

SEMINÁRIO PARTICIPATIVO SOBRE DIAGNÓSTICO LOCAL

Projeto: URBAL – Rede 7 – Gestão da Urbanização em Cidades Turísticas

Local da Realização: Associação dos Municípios da Grande Florianópolis

Data: 29 de novembro de 2002

I. Apresentação do Diagnóstico Local – URBAL – 7 – Gestão Urbana das Cidades (Resumo realizado por José Rodrigues da Rocha, com a colaboração de Josiane das Mercês Balança Caldas)

Aos vinte e nove dias do mês de novembro de 2002, reuniram-se no auditório da Associação dos Municípios, técnicos do IPUF e representantes de vários segmentos da sociedade para a apresentação do diagnóstico local – URBAL – 7, conforme lista de presença anexa. A reunião iniciou-se às 14:25 horas, com a apresentação da conceituação geral sobre o projeto URBAL – Rede 7, pelo Eng.º Carlos Alberto Riederer, Diretor-Presidente do IPUF, e a seguir o Arquiteto José Rodrigues da Rocha do IPUF, Diretor de Planejamento, apresentou uma síntese de todos os dados levantados pelo relatório, que procura avaliar a gestão de urbanização em Florianópolis, detectadas a partir das ações empreendidas pelos diferentes agentes públicos e privados que atuam no Município, com análise do seu impacto sobre o turismo;

Após a apresentação geral passou-se ao debate com as entidades representadas na reunião, para que fossem manifestas suas visões da realidade urbana do município sob a ótica de cada agente, bem como do levantamento de questões e a colheita de sugestões ou complementações necessárias à composição do relatório, a saber:

I - Questões Gerais levantadas durante a apresentação do relatório:

1 – Qual o relacionamento da cidade com o turismo, e as formas de sustentabilidade?

A composição natural da Ilha de Santa Catarina lhe confere um exemplar valor paisagístico, que se constitui no seu principal atrativo turístico. A este cenário, formado por uma diversidade de elementos atrativos naturais, alia-se seu expressivo acervo cultural e histórico, tornando Florianópolis um dos principais pólos turísticos do Brasil e do Mercosul. Além disso, deve-se considerar que a atração que Florianópolis exerce é fortalecida pela sinergia que existe com o turismo regional, uma vez que num raio inferior a cem quilômetros é possível desfrutar de atividades de sol e mar, águas termais e

de montanhas, além de centros urbanos de porte médio e centros culturais de imigrantes alemães, italianos e açorianos.

Dentre os atrativos naturais de Florianópolis salientam-se todos os componentes da variada paisagem natural do município: o mar, os morros, as dunas, os promontórios, os costões, os tómbulos, as ilhas, as lagoas, os mangues, etc., sendo que os mais importantes desses elementos foram conservados como parques naturais, reservas ou estações ecológicas, totalizando cerca de 20 Unidades de Conservação, com abrangência de aproximadamente 62% (sessenta e dois por cento) do território municipal, ou 271 quilômetros quadrados.

Essa importante diversidade dos ecossistemas naturais do município remete a que a política de desenvolvimento turístico seja calcada sob a ótica da sustentabilidade, com orientação para um turismo mais qualitativo que quantitativo, e que os eventos se distribuam equitativamente ao longo de todas as estações do ano, com aproveitamento de toda a potencialidade, fugindo da concentração do período de verão, responsável pela grande massa populacional que praticamente dobra a população do município, sobrecarregando todos os sistemas de infra-estrutura da cidade, e acarretando forte impacto na vida urbana. O desafio do planejamento é estabelecer o limite da sustentabilidade do município sem comprometimento do seu natural desenvolvimento.

2 – A necessidade de revisão da legislação urbanística em vários pontos da Ilha e a dificuldade apresentada pela não regulamentação do artigo 25 da constituição estadual, que não permite nenhuma legislação municipal menos restritiva.

O município de Florianópolis era o único município do litoral catarinense que dispunha de Plano Diretor à data da promulgação da Constituição Estadual, sendo que o Plano Diretor dos Balneários e Interior da Ilha, aprovado pela Lei Municipal N.º 2.193/85, é pioneiro na disposições de normas reguladoras na zona litorânea, de forma que já atende satisfatoriamente as diretrizes de desenvolvimento urbano que pressupõe a norma constitucional do Estado.

Entretanto, por haver distritos e/ou regiões do município que, à luz do Plano Diretor dos Balneários o zoneamento de uso e ocupação do solo ainda é rural, todos os Planos de Urbanização Específicos subsequentes elaborados pelo Município para esses distritos e/ou bacias hidrográficas correspondentes – **dentro do processo de revisão e atualização do Plano Diretor (Art. 40, § 3.º, da Lei 10.257/01)** - têm sido sistematicamente argüidos de inconstitucionalidade por órgãos do terceiro setor ou pelo Ministério Público Estadual sob alegação de ferir o aludido artigo 25 da C.E.

Passados quase quatorze anos da vigência da Constituição Estadual e não tendo sido aprovado o **Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro**, fica o município cerceado no seu direito constitucional de instituir normas de desenvolvimento urbano a partir da atualização, revisão e instituição de novos ordenamentos menos restritivos que os vigentes em 1988.

O problema torna-se mais agudo nas regiões do Município abrangidas por Áreas de Exploração Rural (AER), cuja ocupação atual é nitidamente de expansão urbana ou de ocupação balneária, necessitando de urgente disciplinamento urbano. Se persistir esta lacuna legislativa ocasionada pela não aprovação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, cria-se no município **vazios legais**, e um conseqüente quadro de irregularidade urbanística, que já atinge vários distritos do Município (**Campeche, Ingleses/Sítio do Capivari, Rio Vermelho, Ribeirão da Ilha/Tapera/Alto Ribeirão, Pântano do Sul, Cachoeira do Bom Jesus/Vargem Grande e Ratoles**);

Assim sendo, é urgente que se promova, pelos canais competentes, a devida alteração constitucional com um ajuste no aludido artigo 25.

3 – Questão da titulação da terra.

Em decorrência da aplicação das Leis Federais e Estaduais no Município de Florianópolis, verificou-se paulatinamente um processo informal de urbanização, caótico, desordenado e sem controle da Administração, provocado, por um lado, pela fuga das obrigações que os loteadores urbanos deveriam atender quanto ao fornecimento de toda a infra-estrutura prevista em Lei, repassando esse ônus para a municipalidade, e por outro, a impossibilidade desses loteadores de se habilitarem com escritura pública de propriedade do terreno registrada no Cartório de Registro de Imóveis, uma vez que grande parte dos imóveis do município possuem somente titulação de posse.

A questão se agravou no momento em que as áreas de expansão urbana, as regiões dos balneários e as Áreas de Exploração Rural adjacentes aos balneários sofreram um processo acelerado de ocupação, pressionado pela atratividade e vocação turística do Município e também pela desatualização ou proibição do Plano Diretor.

Além dos fatores acima, o processo de ocupação desordenado foi também induzido pela sistemática de desmembramentos de escrituras de posse através dos tabelionatos, à revelia do poder público municipal, que não tinha como impedir o fato gerador do desmembramento. Na sequência do processo os adquirentes dos lotes partiam para construir clandestinamente uma vez que não obtinham a viabilidade da Prefeitura, por estarem em

desacordo com o Plano Diretor. Como o Município não controlava o fornecimento de água e energia elétrica – competência das concessionárias estaduais Casan e Celesc - os lotes acabavam sendo edificados também à revelia, dada à ineficiente fiscalização das obras e posturas.

Como medida extrema para contenção desse processo de urbanização descontrolada o Município recorreu à justiça contra a Centrais Elétricas de Santa Catarina – CELESC, tendo obtido ação favorável de forma a que as novas ligações de energia elétrica a partir do ano de 2001 somente poderão ocorrer mediante prévia autorização da Prefeitura Municipal (Alvarás de Licença para construir ou Habite-se).

Com referência às redes de abastecimento de água a Prefeitura firmou convênio com a Companhia de Abastecimento de Água de Santa Catarina – CASAN, para que as ligações de água se processem de forma semelhante, a saber, a partir da prévia autorização da Prefeitura (Alvarás de Licença para construir ou Habite-se).

Como resultado imediato estas medidas provocaram uma paralisação no processo de comercialização de imóveis gerados por loteamentos ou desmembramentos clandestinos, bem como deixaram muitas construções em andamento sem o fornecimento de água e energia elétrica, afetando boa parcela da população nas regiões em expansão urbana e gerando uma questão de forte impacto social a ser equacionada a curto e médio prazo.

Para solucionar o impasse criado por estas medidas restritivas à urbanização espontânea, o Município está partindo para a adoção de medidas de ajustamento com vistas à regularização de edificações e parcelamentos que possam se adequar à legislação urbanística do Município, mormente nos aspectos de atendimento da demanda de infra-estrutura urbana e comunitária (áreas verdes de lazer, áreas comunitárias-institucionais e sistema viário), lançando as bases para a implantação de um amplo Plano de Regularização Fundiária, que passa por revisão da legislação federal, estadual e municipal (leis de parcelamentos do solo, leis ambientais, planos diretores e códigos de obras e edificações)

4 – Falta de divulgação por parte da Prefeitura das normas vigentes no município.

A inexistência de uma Assessoria de Comunicação Social no Órgão Municipal de Planejamento, com a missão de divulgação sistemática da legislação urbanística e edilícia, dos planos e projetos elaborados, bem como das diferentes políticas urbanas, é sentida pelos setores da sociedade mais diretamente ligados à problemática do desenvolvimento urbano, fazendo com que haja um descompromisso com tais políticas públicas, cujas

consequências mais direta são a burla e o desordenamento no uso e ocupação do solo municipal, gerando um sem número de más práticas comprometedoras da qualidade de vida da população atual e futura.

5 – Déficit habitacional para população de baixa renda e dificuldade de locar esses empreendimentos em função do alto custo da terra.

O crescimento paulatino do turismo de qualidade no município, a migração interna de novos contingentes populacionais de renda média e alta oriunda dos estados vizinhos das regiões sul e sudeste, vem aumentando a demanda por imóveis de valor agregado pela infra-estrutura urbana, que aliado às medidas de contenção à urbanização clandestina tem provocado uma sistemática elevação no custo da terra, especialmente na Ilha de Santa Catarina, cuja consequência mais direta é a inviabilidade financeira de implantação de moradias econômicas para a grande parcela da população com renda na faixa de 1 a 5 salários mínimos. Já é visível a migração acentuada para os municípios da Área Conurbada de Florianópolis (São José, Biguaçu e Palhoça, num processo claro de elitização da Ilha de Santa Catarina.

6 – Melhorias no Trânsito, principalmente nos cruzamentos, com a criação da Central de Controle de Tráfego.

Reconhecendo que o Município dispõe de uma das mais altas taxas de veículos por habitante, numa relação de 2,3 habitante/veículo, e com uma estrutura viária ainda incompleta para atender à demanda de transporte público e privado, é ressentido um maior rigor na sinalização e controle do tráfego urbano, sendo notório alguns pontos de estrangulamentos e de riscos, provocados também por falta de educação dos condutores. Na medida em que forem sendo implantadas as obras do Sistema Viário Principal – Via de Contorno Norte, no Pantanal, Via Expressa Sul, da Costeira ao Aeroporto, e várias interseções nos pontos mais estratégicos da malha viária, com a devida sinalização e uma Central de Controle do Tráfego, crê-se que tal problema seja atenuado e mesmo eliminado a curto e médio prazos.

7 – Restrições impostas pelo Código Florestal com relação a faixa sanitária de 30 metros, nos cursos d'água e a não permissão dos órgãos ambientais de aproveitar muitas das áreas de fundos de vale como área verde.

A aplicação sumária da legislação ambiental federal no Município, ancorada por ações dos Ministérios Públicos Federal e Estadual tem trazido conflitos no uso e ocupação do solo programado nos Planos Diretores Municipais, ao

longo dos cursos d'água, que na maioria dos casos apresentam situações já consolidadas por vários anos e décadas. A rigidez de tais limitações não têm possibilitado ao município a implantação de um programa de aproveitamento de fundo de vales para áreas de recreação e lazer, a exemplo do município de Curitiba, solucionando sérios problemas de saneamento básico e agregando qualidade aos bairros e áreas de expansão urbana.

8 – O abandono, por parte do município, da utilização do poder de polícia que a fiscalização deve ter.

A expansão urbana acelerada do Município nas últimas décadas não foi devidamente acompanhada pelo aumento das estruturas de fiscalização da Prefeitura, especialmente as referentes ao uso e ocupação do solo, que aliada às questões legais referentes à estrutura fundiária e legislação urbanística deficitária ou desatualizada em várias regiões do Município, provocaram o enfraquecimento do poder de polícia municipal, requerendo uma urgente reestruturação do setor municipal.

Com o advento do Estatuto da Cidade, do planejamento participativo, com o comprometimento dos moradores e ações coercitivas dos ministérios públicos federal e estadual, está-se paulatinamente caminhando para a superação dessas deficiências do sistema de controle do uso e ocupação do solo municipal.

9 – Defasagem entre planejamento e direcionamento da cidade hoje.

A constatação da realidade urbana do município dá a impressão de que o planejamento da cidade não é perceptível e isso se deve a vários fatores, que vão desde a desatualização do Plano Diretor dos Balneários, aprovado em 1985, que deixou várias regiões do município caracterizadas como áreas rurais, e que no decorrer dos anos subsequentes foram sendo ocupadas aleatoriamente e sem disciplinamento, e a fatores de ordem constitucional e legal, uma vez que o Município hoje está cerceado no seu direito de legislar sobre uso e ocupação do solo estabelecendo normas menos restritivas que as vigentes em 1988, quando da aprovação da Constituição Estadual, que condicionou tais normas municipais às disposições de um virtual Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro.

Esta restrição constitucional força o município a deixar vazios legais, que já acarretaram todo o processo de clandestinidade. A reversão se dará pela superação das restrições legais e atualização do Plano Diretor dos Balneários, o que vem sendo feito a partir dos Planos de Desenvolvimento Integrado dos Distritos do Interior da Ilha (Planície Entremares, Santinho/Ingleses Sul e Santo Antônio de Lisboa)

10 – Incorporação pelo código de obras da questão de acessibilidade para deficientes.

Essa constatação não é de todo verdadeira, uma vez que há legislação específica que regulamenta essa questão, estando em andamento a adoção de várias medidas mitigadoras, que vão desde a implantação de calçadas na área central e adequação de passeios públicos com implantação de pisos alertas para deficientes visuais, rampas de acesso a cadeirantes em passeios e prédios públicos, sinais sonoros de alerta nas entradas e saídas de garagens, etc., havendo necessidade de uma ação coercitiva da Prefeitura para conscientização dos cidadãos para tratamentos de suas calçadas fronteiriças, de forma a promover uma ampla melhoria da circulação de pedestres.

Há necessidade porém de complementar a sinalização de trânsito e de alerta nas áreas de circulação de deficientes, bem como a retirada progressiva de barreiras arquitetônicas nos passeios do centro histórico.

11 – Questão do uso no centro da cidade – microzoneamento muito detalhado.

A constatação refere-se a que o excessivo detalhamento do Plano Diretor subdividindo a área urbana em micro-áreas de zoneamento diferenciados (áreas residenciais exclusivas, predominantes, turísticas e mistas centrais, tem levado muitos usos e atividades à desconformidade e funcionamento à revelia desse zoneamento, requerendo, portanto uma flexibilização mais coerente com a própria dinâmica da economia e animação urbana.

Considera-se que sendo a Área Central da capital o principal centro de negócios da região metropolitana, a mesclagem de usos nesta região é necessária e funcionalmente desejável, como otimização da chamada economia de aglomeração.

12 – Registrar em livro tudo que foi tentado e não aconteceu e dos absurdos que forma impedidos.

Passados vinte e cinco anos da criação do órgão de planejamento do município, o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, considera-se de suma importância o registro das boas práticas de planejamento, bem como as más práticas ou projetos absurdos que foram impedidos de serem implementados ao longo dessas últimas décadas, como forma de mostrar a importância de se ter um processo contínuo de planejamento na estrutura de governo municipal.

13 – Reativação do Conselho municipal de Desenvolvimento Urbano, por parte do município.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento está criado por lei e devidamente regulamentado por Decreto do Poder Executivo para discussão dos grandes temas do desenvolvimento do município, não tendo sido, entretanto, convocado nos últimos tempos por falta de oportunidade e também devido à sistemática de convocações de audiências públicas para discussão de temas específicos ou gerais, como Agenda 21, Planos Diretores Distritais, Orçamento Anual, etc.

A reativação do Conselho está relacionado diretamente com a regulamentação municipal do Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal n.º 10257/01, cuja Projeto de Lei já está encaminhado aos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, o qual prevê a exaustiva participação da população no processo de gestão do planejamento urbano do município.

14 - O uso de concursos públicos para contratação de projetos e obras.

Trata-se de uma reivindicação antiga do Instituto de Arquitetos do Brasil, com vistas à qualificação da produção arquitetônica, especialmente da arquitetura oficial. Foi discutido que o fracasso dos concursos do Aterro da Baía Sul e do prédio da Câmara Municipal de Vereadores, não deve eliminar essa prática de produção da arquitetura, que muito pode contribuir para a melhoria da paisagem urbana.

Vale ressaltar que recente Lei aprovada pela Câmara Municipal institui o Selo de Qualidade Arquitetônica a ser emitida pelo órgão de planejamento municipal para projetos de condomínios residenciais que primarem pela qualidade arquitetônica e ambiental.

15 – Não fazer turismo para o turista mas sim para a população nativa.

A questão básica que se coloca é a de que o planejamento municipal deve orientar suas ações para o fomento do desenvolvimento turístico sustentável, considerando sempre que, na medida em que a cidade for equipada para atender as funções urbanas básicas da sua população residente, presente e futura, e o morador seja o primeiro a usufruir das potencialidades turísticas do município, tais como praças, trilhas ecológicas, parques naturais, ciclovias, pesca artesanal, esporte e lazer, certamente estará preparada para atender satisfatoriamente à demanda turística.

16 – Transporte marítimo integrado ao terrestre.

Com um dos panoramas mais belos que o olho humano já viu, desde os primórdios do descobrimento do Brasil que a Ilha de Santa Catarina impressiona os navegadores, que por aqui passaram, desde o veneziano Sebastião Caboto, em 1526, ao suíço Gustav Seidler, 1823, já assinalavam a potencialidade da ilha como rota de navegação rumo ao cone sul. De lá p'ra cá muitas iniciativas de implantação de transporte marítimo foram tentadas mas não se viabilizaram principalmente por questão financeira.

Com a legislação urbanística já prevendo a implantação de estruturas de apoio náutico, e a iminente implantação do sistema municipal de transporte integrado, cria-se as condições favoráveis à implementação do transporte marítimo, que funciona incipientemente apenas para fins turísticos, mas que poderá ser uma alternativa viável para a travessia Ilha/Continente e/ou Balneários/Centro, em conexão com o Terminal Central do Aterro da Baía Sul.

17 – Diferenciação de Florianópolis de outras cidades pelo fato de ser uma ilha, e tratar os assuntos em conjunto com os municípios vizinhos.

A constatação é a de que a configuração predominantemente insular do Município de Florianópolis requer um planejamento diferenciado do ponto de vista da integração com os demais municípios da Região Metropolitana. Por exemplo, a integração viária e de transporte terrestre pelas atuais pontes Colombo Sales e Pedro Ivo estão praticamente saturadas, comportando, no máximo, mais uma ligação no lado norte da histórica ponte Hercílio Luz, por ponte ou túnel subaquático, interligando as avenidas Beiramar norte insular e Beiramar norte Continental (em projeto).

Novas alternativas de ligações Ilha/Continente deverão ser estudadas para futuras travessias pelo lado norte e sul, de forma a descongestionar a malha viária central na parte continental e na insular. Estas ligações não precisam ser necessariamente por pontes, devendo ser explorados transporte marítimo, ferryboats, túneis subaquáticos, etc, o que requererá o desenvolvimento de um planejamento específico da orla e a introdução de novas regulamentações da zona costeira, em conexão com o planejamento terrestre a nível municipal e também a nível metropolitano.