação entre a Ilha e as demais regiões do país pelo litoral (SUGAI, 1994, p. 49-53).

A economia ilhéu baseava-se nas atividades pesqueira, agricultura de subsistência e nos empregos públicos até o turismo assumir relevância. Para ASSEN DE OLIVEIRA (1999, p. 62), o turismo em Florianópolis relaciona-se com o sistema de caminhos; desde os anos 20 com a implantação da Ponte Hercílio Luz, na década de 60 com a implantação das estradas internas, na década de 1970 através da conclusão da BR-101 e nos anos 80 com o início da duplicação da SC-401 (ligação ao norte da Ilha).

¹¹ O município integra a chamada região da Grande Florianópolis, composta por mais três municípios (Biguaçu, Palhoça e São José), verificando-se sua conurbação com os municípios limítrofes de São José e Biguaçu.

¹² Na década de 1960 a BR-101 foi construída, com a conclusão da duplicação do trecho norte no ano de 2000. A duplicação do trecho sul continua em andamento com previsão de finalização para 2010.

Mesmo considerando-se que “a primeira década do século XX foi marcada pela descoberta da natureza”, em Florianópolis o contato com a natureza se dava através dos piqueniques realizados nas praias, posteriormente acompanhados pelos banhos de mar (FERREIRA, 1994, p. 53). É de fato na década de 1930 que os banhos de mar se popularizam na Ilha de Santa Catarina, o que segundo ASSEN DE OLIVEIRA (1999, p. 53) observa, “foi a atividade que acelerou a valorização e a ocupação da Ilha de Santa Catarina”.

Na mesma época, o banho de mar difundiu-se rapidamente no Brasil, aumentando o valor das orlas marítimas. Em Florianópolis,

nas primeiras décadas do século XX, as praias utilizadas eram situadas nas baías norte e sul. Na baía norte localizava-se a Praia de Fora, onde havia uma ocupação por chácaras e os proprietários já valorizavam a contemplação do mar. Aos poucos, a frequência de pessoas à praia aumentou e os proprietários das chácaras passaram a explorar o uso da praia, colocando locais para troca de roupa e para lanches, o que colaborou para transformar o banho de mar em atividade pública, mas não a praia, que continuava sendo controlada pelos proprietários (ASSEN DE OLIVEIRA, 1999, p. 55).

A década de 1940 é o momento em que as atividades relacionadas ao lazer iniciam-se e aos poucos se transformam em fenômeno de massa, pois é quando Getúlio Vargas institui no Brasil as férias remuneradas, contribuindo para a popularização dos banhos de mar nas regiões litorâneas. Este interesse emerge nessa época no momento em que o lazer se integra de fato à sociedade e esta passa a usufruir dele, através das férias nos litorais. Segundo FERREIRA (1994, p. 118) já no ano de 1946 os jornais locais publicavam reportagens com o título: “Como transformar Florianópolis num centro de turismo?” A partir deste período, que perdurou até a década de 1980 aproximadamente, em Florianópolis o turismo ainda era bastante incipiente. Havia poucos hotéis e pousadas, então, os pescadores alugavam suas casas para os turistas e se mudavam para as edículas, construídas nos fundos dos lotes, o que caracterizou um costume bastante popular por muito tempo na Ilha.

A partir dos anos de 1960, a população urbana ilhéu teve seu crescimento acelerado pelas correntes migratórias de funcionários de nível superior e médio que, com suas famílias, vieram trabalhar no setor público que se desenvolvia (CECCA, 1997, p. 102). Este crescimento, um pouco tardio em relação às outras capitais brasileiras, se intensificou com a instalação da Universidade Federal de Santa Catarina em 1960 e de empresas estatais na capital, por exemplo, a Eletrosul no ano de 1978. Essa nova população começa a divulgar as belezas do lugar atraindo visitantes e dando ênfase às atividades turísticas sazonais baseadas nas características naturais, e principalmente nas praias.

Segundo SUGAI (1994, p. 92), foi a partir de 1970 que o turismo passou a impulsionar o crescimento da cidade, com a conclusão da BR-101 e investimentos em infra-estrutura urbana na Ilha de Santa Catarina, que passa a ser identificada como local de grande potencial turístico. A beleza natural de seu litoral recortado e as águas quentes atraíram turistas do interior do Estado, do Rio Grande do Sul e de Argentinos. Já SOSTISSO (2007) considera a década de 1980 como a época em que ocorreram os investimentos em turismo, bem como a urbanização das demais localidades de orla da Ilha.

A atividade turística em Florianópolis, entretanto, não criou a relação entre o turismo e o urbano, conforme ASSEN DE OLIVEIRA, pois, o turismo envolve o fluxo de pessoas que demandam por equipamentos de consumo coletivos e lazer turístico, transformando o espaço ou somente propiciando o fluxo de pessoas por este espaço. A origem do turismo na Ilha inclui “o pitoresco dos arranjos sócio-espaciais das comunidades locais”; contrariamente a isso tudo, em Florianópolis as tradicionais comunidades pesqueiras deixaram de ser um atrativo turístico, perdendo espaço na nova dinâmica urbana (1999, p. 62 – 63), o que pode ser vislumbrado na perda do costume de turistas alugarem as casas de pescadores.

A partir da década de 1980, muitos dos turistas retornam como moradores definitivos, encantados pela tranquilidade e natureza abundante. Este processo, com o passar do tempo, veio a modificar o perfil da cidade, que de atrativo turístico passa para uma cidade alvo de intenso processo migratório.

Atualmente, a capital de Santa Catarina apresenta-se como importante atrativo para moradores de caráter permanente de alto poder aquisitivo, em muito influenciado pela divulgação realizada pela ONU (Organização das Nações Unidas) em 1998 de que Florianópolis estava entre as cidades do país com melhor “qualidade de vida”¹³. A partir deste período, somado a um grande investimento em publicidade visando o incremento do turismo, a cidade passou a ser mais conhecida nacional e internacionalmente. Houve uma diversificação do turismo, que passa de sazonal para um setor que se desenvolve o ano inteiro principalmente através do turismo de eventos e negócios, e instalam-se na Ilha hotéis de grande porte, destinados a este tipo de turismo, muitos dos quais localizados mais ao centro da cidade.

Todos esses fatores somados geraram um importante crescimento populacional; logo, a população local muda seu modo de vida e, com o aumento de habitantes oriundos de outras regiões do Brasil e do exterior, (boa parte dos quais com alto poder aquisitivo) a demanda por

¹³ Encontrava-se na primeira colocação da tabela de Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), na ordem de 0,875, embora o IDH deixe de considerar importantes indicadores, como o saneamento básico.

serviços também se amplia. Com isso, cresce e se desenvolve bastante o setor de serviços e comércio, gerando uma grande diversificação deste que é considerado o segundo setor. Assim, as principais atividades, até então caracterizadas pela pesca, agricultura e pelos serviços no funcionalismo público, vão aos poucos sendo substituídas pelo comércio e pelos serviços de empresas privadas. Os agora chamados balneários deixam de ser somente locais de lazer e crescem consideravelmente como bairros de moradia permanente, aumentando em poucos anos o número de habitantes do município como um todo (tabelas 2 e 3).

ANO	POPULAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS
1970*	138.337
1980*	187.871
1991*	254.941
2000	342.315

Tabela 2 – Aumento da população residente no aglomerado urbano de Florianópolis da década de 1970 a 2000. (Fonte: IBGE - Censo 2000) * Censo Demográfico de SC, 1991 - Anuário Estatístico de SC, 1995. Estima-se que nos últimos anos a população de Florianópolis tenha ultrapassado os 406.564 habitantes.

LOCALIDADE	POPULAÇÃO
Município de Florianópolis	369.102 habitantes* Urbana: 358.180 habitantes Rural: 10.922 habitantes
Distrito Sede	213.574 habitantes
Distrito do Campeche	16.845 habitantes

Tabela 3 - População em 2002: total estimada do município de Florianópolis e dos Distritos Sede e do Campeche (Fonte: Estimativa - IBGE/2003).

Ocorre atualmente uma forte migração interna, principalmente da Ilha para o continente, influenciada pelo encarecimento do custo de vida na Ilha, acentuada pelo aumento populacional e principalmente pelo tipo de população que aqui vem a se instalar. Assim, ocorre a transformação da maioria da população de nativos para habitantes oriundos de outros estados e mesmo países com poder aquisitivo mais alto, elitizando a Ilha. Outro fenômeno recente trata-se da transferência de executivos de grandes centros como Rio de Janeiro e São Paulo, a maioria fugindo da violência, para estabelecerem residência com suas famílias na

Ilha. Assim, deslocam-se por via aérea para trabalhar semanalmente, enquanto suas famílias permanecem aqui ¹⁴.

A elitização se reflete nos modelos adotados neste crescimento, importados de outros contextos, especialmente dos grandes centros urbanos, como: novos loteamentos¹⁵ e condomínios de luxo.

Segundo RIZZO (1993, p. 102/103), isto se deve a vocação turística outorgada à cidade. Assim, a eleição das belezas naturais como principal atrativo, se deu pelos próprios turistas, “habitantes de fora e não por seus habitantes”. E “a cidade teve que se adaptar as exigências do tipo de turismo e de turistas que a visitam ou nela passam férias”, transformando-a gradativamente, o que se reflete atualmente na elitização de diversos pontos da Ilha, com padrões urbanísticos voltados para as classes mais altas e seu isolamento.

O aumento de moradias de luxo, destinadas às elites locais ou de outras regiões, acaba intensificando a segregação espacial, com alguns bairros da Ilha tendo seus perfis completamente alterados. A mudança inicia-se pelo setor imobiliário, que condiciona os lugares para se transformarem em bairros de classe alta, alguns inclusive investindo na infraestrutura urbana adequada para seus imóveis de alto padrão, muitas vezes expulsando a população local e tradicional que não consegue sustentar este tipo de vida das classes mais elevadas. Os habitantes locais acabam sendo atraídos a vender seus imóveis porque não podem mais arcar com o custo de vida alto, o aumento dos impostos e terminam por deslocar-se em busca de outros locais mais baratos, principalmente no sul da Ilha e no continente. Agregado a isto, nos últimos dois anos vê-se o número de *shopping centers* da cidade dobrar, demonstrando que um novo estilo de vida vem substituindo o da população local e que a demanda consumista vem prevalecendo, o que aumenta cada vez mais o número desses empreendimentos voltados a essa nova população.

Aumenta também a infra-estrutura hoteleira, com crescente número de pousadas, hotéis de alto padrão e *resorts*. A respeito desse tipo de turismo de luxo, RODRIGUES define bem o que as pessoas procuram:

as pessoas respiram aliviadas porque se sentem em casa, ou seja, no seu lugar de origem. São rigorosamente iguais, em qualquer parte do mundo, nos mais recônditos e exóticos territórios, indiferentes ao entorno, cercados por muros, no interior dos quais; os turistas são confinados durante quase toda sua estada. Só acedem aos

¹⁴ O fenômeno pode ser constatado a partir do grande movimento no aeroporto Hercílio Luz, além da abertura de filial de um colégio privado bastante tradicional em Jurerê.

¹⁵ Algumas Leis Municipais estão autorizando o fechamento de loteamentos, através da concessão de uso das vias públicas, no entanto, grande parte da doutrina jurídica não considera estas leis como válidas. Pois, não pode recair direito real de uso em áreas públicas caracterizadas como áreas de uso comum do povo.

territórios extramuros em excursões programadas, participando de aventuras encenadas, rigorosamente controladas, sem riscos. Estes *resorts* correspondem aos "não-lugares" (Fonte: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/lourdes/urbanizacaoturismo>).

RIZZO (1993, p. 103) reafirma importantes colocações anteriormente expressas, que “as qualidades ambientais e culturais da cidade passam a se constituir um valor, uma mercadoria”. A partir do momento que os empreendimentos são vendidos em função das belezas naturais, a preservação do meio ambiente passa a ser cada vez mais difícil. Por isso o aumento no interesse pela ocupação da orla, por exemplo, que automaticamente gera o arrasamento dos ecossistemas de restinga e dunas, além do conflito entre público e privado. E, apesar de a legislação ambiental ser caracterizada por sua rigidez e inflexibilidade, a ocupação ilegal destas localidades, agravada por uma atuação ineficaz das administrações federais, estaduais e especialmente municipais, onde mais ocorrem os casos de corrupção, é praticamente incontrolável.

A maior contradição está justamente naquilo que é vendido. Como coloca RIZZO:

O patrimônio ambiental está presente em um bom número das propagandas (...) **Vende-se a proximidade ou o contato com a natureza em hotéis ou condomínios, nem sempre edificadas de maneira a preservar o meio ambiente e/ou cultural.**

Em que pese a valorização oficial e mesmo empresarial dos patrimônios ambientais e culturais, verifica-se um esforço generalizado para a obtenção de ganhos rápidos com o turismo que pode levar a uma também rápida destruição destes patrimônios, acompanhada da privatização dos santuários ambientais preservados (1993, p. 103) (grifo nosso).

Essa elitização da população aumenta também a atração de mão-de-obra e o número de concentrações de moradias de baixa renda, uma vez que os menos favorecidos ficam sem alternativas ou procuram ficar próximos da fonte de empregos e acabam sendo “empurrados” para os morros e locais desprivilegiados, aumentando as ocupações irregulares. Cabe ressaltar que em Florianópolis muitas das ocupações irregulares se devem às classes mais altas, que muitas vezes invadem áreas protegidas em busca de um local privilegiado para morar, próximo da natureza ou em busca de uma bela visão da paisagem “praial” (FAUTH e CASTRO, 2007, p. 11).

2.1 A OCUPAÇÃO URBANA E AS QUESTÕES DE PROPRIEDADE NA ILHA DE SANTA CATARINA

Para uma maior compreensão do atual estágio de “desenvolvimento urbano” da cidade torna-se necessário abordar as características da propriedade privada, das terras de marinha e da natureza jurídica da cidade de Florianópolis, especialmente da Ilha, para posterior análise da ocupação urbana do trecho estudado.

Entender-se o processo de formação da estrutura fundiária e das questões de propriedade privada na Ilha são fundamentais, pois, segundo ROSSI (1967, p.53), a modificação da estrutura fundiária urbana, muito bem verificada pelos mapas históricos cadastrais, indica o surgimento da burguesia urbana e o fenômeno da concentração progressiva do capital. Complementa o autor (*ibid*, p. 68) que, “a forma dos lotes de uma cidade, a sua formação, a sua evolução, representa a longa história da propriedade urbana e a história das classes profundamente ligadas à cidade”; a forma da cidade é sempre a forma de um tempo da cidade e, assim, existem muitos tempos na forma da cidade.

2.1.1 Terras Comuns

Por volta de 1822 a Coroa de Portugal doou uma faixa de terras para a cidade de Florianópolis, à época chamada de Desterro. A faixa de terras doada estende-se desde o centro, passando pelos bairros Agrônômica, Trindade, Pantanal, Saco dos Limões e Costeira do Pirajubaé, o que hoje se denomina distrito.

Em todo interior da Ilha de Santa Catarina uma grande parte da estrutura fundiária origina-se de um costume advindo de vários países europeus, as chamadas terras, campos comunais (de comuns) ou ainda logradouros públicos. Estas caracterizavam a tradição da economia açoriana à época, possibilitando aos pequenos produtores completar sua economia e até tirar dela toda sua produção agrícola, pois utilizavam os campos para criar o gado solto ou retirar lenha. O restante dos moradores ilhéus possuíam suas próprias terras, ainda que sem registro, mas que poderiam ser comparadas ao uso privado (CAMPOS, 1993, p. 15).

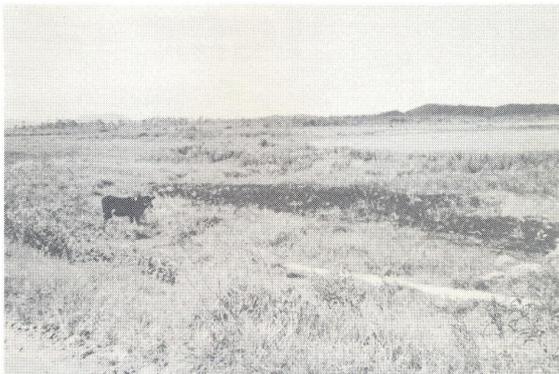
Portanto, as terras comunais completavam a produção daqueles produtores que tinham terras menores e serviam de espaço público para toda a população da época. A prática de cultivar a terra e dela se apropriar contribui para o entendimento de como se deu a ocupação nas terras rurais da Ilha, pois, segundo o autor (*ibid*, p. 15), a compreensão da existência

dessas terras de uso comum permite um entendimento histórico-social da base da estrutura fundiária local.

Conforme CAMPOS, autor da obra *Terras Comuns na Ilha de Santa Catarina*, “no sentido jurídico da palavra, ninguém era dono da terra. O homem retirava dela tudo que necessitava (produtos de caça, pesca, coleta etc.) sem que se considerasse seu proprietário individual” (1993, p. 41).

Por volta de 1840, algumas leis brasileiras tentavam restringir o uso das terras comuns àqueles mais necessitados, visto que iniciava-se a tomada das terras por grandes proprietários. Com a aprovação da Lei de Terras no Brasil em 1850, ocorre a disseminação da propriedade privada; os registros de compra e venda aumentaram consideravelmente e muitos se intitularam donos das terras comuns (*ibid*, p. 15).

A partir do século XIX, por força de exploração e expropriação estas terras comuns foram desaparecendo, sendo tomadas individualmente e perdendo o caráter de uso coletivo. Segundo CAMPOS (1993, p. 63) como provavelmente a ocorrência das terras comuns tenha prevalecido onde ainda existia “excesso de solo”, essas áreas não interessavam de imediato e não chamavam a atenção do interesse privado; mas, na virada para o século XX há uma inversão dos fatos. No entendimento do autor (*ibid*, p. 63) o principal agente incentivador dessa situação foi o Estado, através da subordinação da pequena produção a interesses capitalistas, uma vez que estas terras ao serem valorizadas por algum interesse turístico ou urbano, são tomadas pelo grande capital e deixam de existir (figura 1).



LAGOINHA DO CAMPECHE. De um lado, gado à solta.



De outro, a apropriação privada.

Figura 1 – Transformação dos campos comuns em áreas privadas (Fonte: CAMPOS, 1993).

Esta dinâmica ocorre, segundo LUTZENBERGER (p. 175, 1992) porque “o pretexto dos tecnocratas e especuladores imobiliários, em geral, é econômico”; prevalece o argumento de que precisa-se aumentar a área cultivável ou urbanizável, e os beneficiários são sempre os grandes ou especuladores com poder político.

Essa cultura de que “ninguém é dono” e que possibilitava um uso coletivo das terras, foi aos poucos sendo alterada pelas forças políticas e econômicas da oligarquia catarinense, alterando a estrutura fundiária de grande parte da Ilha de Santa Catarina. Esta privatização da terra permitiu sua ocupação urbana.

2.1.2 O patrimônio da União e os aspectos jurídicos da condição de ilha

A condição de ilha influi diretamente sobre o território da Ilha de Santa Catarina, pois determina a forma de ocupação e aquisição de terras no perímetro ilhéu. Segundo ASSEN DE OLIVEIRA (2000, p. 67), excetuando-se a área central que foi doada pela Coroa Portuguesa como rossio para a Vila em 1726, o restante do território da ilha foi definido como patrimônio da União.

Os aspectos legais quanto à propriedade da terra na Capital possui particularidades, já que envolve legislação específica por sua característica de ilha no Brasil. Este contexto legal da Ilha de Santa Catarina traz três elementos importantes a serem analisados: a ocupação das ilhas como patrimônio da União, as chamadas terras de marinha e o instrumento jurídico da usucapião como forma de aquisição da propriedade.

No texto original da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) as ilhas oceânicas e as costeiras (dentre as quais se encontra a Ilha de Santa Catarina) foram incluídas como bens da União. No entanto, esta situação modificou-se em 2005, quando por Emenda Constitucional (EC n. 46) alterou-se o artigo 20, inciso IV da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e este passou a ter a seguinte redação:

Art. 20. São bens da União: (...) IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; **as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios**, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal (...) (grifo nosso).

Esta medida possibilitou a requisição de ocupação pela usucapião das terras da ilha que sedia o Município de Florianópolis, já que a União deixou de tê-las como bem de seu domínio. Sendo assim, os moradores locais podem dispor da propriedade de suas terras¹⁶, pois até 2005 detinham apenas da posse, ou seja, não existiam proprietários de direito, somente de fato, exercido através dessa posse (Art. 1196 Código Civil de 2002).

¹⁶ Excetua-se o distrito sede, pois a União não tem o domínio desta área desde o século XVIII, conforme ASSEN DE OLIVEIRA (1999, p. 67) a área foi “doada pela Coroa como rossio para a Vila, quando do seu estabelecimento, em 1726, correspondente a meia légua em quadro, e que ao ser demarcada foi localizada e coincidente com a área central e histórica da cidade”.

A permanência dessa conjuntura até o século XXI originou alguns fatos, como a grilagem de terras e muitas ocupações ilegais, fato este que veio a modificar-se através da requisição de ocupação pela usucapião.

Entretanto, o que tinha para ser um procedimento simples de concessão de título de propriedade, tornou-se mais complexo. Em Florianópolis, o procedimento para registro de terras baseado na posse, com intuito de regulamentar a situação presente realizou-se de forma desnecessária, inclusive utilizando uma expressão jurídica inadequada por sua inexistência, as chamadas “escrituras de posse”. Esse documento passou a ser exigido para registro dos bens daqueles que ainda não possuíam a escritura de propriedade¹⁷, cabendo lembrar que a posse pode ser provada por prova testemunhal, não sendo imprescindível tal registro e praticamente todos os moradores da Ilha já detinham o direito à usucapião¹⁸. Além disso, estas “escrituras de posse” até o ano de 2005 foram registradas no Cartório de Registro de Documentos (Tabelionato) e não no Cartório de Registro de Imóveis, ou seja, sem mapa de localização dos imóveis, lotes ou terrenos.

Pode-se argumentar, portanto, que este processo desencadeado em Florianópolis é inseguro e ilegal, já que não comprovava especificamente onde ficavam as respectivas terras registradas, além de ser desnecessário, despendendo tempo e gastos tanto dos posseiros, como dos órgãos notariais e registrais.

A respeito dos terrenos de marinha na Ilha de Santa Catarina, segundo FALCÃO (1998, p. 19-25) a doação incluiu as terras de marinha, então destinadas como assento, logradouro ou patrimônio de Desterro. Na época ainda não existiam as demarcações das terras de marinha, vindo a ocorrer a partir de 1868, ano da criação do primeiro decreto que disciplina o assunto.

As terras de marinha são bens pertencentes à União, sendo constituídas por espaços territoriais que se situam numa faixa de terra de 33 metros de largura, contados desde a linha da preamar média de 1831, junto ao mar, rios, lagoas e qualquer corpo d’água sujeito a

¹⁷ O equívoco se dá uma vez que a posse é caracterizada pelo fato, não necessitando de nenhum registro (‘papel’) para sua comprovação, pois a posse tem natureza real, bastando para sua comprovação a prova testemunhal, por exemplo. Portanto, se o possuidor das terras registrar no Cartório sua posse, automaticamente estará registrando sua propriedade.

¹⁸ Código Civil de 2002:

Art. 1.238 - Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Art. 1.239 - Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

influência de maré (Decreto Federal n. 9.760 de 1946). Neste sentido, Mariana Freitas afirma que “a conceituação de terrenos de marinha leva em conta principalmente três aspectos: sua ligação com a orla litorânea, a movimentação das marés e, conseqüentemente, a linha de preamar média” (2005, p. 174).

As terras de marinha são públicas e de domínio da União, nos dizeres de MEIRELLES (1994, p. 430): “bens públicos, em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas, imóveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais”.

Também são terras de marinha aquelas acrescidas, natural ou artificialmente em direção aos cursos d’água; o aterro realizado pelo homem é o que se chama de acrescido de terra de marinha artificial, sendo a área aterrada de patrimônio da União. Os acréscimos naturais são chamados de acessão, conforme o Código Civil de 2002, no artigo 1.248, e são cinco os tipos de acréscimos naturais, no entanto, interessa para este trabalho apenas dois tipos, sendo os seguintes: acessão por álveo, ou seja, quando um rio ou lagoa seca e a terra que surge passa a incorporar a propriedade de quem era proprietário de terras às margens dos corpos d’água. No entanto, deve-se, ainda assim, respeitar os 33 metros de onde foi acrescido. O outro tipo de acréscimo natural relevante é através de acessão por aluvião, quando ocorre o depósito natural de aterros ao longo das margens de rios, lagoas ou mar, ou o desvio natural de águas correntes. Igualmente deve-se ainda respeitar os 33 metros, pois embora não seja mais curso d’água, ainda trata-se de terra de marinha, patrimônio da União (BRASIL, 2002).

Conforme a localização das terras de marinha, estas são classificadas como continentais, aquelas localizadas no interior do continente; costeiras, que se situam na costa e, ainda, insulares, aquelas localizadas nas ilhas oceânicas e costeiras. Também existe a classificação conforme as águas que as banham, sendo: marítimas, quando banhadas pelas águas do mar; fluviais, quando banhadas pelas águas dos rios, e lacustres, se banhadas pelas águas dos lagos e lagoas, em todos os casos sofrendo influência das marés (GASPARINI, 1992 *apud* ROSA BITENCOURT, p. 38, 2005).

Os conflitos nos terrenos de marinha se dão em virtude desses bens da União ser considerados públicos, conforme a lei, mas utilizáveis para qualquer fim, pois a administração pública exerce poder de proprietário e assim, se for de interesse da mesma, são destinados a usos particulares na forma de alienação¹⁹, doação ou permuta. Diferente das praias que são de

¹⁹ Alienação: é o termo jurídico utilizado para indicar toda e qualquer transferência de gozo, coisa ou bem (algo) de uma pessoa para outra.

uso comum do povo, as terras de marinha, podem ser adquiridas através da posse, mediante pagamento²⁰.

Relativo às ocupações nas supostas terras de marinha da Planície do Campeche, visto que o trabalho de demarcação ainda não foi concluído, a responsabilidade em administrá-las cabe à União, mas constitui-se em obrigação dos três entes federados fiscalizá-las, conforme consta no artigo 11 do Decreto Federal n. 9.636 de 1998. Este decreto altera substancialmente o já mencionado Decreto Federal de 1946 quanto à alienação por compra e venda ou doação e assim dispõe:

Constitui-se em obrigação do Poder Público federal, estadual e **municipal**, observada a legislação específica vigente, zelar pela manutenção das áreas de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e uso comum do povo, independentemente da celebração de convênio par este fim (grifo nosso)

No Estado de Santa Catarina, a Secretaria de Patrimônio da União nos anos de 1995/1996 levantou dados para homologação dos terrenos de marina, sendo realizados por trechos. Até o ano de 2000, cerca de 90% do Estado estava com seus trechos homologados, no entanto, em algumas localidades, como em Florianópolis, ocorreu apenas a demarcação. Até o presente momento se deu apenas a demarcação de uma parte do norte da Ilha de Santa Catarina, permitindo a ocorrência de uma serie de conflitos pela ocupação destas terras de maneira desordenada e irregular.

Quanto a possíveis conflitos entre as terras de marinha e as APPs, não há que se falar, uma vez que compete à União legislar sobre questões de ordem patrimonial e dominial, e, ao Município o tema referente ao uso do solo. Assim, as terras de marinha não são necessariamente áreas de preservação, mas por estarem a 33m de cursos d'água e, segundo o Código Florestal, as faixas situadas numa distância de 30m dos cursos d'água serem consideradas de preservação permanente, muito provavelmente as terras de marinha também serão APPs. Não obstante, as terras de marinha, algumas vezes em virtude da oscilação da

Alienar: é a transferência do domínio de coisa ou gozo para outrem. Significa transferir, passar para outrem o domínio de coisa ou o gozo de determinado bem.

Uma espécie de alienação é a *Compra-venda*, em que o vendedor aliena seu bem, transferindo-se o domínio do bem mediante o pagamento de certa quantia ao comprador.

Outra espécie de alienação é a *Doação*, em que o doador transfere seu bem ao beneficiário à título gratuito, ou seja, sem que essa transferência seja onerosa.

É a transferência do domínio de algo em favor de um terceiro. (Dicionário Jurídico disponível em: http://www.direitonet.com.br/dicionario_juridico/x/78/33/783/)

²⁰ Aforamento: é o instituto do direito civil que permite o uso dos terrenos de marinha do modo mais completo, ou seja, permite a transmissão a terceiros, por testamento, pagando a pessoa que adquiri à União uma pensão ou foro, anual, fixo e invariável. (MEIRELLES, 1994, p. 442)

maré, acabam adentrando mais ao mar, rio ou lagoa, daí aquelas áreas à beira-mar, margens de lagoas ou rios, nem sempre são terras de marinha. Ocorrendo esta oscilação da maré, as terras de marinha são deslocadas e, se não estiverem ainda demarcadas, podem vir a atingir uma rua, ou propriedade específica.

Neste caso, o proprietário que já ocupa, ou tem a intenção de ocupar um terreno da União, deve solicitar seu cadastramento e regularização no órgão de Patrimônio da União que oficializa esses registros. Contudo, o Decreto Federal 9.636 de 1998 passou a vedar à ocupação de áreas da União que sejam caracterizadas como áreas de proteção ambiental, não permitindo mais a inscrição dessas ocupações. O decreto determina que ocupações caracterizadas por estarem em áreas de proteção ambiental a partir de 15 de fevereiro de 1997, não serão mais cadastradas para solicitar regularização. Portanto, aquelas ocupações que tenham ocorrido até esta data não se incluem neste dispositivo, consistindo em caráter irreversível, pois terras da União não são passíveis de desapropriação.

A falta de controle na posse dos terrenos de marinha ao longo de nossa história, a realização de registros públicos deficientes, a legislação oscilante, e o difícil critério de demarcação possibilitaram que se formassem direitos conflitantes sobre tais bens públicos, gerando a insegurança jurídica.

Para ASSEN DE OLIVEIRA (2000, p. 132) que analisa a estrutura fundiária das áreas costeiras e suas apropriações, a exata proposta de cidade que vem sendo realizada pode assim ser entendida:

Nas situações costeiras, principalmente ao norte e também ao leste e sul da ilha, a faixa de terrenos imediatamente adjacente à praia e aos **terrenos de marinha** junto e ao longo da beira-mar foi motivo de diferentes soluções e apropriações, com raros casos de propostas para espaços públicos. As faixas de marinha, não demarcadas, deram margem para atitudes aleatórias e arbitrárias, com os proprietários podendo aforar estes trechos da costa. (grifo nosso)

Julia Moretti e Maria Lucia D'Alessandro salientam que a utilização dos territórios, inclusive dos bens públicos, nos municípios litorâneos, ocorreu principalmente através da apropriação privada da terra, “utilizada para consumo pessoal ou exploração econômica de poucos particulares em detrimento do acesso democrático e da defesa de interesses sociais e difusos” (2007, p. 257).

Num contexto mais recente ASSEN DE OLIVEIRA (2000, p. 14) argumenta que, principalmente a partir de década de 1940, momento em que os loteamentos e condomínios começam a ser aprovados em Florianópolis, “os loteamentos e condomínios representam importantes figuras na articulação da cidade sobre as estruturas preexistentes de divisão da

terra e de apropriação do território da ilha de Santa Catarina”. Ainda segundo a autora, os modelos de ocupação para as áreas costeiras têm sido basicamente os de loteamentos e condomínios. Todavia, pode-se raciocinar que a adoção destes modelos principalmente aqueles de ocupação por condomínios, não correspondem à natureza, ao caráter e ao significado da situação litorânea, pois permitem uma apropriação privada predominante face à apropriação pública da orla marítima. Esta situação afeta a população da cidade de Florianópolis, desfavorecendo a constituição e o desenvolvimento dos espaços coletivos (*ibid*, p. 14).

Para ASSEN DE OLIVEIRA (2000, p. 13), o processo inicia-se quando primeiro subdivide-se os terrenos rurais ou remanescentes rurais em terrenos menores, até as menores dimensões permitidas para um pedaço da terra urbana: o lote urbano.

Neste sentido, a mudança no modo de viver da população local em decorrência das novas tipologias de ocupação, acrescido de legislações urbanísticas, vieram a resultar nos parcelamentos de grandes glebas rurais em lotes “urbanos”, conforme a vontade do proprietário ou o desejo do mercado imobiliário que começava a se incorporar na região.

As glebas rurais originais, retangulares e bem alongadas, foram parceladas individualmente e, assim, formaram-se servidões umas ao lado das outras, sem conexões entre si. Também sem qualquer tipo de relação morfológica ou tipológica com seu entorno e com a estrutura urbana, bem como sem originar áreas públicas como praças ou lotes para equipamentos urbanos. Os lotes variam de tamanho, contudo, a maioria segue o tamanho dos lotes previstos na lei, podendo-se dizer que mesmo sendo irregulares e ilegais, possivelmente existia a expectativa de regularização futura. Pois, conforme ASSEN DE OLIVEIRA (2000, p. 13) neste momento, “mesmo sendo mínima a parcela da expansão decorrente dos parcelamentos legais e aprovados, este pode ser considerado como padrão referencial e agente da organização física dos territórios urbanos”.

RIZZO (1994, p. 91), em análise sobre a atuação Poder Público Municipal, traz algumas considerações importantes e que vêm a confirmar esta prática de regularização de construções fora da lei. O autor coloca ainda que no ano de 1978 foi elaborada uma lei que autorizava a legalização de construções irregulares e clandestinas concluídas ou em fase de construção (Lei 1.610); na década seguinte, 1980, diversas leis foram aprovadas com este mesmo intuito (Lei n. 2.345/85, Lei n. 3.121/88 e Lei 3.322/89), concedendo um prazo de 120 dias para que as legalizações fossem efetuadas²¹.

²¹ A Lei 3.322/89 passou a prever multa para o infrator, no ato da legalização, mas continuou legalizando as inúmeras construções.

Estas ações da Municipalidade e da Câmara dos Vereadores demonstram a falta de poder-dever articulador destes entes governamentais, evidenciando que o Município no papel de Estado, pode estar envolvido diretamente com os interesses dos investidores e incorporadores imobiliários, deflagrando um cenário de fragilidade do planejamento urbano da cidade.

2.2 OS PLANOS DIRETORES DE FLORIANÓPOLIS

Pode-se considerar que os esforços de ordenamento da ocupação do território da Ilha deram-se a partir da década de 1950 com a elaboração dos primeiros Planos Diretores e assim perduram até hoje, através de processos distintos em diferentes épocas, passando atualmente a englobar o município como um todo, conforme o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01).

2.2.1 Os primeiros Planos Diretores

Na década de 1950 iniciam-se estudos na capital catarinense com a finalidade de elaboração da legislação para o uso e a ocupação do solo. O referido estudo realiza-se a partir de 1952, e é aprovado pela Câmara Municipal e transformado em Lei no ano de 1955 (Lei Municipal n. 246). Sob a forma de Plano Diretor, a lei possuía o caráter de um relatório explicativo das potencialidades locais e dos desafios econômicos da cidade focada somente no território central da Ilha. Este primeiro Plano Diretor para a cidade, elaborado pelos arquitetos gaúchos Demétrio Ribeiro, Edgar A. Graeff e Edvaldo P. Paiva nos anos de 1952/1954, tinha como objetivos o planejamento incorporado à administração pública federal, pequenas intencionalidades direcionadas inicialmente para o coletivo e um plano como força de rompimento e da nova ordem (SOSTISSO, 2007). As análises e propostas eram voltadas à península, sem grandes referências ao sul da Ilha ou ao Campeche.

Para elaboração do Plano, primeiramente, foi feito um estudo levantando as potencialidades e necessidades da cidade, sendo maiores os aspectos negativos identificados. Para superá-los, segundo RIZZO (1993, p. 19) o Plano buscava “traçar soluções urbanísticas que contribuíssem para tirar a cidade do atraso diagnosticado e isso deveria dar-se com a industrialização”. O diagnóstico realizado levantou questões principalmente referentes ao atraso econômico, industrial e comercial da cidade, como:

Fraco potencial econômico e financeiro da coletividade, por conseguinte, da municipalidade, que se traduz na falta de obras de melhoramentos urbanos.

Ausência de indústrias modernas e a natureza da ocupação da população florianopolitana explicam o ritmo relativamente lento de vida (...) e concorre para a dispersão das habitações e a baixa densidade do conjunto urbano (RIZZO, 1993, p. 20).

Conforme o autor, (*ibid*, p. 20 e 23) o que Ribeiro, Graeff e Paiva mais suscitaram dizia respeito ao potencial econômico e industrial da cidade de Florianópolis, propondo soluções para o que os próprios arquitetos identificavam como problemas. Com argumentos muito bem fundamentados no racionalismo modernista, aquilo que não se adequava aqueles princípios, era considerado errado.

Este Plano definiu ocupações diferentes para a Ilha e para o continente, com equipamentos e atividades previstas para cada área. No continente, o bairro Estreito foi praticamente o único a ter propostas de atividades, voltadas principalmente para a indústria portuária. Já na Ilha, os limites para implantação de equipamentos e atividades restringiram-se apenas à península (atualmente o centro), mantendo a área urbana em vigor à época. A predominância da proposta era de ocupações residenciais com bastante áreas verdes (SUGAI, 1994, p. 64-65) e grandes prédios intercalados, baseadas nos ideais de modernismo de Le Corbusier. E, podendo-se dizer em sintonia com o contexto modernista do Brasil na década de 1950. A intenção dos autores do Plano de 1955 era construir uma cidade funcional e ao mesmo tempo moderna, tanto arquitetônica como economicamente (figura 2).

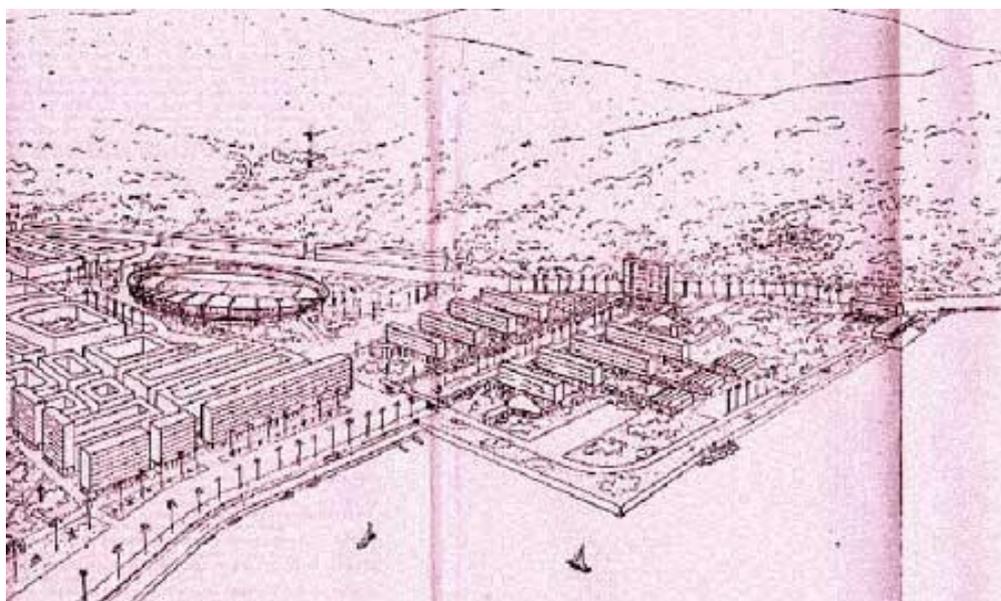


Figura 2 - Projeto modernista para o centro de Florianópolis, arquitetos Demétrio Ribeiro, Edvaldo Paiva e Edgar Graeff, 1952. (Fonte: www.cce.ufsc.br)

Na segunda metade da década de 1960, em plano regime militar, começa a ser preparado o Plano de Desenvolvimento Integrado da Área Metropolitana de Florianópolis, de

acordo com determinações federais e, apoiada na nova ordem político-econômica, a principal proposta baseava-se nas estruturas viárias intra e interurbana (SUGAI, p. 97). Motivado pelas pressões e agitação do governo federal, foi elaborado de acordo com as determinações que obrigavam os Municípios a desenvolverem Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI), de modo que o princípio básico era desenvolver a região de Florianópolis e do Estado Catarinense por inteiro, como parte de uma política nacional, a fim de promover a capital e integrar o desenvolvimento (*ibid.*, p. 100).

Elaborado em 1969, deu seqüência às idéias iniciadas na década de 1950, um Plano Diretor de Florianópolis com visão metropolitana. Mais abrangente que o anterior, foi elaborado pela equipe do arquiteto local Luís Felipe Gama Lobo D'êça, através de um conselho criado pela Câmara dos Vereadores, denominado Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo de Florianópolis (CEAU) (*ibid.*, p. 97). Pretendia-se ainda uma Florianópolis moderna, mas que refletia os interesses políticos e das elites locais. A elaboração desse Plano mais abrangente em termos territoriais envolveu discussões intermináveis e o projeto de lei não saiu da Câmara dos Vereadores.

Somente em 1976 o agora Plano de Desenvolvimento Integrado, conhecido como Plano Gama D'êça, foi aprovado incorporando algumas propostas originais de 1969 e objetivando claramente transformar a Grande Florianópolis em um grande centro urbano, tal qual Curitiba, Porto Alegre e São Paulo. Para isso, o Plano apoiava-se em duas áreas de expansão urbana, segundo cita SUGAI (1994, p. 97): “ao longo da BR-101 e na costa leste da Ilha”. A expansão da BR-101 incluía sua ligação com as regiões leste e sul da Ilha. Esta conexão seria através da implantação de uma via que partia da BR-101, atravessaria a Ponte e por um túnel, que cortaria o Morro do Penhasco até o Saco dos Limões, dirigir-se-ia para a costa leste (*ibid.*, p. 103).

A partir dessa época os interesses na região do Campeche se intensificam com a tentativa de direcionar o crescimento urbano de Florianópolis para a orla leste, denominada pelo Plano como Setor Oceânico Turístico da Ilha, abrangendo o trecho entre a Joaquina e o Campeche (SUGAI, 1994, p. 101). Fica evidente que este plano destina um potencial turístico para Florianópolis, beneficiando determinadas regiões por meio da implantação do Setor Oceânico Turístico, que iria fortalecer os Distritos da Lagoa da Conceição e a praia do Campeche como importantes balneários e áreas de interesse turístico.

No entanto, em virtude de interesses dos setores hegemônicos da elite municipal neste mesmo período, os investimentos econômicos são desviados para o norte da Ilha, dando continuidade ao processo que já vinha ocorrendo anteriormente e que, no momento da

elaboração do Plano Diretor de Gama D'êça, foram contraditoriamente direcionados para o sudeste (*ibid.*, p. 109). O que ficou deste Plano foram as grandes intervenções viárias realizadas nas décadas de 1970 e 1980, com a implantação de vias expressas de trânsito rápido conectando as áreas em expansão às áreas mais desenvolvidas, como a BR-282 e o aterro da Baía sul, em um claro caso de inversão em infra-estrutura direcionando o crescimento urbano para regiões do interior da Ilha.

Por fim, este plano foi aprovado através da Lei Municipal n. 1.440 em 1996 abrangendo somente a área central da Ilha e o continente, muito aquém do previsto então para abranger a quase totalidade do município com papel de centro metropolitano.

Neste contexto da década de 1980, o Campeche, portanto, não faz mais parte dos interesses das autoridades municipais e o desenvolvimento da região ocorre de maneira um pouco mais lenta do que se previa e sem o planejamento inicialmente proposto. AMORA (1996, p. 105) salienta que esta transformação ocorrida, principalmente a partir do Plano de 1976, além de manter a área como Setor Oceânico Turístico, não especificava as formas de ocupação desta região, ficando a cargo do Poder Público elaborá-las e torná-las lei. Situação agravada, uma vez que a expansão programada acabou não se concretizando e o sudeste da Ilha não recebeu os investimentos necessários para seu desenvolvimento adequado, refletindo no preço da terra mais baixo que no norte da Ilha.

Apesar da superação do Plano, algumas propostas foram incorporadas pelos planos posteriores, tendo sido concluído um trecho da chamada via expressa sul e, mais recentemente a conexão através do túnel até o aterro do Saco dos Limões, ligando o centro à região leste, sul e ao aeroporto.

2.2.2 O Plano Diretor dos Balneários de 1985

Com a criação em 1977 do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), encarregado de com o propósito de elaborar as diretrizes de desenvolvimento para o aglomerado urbano de Florianópolis, intensificam-se as ações e a elaboração de leis de caráter urbanístico.

No ano de 1985, a Lei Municipal n. 2.193 tem o objetivo de direcionar o crescimento para as localidades do interior da Ilha de Santa Catarina visando desobstruir a área central já bastante ocupada e passa a legislar sobre uma região que ainda não havia sido contemplada com nenhuma legislação específica.

À época da elaboração do Plano Diretor dos Balneários estava começando a se desenvolver na Ilha o setor imobiliário, principalmente a partir dos investimentos em turismo iniciados naquela década. Nesta ocasião dá-se início à ocupação das localidades no interior e na orla da Ilha de Santa Catarina. Em função desta ocupação que se intensificava, os formuladores do Plano de 1985, que utilizaram uma metodologia bastante influenciada pelo urbanismo francês²², reforçam a atribuição de uma vocação balneária a estes bairros e distritos, atribuindo às localidades da orla a função de balneários. A lei ficou conhecida como Plano Diretor dos Balneários e vigora até o presente, embora com inúmeras alterações ao seu texto original (figura 3).

↑ N



Figura 3 – Anexo do Plano Diretor dos Balneários (Lei Municipal n. 2.193/85): modelo de zoneamento proposto pelo IPUF de difícil entendimento para a comunidade que não tem conhecimento técnico (Fonte: IPUF, 2006).

²² Bastante habituado a lidar com a ocupação de orlas, em meados do século XIX, difundiu-se na Europa, principalmente França e Itália, o banho de mar e, conseqüentemente, o uso da orla marítima para lazer, comércio, serviços, cultura e vida social. Segundo MARTIN-FUGIER (1991 *apud* ASSEN DE OLIVEIRA, 1999, p. 54), as revistas francesas publicavam frequentemente notícias sobre os balneários e a vida social em torno deles.

A lei, considerada inovadora para a época segundo SOSTISSO (2007), por trazer um disciplinamento do uso do solo e uma preocupação com a preservação do patrimônio natural e cultural dos núcleos existentes, definiu zonas específicas dos distritos com a finalidade de não ocupação urbana, objetivando uma guarda legal desses espaços vistos como refletindo o modo de vida das populações nativas. Esta preocupação ambiental e cultural caracterizava-se como novidade, inclusive quanto aos demais planos elaborados nacionalmente, sobretudo pelas tentativas de adequar o ordenamento urbano à realidade ambiental da Ilha e por uma essência mais voltada para o social, bem como para a preservação do patrimônio cultural (RUFINO, 2007).

Por outro lado, o estímulo ao turismo proporcionou o aumento da ocupação na orla da Ilha, colidindo com os ideais daqueles que estavam preocupados com a preservação ambiental. A contradição se verifica no momento em que as AER (Áreas de Exploração Rural), definição dada às grandes glebas onde predominava a atividade rural e onde se pretendia “resguardar estes espaços do avanço da ocupação urbana”, foram os locais onde mais se proliferaram os loteamentos clandestinos. Vê-se, assim, alguns tipos de zonas definidas no Plano Diretor dos Balneários de 1985 que foram ignoradas na prática como, por exemplo, pela ocupação de áreas definidas em lei como de exploração rural.

A ocupação predominante verificada em toda Ilha caracterizou-se pelo uso urbano, ocorrendo de forma indiscriminada e sem o aval do Poder Público Municipal, podendo-se alegar que faltou um melhor detalhamento e definição destas áreas em diferentes localidades, além da falta de controle e fiscalização. Ainda de acordo com LAGO (1996, p. 220), a ausência de consenso científico para usos adequados do solo agravou o problema e na prática faltou realmente a fiscalização; agravado pela falta de conscientização da população sobre o significado de se manter determinadas áreas preservadas.

O Plano Diretor dos Balneários (Lei Municipal n.2.193) sancionado no ano de 1985 antecedeu a atual Constituição Federal de 1988, podendo-se afirmar que o plano elaborado para a orla da Ilha de Santa Catarina teve sua origem num momento bastante conturbado da política nacional (transição do período militar para a democracia). Mesmo assim, caracterizou-se como um instrumento diferente em relação às leis produzidas à época, pois incorpora aspectos ambientais antes da Lei de Gerenciamento Costeiro (Lei Federal n. 7.661) ter sido aprovada em 1988.

Segundo LAGO (1996, p. 220), os tipos de uso do solo propostos também foram fundamentais para desencadear uma ocupação irregular e desordenada na Ilha, já que as primeiras ocupações das baixadas litorâneas, por exemplo, destinadas aos usos pesqueiros e

agropastoris, aos poucos foram sendo substituídas pela expansão e urbanização em prol do turismo dos balneários, “na borda imediata da praia”. Vislumbra-se, então, que este tipo de urbanização verificado hoje na Ilha, em muito pode ter sido influenciada pela legislação vigente, uma vez que o Plano Diretor dos Balneários previamente estipulou a função “balneária”, possibilitando uma ocupação urbana voltada para o turismo sazonal e ignorando a população local e suas tradições. Esta população, com o passar do tempo incorporou as mudanças econômicas e hoje usufrui do turismo como meio de vida, característica da dinâmica social e urbana ilhéu da atualidade.

O modo como foram exploradas estas regiões litorâneas contribuiu para o crescimento intensivo dos então balneários da Ilha, demonstrando, em parte, a fragilidade do Plano Diretor dos Balneários (Lei Municipal n. 2.193/85), pois seus objetivos ambientais e culturais e o modelo espacial proposto expresso no zoneamento e nos índices urbanísticos se contradizem. Se por um lado, pensou-se na preservação ambiental e cultural, ao mesmo tempo intensificou-se a ocupação destes espaços ditos protegidos, através de incentivos ao turismo de massa, principalmente na orla da Ilha. Algumas regiões foram demasiadamente exploradas, outras até hoje não possuem a infra-estrutura adequada para o recebimento do grande número de turistas, prejudicando inclusive esta indústria - o turismo.

Elaborou-se e aprovou-se a lei do Plano Diretor dos Balneários, para num segundo momento, não muito distante, alterá-la quase que por inteiro. Logo após a entrada em vigor do Plano Diretor dos Balneários, iniciaram-se intensas ações dos Poderes Legislativo e Executivo contrariando as determinações previstas e, assim, foram ocorrendo inúmeras alterações sem explicações ou fundamentações convincentes. Na maioria, caracterizavam-se como mudanças de zoneamento muito específicas, às vezes somente em um lote, gleba ou quadra sem razão técnica aparente que justificasse tais projetos de lei²³, demonstrando a fragilidade dos órgãos da Administração Municipal. Segundo o Presidente do IPUF em entrevista ao Diário Catarinense (06/05/2007, p. 30), foram 480 alterações até o ano de 2006, o que nos permite observar a evidente colcha de retalhos em que o Plano se tornou e a atenção e o cuidado que devem ser despendidos às situações de caráter casuístico na alteração e fiscalização da legislação.

As freqüentes alterações ao Plano, conforme salientado no decorrer deste capítulo, vão aos poucos sendo sobrepostas caso a caso na cidade, gerando uma insegurança à população e

²³ A ocorrência ou garantia de acontecimentos a favor de alguns, através de alterações ou criações de leis muito pontuais, vem a caracterizar uma aplicação casuística da legislação.

ao setor imobiliário que ficam sem saber quando e porquê determinadas áreas estão sendo alteradas e o que é permitido de fato. Verifica-se também inúmeras conseqüências urbanísticas, pois a ocupação dá-se de forma fragmentada e desestruturada, o que possibilita, inclusive, o descumprimento de legislações federais e estaduais de proteção ambiental.

2.3.3 O Plano Diretor do Distrito Sede de 1997

Em 1982 o IPUF apresenta uma nova proposta em substituição ao Plano Diretor de 1976 (Lei Municipal n. 1.440) e às diversas leis que vigoravam simultaneamente na área da cidade de Florianópolis. Mas somente em 1988, segundo RIZZO (1993, p. 85), o IPUF consegue apresentar uma nova lei, abrangendo não só a área central como todo o Distrito Sede, no entanto, no momento de sua aprovação sofre a exclusão da área central e do continente, vindo lei a restringir-se à região da Trindade (abrangendo os bairros Trindade, Pantanal, Córrego Grande, Itacorubi), Saco Grande, Saco dos Limões e Costeira do Pirajubaé.

Assim, a lei do Plano Diretor de 1976 vigorou até 1997, tendo sofrido 285 alterações pontuais ao longo de 21 anos, o que conforme CECCA (1997, p. 24), pode ser vista como uma descaracterização do instrumento de planejamento, principalmente porque um terço dessas alterações foram realizadas via decreto.

Em 1997 finalmente aprova-se uma única lei, em substituição a todas as leis esparsas que vigoravam até então, esse novo Plano Diretor correspondia a toda região do Distrito Sede, composto pela área central e bairros adjacentes da Ilha e os bairros do continente (figura 4). A lei que institui o Plano Diretor do Distrito Sede é a Lei Complementar n. 001/97, aprovada após aproximadamente 20 anos de tramitações na Câmara dos Vereadores e diversas mudanças de prefeitos. Esta lei teve a finalidade de “unificar em um só documento um conjunto de leis esparsas”, bem como contrapor-se a uma “defasagem de vinte anos na legislação, e pôr fim a um emaranhado de leis urbanísticas desatualizadas e de complicada aplicação” (PMF, 1998, p. 11).

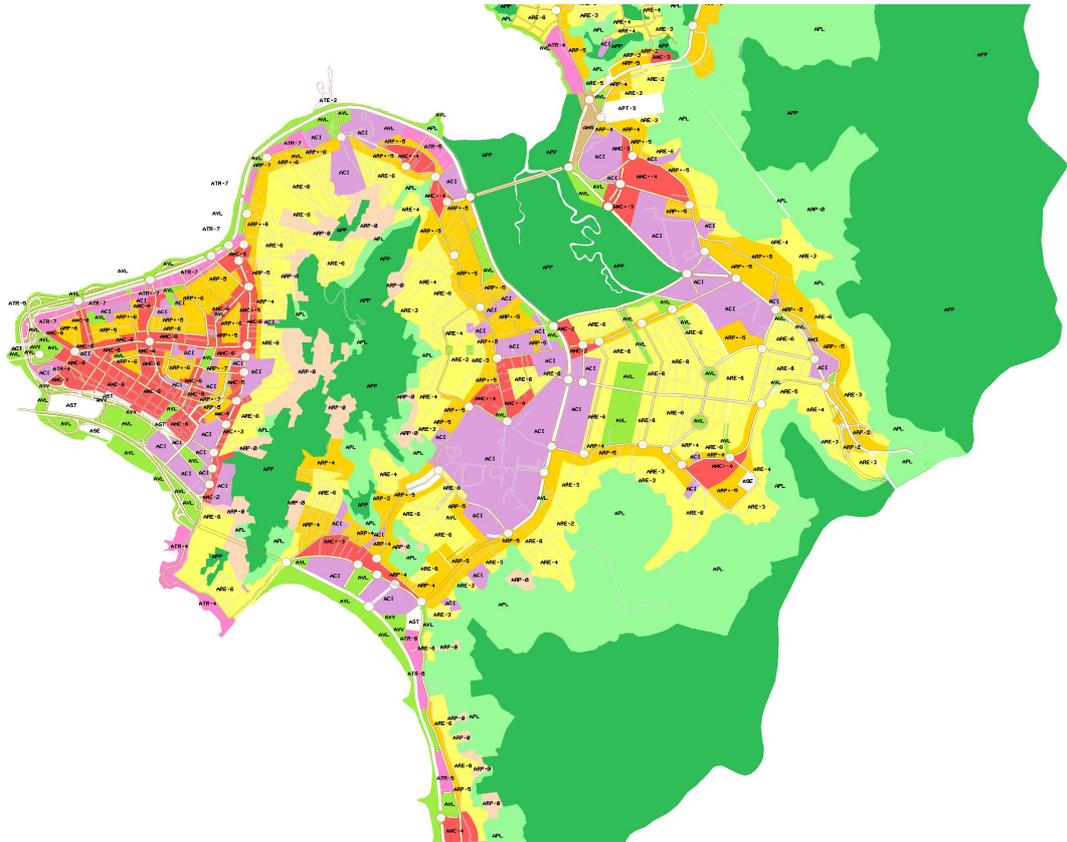


Figura 4 – Manchas coloridas e siglas caracterizam o modelo de zoneamento do Plano Diretor do Distrito Sede (Lei Complementar 001/97) igualmente elaborado pelo IPUF (Fonte: Associação dos Moradores do Loteamento Jardim Germânia, 2008).

Para RIZZO (1993, p. 87), no entanto, “com a quantidade de leis referentes ao uso do solo aprovadas desde 1976, não existe Plano que dê unidade ao desenvolvimento urbano”. Neste contexto de um Plano Diretor descaracterizado e ignorado não só pela população como também pelos diversos setores e órgão públicos, situa-se a declaração da própria Prefeitura, de que as conseqüências mais visíveis para a cidade foram: a clandestinidade do crescimento urbano, a urbanização caótica e a degradação ambiental (PMF, 1998, p. 11).

Sendo assim, atualmente, vigoram dois Planos Diretores no município de Florianópolis: um que se refere aos balneários e localidades do interior da Ilha, o chamado Plano Diretor dos Balneários (Lei Municipal 2.193/85), e o outro, o Plano Diretor do Distrito Sede (Lei Complementar 001/97) que abrange a cidade propriamente dita (Figura 5). Verifica-se, entretanto, que desde a vigência dos dois Planos Diretores inúmeras legislações em forma de Lei Complementar, seja via Câmara dos Vereadores, seja via Executivo Municipal, vêm alterando pontualmente as determinações destes Planos Diretores, principalmente em alterações de zoneamento.

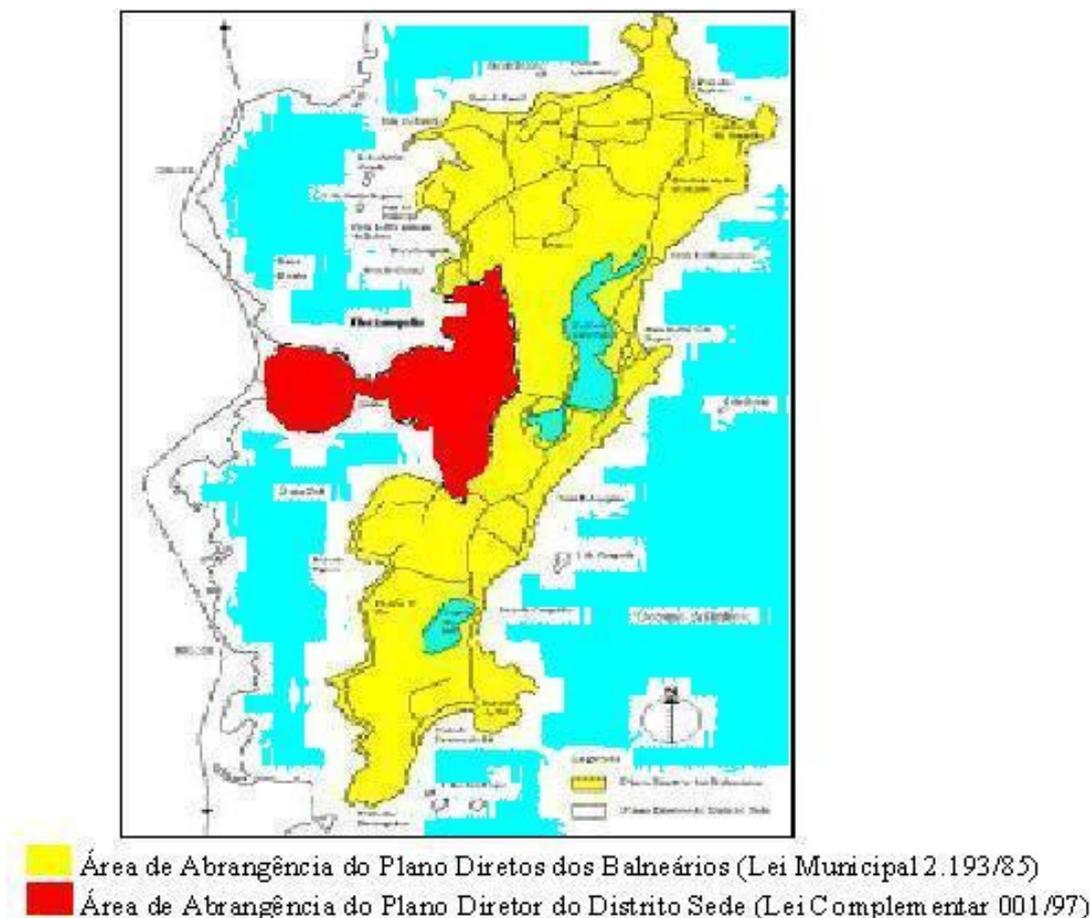


Figura 5 – Áreas de incidência dos Planos Diretores de Florianópolis (Fonte: FAUTH, G.).

2.3 A REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES DE FLORIANÓPOLIS

2.3.1 Proposta do Plano de Desenvolvimento do Campeche (1995) e a contraproposta da comunidade

O IPUF elabora, na década de 1990, um projeto de lei propondo um novo plano diretor para a Planície do Campeche como um todo, denominado Plano de Desenvolvimento do Campeche (PDC), em que propunha o Campeche do futuro. Para elaboração deste plano, o IPUF organiza um relatório em que são levantados os condicionantes ambientais, urbanísticos e habitacionais, bem como as potencialidades da região, as políticas de planejamento e o valor da terra.

Neste documento (IPUF, 1995, p. 28) é constatado que à época, a região da Planície do Campeche apresentava diversos problemas relativos à descaracterização dos condicionantes ambientais e o IPUF demonstra preocupação quanto à urbanização acelerada

no local. Dentre os problemas ambientais, o IPUF enumerava alguns aspectos considerados mais importantes e visíveis, como a ocupação da faixa de marinha, a drenagem no entorno da Lagoa da Chica, as ocupações das dunas, a abertura de ruas e os loteamentos clandestinos.

Segundo o relatório elaborado para a proposta do Plano de Desenvolvimento do Campeche, havia quase total ausência de terras públicas na área, exceto as terras da União advindas dos terrenos de marinha, o que dificultava a implantação de equipamentos urbanos e comunitários²⁴. Neste relatório argumenta-se que um dos fatores do crescimento da região identificado neste período da década de 1990 tenha sido o déficit habitacional na região central da Ilha e o baixo preço da terra na região do Campeche, principalmente se comparado ao norte da Ilha. A demanda por terra de baixo custo vinha gerando loteamentos clandestinos e irregulares, sendo que, mesmo cientes dessa situação, os órgãos municipais de fiscalização foram ineficazes e indiferentes ao caso, o que possibilitou o aumento das ocupações ilegais/irregulares. Assim, o crescimento imobiliário na área se acentuou e os terrenos próximos à praia e aqueles criados pelos poucos loteamentos aprovados apresentavam um preço mais elevado em relação à expansão clandestina (IPUF, 1995, p. 28).

O modo como a urbanização iria avançar no Campeche era uma preocupação do IPUF à época da elaboração da proposta do Plano de Desenvolvimento do Campeche, havendo diversos questionamentos referentes ao tipo de urbanização almejada e à necessidade de “antever o caráter futuro e planejar a ocupação de modo a atingi-lo”. Destaca-se no plano a importância de se “atender todas as classes sociais e a necessidade de subdividir o território em áreas com caráter distinto” (*ibid.*, p. 45).

Com base nos levantamentos e no relatório elaborado, fica evidenciado que o IPUF tinha a intenção de manter as diretrizes do Plano Gama D’êça (1969), transformando a região numa grande área autônoma e importante vetor de desenvolvimento de Florianópolis, inserida em escala regional. Para tal, a equipe que elaborou a proposta baseou-se em diversas correntes urbanísticas. A principal corrente urbanística seguida no Plano de Desenvolvimento do Campeche, denominando a região como “A Cidade-nova do Campeche” é a que inspirou o desenvolvimento das chamadas New-Towns Britânicas.

Essas cidades-novas foram criadas na Grã-Bretanha do pós-guerra (1947-1970), a fim de descentralizar o emprego industrial em áreas metropolitanas congestionadas, formando urbanizações periféricas auto-suficientes (IPUF, 1995, p. 57) e que baseados nos ideais de Cidade-jardim de Ebenezer Howard (1902) e nas Unidades de Vizinhança propostas por

²⁴ Embora nesta época, todo território do interior da Ilha fosse de domínio da União e não existisse escritura pública para essas terras, caracterizadas pela posse, era comum a grilagem de terras.

Clarence Arthur Perry nos EUA (1929), buscavam um maior equilíbrio social. De acordo com o que propunha originalmente Howard para a Cidade-jardim, o intento era “planejar conurbações com centenas de milhares de habitantes” (HALL, 1995, p. 103); no entanto, cada período de implantação dessas cidades novas apontou para um diferenciado número de habitantes.

A concepção e implantação inicial dessas cidades-novas britânicas, entre os anos de 1947 a 1950, apontavam para densidades baixas, com populações pequenas (20 a 60.000 habitantes) e com base econômica industrial. Na década de 1960 verifica-se uma nova geração de cidades-novas, prevalecendo a mobilidade e o aumento da acessibilidade; neste momento questiona-se a separação de funções e passa-se a admitir cidades com populações maiores, de 120.000 pessoas. As últimas New-Towns, concebidas já no final dos anos de 1960, tiveram a base econômica ampliada para incorporar empregos no setor terciário (universidades, hospitais, centros de pesquisas, etc.); a população alvo aumentou consideravelmente (para aproximadamente 430.000); as unidades de vizinhança foram substituídas por uma malha viária principal e a manutenção da paisagem natural, conformando bairros semi-autônomos e com desenho autônomo significativa (*ibid.*, p. 57).

E foi exatamente nesta terceira geração de cidades-novas que os planejadores do IPUF se basearam para a elaboração da proposta “A cidade-nova do Campeche” pelo Plano de Desenvolvimento do Campeche. Alegavam os planejadores do IPUF que o Campeche localizava-se em uma zona periférica, em área extremamente extensa (aproximadamente três vezes a do centro da capital) e que naturalmente assumiria funções de descentralização. Além disso, possuía “importante vocação para o turismo e como pólo tecnológico”. Em decorrência dessas afirmações, o Campeche era considerado, então, como local de “urbanização periférica, em larga escala, auto-suficiente e com funções de descentralização de um centro metropolitano”, contando, inclusive, o Plano com a previsão de uma estação rodoviária própria (IPUF, 1995, p. 59).

Segundo o IPUF, este plano não tratava somente de uma alteração de zoneamento do atual Plano Diretor dos Balneários (Lei n. 2.193/85), mas constituía-se em uma proposta de ocupação a longo prazo para toda a Planície do Campeche. Posteriormente, em 1997, o plano recebe o nome de “Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares” e passa a incorporar áreas de outros distritos, como do Ribeirão da Ilha. O Plano interpretava como sendo adequado para a Planície do Campeche uma ocupação mais expressiva, de 400.000 habitantes, a fim de estabelecer os critérios e transformar a área em um local de importância regional.

Mesmo sem a efetiva aprovação desta proposta do Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, algumas alterações viárias e principalmente de zoneamento estão sendo implementadas, como alterações ao Plano Diretor dos Balneários via Lei Complementar.

O IPUF vem tentando aprovar a proposta do Plano de Desenvolvimento do Campeche desde 1995, agora Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares. A apresentação da proposta do Plano foi encaminhada em fragmentos (figura 6) pelo IPUF à comunidade para que fossem realizadas discussões, estas que se arrastam há 18 anos. Há argumentos (DO AMARAL E SILVA e RIZZO, 2005) de que a fragmentação da proposta foi uma maneira encontrada para evitar a realização de Estudo de Impacto Ambiental e seu Relatório (EIA/RIMA) uma vez que estes são exigidos pela Resolução do CONAMA n. 001/86, conforme o artigo 9, inciso XV “... para projetos urbanísticos, acima de 100 ha., ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental...”.

↑ N



Figura 6 – Fragmentos apresentados pelo IPUF à comunidade para discussão da proposta do Plano de Desenvolvimento do Campeche (Fonte: Movimento Campeche Qualidade de Vida (MCQV), 2007).

Desta resistência surge em julho de 1997 o Movimento Campeche Qualidade de Vida, movimento comunitário que passou a existir em função do descontentamento com esta proposta de novo Plano Diretor do IPUF. O Movimento integra os fragmentos do Plano entregue às diferentes comunidades da Planície para poder ter uma visão do todo proposto (figura 7) e a partir disso, elabora um relatório denominado Dossiê Campeche, a fim de contrapor-se ao Plano. A intenção dos moradores, de estabelecer a “estrita observância da legislação brasileira relacionada ao zoneamento urbano, meio ambiente e patrimônio cultural

norteou o planejamento comunitário para o desenvolvimento sustentável da Planície do Campeche”, está explícita no relatório (Fonte: Movimento Campeche Qualidade de Vida, 2007). Assim, a comunidade elaborou uma contraproposta (figura 8) em conjunto com alguns professores da Universidade Federal de Santa Catarina, alguns dos quais moradores locais, para nortear a ocupação urbana de forma compatível com as legislações estaduais e federais e com critérios urbanísticos considerados adequados e relevantes às necessidades e anseios da população.

↑ N

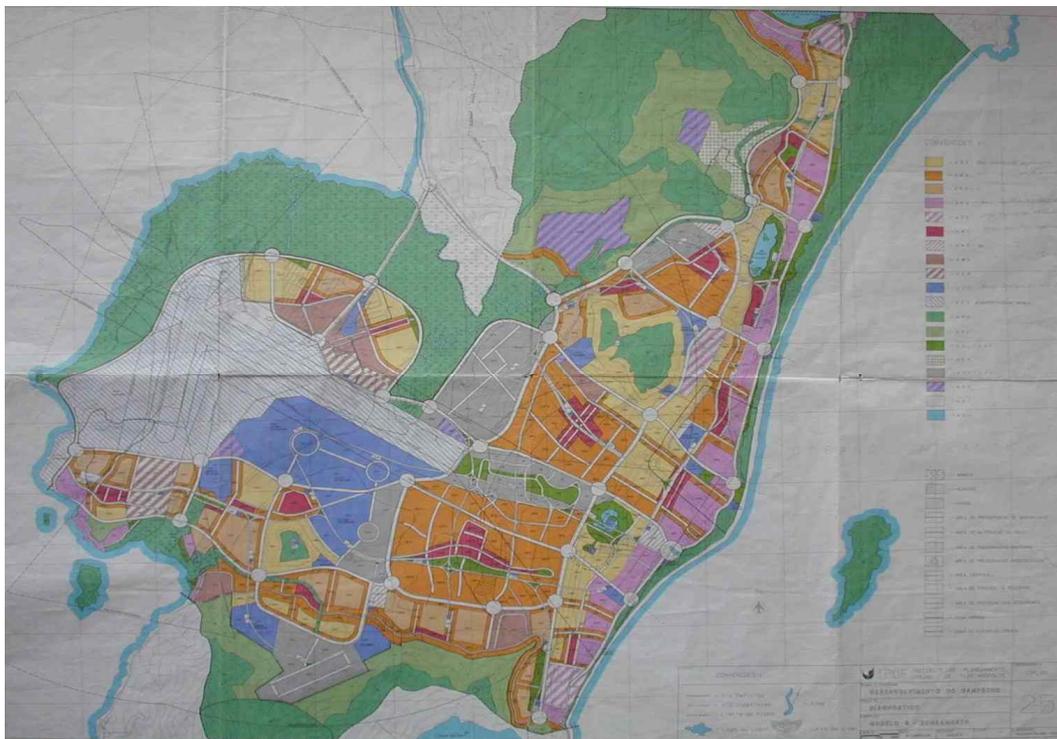


Figura 7 – Mapa integrando os diversos fragmentos da proposta do IPUF “Plano de Desenvolvimento do Campeche” (Fonte: Movimento Campeche Qualidade de Vida, 2007).

↑ N

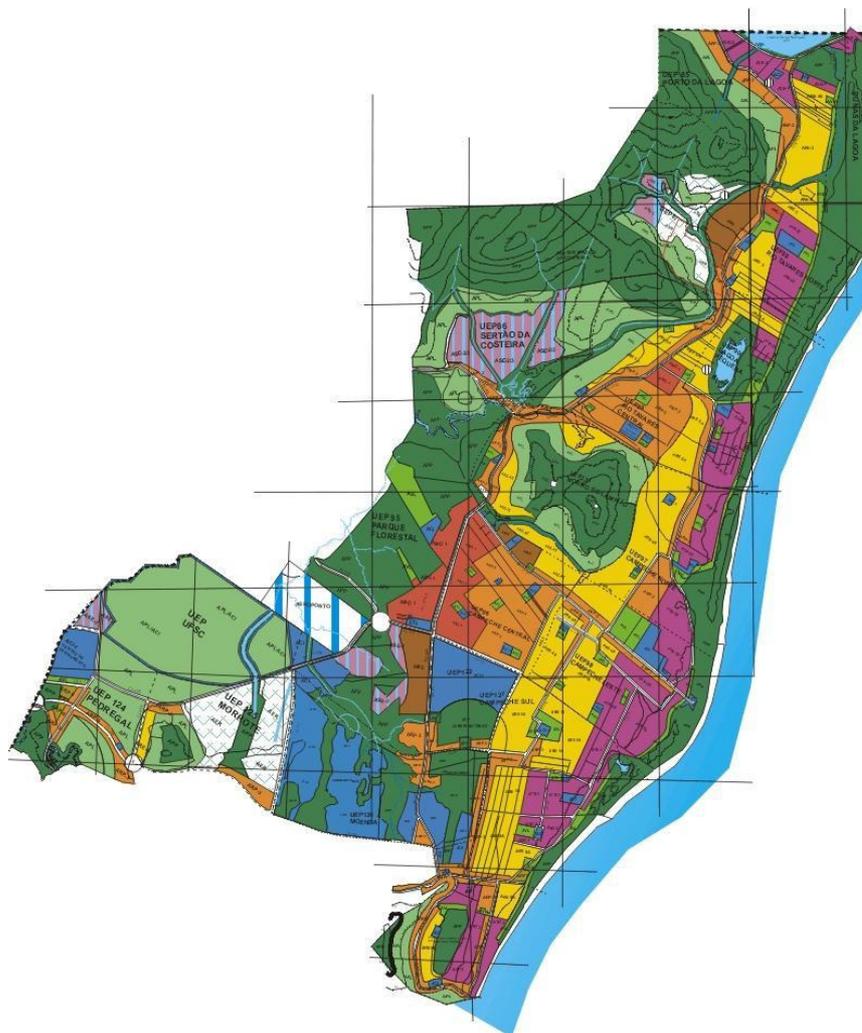


Figura 8 - Proposta da comunidade de Plano Diretor substitutivo para o Plano Diretor do Campeche proposto pelo IPUF (Fonte: Movimento Campeche Qualidade de Vida, 2007).

A intenção básica dos moradores, segundo eles próprios definem, é fazer do Campeche uma “cidade-jardim”, ocorrendo aqui um equívoco em relação ao conceito de cidade-jardim, pois, como bem verificado, o conceito proposto pelo IPUF para a sua proposta está baseada nos ideais de uma Cidade-nova para o Campeche.

Tanto o projeto de lei que encaminhou a proposta do IPUF quanto a proposta de substitutivo a este projeto ainda não aprovados e estão sendo reavaliados hoje, em virtude da necessidade de adequação a um dos requisitos do Estatuto da Cidade que determina que os moradores devam se manifestar e serem ouvidos quando houver alguma alteração na sua localidade de moradia.

A proposta da comunidade apresenta como argumento, a tendência que os processos de modernização autoritária, impostos de cima para baixo, favorecem o desequilíbrio sócio-

ambiental, e colocam, com base em outras experiências e que merecem apoio planos e sistemas de gestão que respeitem a legislação ambiental e sejam baseados nos anseios e interesses das comunidades, evitando-se, assim, questionamentos jurídicos e mudanças político-eleitorais (Fonte: Movimento Campeche Qualidade de Vida, 2007).

O plano contraproposto pela comunidade do Campeche contempla uma discussão sobre “a concepção de cidade e suas prioridades urbanísticas, ecológicas e sociais”, principalmente através da programação, previsão e regulação do uso do espaço municipal, incluindo salvaguardas ambientais. Numa compreensão de construção coletiva do espaço urbano, afirma a comunidade que a intervenção técnica é fundamental, mas como elemento de apoio dos diferentes saberes (arquitetônico, biológico, socioeconômico, cultural, sanitário, ambiental, jurídico, etc.), ficando claro que o entendimento da forma urbana não é simplesmente a soma de soluções localizadas ou de decisões lote a lote manifestadas por interesses privados (Fonte: Movimento Campeche Qualidade de Vida, 2007).

Conforme o Movimento, sua proposta de Plano Comunitário de Desenvolvimento da Planície do Campeche demarca, diferentemente do IPUF, algumas áreas protegidas pela legislação ambiental brasileira (como as Áreas de Preservação Permanente – APP), principalmente aquelas áreas com maior declividade e às margens dos cursos d’água, proibindo seu uso privado, a fim de garantir segurança aos moradores vizinhos, prevenir enchentes e preservar espécies nativas.

Como o IPUF vem tentando implementar sua proposta através do encaminhamento de vários projetos de lei em pequenas áreas daqueles fragmentos originais, a contraproposta comunitária tem sido encaminhada também via substitutivos a estes projetos de lei. São exemplos destes substitutivos as propostas comunitárias de um Jardim Botânico (Substitutivos aos Projetos de Lei no. 117/99 e 118/99)²⁵, um Parque Florestal da Fazenda do Rio Tavares, (Substitutivo ao Projeto de Lei n. 120/99), um Parque Orla do Campeche, (Substitutivos aos Projetos de Lei no. 124/99, 122/99 e 123/99)²⁶, um Centro de Lazer, Entretenimento e Serviços Públicos Saint-Exupéry (Substitutivo ao Projeto de Lei n. 122/99), um Parque Florestal do Morro das Pedras (Substitutivo ao Projeto de Lei n. 123/99) e um Centro Científico de Oceanografia e Astronomia.

²⁵ Importante ressaltar que na mesma área foi prevista a implantação de um Parque Tecnológico, já aprovada por lei (Lei 3.958/92), apesar dos sérios riscos de inundação a que a área é sujeita, pela baixa altitude e pela proximidade com um manguezal.

²⁶ Concebido para proteger as dunas, vegetação de restinga e lagoas, promover adequada drenagem da área e criar áreas verdes de lazer e equipamentos de suporte aos freqüentadores da praia (estacionamento, quiosques, chuveiros, etc.).

Todas estas propostas elaboradas pela comunidade estão sendo vinculadas através de Substitutivos Globais entregues em 21 de março de 2000, que possuem a função de contestar os Projetos de Leis Complementares elaborados pelo IPUF e pela Prefeitura enviados à Câmara dos Vereadores em 1999 e que estão sendo aos poucos aprovados.

2.4.2 O processo atual

Dentro do que prevê o Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257/01), todos os municípios com população superior a 20 mil pessoas, e que fazem parte de regiões metropolitanas, cujas áreas são de interesse turístico ou que estão em regiões onde existam projetos de impacto ambiental, são obrigados a elaborar seus Planos Diretores Municipais. As cidades que já tinham planos vigorando devem revê-los no mesmo prazo estabelecido para as cidades que não dispunham de plano.

Neste sentido, ASSEN DE OLIVEIRA e DO AMARAL E SILVA (2003) colocam que:

O Estatuto da cidade evidencia a cidade como construção coletiva, relativizando argumentos técnicos e embelezadores, comuns no Brasil, em prol de lugares e imagens significativos para a população. O planejamento muitas vezes restrito ao âmbito técnico-político e práticas herméticas e totalitárias com pouca ou nenhuma participação popular, passaria, agora, por uma mudança de paradigma que incorpora novos parâmetros tais como: Participação Local, Flexibilidade e Sustentabilidade.

Em Florianópolis o último Plano Diretor foi elaborado em 1997, com validade prevista de 10 anos, sendo que o Plano Diretor dos Balneários está em vigor desde 1985.

Desde meados do ano de 2006 os Planos Diretores de Florianópolis passaram a ser discutidos entre a nova administração do Poder Público e comunidades para execução de sua revisão, conforme determinava o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), no sentido de tornar público e social o debate acerca das leis que regem o espaço constituído da cidade, em busca de uma política mais democrática e coletiva. O prazo para encaminhamento à Câmara Municipal de projeto de lei com as sugestões sobre a revisão dos Planos Diretores encerrava-se, conforme o Estatuto da Cidade em outubro de 2006, entretanto, por duas vezes este prazo foi prorrogado, até o momento o prazo estimulado é 30 de junho de 2008.

Esta discussão para revisão dos Planos Diretores de Florianópolis está ocorrendo através de um núcleo gestor, composto pelo Poder Público e diversos setores da sociedade civil organizada, como movimentos sociais, culturais, ambientalistas, de acessibilidade e mobilidade urbana; entidades de classe e Sindicatos, empresariais, acadêmicas; Conselho Municipal de Segurança e representantes dos doze distritos que compõem Florianópolis.

Existe temor por parte da UFECO (União Florianopolitana de Entidades Comunitárias) de que o plano não esteja pronto no tempo estabelecido, além de insegurança em relação à votação por parte dos Vereadores, já que se trata de ano eleitoral. No entanto, para o presidente do IPUF, Ildo Rosa, o ano eleitoral deverá favorecer a aprovação do plano, pois os vereadores não iriam votar contra aquilo que as comunidades consentiram (Jornal do Campeche e sul da Ilha, 2008). Ainda, face à existência de diversas entidades comunitárias somente no Campeche, fica a pergunta levantada por ASSEN DE OLIVEIRA e DO AMARAL E SILVA (2003) “que comunidade é essa?” de que se fala e se os instrumentos e ferramentas que estão sendo utilizados nas discussões com a “comunidade” permitem sua real participação.

Par as autoras (*ibid*) “os valores locais não podem ser restritos aos valores de uma vizinhança específica”, pois se pode contribuir para algum tipo de segregação. A coletividade urbana deve ser incorporada de maneira conjunta, para se mostrar múltipla e diversificada. Por isso fica o questionamento a respeito do modo como as discussões do Plano Diretor estão ocorrendo, pois a divisão por distritos embora possa auxiliar na maneira de englobar a população, gera o risco das decisões serem muito autônomas e destinadas somente aos interesses das comunidades destes locais.

Embora o Estatuto da Cidade estabeleça como sendo a principal função da lei denominada Plano Diretor, a de orientar o desenvolvimento urbano dos municípios brasileiros, o que se pode observar na prática é o contrário, demonstrando que muitos dos planos diretores não estão atingindo o objetivo de contribuir para o controle do crescimento urbano e servir como ferramenta para a gestão no âmbito municipal. Com inúmeras falhas na fiscalização e poucas alternativas adotadas além daquela do zoneamento de usos, que facilitem a participação popular, ou mesmo com o mero desconhecimento do plano por parte dos moradores, pode-se argumentar que este instrumento jurídico continuará sendo utilizado em benefício de determinados grupos sociais e na maioria das vezes com fins eleitorais, não contribuindo para uma qualificação da cidade. .

Em vista dos debates acerca da real possibilidade de atuação da comunidade nas propostas de intervenção na cidade, cabe ressaltar o questionamento de GREGOTTI (1975, p. 73) acerca do significado da cidade: “**de que modo pode tal significado ser regulado?** Que conexão existe, se existe, entre os fins que a comunidade se propõe e a **forma da cidade e do território?**” (grifo nosso).

CAPÍTULO 3

3. O CAMPECHE E SEUS CONFLITOS: A REALIDADE URBANO-LEGAL

Neste contexto, urbano-legal da Ilha de Santa Catarina, aborda-se um recorte espacial no Distrito do Campeche para caracterizar e identificar a ocupação existente, a legislação incidente e seus condicionantes ambientais.

A análise deste trecho, aqui denominado Campeche Sul, indicou situações particulares que também são percebidas no distrito do Campeche e na Planície como um todo. Portanto, parte-se do estudo de uma parte identificando questões presentes no todo.

A delimitação de um recorte para a realização do estudo de caso objetivou uma análise mais aprofundada; para tanto, foi definido um trecho no espaço urbanizado do Campeche Sul, compreendido entre o entorno da Lagoa da Chica próximo à Rua das Corticeiras ao norte; e a divisa com o Morro das Pedras ao sul; e entre a praia a leste e a SC 403 a oeste (figura 9).

Este recorte possibilitou uma identificação mais detalhada das discrepâncias existentes entre a realidade da ocupação e a legislação vigente neste espaço. Segundo SANTOS (1985, p. 2-3), o espaço é um todo, como a sociedade, para que se possa analisá-lo é possível dividi-lo em partes. Assim, o distrito do Campeche foi criado pela Lei Municipal nº 4805/95²⁷ (IPUF, 2006) (figura 9), compreendendo uma área total de 35,32 Km², tendo sido desmembrado dos distritos do Ribeirão da Ilha (na localidade do Morro das Pedras) e do distrito da Lagoa da Conceição. A partir de então, passaram a fazer parte do Distrito do Campeche as localidades do Morro das Pedras, Praia do Campeche, Campeche e Rio Tavares.

²⁷

Art. 2º - Fica criado o Distrito do Campeche, cujas delimitações serão:

Ao norte, a partir do ponto mais alto do Morro do Córrego Grande, segue pela linha de cumeada até o Morro do Badejo, desce por sua vertente até encontrar a Pedra Grande, na Rodovia SC 406, segue pela Rodovia no sentido norte, por 80 m (oitenta metros) até o início do Loteamento Sociedade Rio Tavares, segue pela extrema do loteamento no sentido leste até encontrar o oceano;

A leste, segue a linha do oceano até o final da praia do Campeche, no Morro das Pedras;

Ao sul, sobe pela vertente, no sentido sudoeste, até o ponto mais alto do Morro das Pedras, seguindo pela linha de cumeada até o Morro dos Padres, de onde desce pela linha de cumeada até o entroncamento da Estrada Geral do Alto Ribeirão com a Rodovia SC 405, a qual segue por 400 m (quatrocentos metros), em direção norte, daí segue por uma linha seca de 2.000 m (dois mil metros) na direção do ponto mais alto do Morro do Peralta;

Ao oeste, segue por mar linha seca até a foz do Ribeirão do Sertão da Fazenda, no Ribeirão da Fazenda, desce por este até sua foz no Rio Tavares, daí parte em linha seca até o sopé do Morro da Represa, na Rodovia SC 405, seguindo pela linha de cumeada até o ponto mais alto do Morro do Córrego Grande.

Parágrafo Único - A sede do Distrito será a localidade do Campeche.

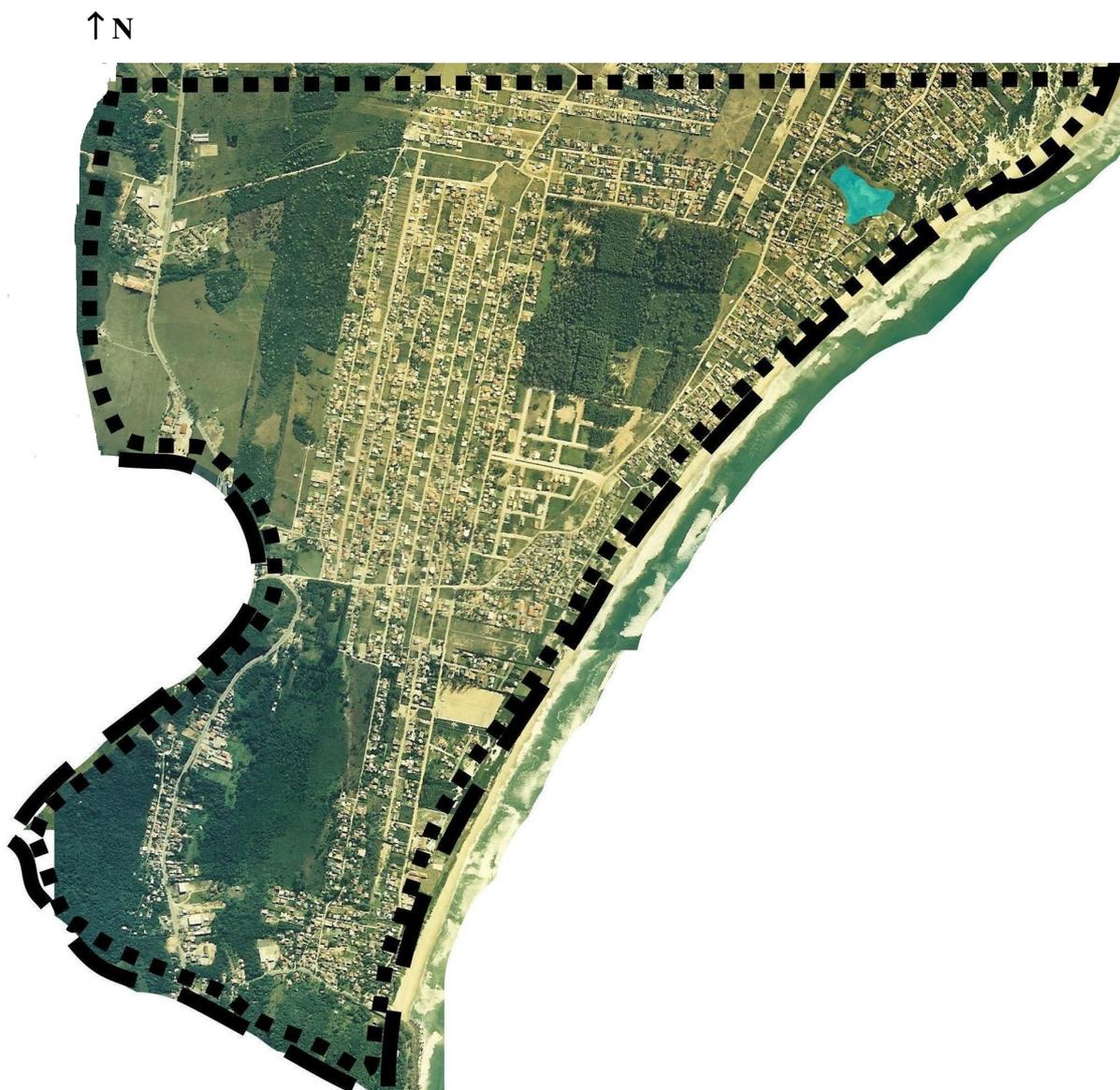


Figura 9 – Trecho investigado na pesquisa: Campeche Sul (Fonte: sobre imagem aérea IPUF, 2002).

O distrito está localizado na chamada Planície do Campeche (figuras 10 e 11), que conforme AMORA (1996, p. 15) está a cerca de 20 km do centro de Florianópolis, situada no sul da Ilha de Santa Catarina com uma área aproximada de 55 km² que abrange também as localidades do Aeroporto, Base Aérea, Tapera, Ribeirão da Ilha, Carianos, Porto da Lagoa, Rio Tavares, Fazenda do Rio Tavares, Sertão da Costeira e Morro das Pedras. Está entre os paralelos 27°35'48" a 27°43'42" e os meridianos 48°24'36" a 48°30'42" (Fonte: Movimento Campeche Qualidade de Vida, 2007).

Atualmente não se pode afirmar que a região sudeste e sul da Ilha de Santa Catarina têm autonomia em relação ao distrito sede e demais regiões da Ilha. Mas o impulso gerado em determinado período, quando a urbanização se intensifica, ocasionou um crescimento gradativo de toda a região, no trecho sul e principalmente na Planície do Campeche. Em que pese, ainda hoje, o trecho sul e demais bairros pertencentes à Planície do Campeche caracterizam-se como bairros dormitório, ou seja, o trabalho, o estudo e o atendimento à saúde dos moradores estão em áreas mais centralizadas da cidade, pois a região na qual moram dispõe de um pequeno núcleo próprio de comércio, alguns locais em que se desenvolve a vida social, além das residências.

O próprio IPUF admite a necessidade de um resgate na definição da normatização do uso e ocupação do solo na Planície do Campeche como um todo, ficando evidente à necessidade de uma análise transdisciplinar dos aspectos jurídicos, sociais, ambientais e urbanísticos.

3.1 A OCUPAÇÃO E A LEGISLAÇÃO NO TRECHO INVESTIGADO - CAMPECHE SUL

Partindo-se da análise do Plano Diretor dos Balneários original de 1985 para a região do Campeche suscitaram-se dois tipos de discrepâncias identificadas no trecho em estudo que foram selecionadas para análise: a ocupação das Áreas de Exploração Rural e a ocupação de Áreas de Preservação Permanente que serão vistas a seguir.

3.1.1 A ocupação urbana de Áreas de Exploração Rural

Como pode ser visto na região investigada, à semelhança de outras na Planície, o trecho investigado caracterizava-se por grandes áreas, tanto zoneadas como efetivamente usadas de modo rural; e por áreas mais ocupadas, mas ainda não caracterizando uma ocupação intensa, restringindo-se mais a residências de um pavimento dos próprios habitantes ilhéus e locais do sul da Ilha; o comércio limitava-se à escala do bairro. No entanto, a ocupação deste trecho, à semelhança do observado por AMORA (1996, p. 25) na região da Planície como um todo, se intensifica a partir das décadas de 1980 e 1990, ocorrendo um grande processo de parcelamento do solo e crescente urbanização.

Nessa ocupação ocorre a transformação do rural para o urbano; esse processo pode ser observado de maneira mais aprofundada no trecho investigado - o Campeche Sul – mostrou

que a ocupação atual por um modo de vida urbano é bastante intensa, caracterizando-se principalmente como um somatório de loteamentos e desmembramentos desconectados do tecido existente.

Pela redação original do Plano Diretor dos Balneários (Lei Municipal n. 2.193/85) (figura 12), grande parte da área zoneada no trecho, assim como em toda a Planície, era definida como Área de Exploração Rural (AER). Assim, o disciplinamento destas áreas caberia ao Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), pois tratavam-se de terras rurais. Porém, ignorando qualquer tipo de determinação legal e sem haver um controle tanto federal como municipal dessas atividades, a ocupação urbana de fato se expandiu por quase toda a extensão das AER, caracterizando uma ocupação ilegal e contraditória à legislação recém expressa que tinha o intuito de restringir a ocupação urbana nessas áreas.

↑ N

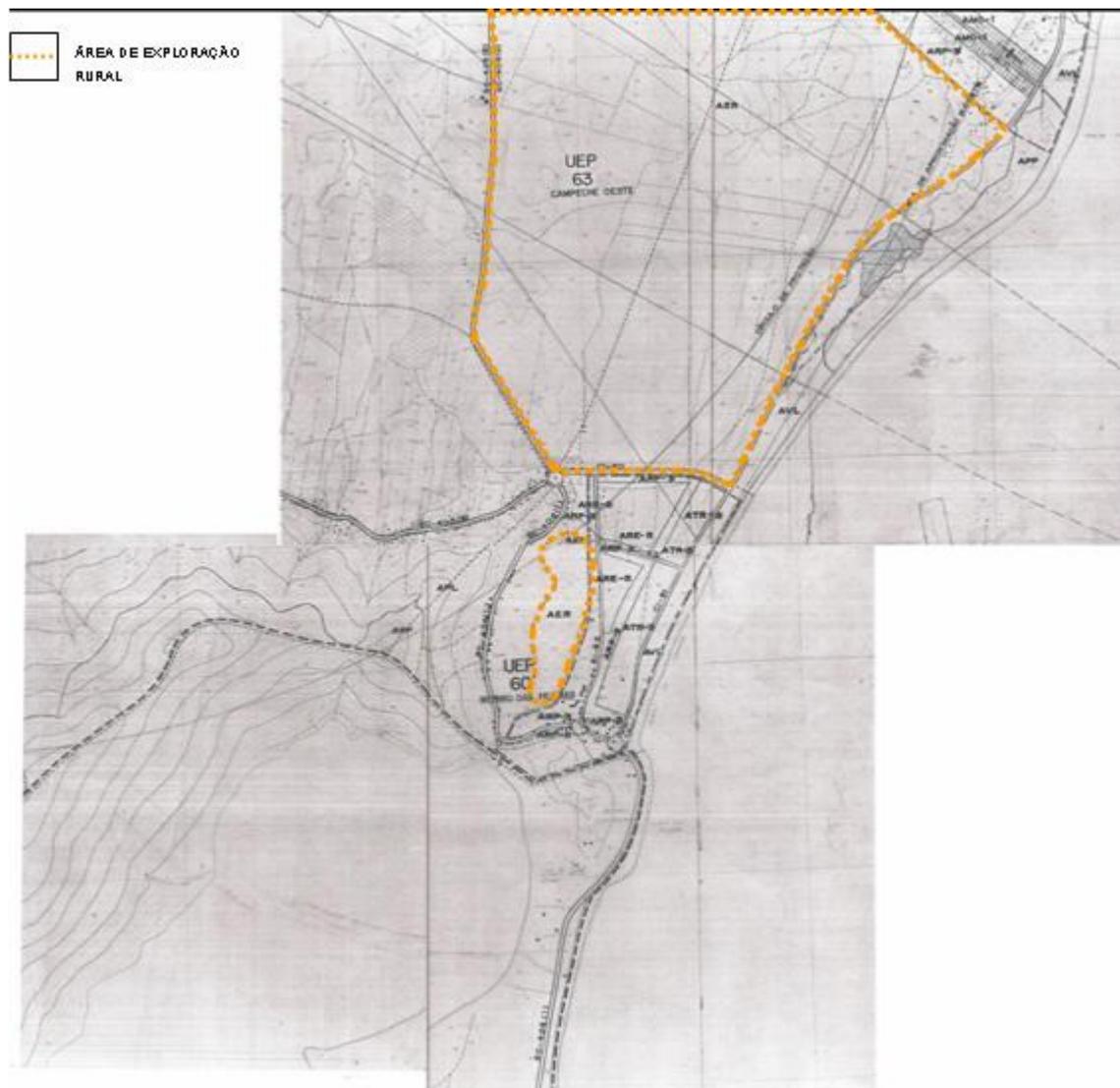


Figura 12 - Plano Diretor dos Balneários de 1985, onde se verifica grande parte da área de estudo zoneada como AER (Fonte: IPUF, 2008).

Considera-se que a disseminação da ocupação ilegal de Áreas de Exploração Rural levou à elaboração no ano de 2003 a Lei Complementar 116, alterando o Plano Diretor dos Balneários onde as AER são transformadas em Áreas Residenciais Exclusivas (ARE-5), alterando mais ainda a forma de ocupação do Campeche, mas agora dentro da lei. Em virtude da ineficácia da fiscalização levou a situações ilegais consolidadas que levaram ao reconhecimento destas ocupações urbanas ilegais em áreas rurais; sem uma estrutura espacial, deu-se o somatório de desmembramentos, loteamentos e condomínios. Esta configuração caracteriza não somente no trecho do Campeche Sul, como na região da Planície do Campeche e na Ilha como um todo.

A consequência da transformação de todas as AER de maneira geral em ARE-5 é a total modificação no tipo de ocupação, agora até incentivada pela lei, pois passam a vigorar características de parcelamentos, usos e índices urbanísticos bem diferentes daquelas até então previstos e/ou existentes, aumentando a quantidade e diversidade com novos tipos de uso, atividades, tamanhos de lote, índices de aproveitamento, taxas de ocupação. Avalia-se assim, se assegurar, que as alterações proferidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, vieram a comprometer ainda mais o crescimento desestruturado da região. O reconhecimento de uma ocupação urbana ilegal em área rural, por outro lado, pode ser visto como importante, ao evitar o aumento das ilegalidades e organizar a ocupação da região. Mas alterar simplesmente todas as ERA da Ilha para ARE-5, sem um estudo específico da realidade local de cada uma, possibilita uma ocupação em maior escala generalizada em toda a Ilha e com tipos de parcelamento e de ocupação do solo que somados não vão estruturar um todo.

Em um local onde as ilegalidades e irregularidades já eram comuns, de modo que não existia um contexto urbanístico estruturado e conexo, o resultado é uma desordem ainda maior. Pois, alterar toda uma área para outro tipo, de maneira homogênea, sem estudar os locais especificamente, gera fragmentos, descontinuidades e uma estrutura urbana que não trará as melhores condições de habitabilidade de cidade.

Argumenta-se que o maior responsável pelo modo como o trecho, bem como todo o Campeche, se desenvolveu foi indiscutivelmente o Poder Público Municipal, omissos em não atender devidamente a população local e permitir que esses fatos de ilegalidades e irregularidades se concretizassem. A incoerência tanto da Prefeitura como da Câmara dos Vereadores em suas decisões e intervenções nas legislações urbanísticas contribuiu com o avanço da especulação imobiliária, conjuntura bem visível no trecho investigado.

Numa análise do sítio físico da região é perceptível o aumento da ocupação urbana na paisagem (figura 14), evidenciando-se uma grande alteração a partir do momento em que as

áreas rurais passam a ser ocupadas para fins urbanos, bem como com a ocupação de áreas ambientais significativas. Observa-se que, apesar dessa região mais ao sul da Ilha ter demorado um pouco mais para se desenvolver urbanisticamente, seja pela falta de interesse do setor imobiliário, seja pela falta de investimentos do Município, em um momento da história, não se impediu que o processo acelerado de urbanização afetasse a região.

↑ N



Figura 14 – Parcelamento e ocupação do solo no Campeche Sul em 1977, indicativo de atividade rural. Já em 1994 no mesmo trecho, vê-se clara mudança no parcelamento e na ocupação do solo que altera de rural para urbano (Fonte: IPUF, 2008)

É importante levantar algumas considerações a respeito da estrutura fundiária, caracterizada até recentemente pelo modo rural, expresso na vida dos moradores locais, seus hábitos e um estilo de vida também rural. Como assevera AMORA (1996, p. 54) acerca de toda a Planície, as transformações foram além daquelas evidenciadas na estrutura fundiária, as transformações ocorreram na vida dos indivíduos, conforme a autora “no seu cotidiano e na forma de agir em sociedade, pois, o modo de vida urbano é outro”.

O interesse dos posseiros²⁸ em lotear suas extensas áreas rurais em “lotes urbanos” e posteriormente vender esses lotes por conta própria, representa esta mudança, baseada no sistema capitalista. Muito provavelmente entusiasmados pela ação dos incorporadores imobiliários, que negociavam diversas áreas e assim, geraram também o interesse dos habitantes locais em negociar as suas terras, como se vê nas figuras 15 e 16, do trecho investigado. Foi percebido no Campeche Sul e, pode-se dizer, é a realidade na Ilha que, com o passar do tempo os próprios moradores começam a modificar a estrutura fundiária,

²⁸ No sentido de serem possuidores, através da posse, e não proprietários.

incentivados pelo aumento gradativo do interesse do setor imobiliário nas terras do Campeche. Iniciam-se os processos legais e ilegais de parcelamento das grandes glebas rurais em pequenos “lotes urbanos”, com a finalidade de venda; assim, a ocupação vai aos poucos se transformando em urbana, e a produção rural de subsistência e pesca dá lugar aos pequenos comércios.

Essa alternativa de renda relacionada à venda de terras, mesmo que instantânea²⁹ e informal³⁰, encontrada pela população local, ocasionou grandes ilegalidades na ocupação como o predomínio de parcelamentos clandestinos. Como havia demanda para tal, a prática passou a ser constante e não incomodava os moradores da região, muito menos aqueles que ali investiam, à margem do contexto legal em vigor à época.



Figura 15 - Vazios urbanos no trecho Campeche Sul em área até 2003 considerada Áreas de Exploração Rural – Rua do Gramal (Fonte: CASTRO e FAUTH, 2007).



Figura 16 – Detalhe da placa: “VENDE-SE LOTES”, demonstrando como se dá o parcelamento do solo na transformação do rural para o urbano no trecho (Fonte: FAUTH e CASTRO, 2007).

²⁹ Instantânea por ser tipo de negócio passageiro, os antigos moradores acabaram se desfazendo de partes de suas terras não obtiveram um retorno financeiro garantido, pois a maioria não teve em que investir na região.

³⁰ Fora dos padrões legais, ou seja, sem a forma adequada.

A transformação da estrutura fundiária rural em urbana sem o equivalente em infraestrutura urbana e comunitária ocasionou também um aumento no perfil de renda das famílias que passaram a se morar no Campeche com conseqüente aumento do custo de vida para os moradores tradicionais, que se mudaram pra outros lugares.

A mudança da estrutura fundiária, de rural para urbana, acentuou-se pela crescente especulação imobiliária no trecho (figura 17). Esta característica identificada no trecho soma-se ao argumento de RODRIGUES, autor de um trabalho intitulado *Urbanização no Brasil e o Fenômeno do Turismo* (2007), esta especulação em áreas de grande concentração de recursos paisagísticos é abusiva, principalmente na orla. Conforme o autor, o fenômeno provoca a expulsão das populações locais e tradicionais, de comunidades pesqueiras e rurais, que acabam sendo “empurradas” de suas localidades para áreas menos favorecidas.

↑ N



Figura 17 – Parcelamento e ocupação do solo nas AER – comparação entre os anos de 1994 e 2002 (Fonte: IPUF, 2008).

No caso específico do trecho estudado, na região do Campeche Sul este processo pode ser identificado pela substituição de locais por moradores locais substituídos por moradores de outras áreas, cidades e outros estados. Essa expulsão da população local gerada pelas ações dos próprios moradores aliada à pressão do mercado imobiliário, foi acompanhada por uma repercussão na mudança do tipo de trabalho dos que permaneceram. Assim, muitos dos antigos moradores passaram a servir os moradores mais recentes, através de funções na construção civil e exercendo atividades nas residências dos mesmos (como porteiros, caseiros, domésticas e etc.).

Outro tipo de parcelamento clandestino identificado como fator de crescimento foram os desmembramentos, possivelmente incentivados pela aprovação da Lei Municipal n. 1215/74. Pode-se argumentar que a lei que regulamenta o parcelamento do solo urbano em Florianópolis surgiu com uma intenção positiva, de regulamentar os diversos tipos de parcelamento do solo que ocorriam intensamente em todo o município, sendo, inclusive, anterior à Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/79)³¹. No entanto, conforme SUGAI (1994, p. 125), o número de desmembramentos aumentou consideravelmente, verificando-se que até a aprovação da lei foram 11 os desmembramentos solicitados e aprovados, enquanto que no momento seguinte à aprovação da lei esse número passou para 337 no período de um ano.

Identificou-se que o período de maior expansão e urbanização do trecho e da região do Campeche como um todo é imediato à aprovação da legislação federal de parcelamento e uso do solo urbano (Lei Federal n. 6766/79) e um pouco posterior à aprovação da Lei Federal n. 4591/64 que dispõe sobre condomínios. Pode-se, aqui, crer que o surgimento dessas leis refletiu-se no aumento dessas atividades regulamentadas em que as atividades legalizadas passam a ter um custo maior em função dos requisitos legais exigidos; nem sempre o construtor quer ou pode arcar com estes custos, então fica na clandestinidade. O aumento no controle dessas atividades exigiu mais dos empreendedores imobiliários, obrigados a destinar um percentual de até 35% de suas áreas para: vias, áreas verdes e áreas para equipamentos urbanos, comunitários e de lazer. Algumas lacunas nas leis possam ter deixado passar alguns requisitos e, assim, alguns parcelamentos e condomínios ficaram fora das exigências estabelecidas.

Apesar da constatação de que atividades regulamentadas tendem a permanecer por um tempo na clandestinidade face o encarecimento do processo de regularização, a característica mais marcante de ilegalidade no local estudado foi a alteração da estrutura rural para urbana. Pois, embora os loteamentos fossem regulamentados, naquela região não poderiam ter sido implementados, pois se tratava de área zoneada para exploração rural, não sendo de competência do IPUF regular o parcelamento do solo e sim do INCRA, nem mesmo da população que assim o fez, às margens da legalidade e da fraca fiscalização.

Na elaboração da Lei Municipal 2.193/85, o IPUF criou as AER, com intuito de “manter uma oferta de expansão urbana futura, acreditando-se para isso, que as normas previstas na Lei não deixariam ocorrer os parcelamentos clandestinos que vieram a

³¹ Essa anterioridade à Lei Federal sugere que já vinha sendo discutida uma legislação que contemplasse sobre esse tema em âmbito nacional.

caracterizar o uso e ocupação do solo nessa região” (IPUF, 2006, p.1). Conforme o artigo 9º da Lei: “o uso e ocupação do solo na Zona Rural deve evitar a implantação de atividades que induzam a ocupação urbana”, determinação ignorada até o ano de 2003. No entanto, no que tange à legalidade das terras de um modo geral, não houve autorização para as alterações do modo rural para o modo urbano até o ano de 2003, bem como algum tipo de registro desses bens, muitos envolvidos em negociações de compra e venda ao longo dos anos.

As ocupações urbanas em AER iniciaram-se como ilegais, entretanto, a partir de 2003 as áreas as quais se encontravam essas ocupações urbanas passaram a ser legais para uso urbano. O que ocorre é que as ocupações nestas áreas continuam fora dos quesitos legais, pois foram implementadas fora da lei, assim, a maioria continua sendo uma ocupação irregular, por ocasião da falta de alvará de construção ou habite-se. A simples oficialização da ocupação urbana não regulariza aqueles que ali se instalaram de maneira ilegal, a regularização passa a existir para aqueles que venham a se instalar nestas áreas, agora ARE-5.

3.1.2 A ocupação urbana em Área de Preservação Permanente

Em termos ambientais o trecho sul do Campeche, integrante da Planície do Campeche é um ambiente formado por diferenciados ecossistemas de restinga, dunas, lagoas, mar, morros, entre outros. A Planície como um todo “constitui-se na maior área plana ou planície sedimentar da Ilha de Santa Catarina, sendo também a maior área inundável da ilha, rica em ecossistemas inundáveis, com a ocorrência de lagoas, charcos, pântanos e córregos, além dos manguezais” (Fonte: Movimento Campeche Qualidade de Vida, 2007). O Campeche Sul caracteriza-se pela presença de uma lagoa (Lagoa da Chica), da orla marítima, da planície, das dunas e do Morro das Pedras, parte do maciço do Ribeirão. Os processos de parcelamento do solo e crescente urbanização vêm, conforme já evidenciado, afetando a diversificada formação natural do trecho, boa parte com Área de Preservação Permanente (APP). Como as APP são importantes por seu papel na conservação de outros sistemas, principalmente aqueles relacionados aos recursos hídricos, impedindo a erosão e o assoreamento de cursos d’água, deve-se ter mais atenção para a preservação destes ecossistemas inseridos no ambiente urbano. (FAUTH e CASTRO, 2007, p. 2). O Código Florestal (Lei Federal 4.771/65) define e regula diferentes tipos de APP, como a vegetação às margens dos rios, no entorno de lagoas, fixadora de dunas, estabilizadoras de manguezal, nas declividades iguais ou superiores a 45°, entre outras.

O Plano Diretor dos Balneários (Lei Municipal n. 2.193/85) em seu artigo 93 reitera o Código Florestal, afirmando que as APP são áreas “*non aedificandi*”, ou seja, não podem ser parceladas e muito menos ocupadas por construções. No entanto, o texto legal do Plano não condiz com o mapeamento anexo ao mesmo, de modo que algumas áreas que são claramente identificadas como APP e deveriam ser preservadas, não estão zoneadas como tal e sim, por Área Verde de Lazer (AVL). Essa contradição entre a própria legislação ocasiona em diversos conflitos e na desconstituição dessas áreas ambientais inseridas no meio urbano e que são de suma importância.

Dentre os tipos de APP definidos no Código Florestal, aquelas que do trecho são: a vegetação de restinga e as dunas, protegidas nas três esferas jurídicas brasileiras. A Resolução do CONAMA 004/85 no seu artigo 2º, traz as definições de restinga e duna:

- n) - restinga - acumulação arenosa litorânea, paralela à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzida por sedimentos transportados pelo mar, onde se encontram associações vegetais mistas características, comumente conhecidas como "vegetação de restingas".
- p) - duna - formação arenosa produzida pela ação dos ventos no todo, ou em parte, estabilizada ou fixada pela vegetação;

Já o Decreto Estadual nº. 5.793/80, no seu artigo 61, § 1º, dispõe sobre a proibição do parcelamento do solo nas áreas litorâneas numa faixa de 2 km desde as terras de marinha, dependendo de análise prévia do órgão estadual do meio ambiente, no caso a FATMA (Fundação Estadual do Meio Ambiente).

O Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) elaborou em 2006 um estudo denominado Levantamento dos condicionantes físico-naturais para o Campeche, com base na Lei municipal 2.193/85. A partir deste material são identificadas algumas situações no trecho que caracterizam a realidade da ocupação, remetendo-se a uma repetição na escala da Planície do Campeche como um todo. Este estudo embasou as ações para legalizar as ocupações, uma vez que levantava alguns conflitos entre a realidade instalada e a legislação pertinente, servindo de subsídio para a revisão do Plano Diretor da cidade.

Conforme estudo do IPUF sobre os condicionantes físico-naturais legais da região do Campeche, importa-nos para a presente pesquisa, principalmente, as Áreas de Preservação de Uso Limitado (APL) e as Áreas de Preservação Permanente (APP). Dentre as APP encontradas no trecho estão as áreas de encostas com declividade acentuada, as dunas que segundo o órgão de planejamento, foram tombadas pelo Decreto Municipal 112/85 e as Lagoas: Pequena e da Chica, ambas tombadas pelo Decreto Municipal 135/88 como Patrimônio Histórico, Natural e Paisagístico.

As margens de cursos d'água desde 1965, ano em que o Código Florestal foi instituído, são consideradas APP, no entanto, estas faixas de preservação possuíam medidas de 15m, inferiores às atualmente estabelecidas e restringia-se basicamente à áreas não urbanas. Em 1989, a Lei Federal n. 7.803 altera o Código Florestal em relação a estas faixas, aumentando a área protegida e estendendo as APP também para áreas urbanas.

Assim, à época do Plano Diretor dos Balneários, ano de 1985, eram permitidas ocupações mais próximas aos cursos d'água, porém, a partir de 1989, com a alteração do Código Florestal, a distância oficial para preservação permanente passa a ser de 30m. Essa medida altera simultaneamente a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal n. 6.766/79) que determinava uma distância de preservação também de 15m.

Diz à doutrina que lei posterior derroga a anterior, mas lei posterior que seja menos restritiva que a anterior não prevalece. Esta característica da legislação indica busca de maior controle sobre o fato, no caso protegendo o meio ambiente. Normas extremamente preservacionistas tem sido característica marcante de nossos legisladores ambientais; prova disso é que atualmente os 30m estipulados já são questionados por diversos profissionais que atuam na área ambiental e urbanística, sendo que alguns consideram 30m uma faixa irrisória e, outros, alegam que é algo insustentável nos dias de hoje haja vista as cidades terem crescido muito.

A partir deste contexto, segundo o IPUF, “são acrescentados os limites referentes às margens dos cursos d'água, APP de acordo com a legislação federal em vigor” (IPUF, 2006, p. 1). Mas no caso da Lagoa da Chica, tombada por Decreto Municipal (n. 135/88), a proteção de seu entorno fica na faixa de 50m, sendo ainda maior a restrição quanto à ocupação. Neste caso a legislação municipal pode ser complementar a federal, conforme já visto anteriormente, pois, a restrição à ocupação é maior e a proteção ao meio ambiente prevalece.

Embora exista este conjunto de textos legais na tentativa de preservação ambiental e de impossibilitar a ocupação desses ambientes privilegiados, a realidade da ocupação é bastante diferente, conforme figuras 18 e 19.



Figura 18 – Ocupação a menos de 50m da Lagoa da Chica. Segundo zoneamento do Plano Diretor dos Balneários estas áreas do entorno da lagoa são APP e AVL (Fonte: CASTRO, L. e FAUTH, G., 2007).



Figura 19 – Apesar de APP e AVL, a ocupação residencial é intensiva, auxiliando no assoreamento da Lagoa da Chica. Fica difícil identificar onde inicia e termina a lagoa propriamente dita. (Fonte: CASTRO, L. e FAUTH, G., 2007).

As dunas também são protegidas tanto pelo Código Florestal (Lei 4.771/65), quanto pelo Plano Diretor dos Balneários (Lei 2.193/85), já que são consideradas APP. O próprio município de Florianópolis criou através do Decreto 112/85 as Dunas do Campeche, tombando-as como Patrimônio Natural e Paisagístico, àquelas situadas entre a comunidade do Rio Tavares até próximo às Areias do Campeche, ao sul da Lagoa da Chica. Percebe-se, no entanto, que não ocorreu a inclusão da área do Campeche Sul já no Morro das Pedras, onde a

ocupação é mais intensa e tampouco condiz com a legislação em vigor, conforme vem demonstrando o estudo de caso (figuras 20 e 21).



Figura 20 – Ocupação em APP - nas dunas e na restinga - por propriedades privadas (Fonte: CASTRO e FAUTH, 2007).



Figura 21 – Detalhe da ocupação. Literalmente em cima das APP de dunas e restinga, existe a possibilidade da área equivaler a Terra de Marinha (Fonte: FAUTH e CASTRO, 2007)

Além disso, dependendo de onde estiver a delimitação da linha da preamar média de 1831, as dunas podem ser consideradas acrescidos de marinha e, neste caso, se tratando de área de domínio da União, somente poderão ser ocupadas com o consentimento da mesma, não sendo, portanto, passíveis de usucapião, bem como de desapropriação.

Independente disto, o que se verifica é a uma ocupação extensiva das dunas e da restinga na orla do Campeche Sul (figura 22).



Figura 22 – Privatização e ocupação de área ambiental protegida (restinga) na orla marítima do Morro das Pedras, impossibilitando o acesso à praia (Fonte: CASTRO e FAUTH, 2007).

Algumas áreas protegidas podem ser de propriedade privada, mas não é o caso das APP do local. Sendo APP uma área privada, requer cuidados especiais e não a simples ocupação das mesmas.

As Áreas de Preservação Permanente podem ser definidas por força de lei ou por ato do Poder Público podendo abranger áreas urbanas, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. De acordo com o art. 18 da Lei Federal 4.771/65 (Código Florestal) "nas terras de propriedade privada, onde seja necessário o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, o Poder Público Federal poderá fazê-lo sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário".

Quanto as APPs de encosta, o Município adotou como critério para o estabelecimento de seus limites, não a declividade de 45° (quarenta e cinco graus) que consta no artigo 10 do Código Florestal, mas aquelas áreas que apresentarem declividade acima de 25° (vinte e cinco graus), portanto mais restritiva (IPUF, 2006, p. 4). Cabendo ressaltar aqui, que, se a esfera municipal, resolver modificar estas APP para APL, não estará ferindo uma legislação federal, desde que estejam entre os 25° e 45°. Embora, incorrerá numa ilegalidade, pois estará ferindo a própria legislação municipal, exceto se esta também for modificada.

O Levantamento dos Condicionantes Físico-Naturais do Campeche (IPUF, 2006, p. 1) dispõe que serão mantidos "os limites das dunas, naquelas áreas onde o Plano Diretor dos Balneários havia considerado Área Verde de Lazer (AVL)". Porque à época do plano municipal, algumas APP já eram ocupadas, por residências particulares ou como áreas de lazer da comunidade, como é o caso das dunas do Morro das Pedras que foram aplainadas

para instalação de um campo de futebol³². Estas áreas foram então zoneadas como AVL com intuito de terem um uso coletivo e poderem ser utilizadas pela comunidade local. O que ocorreu, no entanto, foram duas situações distintas: a) uma que trata da inconstitucionalidade da medida, pois mesmo descaracterizadas ambientalmente estas áreas não poderiam ter tido seu zoneamento alterado, uma vez que já se tratava de APP no ano de 1985, ano da implantação do Plano Diretor dos Balneários. Pois, o Código Florestal é de 1965, e, legislação municipal não tem autonomia pra alterar legislação federal, principalmente quando se tratar de ocupação de ecossistema ou qualquer outro bem ambiental. Nos casos em que houver necessidade de alteração de lei para preservação ambiental, por parte do município, pode ser determinada uma norma mais restritiva do que a legislação federal em vigor, mas o contrário não. b) Outro fato caracterizado é que estas áreas criadas com intuito de uso coletivo acabaram sendo mais facilmente invadidas e ocupadas, para uso privado, agravando a conjuntura de ocupações irregulares em áreas ambientalmente protegidas.

Portanto, o que se verifica é que houve uma tentativa de solucionar uma situação que se encontrava ilegal, pois as APP já tinham um uso, então, transformou-as em AVL para dar uma destinação que o IPUF entendeu como adequada a estes locais. Na realidade as ilegalidades/irregularidades ocorrem antes e após o Plano Diretor dos Balneários.

Além disso, as AVL, segundo consta no artigo 69 da lei municipal vigente, devem obedecer alguns critérios de localização, como “existência de cobertura vegetal, uso público consagrado, proximidade com equipamentos comunitários e com elementos hídricos”. O artigo 72 dispõe que a taxa de ocupação não poderá ultrapassar a 5%. Entretanto, o que se verifica é que na prática as AVL são definidas sem qualquer critério, uma vez que as mesmas se apresentam em várias áreas distintas e sendo ocupadas de maneira privativa.

No tocante as APL, existem pontos específicos de maiores discrepâncias entre o que determina a legislação e a realidade presente. A maior ilegalidade apresentada é quanto à divisão de glebas em lotes nas encostas, caracterizando um processo de parcelamento do solo, procedimento inviabilizado pelo Plano Diretor dos Balneários. No município, “as APL foram baseadas na Lei 6.766/79, quando esta se refere ao parcelamento do solo através de laudos técnicos em áreas com declividade acima de 30% ou 17°. Mas adotou-se a proibição do parcelamento, sem exceção a norma e estas foram definidas de forma mais restritiva, como sendo aquelas acima de 30% até 46,6%” (IPUF, 2006, p. 10).

³² Conforme afirmação do funcionário do IPUF o geógrafo Otacílio Costa (um dos autores do Levantamento dos Condicionantes Físico-naturais do Campeche) em 13 de setembro de 2007.

Respectivo aos Terrenos de Marinha, no trecho sul do Campeche, com em todo sul da Ilha, ainda não existe a demarcação, tampouco a homologação. O que se tem é apenas uma presunção da delimitação, de acordo com informações obtidas junto à Secretaria de Patrimônio da União de Florianópolis (BAUER, ENTREVISTA, 2007)³³.

3.1.3 Influências da legislação na ocupação do trecho

Através de um comparativo de fotografias aéreas de 1977, 1994 e 2002 e do zoneamento do Plano Diretor dos Balneários, original de 1985 e com as alterações até a atualidade, é possível traçar algumas considerações sobre o avanço da ocupação no trecho investigado e as questões aqui analisadas.

As figuras 14 e 17 demonstram o aumento da ocupação no trecho investigado: ao final da década de 1970, ainda sem o Plano Diretor dos Balneários; no ano de 1994, pós Plano Diretor dos Balneários de 1985 e do ano de 2002, momento um pouco anterior à revisão dos Planos Diretores que está ocorrendo atualmente na cidade.

Estas fotos nos permitem avaliar o avanço da ocupação do território e vislumbrar a fragmentação e heterogeneidade na ocupação heterogeneidade na ocupação do trecho em termos morfológicos, bem como visualizar a ocupação urbana das áreas ambientalmente protegidas. Vale ressaltar que a situação atual do trecho é analisada com base numa fotografia do ano de 2002 e que com o processo de expansão urbana muito dinâmico no ano de 2008, verificado no Campeche como um todo, atualmente a ocupação está ainda mais avançada. Porém, acreditamos não comprometer muito a análise, uma vez que as visitas de campo possibilitaram os levantamentos mais atuais necessários.

³³ Carlos José Bauer, funcionário-chefe da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) responsável pelas demarcações - entrevista realizada em 17 de maio de 2007.

Analisando-se a foto de 1977, época de elaboração do Plano Diretor dos Balneários, observa-se que as glebas eram grandes e estreitas, formando retângulos alongados, no entanto, no interior destes terrenos se percebe pequenos quadriculados típicos da atividade rural, muito provavelmente as lavouras da época que deviam ser bastante diversificadas. A ocupação é quase que inexistente, apesar das condições da foto não nos possibilitar análises mais aprofundadas e concretas. Nota-se que a área das dunas estava totalmente desocupada e as poucas ocupações restringiam-se ao sul do trecho – Campeche Sul - na localidade do Morro das Pedras. A Lagoa da Chica ainda estava intacta, ou seja, sem ocupações no seu entorno. Nesta época já estava em vigor o Código Florestal de 1965 que ainda não contemplava as Áreas de Preservação Permanente Urbanas.

Dezessete anos depois da fotografia aérea anterior, o Plano Diretor dos Balneários já estava há 9 anos em vigor, é possível visualizar um importante aumento da ocupação de características urbanas no trecho. A estrutura fundiária mostra as glebas rurais subdivididas, configurando lotes e novas ruas que em termos morfológicos não se articulam. Neste período de 1944, porém, o que se verifica é uma intensa ocupação das dunas e uma fragmentação morfológica. Esta observação contradiz absolutamente a intenção da lei, pois, ao invés de coibir a ocupação das áreas protegidas e configurar uma estrutura urbana, aparentemente aconteceu o contrário. Em relação à Lagoa da Chica, área protegida desde a década de 1960, pelo Código Florestal (Lei Fed. n. 4.771/65), e posteriormente por sua alteração em 1989, passando a abranger também as Áreas de Preservação Permanente em áreas urbanas; bem como o Decreto Municipal de Tombamento de 1988 (Dec. Mun. n. 135), mesmo assim, já se verifica o início da ocupação de seu entorno, inclusive em seu leito secundário³⁴.

Na imagem de 2002, de seis anos atrás, evidencia-se a intensificação ainda maior da ocupação, agora praticamente toda urbana, num crescimento acelerado no período do Plano Diretor dos Balneários, em vigor há 17 anos. Parece contraditório, mas a partir do momento que a lei passou a vigorar houve um aumento das ilegalidades e irregularidades; isto pode ser atribuído ao fato de que a lei, ao regularizar determinada ocupação, torna o solo mais caro pelas maiores exigências para sua aprovação, além de que, a lei por si só não se efetiva se não houver uma fiscalização compatível com as suas determinações.

A partir da comparação da ocupação do trecho nestes três momentos é possível verificar que a ocupação nas áreas protegidas já está bastante consolidada e que as abundantes áreas ambientais que deveriam ser preservadas, foram ocupadas a curto prazo.

³⁴ A característica da Lagoa é de encher conforme as águas da chuva, portanto, o tamanho da mesma pode modificar, por isso a importância de se preservar uma área considerável em seu entorno.

Observando-se a foto aérea de 1994 pode-se identificar que a morfologia apresentada no trecho é aquela desenvolvida pela população local e não pelo Poder Público, portanto, não aprovada legalmente. Conforme se verifica na foto aérea a ocupação constitui-se por um parcelamento extremamente irregular³⁵ e pela ocupação das APP, principalmente nas proximidades da orla.

A partir da foto vislumbra-se um dos conflitos entre legislação e ocupação, como ocupação das APP no entorno da Lagoa da Chica. Aqui além de confrontar o Código Florestal, lei federal que estabelece as APP e seus limites de ocupação, também invade o limite de ocupação estabelecido pelo Decreto Municipal 135/88, que estabelece 50m de preservação.

A despeito do zoneamento, merece reflexão, importante colocação de MEIRELLES assim enfocando a questão:

O zoneamento, embora seja um eficiente instrumento urbanístico de ordenação da cidade, há que ser utilizado com prudência e respeito aos direitos adquiridos, pois é sabido que a simples mudança de destinação de um bairro ou de uma rua produz profundas alterações econômicas e sociais, valorizando ou desvalorizando substancialmente as propriedades atingidas e as de suas adjacências consoante os novos ônus e vantagens que acarrete para o local. Por isso, as normas editalícias devem evitar o quanto possível essas súbitas e freqüentes modificações de uso, que afetam instantaneamente a propriedade e as atividades particulares, gerando instabilidade no mercado imobiliário urbano e intranqüilidade na população cidadina. (...) O Município só deve impor ou alterar zoneamento quando essa medida for exigida pelo interesse público, com real vantagem para a cidade e seus habitantes (2001. p.524)

Desta forma o autor corrobora a afirmação de que são muitas vezes descabidas as alterações de zoneamento (a maioria das aproximadamente 480 alterações ao Plano Diretor dos Balneários) e a sua indevida ou mal sucedida aplicação.

Para uma análise legal das contradições identificadas no trecho investigado, constatou-se como importante, sobrepor-se foto aérea de 2002 (IPUF, 2002) ao mapa de zoneamento do Plano Diretor dos Balneários vigente. Através da imagem alcançada (Figura 24), é possível visualizar conflitos entre a legislação e a ocupação, na área específica do trecho de estudo. Vislumbram-se equívocos na própria lei, quando o zoneamento através de “manchas” não condiz com o texto legal e com os aspectos ambientais encontrados no trecho, é o caso, por exemplo, de APP zoneada como AVL e ocupação de AVL como área privada. Ressalta-se também para a observação das áreas atualmente definidas como ARE-5 (cor amarela) e que anteriormente a 2003 eram AER, assim, o tipo de ocupação condizia com a estrutura fundiária

³⁵ Não no sentido jurídico da palavra, mas no sentido da forma irregular.

e critérios de parcelamento do solo rural, formando ruas alongadas e sem conexões, embora a estrutura de ocupação e tamanho de lotes seja urbano.

Chama atenção o tamanho da Lagoa da Chica, a qual hoje restringe-se a menos da metade de seu tamanho original, sendo possível visualizar ocupações urbanas no seu limite e entorno.

↑ N

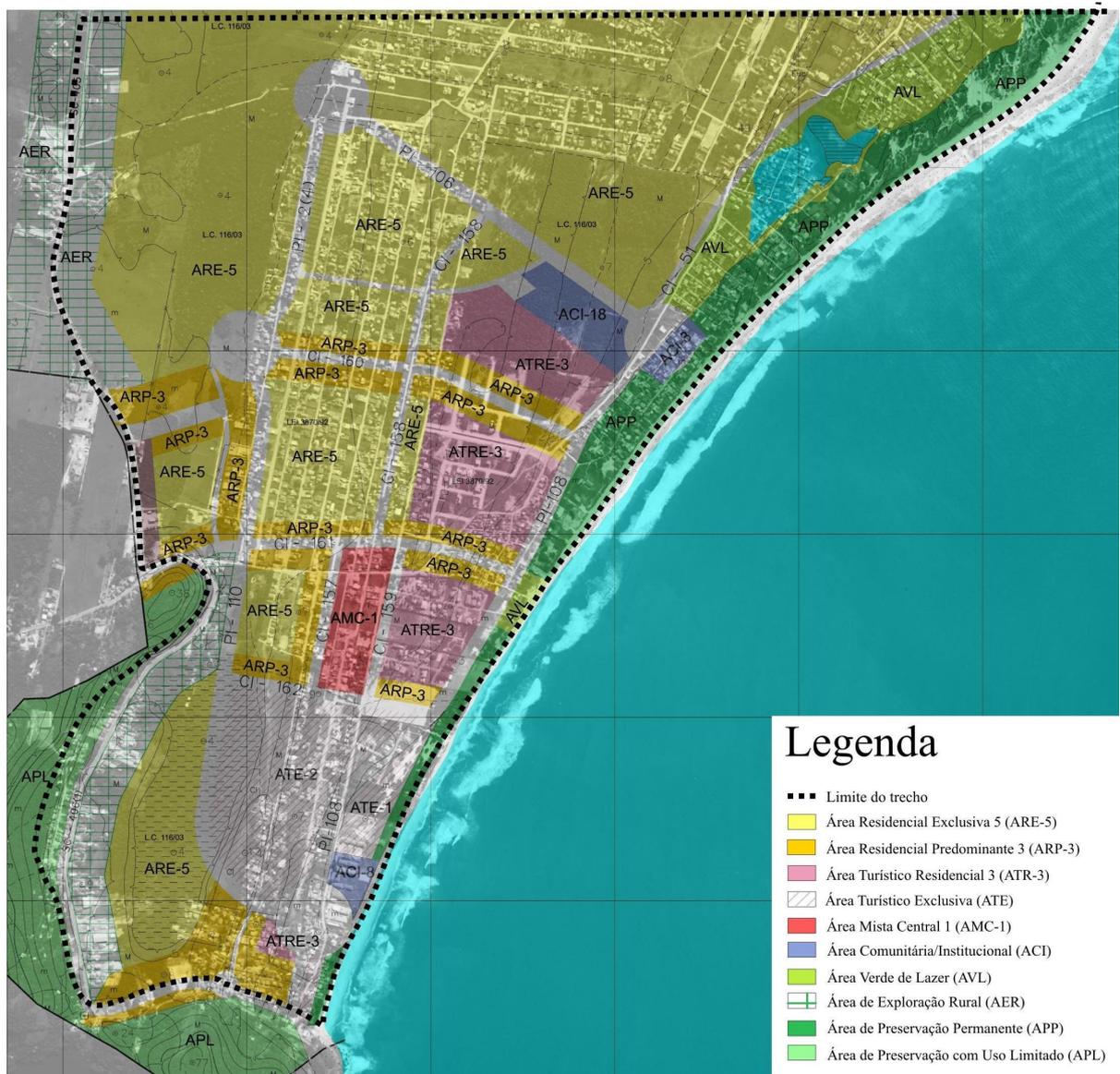


Figura 24 – Foto aérea do trecho investigado no Campeche Sul com sobreposição do zoneamento do Plano Diretor dos Balneários vigente em 2008 para esta área (sobre foto aérea IPUF, 2002).

CAPÍTULO 4

4. CONTRADIÇÕES ENTRE OCUPAÇÃO E LEGISLAÇÃO VIGENTE NO CAMPECHE SUL

Com base na análise da realidade urbano-legal do trecho investigado, este capítulo analisa e discute duas importantes discrepâncias identificadas entre ocupação e legislação: ocupação de AER e ocupação de APP, à luz dos conceitos de legalidade/ilegalidade e regularidade/irregularidade e algumas decisões judiciais a título de ilustração do contexto apresentado.

Conclui-se que a situação encontrada no trecho do Campeche Sul ocorre em diversas áreas da Ilha e também inúmeras regiões do Brasil, indicando desdobramentos apontados pela pesquisa.

4.1 DAS (I)LEGALIDADES E (IR)REGULARIDADES

Em 2007, segundo o IPUF, são poucos os conflitos atuais entre a legislação e a realidade instalada no trecho, conforme mapa (figura 25). O mapa referencia o descumprimento da norma que delimita a preservação dos 30m ao longo de cursos d'água, conforme salientado com um círculo vermelho. As manchas na cor rosa que dizem respeito à ocupação em vegetação de APP, principalmente na orla, contrariando o Plano Diretor dos Balneários (Lei Municipal n. 2.193/85) e o Código Florestal (Lei Federal n. 4.771/65). Num tom de rosa mais escuro, observa-se que o entorno da Lagoa da Chica foi definido como área de conflito, pela ocupação descumprir a legislação municipal de tombamento da Lagoa que determina a não ocupação num trecho de 50m. Mais ao sul, subindo o morro, na cor amarela, adverte-se para as ocupações em APL, com parcelamentos irregulares, abertura de ruas e ocupação de um lote com mais de três residências. Estas ocupações são consideradas clandestinas segundo o IPUF.

↑ N



Figura 25 – Trecho do mapa de áreas de conflito (IPUF) correspondente ao Campeche Sul. O órgão municipal basicamente só admite um conflito maior, representado por um círculo, em todo o trecho (Fonte: IPUF, 2007).

Clandestino segundo o dicionário Silveira Bueno (1996, p. 252) é aquilo que é feito às ocultas, ilegal, escondido, desconhecido. Já para o órgão de planejamento municipal (IPUF) a definição de edificação clandestina é a seguinte:

[...] toda obra executada ao arripio da legislação urbanística, edilícia e ambiental nas três esferas de Governo, cujas conseqüências imediatas são a urbanização caótica e desordenada, a degradação ambiental, a carência de infra-estrutura, e a evasão de divisas dos cofres públicos, dentre outras deficiências (1996, p. 42).

A definição de clandestino é clara, ficando ao nosso entendimento de que houve omissão da fiscalização, podendo-se suspeitar inclusive de corrupção; deste modo fica o questionamento de como a Prefeitura e demais órgão de fiscalização não perceberam tantas ocupações clandestinas em uma área tão extensa.

Como analisado no trecho investigado, duas importantes discrepâncias entre ocupação e legislação chamam a atenção, a ocupação urbana em APP e a ocupação em AER - no período anterior à transformação da maioria das AER em ARE-5 em 2003 -. Segue observações a respeito destas discrepâncias que se caracterizam como ilegalidades e irregularidades, além de algumas decisões judiciais a título de exemplo.

No tocante ao trecho do Campeche Sul, observa-se *in loco* que as APP da área, caracterizadas por dunas, restinga, lagoas e encostas, estão ocupadas, em sua maioria, pelo predomínio de ocupações de classe média e alta, configurando uma realidade de irregularidades na ocupação urbana local (FAUTH G. e CASTRO, L., 2007, p. 11). Esta situação, segundo alguns autores, se repete nas demais regiões do município, principalmente na Ilha.

Como não há a demarcação e delimitação das Terras de Marinha, poderão surgir conflitos de ocupação posterior à oficialização das mesmas, pois há indicações de que as referidas terras estão sendo ocupadas por particulares. O que não é proibido, desde que haja autorização da União, mas como estas terras ainda não foram especificamente definidas, há que se falar em irregularidades. As Terras de Marinha podem ser ocupadas, principalmente nos casos em que ocorreu a modificação de seu percurso, vindo a coincidir com áreas onde a ocupação já é bastante consolidada, mas dependem para isso, de um processo administrativo que venha a permitir a ocupação sem encargos ao ocupante.

Algumas ocupações ilegais ou irregulares foram geradas em virtude de áreas ambientais terem sido aforadas pela União³⁶, por se tratarem de terras de marinha, embora estas representem a minoria, pois é facilmente verificável que as ocupações são recentes (pós Código Florestal e Plano Diretor dos Balneários). Situação embaraçosa, uma vez que mesmo sendo área da União, esta deveria ser a primeira a dar exemplo, pois tem a responsabilidade de administrá-las, juntamente com estados e municípios que tem o dever de fiscalizá-las.

A legislação ambiental nas três esferas jurídicas é bastante rígida quanto às áreas que devem ser mantidas desocupadas, no intuito de preservar os sistemas de APP. Se a legislação ambiental fosse efetivamente aplicada ensejaria numa remoção em massa dessa população que está irregular/ilegal, o que não é exatamente a melhor solução e uma realidade longe de acontecer, então nos perguntamos, até onde há possibilidade de aplicação da legislação em função do grau de ocupação encontrado? O importante seria pensar numa alteração dessa legislação ambiental tão rígida, a fim de proporcionar um uso coletivo das APP, coibindo o uso pelos proprietários privados. Em função de no Campeche prevalecerem as ocupações irregulares pelas classes média e média alta, essa alteração na legislação seria bastante importante, pois possibilitaria uma "ocupação" pública (coletiva) e mais justa.

³⁶ Aforamento: é um contrato pelo qual ocorre a transferência do domínio útil e perpétuo de um imóvel por seu proprietário, sob o pagamento de um foro anual, certo e invariável. (Dicionário Jurídico disponível em: http://www.direitonet.com.br/dicionario_juridico/x/78/33/783/)

Então, se levanta a questão: de que forma tratar as ocupações ilegais e irregulares sobre as APPs (dunas, encostas e entorno da lagoa da Chica, principalmente) e quais as alternativas (e implicações) legais para a eventual remoção destas ocupações, considerando o padrão alto da maioria das edificações encontradas nestas localidades.

No caso do trecho investigado como no Campeche e em Florianópolis como um todo, é visível que são as classes média e alta que contribuem e muito para a alteração de alguns dos ambientes naturais mais importantes nos ecossistemas litorâneos. Pois o descumprimento das legislações, tanto municipais, como estaduais e federais é exercício constante, já que não encontram barreiras nos órgãos de controle e fiscalização, fato comprovado pela Investigação da Polícia Federal denominado Operação Moeda Verde. A característica de Florianópolis em torno das ilegalidades e irregularidades diz respeito ao grande número de descumprimentos legais também pela parcela da população de mais alta renda. Esta observação é facilmente comprovada através do tipo de residências encontradas em APP, por exemplo. Conforme LAGO:

Em municípios como Florianópolis, cujo território é repleto de espaços estabelecidos como de preservação permanente, as ocupações passíveis de ações judiciais de remoção e demolição, tanto podem ser toscos barracos como moradias de algum requinte, de migrante ou não (1996, p. 13).

O número de processos administrativos municipais é bastante grande, podendo-se identificar as constantes mudanças de zoneamento e alterações em localidades bem específicas; segundo SANTOS:

Se em um momento a Prefeitura e a FATMA embargam construções de muros e casas e promovem a demolição de casas e bares, alertando que estão atente às transgressões ao patrimônio ambiental, em outro, elas licenciam áreas para implantação de condomínios e hotéis em áreas de preservação permanente, ou mesmo promovem a transferência de pessoas carentes para a área conhecida hoje como Areias do Campeche (Área de Preservação Permanente). (2001, p. 157)

As figuras 26, 27 e 28 a seguir ilustram o argumento da autora:



Figura 26 – Modelo de ocupação de condomínio no Morro das Pedras: característica marcante no estilo de vida das classes média e média alta atualmente. Como consequência desta ocupação tem-se a privatização do acesso à praia e a insegurança do pedestre, pois as ruas caracterizam-se pela utilização somente por veículos automotores. (Fonte: CASTRO e FAUTH, 2007).



Figura 27 – Hotel Morro das Pedras construído³⁷ na orla da praia do Morro das Pedras, estimulando à ocupação em APP (Fonte: CASTRO e FAUTH, 2007).

³⁷ Não me foi informada a data exata de construção do Hotel, mas segundo alguns funcionários, que inclusive não tinham permissão para me passar tal informação, acredita-se que tenha sido em 1988. Ou seja, pós Plano Diretor dos Balneários de 1985 que define a área como APP.

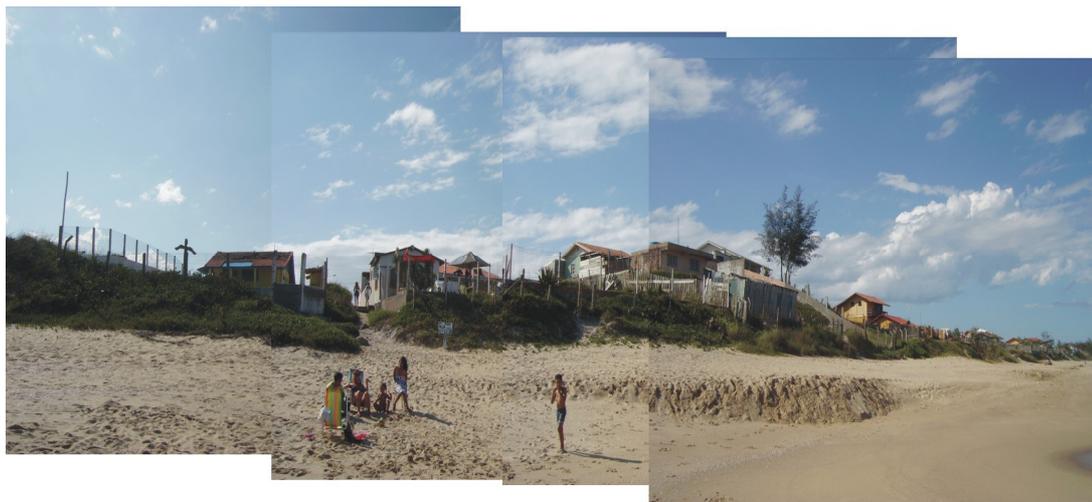


Figura 28 – Areias do Campeche (Campeche Sul): uma das poucas ocupações de baixa renda em todo Campeche (Fonte: CASTRO e FAUTH, 2007).

Esta área, conhecida como Areias do Campeche está zoneada pelo Plano Diretor dos Balneários com Área Turística Residencial (ATR-3), cabendo avaliar que por se tratar de uma área onde prevalecem moradias de baixa renda, provavelmente estes moradores serão destinados a outras áreas da cidade, seja por decisões jurídicas, embasados no zoneamento previsto para a área; seja pela própria pressão do mercado imobiliário e encarecimento do custo de vida local.

Com a aprovação da Lei Complementar 116/2003, simplesmente alterou-se em todo município as AER para Área Residencial Exclusiva (ARE-5), modificando área importante no trecho do Campeche Sul, pois nestas localidades ainda havia alguns remanescentes rurais. A lei, no entanto, passou a legalizar outras tantas ocupações que persistiram por anos como ilegais. Da descaracterização de AER pode-se observar diversas situações irreversíveis e contraditórias, posto que a alteração do zoneamento de AER para ARE-5 pode ser considerada inconstitucional, uma vez que reduz as restrições à ocupação.

Essas áreas definidas pelo Plano Diretor dos Balneários de 1985 como rurais, lembra RUFINO³⁸, foram criadas com a intenção de aproveitar as peculiaridades da região e a finalidade de criar reservas legais nestas localidades. Assim as Áreas de Exploração Rural (AER) serviriam como áreas com intento de conter a urbanização. De qualquer modo, no Campeche Sul é visível que a fiscalização foi ineficiente, pois a urbanização avançou por sobre essas áreas e criou-se um outro problema, uma vasta ocupação fragmentada, irregular e clandestina.

³⁸ Em entrevista realizada no dia 31 de agosto de 2007.

Neste momento o IPUF está regularizando estas ocupações e loteamentos ilegais através da simples oficialização das ruas que foram abertas sem autorização. Segundo consta no Levantamento dos Condicionantes Físico-naturais do Campeche, realizado pelo IPUF, isto ocasiona para a comunidade a perda da criação de áreas verdes e comunitárias previstas em lei, bem como das áreas destinadas ao sistema viário (IPUF, 2006, p. 12), uma vez que não ocorreu o processo legítimo de parcelamento do solo urbano³⁹. As conseqüências deste grande período de indefinições, ilegalidades e irregularidades quanto ao parcelamento do solo, proporcionaram situações que na maioria dos casos são irreversíveis.

Percebe-se deste modo que não houve planejamento ou, se houve este não teve o fim esperado, e neste momento a população local acaba por ter que conviver com os efeitos negativos disso. O que se pode afirmar é que não houve competência por parte da Prefeitura e demais órgãos municipais em relação à fiscalização, pois a falha nesse aspecto permitiu a consolidação de ilegalidades/irregularidades presentes na região. Fica o questionamento do que fazer com áreas sem nenhuma infra-estrutura e **como legalizar o que é “ilegalizável”?** (figuras 29 e 30).

Questiona-se também quanto à demora no reconhecimento desta situação e no modo como foram reconhecidas estas áreas. Pode-se dizer que nestas ilegalidades e omissão do Poder Público, houve uma afronta às legislações em vigor. A tendência à alterar a lei para regularizar situações ilegais tem gerado impunidade e estimulado as irregularidades, pois há uma percepção de que mais cedo ou mais tarde estas serão resolvidas. Assim, significa que basta a falta de fiscalização e o descumprimento das normas previstas, para que ao longo do tempo, depois que já não se tem mais alternativas, se façam alterações para regularizar situações que poderiam ter sido evitadas.

³⁹ Pois segunda a Lei 6.766/79:

Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - As áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, ressalvado o disposto no Parágrafo 1º deste artigo;

§ 1º - A percentagem de áreas públicas prevista no Inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000m² (quinze mil metros quadrados), caso em que a percentagem poderá ser reduzida.



Figura 29 – Localidade de Areias no Campeche Sul: ocupação das dunas e da restinga incentivada Pelo Poder Público que concedeu energia elétrica para uma área de ocupação bastante irregular (Fonte: FAUTH e CASTRO, 2007).



Figura 30 – Em Areias no Campeche Sul: possibilidade de ser considerada uma rua e se é passível de regularização. (Fonte: FAUTH e CASTRO, 2007).

Assim, contribui-se para um espaço frágil ambientalmente, sem a apropriada regulamentação do ordenamento territorial, desencadeando numa demanda cada vez maior de ocupações que visam o lucro face à preservação dos patrimônios ambientais e culturais, além de um espaço urbano segregado e desarticulado. Em relação aos parcelamentos e ocupações ilegais e irregulares na Ilha, ASSEN DE OLIVEIRA (2000, p. 12 e 13) afirma que a contraposição entre parcelamento legal e parcelamento clandestino está presente na maioria das cidades brasileiras, sendo que este último, em Florianópolis, representava em 1996, 80% da área urbanizada. No caso de Florianópolis, às razões sócio-econômicas comuns às demais cidades brasileiras, como especulação dos loteadores, baixo poder aquisitivo da maioria da população e fiscalização ineficiente do poder público têm sido fatores decisivos para esta condição.

Esta situação encontrada no trecho Campeche Sul pode ser vista como comum na Ilha, conforme confirmado pelo próprio diretor do IPUF, Ildo Rosa, em entrevista ao Diário Catarinense em 06/05/07, “Florianópolis é uma cidade permeada por uma absoluta ilegalidade, fruto da omissão de quem deveria ter se comprometido com ela”. E, afirma ainda que 58% dos imóveis da capital estão em condição irregular a, principalmente as ocupações à beira-mar. Afirma ainda Ildo Rosa, que são por volta de 480 alterações ao Plano Diretor dos Balneários até maio de 2007. Isto inclui a irregularidade de algumas emendas ao Plano, como a transformação de Área de Preservação Permanente (APP) em Área Verde de Lazer (AVL), realizadas pela Câmara dos Vereadores e Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Referente a situação dos imóveis comerciais e residenciais na cidade de Florianópolis, segundo a SUSP, são 23.000 os imóveis comerciais, destes, 17.000 são ex-officio, 13.600 estão carentes de habite-se e 10.000 carentes de regularização. Quanto aos imóveis residenciais, são 95.084 casas, dentre estas 5.359 estão carentes de habite-se; 114.283 são apartamentos, 22.856 carentes de habite-se e 19.000 passíveis de regularização. Florianópolis pode ser considerada uma das cidades brasileiras em que mais se percebe ilegalidades de um modo geral, seja por processo irregular ou clandestino.

Faltou o combate atuante do Poder Público Municipal em relação às diversas formas de ocupações fora da lei, mas, combate esse que a nosso ver deve vir antecedido por políticas públicas urbanas. Afinal, depois que as ilegalidades já estão consolidadas fica muito mais difícil atuar. Seja pela falta de alternativa de regularização de determinada área com ocupações de baixa renda, por exemplo, em que não basta remover uma parcela ou a totalidade dos ocupantes a fim de legalizar uma ocupação. A falta de alternativa pode estar em relação às classes mais altas, em que mediante algumas influências que esta parcela

populacional pode ter na sociedade, o Poder Público não atua no sentido de retirar as ocupações irregulares ou ilegais.

O clandestino é aquilo realizado fora das vistas do Poder Público, mas que a partir do momento que é descoberto, passa a ter o caráter de ilegal ou irregular.

É então necessário refinar-se a definição de “clandestino”, em “irregular” e “ilegal”. Assim, o irregular é aquilo que está fora de algum requisito da norma ou fora de algum padrão específico, sendo passível de regularização.

Já a ilegalidade descumpre por completo alguma legislação e dificilmente poderá ser legalizada, ou pelo menos deveria ser assim. Aquilo que é ilegal no urbano, até que se modifique a lei, não pode ser simplesmente legalizado. É notório que ocupações ilegais não geram direito adquirido, sendo inoportuno invocar o Princípio da Igualdade pela existência de outras obras edificadas clandestinamente, pois, o ilícito não gera direito adquirido e o descumprimento de lei por terceiros não pode servir de precedente e ser invocado para isentar outro infrator.

Conforme decisão do Tribunal de Justiça Catarinense pelo voto do Des. relator César Abreu: “o ato ilegal do particular que constrói sem licença rende ensejo a que a Administração use o poder de polícia que lhe é reconhecido, para embargar, imediata e sumariamente, o prosseguimento da obra e efetivar a demolição do que estiver irregular” (Agravo de Instrumento n. 2000.021622-4) (DANTAS, Marcelo, 2001).

Neste caso, a Ação Demolitória pode ser realizada a qualquer momento. Como já decidiu o egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina em caso de ocupação de APP:

ACÇÃO DEMOLITÓRIA. CONSTRUÇÃO CLANDESTINA E CONSTRUÍDA EM
ÁREA NON AEDIFICANDI, DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DO
MUNICÍPIO. PODER DE POLÍCIA. EMBARGO DA OBRA POSSIBILIDADE.
RECURSO DESPROVIDO (*ibid*).

De igual maneira na Egrégia 5ª Câmara Civil, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, por unanimidade de votos, assim se pronunciou o Desembargador Eder Graf, em caso semelhante, negando Recurso para continuação de construção irregular:

DEMOLITÓRIA – CONCESSÃO DE LIMINAR INAUDITA ALTERA PARS –
EDIFICAÇÃO SOBRE DUNAS NA PRAIA DO CAMPECHE – REGIÃO DE
RESTINGA – ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – PRESENÇA DO
FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA – DECISÃO MANTIDA –
RECURSO NÃO PROVIDO.

AGRAVO DE INSTRUMENTO – MEDIDA LIMINAR DEMOLITÓRIA –
PROXIMIDADE DO LEITO DE CURSO D’ÁGUA – INTELIGÊNCIA DO ART.
20 DA LEI N. 4.771/65 (CÓDIGO FLORESTAL) – DESPROVIMENTO. (*ibid*)

Para o Desembargador relator Eder Graf *apud* DANTAS (2001) complementa que:

A tolerância com edificações clandestinas em área de preservação permanente fará com que, estimulados pelo uso de meios retardatários da execução de liminar demolitória, novas violências contra o meio ambiente sejam perpetradas, em prejuízo de toda a comunidade (AgIn 96.001089-0, da Capital).

“A ação morosa do Poder Público frente à vertiginosa expansão urbana, principalmente aquela proveniente de mudança de área rural para residencial [urbana], cujos reflexos, além do esmigalhamento do solo urbano, levaram às conseqüências negativas na infra-estrutura e à especulação imobiliária”. (IPUF, 2006, p.2). Salientando-se que a mudança ocorreu formal e informalmente.

No entanto, conforme parecer do juiz federal Zenildo Bodnar em decisão judicial: “a edição casuística de normas que alteram a lei geral mais importante da municipalidade (Plano Diretor) somente pode ocorrer em casos absolutamente excepcionais e para o resguardo de interesses públicos e coletivos e jamais para atender interesses particulares”. (Processo nº 2007.72.00.008013-6 Seção de Comunicação Social da Justiça Federal). Esses diplomas legais, na maioria Leis Complementares, que modificam o Plano Diretor, descumprem o Estatuto da Cidade, ao não observarem para a obrigatoriedade da participação efetiva da comunidade no planejamento urbano; não se tem conhecimento de que tais leis, quando ainda projetos tenham sido realizados via audiência pública, o que é obrigatório por lei.

Uma vez que não é permitido ao Município transformar área através de diretrizes menos restritivas. Isto porque descumpre a legislação federal da Carta Magna de 1988, bem com o Ato das Disposições Transitórias no artigo 25 da Constituição Estadual.

Assim, argumenta-se o fato de que é visível e desmedida a descaracterização do meio ambiente, pois trata-se de zona costeira e de planície de restinga, portanto, um ambiente delicado, para sofrer tantas alterações urbanísticas, tendo como principal causa a exploração imobiliária.

Obviamente pode-se apontar que realmente o uso destas áreas para seus reais fins, não existe, a exploração rural não se efetiva mais como antigamente, mas a urbanização destas localidades já vem ocorrendo a muito tempo. Pois bem, se a exploração rural já não mais acontece, e, a intenção de zonear estas áreas era em busca de uma reserva legal, poder-se-ia então, zoneá-las com um tipo de ocupação que não fosse tão diferente da anteriormente posta. Uma vez que ARE-5 permite uma ocupação máxima de 50% do terreno, sendo o lote mínimo 450 m², somente pra fins urbanísticos, que dirá as conseqüências ambientais.

No trecho do Campeche Sul, como em boa parte da Ilha, a falta de fiscalização das leis acabou por determinar a paisagem e uma organização espacial desestruturada. A expansão desordenada tem gerado conseqüências que vão além da paisagem urbana, propiciando conflitos de ordem ambiental, urbanística e social, confirmando-se que a legislação tem interferência direta no espaço urbano.

RIZZO (1993, p. 88) ao analisar a não aprovação de um dos Planos Diretores para a cidade na década de 1980, sintetiza o que vinha acontecendo à época, não surpreendendo a atualidade de uma afirmação de mais de 10 anos estar extremamente fiel à política urbana de Florianópolis:

A não aprovação do Plano Diretor proposto há mais de dez anos, com a Câmara dos Vereadores introduzindo emendas às leis originais de uso do solo ou, simplesmente, criando uma série de leis isoladas, tem gerado um quadro complicado e de difícil interpretação para quem pretenda saber quais as leis que realmente valem para cada localidade.

Esta colocação reafirma o que há muito não se hesita, de que quanto mais difícil for a leitura e as interpretações da legislação, melhor para aqueles que atuam fora das mesmas. Pois, quanto menos pessoas tiverem conhecimento ou entenderem o que lhes é de direito, menores serão os questionamentos e a possibilidade de intervenção da comunidade envolvida.

Esse quadro apresentado por RIZZO (1993, p. 92), é a comprovação de que existe uma reprodução do tipo de atuação dos Poderes Públicos, ou poderia se dizer, da não atuação dos Poderes Públicos em ações sociais as comunidades e a sociedade florianopolitana de uma maneira geral.

O autor (*ibid.*, p. 92) vai além, afirmando que “esta “desordem”, envolvendo a legislação e o planejamento urbano, expressa uma inflexão na história, na qual o planejamento, em crise, acentuando as ações fragmentadas do Estado age em favor de interesses cada vez mais individuais”.

O IPUF [e pode-se argumentar, os demais órgãos, como a FATMA e a FLORAM] são constantemente solicitados a dar pareceres e, até mesmo, participar de negociações com os empreendedores imobiliários que obtém benesses do poder público para suas incorporações ilegais (*ibid*). E de fato esses órgãos, conferem esses pareceres, juntamente com a atuação da Câmara dos Vereadores que aprova leis sem audiências públicas, conforme suscitado na investigação da Polícia Federal, “Operação Moeda Verde”, no ano de 2007.

As decisões a respeito deste tipo de irregularidade nem sempre versam somente pelo desfazimento da obra, mas em muitas situações, se decide por uma obrigação de fazer,

consubstancia-se na recuperação da área degradada, apesar de que em se tratando de bem ambiental, dificilmente se retorna ao *status quo*. Circunstâncias em que é exigida do Poder Judiciário uma intervenção bastante rigorosa; para se evitar situações adversas, como o caso de uma ação civil pública.

Com base em análise do Levantamento dos Condicionantes Físico-naturais (IPUF, 2006) e nas circunstâncias já mencionados no capítulo anterior, cabe comentar que os condicionantes legais perpassam uma esfera muito rígida em relação às normas e sua função, mas no caso do Campeche Sul, pouco discutida e tão pouco aplicada. Esta situação acaba por afetar urbanística e ambientalmente a região e a população local, gerando um desapontamento desta comunidade quanto às ações necessárias do Poder Público para tornar uma localidade habitável, com senso de justiça e cumprimento legal propriamente dito.

Quanto as possíveis intervenções do Poder Judiciário, constata-se que é possível juridicamente uma remoção, no entanto, o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina não possui tradição de agir nesse sentido. Isto tem representado, na maioria das vezes, um benefício aos proprietários, quase que ignorando que se tratam de ocupações irregulares e que vão de encontro às legislações ambientais (extremamente preservacionistas). O que tem prevalecido nestes casos é o princípio da ordem econômica e o direito de propriedade.

Outra situação interessante que pode ser referida diz respeito à construção de uma piscina sobre área de dunas, com supressão da respectiva vegetação fixadora. Diante do fato, foi ingressada uma medida cautelar, cujo efeito era de paralisar as atividades, até a conclusão de um processo administrativo respectivo anteriormente proposto. A liminar foi deferida, com fixação de multa diária na base de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) se a obra voltasse a ser iniciada (Apelação Cível nº 99.013600-0, da Capital) (DANTAS, 2001).

Em outra abordagem, no Brasil, REFINETTI MARTINS e FERRARA (2007, p. 210 – 212) asseveram que não há outra alternativa para loteamentos irregulares precários de ocupações já consolidadas, senão as alternativas de ajustamento de conduta e regularização, propondo soluções urbanísticas ambientalmente sustentáveis e passíveis de regularização jurídica.

Estas diferentes abordagens têm sido adotadas, justamente porque os embates que ocorrem referentes ao tema regularização de terras em áreas protegidas ambientalmente, não se atêm somente a princípios de caráter ambiental. Conforme as autoras (*ibid*) explicitam, existem concepções diversas de aplicação do Direito e de aquisição de direitos.

Estes são alguns dos instrumentos possíveis de ser utilizados pelo Poder Judiciário e Ministério Público, bem como pela população de um modo geral, se estiver se sentindo

ameaçada ou prejudicada. O Poder Judiciário precisa se manifestar contra particulares, mas ao mesmo tempo, de nada adianta se o maior causador de danos ao patrimônio coletivo é o próprio Poder Público, na figura da Administração Municipal, que por vezes, legaliza empreendimentos discutíveis ou instala equipamentos urbanos em locais pouco adequados, e muitas vezes ilegais.

Referente ao Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), a Prefeitura de Florianópolis pretende nortear à concessão de licenciamentos para construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos em área urbana, segundo diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01). Embora o instrumento ainda não tenha sido regulamentado, de acordo com a SUSP, estarão sujeitos à apresentação do EIV os empreendimentos que alterarem o sistema viário arterial, parcelarem o solo em mais de 10 unidades imobiliárias, empreendimentos geradores de tráfego, e edifícios residenciais ou comércios com mais de 10 unidades. Para ASSEN DE OLIVEIRA e DO AMARAL E SILVA (2003) o EIV vinha sendo tratado no Brasil no âmbito dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA), e a partir de do Estatuto da Cidade passa a ser um instrumento específico da ordem urbanística, sendo possível avaliar o impacto de empreendimentos e atividades que possam intervir na forma urbana.

Essa regulamentação do EIV vem com um tanto de atraso, uma vez que segundo o Estatuto da Cidade, lei do ano de 2001, as prefeituras teriam cinco anos após sua aprovação, para regulamentar uma lei referente ao Estudo de Impacto de Vizinhança. A regulamentação do EIV é imprescindível tamanho velocidade com que novos empreendimentos são aprovados na cidade Florianópolis. A alteração de zoneamentos muitas vezes transcorre à uma alteração ou adequação do sistema viário, sendo neste caso obrigatório o EIV.

4.2 ANÁLISE DA LEGALIDADE URBANA BRASILEIRA

Todas estas circunstâncias e situações mencionadas como sendo característica do trecho investigado do Campeche Sul, encontra paralelo em diversos casos brasileiros. Ou seja, a realidade do Campeche, nada mais é do que a realidade brasileira repercutida em diferentes lugares, cada um com suas respectivas peculiaridades. A partir daqui, discorre-se para discussão do âmbito nacional referente a reprodução da legalidade urbana.

Para DOURADO (2003, p. 472), a própria legislação urbanística brasileira estabeleceu padrões de construções impróprios para toda população, face à realidade econômica da maioria. Quem consegue se adequar aos padrões impostos pela legislação e pelo Poder

Público, o que demanda dinheiro, constrói nos locais apropriados e habita a cidade legal. Aqueles que não possuem condições de se estabelecer dentro dos padrões urbanísticos se concentram nas periferias e acabam ignorando as normas vigentes, a partir daí “desencadeia-se a ocupação irregular. Formando-se uma linha imaginária entre a cidade legal e a cidade ilegal”. Estas colocações verificam-se no trecho investigado pela ocupação de AER.

Em análise da legalidade urbana, SOUZA (2003, p. 415) traz a definição de ocupações irregulares, como sendo aquelas que passam pela Prefeitura, obtêm alvarás de licença de construção, todavia, não obedecem às normas formais, no sentido literal da palavra, ao deixar de obter o habite-se. A falta de licença para ocupação configura outra forma de ilegalidade, qual seja aquela que está em desconformidade com a regra. As ocupações informais, são “aquelas que se originam e se consolidam por processos ‘espontâneos’⁴⁰, à margem das normas urbanísticas e de edificações estabelecidas pelos códigos e leis brasileiras”. Assim essas ocupações, por estarem fora da forma prescrita em lei são ilegais por natureza, pois não obedecem às normas e critérios urbanísticos estabelecidos em lei. Já CAVALLAZI e ARAÚJO (2004, P. 234) ressaltam que a informalidade não equivale, necessariamente à ilegalidade, uma vez que por falta de atuação do Poder Público com serviços públicos como saneamento e acessibilidade, inúmeras pessoas ficam sujeitas a moradia informal, por falta de alternativa.

Ademais, MARICATO afirma que a ilegalidade permite a aplicação de conceitos como exclusão e segregação e ainda completa:

A legislação urbana não surgirá senão quando se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de cômputo capitalista. Os Códigos Municipais de Posturas, elaborados no final do século XIX tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade. A nova normatividade contribui para a ordenação do solo de uma parte da cidade, mas também contribui, ao mesmo tempo, para a segregação espacial. (1996, p. 54)

A irregularidade/ilegalidade não se manifesta somente nas ocupações pelos pobres, as maiores demonstrações de afrontamento à legislação estão também no meio das classes mais altas. Assim sendo, ROLNIK (*apud* SOUZA 2003, p. 182) coloca que “no mesmo vasto campo de irregularidade, construir sem licença é hoje considerado muito menos ilícito do que morar em favelas”. Em virtude disso, os grandes empreendimentos quase sempre não

⁴⁰ Esta ilegalidade gerada pelo processo dito ‘espontâneo’, significa que **não houve a realização dos trâmites legais de controle municipal**. E não em decorrência de um processo natural, embora, se costuma chamar de processo espontâneo as ocupações principalmente de favelas, como se as comunidades ali se instalassem espontaneamente, sem se considerar todo um fator social muito importante e favorável a isso.

obedecem às regras oficiais, porém, a pressão do mercado imobiliário é tão forte que o governo acaba regularizando essas construções (PERRY *apud* LINS, *ibid*, p. 297).

Conforme VILLAÇA (1998, p. 320), a população de mais alta renda acaba trazendo para perto de si o centro da cidade, ou seja, transforma ou amplia uma área mais afastada até torná-la central, através da valorização do bairro e da mudança de *status* do mesmo, que passa a não ser mais periférico ou muito afastado da cidade. Apesar da maioria deles ser ilegal, no entanto, como a localização não era muito destacada, logo são legalizados; afirmações pertinentes ao trecho investigado.

O mercado imobiliário altamente especulativo não encontra obstáculos para sua atuação, sempre vislumbrando seus futuros consumidores, pois, agregado ao investidor está o proprietário privado que não abre mão de morar em lugares agradáveis e valorizados, o que segundo MARICATO (2002, p. 83) “é a expressão ideológica de um processo social e econômico”, mesmo à custa da ilegalidade.

As ocupações fora da lei, seja pelos pobres, ou pelos ricos, costumam surgir nas terras desprezadas pelo mercado imobiliário formal e em áreas caracterizadas por favelas ou loteamentos ilegais, em áreas públicas ou ambientalmente ricas em diversidade natural, mas que se tornam frágeis pelo tipo de ocupação devastadora que nelas incide, o que pode ser visto na ocupação urbana de APP no trecho Campeche Sul. Nestes locais, a lei não é aplicada, exceto se os moradores próximos que podem ter seus imóveis desvalorizados se mobilizarem, enquanto que nas regiões valorizadas o poder de polícia é exercido e as normas aplicadas (MARICATO, 2002, p. 83), evitando ocupações que possam trazer vizinhos indesejáveis.

Através desses conceitos descritos, vê-se que a intenção do legislador é simplesmente adequar todos a um ordenamento jurídico e urbanístico que teoricamente busca garantir igualdade social, preservação do meio ambiente e um direcionamento da expansão e transformação do espaço urbano. Contudo, CHAVES (2005, p. 85) esclarece que “a maior representação do grau ideológico da legalidade capitalista é aquela que consagra todos os destinatários das normas jurídicas como indivíduos que devem ser submetidos a um determinado ordenamento estatal”. Para Terry Eagleton (*apud* CHAVES, 2005, p. 85) “o direito atua como forma de mistificação, ocultando o verdadeiro conteúdo das desigualdades sociais atrás de uma mera forma legal”.

Relevante a esta questão, cabe aqui uma colocação bastante importante de Henri Lefebvre (*apud* GARCÍA NUNES, 2007, p. 21), em que o autor rechaça a natureza sistemática do urbano:

Naturaleza y cultura se reforman de manera conflictiva y no armónica. El urbanismo no es sistema, sino una ideología. Si el espacio sigue conservando cierto aspecto neutro, esto se debe al hecho de haber sido objeto de antiguas estrategias en las cuales no siempre es posible encontrar rastros, ya que, en cualquier caso, el espacio forma parte de la desigualdad entre los sectores sociales

GARCÍA NUNES reafirma a colocação acima e completa referindo-se ao direito brasileiro e às normas ambientais e urbanísticas aplicadas à cidade, caracterizadas como responsáveis pelas ilegalidades e segregação sócio-espacial:

El papel del derecho en este proceso histórico hegemónico está despertando la mirada crítica de juristas, sociólogos, arquitectos, urbanistas, etc. El orden jurídico que define patrones de legalidad es la herramienta más potente de producción y reproducción de la informalidad urbana. A través de ella, son definidos e legitimados patrones que distinguen la ciudad legal de la ciudad clandestina, y condena parte de la ciudad “real” a la invisibilidad. Por un lado, la definición doctrinaria y la interpretación dominante de los derechos de propiedad, prevista en la Constitución, ha resultado en un patrón esencialmente especulativo de crecimiento urbano, que combina la segregación social, espacial y ambiental; por otro lado, la ausencia de leyes urbanísticas – o su existencia basada en criterios técnicos “irreales” que desconsideran los impactos socioeconómicos de las normas urbanísticas y reglas de construcción – han tenido un papel fundamental en la construcción de la ilegalidad y segregación (2007, p. 21).

Ou seja, a existência da lei pressupõe sua observância, mas também sua negação. Aqueles que não conseguem se enquadrar nos requisitos legais acabam ficando fora da lei.

Para MARICATO (2002, p. 70), para que se possa analisar e administrar um município é necessário conhecê-lo e, sobretudo, reconhecê-lo, ou seja, admitir as partes ocultas, ilegais e segregadas, reconhecendo que existem problemas, falta de recursos e uma grande disparidade social. De tal modo que ROLNIK (1994, p. 358) inclusive considera a produção de assentamentos precários, irregulares e ilegais como uma forma específica e particular de urbanização, e não como algo que saiu do sistema, tornando-o imperfeito.

Essas distinções favorecem o desequilíbrio social e a cidade passa a ter dois “mundos”, um deles, valorizado, desenvolvido e servido de infra-estrutura, ao passo que o outro, sofre pela falta de serviços, de oferta de moradia e de respeito à cidadania, apesar de ambos poderem ter a mesma origem de ocupação (a ilegalidade), como pode ser verificado no Campeche Sul.

As contradições entre a norma e a ocupação, muitas vezes, são identificadas já na própria legislação, que apresenta lacunas ou incoerências que jamais poderão ser cumpridas como é o caso do próprio Plano Diretor dos Balneários que considera AVL uma área nitidamente de APP, no Campeche Sul. No entanto, as construções clandestinas inúmeras vezes são legalizadas, através de um processo político e econômico influenciado por diversos

interesses, principalmente da camada mais alta da sociedade. Foram elaboradas pelo menos três legislações no município de Florianópolis com intuito de legalizar construções irregulares. Estes acontecimentos representados pelas legislações que legalizam/regularizam atividades ditas clandestinas, favorecem para o incentivo de outras construções com alguma irregularidade, haja vista, têm a expectativa, por vezes concretizada, de que serão legalizadas. E essa abertura de precedentes fortalece o desequilíbrio urbano-ambiental da cidade.

Deste modo, prevalece no Brasil, a falta de perspectivas quanto à regularização fundiária e manutenção do meio ambiente equilibrado à luz da Constituição Federal de 1988 e demais leis ambientais e urbanísticas em vigor. E acima de tudo em respeito àqueles que apenas querem viver dignamente e servidos de seus direitos.

4.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação da ocupação de um trecho no Campeche à luz da legislação ambiental e urbanística identificou ilegalidades e irregularidades geradas, tanto pelo setor público como pelo setor privado. A omissão da fiscalização e da atuação da Prefeitura, bem como a negação de Áreas de Preservação Permanente (APP) são as irregularidades da Administração Pública mais aparentes e que causam maiores danos à população local e de Florianópolis como um todo.

No processo de modelagem da cidade é perceptível a transformação da mesma, através da regulação legal, podendo alterar o ambiente de tal maneira que se reflete na paisagem na organização da cidade. O que foi possível perceber até o momento foi que a legislação de maneira geral interfere efetivamente na ocupação do espaço urbano, principalmente através das leis ambientais e urbanísticas, seja pela atuação ou falta de atuação das mesmas em decorrência da ineficiência do Poder Público. Como instrumento que consolida uma proposta de moldagem da cidade, a legislação necessita ser mais eficaz, a fim de coibir determinadas situações que possam prejudicar a população cidadina.

Também se pôde observar que deve haver maior responsabilidade e conhecimento por parte de quem elabora as leis, seja o Poder Legislativo, o Poder Executivo ou a parcela da população interessada nas mudanças de sua cidade. Este fator merece importância uma vez que a repercussão da lei no momento de sua efetivação, reflete na esfera social, de forma negativa ou positiva. Assim, uma lei pode estar sendo elaborada em função de interesses privados, beneficiando determinado grupo social, vindo a descaracterizar por completo o

objeto das legislações ambientais e urbanísticas, qualificadas como leis de âmbito transindividual, que compreendem os interesses difusos e coletivos.

Todavia, a lei também é uma forma de ideologia já que decorre de um ato normativo que advém do Estado, através de uma imposição estatal, nas figuras de representantes nos âmbitos federal, estadual e municipal.

De qualquer modo, a lei perpassa diversas áreas, com repercussões diretas na constituição da paisagem urbana, na infra-estrutura, na atuação do mercado imobiliário, no meio ambiente, produzindo diversos reflexos na sociedade atual, majoritariamente urbana.

Pode-se afirmar, e o estudo de caso comprovou, que o Plano Diretor dos Balneários de 1985 não é instrumento que serve como agente de modelação e ordenamento para os balneários da Ilha de Santa Catarina, pois nega o ambiente natural e está defasado quanto aos mecanismos de controle e regularização das ocupações ditas clandestinas, que podem ser ilegais ou irregulares. O atual plano foi transformado em “colcha de retalhos”, através de contínuas e localizadas intervenções dos vereadores, que sistematicamente introduzem alterações, especificamente no zoneamento e nas mudanças de gabarito e densidade, inúmeras vezes a pedido de um interessado que irá se beneficiar com tal mudança. Muito mais do que estarem em desacordo com leis federais, verifica-se, mais uma vez, o casuísmo no âmbito do legislativo através do Plano Diretor.

Em Florianópolis, principalmente na Ilha, é a busca por locais privilegiados, com natureza abundante, localização próxima ao centro, espaços que oscilam entre o rural (mesmo sendo atualmente uma pequena porção) e o urbano, possibilitando a vivência urbana com o atrativo da praia, que atrai novos moradores. Esta ocupação, principalmente nas localidades mais próximas ao mar, representada, na maioria, pela classe média e média alta, e, portanto, a parcela da população em grande parte responsável por afetar o meio ambiente e infringir as legislações ambientais.

No Campeche, pela existência de muitos vazios urbanos e facilidade de ocupação, haja vista não há fiscalização efetiva, permitiu-se uma ocupação em massa em pouco tempo, caracterizada por uma grande parcela de população de classe mais baixa nas áreas que mais carecem de infra-estrutura urbana.

Um dos desafios tanto para a os balneários da Ilha, quanto para o trecho estudado da Campeche Sul, na Planície do Campeche, continua sendo a relação da ocupação com o ambiente natural, uma legislação mais flexível, ampla e realista, e uma proposta de cidade que contemple cada vez mais os interesses coletivos. Para tanto deve consistir num modelo de controle social, onde a coletividade possa fazer a cidade conforme seus interesses e os

instrumentos reguladores sejam mais acessíveis e condizentes com a realidade apresentada no meio urbano.

Alguns instrumentos surgidos com a Constituição Federal do Brasil de 1988 e, posteriormente com o Estatuto da Cidade, demonstram possíveis e futuras mudanças de paradigmas com intuito de melhorar as intervenções urbanísticas, sendo ainda um período de adaptação legal e um processo não terminado da ordem urbanística. Cabe ressaltar a importância da realização desse processo de maneira interdisciplinar uma vez que a legislação, por si só, pode não direcionar para um adequado e almejado crescimento urbano.

Em Florianópolis, percebe-se que tanto os órgãos municipais de planejamento e controle, quanto o Poder Legislativo Municipal estão admitindo a cidade que alguns almejam sem se dar conta das conseqüências futuras e de que o patrimônio representado pelos bens ambientais, culturais, artísticos, paisagísticos e urbanísticos, são interesses difusos. Faltou à cidade e principalmente ao Campeche, um planejamento eficaz, uma vez que a população local acaba tendo que conviver com os efeitos negativos desta falta de intervenção positiva dos órgãos responsáveis pelo planejamento, bem como a cidade em si, que acaba por sustentar uma realidade frustrante em termos de competência da Administração Municipal e respeito à cidadania dos moradores. Fica a sensação de que não há solução para a falta de fiscalização, participação popular e respeito à sociedade de um modo geral, pois os direitos sociais e constitucionais são feridos e a impunidade prevalece.

Frente às ilegalidades e irregularidades evidentes no trecho investigado, a pergunta mais freqüente que todos provavelmente se fazem é, a partir do que já está consolidado como se pode legalizar situações a princípio “ilegalizáveis”? Neste contexto de omissão do Poder Público, a iniciativa popular precisa ser ativada e as leis, e conseqüentemente a cidade, traçadas sob o ponto de vista público.

A relação entre desenvolvimento urbano e preservação ambiental, por exemplo, são importantes questões vinculadas aos novos direitos; direitos estes trazidos e definidos pela Constituição Federal de 1988 e que aos poucos estão sendo configurados. Nesta relação é que se busca levantar o entendimento do que pode ser considerado interesse difuso, pois tratar seriamente da natureza e do alcance desses interesses na perspectiva urbana é essencial para que se possa avaliar até onde os interesses difusos são interesses comuns a todos, ou pelo menos, da maioria dos moradores das cidades brasileiras.

A pesquisa representa uma importante discussão na abordagem espaço urbano e legislação; uma abordagem legal que busca na Arquitetura e Urbanismo as fontes necessárias para uma análise mais profunda e realista, através da interdisciplinariedade. A realidade do

caso investigado aponta possíveis desdobramentos da pesquisa em diversas áreas do Direito e da Arquitetura e Urbanismo, como a questão da observância dos índices urbanísticos no trecho – densidades, tamanho de lote, taxas de ocupação, índices de aproveitamento e recuos das edificações. Aponta ainda, à falta de outros instrumentos para uma leitura mais clara dos textos legais e a incoerência entre o texto legal e os mapas. E futuras discussões e reflexões sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade, como as Operações Urbanas Consorciadas, o solo criado, a Transferência do Direito de Construir, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Estudo de Impacto de Vizinhança. Questões estas que remetem muito à legalidade e ilegalidade, principalmente do próprio Poder Público, e necessitam de uma abordagem mais ampla da cidade para sua eventual satisfação. Indica-se como de grande importância o aprofundamento do tema através de pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Ana Cláudia Allet. **Natureza Jurídica na Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis. 1993. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina.

ALFONSIN, Jacques Távora. A Função Social da Cidade e da Propriedade Privada Urbana como Propriedades de Funções. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 41-79.

AMORA, Ana Maria G. A. **O Lugar do Público no Campeche**. Florianópolis. 1996. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina.

ANTUNES, Luís Felipe Colaço. A tutela dos interesses difusos em direito administrativo: para uma legitimação processual. In: OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de; MORATO LEITE, José Rubens (org.). **Cidadania Coletiva**. Florianópolis: Paralelo 27, 1996.

ASSEN DE OLIVEIRA, Lisete. **Formas de vir-a-ser cidade. Loteamentos e condomínios na Ilha de Santa Catarina**. São Paulo. 1999. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

_____. **Rio Vermelho no seu vir-a-ser cidade: estudo da dinâmica da organização espacial**. São Paulo. 1992. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

_____; DO AMARAL E SILVA, Gilcéia Pesce. **Perspectivas da forma urbanística no século XXI e o Estudo de Impacto de Vizinhança/Estatuto da Cidade**. In: Simpósio: "A cidade nas Américas. Perspectivas da forma urbanística no século XXI". 51º Congresso Internacional de Americanistas, "Repensando las Américas en los Umbrales del Siglo XXI". Julho de 2003.

ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO LOTEAMENTO JARDIM GERMANIA, disponível em: http://www.amoger.org.br/PD_sede.jpg. Acesso em: 05 de junho de 2008.

BAUER, Carlos José. Funcionário da Secretaria de Patrimônio da União de Florianópolis. Entrevista realizada em 17 de maio de 2007.

BENÉVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. 3. ed. São Paulo: Ed. Perspectiva S/A, 1997.

BERNARDES, Rosangela M. Antiório. **Legitimidade para legislar no Município**. In: Revista Jurídica de Osasco, vol. 1, 2ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 39-44.

BITENCOURT, Neres de Lourde da Rosa. **A Problemática da Conservação Ambiental dos Terrenos de Marinha: o caso do canal da Barra da Lagoa, Ilha de Santa Catarina, Brasil**. Florianópolis. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) Universidade Federal de Santa Catarina.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** : promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002. 415 p.

BRASIL. Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Lex: Coletânea de Legislação Ambiental**, São Paulo, 2. ed. rev. e atual. Editora Revista dos Tribunais, 2004.

BRASIL. Lei Federal 4.771 de 15 de setembro de 1965. Instituiu o Novo Código Florestal. **Lex: Coletânea de Legislação Ambiental**, São Paulo, 2. ed. rev. e atual. Editora Revista dos Tribunais, 2004.

BRASIL. Decreto-Lei 4.657 de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução ao Código Civil. **Lex: Código Civil**, São Paulo, 5. ed. rev., ampl. e atual. Editora Revista dos Tribunais, 2003.

BRASIL. Decreto-Lei 24.643 de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. **Lex: Coletânea de Legislação Ambiental**, São Paulo, 2. ed. rev. e atual. Editora Revista dos Tribunais, 2004.

BRASIL. Lei Federal 7.661 de 16 de maio de 1988. Instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. **Lex: Coletânea de Legislação Ambiental**, São Paulo, 2. ed. rev. e atual. Editora Revista dos Tribunais, 2004.

CAVALAZZI, Rosângela Lunardelli; ARAÚJO, Eloísa Carvalho de. Revendo os papéis da nova ordem jurídica e urbanística na cidade do Rio de Janeiro. In: BENFATTI, Dênio; SCHICCHI, Maria Cristina (org.). **Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro**. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004, p. 233-238.

CECCA. **Uma cidade numa Ilha: Relatório sobre os problemas sócio-ambientais da Ilha de Santa Catarina.** Florianópolis: Insular; Cecca, 1997.

CHAVES, Leonardo Rossano Martins. **Crítica ao capitalismo e práxis jurídica: uma contribuição marxista para o estudo do direito.** Florianópolis. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina.

COMAS, Carlos Eduardo. **Cidade Funcional, Cidade Figurativa: dois paradigmas em confronto.** 21 p. Trabalho não publicado, s.d., s.l..

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano.** São Paulo: Ática, 1989.

_____. **Região e Organização Espacial.** São Paulo: Ed. Ática, 1990.

COSTA, Otacílio. Funcionário do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Entrevista realizada em 13 de setembro de 2007.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. O Papel do Município na Defesa do Meio Ambiente. *In: Anais do I Congresso Ecológico e Jornada Jurídica da Justiça Federal de Chapecó.* Chapecó: 2001, disponível em: http://clientes.viamidia.com/inedam.org.br/artigo_papel_defesa.pdf

DE FREITAS, Vladimir Passos. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais.** 2a ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

DIÁRIO CATARINENSE. Florianópolis/SC: Geral. 06 /maio /2007.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico.** Barueri, SP: Manoele, 2004.

DO AMARAL E SILVA, Gilcécia P. **Science Parks and Urban Design: a Cross-cultural Investigation.** Oxford. 2001. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) School of Architecture, Faculty of the Environment, Oxford Brookes University.

_____; RIZZO, Paulo Borges. **O Futuro Sustentável da Cidade.** Palestra, Florianópolis:CREA/SC, 2005.

DOS SANTOS, Cláudia Regina. **A interface das políticas públicas com o processo de ocupação humana na área de preservação permanente: vegetação fixadora de dunas na**

Ilha de Santa Catarina, SC. Florianópolis. 2001. Tese (Doutorado em Sociedade e Meio Ambiente) Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Catarina.

DOURADO, Sheilla Borges. A ilegalidade urbana e o meio ambiente – problemas e perspectivas. In: ALFONSI, Betânia; FERNANDES, Edésio (coord. e co-autores). **A Lei e a Ilegalidade na produção do Espaço Urbano.** Belo Horizonte; Del Rey, 2003. p. 469-485.

ECHEVENGUÁ, Ana Cândida, 2005, **A imperícia e a negligência dos conselheiros do CONAMA.** Disponível em <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=17759>. Acesso em 17 de outubro de 2007.

FALCÃO, Ubirajara Dias. **O Domínio das áreas na Ilha de Santa Catarina.** Florianópolis, Ed. do Autor, 1998.

FAUTH, Gabriela. A intervenção legal do zoneamento funcionalista na forma da cidade: numa visão sob a perspectiva dos “Novos” Direitos. **Espaço Jurídico**, v. 7, p. 55-63, Joaçaba, 2006.

FAUTH, Gabriela; CASTRO, Letícia La Porta. A Ocupação Urbana nas Áreas de Preservação Permanente da Planície do Campeche, Florianópolis/SC. In: **Anais do III Congresso Internacional Transdisciplinar Ambiente e Direito - III CITAD.** Porto Alegre-RS: PUCRS, 2007. v. 1. p. 1-20.

FERREIRA, Sergio Luiz. **O banho de mar na Ilha de Santa Catarina, 1900-1970.** Florianópolis. 1994. Dissertação (Mestrado em História) Universidade Federal de Santa Catarina.

FILHO, José Antônio. Engenheiro da Câmara de Vereadores de Florianópolis. Entrevista realizada em 10 de fevereiro de 2008.

FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal. **Política Habitacional de Florianópolis.** Florianópolis: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2002.

FLORIANÓPOLIS. INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS. **Florianópolis: problemas e ações.** Florianópolis: IPUF, 1996.

FLORIANÓPOLIS. Lei Municipal 2.193 de 03 de janeiro de 1985. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo nos balneários da Ilha de Santa Catarina, declarando a área especial de interesse turístico e dá outras providências. Disponível em: http://www.cmf.sc.gov.br/plano_diretor_balnearios.rtf. Acesso em: 14 de agosto de 2006.

FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona Costeira e Meio Ambiente – Aspectos Jurídicos**. Curitiba: Juruá, 2005.

GARCÍA NUNES, Tiago de. **De la ciudad legal a la ciudad real**. Ciudades (Puebla), v. 76, p. 15-19, 2007.

GÓMEZ, J. Miguel Lobato. **Código Civil e Estatuto da Cidade**. Jus Navigandi, Terezina, a. 8, n. 247, 11 de março de 2004. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4933>. Acesso em 06 junho de 2006.

HALL, Peter. **Cidades do Amanhã**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1995.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (Brasil): **Censos Demográficos – 2000**. Disponível em: www.ibge.gov.br. Gráfico disponível em http://www.cbvweb.com.br/fera2007/index.php?arquivo=analise_covest1. Acesso em: 25 de março de 2007.

I JORNADA A UFSC E O PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS, Florianópolis: UFSC, 2007.

LINS, Regina. A (i)legalidade (in)aceitável? O caso do empreendimento residencial Vista Atlântica, Maceió, Alagoas. In: ALFONSI, Betânia; FERNANDES, Edésio (coord. e co-autores). **A Lei e a Ilegalidade na produção do Espaço Urbano**. Belo Horizonte; Del Rey, 2003. p. 295-310.

LUTZENBERGER, José. **Do Jardim ao Poder**. 11. ed. Porto Alegre: L&PL, 1992.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MOCHNY, Daniela. **Traduzir matéria de Direito é traduzir cultura**, 2001. Disponível em: <http://www.albglobal.com/article783.html>. Acesso em 20 de maio de 2008.

MORATO LEITE, José Rubens; WOLKMER, Antônio Carlos. **Os “novos” direitos no Brasil – natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MORETTI, Julia Azevedo; D’ALESSANDRO, Maria Lucia Salum. Destinação dos Bens da União em Cumprimento da Função Social da Propriedade. In: **Anais do APP URBANA – Seminário Nacional de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo**, 2007, São Paulo – SP: v. 1. p. 257 - 258.

MOVIMENTO CAMPECHE QUALIDADE DE VIDA. Dossiê Campeche. Florianópolis, fotocopiado, 1997.

MOVIMENTO CAMPECHE QUALIDADE DE VIDA, disponível em: www.campeche.org.br. Acesso em 20 de setembro de 2007.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

NARDINI, Maurício J. **Desapropriação Agrária** (Parte I). Informativo Consulex. Ed. Consulex: Ano X, n. 49, Brasília-DF, 1996.

OLIVEIRA JR., José A.; MORATO LEITE, José R. (org.) **A tutela dos interesses difusos em direito administrativo: para uma legitimação processual**. Cidadania Coletiva. Florianópolis: Paralelo 27, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/porta/pmf/cidade/perfildeflorianopolis/#ilha>). Acesso em: 25 de maio de 2008.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. **Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia: caso de Florianópolis, 1950 a 1990**. Florianópolis, 1993. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina.

ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas. In: RIBEIRO, Luis César Q. e SANTOS Jr., Orlando A. dos (org.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 351-360.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a Lei. Legislação, Política Urbana e Território na cidade de São Paulo**. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2003.

RUFINO, **GILBERTO D'ÁVILA**. Advogado e professor. Entrevista realizada em 26 de agosto de 2007.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos - Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis Ltda, 2005.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SAULE JR., Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Porto Alegre: Fabris, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOSTISSO, Ivo. In: **I Jornada a UFSC e o Plano Diretor de Florianópolis**, 2007, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.

SOUZA, Ângela Gordilho. Legalidade e exclusão urbanística nas grandes cidades brasileiras: um estudo de caso, Salvador-BA. In: ALFONSI, Betânia; FERNANDES, Edésio (coord. e co-autores). **A Lei e a Ilegalidade na produção do Espaço Urbano**. Belo Horizonte; Del Rey, 2003. p. 409-425.

SUGAI, Maria Inês. **As intervenções viárias e as transformações do espaço urbano. A via de contorno norte-ilha**. (Dissertação de Mestrado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – USP, 1994. 350 p.

TOPALOV, Cristian. Os saberes sobre a cidade: tempos de crise? Tradução de Maria Cristina da Silva Leme. In: Espaço & Debates. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. Ed. NERU: Ano XI, n. 34, São Paulo, 1991.

_____. Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: RIBEIRO, Luiz C. Queiroz; Roberto, PECHMAN (org.). **Cidade, povo e nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 23-51.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel Editora FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. 2ª edição – revista e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

BIBLIOGRAFIA

CASTRO, Leticia La Porta; FAUTH, Gabriela. A Ocupação Urbana nas Áreas de Preservação Permanente da Planície do Campeche, Florianópolis/SC. In: **Anais do APP URBANA – Seminário Nacional de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo**, 2007, São Paulo – SP: v. 1. p. 219 - 221.

FAUTH, Gabriela. Legislación y Ocupación del Espacio Urbano. In: **Ciudades** (Puebla), v. 76, p. 15-19, 2007.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

MESQUITA, Olindina Vianna; SILVA, Solange Tietzmann (org.). **Geografia e a Questão Ambiental**. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Introdução ao direito ecológico e urbanístico: instrumentos jurídicos para um futuro melhor**. 2. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

OLIVEIRA, José Alcebíades. **Intervenção na propriedade e proteção ambiental. Área de Preservação Permanente no meio urbano**. Florianópolis. 2002. Monografia (Graduação em Direito) Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **O Uso do Solo e o Município**. Textos de Administração Municipal. Volume 2. 3. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1990.

SANTOS, Milton. **Economia espacial: críticas e alternativas**. 2.ed. São Paulo: Edusp, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2. ed. rev. 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento**. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SUGAI, Maria Inês. *In: Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR*. Brasília: ANPUR, 1995.

LISTA DE FIGURAS

	PÁG.
Figura 1 – Início da transformação dos campos comunais em áreas privadas.....	35
Figura 2 - Projeto para o centro de Florianópolis, arquitetos Demétrio Ribeiro, Edvaldo Paiva e Edgar Graeff, 1952.....	43
Figura 3 – Anexo do Plano Diretor dos Balneários (Lei Municipal n. 2.193/85): modelo de zoneamento proposto pelo IPUF de difícil entendimento para a comunidade que não tem conhecimento técnico.....	46
Figura 4 – Manchas coloridas e siglas caracterizam o modelo de zoneamento do Plano Diretor do Distrito Sede (Lei Complementar 001/97) igualmente elaborado pelo IPUF.....	50
Figura 5 – Manchas coloridas e siglas caracterizam o modelo de zoneamento do Plano Diretor do Distrito Sede (Lei Complementar 001/97) igualmente elaborado pelo IPUF.....	51
Figura 6 – Fragmentos apresentados pelo IPUF à comunidade para discussão da proposta do Plano de Desenvolvimento do Campeche.....	54
Figura 7 – Mapa integrando os diversos fragmentos da proposta do IPUF “Plano de Desenvolvimento do Campeche.....	55
Figura 8 - Figura 8 - Proposta da comunidade de Plano Diretor substitutivo para o Plano Diretor do Campeche proposto pelo IPUF.....	56
Figura 9 –Trecho investigado na pesquisa: Campeche Sul.....	61
Figura 10 – O trecho - Campeche Sul - no Distrito do Campeche	62
Figura 11 – Localização do Distrito do Campeche na Planície do Campeche, Ilha de Santa Catarina	62

Figura 12 - Plano Diretor dos Balneários de 1985, onde se verifica grande parte da área de estudo zoneada como AER	64
Figura 13 – Plano Diretor dos Balneários (1985): zoneamento vigente em 2008, incorporando alterações, principalmente de AER para ARE-5	65
Figura 14 – Parcelamento e ocupação do solo no Campeche Sul em 1977, indicativo de atividade rural. Já em 1994 no mesmo trecho, vê-se clara mudança no parcelamento e na ocupação do solo que altera de rural para urbano.....	67
Figura 15 - Vazios urbanos no trecho Campeche Sul em área até 2003 considerada Áreas de Exploração Rural – Rua do Gramal.....	68
Figura 16 – Detalhe da placa: “VENDE-SE LOTES”, demonstrando como se dá o parcelamento do solo na transformação do rural para o urbano no trecho	68
Figura 17 – Parcelamento e ocupação do solo nas AER – comparação entre os anos de 1994 e 2002.....	69
Figura 18 – Ocupação a menos de 50m da Lagoa da Chica. Segundo zoneamento do Plano Diretor dos Balneários estas áreas do entorno da lagoa são APP e AVL.....	74
Figura 19 – Apesar de APP e AVL, a ocupação residencial é intensiva, auxiliando no assoreamento da Lagoa da Chica. Fica difícil identificar onde inicia e termina a lagoa propriamente dita.....	74
Figura 20 – Ocupação em APP - nas dunas e na restinga - por propriedades privadas	75
Figura 21 – Detalhe da ocupação. Literalmente em cima das APP de dunas e restinga, existe a possibilidade da área equivaler a Terra de Marinha	75
Figura 22 – Privatização e ocupação de área ambiental protegida (restinga) na orla marítima do Morro das Pedras, impossibilitando o acesso à praia.....	76

Figura 23 – Ocupação da área de estudo (Campeche Sul) ao longo dos anos: uma análise da estrutura morfológica e tipológica a partir da implantação dos Planos Diretores	79
Figura 24 – Foto aérea do trecho investigado no Campeche Sul com sobreposição do zoneamento do Plano Diretor dos Balneários vigente em 2008 para esta área	82
Figura 25 – Trecho do mapa de áreas de conflito (IPUF) correspondente ao Campeche Sul. O órgão municipal basicamente só admite um conflito maior, representado por um círculo, em todo o trecho.....	84
Figura 26 – Modelo de ocupação de condomínio no Morro das Pedras: característica marcante no estilo de vida das classes média e média alta atualmente. Como consequência desta ocupação tem-se a privatização do acesso à praia e a insegurança do pedestre, pois as ruas caracterizam-se pela utilização somente por veículos automotores.....	87
Figura 27 – Hotel Morro das Pedras construído ⁴¹ na orla da praia do Morro das Pedras, estimulando à ocupação em APP.....	87
Figura 28 – Areias do Campeche (Campeche Sul): uma das poucas ocupações de baixa renda em todo Campeche	88
Figura 29 – Localidade de Areias no Campeche Sul: ocupação das dunas e da restinga incentivada Pelo Poder Público que concedeu energia elétrica para uma área de ocupação bastante irregular	90
Figura 30 – Em Areias no Campeche Sul: possibilidade de ser considerada uma rua e se é passível de regularização.....	90

⁴¹ Não me foi informada a data exata de construção do Hotel, mas segundo alguns funcionários, que inclusive não tinham permissão para me passar tal informação, acredita-se que tenha sido em 1988. Ou seja, pós Plano Diretor dos Balneários de 1985 que define a área como APP.

LISTA DE TABELAS

	PÁG.
Tabela 1 - Mudança do perfil da população brasileira: de rural para urbana.....	05
Tabela 2 - Tabela 2 – Aumento da população residente no aglomerado urbano de Florianópolis da década de 1970	31
Tabela 3 - Tabela 3 - População em 2002: total estimada do município de Florianópolis e dos Distritos Sede e do Campeche	31

ANEXOS: COMPILAÇÃO DE LEIS COMPLEMENTARES QUE ALTERAM O PLANO DIRETOR DOS BALNEÁRIOS (LEI Nº 2.193/85)

LEI Nº 3870/92

ALTERA ZONEAMENTO APROVADO PELA LEI MUNICIPAL Nº [2193/85](#).

Faço saber a todos os habitantes do Município de Florianópolis, que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte Lei.

Art. 1º - Esta Lei aplica-se a área delimitada no mapa anexo, escala 1 :10.000, situada nas UEPs Morro das Pedras e Campeche Sul .

Art. 2º - O zoneamento definido para a área passa a ser aquele constante do mapa anexo.

Art. 3º - O Sistema Viário básico desta obedece as seguintes faixas de domínio e secções transversais:

PI-2 (4) = 50,00m (cinquenta metros), secção PKI;
PI-106 a PI-110 = 40,00m (quarenta metros), secção PK2;
CI-157 a CI-162 = 30,00m (trinta metros), secção CKI ;
AST-5A = 15,00m (quinze metros).

Art. 4º - As áreas designadas como ACI-IB, ACI-8 e AST-5 destinam se respectivamente, a Centro Cultural, Terminal Turístico e Estação de Transporte de Massa.

Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º - Revogam-se as disposições em contrario.

DOE – 18.12.92

Paço Municipal, em Florianópolis, os 04 de dezembro de 1992.

**ANTÔNIO HENRIQUE BULCÃO VIANNA
PREFEITO MUNICIPAL.**

LEI COMPLEMENTAR Nº 040/99 (*)**

ALTERA OS LIMITES DAS ZONAS URBANAS DOS DISTRITOS DE FLORIANÓPOLIS.

Faço saber a todos os habitantes do município de Florianópolis que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Os limites das zonas urbanas dos Distritos do Município, passam a vigorar na forma descrita no anexo I desta Lei.

Parágrafo Único - Os limites das zonas urbanas do Distrito Sede continuam aqueles definidos na [Lei Complementar 001/97](#).

Art. 2º Os limites das zonas urbanas definidas nesta Lei Complementar destinam-se a fins estatísticos vinculados ao Censo Demográfico do ano 2000, não gerando direito à ocupação ou parcelamento urbano nas áreas onde inexistia Lei de Zoneamento.

§ 1º - No prazo máximo de 360 dias o Executivo Municipal submeterá à apreciação da Câmara de Vereadores os Projetos das Leis de Zoneamento que se fizerem necessárias.

§ 2º - Os parcelamentos clandestinos existentes até esta data nas áreas urbanizáveis das zonas urbanas citadas neste artigo poderão ser regularizados nos termos das Leis Complementares 001/97 e [010/97](#).

~~Art. 3º - Os limites das zonas urbanas do Município somente poderão ser ampliados quando da elaboração do Censo Demográfico de 2010. (NR*) (NR**)~~

Art. 4º Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

DOE – 07/06/99

Prefeitura Municipal, em Florianópolis, aos 02 de junho de 1999.

**ANGELA REGINA HEINZEN AMIN HELOU
PREFEITA MUNICIPAL**

LEI COMPLEMENTAR Nº 010/1997

ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI 2193/85 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Faço saber a todos os habitantes do município de Florianópolis que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Os limites de ocupação para as Áreas Residenciais Predominantes Zero (ARP-0), constantes do anexo IV da Lei 2193/85 passam a vigorar da seguinte forma:

Lote Mínimo – 250,00 m²/ 128,00 m² (**)

Testada Mínima – 8,00 m

Nº Máximo de Pavimentos – 2

Índice de Aproveitamento Máximo – 1,0

Taxa Máxima de Ocupação – 5,0%

Densidade Bruta Máxima (Hab/Ha) – 265

(**) - Os lotes de 128,00 m² só poderão ser utilizados pelo poder público, e para a resolução de problemas sociais.

Art. 2º Aplicam-se nas ARP-0 previstas na Lei 2193/85, as normas da [Lei Complementar nº 001/97](#) referentes às ARP-0, a parcelamento do solo e urbanização específica.

Art. 3º Nos projetos de parcelamento do solo em ARP-0 o Órgão Municipal de Planejamento poderá adequar a localização e dimensionamento do zoneamento e sistema viário, para melhor adaptação às características do terreno e as finalidades do empreendimento.

Parágrafo Único – As vias locais internas das ARP-0 obedecerão as seguintes faixas de domínio mínimas:

Ciclovía – 3,00 m

Via de Pedestres – 3,00 m

Ciclovía + Passeio – 5,00 m

Via Preferencial de Pedestres – 6,00 m

Via de Mão Única – 12,00 m

Via de Mão Dupla – 14,00 m

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

DOE – 05.01.98

Prefeitura Municipal, em Florianópolis, em 17 de dezembro de 1997.

ANGELA REGINA HEINZEN AMIN HELOU
PREFEITA MUNICIPAL

LEI COMPLEMENTAR CMF Nº 072/2004

REVOGA E ALTERA DISPOSITIVOS DA [LEI COMPLEMENTAR Nº 040/99](#).

O Presidente da Câmara Municipal de Florianópolis, no uso das atribuições que lhe confere o art. 58, §§ 5º e 7º da Lei Orgânica do Município de Florianópolis, promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Fica revogado o art. 3º da Lei Complementar nº 040/99, de 02/07/1999.

Art. 2º Os limites da zona urbana do Distrito de São João do Rio Vermelho, descritos no Anexo I a que se refere o art. 1º da Lei Complementar nº 040/99, passam a vigorar da seguinte forma:

“6 - Distrito de São João do Rio Vermelho:

ZONA URBANA:

Inicia na foz do rio Capivaras, na Lagoa da Conceição; por este rio sobe até a ponte na rua do Muquem; daí segue pelos seguintes logradouros: rua do Muquem, servidão Maria Aparecida da Silva Cabral (denominação não oficial), servidão Sem Denominação, servidão Dona Tomázia (denominação não oficial), rodovia João Gualberto Soares no sentido sudoeste até o caminho do Travessão; segue este último até seu final ao sul, incluída a área compreendida entre este caminho e os limites da Área de Preservação Permanente (APP) e do Parque Florestal delimitados no mapa 2 da Lei nº [2193/85](#); deste ponto continua pela cerca da Associação Catarinense de Medicina, e daí por linha seca até o Rio Vermelho; desce por este aproximadamente 2100 (dois mil e cem) metros; deste ponto vai em linha seca e reta no sentido oeste até a Lagoa da Conceição, por cuja margem segue em direção a foz do rio Capivaras, até o ponto inicial.”

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

DOE – 31/03/2004

Câmara Municipal de Florianópolis, em 29 de março de 2004.

VEREADOR MARCÍLIO GUILHERME ÁVILA
PRESIDENTE

**** [Lei Complementar nº 169/2005](#) de 25/5/2005 – DOE de 31/5/2005, revoga art. 3º, bem como altera limites de zona urbana definidos no anexo I.**

LEI COMPLEMENTAR Nº 169/2005

REVOGA O ART. 3º E ALTERA LIMITES DE ZONA URBANA APROVADOS PELA [LEI COMPLEMENTAR Nº 040/99](#).

O Presidente da Câmara Municipal de Florianópolis, no uso das atribuições que lhe confere o art. 58, §§ 5º e 7º da Lei Orgânica do Município de Florianópolis, promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Fica revogado o art. 3º da Lei Complementar nº 040, de 02 de julho de 1999.

Art. 2º Os limites da Zona Urbana Isolada (Vargem Pequena) do distrito de Ratonés, descritos no Anexo I da Lei Complementar nº 040/99, passam a vigorar da seguinte forma:

“Zona Urbana Isolada (Vargem Pequena)

Inicia na SC-401, num ponto situado 300m (trezentos metros) ao norte do cruzamento com a estrada Manoel Leôncio de Brito; deste ponto segue por uma linha paralela a 300m (trezentos metros) da citada estrada na direção sudeste, por cerca de 1800m (hum mil e oitocentos metros), até onde existe um rio sem nome; daí retorna por uma linha paralela a 300m (trezentos metros) da estrada Manoel Leôncio de Souza Brito até encontrar a SC-401; segue por esta na direção norte até o ponto inicial.”(NR)

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

DOE – 31/05/2005

Câmara Municipal de Florianópolis, em 25 de maio de 2005.

**VEREADOR JOÃO BATISTA NUNES
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO**

*** [Lei Complementar nº 227/2006](#) de 8/3/2006 – DOE de 20/3/2006 (Altera limites de Zona Urbana).

LEI COMPLEMENTAR Nº 227/2006

ALTERA LIMITES DE ZONA URBANA APROVADO PELA [LEI COMPLEMENTAR Nº 040](#) DE 1999 E ZONEAMENTOS APROVADOS PELA LEI Nº [2193](#) DE 1985.

Faço saber a todos os habitantes do Município de Florianópolis que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte lei complementar:

Art. 1º Os limites da Zona Urbana do distrito de Ingleses do Rio Vermelho, aprovados pela Lei Complementar nº 040, de 07.07.1999, junto ao cruzamento da rodovia SC-403, passam a vigorar conforme mapa Anexo I, escala 1:10.000, parte integrante desta Lei Complementar.

Art. 2º Ficam alteradas para Área de Preservação Permanente (APP), Área Turística Residencial – 1 (ATR-1) e Área Residencial Exclusiva – 5 (ARE-5) partes da Área de Preservação com Uso Limitado (APL) e da Área Residencial Exclusiva – 3 (ARE-3) localizadas na UEP-76, Ingleses Sul, conforme delimitação constante no mapa Anexo II, escala 1:10.000, parte integrante desta Lei.

Art. 3º As faixas marginais de cursos d'água não demarcadas no mapa a que se refere o art. 1º desta Lei obedecerão aos limites previstos no art. 2º da Lei Federal nº 4771 de 1965 que Institui o Novo Código Florestal.

Art. 4º A taxa máxima de impermeabilização dos imóveis na área objeto desta Lei Complementar não poderá ultrapassar 70% (setenta por cento).

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

DOE – 20/03/2006

Florianópolis, aos 08 de março de 2006.

DÁRIO ELIAS BERGER
PREFEITO MUNICIPAL

LEI COMPLEMENTAR Nº 116/2003

INCLUI INCISO NO ART. 11 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 060/2000 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Faço saber a todos os habitantes do município de Florianópolis, que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Fica incluído inciso IV ao art. 11 da Lei Complementar nº 060/2000.

“IV - Declaração de posse do imóvel, com as características do mesmo, assinada pelo requerente com firma devidamente reconhecida.” (*)

Art. 2º Para aprovação de projeto e ou construção de residências unifamiliar, o imóvel deve atender o seguinte:

- a) consulta de viabilidade favorável;
- b) cópia do IPTU em nome do requerente;
- c) projeto arquitetônico para edificação residencial unifamiliar com mais de 70,00m², excluídos telheiros, canis, galinheiros e similares;
- d) o imóvel estar servido por via pública com denominação oficial.

Art. 3º O Município promoverá o Controle Urbanístico da Posse que consistirá na aprovação de loteamento, condomínio e desmembramentos de acordo com as normas urbanísticas estabelecidas no Plano Diretor com apresentação de respectivo título.

Parágrafo único - A expedição do alvará para execução previsto no artigo 3º fica condicionada à apresentação de parecer ambiental favorável emitido pelo órgão ambiental municipal.

~~Art. 4º Fica vedado a abertura de inscrições imobiliárias de parcelamento que não estejam aprovados pela Prefeitura Municipal. (NR1)~~

Art. 5º Enquanto não forem elaborados planos específicos de rezoneamento, as Áreas de Exploração Rural (AER) remanescentes no interior das Zonas Urbanas dos Distritos de Florianópolis serão zoneadas como Áreas Residenciais Exclusivas - 5 (ARE-5).

§ 1º - Os limites das zonas urbanas a que se refere este artigo são os constantes no anexo I da Lei Complementar nº 040/99;

§ 2º Excetuam-se do disposto no *caput* deste artigo as Áreas de Exploração Rural (AER) situadas ao longo de vias arteriais, numa profundidade de 100,00m (cem metros), que passam a ser classificadas com Áreas Mistas de Serviço (AMS), proibidos os condomínios residenciais multifamiliares (NR2);

§ 3º - Os parcelamentos do solo nessas zonas seguirão as normas da Lei Complementar nº 001/97.

Art. 6º O Órgão Municipal competente para efetuar a aprovação de Projeto e o Licenciamento da obra deverá obedecer o prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a contar da data do Requerimento protocolado, para expedição da documentação necessária.

Art. 7º Fica o Executivo Municipal autorizado a firmar convênio com escolas de formação técnica, visando a contratação de pessoal (bolsista) para auxílio, junto ao Órgão Municipal competente, na análise, fiscalização e agilização dos processos de aprovação de Projeto e licenciamento de obra.

Art. 8º Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação, ficando a Chefe do Poder Executivo autorizada a baixar os atos necessários para o cumprimento da presente Lei Complementar.

DOE – 22/05/2003

Florianópolis, aos 19 de maio de 2003.

ANGELA REGINA HEINZEN AMIN HELOU
PREFEITA MUNICIPAL

* Errata publicada no DOE de 10/06/2003: onde se Lê “IV – Declaração de propriedade do imóvel, ...”, leia-se “IV - Declaração de posse do imóvel,...”

** Lei Complementar nº 172/2005 de 13/6/2005 – DOE de 20/6/2005 (Altera Zoneamento)

LEI COMPLEMENTAR Nº 172/2005

ALTERA ZONEAMENTOS APROVADOS PELA LEI Nº 2193/85 E LEI COMPLEMENTAR Nº 116/2003.

Faço saber a todos os habitantes do município de Florianópolis, que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Ficam alteradas para Área Residencial Predominante - 3 (ARP-3) parte da Área Residencial Exclusiva - 5 (ARE-5) e para Área Residencial Exclusiva - 5 (ARE-5) a Área de Exploração Rural (AER), conforme delimitação constante no mapa anexo, escala 1:2000, parte integrante desta Lei, UEP-91, Cachoeira do Bom Jesus Leste.

Parágrafo único. Ficam proibidos a construção de áticos e pilotis na ARP-3, referida no *caput* deste artigo.

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

DOE – 20/06/2005

Florianópolis, aos 13 de junho de 2005.

DÁRIO ELIAS BERGER
PREFEITO MUNICIPAL

**** Lei Complementar nº 280/2007 de 26/4/2007 – DOE de 9/5/2007 (Altera Zoneamento)**

LEI COMPLEMENTAR Nº 280/2007, de 09 de maio de 2007.

Procedência: Executivo

Natureza: Projeto de Lei Complementar nº 797/2006

DOE nº 181118 de 09.5.2007

Fonte: CMF/Gerência de Documentação e Reprografia

ESTABELECE O PLANO DE URBANIZAÇÃO ESPECÍFICA DE PARTE DA UEP-56, ALTERA ZONEAMENTO APROVADO PELA [LEI N. 2.193](#) DE 1985 E PELA [LEI COMPLEMENTAR N. 116](#) DE 2003, COMPLEMENTA SISTEMA VIÁRIO APROVADO PELA LEI N. 2.193 DE 1985, CRIA NORMAS URBANÍSTICAS ESPECÍFICAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Faço saber a todos os habitantes do Município de Florianópolis que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Fica estabelecido o Plano de Urbanização Específica (PUE) para a área localizada em Canasvieiras, na UEP-56, Vargem de Fora, identificada como Área de Urbanização Específica (AUE), conforme mapa de localização, Anexo I.

Art. 2º Fica alterada para Área Residencial Predominante-0 (ARP-0), caracterizada como Área Especial de Interesse Social (AEIS) e Área Residencial Predominante-3 (ARP-3), parte da Área Residencial Exclusiva-5 (ARE-5), localizada na UEP-56, Vargem de Fora, em Canasvieiras, conforme delimitação no mapa de zoneamento, escala 1:5000, parte integrante desta Lei Complementar, conforme Anexo II.

Art. 3º Os limites de ocupação a serem adotados na área objeto desta Lei Complementar obedecerão ao disposto na Tabela 1.

Art. 4º O zoneamento de usos a ser adotado na área objeto desta Lei Complementar obedecerá ao disposto na planta constante no Plano de Urbanização Específica (PUE), Anexo III.

§ 1º Será permitido desmembramento do terreno para possibilitar a constituição de conjuntos residenciais de interesse social, ficando reservadas as Áreas Públicas para o Sistema Viário Estruturador (ASV), Área Verde de Lazer (AVL) e Área Comunitária Institucional (ACI).

§ 2º A soma do percentual das áreas de AVL e ACI será de no mínimo onze por cento do total da área do terreno original, sem prejuízo das AVLS, exigidas para a constituição dos condomínios multifamiliares, como contrapartida do projeto de interesse social.

Art. 5º Ficam criadas as vias de uso local e estruturadora, com as características técnicas operacionais estabelecidas na Tabela 2, conforme mapa do sistema viário, Anexo IV, e assim denominadas:

- a) via local: Insular-200 (VLI-200), parte correspondente ao traçado da servidão Caminho das Flores (Lei CMF n. 802 de 2002);
- b) via projetada “A”;
- c) via projetada “B”;
- d) via projetada “C”; e

e) via projetada “D”.

Art. 6º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Florianópolis, 26 de abril de 2007.

DÁRIO ELIAS BERGER
Prefeito Municipal

Obs.: Os anexos desta Lei Complementar encontram-se disponíveis junto a mesma na Divisão Legislativa da Secretaria Municipal de Governo.

**** [Lei Complementar nº 290/2007](#) de 24/7/2007 – DOE de 30/7/2007 (Altera Zoneamento)**

LEI COMPLEMENTAR Nº 290/2007, de 30 de julho de 2007.

Procedência: Vereador Dalmo Deusdedit Meneses
Natureza: Projeto de Lei Complementar nº 485/2003
DOE nº 18174 de 30.7.2007
Fonte: CMF/Gerência de Documentação e Reprografia

ALTERA ZONEAMENTOS APROVADOS PELA LEI N. [2193](#) DE 1985 E PELA [LEI COMPLEMENTAR N. 116](#) DE 2003 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

O Prefeito Municipal de Florianópolis, faz saber a todos os habitantes do Município que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e ele sanciona a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Ficam alteradas para Área Comunitária Institucional (ACI) e Área Verde de Lazer (AVL) partes da Área Mista Rural (AMR) e da Área Residencial Exclusiva-5 (ARE-5) localizadas na UEP-72, Rio Vermelho Sul, conforme delimitação constante no mapa anexo, escala 1:5.000, parte integrante desta Lei Complementar.

Art. 2º Fica aprovado o sistema viário na área objeto desta Lei Complementar conforme definido no mapa a que se refere o artigo anterior.

Parágrafo único. As vias PI-71, CI-71, SCI-71 e VL terão faixas de domínio de vinte metros, dezoito metros, quatorze metros e quatorze metros, respectivamente, com as características técnicas operacionais de vias similares aprovadas pela Lei n. 2.193 de 1985.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Florianópolis, aos 24 de julho de 2007.

DÁRIO ELIAS BERGER
Prefeito Municipal

1 - Lei Complementar nº 174/2005 de 23/6/2005 – DOE de 30/6/2005, revoga o art. 4º.

LEI COMPLEMENTAR Nº 174/2005

REVOGA ART. 4º DA [LEI COMPLEMENTAR Nº 116/2003](#).

Faço saber a todos os habitantes do município de Florianópolis, que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Fica revogado, em todos os seus termos, o art. 4º da Lei Complementar nº 116, de 19 de maio de 2003.

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

DOE – 30/06/2005

Florianópolis, aos 23 de junho de 2005.

DÁRIO ELIAS BERGER
PREFEITO MUNICIPAL

2 – Nova Redação do §2º do art. 5º, alterado pela [Lei Complementar nº 204/2005](#) de 16/12/2005 – DOE de 20/12/2005.

LEI COMPLEMENTAR 204/2005

ALTERA § 2º DO ART. 5º DA [LEI COMPLEMENTAR Nº 116](#) DE 2003.

Faço saber a todos os habitantes do Município de Florianópolis, que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte lei complementar:

Art. 1º O § 2º do art. 5º da Lei Complementar nº 116 de 2003 passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 2º Excetuam-se do disposto no *caput* deste artigo as Áreas de Exploração Rural (AER) situadas ao longo de vias arteriais, numa profundidade de 100,00m (cem metros), que passam a ser classificadas com Áreas Mistas de Serviço (AMS), proibidos os condomínios residenciais multifamiliares (NR).”

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

DOE – 20/12/2005

Florianópolis, aos 16 de dezembro de 2005.

DÁRIO ELIAS BERGER
PREFEITO MUNICIPAL

LEI COMPLEMENTAR CMF Nº 022/2000

ALTERA ZONEAMENTO E SISTEMA VIÁRIO APROVADOS PELA LEI Nº 2193/85 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Presidente da Câmara Municipal de Florianópolis, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 58, §§ 3º e 7º da Lei Orgânica do Município de Florianópolis, promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei Complementar aplica-se à área delimitada no mapa anexo I, escala 1:10.000, com definição das Unidades Espaciais de Planejamento (UEPs) 100 e 101 situadas na localidade do Alto Ribeirão, as quais passam a ser consideradas Áreas de Expansão Urbana e Área de Urbanização Específica nos termos da Lei 2193/85 e da [Lei Complementar 001/97](#).

Art. 2º O zoneamento e o sistema viário básico definidos para a área a que se refere o artigo anterior, passam a ser aqueles constantes no mapa anexo I, parte integrante desta Lei Complementar.

§ 1º - Para as zonas contidas na área demarcada no mapa anexo I aplicam-se os limites de ocupação constantes da tabela do anexo II desta Lei.

§ 2º - As características técnicas das vias identificadas no mapa anexo I obedecerão as dimensões contidas na tabela do sistema viário, anexo III desta Lei Complementar.

Art. 3º Aplicam-se às ARP-0 definidas no território objeto desta Lei Complementar, no que couber, as normas das Leis Complementares 001/97 e [010/97](#).

Parágrafo Único - O parcelamento das ARP-0 pela iniciativa privada ficará condicionado a doação de 10% (dez por cento) dos lotes para os programas sociais da PMF.

Art. 4º Nas zonas destinadas a ASE, AVL, ACI, ARP-0 e AST são proibidos os parcelamentos do solo inclusive sob a forma condominial, sendo admitidos, porém, a utilização temporária por usos rurais, hortos, floriculturas, quadras esportivas, estacionamentos, garagens e depósitos em geral, cessando esta utilização quando a área for desapropriada ou destinada ao uso previsto.

Art. 5º A classificação dos imóveis das APC-1 poderá ser estendida à outras zonas no território objeto desta Lei Complementar.

§ 1º - As APC-1 e APC-2 serão objeto de plano de massa no prazo máximo de um ano a partir da data de publicação das leis de zoneamento das respectivas UEPs.

§ 2º - A delimitação exata das APC-3 ficará a cargo do órgão federal competente, dependendo de anuência prévia do mesmo a aprovação de projetos e o licenciamento de obras ou escavações no local.

Art. 6º Não se aplicam às Áreas de Urbanização Específica definidas por esta Lei Complementar as proibições e incentivos previstos nos artigos 137 e 139 da Lei 2193/85.

Art. 7º Enquanto não forem elaborados Planos de Urbanização Específica para as UEPs objeto desta Lei Complementar, os processos de parcelamento do solo obedecerão as diretrizes fornecidas pelo Órgão Municipal de Planejamento quanto à localização de equipamentos urbanos e comunitários, ciclovias, vias locais e vias de pedestres.

Art. 8º Os usos rurais existentes nas zonas de expansão urbana poderão ser mantidos, desde que ocorram em propriedades com área superior a 3 Ha (três hectares) e situem-se a mais de 100,00 m (cem metros) de vias urbanas.

Art. 9º Não será admitida a utilização de áticos e pilotis em zonas de dois pavimentos, exceto nas ARP.

Art. 10 A construção de edificação com mais de 2 (dois) pavimentos só será permitida em via com pista de largura igual ou superior à 10,00 m (dez metros) e calçadas iguais ou superiores a 2,50 m (dois metros e cinquenta centímetros) de largura.

Art. 11 As áreas transferidas ao Município para a implantação de vias arteriais, principais ou coletoras poderão permanecer, no todo ou em parte, sob a guarda e conservação dos antigos proprietários até a implantação final das mesmas.

Art. 12 A ocupação dos lotes, independentemente dos limites de ocupação fixados em lei, fica condicionada à existência de sistema de esgotamento sanitário completo - coleta e tratamento - ou, na inexistência deste, de sistema alternativo de tratamento individualizado, aprovado pelos órgãos competentes.

Parágrafo Único - Sempre que houverem dúvidas quanto a capacidade de absorção de efluentes em um determinado imóvel, serão utilizados os testes previstos na PNB-41.

Art. 13 O Poder Executivo Municipal, elaborará plano de macro-drenagem para o território objeto desta lei Complementar, num prazo máximo de um ano após a publicação das Leis do zoneamento das UEPs da respectiva bacia hidrográfica.

Parágrafo Único - Os canais de drenagem deverão localizar-se preferencialmente nos canteiros centrais das vias principais.

Art. 14 Aplica-se ao território abrangido pela Lei 2193/85 os incentivos fiscais à conservação de APP's e APL's previstos no artigo 146 da Lei Complementar 001/97, desde que o interessado apresente anualmente certidão sobre o grau de preservação do imóvel, expedida pela FLORAM.

Art. 15 Aplica-se ao território objeto desta Lei Complementar, as normas da Lei Complementar 001/97, no que se refere ao parcelamento do solo, admitindo-se a urbanização progressiva.

Parágrafo Único - Do total de áreas públicas devidas ao Município nos processos de parcelamento do solo, 5% (cinco por cento) serão entregues em forma de lotes dominiais, a serem utilizados como reserva para implantação de equipamentos urbanos e comunitários.

Art. 16 Todo projeto de parcelamento do solo com área igual ou superior a 100 Há (cem hectares) deverá ser acompanhado de estudo de impacto ambiental, aprovado pelos órgãos competentes.

Art. 17 Na regularização de parcelamentos clandestinos existentes na data desta Lei Complementar, serão adotados os critérios previstos na Lei Complementar 001/97.

Parágrafo Único - Caso a regularização exija processos de usucapião, retificação de áreas, doação de áreas públicas ou alargamentos viários, os mesmos serão de responsabilidade dos atuais proprietários.

Art. 18 O uso e a ocupação do solo no território objeto desta Lei Complementar estão sujeitos ainda às normas do Ministério da Aeronáutica para a proteção do Aeroporto Internacional Hercílio Luz e suas instalações, considerando-se nula qualquer licença ou autorização em desacordo com as mesmas ou com a Lei Complementar 011/97.

§ 1º - Nas áreas de Serviço (ASS) poderão ser toleradas residências unifamiliares, desde que os lotes tenham sido constituídos anteriormente à vigência desta Lei Complementar e as edificações possuam insonorização adequada.

§ 2º - Caso venha ocorrer a relocação dos equipamentos de proteção ao vôo, as zonas de implantação proibida serão transformadas em AVL e as zonas de um pavimento terão seu gabarito ampliado para dois pavimentos.

Art. 19 Aplicam-se no território objeto desta Lei Complementar as normas da Lei Complementar 001/97 no que se refere a estacionamentos, à transferência do direito de construir, a restrições geotécnicas, ao solo criado e aos afastamentos e das vedações dos terrenos.

Art. 20 Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

DOE – 06/12/2000

Câmara Municipal de Florianópolis, em 04 de dezembro de 2000.

VEREADOR PAULO ÁVILA DA SILVA

PRESIDENTE

LEI COMPLEMENTAR Nº 204/2005

ALTERA § 2º DO ART. 5º DA [LEI COMPLEMENTAR Nº 116](#) DE 2003.

Faço saber a todos os habitantes do Município de Florianópolis, que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte lei complementar:

Art. 1º O § 2º do art. 5º da Lei Complementar nº 116 de 2003 passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 2º Exceção-se do disposto no *caput* deste artigo as Áreas de Exploração Rural (AER) situadas ao longo de vias arteriais, numa profundidade de 100,00m (cem metros), que passam a ser classificadas com Áreas Mistas de Serviço (AMS), proibidos os condomínios residenciais multifamiliares (NR).”

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

DOE – 20/12/2005

Florianópolis, aos 16 de dezembro de 2005.

DÁRIO ELIAS BERGER
PREFEITO MUNICIPAL