

Ana Leticia Saquete Gonçalves

Dissertação apresentada
ao Programa de Pós-Graduação
em Arquitetura e Urbanismo
da Universidade de São Paulo

2024

O Solo Criado em Florianópolis

Uma análise da instituição à gestão

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

Ana Leticia Saquete Gonçalves

O Solo Criado em Florianópolis: uma análise da instituição à gestão

São Paulo

2024

Ana Leticia Saquete Gonçalves

O Solo Criado em Florianópolis: uma análise da instituição à gestão

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM
RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL, SOB
RESPONSABILIDADE E ANUÊNCIA DO
ORIENTADOR. A versão original, em formato
original, ficará arquivada na Biblioteca da
Faculdade. São Paulo, 6 de junho de 2024.

Dissertação submetida ao Programa de Pós-
Graduação em Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientadora: Profa. Maria Lucia Refinetti Rodrigues
Martins, Dra.

São Paulo

2024

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Gonçalves, Ana Leticia Saquete

O Solo Criado em Florianópolis: uma análise da instituição à gestão / Ana Leticia Saquete Gonçalves; orientadora Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins. - São Paulo, 2024.
278p.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional.

1. Solo Criado. 2. Direito de Construir. 3. Florianópolis. I. Martins, Maria Lucia Refinetti Rodrigues, orient. II. Título.

Nome: GONÇALVES, Ana Leticia Saquete

Título: **O Solo Criado em Florianópolis**: uma análise da instituição à gestão

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Profª Drª Maria Lucia Refinetti Martins

Instituição: Universidade de São Paulo

Julgamento: _____

Profª Drª Vera Lucia Ferreira Motta Rezende

Instituição: Universidade Federal Fluminense

Julgamento: _____

Profª Drª Marina Tonelli Siqueira

Instituição: Universidade Federal de Santa Catarina

Julgamento: _____

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, professora e pessoa ilustre, Malu. Pelo privilégio, acolhimento e troca. Que sorte a minha.

À banca. Marina, minha guia e incentivadora, minha admiração se renova a cada encontro. Vera, inspiração absoluta, que honra. Minhas palavras nunca serão suficientes pra demonstrar o quanto sou grata por essa oportunidade.

À Universidade de São Paulo e à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Foi uma oportunidade e experiência que nunca imaginei que pudesse viver. À Universidade Federal de Santa Catarina, porque, pra onde eu for, fui, porque fiz UFSC.

À todas as instituições de apoio à pesquisa e aqueles que defendem uma universidade pública, gratuita e de qualidade.

Aos colegas de graduação e pós-graduação, Nat, Yan, Cris, Lari e Erik. Foi menos difícil porque vocês estiveram comigo.

A todos os profissionais que trabalham em arquivos e bibliotecas, que não me abandonaram mesmo em tempos de livros trancados. Em especial, o Rafael, que resiste no descaso com a história do planejamento urbano de Florianópolis.

Aos nem-tão-novos-concursados do IPUF, que resistiram bravamente até o final. Lari, Mari, Finho, Shei, In e Elisa, vocês fizeram desse lugar sem papel higiênico, elevador, ar condicionado, computador e popularidade, a minha maior escola. Tudo que aprendi sobre posicionamento crítico, ética e política urbana foram vocês que me ensinaram. Tenho muito orgulho de ter compartilhado com vocês os últimos anos memoráveis desse lugar. À velha guarda do IPUF, especialmente Sílvia, Marco e Cleide. Não teríamos chegado tão longe sem vocês.

Às profissionais da psicologia que me guiaram até aqui - Karina, Lu e Milena.

À minha irmã, minha pessoa de suporte emocional, Clara. Às irmãs que a vida me deu, Analu e Jô. Às irmãs que eu escolhi pra mim, Fê e Vi. Ao meu parceiro, João Leonardo.

Aos meus avós, que me deram tudo que tenho até hoje. Carrego vocês pra sempre comigo.

À Florianópolis, minha Florianópolis, da Praia da Daniela, do Morro da Nova Trento, da Embaixada Copa Lord, do Dazaranha, do pagode do Noel, da pesca da tainha, do Berbigão do Boca, das noites de verão no Planeta, da feirinha da Alfândega, da festa do Divino, do Figueirense e de quem segue toda a vida reto.

A quem nasceu uma goiabeira no meio de milhares de pinheiros. A quem sobreviveu.

E, principalmente, à Rosangela.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

A fotografia utilizada na capa deste trabalho faz parte da série Arranhando o céu de Floripa (2018), do fotógrafo Guto Macedo, e foi gentilmente cedida pelo artista – e o melhor padrasto que eu poderia ter.

Obrigada.

RESUMO

O Solo Criado foi um conceito multidisciplinar elaborado no Brasil, durante a década de 1970, que envolve uma perspectiva sobre verticalização e a gestão do potencial construtivo. Com a revisão bibliográfica e uma análise sob a perspectiva da periodização, é possível compreender como a transformação do conceito em mecanismo operacionalizável e instrumento fiscal, através da legislação, produziu dissemelhanças fundamentais que podem comprometer sua aplicação. Ainda, a pesquisa busca compreender o processo de incorporação do Solo Criado na legislação urbanística em Florianópolis, através da Lei Ordinária n.º 3.338/1989, a primeira no Brasil a instituir o termo. Assim, foram realizadas consultas documentais e entrevistas com ex-servidores municipais e o ex-prefeito. Foi possível identificar que a proposta de incorporar o Solo Criado na legislação municipal partiu do Gabinete do Prefeito, por influência do contexto paulista e de Olavo Setúbal, que o cenário político era favorável para a aprovação da lei e que técnicos municipais não participaram deste processo. Dessa forma, o Solo Criado instituído pela Lei Ordinária n.º 3.338/1989 não apresenta coerência com o conceito elaborado na década de 1970, caracterizando-se como ferramenta de arrecadação municipal.

Palavras-chave: Solo Criado; Transferência do Direito de Construir; Florianópolis; Outorga Onerosa do Direito de Construir.

ABSTRACT

The "Solo Criado" (or Virtual Land) was a multidisciplinary concept developed in Brazil during the 1970s, which involves a perspective on verticalization and the management of building potential. With the literature review and an analysis from the perspective of periodization, it is possible to understand how the transformation of the concept into an operational mechanism and a fiscal instrument, through legislation, has produced fundamental disparities that may compromise its application. Furthermore, the research aims to understand the process of incorporating "Solo Criado" into urban legislation in Florianópolis, through the Lei Ordinária n.º 3.338/1989, the first in Brazil to establish the term. Thus, documents reviews and interviews with former municipal employees and the former mayor were conducted. It was possible to identify that the motion to incorporate "Solo Criado" into municipal legislation came from the Mayor's Office, influenced by the São Paulo context and Olavo Setúbal, that the political scene was favorable for the law's approval, and municipal technicians did not participate in this process. Thus, the "Solo Criado" established by Lei Ordinária n.º 3.338/1989 does not align with the concept developed in the 1970s, functioning as a tool for municipal revenue generation.

Keywords: Virtual Land; Transfer of Building Rights; Florianópolis; Additional Building Rights Levy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa físico e político do Município de Florianópolis	82
Figura 2 - Mapa de evolução da mancha urbana do Município de Florianópolis.....	86
Figura 3 - Cronologia e área de abrangência dos planos diretores de Florianópolis	110
Gráfico 1 - Evolução da população de Florianópolis	84
Gráfico 2 – Recursos arrecadados com Outorga Onerosa do Direito de Construir entre 2005 e 2019	172
Quadro 1 - Levantamento de pontos essenciais do Solo Criado.....	57
Quadro 2 - Comparativo das Propostas e Experiências Conhecidas.....	59
Quadro 3 - Comparação da transferência do direito de construir no Plano Diretor dos Balneários (1985) e a primeira proposta para o Distrito Sede.....	117
Quadro 4 - Comparação entre as redações das últimas propostas da transferência do direito de construir (1988 e 1989), o Projeto de Lei n.º 4.359/1989 e a Lei Ordinária n.º 3.338/1989	126
Quadro 5 - Comparação entre as redações da transferência do direito de construir na Lei Ordinária n.º 3.338/1989, propostas do Plano Diretor finalizado pela Gestão Grando e enviada à Câmara (1994) e a Lei Complementar n.º 01/1997.....	135
Quadro 6 - Comparação entre as redações do Solo Criado na Lei Ordinária n.º 3.338/1989, propostas da do Plano Diretor finalizado pela Gestão Grando e enviada à Câmara (1994) e a Lei Complementar n.º 01/1997	140
Quadro 7 - Comparação entre as redações da transferência do direito de construir nas Lei Complementares n.º 01/1997, n.º 76/2000 e n.º 200/2000.....	142
Quadro 8 - Comparação entre as redações da transferência do direito de construir na Lei Complementar n.º 01/1997, Projeto de Lei Complementar n.º 1.292/2013 e Lei Complementar n.º 482/2014.....	149
Quadro 9 - Comparação entre as redações do Solo Criado e Outorga Onerosa do Direito de Construir na Lei Complementar n.º 01/1997, Projeto de Lei Complementar n.º 1.292/2013 e Lei Complementar n.º 482/2014.....	162

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	CONCEITUAÇÃO E PRÁTICA INTERNACIONAL	19
3	DEBATE E INSTITUIÇÃO NO BRASIL	29
3.1	ELABORAÇÃO: CONSTRUÇÃO CONCEITUAL.....	30
3.2	O SOLO CRIADO BRASILEIRO.....	36
3.2.1	Ordem jurídica	38
3.2.2	Ordem econômica	43
3.2.3	Ordem urbanística	47
3.2.4	Os pontos essenciais	52
3.3	EXPERIMENTAÇÃO E TENTATIVAS DE INSTITUIÇÃO: NORMATIZAÇÃO DO CONCEITO E PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS	60
3.4	INSTRUMENTALIZAÇÃO: TRANSFORMAÇÃO DO CONCEITO EM MECANISMO OPERACIONALIZÁVEL E INSTRUMENTO FISCAL	68
3.5	REVISÃO: A AVALIAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS PÓS-ESTATUTO DA CIDADE	78
4	FLORIANÓPOLIS: A CIDADE E SUA POLÍTICA URBANA	81
4.1	UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO URBANA	81
4.2	O PLANEJAMENTO E A POLÍTICA URBANA EM FLORIANÓPOLIS ATÉ O FINAL DA DÉCADA DE 1970.....	89
4.3	O INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS	93
4.4	O PLANEJAMENTO E A POLÍTICA URBANA DE FLORIANÓPOLIS A PARTIR DA DÉCADA DE 1980.....	101
5	O SOLO CRIADO EM FLORIANÓPOLIS	112
5.1	A LEI ORDINÁRIA N.º 3.338/1989	114
5.2	O SOLO CRIADO NO PLANO DIRETOR DO DISTRITO SEDE DE 1997 ...	134
5.3	OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO PLANO DIRETOR DE 2014....	149
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	175
	REFERÊNCIAS	178
	APÊNDICE 1 - Pesquisa no arquivo da ONU	192
	APÊNDICE 2 - Roteiros da entrevista semiestruturada	201
	APÊNDICE 3 - Transcrição das entrevistas	204
	APÊNDICE 4 - Anotações da entrevista com E4	278

1 INTRODUÇÃO

Com a intensa migração do campo para a cidade e a industrialização das tecnologias construtivas, o perfil das cidades e a intensidade do uso do solo começou a se alterar: edificações térreas isoladas em lotes distantes entre si foram substituídas por prédios verticalizados de alta densidade. Logo, percebeu-se que os instrumentos clássicos do planejamento urbano não eram suficientes para compreender e controlar as complexidades da cidade moderna, bem como poderiam criar ou agravar os problemas que tentavam responder. Pode-se pensar, por exemplo, como os parâmetros construtivos eram tratados até então de forma individual e unidimensional, expressos em dimensões lineares (como o afastamento e a altura), enquanto a cidade torna-se cada vez mais tridimensional a partir da sua verticalização. Ou como o zoneamento, quando estabelece classificações de uso do solo diferentes para proprietários vizinhos, visando promover o bem-estar coletivo e a qualidade do ambiente urbano, cria uma valorização diferenciada dos terrenos e produz uma assimetria de direitos (AZEVEDO NETTO *et al.*, 1977b).

Foi no cenário internacional de Estado de Bem-Estar Social, pós-Segunda Guerra Mundial, que uma nova abordagem do planejamento urbano desenvolveu e consolidou novas perspectivas e propostas sobre a disciplina do solo. Uma dessas compreensões é de que o potencial de construção agora poderia exceder a metragem real do terreno ao ocupar um espaço aéreo, ou subterrâneo, para propiciar maior área de solo disponível, uma maior área construída. Essa possibilidade se deve tanto à pré-existência de uma infraestrutura que permita a urbanização, quanto por uma determinação em um plano urbanístico que indique o interesse no adensamento e verticalização. Considerando que é o poder público o responsável tanto pela infraestrutura urbana quanto por um plano urbanístico, é o mesmo que deve estabelecer a regulamentação do espaço aéreo, seja em dimensionamento ou procedimentos. E, ainda, quando o poder público disciplina os limites construtivos de uma edificação, entende-se que possuir uma propriedade não corresponde ao direito de construir nela livremente.

Apesar dessa possibilidade ser uma questão na urbanização moderna em geral, foi interpretada e apropriada de formas diversas ao longo do tempo, nos diferentes países. De todo modo, assumem a separação entre o direito de propriedade

e o direito de construir, uma vez que é esse o ponto central em que se baseiam outras proposições no planejamento urbano (MASSARI, 2020).

A diversidade de abordagens influenciou a construção da perspectiva no Brasil entre a metade e o final da década de 1970, que foi replicada incontáveis vezes na literatura nacional para introduzir e justificar um “conceito puramente brasileiro” (AZEVEDO NETTO, 1977, p. 44), nomeado como Solo Criado. Segundo Azevedo Netto (1977), o Solo Criado brasileiro diferencia-se das demais experiências internacionais porque articula todas elas em um só conceito, compreendendo a seguinte dinâmica: considerando que o direito de construir é limitado a uma determinada área construtiva, qualquer construção que excedesse esse valor deveria transferir de outro terreno uma área correspondente, de modo a estabelecer um equilíbrio entre áreas construídas e áreas verdes.

Com o avanço das discussões sobre esse conceito, os fundamentos, ou pontos essenciais, que permeiam essa dinâmica foram sendo rearranjados, ressignificados e aplicados em diversas cidades brasileiras, grandes e médias.

Mais tarde, após a Constituição de 1988, no processo de construção do Estatuto da Cidade, muitas experiências municipais foram revisitadas e constituíram uma das bases para a elaboração da legislação. Muitos dos fundamentos do Solo Criado foram incorporados nessa lei, principalmente em instrumentos urbanísticos. Assim, a discussão sobre o Solo Criado pode parecer um debate superado sob esse termo, mas a gestão de potencial construtivo e a consolidação desses instrumentos urbanísticos dentro da política urbana são de extrema relevância no campo do planejamento urbano. Compreender profundamente a sua conceituação e os caminhos para a sua instituição podem auxiliar a compreender o cenário atual do planejamento urbano no Brasil e embates que até hoje estão presentes e se ampliam, com novas leituras e interpretações.

Na perspectiva de contribuir na compreensão desse conceito, de sua natureza e formas de aplicação, esta pesquisa se propôs a investigar e interpretar o formato usado em Florianópolis - SC, bem como suas formas de aplicação e de gestão. Durante uma experiência dentro do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), percebeu-se que não era de conhecimento dos técnicos quais os procedimentos administrativos internos para a operação destes instrumentos. Portanto, não havia uma relação entre a arrecadação destes recursos, através da aprovação de projetos, e sua destinação à efetivação do planejamento urbano, como

previsto pelo Estatuto da Cidade. Ao aprofundar estas questões, observou-se ainda que, naquele momento, não havia regulamentação específica de instrumentos operantes, como a Transferência do Direito de Construir e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Florianópolis representa um caso muito interessante, uma vez que o Solo Criado, apresentado exatamente com essa designação, estava instituído no Município desde 1989, pela Lei Ordinária n.º 3.338, a primeira legislação no Brasil a instituir em lei o termo Solo Criado. Considerando a pouca literatura sobre o planejamento urbano de Florianópolis, após ampla pesquisa, não foi encontrado nenhum estudo que explicasse esse pioneirismo e como isso foi possível na cidade e não em outros municípios. Desse modo, pareceu necessário compreender de que forma o Solo Criado foi instituído em Florianópolis inicialmente, antes de analisar o cenário contemporâneo de gestão do potencial construtivo pós-Estatuto da Cidade.

Como objetivo geral, a pesquisa busca compreender a origem, regulamentação e gestão do Solo Criado e seus instrumentos derivados em Florianópolis.

Os objetivos específicos desta proposta podem ser elencados como:

- a. Levantar os precedentes internacionais do conceito e das práticas do solo Criado e sua apropriação no Brasil;
- b. Identificar os atores envolvidos e a fundamentação na elaboração da Lei Ordinária n.º 3338/1989, que institui o Solo Criado, e quais foram as motivações técnicas e políticas;
- c. Compreender de que forma se deu a articulação e qual era o cenário para a criação da Lei Ordinária n.º 3338/1989;
- d. Analisar a gestão do Solo Criado até a aprovação de nova lei municipal;
- e. Compreender o desdobramento do Solo Criado nos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e a transformação dos papéis dos órgãos administrativos municipais nesse processo;
- f. Associar e sintetizar a literatura já existente sobre Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir em Florianópolis;

- g. Analisar comparativamente de que forma é feita a gestão de Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir pelo Município;
- h. Levantar descumprimento de legislações;
- i. Acompanhar a regulamentação de instrumentos ainda não detalhados em lei específica.

A pesquisa bibliográfica desenvolveu-se entre junho de 2020 e dezembro de 2023 e recorreu às principais palavras-chave Solo Criado, coeficiente de aproveitamento único, transferência do direito de construir, direito de construir, plano diretor, Florianópolis, 3338/1989, outorga, CEPAM. As bibliotecas e repositórios consultados foram as bibliotecas da Universidade de São Paulo, da Universidade Federal de Santa Catarina, a Biblioteca Dag Hammarskjöld, o Arquivo da ONU de Genebra e repositórios institucionais digitais.

Os dados primários qualitativos a respeito da elaboração da Lei Ordinária n.º 3338/1989, bem como outras legislações e procedimentos internos, foram obtidos através de entrevistas semiestruturadas (**APÊNDICE 2 - Roteiros da entrevista semiestruturada**) com atores envolvidos no processo, realizadas entre fevereiro de 2022 e dezembro de 2023. Foram contactados seis ex-servidores do IPUF, sendo que três concordaram em realizar a entrevista (E1, E2 e E3 - **APÊNDICE 3 - Transcrição das entrevistas**), dois recusaram e um concordou com uma conversa informal. Em relação ao último, não é possível desconsiderar sua contribuição com a pesquisa, sendo referido como E4. Apesar de não ter sido gravada e, portanto, transcrita, as anotações realizadas durante a conversação estão disponíveis no **APÊNDICE 4 - Anotações da entrevista com E4**. Depois das entrevistas iniciais com os ex-servidores do IPUF e a partir das suas contribuições, foi necessário realizar mais duas entrevistas semiestruturadas. A primeira foi com o prefeito de Florianópolis em 1989 (E5, **APÊNDICE 3 - Transcrição das entrevistas**) e a segunda foi com o atual Procurador Geral do Município (E6, **APÊNDICE 3 - Transcrição das entrevistas**).

A análise dos aspectos jurídicos de planos diretores, legislações, propostas de revisão de plano diretor de Florianópolis foi realizada por meio de consultas documentais na Câmara de Vereadores e nos acervos das bibliotecas do IPUF e da Universidade Federal de Santa Catarina.

Assim como diversos outros arquivos e bibliotecas públicos, nos últimos anos os registros municipais sobre o planejamento urbano de Florianópolis têm sofrido com

o descaso e o desmonte. Com as constantes mudanças de sede e cortes de verba, muitos arquivos do IPUF e da Câmara de Vereadores foram perdidos ou sofreram danos. São constantes os relatos de bibliotecários e arquivistas municipais que afirmam que o material da pesquisa “talvez esteja em alguma das caixas da garagem”, graças às suas pequenas insubordinações para guardá-los. Ainda, infelizmente, a Biblioteca Universitária e Biblioteca Setorial do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, ambas da Universidade Federal de Santa Catarina, não dispõem de cópias para compor o acervo completo sobre os planos diretores e o planejamento urbano de Florianópolis. Por isso, tomou-se a liberdade de não seguir de forma literal o padrão da Associação Brasileira de Normas Técnicas na lista final de referências bibliográficas, para indicar a futuros pesquisadores onde possam consultar, ou tentar consultar, o material aqui mencionado.

Apesar desta pesquisa explorar o campo do urbano, entende-se que o planejamento e a política urbana são necessariamente colocados em prática através da sua instituição legal e operacionalização dentro da administração pública. Portanto, é essencial avaliar de que forma os conceitos e dinâmicas elaborados por planejadores urbanos são traduzidos para legislações, políticas e operações, bem como sua efetividade. Nesse mesmo sentido, a pesquisa também desenvolve análises e comparações de matérias legislativas, entendendo que as leis podem representar conjuntamente a disputa de forças socioeconômicas e as perspectivas técnico-científicas de cada época.

O texto se organiza em duas partes: I - O Solo Criado – das origens do conceito a seus desdobramentos mais recentes e II - O contexto precoce do Solo Criado em Florianópolis.

A primeira parte traça, em seu capítulo 1, um panorama sobre a evolução conceitual e experiências internacionais com a verticalização e a urbanização moderna, através da separação do direito de propriedade do direito de construir, recuperação da valorização imobiliária e controle do desenvolvimento urbano.

A partir dessas influências, é possível compreender o cenário nacional e como se deu a conceituação do Solo Criado brasileiro, o que é apresentado no segundo capítulo, que dissectiona o conceito por diferentes perspectivas, até a sua incorporação no Estatuto da Cidade.

Na segunda parte, o capítulo 3 apresenta a cidade de Florianópolis com um quadro de seu planejamento e política urbana.

O quarto capítulo se aprofunda no processo de elaboração e aprovação da Lei Ordinária n.º 3.338/1989, retomando questões fundamentais sobre o Solo Criado e a política urbana instituída em Florianópolis. Depois, introduz como o Solo Criado foi incorporado na legislação municipal posterior, pré e pós-Estatuto da Cidade.

Nas considerações finais desenvolve-se uma leitura síntese sobre o Solo Criado, sua interpretação e desdobramentos. Apresenta-se uma avaliação sobre a contribuição da experiência de Florianópolis no entendimento do conceito de Solo Criado bem como dos fundamentos e debates em torno dos instrumentos dele derivado que envolvem a gestão do potencial construtivo.

PARTE I: O Solo Criado – das origens do conceito aos seus desdobramentos mais recentes

“[...] embora não estejamos abordando um fenômeno novo, estamos dando uma visão nova a um fenômeno tratado, até agora, de outra forma.” Jorge Hori
(SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976, p. 108)

2 CONCEITUAÇÃO E PRÁTICA INTERNACIONAL

Grande parte da literatura brasileira menciona a experiência dos **Estados Unidos** com a gestão de potencial construtivo a partir da década de 1960, quando os instrumentos urbanísticos já estavam consolidados. A exceção é Costa (2014, p. 81) que, utilizando de uma referência estadunidense, comenta que “a ideia de utilizar um mecanismo que, ao menos de modo embrionário, significasse algo como o *solo criado*, surgiu inicialmente em Nova Iorque, em decorrência do primeiro zoneamento da cidade, em 1916 [...]”. No entanto, o autor não se aprofunda neste mecanismo. O que Costa se refere é uma brecha no 1916 Zoning Resolution da cidade de Nova Iorque, que permitiu a criação de um artifício chamado *Zoning Lot Mergers* (NYC DCP, 2015), traduzido livremente como Fusão de Lotes de Zoneamento, e pode ter dado a origem ao que é conhecido contemporaneamente como instrumentos urbanísticos.

Primeiramente, é importante esclarecer que o sistema de lotes nova-iorquino se difere do brasileiro. Um *Tax Lot* (Lote Fiscal) pode ser considerado uma unidade básica imobiliária, que tem seu cadastro de propriedade individual para fins tributários. Já um *Zoning Lot* (Lote de Zoneamento) é a unidade básica de zoneamento, que pode conter apenas uma unidade (um proprietário) ou um agregado de *Tax Lots* adjacentes (mais de um proprietário), ocupando parte ou uma quadra inteira¹. O artifício *Zoning Lot Mergers* se dá, então, nessa última escala. As regulamentações nova-iorquinas de controle do solo aplicavam-se apenas a construções que ocupassem mais de 25% da área de um *Zoning Lot*. Com o Código de Zoneamento de 1916, construtores passaram a incorporar *Zoning Lots* adjacentes, driblando as limitações de gabarito e garantindo o “right to the air space” (NYC DCP, 2015, p. 6), ou o direito ao espaço aéreo. Seguindo o interesse do mercado imobiliário, essa lógica construtiva foi oficialmente instrumentalizada e incorporada no Código de Zoneamento de 1961, permitindo a construção de alguns edifícios icônicos, como o Empire State Building.

¹ Segundo o Zoning Handbook, da Prefeitura de Nova Iorque, um *Zoning Lot* é “a tract of land typically comprising a single tax lot or two or more adjacent tax lots within a block. An apartment building on a single zoning lot, for example, may contain separate condominium units, each occupying its own tax lot. Similarly, a building containing a row of townhouses may occupy several separate tax lots within a single zoning lot, or two or more detached homes on one zoning lot may each have its own tax lot. e zoning lot is the basic unit for zoning regulations and may be subdivided into two or more zoning lots. Two or more adjoining zoning lots on the same block may be merged, provided that all resulting zoning lots comply with applicable regulations (NYC DCP, 2018).

Em 1965, a Comissão de Preservação de Marcos Urbanos da cidade de Nova Iorque classificou mais de setecentos imóveis como marcos urbanos, que, por interesse cultural ou histórico, não poderiam ser demolidos. Os proprietários, então, poderiam vender e comprar espaços aéreos não utilizados destes lotes, dentro de uma zona pré-determinada, criando assim o instrumento de *Transferable Development Rights* (Direitos de Construir Transferíveis). A diferença deste para o *Zoning Lot Mergers* é que o potencial construtivo poderia ser transferido dentro de uma área maior e sem a necessidade do remembramento de lotes, enquanto a municipalidade mantém um controle de densidade estabelecida para aquela zona urbana (NYC DCP, 2015).

Entre 1972 e 1974, o legista estadunidense John J. Costonis escreveu uma série de textos e livros explorando o instrumento *Transferable Development Rights*, como uma ferramenta de preservação de edifícios históricos no plano urbano, o *Chicago Plan*. Alguns autores (Costa; Santos, 1977; Ribeiro e Cardoso, 1992; Costa, 2014) afirmam que essa proposta de Costonis seria a criação da transferência de potencial construtivo, mas a cidade de Nova Iorque já havia aplicado o *Transferable Development Rights*, embora poucas vezes, considerando que inicialmente apresentava certa complexidade e particularidades para aplicação. Como Azevedo Netto (1977a) esclarece, o mérito de Costonis foi “utilizá-lo [o instrumento] de modo mais permissivo, e combinado com medidas de caráter fiscal, tornando-o muito mais atraente, tanto para o poder público quanto para o particular” (AZEVEDO NETTO, 1977, p. 48).

Para isso, o plano contava com um programa chamado *Incentive Zoning* (zoneamento incentivado), que se ramifica em dois instrumentos: *space adrift* (espaço flutuante) e o *zoning bonus* (bônus de zoneamento). O primeiro estava inserido dentro da política de preservação histórica de bens construídos e era composto pela transferência do potencial construtivo de um lote de um edifício histórico para outro lote, ou outros, para compensar proprietários de imóveis que deveriam ser preservados quando o limite do potencial construtivo não fosse atingido. Como observa Costa (2014), ao contrário das experiências europeias, nos Estados Unidos a compra de potencial construtivo era realizada diretamente entre proprietários e não do poder público. Costonis *apud* Rezende *et al.* (2011, p. 159) afirma que houve dificuldades na aplicação do instrumento:

A primeira quanto à validade da desapropriação e revenda dos direitos de desenvolvimento em imóveis históricos, pois, embora existindo benefícios públicos, o beneficiário final não seria o público, mas alguns empreendedores que possuiriam os direitos de desenvolvimento. A segunda quanto à validade da obtenção e cumprimento das restrições de conservação e a terceira quanto à permissão aos possuidores de direitos de desenvolvimento para que construíssem edifícios maiores que os permitidos pelo zoneamento.

Já o segundo instrumento, o *zoning bonus*, consistia na oferta a construtores de “bônus de zoneamento”, ou seja, de potencial construtivo, em contrapartida a melhorias ou equipamentos públicos determinados pelo Poder Executivo local. Rezende *et al.* (2011, p. 159) comenta que a crítica sobre este instrumento é que “os bônus injetavam novos aumentos de densidade na comunidade, que se não fossem bem controlados, poderiam criar demandas por serviços públicos que a cidade não poderia atender”, ao contrário da transferência de potencial construtivo que apenas redistribuiria as densidades.

Como aborda Costa (2014), as leis estadunidenses não possuem a mesma motivação e intenção da maioria das leis europeias concomitantes, apresentadas a seguir, que buscavam geralmente controlar o preço da terra. Nos Estados Unidos, a demanda surgiu do setor imobiliário e o objetivo era adaptar este novo momento do planejamento urbano global, pautado pelo estado, aos interesses e à lógica do mercado imobiliário local.

No **Reino Unido**, a primeira experiência registrada pela literatura é o 1947 Town and Country Planning Act (Costa; Santos, 1977; Rezende *et al.*, 2011; Massari, 2020). A legislação previa que proprietários que possuíam a *permission to develop land* (autorização para construir, tradução livre), deveriam pagar ao Estado ou à coletividade o equivalente ao “the amount by which the value of the land with the benefit of planning permission for those operations or that use [...] exceeds the value which it would have without the benefit of such permission [...]”² (GREAT BRITAIN, 1947, p. 1434), ou seja, a valorização financeira do terreno³.

Anos depois, segundo Costa e Santos (1977), por uma alta nos preços da terra, foi criado no governo central britânico uma “comissão de solos” para adquirir e ceder terrenos, de um estoque destinado à habitação e equipamentos urbanos, além de “estabelecer a taxa de valorização sobre as ‘mais valias’ fundiárias” (COSTA;

² Em tradução livre: “a quantia pela qual o valor do terreno com o benefício da autorização para construir [...] excede o valor que teria sem o benefício da autorização” (GREAT BRITAIN, 1947, p. 1434).

³ Costa e dos Santos (1977), os autores utilizam o termo “mais-valia” para explicar o valor cobrado sobre a valorização financeira do terreno.

SANTOS, 1977, p. 93). Conforme uma pesquisa realizada no arquivo legislativo britânico, a comissão mencionada pelos autores é a The Land Commission, criada pelo 1967 Land Commission Act. Em 1971, a taxa foi substituída “pela imposição de ‘mais valias’ fundiárias iguais às ‘mais valias’ dos investimentos financeiros” (p. 93) - provavelmente em determinação pelo 1971 Finance Act e/ou pelo 1971 Town and Country Planning Act. Segundo o relato de Costa e Santos (1977), a mudança na lei foi motivada porque, por mais que o estado exercesse algum controle sobre o solo, a iniciativa de intervenção seguia nas mãos do setor privado:

O governo local encontrava-se numa posição contraditória: de um lado, deve ser a garantia de uma organização física concorde com o planejamento escolhido e, por outro lado, ele provocava a ‘mais valia’ dos terrenos beneficiados pelos equipamentos que construía, e esse benefício era incorporado apenas pelos proprietários (COSTA; SANTOS, 1977, p. 93).

De forma geral, a experiência da **Alemanha** foi desconsiderada pela literatura brasileira, exceto por Correia (1990) e, posteriormente, por Massari (2020), que elaborou uma revisão do autor. De forma extensiva, Correia analisa o processo de composição legal alemão, iniciando na aprovação da lei federal de planejamento urbano (*Bundesbaugesetz - BBauG*) em 1960, que incluía um instrumento chamado *Baulandsteuer* - uma “alta taxa sobre terrenos edificáveis entesourados” (DIETERICH *et al.*, 1993), ou seja, sobre a especulação imobiliária. Durante as discussões da década de 1950, os primeiros esboços da lei federal incluíam outro instrumento chamado *Planungswertausgleich*, que foi vetado do texto final. Segundo Correia (1990, p. 587), esse dispositivo pode ser traduzido como “perequação de valores resultantes do plano” e criava “um sistema de recuperação dos aumentos de valor ocasionados no solo pelas medidas do plano urbanístico, acompanhado pela indenização das diminuições de valor provocadas pelas mesmas”.

Em 1972, a Comissão de Reforma do Direito dos Solos do Partido Social Democrata Alemão (SPD) propôs a cisão “da propriedade do solo numa propriedade de utilização e numa propriedade de decisão” (CORREIA, 1990, p. 602). O município teria a propriedade de decisão e ao proprietário particular seria concedida a propriedade de utilização, por um tempo determinado e mediante contrapartida financeira. Massari (2020) identificou que, entre 1950 e 1971, Munique apresentou uma valorização média de 2.830%. Esse aumento exponencial se deu por melhorias

da infraestrutura pública durante o pós-Guerra, que valorizou 6 mil propriedades em um bilhão de marcos, somados.

Assim como a experiência estadunidense, a legislação da **França** é uma das mais mencionadas pela literatura, uma vez que, como afirma Rezende *et al.* (2011), possivelmente seja a que mais tenha influenciado a construção da abordagem nacional. A Loi D'Orientation Foncière é o registro mais antigo mencionado por Costa e Santos (1977). No entanto, os autores datam esta lei como de 1947, quando, na verdade, foi aprovada em 30 de dezembro de 1967 (FRANCE, 1967). Durante a pesquisa, não foi encontrada nenhuma lei francesa de urbanismo no ano citado por Costa e Santos (1977). Em comparação a outros países europeus, a autora francesa Heymann-Doat (1982) traça uma pequena linha do tempo do direito urbanístico francês entre a década de 1940 e 1960 da seguinte forma: desde 1945 era necessário a obtenção de uma licença para construir; em 1954 é aprovado o Code de l'Urbanisme de abrangência nacional, que cria *servitudes d'urbanisme*, ou seja, deveres e limites ao proprietário de terra; a partir de 1963, cobra-se a recuperação da *plus-values* (mais-valias, em tradução livre); e em 1967 é aprovada a lei que agrega e unifica todos os documentos urbanísticos, a Loi D'Orientation Foncière. Para Costa e Santos, a lei tem relevância porque “determinava em âmbito nacional a relação entre a área do terreno e a área construída ao estabelecer que o critério básico do controle do solo por intermédio de um coeficiente de ocupação” (COSTA; SANTOS, 1977, p. 92), ou seja, confere uma abordagem tridimensional aos parâmetros construtivos.

No fim de 1975, é aprovada na França a Reforme de la Politique Foncière, alterando a legislação urbana anterior de 1967. Segundo Costa e dos Santos (1977, p. 92), a nova lei “propõe uma reforma nas relações entre os proprietários do solo urbano e a coletividade, dando a esta última uma possibilidade maior de intervenção no mercado fundiário e imobiliário, para realizar uma política ativa de espaços verdes e de equipamentos públicos”. Ainda, Rezende *et al.* (2011) afirma que a intenção era atuar sobre o processo de valorização diferenciada da terra causada pelo zoneamento.

A inovação se deu em dois aspectos: o estabelecimento do *plafond légal de densité* (teto legal de densidade) e a demarcação de zonas de proteção de sítio e da paisagem. Primeiro, o estabelecimento do *plafond légal de densité* limitava o direito de construir através da fixação do coeficiente de aproveitamento único e unitário para todo o país, com a exceção de Paris onde o limite seria de 1,5. Caso a legislação

permitisse que o limite fosse excedido, o proprietário deveria pagar à prefeitura um valor proporcional à área excedida, baseado no valor do metro quadrado do terreno. Segundo Ribeiro e Cardoso (1992), o destino dos recursos arrecadados seria a criação de espaços públicos verdes, aquisição fundiária para habitação popular e equipamentos coletivos e programas de preservação do patrimônio. Para Rezende *et al.* (2011, p. 160), ao *plafond légal de densité*

são atribuídos os objetivos concretos de luta contra a segregação social, através da redução dos preços fundiários, redução da densidade das áreas centrais e aumento dos recursos a nível local. Esses dois últimos contraditórios, segundo Granelle (1981), já que não se poderia obter um aumento dos recursos, a não ser que se promovesse o adensamento. De acordo com o mesmo autor, a intenção original seria dissociar o direito sobre o solo do direito sobre o espaço, intenção que não prevalece por razões constitucionais, adotando-se uma concepção fiscal.

Já as zonas de proteção de sítio e da paisagem, seriam setores inteiros limitados à urbanização com o objetivo de preservar a paisagem histórica. Na mesma dinâmica estadunidense, esse instrumento era facilitado pela transferência de potencial construtivo, onde os proprietários de terrenos em zonas de proteção poderiam vender os direitos de construir para áreas sem restrições (COSTA; SANTOS, 1977).

Na **Suécia**, com a ascensão do Partido Social Democrata Sueco ao poder durante o pós-guerra e o estabelecimento do Estado de Bem-Estar Social, em 1970 o Estado tornou-se o grande proprietário de terras urbanas, chegando a ter posse de 80% dos terrenos já ocupados por habitações e criando um “banco de terras” (COSTA; SANTOS, 1977, p. 93). De acordo com o Jordabalken (Código do Direito da Terra), o preço dos terrenos seria controlado através da avaliação imobiliária com base no mercado de anos anteriores e de forma progressiva. Essa política de nacionalização dos solos caminha na direção da compreensão de que o proprietário do espaço destinado a urbanização é o Estado, evitando “[...] que os proprietários fundiários usufríssem as melhorias proporcionadas pela municipalidade, e também para antecipar a alta sobre os terrenos provocada pelo aumento demográfico crescente” (COSTA; SANTOS, 1977, p. 94).

Na **Espanha**, em 1975, a Ley de Reforma de la Ley de Suelo de España consolidou a total separação entre direito de propriedade e direito de construir no país, bem como a distribuição igualitária dos encargos e benefícios da urbanização,

conceitos que já vinham sendo elaborados nas experiências nacionais anteriores (CORREIA, 1990). Além disso, foi desenvolvido um sistema de planejamento urbano a partir da elaboração de planos em diversos níveis: Plan Nacional de Ordenación y de Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales Municipales y Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento (ESPAÑA, 1975). Quanto menor a escala, maior o detalhamento e o controle sobre o uso do solo.

Segundo Correia (1990, p. 618), foi instituído na esfera municipal o *aprovechamiento medio* que consiste na conversão de índices construtivos qualitativos e quantitativos, ou seja, tanto tipo de uso do solo (residencial, comercial, industrial), quanto intensidade (altura de gabarito, área) “em valores abstratos de quantificação comparativa, permutáveis devido ao facto de serem referidos a um mesmo sistema de medida, e na obtenção da média dos valores relativos assim estabelecidos”. Também, foi previsto o *suelo urbanizable programado*, que é a divisão de áreas urbanizáveis em setores, objeto de planos parciais, organizados para serem urbanizados ao longo de um determinado tempo. Costa e Santos (1977) afirmam que o direito de edificar na Espanha não estava apenas condicionado aos índices construtivos, mas também ao cumprimento dos prazos previstos na lei. De competência municipal, a cessão gratuita do solo privado a ser edificado era de 10% do aproveitamento médio, além desse índice seria cobrado um valor como forma de compensação pelos benefícios da urbanização e para subsidiar novas infraestruturas.

Na **Itália**, a Norme per la Edificabilita' dei Suoli, ou lei Bucalossi, foi aprovada em 1977 e definiu que toda e qualquer edificação era objeto de concessão da municipalidade, independente do seu tamanho ou localização, mediante a contrapartida financeira baseada no valor dos custos da urbanização. Além disso, os proprietários deveriam pedir a autorização para construção em até três anos e executarem a obra em até cinco anos, caso contrário teriam seu terreno expropriado e indenizados com base no valor rural. Segundo Costa (2014), os recursos arrecadados com as contrapartidas deveriam ser destinados a obras de urbanização, restauração de patrimônio e outros programas públicos.

Para Costa e dos Santos (1977, p. 93), em comparação com a experiência francesa, essa legislação estabelecia “uma total separação do direito de construir do direito de propriedade, enquanto que a lei francesa de dezembro de 1975 introduz somente uma separação parcial ao dispor que cada área construída pode ter um volume igual a dimensão da área”. Já para Costa (2014), não é possível discutir a

criação de solo na experiência italiana e traçar uma comparação com o conceito brasileiro, uma vez que a lei se aplica a todos os tipos de construção e não a uma extensão adicional e vertical do terreno. Apesar disso, o caso italiano foi mencionado como referência na literatura brasileira da época.

Assim como no Brasil, a discussão do controle do solo urbano foi intenso na década de 1970 na **Colômbia**. Segundo Costa e dos Santos (1977), na época da redação do artigo para a CJ Arquitetura, o senado colombiano já havia aprovado em primeira instância a Reforma Integral Urbana, em que se limitava a extensão vertical da propriedade, ou seja, a altura, mas não em área ou volume. Caso o proprietário desejasse construir além do limite, deveria adquirir o direito do poder público local e os recursos arrecadados nesta contrapartida seriam destinados a programas de habitação de interesse social. Ainda, foi instituído o direito de preempção e o direito de superfície, bem como a possibilidade do poder público municipal adquirir terrenos necessários à execução do planejamento urbano por um valor que “não incluem a ‘mais valia’ resultante da crescente escassez relativa, das decisões e inversões oficiais ou de expectativa de novos desenvolvimentos” (COSTA; SANTOS, 1977, p. 94). Ainda, em 1978, foi aprovada a Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (Ley 61 de 1978), que, segundo Santoro (2011, p. 94), consolidou os *Planes Integrales de Desarrollo* como “instrumentos básicos do planejamento departamental e municipal, obrigatórios para municípios com mais de 20 mil habitantes, o que pressionou os municípios a se estruturarem institucionalmente”.

Por fim, um último aspecto de relevância no cenário internacional frequentemente mencionado pela literatura é a influência da **Organização das Nações Unidas** (ONU) nesse debate (CJ Arquitetura, 1977; Ribeiro e Cardoso, 1992; Rezende *et al.*, 2011; Costa, 2014; Pierin, 2015; Massari, 2020). Segundo o que consta na CJ Arquitetura, entre março e abril de 1971, esteve reunido em Roma “um grupo de técnicos **ligados** à Comissão Econômica da Europa, da ONU, especialistas em problemas de política de habitação, construção e planejamento”, que “**firmam documento** no qual salientam ser ‘necessário afirmar a separação entre o direito de propriedade e o direito de edificar’. Argumentam que o direito de construir ‘deve pertencer à coletividade e não pode ser admitido senão por concessão ou autorização administrativa’” (CJ ARQUITETURA, 1977, p. 3, grifo próprio). Apesar de conter certa imponência por se referir a ONU, analisando os termos grifados, a informação apresentada na introdução da Revista CJ Arquitetura tem um nível de abstração e,

mesmo fazendo uma citação direta, não menciona de qual documento foi retirada - algo compreensível pela data da publicação. Ainda, essa menção ao episódio na ONU foi consistentemente repetida na literatura posteriormente, que utilizam a Revista como base (Ribeiro e Cardoso, 1992; Rezende *et al.*, 2011; Costa, 2014; Pierin 2015; Massari, 2020), como um marco fundamental internacional na compreensão do que viria a se tornar o Solo Criado, sem, no entanto, questionar ou buscar complementar a informação para compreender a influência material do documento. Por isso, foi desenvolvida uma pesquisa documental na Biblioteca Dag Hammarskjöld, o Arquivo da ONU de Genebra, disponível no APÊNDICE 1 - **Pesquisa no arquivo da ONU**, para esclarecer essas informações

Como resultados, elenca-se que, primeiramente, o *Report of the Seventh Session do Committee on Housing, Building and Planning* (documento E/5086 ou E/C.6/126) é a provável fonte citada na Revista CJ Arquitetura (1977), sem referência. Depois, no começo da década de 1970, foram organizados nos mais diversos níveis hierárquicos da ONU (*Councils, Committee, Commissions e Centres*) grupos de especialistas que elaboraram inúmeros estudos - em diferentes áreas do conhecimento, regiões e escalas - sobre planejamento urbano e temas correlatos. Considerando a informação de que o encontro aconteceu em Roma, o “grupo de técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa”, citado pela Revista CJ Arquitetura (1977), é o *Group of Experts on Housing, Building and Planning Problems and Policies in the Less Developed Countries of Southern Europe*, parte da *Economic Commission for Europe*, mas não é possível nomear precisamente quem são os envolvidos. O documento firmado anunciado pela Revista CJ Arquitetura (1977) é o *Report of the Third Meeting* (documento HBP/167).

Por mais que a Revista CJ Arquitetura (1977) mencione como relevante este último documento, ele é apenas um recorte de um cenário ainda mais expressivo - que foi uma grande orquestra técnica de professores, planejadores, pesquisadores, arquitetos, economistas, políticos, engenheiros e juristas - de países nos mais diversos estágios de desenvolvimento econômico, social e urbano. A verdadeira influência parece ser o estudo multidisciplinar e internacional sobre *Urban land policies and land-use control measure*, conduzido pelo *Centre* (documento E/C.6/118) e com a contribuição de um grupo de especialistas europeus, e sua apresentação pelo *Committee* na 52ª sessão do Economic and Social Council (documento E/5086). De fato, estes especialistas defendiam a separação do direito de propriedade e direito de

construir, que deveria pertencer à coletividade. No entanto, isso não era um consenso entre o *Committee* que tratava oficialmente do tema internacionalmente, que defendia apenas o controle estatal sobre o solo para fins sociais e de especulação imobiliária. Essa diversidade de pontos de vista no *Committee* retrata tanto a heterogeneidade dos seus membros, quanto o próprio cenário internacional de discussão sobre planejamento e direito urbano, bem como a construção cooperativa de novos conceitos.

Entretanto, é possível que a ONU, através dos seus diversos níveis de comissões formadas por participantes dos mais diferentes países e suas publicações, tenha operado como fomentadora na troca de experiências internacionais e isso tenha influenciado as legislações das nações envolvidas. Um exemplo disso, inclusive, pode ser a publicação do *Report* de 1971 pelas autoridades italianas e a lei Bucalossi, proposta já em 1975. No Brasil, isso pode ser percebido na própria CJ Arquitetura, que curiosamente cita o documento da primeira reunião do *Committee* em que um brasileiro participa. Ou ainda, um dos especialistas que assinou a carta ao Secretário Geral e auxiliou na elaboração do estudo global, o francês Jean-Paul Gilli, foi extensivamente utilizado por juristas brasileiros, envolvidos com a discussão brasileira sobre o Solo Criado, em suas publicações que analisam o direito de propriedade e o direito de construir - como Eros Grau (1983), Fernando Correia (1990), José Afonso da Silva (2010), entre outros. Por fim, muitas análises produzidas e recomendações dos especialistas, contidas principalmente no estudo global, foram posteriormente incorporadas na política urbana brasileira - como a instituição de leis federais, alguns instrumentos urbanísticos e uma metodologia mais participativa de planejamento urbano.

Além desses estudos desenvolvidos no começo da década de 1970, a ONU realizou a Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos Habitat de 1976, realizada no Canadá. Apesar de não abordar seus desdobramentos e impactos, a CJ Arquitetura abre sua edição 16 com o princípio geral número 10 da Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos:

A terra é um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos. Todo Estado tem direito a tomar as medidas necessárias para manter sob fiscalização pública o uso, a propriedade, a disposição e a reserva de terras. Todo Estado tem direito a planejar e administrar a utilização do solo, que é um de seus recursos mais importantes, de maneira que o crescimento dos centros populacionais tanto urbanos como rurais se baseiem num plano

amplo de utilização do solo. Essas medidas devem assegurar a realização dos objetivos básicos da reforma social e econômica para cada Nação, de conformidade com seu sistema e suas leis de propriedade da terra (UN, 1976).

Além da Revista, Rezende *et al.* (2011), Costa (2014) e Massari (2020) também mencionam a relevância da Conferência e sua Declaração, mas Pierin (2015) acrescenta que técnicos brasileiros participaram da Conferência e produziram um documento resultante das discussões, chamado Recomendações para a Ação Nacional. O ambiente plural e o foco no tema urbano podem ter contribuído para troca de experiências internacionais, mas, como o autor mesmo comenta, a abordagem brasileira sobre as questões fundiárias já estava sendo desenvolvida anteriormente à Conferência.

3 DEBATE E INSTITUIÇÃO NO BRASIL

Em sua revisão sobre a constituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir, e conseqüentemente o Solo Criado, Rezende *et al.* (2011) identifica dois momentos ao analisar a literatura que trata do tema. Primeiramente, entre as décadas de 1970 e 1980, os textos produzidos “buscam principalmente justificar o instrumento, conceituá-lo e dirimir dúvidas quanto à sua constitucionalidade” (p. 163), explorando principalmente a separação do direito de construir do direito de propriedade e o coeficiente de aproveitamento único e unitário. Posteriormente, a partir da promulgação da Constituição de 1988 e durante a década de 1990, os textos abordam a instituição dos conceitos em leis municipais, que estavam em elaboração ou recém-aprovadas, analisando os mecanismos utilizados em cada cidade e seus possíveis efeitos. Ainda, os autores notam que existe uma leve inclinação no foco conceitual, nos objetivos do Solo Criado, que inicialmente explorou mais a equidade de direitos entre proprietários e manutenção do equilíbrio urbano pela proporcionalidade entre áreas públicas e privadas, e com o tempo passou a tratar mais da recuperação da valorização imobiliária pelo poder público para subsídio de novas infraestruturas e serviços públicos.

No entanto, ao revisar a literatura e a classificação proposta por Rezende *et al.*, bem como considerar as pesquisas produzidas posteriormente ao trabalho destes autores, é possível identificar quatro momentos:

- a. Até 1977, deu-se a construção conceitual do Solo Criado, período que será apresentado na seção 3.1 deste trabalho, chamada de Elaboração, apresentado na;
- b. A partir de 1977 e durante a década de 1980, ocorreu uma experimentação e as tentativas de instituição, através da normatização do conceito em leis federais e as primeiras experiências municipais, período que será apresentado na seção 3.3 deste trabalho;
- c. Na década de 1990, o conceito adquiriu um caráter fiscal e foi transformado em instrumento, período que será apresentado na seção 3.4 deste trabalho; e
- d. A partir da década de 2000, no pós-Estatuto da Cidade, a literatura e a prática passam por uma revisão e avaliação das experiências dos instrumentos derivados do conceito do Solo Criado, período que será apresentado na seção 3.5 deste trabalho.

3.1 ELABORAÇÃO: CONSTRUÇÃO CONCEITUAL

Em 1969, o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM, posteriormente Fundação Prefeito Faria Lima) e o Serviço Nacional dos Municípios (SENAM) organizaram em Salvador - BA o Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano com o objetivo de debater a temática dos loteamentos e um anteprojeto de lei para regulamentar a questão - documento-base do que viria a ser a Lei n.º 6.766/1979, que rege o parcelamento do solo urbano no Brasil até os dias de hoje (LEONELLI, 2011). Segundo Cândido Malta Campos Filho, o urbanista Hélio Modesto propôs durante o Seminário “o embrião da ideia do Solo Criado [...] [recomendando] que o Governo cobrasse o valor acrescido em um imóvel que derivasse de uma mudança de legislação do zoneamento” (SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976, p. 118). Apesar das literaturas estudadas não mencionarem esse episódio, Campos Filho foi um agente relevante nessa construção conceitual e afirmou essa informação em um dos principais eventos sobre o tema, o Encontro Nacional sobre Solo Criado, que será abordado em breve.

No mesmo ano, foi aprovada a Lei Ordinária n.º 7.288/1969 em São Paulo, que disciplinava sobre a doação ao município para o alargamento da Avenida Paulista.

A Lei determinou que, ao realizar uma doação de parte do seu terreno, o proprietário poderia construir na área remanescente o equivalente à área original, ou seja, considerando também a parte doada (ANDRADE, ALENCAR, 1993).

Já na abertura da CJ Arquitetura (1977), na seção Memorando, é apontado como ponto introdutório ao Solo Criado a palestra dos juristas Helly Lopes Meirelles e Eurico de Andrade Azevedo no início de dezembro de 1974, no evento II Encontro Nacional das Entidades de Planejamento Urbano e Desenvolvimento em São Bernardo do Campo - SP. Os juristas abordaram a “desvinculação do direito de propriedade do solo urbano do direito de construir, através da fixação de um coeficiente único de aproveitamento no caso o índice 1” (CJ ARQUITETURA, 1977, p. 3). Concomitantemente, a pedido do futuro governador do Estado de São Paulo, o arquiteto Domingos Theodoro de Azevedo Netto produziu um relatório sobre o controle do uso do solo, chamado Diagnóstico 75, em que propõe a implantação do coeficiente de aproveitamento único e a transferência de direitos construtivos (CJ ARQUITETURA, 1977).

Ainda em 1974, começou a ser elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado do Município de São Bernardo do Campo, sob assessoria do escritório Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, o primeiro registro de um plano diretor municipal no Brasil que determinava o coeficiente único e unitário para toda a área urbana.

No começo do ano seguinte, nos dias 30 e 31 de janeiro de 1975, o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRA), após alguns meses de estudo sobre controle do solo metropolitano, promoveu internamente o seminário Implementos Legais de Ordenação de Uso e Ocupação do Solo Urbano, onde temas relacionados com o Solo Criado foram discutidos - como a diferenciação do direito de propriedade e de construir, sistemas de controle do solo e retorno de investimentos do poder público (MASSARI, 2020). No evento, os juristas Eros Roberto Grau, Antonio Carlos Cintra e Jorge Bartholomeu Carneiro da Cunha insinuaram a possibilidade de elaboração de uma lei federal que separasse o direito de propriedade do direito de construir e concluíram que “não existem limitações administrativas ao direito de edificação do proprietário, visto que tal direito não lhe pertence, sendo-lhe atribuído mediante autorização ou concessão do Poder Público” (GRAU, 1976). Para Silva (2010, p. 261), essa percepção é “ainda mais avançada que a do solo criado”, uma vez que dissocia o direito de construir do direito de propriedade e não apenas o limita.

De forma semelhante à lei paulistana de 1971, em Porto Alegre/RS foi aprovado o Decreto n.º 5.162/1975, que fazia uma alteração de perímetro no Plano Diretor de 1959 e, por isso, permitia que proprietários utilizassem o potencial construtivo não utilizado, por motivo de desapropriação parcial para construção de sistema viário ou áreas verdes, na parcela remanescente do próprio terreno (MASSARI, 2020). No entanto, essa legislação é mais citada nos estudos contemporâneos (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001; COSTA, 2014; MASSARI, 2020) e não foi uma pauta significativa da época, talvez pela pouca expressividade ou pelo centramento da discussão em São Paulo.

Alguns meses depois, em setembro do mesmo ano, o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM, posteriormente Fundação Prefeito Faria Lima) publicou o estudo “O Solo Criado”, assinado por Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Dalmo do Valle Nogueira Filho, Clementina de Ambrosis e Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira (CEPAM, 1975). De modo introdutório, é defendida a necessidade do controle do uso do solo urbano e como os instrumentos de planejamento urbano, principalmente o zoneamento e o coeficiente de aproveitamento, estavam apresentando algumas “inconveniências” (CEPAM, 1975, p. 5 e 6). O documento apresenta a ideia de que a criação de solo é ampliar a área de piso utilizável sem a apoiar sobre o solo e a diferença de uma mera ocupação de espaço aéreo, onde não há um plano intermediário utilizável, como uma torre de uma igreja. Ainda, o documento introduz uma parametrização do Solo Criado ao explicar que, sob uma perspectiva técnica, qualquer construção com área de piso utilizável maior do que a área real do terreno estará criando solo. Portanto, intuitivamente, o valor que estabelece a relação entre a área do terreno e a área a ser construída, ou seja, o índice de aproveitamento seria igual a um. A partir disso, são apresentados novos instrumentos de controle do solo: a transferência dos direitos de construir, o coeficiente de aproveitamento único e a proporcionalidade entre solos públicos e solos privados. Como Rezende *et al.* (2011) ressalta, e pode ser percebido ao longo do texto a seguir, o CEPAM foi o órgão que liderou e estruturou os estudos e a discussão sobre o Solo Criado, principalmente a partir do que foi apresentado neste documento.

Saindo do cenário paulista, em novembro de 1975 foi realizado em Brasília - DF) o simpósio O Homem e a Cidade, promovido pela Fundação Milton Campos - organização ligada à ARENA (CJ ARQUITETURA, 1977). O Solo Criado foi mencionado e debatido conceitualmente em dois grupos técnicos, principalmente

pelos arquitetos Almir Fernandes (IPEA) e Clementina Ambrosis (CEPAM), e os juristas Eurico Andrade de Azevedo (EMPLASA) e Eros Roberto Grau (USP). No entanto, o termo não é mencionado literalmente nas proposições finais, apenas uma “legislação federal para disciplinar o uso do solo, abrangendo seu parcelamento, direito de construir, zoneamento, intensidade do uso, infra-estrutura e equipamentos urbanos, terrenos de marinha etc” (O HOMEM E A CIDADE, 1975, p. 521) e um “estudo da aplicação do coeficiente de aproveitamento único nas cidades grandes e nas áreas metropolitanas” (O HOMEM E A CIDADE, 1975, p. 538).

No início do ano seguinte, no XX Congresso Estadual dos Municípios, é proposto pela primeira vez o Solo Criado dentro de uma política do solo nacional. O evento, que ocorreu entre 20 e 26 de março de 1976 no Guarujá - SP, contou com a presença de Olavo Egydio Setúbal (ARENA), então prefeito de São Paulo. Em seu discurso, o engenheiro cita as experiências internacionais de controle do solo (França, Alemanha, Estados Unidos e Espanha) e propõe “uma proporção fixa e uniforme de área construída” (ITAÚ CULTURAL *apud* MASSARI, 2020, p. 40), a transferência do direito de construir, a possibilidade de pagamento pelo direito de criação de solo como forma de aumentar a renda municipal e que esses recursos sejam apenas parcialmente destinados à compra de novas áreas públicas ou reurbanização (CJ ARQUITETURA, 1977).

Nos dias de hoje, é possível compreender o impacto excepcional que o discurso de Setúbal teve não só sobre a construção do conceito do Solo Criado, mas sobre a política urbana brasileira. Setúbal foi o primeiro a sugerir a cobrança em dinheiro pela criação de solo e a possibilidade de aumento da arrecadação municipal através desses recursos. Isso influenciou nas variações do conceito de Solo Criado que foram sendo concebidas nos meses e anos seguintes, que passaram a incorporar a possibilidade de cobrança como um dos seus pontos fundamentais. Ainda, apesar da discussão inicial ter engajado vários técnicos, foi com a possibilidade de utilizar o Solo Criado como forma de arrecadação municipal que o conceito ganhou também o apoio da classe política e passou a ser objeto de propostas de lei, tanto no âmbito municipal quanto estadual e federal.

Em sua pesquisa, Massari (2020) faz um longo levantamento sobre a publicidade do Solo Criado na mídia impressa da época, que tem início justamente após a fala do prefeito de São Paulo no Congresso, e demonstra que o tema se tornou um debate público da sociedade em geral - não apenas entre técnicos urbanistas e

juristas. Inclusive, o próprio Jornal Estadão chegou a promover um simpósio, chamado Solo Criado: a crise urbana em debate, em maio de 1976, com a representação dos mais variados pontos de vistas e interesses⁴ (MASSARI, 2020).

Nessa série intensiva de eventos e estudos, o mais emblemático foi o Encontro Nacional sobre Solo Criado, promovido e patrocinado pela Superintendência de Estudos e Pesquisas da Fundação Prefeito Faria Lima (já antigo CEPAM). A série de seminários ocorreu nos dias 25 e 26 de junho na praia de Cigarras (São Sebastião - SP) e nos dias 28 e 29 no Hotel Hilton (São Paulo - SP), com a presença de “técnicos e políticos, nacionais e estrangeiros, para analisar os aspectos legais, urbanísticos e sócio-econômicos do ‘solo criado’” (CJ ARQUITETURA, 1977, p. 4). Entre os debatedores, estavam técnicos envolvidos com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Município de São Bernardo do Campo, o prefeito Olavo Setúbal, o presidente da Fundação Prefeito Faria Lima, Vicente Greco Filho, e o professor e autor do *Chicago Plan*, John Costonis. Segundo Massari (2020), mesmo não chegando a um consenso se o Solo Criado deveria ser aplicado apenas na área urbana ou também na rural, os participantes concluíram pela indicação de cinco postulados para orientar o princípio:

- a. O direito de construir, associado ao direito de propriedade territorial, é limitado pela função social da propriedade;
- b. A toda propriedade, por razões de equidade social, deverá ser assegurado igual direito de construir;
- c. No interesse da comunidade, a capacidade edilícia (de edificar) de cada terreno poderá ser menor ou maior do que o direito de construir associado àquela propriedade;
- d. Para assegurar justiça social, atendido o interesse da comunidade, o proprietário poderá alienar seu direito de construir;
- e. Para melhor aproveitamento do solo urbano, atendido o interesse da comunidade, o proprietário poderá adquirir o direito de construir, assim como obter onerosamente do poder público licença para edificar a mais (FOLHA DE S. PAULO apud MASSARI, 2020, p. 48).

Os Anais do Seminário também trazem algumas informações secundárias interessantes, que demonstram a influência dos contextos internacionais sobre o tema. O jurista Eros Roberto Grau (1976), por exemplo, menciona o Chicago Plan

⁴ Segundo Massari (2020), o evento contou com a participação de Olavo Setúbal (engenheiro, prefeito de São Paulo), José Carlos de Figueiredo Ferraz (engenheiro, ex-prefeito de São Paulo), Roberto Cerqueira César (arquiteto, Secretaria dos Negócios Metropolitanos), Moacyr Gomes de Almeida (representante do setor imobiliário), Dalmo do Valle Nogueira (jurista, CEPAM) e Ives Gandra da Silva Martins (jurista tributarista).

como uma experiência positiva da transferência de direitos construtivos na preservação de edifícios. Em outro momento, quando se debruça para analisar a dissociação do direito de propriedade e de construir, o mesmo autor cita a reunião da “subcomissão” de especialistas da ONU e utiliza como fonte um trabalho de José Luis de Los Mozos, publicado pelo Ministério de Habitação da Espanha.

Mencionado apenas por Massari (2020), nos dias 29 e 30 de setembro o Instituto de Engenharia de São Paulo (IE/SP) realizou um seminário sobre o Solo Criado, com palestras dos arquitetos Ernest Carvalho Mange (Empresa Municipal de Urbanização), João Evangelista Leão (coordenador de Projetos Especiais da Secretaria Estadual de Economia e Planejamento), Jorge Wilhelm, Cândido Malta Campos Filho, Jaime Lerner, Benedito Lima de Toledo, Alaor Caffé Alves (jurista), Miguel Colasuonno (economista) e Plínio Oswald Assmann (economista, presidente da Companhia do Metropolitano de São Paulo).

Em dezembro, nos dias 11 e 12 em Embú - SP, a Fundação Prefeito Faria Lima promoveu o último encontro, focado na análise das implicações legais do Solo Criado (CJ ARQUITETURA, 1977; MASSARI, 2020). A Carta do Embu, documento elaborado para a conclusão do evento, é um marco fundamental na construção dessa corrente de pensamento. Assinado por profissionais notáveis⁵, o documento reafirma as bases conceituais exploradas tecnicamente até então - como as questões do preço da terra, avanço tecnológico na construção civil, sobrecarga na infraestrutura urbana, a limitação do direito de propriedade pela função social. Ainda, admite que o “criador de solo” deve compensar o poder público para o equilíbrio urbano assim como o loteador, e declara:

1. É constitucional a fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.
 - 1.1 A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.
 - 1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.
2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao poder público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por

⁵ Álvaro Villaça Azevedo, Celso Antônio Bandeira de Mello, Dalmo do Valle Nogueira Filho, Eros Roberto Grau, Eurico de Andrade Azevedo, Fábio Fanucchi, José Afonso da Silva, Maria de Lourdes Cesarino Costa, Mário Pazzaglini Filho, Miguel Seabra Fagundes, Jorge Hori, Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Clementina De Ambrosis, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Luiz Carlos Costa, Norberto Amorim (CARTA DO EMBU, 1976).

não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não utilizável do direito de construir.

2.2 No caso do imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação. (CARTA DO EMBU, 1976).

A partir da Carta de Embu e da determinação de constitucionalidade, inicia-se um novo momento, em que o conceito deixa de ser apenas uma ideia para se tornar uma proposta política material e efetiva de controle da produção do espaço urbano (PIERIN, 2015), em um movimento de elaboração e tentativa de aprovação de diversas leis em todo o país.

3.2 O SOLO CRIADO BRASILEIRO

Em O Solo Criado (1975), os técnicos do CEPAM definiram o Solo Criado como “a área construída que ultrapassar um certo valor, fixado em função da problemática global do uso do solo numa dada comunidade” (CEPAM, 1975, p. 10) ou “a área construída que exceder uma certa proporção de área do terreno” (SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976, p. 46). Nas conclusões do Encontro Nacional sobre Solo Criado, em 25 e 26 de junho de 1976, aponta-se que o “que se convencionou a chamar de Solo Criado” é “a outorga pelo poder público, ao proprietário, de um direito de construir adicional [...] a esse índice único” (SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976, p. 39).

O jurista Eros Grau, em Aspectos Jurídicos da Noção do Solo Criado (1977), faz referência ao documento do CEPAM de 1975 e define o Solo Criado como “o resultado da criação de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre o solo natural” (GRAU, 1977, p. 136), definição semelhante referida posteriormente pelo arquiteto Azevedo Netto em Experiências Similares ao Solo Criado (1977). O engenheiro José Celso Contador, em Um Modelo para Propiciar o Equilíbrio Urbano (1977), afirma que “define-se ‘solo criado’ como sendo a área construída que exceda a área do terreno em que está implantado o edifício, ou em outras palavras, a diferença entre a área total construída e a área do terreno” (CONTADOR, 1977, p. 82). Já para os juristas Andrade e Alencar (1993), “sob o aspecto jurídico, solo criado é a possibilidade de transferência do direito de construir sobre um terreno para outro

terreno na mesma cidade. Ou, ainda, a possibilidade de aquisição do direito de construir do poder público municipal” (ANDRADE, ALENCAR, 1993, p. 2). Na Carta do Embu, conclui-se que “toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de sub-solo” (SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976, p. 171).

Apesar de relativamente diferentes, essas definições formuladas à época já vinculavam a criação de solo - “criação de áreas adicionais de piso utilizável não apoiadas diretamente sobre o solo” (CEPAM, 1975, p. 9), com alguma parametrização, um valor previamente fixado, nomeado como o coeficiente ou índice único. No entanto, como é possível perceber a partir do cenário brasileiro, as extensas discussões técnicas e tentativas de normatização do Solo Criado não se debruçavam apenas sobre o coeficiente de aproveitamento, mas também sobre outras ideias, princípios e instrumentos que se articulam com essa valoração da criação de solo, sob uma nova perspectiva da verticalização na urbanização moderna.

Portanto, existe uma diferença entre o conceito e a definição de Solo Criado. A partir da ideia de limitar a criação de solo com coeficiente de aproveitamento único, ou seja, a definição de Solo Criado, é possível utilizá-la como uma ferramenta de controle da densidade urbana, seja de limitação ou de indução. Por exemplo, em áreas da cidade onde há a intenção de restringir a ocupação, o coeficiente único não deve ser ultrapassado e torna-se também o coeficiente de aproveitamento máximo. Já em áreas onde é possível ampliar a densidade, o coeficiente único pode e deve ser ultrapassado. Assim, o conceito do Solo Criado abrange, também, quais são as possibilidades dentro dessa dinâmica. Ou seja, apesar da definição de Solo Criado indicar um limite construtivo, o conceito sugere formas, tecnicamente fundamentadas, de excedê-lo.

Desde o princípio, o conceito foi abordado de forma multidisciplinar e se propôs a alcançar e dissecar questões das esferas *econômica, jurídica e urbanística*⁶, o que pode ser demonstrado pelas áreas de atuação dos técnicos envolvidos no

⁶ Em seu discurso de abertura na segunda parte do Seminário *O Solo Criado*, em São Paulo, em junho de 1976, Vicente Greco Filho afirmou: “Sabemos que há problemas de ordem econômica, jurídica e urbanística. Todavia, o CEPAM concluiu que o tema deve ser debatido. Solicitamos, então, a presença de todos aqueles que de qualquer forma estejam envolvidos com a problemática do uso do solo urbano, sejam autoridades, sejam planejadores, sejam arquitetos, sejam construtores. Amanhã, ouviremos a todos, para daí, extrair um levantamento de tudo, a fim de que as autoridades federais, estaduais e municipais possam delas fazer uso para uma melhor compreensão.” (SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976, p. 43)

debate e suas produções. Essas questões, no entanto, costumam misturar-se tanto nas discussões da época quanto nas produções e literaturas. Dessa forma, para a compreensão de todas as camadas, alcances e percepções do Solo Criado, o conceito será abordado em cada uma dessas esferas.

3.2.1 Ordem jurídica

Desde o princípio, o Solo Criado está intrinsecamente ligado à relação entre direito de propriedade e direito de construir. A ideia de limitar a criação de solo só é possível a partir da compreensão de que, apesar de um construtor ser proprietário de um terreno, essa propriedade não configura direito de uma construíbilidade ilimitada. Ou seja, que o direito de propriedade não é pleno e, assim, diferente do direito de construir. Por isso, antes mesmo da elaboração conceitual desenvolvida pelo CEPAM e publicada no documento *O Solo Criado* (1975), alguns juristas (como Meirelles, Andrade Azevedo, Grau, Cintra e Carneiro da Cunha) já discutiam e abordavam publicamente a desvinculação entre os direitos de propriedade e de construir, como abordado na seção 3.1. Alguns destes, inclusive, participaram dos seminários internos da CEPAM e contribuíram tanto para a fundamentação jurídica do Solo Criado, quanto para a divulgação e defesa da sua implementação em eventos públicos posteriores.

Como abordado anteriormente, em experiências similares, alguns países instituíram a completa cisão entre os direitos, como o caso italiano e outros que adotaram a política de nacionalização do solo. No entanto, o ordenamento jurídico, de acordo com o direito positivo, depende da legislação própria de cada país (ANDRADE, ALENCAR, 1993) e por isso instaurou-se à época uma discussão sobre a constitucionalidade do tema. Costa (2014) entende que existem três correntes para compreender essa relação entre direito de construir e direito de propriedade: uma que defende que o direito de propriedade abrange a plenitude do direito de construir; outra que sustenta a cisão total entre ambos; e, uma intermediária que entende que o direito de construir pode ser limitado, o caso da maioria dos juristas brasileiros que se dedicaram ao tema do Solo Criado.

Andrade e Alencar (1993), por exemplo, afirmam que o direito de construir pode ser dissociado do direito de propriedade, desde que tenha como objetivo o uso

adequado. Silva (2010, p. 258) defende que “o conceito de ‘solo criado’ não importa a separação da faculdade de construir do direito de propriedade do terreno. Ao contrário, reafirma sua correlação, na medida em que transforma em direito subjetivo a faculdade de construir até o limite do coeficiente único estabelecido”.

Para Fagundes (1977), mesmo quando o direito de propriedade era tido como absoluto, como na Declaração de Direitos da Revolução Francesa de 1789, já era juridicamente limitado pelas posturas municipais e pela conciliação de interesses de diferentes titulares. No Brasil, desde a Constituição de 1934, o direito de propriedade está condicionado e compatibilizado ao interesse comum, traduzindo-se na sua função social. Um argumento explorado pelo autor, reforçado por outros juristas, é que esse tipo de dinâmica já é comum em um processo de loteamento - quando o loteador deve destinar uma porcentagem da área à implantação de sistema viário e equipamentos coletivos, subordinando-se assim ao interesse coletivo. Da mesma forma, Greco Filho (1977) argumenta que, se existiam restrições à construíbilidade através de parâmetros urbanísticos já instituídos em planos diretores, como índice de aproveitamento de 0,5, também seria legítima a limitação do direito de construir ao equivaler à área do lote à área a ser construída.

Já para Daleffe (1997, p. 306), a fixação de um coeficiente único e a instituição do Solo Criado é possível através da limitação administrativa “amparada na supremacia do interesse público sobre o interesse particular. O princípio da função social não é de ser invocado como fundamento das clássicas limitações administrativas à propriedade decorrentes do exercício da Polícia Administrativa”. O que aparenta ser um consenso entre os juristas é que não há problema na limitação ao direito de construir, desde que esta limitação não esvazie por completo o valor patrimonial inerente ao direito de propriedade.

Uma das justificativas jurídicas muito utilizadas para o Solo Criado é que a aplicação de instrumentos clássicos de planejamento urbano, como zoneamento e limite em altura, provocava valorizações imobiliárias diferentes em proprietários vizinhos, afetando o princípio de equidade (COSTA, 1977). Através da fixação de um coeficiente único para toda a área urbana, a desigualdade de direitos construtivos entre proprietários seria corrigida.

Sob outro ponto de vista, a fixação de um coeficiente único e sua articulação com a transferência de direitos construtivos é também fundamental nos casos em que há um limite severo de construíbilidade em um terreno. Por um interesse coletivo de

preservação ambiental ou histórico-cultural, uma vez decidido pela não edificação, o Solo Criado oferece alternativas para que o proprietário ainda exerça seus direitos construtivos - mesmo que em outro lugar, evitando assim o esvaziamento completo do valor patrimonial daquele terreno. Assim, concordam Grau (1977), Fagundes (1977) e Andrade e Alencar (1993):

“[...] há que considerar que a titularidade da propriedade pressupõe um mínimo de uso e disposição, cuja expressão econômica consubstancia o valor a ela inerente.” (GRAU, 1976, p. 143)

“Compreendemos limitações, até mesmo drásticas, ao conteúdo e ao modo de exercício do direito de propriedade, inclusive no que diz com o direito de construir, mas não algo que possa eliminar aquele direito por via oblíqua, com lhe subtrair elemento vital à sua significação econômica.” (FAGUNDES, 1977, p. 58)

“[...] o direito de construir pode ser dissociado do direito de propriedade, [...] desde que essa providência não esvazie por completo o valor econômico da propriedade. Essa conciliação pode ser perfeitamente alcançada pela aplicação do solo criado.” (ANDRADE; ALENCAR, 1993, p. 5)

Outra questão relacionada à constitucionalidade é a qual esfera de poder compete disciplinar o Solo Criado. Grau (1977) aponta que é possível a participação estadual em regiões metropolitanas e federal na implementação de uma política urbana nacional, mas que a compatibilização do interesse social ao controle do uso do solo cabe ao município, uma vez que se dá na escala local. Do contrário, seria afirmar que leis de zoneamento e ordenação são inconstitucionais. Andrade e Alencar (1993), Greco Filho (1977) e Fagundes (1977) concordam com a tese de que cabe ao município a limitação administrativa e definição do índice de aproveitamento das edificações. No entanto, Greco Filho (1977) defende que as limitações administrativas não aderem à propriedade e, portanto, a definição de um coeficiente unitário enquanto atributo de uma propriedade (ou seja, o direito de propriedade corresponder à área do lote) seria uma questão do direito civil, o que compete à União. No mesmo sentido, Fagundes (1977) questiona se não caberia à União regular a negociabilidade do Solo Criado - “não bem do direito de edificar, e sim do conteúdo econômico da propriedade (disposição do direito)” (FAGUNDES, 1977, p. 60). Isto é, a legislação federal poderia dispor sobre o direito de propriedade, o que daria diretrizes legais mais claras para a formulação operacional da transferência de direitos, bem como estaria menos sujeita à instabilidade e influência de pressões políticas.

Apesar do conceito do Solo Criado estar bem delimitado já no final da década de 1970, as formas como a extrapolação do coeficiente único e a transferência de direitos poderiam ser implementadas não eram certas. Grego Filho (1977) e Grau (1977) atentaram sobre a questão da gestão pública do estoque de potencial construtivo. Para manter a coerência conceitual e legal do Solo Criado, o poder público apenas poderia dispor dos direitos construtivos das suas propriedades, seja para uso próprio ou transferência. Assim, não poderia criar direitos novos de domínio público e constituir um banco e mercado de potencial construtivo:

[...] torna-se necessário fixar premissa básica, de acordo com a qual o setor público *não poderá ceder ao particular senão os direitos de criar solo inerentes ao solo de sua propriedade*; em outros termos, *instituída a noção de solo criado, não poderá o setor público transacionar direitos de criar solo que materialmente não possua*.

Definido que o volume de direitos de criar solo que poderão ser negociados pelo setor público é limitado pelo seu estoque de tais direitos - ou seja, que não poderá o setor público, artificialmente, *criar* direitos para serem postos em mercado; em outros termos: que o coeficiente único de aproveitamento também se aplica à propriedade estatal de solo urbano [...] (GRAU, 1976, p. 150)

Deve ser seguido, no caso, o princípio geral do Direito, que preceitua que ninguém pode transferir ou alienar o que não tem [...] (GRECO FILHO, 1977, p. 101)

Essa tese concorda com um ponto fundamental do documento *O Solo Criado* (1975), mas pouco explorado pela literatura, que é a de que a única forma de extrapolar o coeficiente único seria através da transferência de direitos de construir:

“A construção a mais do que esse direito [estabelecido pelo coeficiente único] **somente** seria possível através da transferência de direito de construir de outra área.

Haveria duas formas básicas de construir a mais do que o permitido pelo coeficiente único. A primeira seria através da aquisição do direito de construir de outros terrenos, sejam eles de particulares ou do poder público. A segunda seria a aquisição desses direitos apenas do poder público, aquisição esta que poderia ser efetivada através de dinheiro, ou através da doação de áreas de terrenos.” (CEPAM, 1975, p. 13-14, grifo próprio)

Assim, seria possível adquirir mais potencial construtivo exclusivamente através da transferência de direitos, ou seja, por meio de um terreno de origem com potencial não utilizado disponível e um terreno de destino. Não seria possível, portanto, uma compra simples de um estoque virtual. Quando a origem desse potencial é de um terreno público, o proprietário particular poderia adquirir esses direitos de forma onerosa ou através de uma compensação por doação de área.

Dado que o Solo Criado é também uma ferramenta de controle de densidade, o poder público não poderia criar um estoque fictício de índice construtivo e o vender como um ativo no mercado, como forma de arrecadação financeira. Isso desequilibra a relação quantitativa entre áreas privadas e áreas públicas reais, uma vez que forja a quantidade de áreas públicas disponíveis. Por isso, como Grau defende, o poder público não deveria transacionar direitos que materialmente não possui e o seu estoque seria limitado pelos índices dos terrenos públicos existentes.

Nesse sentido, Greco Filho (1977), Fagundes (1977) e Daleffe (1977) posicionam-se contrariamente à possibilidade de que essa transação fosse feita de forma onerosa e não exclusivamente em troca de novas áreas públicas. Para os autores, o Solo Criado foi fundamentalmente desenvolvido sob o argumento do equilíbrio urbano de áreas públicas e privadas e a possibilidade de não reverter o índice cedido em área real seria juridicamente inviável, uma “inconstitucionalidade insuperável” (GRECO FILHO, 1977, p. 101), bem como um desvio de finalidade. Para Fagundes, essa conversão em dinheiro “pretere o fundamento jurídico básico de disciplina do solo criado como restrição ao direito da propriedade” (FAGUNDES, 1977, p. 58) e interfere no desempenho da função social. Daleffe já alertava para os riscos do desvirtuamento do Solo Criado como um instrumento de arrecadação municipal através da “outorga onerosa” (DALEFFE, 1997, p. 307) e, para o autor, isso implicaria a cisão definitiva entre o direito de propriedade e o direito de construir.

Apesar de defender que a instituição do Solo Criado como forma de exploração pelo poder público de uma nova receita municipal comprometeria a essência do conceito, Grau (1976) analisou o entendimento jurídico sobre a natureza tributária dessa cobrança. Considerando que exceder o coeficiente de aproveitamento único é um ato de aquisição voluntário, ou seja, não obrigatória, é uma questão contratual entre particular e poder público. Enquanto isso, o tributo é caracterizado por sua compulsoriedade, bem como é instituída em lei. Portanto, a cobrança pelo Solo Criado não configuraria tributação. Nesse sentido, Greco Filho (1977) afirma que, mesmo que o poder público vendesse direitos construtivos relativos às suas propriedades, ainda assim não configuraria tributação. Por isso, é importante destacar que, como disposto no artigo 145º da Constituição Federal de 1988, a taxa é uma espécie tributária e, assim, os municípios que instituíram a taxa do Solo Criado apresentam vício legal.

3.2.2 Ordem econômica

Uma das questões fundamentais na formulação do Solo Criado foi a compreensão de que a determinação de instrumentos urbanísticos clássicos, como o zoneamento e o índice de aproveitamento, em legislações ou planos diretores poderia causar valorizações imobiliárias diferentes em terrenos próximos. Muitas vezes sem critério suficientemente justificado, a definição de coeficientes diferentes em lados opostos da rua, por exemplo, permite duas, três, quatro vezes mais área construída em relação ao seu vizinho, o que influencia diretamente a lucratividade enquanto investimento imobiliário. Da mesma forma, a determinação de zoneamentos adensadores ou mais permissivos pode causar uma valorização artificial do terreno, causada indiretamente por uma decisão do poder público e não por uma benfeitoria imobiliária em si.

A proposta de um coeficiente de aproveitamento único, assim, objetiva eliminar essa valorização imobiliária artificial, através de um balizamento de direitos construtivos. A intenção nunca foi eliminar qualquer diferença de preço, mas permitir apenas a “valorização natural dos terrenos e mais eventual valorização suplementar [...] onde se pode adquirir direitos [construtivos] suplementares” (Pedro Taddei Neto *apud* SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976, p. 70). Segundo Campos Filho (1977), no caso da definição do coeficiente de aproveitamento único para uma grande área, como regiões metropolitanas, esse balizamento também teria o efeito de redução das disparidades regionais.

Outro ponto relevante para a fundamentação do Solo Criado tem relação com a recuperação do investimento público na urbanização. De forma recorrente nos debates e literatura da época, é explorada a comparação entre a criação de área a partir do parcelamento do solo e a criação de área a partir da verticalização (Azevedo Netto, 1977; Contador, 1977; Hori, 1977; Cordeiro, 1977; Brasileiro, 1977). Sob o aspecto econômico, enquanto no parcelamento o loteador é responsável pelo custeio e implantação da infraestrutura necessária à urbanização, em um edifício verticalizado os encargos recaem sobre o poder público (CEPAM, 1975). Nesse último caso, existe, nas palavras de Jorge Hori, “um regime de privatização dos benefícios e estatização dos encargos” (SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976, p. 109), ou seja, a apropriação privada de um gasto público. Portanto, outra justificativa econômica para o Solo Criado era que deveria ser cobrada financeiramente a criação de área superior ao coeficiente

de aproveitamento único, como forma recuperação do investimento público sobre infraestrutura urbana que possibilitou sua instalação.

Mais que isso, alguns autores, como Mange (1977), defendem que os recursos arrecadados com essa cobrança deveriam ser destinados ao financiamento de equipamentos institucionais e de lazer em áreas onde há concentração da população de baixa renda, de modo a promover a justa distribuição dos ônus da urbanização. Esse viés arrecadatário, com o objetivo de financiamento de novas obras urbanas, foi de onde decorreram as observações de juristas como Grau, Fagundes e Daleffe, abordadas na subseção anterior.

Como também abordado anteriormente, os mesmos juristas alertaram sobre a questão do controle do estoque de potenciais construtivos por parte do poder público. O impacto do descumprimento dessa tese não seria apenas jurídico, mas também econômico. Durante o Encontro Nacional sobre Solo Criado de 1976, levantou-se a possibilidade do surgimento de um mercado paralelo de Solo Criado. Esse mercado afetaria não apenas o preço dos terrenos, mas também o preço final do produto imobiliário, causando um desequilíbrio no mercado imobiliário como um todo. Assim, uma das conclusões do evento acompanhou o argumento jurídico e definiu:

Para impedir o surgimento de um mercado paralelo do solo criado, deve-se assegurar que somente através do poder público sejam transacionados direitos de construir. A venda de direitos de construir por particulares somente será permitida quando tais direitos forem inferiores ao único (SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976, p. 39).

Ainda se atentando ao equilíbrio do mercado imobiliário, a delimitação de áreas de transferência, de forma similar ao *Transferable Development Rights* nos Estados Unidos, foi abordada no Encontro Nacional sobre Solo Criado (1976). Considerando que o valor dos direitos construtivos tem como base o valor do metro quadrado e que regiões diferentes da cidade possuem valores diferentes do metro quadrado conforme sua localização, a definição de áreas de aplicação do Solo Criado impede que um proprietário compre direitos construtivos em uma área desvalorizada e aplique em uma área valorizada - ou seja, aumentando seu lucro de forma artificial. Além de evitar essa espécie de evasão causada pela diferença de preço entre terrenos, seria também uma ferramenta de controle de densidade.

Nesse sentido, provavelmente uma das discussões mais intensas, que se disseminou principalmente fora do meio técnico, é o impacto do Solo Criado sobre o preço dos imóveis. Em outros eventos e através da mídia impressa, representantes do mercado imobiliário posicionavam-se contra a instituição do Solo Criado, utilizando o argumento que aumentaria o preço dos terrenos e conseqüentemente o valor final das unidades (MASSARI, 2020). Durante o Encontro Nacional sobre Solo Criado (1976), por exemplo, Abdul Waquil (presidente da SECOVI) afirmou que o proprietário de um terreno determinaria o preço desconsiderando a aquisição de potencial excedente, que ainda deveria ser feita na prefeitura. Ainda, a transação do Solo Criado, administrada pela municipalidade, teria “discordâncias setoriais nos mecanismos para sua operação, fator de emperramento facilmente identificável” (SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976, p. 93), que resultaria na diminuição da oferta das unidades habitacionais. E, por fim, que o preço dos terrenos “já é de um nervosismo irrefutável” (SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976, p. 93) e que as experiências legislativas de controle sobre o uso e aproveitamento do solo teriam resultado no seu encarecimento, sempre frisando que o maior impactado seria o consumidor final.

De forma similar, em depoimento para o estudo de Brasileiro (1977), Carlos Moacyr Gomes De Almeida, empresário da construção civil, afirmou que a adoção do coeficiente único acarretaria uma alta no preço dos terrenos, visto que o preço da construção teria um custo maior com a compra de direitos construtivos da municipalidade. Em artigo na CJ Arquitetura (1977), o empresário Paulo André Jorge Germanos afirmou que o empresariado não seria contra certas restrições, como a lei de zoneamento de São Paulo, mas que uma nova tributação “questionável e dificilmente justificável” (GERMANOS, 1977, p. 103) seria uma penalização a quem ainda não tem acesso à moradia própria. Como Waquil, também afirmou que experiências anteriores de controle sobre o uso do solo resultaram em uma alta no preço dos terrenos e que “baixar o custo dos terrenos no mercado é utopia” (GERMANOS, 1977, p. 103).

Baseados na doutrina ricardiana, Hori (1977), Smolka (1991) e Ribeiro e Cardoso (1992) concordam que o preço do terreno é influenciado por alguns fatores, tanto físicos (dimensões, proximidade do centro urbano e se é servido de infraestrutura) quanto os atribuídos socioeconomicamente (construibilidade, oferta de outros terrenos). Mas, salvo excepcionalidades, o preço é determinado principalmente

pela sua lucratividade potencial e pelas condições de concorrência do mercado, não pelo proprietário do terreno - nomeado como *price taker*. Assim, um investimento imobiliário é usualmente calculado de trás para frente: primeiro calcula-se o valor médio daquela tipologia determinado pelo mercado no momento, depois retira-se o custo da obra e a margem de lucro desejada, e, por último, o que resta é o valor do terreno. Não seria, portanto, possível repassar ao consumidor final um aumento que não existe na prática, exceto por estímulos artificiais. O que Mange (1977) e Campos Filho (1977) defendem, é que ocorreria uma redução da excessiva valorização imobiliária, reduzindo a taxa anual de valorização dos terrenos urbanos de 26% para aproximadamente 14%, para absorver os custos do Solo Criado.

Por isso, como argumento técnico, a alta dos preços e seu repasse ao consumidor final foi extensivamente recusada, entre outros, por Luis Carlos Costa e Pedro Taddei Neto durante o Encontro Nacional sobre Solo Criado (1976). Já como contra argumento ideológico, representantes do mercado imobiliário utilizaram extensamente a mídia impressa, como demonstra Massari (2020).

Por fim, é importante mencionar que a proposta de São Bernardo do Campo já apresentava uma fórmula de cálculo da contrapartida financeira, apresentada e discutida no Encontro Nacional sobre Solo Criado, de 1976. Provavelmente o primeiro a ser desenvolvido, o cálculo subtrai a área do terreno da área construída, multiplica pelo valor venal do terreno e por um fator de desconto, definido em 0,5. Os arquitetos que apresentaram o cálculo mencionaram que, na época, o valor venal variava entre um terço a um sexto do valor real dos terrenos. Considerando a operacionalização e a aplicabilidade pelas prefeituras, o valor venal foi a melhor base de cálculo encontrada nesse primeiro momento, mas que o aprimoramento desse modelo seria desenvolvido durante a própria aplicação do instrumento.

De forma semelhante, Contador (1977, p. 86) apresentou a sua proposta de cálculo na CJ Arquitetura, substituindo o fator de desconto por um “fator de adequação às peculiaridades locais”. Esse fator deveria ser uma constante determinada individualmente para cada município, calculada a partir da variação local entre o valor venal e o valor de mercado dos terrenos, a estrutura da prefeitura financiar a infraestrutura urbana, a capacidade do mercado imobiliário em absorver o impacto econômico, bem como o clima político para a aprovação do Solo Criado na câmara de vereadores. Ainda, para o autor, a utilização do valor venal como base de cálculo do

Solo Criado estimularia os municípios a realizarem as correções e atualizar a planta genérica de valores.

3.2.3 Ordem urbanística

Apesar de existirem aspectos de outras ordens, o Solo Criado foi essencialmente elaborado e aplicado sobre questões urbanas. No documento O Solo Criado (CEPAM, 1975), os técnicos do CEPAM fundamentaram a criação de solo sobre três novos instrumentos de controle de uso do solo: a transferência dos direitos de construir, o coeficiente de aproveitamento único e a proporcionalidade entre solos públicos e privados.

Em relação à transferência do direito de construir, é um instrumento que possibilita materialmente a preservação do patrimônio histórico. Apesar do instituto do tombamento existir no Brasil desde 1937 (BRASIL, 1937), o aparelhamento político e de classes entre poder público e mercado imobiliário antecipava o tombo, demolindo imóveis de interesse coletivo - como demonstra o caso emblemático das casas da Avenida Paulista, em São Paulo na década de 1980 (SIQUEIRA, 2019). Até então, o tombamento não só impedia a maior rentabilidade imobiliária, dada pela maximização do aproveitamento de seus índices urbanísticos, como também onerava o proprietário ao responsabilizá-lo pela sua conservação. A pressão do mercado imobiliário era intensa, uma vez que não existiam ferramentas legais e institucionais que compensassem financeiramente o tombamento. Com a transferência, assim, seria possível operacionalizar a preservação do patrimônio histórico, através da alienação dos direitos construtivos “obtendo assim as mesmas vantagens que teria com a venda do terreno e sem precisar se desfazer do patrimônio histórico” (CEPAM, 1975, p. 17-18).

Como mencionado anteriormente, a analogia da criação de solo vertical com o loteamento horizontal foi extensamente explorada, não apenas para elaborar o conceito de Solo Criado, mas também para justificá-lo. A ideia melhor ilustrada por essa analogia é a da proporcionalidade entre áreas públicas e privadas, ou áreas construídas e áreas verdes, um dos pontos fundamentais do Solo Criado. Inclusive, o argumento já é apresentado no documento O Solo Criado (CEPAM, 1975), quando os técnicos definem como paradoxal que se exija dos loteadores doações de áreas verdes e comunitárias institucionais, bem como a infraestrutura urbana completa

(sistema viário, água, luz, pavimentação), enquanto dos criadores de solo vertical não há exigência de doação de área pública e quem fornece a infraestrutura é o poder público. Essa diferença nas exigências sobre os tipos de criação de solo, aliada à verticalização intensa, causaria um desequilíbrio na proporção de áreas e, conseqüentemente, um déficit de áreas públicas. Os técnicos defendem que as problemáticas do espaço urbano, como o congestionamento viário, por exemplo, teriam origem nesse desequilíbrio, uma vez que causaria a sobrecarga sobre os sistemas urbanos existentes.

Contador (1977), utilizando a mesma analogia, desenvolve um cálculo para estimar qual tamanho teria esse déficit de áreas públicas na cidade de São Paulo. Partindo dos critérios previstos para um loteamento horizontal, o autor afirma que a média paulistana exigida de área verde era de aproximadamente 6 m² por habitante, apesar da Organização Mundial da Saúde recomendar a média de 16 m² por habitante e os planos diretores municipal e metropolitano vigentes na época determinarem uma média de 12 m² por habitante. Em nível de comparação, o autor calcula que em loteamentos, onde é possível construir três vezes o tamanho do terreno, essa média de áreas verdes cai para 1,67 m² por habitante. Ainda, considerando as áreas já consolidadas onde não foram exigidas as mesmas contrapartidas e o padrão ocupacional extremamente adensado, São Paulo teria quatro vezes menos áreas verdes do que o ideal - desconsiderando, inclusive, a criação de solo vertical.

Assim, o conceito do Solo Criado baseou-se na ideia de que, como criadores de solo vertical constroem e aumentam a quantidade de áreas privadas exponencialmente, deveriam manter o equilíbrio urbano através da doação de áreas públicas e/ou verdes, como demonstra Hori:

Os usos públicos precisam de recursos para poderem ser executados. Se os particulares quiserem usar toda a sua área privada, não haverá cidade, porque não haverá vias. Então é preciso que os particulares doem, ou que lhes seja imposta, uma contribuição em áreas para a implantação de equipamentos públicos. (HORI, 1977, p. 109)

A partir disso, desenvolveram-se duas correntes: uma urbanística, que defendia a doação apenas em área, ou seja, um terreno real, como forma de controle sobre o solo urbano; e outra financeira, que permitia a doação da área por um equivalente em dinheiro (SILVA, 2010). Como mencionado anteriormente na subseção 3.2.1, de forma geral, juristas posicionaram-se inicialmente contra a

arrecadação de recursos públicos através do Solo Criado, defendendo que seria um desvio de finalidade e inconstitucional. No entanto, como Silva (2010) demonstra, com o discurso do Prefeito Olavo Setúbal no XX Congresso Estadual dos Municípios (1976), defendendo a venda de direitos construtivos como forma de aumentar a renda municipal e a compra de áreas públicas, ampliou-se a aderência à segunda corrente, incluindo também alguns governantes.

Assim, na década de 1970, as duas propostas de lei que operacionalizavam de alguma forma o mecanismo do Solo Criado, em São Bernardo do Campo e São Paulo, possibilitavam o pagamento em dinheiro pela área verde a ser doada, com base no valor venal do terreno. O município de São Bernardo do Campo, inclusive, instituiu o Fundo de Áreas Verdes, constituído pelos recursos arrecadados com a venda de direitos construtivos, objetivando a criação de um sistema de áreas verdes. Apesar da destinação exclusiva dos recursos a esse fim, a previsão de um sistema de áreas verdes demonstra como o Município preferia comprar os terrenos a sua escolha, ao invés de receber doações à preferência do empreendedor, desenvolvendo uma estratégia que previa e evitava a doação de terrenos distantes, desvalorizados e que não fossem interessantes para a gestão pública.

Outro aspecto conceitual do Solo Criado que tem relação com a escala urbana é a delimitação de áreas para a sua aplicação. Primeiramente, como forma de controle da densidade e disponibilidade de infraestrutura, deveria existir uma proximidade entre os terrenos de origem e destino dos direitos construtivos a serem transferidos (CEPAM, 1975; CJ ARQUITETURA, 1977). Da mesma forma, a área verde doada deveria ser localizada na mesma vizinhança onde houve a criação de solo, próxima o suficiente tanto para servir como equipamento urbano aos novos moradores e quanto para compensar a impermeabilização do solo. Por isso, deveriam ser delimitadas “zonas de uso” (CONTADOR, 1977), cada uma do tamanho de um bairro, uma quadra ou conjunto de quadras (CEPAM, 1975). Nessas zonas seria estabelecida uma densidade média a partir das projeções do Solo Criado, baseadas nos direitos construtivos disponíveis, bem como na infraestrutura instalada e projetada:

Além de objetivar maior economicidade em serviços, as densidades fixadas devem considerar sempre as condições ambientais e os graus de convivência e conforto adequados para as populações de tipos diversos a alojar nas diversas zonas. Estes requisitos poderiam deixar de ser atendidos se essa densidade fosse modificada com a compra do direito de construir de outras zonas e a construção correspondente de áreas de piso fossem maiores que

as previstas no cálculo de residentes ou usuários que, em nível de saturação, poderia comportar. (Adina Mera *apud* BRASILEIRO, 1977, p. 7)

Com esse controle de densidade através da delimitação da área, também se evitaria a sobrecarga da infraestrutura urbana e a subutilização da terra com os vazios urbanos (SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976). Como abordado anteriormente, essa estratégia evitaria outro problema, de ordem econômica. Ainda que pequenas, as áreas poderiam ter variações de densidade média entre si e, conseqüentemente, oscilações do valor do metro quadrado. Mas esse controle da operação através da delimitação de zonas poderia evitar o adensamento em determinadas regiões da cidade e o espraiamento em outras. Não houve, no entanto, uma maior elaboração conceitual sobre as definições dessas áreas, nem o registro de tentativas de delimitações em matérias legislativas, apenas a previsão de aplicação do Solo Criado em toda a área urbana dos municípios.

Outra delimitação de área importante que foi considerada é a zona de abrangência de um mesmo coeficiente, ou seja, qual a área de aplicação de um coeficiente de aproveitamento único. Para evitar um problema semelhante ao recém-mencionado, em outra escala e proporção, a determinação de um coeficiente de aproveitamento único para toda a área urbana evitaria a fuga do mercado imobiliário para periferias ou municípios vizinhos, bem como auxiliaria no combate da especulação sobre os vazios urbanos em áreas centrais. O ideal, segundo as discussões técnicas e os projetos de lei elaborados, seria a aplicação do mesmo coeficiente em todo o território nacional, mas em regiões metropolitanas, conurbações urbanas ou na escala municipal já seria benéfico (CEPAM, 1975).

Nesse sentido, um aspecto relevante pouco explorado é a determinação do valor do coeficiente de aproveitamento único e a necessidade de adequá-lo à cada realidade municipal. A maioria dos documentos e discussões técnicas instituem o coeficiente de aproveitamento único como ponto essencial do Solo Criado e abordam a lógica desse valor ser igual a um. No entanto, como é mencionado nessas justificativas, a escolha do valor unitário deveria ser intuitiva, lógica, prática e juridicamente adequada - mas não obrigatória. As arquitetas Adina Mero e Iolene Cordeiro defendem a análise da realidade municipal para a determinação do valor do coeficiente e comentam que o coeficiente único determinado para o Plano Diretor de São Bernardo do Campo foi calculado com base na densidade média desejada e na capacidade da infraestrutura existente, resultando coincidentemente no valor unitário

(BRASILEIRO, 1977; SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976). Ainda, segundo Rezende *et al.* (2009), o CEPAM chegou a produzir e apresentar uma pesquisa, em 1982, que abordava a possibilidade de índices básicos diferenciados, mas que não foi amplamente divulgada, repercutida e discutida.

Apesar da possibilidade da determinação de coeficientes municipais ou regionais diferentes, uma vez que fossem delimitados pela lei municipal, não deveriam ser alterados. Existia uma preocupação geral que as recorrentes alterações feitas nas leis de zoneamento pelas câmaras de vereadores e prefeituras fossem repetidas com o Solo Criado, como demonstra Azevedo Netto:

No caso do Brasil, e de São Paulo em particular, que conhecemos melhor, a mudança das leis é relativamente fácil. Aqui, ninguém irá comprar direitos de construção de outros terrenos, se houver uma possibilidade de influenciar, através de políticos conhecidos, uma mudança da legislação de modo a ser beneficiado, ainda que em prazo mais ou menos longo (AZEVEDO NETTO, 1977, p. 49).

Essa apreensão também foi manifestada no Encontro Nacional sobre Solo Criado (1976) e com uma justificativa significativa: a estrutura para a operação do Solo Criado era fechada, cada fundamento tinha sua razão técnica e já eram previstas amortizações para cada dano colateral. Por uma demanda política e não técnica, a alteração das regras, dos índices ou de suas áreas poderia causar desde o desequilíbrio do adensamento urbano até a alta do valor do metro quadrado, que influenciaria tanto no preço dos terrenos quanto nos direitos construtivos, comprometendo o funcionamento do Solo Criado como um todo.

Por fim, outro tema explorado é a interação do Solo Criado com outros instrumentos já consolidados no planejamento urbano. Como já abordado anteriormente, o conceito de Solo Criado surge também com o intuito de corrigir as desigualdades provocadas por instrumentos clássicos, como o zoneamento e parâmetros urbanísticos. A proposta nunca foi a substituição desses instrumentos pelo Solo Criado e sim sua combinação, até porque cada um deveria ser aplicado por uma demanda e objetivo singular. Da mesma forma é entendida a interação do Solo Criado com a Contribuição de Melhoria, mas, por ambos tratar-se de instrumentos de recapturação pública da mais-valia urbana, alguns equívocos e dúvidas surgiram durante as discussões técnicas.

A existência prévia de um tributo que recai sobre a valorização imobiliária, a Contribuição de Melhoria, foi um dos argumentos utilizados pelos representantes do mercado imobiliário contra a instituição do Solo Criado (BRASILEIRO, 1977). Mas, como esclarecem o jurista Dalmo do Valle Nogueira Filho e o arquiteto Cândido Malta Campos Filho (SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976), a formação da mais-valia urbana pode decorrer de duas causas. A primeira é a valorização de um imóvel particular por uma obra pública e instalação de infraestrutura urbana, ou seja, um investimento público real. A segunda é de ordem institucional e artificial, decorrente da alteração da legislação urbanística para índices ou zoneamentos mais permissivos. Assim, cada instrumento aplicar-se-ia sobre uma camada diferente da composição do preço, não sendo, portanto, reincidentes:

Importante salientar também, neste ponto, que não pode ser traçado qualquer paralelismo entre a remuneração decorrente da cessão de direito de criar solo e a contribuição de melhoria, cuja hipótese de incidência é definida pelo artigo 81 do Código Tributário Nacional. No primeiro caso defrontamo-nos com ato voluntário, de aquisição de um direito pelo particular; no segundo, com hipótese de valorização de propriedade imóvel — que pode ser até mesmo de propriedade de solo criado — decorrente da realização de obra pública, receita legal e não contratual (GRAU, 1977, p. 151).

Assim, o Solo Criado e a Contribuição de Melhoria poderiam ser combinados em situações onde a valorização de um imóvel fosse composta pelas duas causas, não havendo dúvida legislativa.

3.2.4 Os pontos essenciais

Como pode ser percebido, muitas das questões abordadas sob o aspecto jurídico, econômico e urbanístico já existiam previamente, internacionalmente e até aplicadas em experiências municipais brasileiras. Na elaboração do Solo Criado, o que era proposto como novo era a articulação dessas ideias entre si, que solucionava de uma única forma problemáticas de diversas ordens. Essa pluralidade resultou em perspectivas e expectativas diferentes, mas que delineavam o mesmo objeto, o Solo Criado. A dimensão do interesse e da abrangência sobre o Solo Criado é demonstrada pelas discussões técnicas e políticas da época, nos diversos seminários, congressos e publicações em revistas e jornais.

No entanto, além do documento O Solo Criado (CEPAM, 1975) e a Carta do Embu (SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976), essas discussões não resultaram diretamente em um produto final e unânime, que determinasse exatamente qual era o desenho do Solo Criado, seus fundamentos, objetivos, etapas de implantação e limites⁷. Assim, o Solo Criado poderia ser determinado conforme o entendimento de quem o abordava - simples ou solução para todos os problemas jurídicos, sociais e urbanos. Nesse sentido, alguns técnicos demonstraram perceber a inflação do conceito, a ponto de intervirem e defenderem que o Solo Criado não seria uma “panaceia” (ATALIBA *apud* SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976, p. 99; AZEVEDO NETTO, 1977, p. 54).

Em seu artigo na CJ Arquitetura, Azevedo Netto afirma que, no momento inicial da discussão, era possível agrupar “uma série de conceitos e instrumentos mais ou menos semelhantes” (AZEVEDO NETTO, 1977, p. 44) sob um mesmo termo. Mas que, naquela conjuntura, para “a ideia vingar é necessário começar a salientar as diferenças, às vezes importantes, as variantes e modalidades, do conjunto de conceitos e instrumentos que vem sendo chamado de ‘Solo Criado’ (AZEVEDO NETTO, 1977, p. 44). Nesse sentido, entende-se como necessária uma análise dos principais modelos propostos pela literatura e uma avaliação da sua possível aplicação, apresentado a seguir.

Apesar da fundamentação embrionária do Solo Criado ser creditada a Hélio Modesto, Helly Lopes e Eurico Azevedo, foi provavelmente Azevedo Netto, no Diagnóstico 75 (1974), o primeiro a articular pelo menos dois conceitos entre si - o coeficiente único e a transferência do direito de construir. Quando o CEPAM publicou o documento O Solo Criado (1975), além de nomear o termo como Solo Criado, também conceitua a criação de solo e a vincula a três instrumentos: a transferência do direito de construir, o coeficiente de aproveitamento único e a proporcionalidade entre solos públicos e solos privados.

Apesar de não nomear como Solo Criado, Setúbal, em seu discurso no XX Congresso Estadual dos Municípios (1976), defendeu a instituição de quatro

⁷ Apesar de ser considerado um marco do Solo Criado, a Carta do Embu não representa o consenso dos técnicos da época, uma vez que Fagundes (1977), um de seus signatários, demonstrou sua discordância sobre a cobrança de contrapartida financeira pela criação de solo, como abordado anteriormente.

instrumentos que articulavam-se entre si: o coeficiente de aproveitamento único⁸, transferência do direito de construir, aquisição de direitos de criar solo e a destinação dos recursos arrecadados “parcialmente a aquisição de áreas públicas para equipamentos comunitários ou reurbanização” (MASSARI, 2020, p. 40).

A influência do discurso foi tamanha que, como conclusão do seminário preparatório do Encontro Nacional sobre Solo Criado (1976)⁹, o Solo Criado é apresentado como um instrumento “apoiado na figura da transferência do direito de construir” (SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976, p. 38) e orientado por postulados, citados anteriormente, que incluíam a possibilidade de o proprietário obter onerosamente mais direitos construtivos. Entre esse e outros motivos, foi consolidada a possibilidade de pagamento pela criação de solo e a destinação desses recursos “a execução de obras e serviços que redundem em melhoria das condições da vida urbana, muito especialmente aqueles ligados a habitações e a instalação de infraestrutura urbana e equipamentos sociais nas áreas periféricas” (SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976, p. 40).

De certa forma, ainda que indiretamente, na conclusão do seminário preparatório para o Encontro Nacional sobre Solo Criado foi proposto a vinculação do coeficiente de aproveitamento único, a transferência do direito de construir e a possibilidade de aquisição de mais direitos construtivos. Não há menção sobre a proporcionalidade entre áreas públicas e privadas, que de certa forma foi substituída pela destinação dos recursos a obras urbanas, o que é curioso, uma vez que a organização do evento foi feita pelo Fundação Prefeito Faria Lima - mesmo órgão que publicou O Solo Criado (CEPAM, 1975) e explorou extensivamente a proporcionalidade.

⁸ Nas palavras exatas, Setúbal defendeu “que seja assegurado a todos os proprietários de terreno uma proporção fixa e uniforme de área construída” (MASSARI, 2020, p. 40), ou seja, o coeficiente de aproveitamento único.

⁹ Os participantes do Seminário Preparatório em São Sebastião e, portanto, signatários da conclusão são Aldo Moreira Lima, Antonio Cláudio Moreira Lima E Moreira, Adina Mera, Adão Hernandez Filho, Ana Maria Brasileiro, Aran Hatchikian Neto, Bona De Villa, Carlos Alberto Cerqueira Lemos, Celso Monteiro Lamparelli, Clementina De Ambrosis, Cláudio Oliveira, Carlos Alberto Monteiro De Aguiar, Dalmo Do Valle Nogueira Filho, Domingos Theodoro De Azevedo Netto, Eduardo Yázigi, Flávio Villaça, Geraldo Sá Nogueira Batista, Hélio Modesto, John Costonis, Iolene Marques Da Silva Cordeiro, Lais Guimarães De Pinho Salengue, Liana De Barros Mesquita, Luiz Carlos Costa, Marcos Mayerhofer Rissin, Maria De Lourdes Cesarino Costa, Marcilio Braghetta Soares, Maria Rita Garcia De Andrade, Manoel Ribeiro, Luis Gay Llacer, Norberto Amorim, Pedro Taddei Neto, Priscila Siqueira, Richard Mouine Hammoud, Rodrigo Ferreira Andrade, Takudy Tanaka, Vicente De Paula Mendes e Célia Maria Romano T. Pinto (SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976).

A última etapa do Encontro Nacional sobre Solo Criado também produziu um documento que explora as questões do Solo Criado, a Carta do Embu (1976). Apesar de mencionar o coeficiente de aproveitamento único, a contrapartida pela criação de solo (seja em área doada ou em equivalente econômico) e a alienação de direitos construtivos, a Carta é uma avaliação sobre a constitucionalidade do Solo Criado. Portanto, não explicita uma proposta material e nem explora, ou explora pouco, a vinculação dessas ideias entre si. No entanto, nas variações conceituais do Solo Criado exploradas por Azevedo Netto (1977) na CJ Arquitetura, a Carta configura uma das versões e que articula a transferência do direito de construir, o coeficiente de aproveitamento único, o equilíbrio entre os espaços urbanos e a aquisição de direitos de construir do poder público.

Apesar de ter participado da elaboração conceitual desde o início, integrando a equipe que produziu O Solo Criado (CEPAM, 1975), é com a publicação da CJ Arquitetura (1977) que é possível analisar a posição individual de Domingos Azevedo Netto. No artigo Experiências Similares ao Solo Criado (AZEVEDO NETTO, 1977), o arquiteto explora as experiências internacionais anteriores, as origens e a evolução do conceito no Brasil. Nele, afirma claramente que o Solo Criado é “a coordenação de três elementos essenciais” (AZEVEDO NETTO, 1977, p. 47): a transferência do direito de construir, o coeficiente de aproveitamento único e o equilíbrio entre os espaços públicos e privados. Ainda, segundo o autor, um quarto elemento pode ser considerado, que é a aquisição de direitos construtivos do poder público por parte do proprietário, devendo ser originados exclusivamente através da transferência de direitos públicos reais.

Também publicado na CJ Arquitetura, Contador (1977) propõe um modelo, o mesmo desenvolvido para São Bernardo do Campo, que articula o coeficiente único e unitário, aquisição de mais direitos construtivos do poder público, pagamento financeiro ou em doação de área e alienação dos direitos não utilizados.

Em seu livro Direito Urbanístico Brasileiro, originalmente publicado em 1982, o jurista José Afonso da Silva defende que o Solo Criado é a conjugação de “quatro mecanismos básicos” (SILVA, 2010, p. 255): o coeficiente de aproveitamento único, sua vinculação a um sistema de zoneamento rigoroso, a transferência do direito de construir e a proporcionalidade entre solos públicos e privados.

Assim, entre a literatura pesquisada, o conceito varia na articulação entre três ou quatro pontos essenciais - eventualmente definidos como instrumentos, figuras,

elementos ou mecanismos. O coeficiente de aproveitamento único é o ponto comum a todos, eventualmente determinado também como unitário. A transferência do direito de construir é comum a quase todos às versões e outros pontos que aparecem com certa relevância são a proporcionalidade entre áreas e a aquisição de mais direitos construtivos, como pode ser demonstrado no Quadro 1, abaixo.

Quadro 1 - Levantamento de pontos essenciais do Solo Criado

	Coeficiente de aproveitamento único	Transferência do direito de construir	Proporcionalidade de áreas	Aquisição de mais direitos do poder público	Cobrança pela criação de solo	Zoneamento rigoroso
CEPAM (1975)	x	x	x			
Conclusões do seminário preparatório do Encontro Nacional sobre Solo Criado (1976)	x	x		x	X	
Carta do Embu (1976)*	x	x	x	x		
Azevedo Netto (1977)	x	x	x	x		
Contador/São Bernardo do Campo (1977)	x	x	x	x	X	
Silva (1982)	x	x	x			x
*Segundo Azevedo Netto (1977).						

Fonte: Elaborado pela autora.

Aqui, é possível perceber certa influência de algumas experiências internacionais, muito incentivada pela presença direta ou indireta de técnicos de outros países convidados às discussões da época. É possível traçar um paralelo, por exemplo, entre a determinação de um coeficiente de aproveitamento único e a preocupação geral da sua vinculação à uma área de aplicação com o caso francês do *plafond légal de densité*, que também determinava um coeficiente de densidade para todo o território nacional. Como mencionado anteriormente, as discussões sobre direito de propriedade e de construir interseccionam-se possivelmente pela primeira vez no *Committee* da ONU em 1971, através do jurista Jean-Paul Gilli, referenciado por Silva (2010), Grau (1983) e Correia (1990). Ainda, o economista Jean Jacques Granelle publicou um artigo em 1981, avaliando a experiência francesa, e depois foi convidado do Seminário Solo Criado (1992), onde também apresentou o *plafond légal de densité* (REZENDE *et al.*, 2009).

Ainda, é notória a relevância da transferência do direito de construir nas versões do Solo Criado e sua possível relação com *Transferable Development Rights*. Como mencionado anteriormente, o jurista estadunidense John Costonis, idealizador do *Chicago Plan* e do *Incentive Zoning*, foi um dos apresentadores e debatedores do Encontro Nacional sobre Solo Criado (1976). É curioso, ainda, que a inclusão da aquisição de mais direitos coincidiu com a presença de Costonis no Brasil, quando esse ponto é incluído na conclusão do seminário preparatório, também assinada pelo estadunidense.

Segundo Azevedo Netto (1977), o que diferenciaria o Solo Criado dessas outras experiências internacionais semelhantes, e por isso recebe essa terminologia, é a coordenação de, pelo menos, três dos elementos essenciais mencionados:

No nosso caso específico, do conceito de “Solo Criado” podemos afirmar que é um conceito puramente brasileiro, nosso, paulista. Não foi importado, ninguém o encontrará em nenhum documento técnico, em nenhuma legislação do mundo todo. (AZEVEDO NETTO, 1977, p. 44).

O autor demonstra esse argumento através da elaboração de um quadro comparativo das propostas e experiências conhecidas, reproduzido abaixo:

Quadro 2 - Comparativo das Propostas e Experiências Conhecidas

Os pontos essenciais Níveis de poder	Transferência de direitos de construir	Coeficiente único	Equilíbrio entre os espaços urbanos	Aquisição de direitos de construir do poder público
Nacional	Proposta CEPAM	Proposta CEPAM	Proposta CEPAM	
	Proposta Setúbal no Guarujá	Proposta Setúbal no Guarujá	Proposta Setúbal no Guarujá	Proposta Setúbal no Guarujá
	-	Lei francesa	Lei francesa	Lei francesa
	Lei espanhola	Lei espanhola	Lei espanhola	(?)
	-	-	Lei italiana	Lei italiana
Estadual - Regional Metropolitano				
Local	CEPAM - Carta do EMBU	CEPAM - Carta do EMBU	CEPAM - Carta do EMBU	CEPAM - Carta do EMBU
	-	Lei de S. Bernardo do Campo	Lei de S. Bernardo do Campo	Lei de S. Bernardo do Campo
	-	Segunda proposta de Setúbal	Segunda proposta de Setúbal	Segunda proposta de Setúbal
	New York	-	-	-
	São Francisco	-	-	-
	Chicago	-	-	-

Fonte: Azevedo Netto (1977)

Essa citação de Azevedo Netto que afirma a brasilidade do Solo Criado é amplamente reproduzida pela literatura mais recente (Rezende *et al.*, 2009, 2011; Massari, 2020; entre outras) como argumento para a originalidade do conceito. No entanto, é necessário destacar que o autor fez referência especificamente ao Solo Criado como coordenação de pelo menos três de quatro elementos essenciais - a transferência do direito de construir, o coeficiente de aproveitamento único e o equilíbrio entre áreas e aquisição de direitos construtivos do poder público. Como será apresentado nas seções a seguir, durante os períodos de instituição e

instrumentalização, essa coordenação, bem como alguns pontos essenciais, foram abandonados durante o processo legislativo, o que põe em questão se o Solo Criado brasileiro foi de fato implementado.

3.3 EXPERIMENTAÇÃO E TENTATIVAS DE INSTITUIÇÃO: NORMATIZAÇÃO DO CONCEITO E PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS

Logo em janeiro de 1977, a Câmara Municipal de São Bernardo do Campo aprova o Plano de Desenvolvimento Integrado do Município. A Lei Municipal n.º 2.271/1977 determinava, em seus artigos 34º e 35º, o coeficiente único e unitário para toda a área urbana. O coeficiente poderia ser alterado até um limite pré-fixado mediante uma contrapartida calculada por uma fórmula específica, baseada no valor venal do imóvel, a ser paga à Prefeitura e direcionada ao Fundo de Áreas Verdes. Apesar de ter sido revogado 18 dias após sua aprovação, o Plano foi o primeiro a instituir legalmente algumas ideias que compõem o Solo Criado no Brasil (CJ ARQUITETURA, 1977; MASSARI, 2020), sem, no entanto, o nomear como tal.

Em fevereiro, a Prefeitura de São Paulo anunciou na imprensa, em um artigo assinado pelo então Deputado Estadual Eduardo Suplicy (MDB) na Folha de São Paulo (MASSARI, 2020), que estava trabalhando em uma lei municipal para instituir o Solo Criado na cidade. A proposta se aproximava mais da Lei de São Bernardo do Campo do que a defendida pelo prefeito Olavo Setúbal no XX Congresso Estadual dos Municípios, um ano antes (CJ ARQUITETURA, 1977), uma vez que o discurso no Guarujá foi mais generalista e a proposta já era mais limitante:

A nova proposta de São Paulo incluía:

1. coeficiente único (1) para todo o Município;
2. quem quiser exceder a esse limite, tem que doar à Prefeitura terrenos próximos à construção, na metragem correspondente à cota excedente;
3. não havendo terrenos próximos ao imóvel construído, o empreendedor poderia pagar à Prefeitura o correspondente em valor venal dos terrenos que deveria doar;
4. os recursos seriam utilizados na compra de áreas verdes e livres e implantação de vias públicas;
5. a implantação dessas normas seria feita de maneira gradativa, em cinco anos. (CJ ARQUITETURA, 1977, p. 5)

Segundo a pesquisa de Massari (2020), a Prefeitura de São Paulo já mencionava a destinação dos recursos para um fundo específico, mas não incluía a

possibilidade de compra nem de transferência de direitos construtivos por dificultar a operacionalidade - outra diferença do que foi defendido por Setúbal.

Também segundo Massari, é neste momento, entre março e abril de 1977, que se concentra o maior número de reportagens sobre o Solo Criado na mídia impressa - foram 78 matérias na Folha de São Paulo, Estadão e Revista Veja. Quando surgiu a possibilidade de materialização do conceito em lei em uma esfera de poder tão próxima, como a municipal, o mercado imobiliário sentiu-se ameaçado e reagiu negativamente, tornando uma discussão técnica em pública. O autor ainda menciona o esforço dos arquitetos Ernest Mange e Cândido Malta de Campos Filho em produzir e publicar artigos explicando tecnicamente a ideia do Solo Criado, mas de forma simples e acessível à população em geral, enquanto contra argumentavam (inclusive matematicamente) as peças escritas pelo setor imobiliário.

Em março de 1977, Paulo Egydio Martins (ARENA), o governador de São Paulo que solicitou o Diagnóstico 75, articulou uma reunião com a bancada dos deputados federais paulistas para encaminhar ao Presidente da República, a título de colaboração, os estudos desenvolvidos por seu governo sobre o conceito a nível nacional (MASSARI, 2020). A partir deste anúncio, as tentativas de instituição começaram a ser transferidas para a esfera nacional, enquanto o cenário municipal arrefeceu devido à interferência da Ditadura Militar na discussão pública e política, segundo Massari (2020).

No mês seguinte, o prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal, organizou duas reuniões interessantes: uma com prefeitos de nove capitais (MASSARI, 2020) e outra com o ministro do planejamento, João Paulo dos Reis Velloso (CJ ARQUITETURA, 1977). No primeiro, a pedido de Setúbal, os arquitetos Ernest Mange e Cândido Malta Campos Filho apresentaram o Solo Criado e a proposta de São Paulo aos prefeitos Luiz Verano (Belo Horizonte - MG), Esperidião Amin Helou Filho (Florianópolis - SC), Saul Raiz (Curitiba - PR), Francisco de Freitas Castro (Goiânia - GO), Manoel Antonio Rodrigues Palma (Cuiabá - MT), Evandro Ayres de Moura (Fortaleza - CE), Setembrino Idwaldo Netto Belissari (Vitória - ES), Dilto Falcão Simões (Maceió - AL) e Valban Bezerra de Faria (Natal - RN). Depois da apresentação, Setúbal comentou que o presidente da República, Ernesto Geisel (ARENA), já teria demonstrado interesse em instituir o Solo Criado em lei nacional, para criar uma base jurídica em que cada cidade elabore sua própria legislação, mas o prefeito temia que a arrecadação não fosse redirecionada aos municípios (MASSARI, 2020).

Alguns dias depois, Setúbal também se reuniu com Reis Velloso, que, assim como Geisel, solicitou que fosse encaminhado ao Governo Federal os estudos técnicos realizados em São Paulo e os detalhes da lei que estava sendo elaborada. Pelo que consta na CJ Arquitetura (1977), posteriormente confirmado na pesquisa de Massari, os trâmites entre Prefeitura e Câmara de Vereadores foram cessados e as atenções se voltaram para a esfera federal.

Já em maio, é noticiado que a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR) estava trabalhando em estudos para uma lei complementar do Solo Criado, mas que divergia em alguns pontos das propostas desenvolvidas até então. Apesar da manutenção do coeficiente único e unitário, o cálculo da contrapartida seria baseado no valor do metro quadrado do terreno pelo mercado e a destinação dos recursos acima de duas vezes a área do lote seriam destinados ao Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano, não aos municípios. Ainda, em um furo de reportagem publicado alguns dias depois, é confirmado que o Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano da CNPUR incluía também a instrumentalização da preferência de compra de propriedades pelo poder público, a taxação sobre o lucro imobiliário, a criação de um banco de terras, a limitação do direito de protocolo¹⁰ e da duração das licenças de urbanização. Exceto pelas manifestações do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), a recepção de arquitetos, empresários e políticos foi negativa, afirmando que a destinação de recursos para a esfera estadual seria uma desvirtuação do conceito (CJ ARQUITETURA, 1977; MASSARI, 2020). Ressalta-se que o Anteprojeto nunca foi divulgado oficialmente pelo governo e a versão que se tem registro é a publicada pelo Jornal da Tarde (LIRA, 1983).

A Fundação Prefeito Faria Lima promoveu mais um seminário, ainda em maio de 1977, com o tom de crítica à proposta do Governo Federal, contando com a participação de Clementina de Ambrosis, Miguel Seabra Fagundes, Jorge Hori e Domingos Theodoro de Azevedo Netto (MASSARI, 2020) - todos colaboradores da CJ Arquitetura (1977).

Considerando o freio imposto pelo Governo Federal à elaboração de leis municipais sobre o tema, em agosto a Prefeitura de São Paulo anunciou que pretendia instituir parcialmente o Solo Criado, através da transferência do direito de construir

¹⁰ Direito de protocolo é o "direito do proprietário de determinado imóvel de utilizar no projeto os parâmetros vigentes no momento de abertura do processo de licenciamento da obra, ainda que a lei mude e os parâmetros sejam alterados" (BEDESCHI, ROMEIRO, 2016).

vinculada a preservação histórica, denominado “espaço flutuante” (CJ ARQUITETURA, 1977, p. 5). Neste período, essa foi uma estratégia comum entre os municípios para, de alguma forma, explorar uma nova forma de controle sobre o solo urbano. Por isso, como será demonstrado mais adiante, algumas capitais brasileiras criaram leis sobre diferentes tipos de transferência de potencial construtivo, antes mesmo da regulamentação do próprio potencial construtivo, que baseia essa dinâmica através do coeficiente de aproveitamento único e unitário.

Ainda, em novembro de 1977, o Governo Federal anunciou que seria realizado um “teste acerca do Solo Criado” em quatro cidades brasileiras para “monitoramento e avaliação dos efeitos” (O Estado de S. Paulo *apud* MASSARI, 2020, p.70), após a aprovação da Lei de Desenvolvimento Urbano. Segundo a pesquisa de Massari (2020), esse foi um o momento de contradição no Governo Federal, retratado nas pautas dos seminários técnicos e notícias da mídia. A insegurança era técnica e política, uma vez que era desconhecido tanto qual conceito de Solo Criado seria instituído quanto em que nível estava a elaboração da Lei e quais seriam os passos seguintes para a aplicação municipal. As informações públicas fornecidas e depois retiradas, ou que divergiam entre si, sugeria que o Governo Militar estava sendo influenciado pela insatisfação generalizada de todos os setores da sociedade.

É nesse momento também, no final do ano de 1977, que foi publicada a edição número 16 da Revista CJ Arquitetura, dedicada exclusivamente ao Solo Criado. A publicação reuniu alguns documentos importantes da época - como o documento O Solo Criado, o discurso de Setúbal, a Carta do Embu, o Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano divulgado pelo Jornal da Tarde e as propostas de lei de São Paulo e São Bernardo do Campo -, além de artigos importantes que exploram desde a origem da ideia em experiências internacionais até a análise da fundamentação constitucional do Solo Criado. As peças são assinadas por especialistas que estavam atuantes na discussão, como Domingos Azevedo Netto, Miguel Seabra Fagundes, Jorge Hori, Ernest Robert Mange, Cândido Malta Campos Filho, Maria de Lourdes Costa, Sérgio Lordello dos Santos, Vicente Greco Filho e Antonio Cláudio Moreira. Essa compilação e publicação dos documentos, bem como elaboração de artigos que explicitam o raciocínio da época, foram fundamentais na compreensão atual da política urbana e serviram de bibliografia principal em todas as pesquisas que se dispõem a entender o conceito de Solo Criado.

No começo de abril de 1978, a Câmara dos Deputados instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar denúncias de especulação imobiliária. A CPI convocou especialistas (como professores universitários, urbanistas e sociólogos), entre eles Jaime Lerner, Cândido Malta Campos Filho e Olavo Setúbal. Entre os tópicos recomendados no relatório final, está a

instituição de imposto sobre o solo criado, baseado no princípio de que o direito de construir deve ser igual para todos. Com base nesta lei, a cidade poderá fixar a área básica de construção, que deverá ser igual à do lote, podendo abranger mais de um piso, conforme legislação local sobre edificações.

Nos setores em que a lei de zoneamento permitir uma concentração mais densa, em função da infra-estrutura existente, considerando-se principalmente os aspectos viário e de transportes, a edificação de área adicional será uma concessão do Poder Público a título oneroso, obedecendo a valores expressivos. A instituição da medida poderá contribuir também para reduzir a pressão sobre as autoridades municipais quanto a posturas municipais para fins especulativos. (MASSARI, 2020, p. 76)

Na mesma época da CPI, o Secretário de Planejamento do Estado de São Paulo, o arquiteto Jorge Wilhelm, anunciou a intenção de criar uma equivalente à Lei de Desenvolvimento Urbano a nível estadual, em uma palestra proferida em visita à Prefeitura de Campinas. Da mesma forma do Anteprojeto federal, a proposta do Estado de São Paulo dividiria os recursos provenientes da compensação por exceder o coeficiente unitário entre município e estado (MASSARI, 2020).

Apesar de não muito comentado na literatura da área (apenas em LIRA, 1983; REZENDE *et al.*, 2011), em 1979 o Congresso aprova a Lei n.º 6.766, que trata sobre o parcelamento do solo urbano, uma das primeiras leis federais a ter como objeto a urbanização. Entre outros procedimentos, a regulamentação estabelece que, no mínimo, 35% da área a ser loteada deve ser destinada a serviços públicos, como sistema viário, equipamentos comunitários e áreas livres. Apesar de se tratar de um solo real e não um virtual (ou criado), a instituição em lei federal do conceito da proporcionalidade entre áreas públicas e privadas para a urbanização, bem como da destinação de uma porcentagem de propriedade privada para o poder público, consolidou também as bases do Solo Criado e foi posteriormente utilizada como argumento jurídico na defesa da sua instituição por semelhança (REZENDE *et al.*, 2011).

No final do ano de 1979, a Coordenadoria Geral de Gestão de Pessoas da Prefeitura Municipal de São Paulo (COGEP/PMSP) promoveu um “intercâmbio

intelectual internacional” (NOBRE *apud* MASSARI, 2020, p. 123), em que uma equipe de pesquisadores brasileiros¹¹ viajou até o Institut d'Aménagement de La Region d'ile de France (laurif), instituição responsável pelo planejamento da região metropolitana de Paris. O objetivo era aprofundar os estudos acerca da experiência francesa de política urbana, entre elas o *plafond légal de densité*, o que resultou na publicação do documento intitulado Política de Controle de Uso e Ocupação do Solo: estudos de aperfeiçoamento de instrumentos existentes/estudos de instrumentos novos, lançado em 1979 (MASSARI, 2020).

Já no início da década de 1980, de modo geral, a discussão sobre o Solo Criado perdeu força. Apesar de não tão intensos, fora do eixo São Paulo-Governo Federal houve alguns avanços em legislações municipais neste íterim. Em Porto Alegre, por exemplo, em 1979 aprovou-se o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei Complementar n.º 43/1979). Seguindo a lógica da Lei Municipal de 1975, a nova legislação desenvolvia a ideia da transferência de potencial construtivo não utilizado por desapropriação parcial, para a abertura do sistema viário ou instalação de equipamentos urbanos, chamada de *permuta pela faculdade de construir*.

Art. 170 - As áreas vinculadas a recuos viários projetados, abertura de vias constantes do esquema viário estabelecido pelo traçado do Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e à instalação dos equipamentos urbanos [...] constituem a reserva de índice construtivo da respectiva Unidade Territorial, destinada à aquisição, parcial ou total, pelo Município, dos imóveis atingidos por essa vinculação, nos termos seguintes:

I - permuta pela faculdade de construir em qualquer gleba ou lote localizados na mesma Unidade Territorial de Planejamento, [...] área correspondente ao índice de aproveitamento incidente na mesma Unidade Territorial, acrescido da área que o proprietário poderia construir em seu imóvel, na parte atingida pela vinculação da qual se trata. (PORTO ALEGRE, 1979)

Além disso, imóveis de interesse público - como equipamentos de lazer e cultura, centros comunitários e estações de abastecimento de água e esgoto - também poderiam ser objeto de uma transferência de potencial construtivo como uma alternativa à desapropriação (MASSARI, 2020).

Já em 1982, o prefeito de Curitiba, o arquiteto Jaime Lerner (PDS), que participou das discussões sobre o Solo Criado na década anterior, aprovou a Lei Municipal n.º 6.337, que instituiu um incentivo construtivo para a preservação de

¹¹ A equipe era formada pelos arquitetos José Eduardo de Assis Lefèvre, Maria Cecília Cardoso Figueiredo da Silva (ambos pela EMURB/PMSP), Maria Cristina da Silva Leme e Maria Lúcia Refinetti Martins (estas pela COGEP/PMSP).

imóveis com valor cultural, histórico ou arquitetônico. Em caso de conservação do patrimônio, os proprietários poderiam ultrapassar os limites construtivos em outra construção dentro do mesmo terreno ou transferir para outro em caso de impossibilidade (SAULE JÚNIOR, ROLNIK, 2001; MASSARI, 2020). Como pode ser observado, as duas legislações municipais têm como objeto a ideia da transferência de um potencial construtivo, apesar da não instituição de um coeficiente de aproveitamento único e/ou unitário.

O Solo Criado apenas retornou como pauta em 1983, com a nova proposta da Lei de Desenvolvimento Urbano (Projeto de Lei Federal n.º 775) (MASSARI, 2020), mas em outro cenário político. Com o enfraquecimento da Ditadura Militar no final da década de 1970 e início de 1980, a questão urbana deixou de ser operada como forma de manutenção de poder através do discurso técnico e desenvolvimentista, passando a ter um apelo social como forma de “empolgar as camadas populares” (RIBEIRO, CARDOSO, 2003, p. 13) de eleitores opositores ao governo para as próximas eleições pluripartidárias. Assim, o presidenciável e coronel Mário Andreazza (PDS), então Ministro do Interior e responsável pela pauta urbana, enviou ao Congresso a nova Lei do Desenvolvimento Urbano, agora elaborada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Segundo Bassul (2004, p. 83), o Projeto de Lei “conservava a essência do anteprojeto de 1976”, em uma versão moderada pela consolidação de alguns institutos e exclusão de outros.

A proposta reunia diversos instrumentos jurídicos, tributários e financeiros. Ao que interessa aqui, definia que, enquanto uma lei municipal não fosse aprovada, o índice de aproveitamento máximo seria igual a um, mas não o vinculava à transferência de potencial construtivo ou sua oneração se o limite fosse excedido - apenas sua possibilidade jurídica (LIRA, 1983). Além disso, tratava de outros temas relacionados, como a recuperação pelo poder público da valorização imobiliária, a transformação de áreas rurais em urbanas e a função social da propriedade. Para Bassul (2004, p. 84), o Projeto de Lei era “indiscutivelmente ousado” e por isso foi recebido de forma tão negativa pelos setores conservadores da sociedade, que o consideravam “comunista”. Aliado a isso, como o cenário político e social já se voltava para a elaboração da nova Constituição Federal, a proposta foi sendo ofuscada e perdeu-se na morosidade dos trâmites legais internos, até ser arquivada em 1995 (MASSARI, 2020).

Entre a proposta da nova Lei de Desenvolvimento Urbano e o processo constituinte, outras duas legislações municipais que tratavam da transferência de potencial construtivo foram aprovadas. Em São Paulo - SP, a Lei Ordinária n.º 9.725/1984 condicionava a transferência à preservação de patrimônio histórico, artístico, paisagístico ou cultural. A transferência era limitada a 60% do potencial construtivo do imóvel preservado, podendo crescer em até 25% no imóvel de destino, que poderia ser transferido no todo ou em parcelas, para um ou mais lotes (SÃO PAULO, 1984). Já em Salvador - BA, a Lei Ordinária n.º 3.805/1987 condicionou a transferência, chamada de Transcon, a vários fins: preservação de patrimônio histórico, artístico, paisagístico e ecológico, regularização fundiária, formação de estoque de terrenos públicos e implantação de infraestrutura ou equipamentos comunitários e de utilização pelo Município. A Transcon era limitada em três vezes a área do imóvel de destino e, assim como em São Paulo, poderia ser feita de forma integral ou em parcelas (SALVADOR, 1987).

De volta ao cenário federal, considerando as críticas intensas sobre a política urbana da Ditadura Militar e a redemocratização, o presidente interino José Sarney (PFL) criou o Grupo de Trabalho de Reestruturação do Sistema Financeiro de Habitação (GTR-SFH)¹², através do Decreto n.º 91.531/1985, para analisar o histórico do SFH e sugerir a reformulação da política habitacional federal a partir das novas diretrizes governamentais de desenvolvimento social e econômico. No relatório final de 1986, chamado Reestruturação, é recomendado a aprovação da nova Lei de Desenvolvimento Urbano (Projeto de Lei n.º 775/1983) e a implantação de vários instrumentos tributários e urbanísticos - entre eles, a separação do direito de superfície e do direito de construir, a “base para a criação do solo criado” (BONDUKI, 2018, p. 85). No entanto, não havia consenso interno e a oposição política externa já se demonstrava significativa desde a apresentação do Projeto de Lei n.º 775/1983, então o relatório não trouxe grandes repercussões (BONDUKI, 1987).

Já no processo da Assembleia Nacional Constituinte instalada em 1987, a partir da participação da sociedade civil organizada, foram admitidas novas emendas de iniciativa popular e uma das 83 aceitas foi a Emenda Popular da Reforma Urbana

¹² O Grupo era formado por 24 membros representantes de órgãos federais, entidades empresariais (SECOVI, CBIC, ABECIP), profissionais (IAB, ABES), promotores de habitação (Associação de COHABs, Associação dos INOCOOPEs), organizações populares (Coordenação Nacional dos Mutuários) e economistas convidados (Maria da Conceição Tavares, André Lara Rezende e Marcílio Marques Moreira) (BONDUKI, 2018).

(Emenda n.º 63), que defendia principalmente o “direito a condições de vida urbana digna e justiça social” (MNRU, 1987). Estruturado a partir de quatro eixos - propriedade imobiliária urbana, política habitacional, transporte e serviços públicos e gestão democrática da cidade -, o texto não promovia postulados para a construção da política urbana e não apontava instrumentos operacionalizáveis. Por isso, como Massari (2020) comenta, o conceito do Solo Criado não foi uma pauta específica neste momento, mas foi diluído de volta aos seus conceitos básicos - como a separação do direito de propriedade do direito de construir, a recuperação da valorização imobiliária, a preservação de imóveis de interesse coletivo e a uma vivência urbana saudável e de qualidade. Apesar de praticamente aprovada, durante as últimas votações, a Emenda foi objeto de grande pressão política dos setores conservadores da sociedade e foi incorporada apenas parcialmente na Constituição Federal de 1988 (BASSUL, 2004). Os dois artigos que compõem o Capítulo II da Política Urbana vinculam a função social da propriedade às definições do plano diretor municipal e instituem alguns instrumentos urbanísticos (parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação por dívida pública), mas nenhum com relação direta ao Solo Criado.

3.4 INSTRUMENTALIZAÇÃO: TRANSFORMAÇÃO DO CONCEITO EM MECANISMO OPERACIONALIZÁVEL E INSTRUMENTO FISCAL

Nas legislações municipais elaboradas e aprovadas inicialmente, principalmente na década de 1970, as tentativas de instituição legal do Solo Criado não eram elaboradas através do seu conceito, ou seja, transformar a ideia da criação de solo em artigos de lei, mas através dos pontos essenciais que se transformavam em instrumentos individuais e articulados entre si. Durante o Encontro Nacional sobre Solo Criado (1976), por exemplo, os debatedores referem-se diversas vezes ao Solo Criado como uma operação, o que é coerente considerando o modelo elaborado pelo CEPAM ou qualquer outro que dependa da aplicação dos instrumentos funcionando como um mecanismo em cadeia. Isto é, é necessário estabelecer o coeficiente de aproveitamento único, que, quando excedido, determina a transferência do direito de construir, que por sua vez resulta na proporcionalidade entre áreas.

A Lei de São Bernardo do Campo, por exemplo, nem mencionou o termo Solo Criado, mas estabeleceu o coeficiente de aproveitamento único e unitário (artigo 30º),

que poderia ser excedido através de pagamento de contrapartida financeira para a municipalidade (parágrafo único do artigo 30º e artigo 31º), destinada obrigatoriamente ao Fundo de Áreas Verdes para a implantação do Sistema de Áreas Verdes do Município (proporcionalidade entre áreas - artigos 21º, 22º, 23º, 31º). A Segunda Proposta de São Paulo supostamente previa o coeficiente de aproveitamento único e unitário, que poderia ser excedido através de doação em área correspondente ou pagamento equivalente, obrigatoriamente destinado à aquisição de áreas verdes, desapropriações para o mesmo fim ou implantação de vias.

No entanto, quando as tentativas de instituição legal passaram para a esfera federal, esses fundamentos são desarticulados. O Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano (1977) instituiria individualmente o coeficiente de aproveitamento único e unitário, a transferência do direito de construir, pagamento de licença especial por exceder o coeficiente e a criação da reserva de terras, mas não articula esses instrumentos entre si. Já na segunda proposta federal da Lei de Desenvolvimento Urbano, Projeto de Lei Federal n.º 775/1983, o Solo Criado passou a ser ainda mais diluído. O Projeto de Lei previa o coeficiente de aproveitamento único e unitário apenas em municípios sem plano diretor ou outra lei municipal aprovada, bem como não o vinculava com a transferência do direito de construir e a doação de áreas públicas.

O Projeto de Lei do Senado n.º 181/1989 foi o que mais se aproximou do Solo Criado, apresentado pelo senador Pompeu de Sousa (PMDB), que regulamentava e ampliava a abrangência do capítulo constitucional da Política Urbana (BASSUL, 2004). Da mesma forma que a Emenda Popular da Reforma Urbana, o Projeto de Lei estruturava-se mais sobre conceitos e postulados do que sobre mecanismos operacionalizáveis, bem como diluía os temas do Solo Criado sem propor diretamente sua instituição. Segundo Bassul (2004) supõe, o objetivo poderia ser dar mais independência ao poder municipal, como pode ser observado no artigo 19º:

Art. 19. O município promoverá a recuperação dos investimentos públicos, diretamente dos proprietários dos imóveis urbanos, mediante contribuição de melhoria e **outras cobranças que o plano diretor determinar** (BRASIL, 1989).

De forma geral, o Projeto de Lei do Senado n.º 181/1989 expandia e delimitava ainda mais a função da propriedade, além de tratar extensivamente a questão da

valorização e especulação imobiliária. O texto determinava que deveria estar prevista no plano diretor a regulação das licenças de construção, o que, aliado à delimitação da função social da propriedade, demonstra uma certa compreensão sobre a separação do direito de construir do direito de propriedade. No artigo 41º, estabelecia que, até o plano diretor ser aprovado, o índice de aproveitamento máximo deveria ser igual à área do terreno (parágrafo único), ou seja, igual a um, ao mesmo tempo que não faz qualquer tipo de delimitação ou incentivo ao coeficiente único ou unitário, deixando livre à municipalidade a definição do tipo de uso, percentual de ocupação e índice de aproveitamento (inciso XIII). Mesmo mencionando a reserva fundiária do poder público, o direito de preempção e a oferta adequada de equipamentos coletivos, o texto não abordava a proporcionalidade entre áreas públicas e privadas ou entre áreas construídas e livres. No inciso IX do artigo 41º, determinava que deveria ser uma diretriz do plano diretor municipal compensar proprietários de imóveis classificados como patrimônio, sem, no entanto, mencionar nominalmente a possibilidade da transferência de potencial construtivo. Apesar de nomear como operação urbana, o inciso X é possivelmente o que mais aproxima-se do Solo Criado:

Art. 41. O Plano Diretor terá, devidamente adaptadas às peculiaridades locais, as seguintes diretrizes essenciais:

[...]

X – fixar os critérios para a efetivação de operações urbanas com vistas à permuta, pelo Poder Público com os agentes privados, de usos ou índices de aproveitamento pela realização de obras públicas e execução de equipamentos urbanos e comunitários;
(BRASIL, 1989).

A proposta contida no Projeto de Lei n.º 181/1989 permitiria que proprietários excedessem o índice de aproveitamento em troca de infraestrutura pública. Destaca-se que a redação também previa a possibilidade de a permuta ocorrer por alteração do uso, o que não integrava as discussões sobre o Solo Criado.

Nos últimos dias de dezembro de 1989, a Câmara de Vereadores de Florianópolis - SC aprovou a Lei Ordinária n.º 3.338/1989 (MASSARI, 2020), a primeira no Brasil que institui nominalmente o Solo Criado, além de vincular em uma mesma lei esse instrumento e a transferência do direito de construir. Ainda, como o Plano de Desenvolvimento Integrado do Município de São Bernardo do Campo (Lei n.º 2.271/1977) foi revogado logo em seguida à sua aprovação, Florianópolis também

é a primeira cidade, em que se tem registro pela literatura estudada, a de fato implementar o Solo Criado.

Em 1990, duas leis relacionadas ao Solo Criado foram aprovadas em Curitiba - PR. A primeira foi a Lei Ordinária n.º 7.420/1990 que concedia o aumento de potencial construtivo como incentivo a programas habitacionais sociais. Já a segunda lei é a própria Lei Orgânica, que reiterou os mecanismos já instituídos relacionados à transferência, através da concessão de potencial construtivo a proprietários de imóveis a serem preservados e por pagamento.

Assim como Curitiba, outras capitais brasileiras aprovaram leis orgânicas municipais em 1990 que instituíram legalmente algum conceito relacionado ao Solo Criado, seja incorporando leis complementares anteriores ou inovando. A Lei Orgânica de Salvador, no artigo 81º, ampliou a Transcon já aprovada anteriormente ao permitir a concessão de potencial construtivo também por contrapartida e não apenas por transferência de um imóvel preservado. Em Manaus - AM, a Lei Orgânica instituiu o Coeficiente de Aproveitamento Máximo de Terrenos igual a 2, que poderia ser excedido mediante a Permissão Especial concedida pelo poder municipal e ao pagamento de um valor definido pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Já a cidade de Belém - PA estabeleceu como instrumentos tributários e financeiros a serem usados na política urbana a “taxação do solo criado” e a transferência do direito de construir (artigo 118º). E por fim, de forma semelhante, Fortaleza - CE e Recife - PE estabeleceram a separação total entre o direito de propriedade do direito de construir (artigos 154º e 108º, respectivamente) (MASSARI, 2020), sendo que a última ainda instituiu a transferência de potencial construtivo. Em todos esses casos, regulamentações específicas foram elaboradas nos anos seguintes, ainda na década de 1990, o que disseminou a implantação efetiva de modalidades de Solo Criado na política urbana municipal brasileira.

Ainda em 1990, foi realizado em Angra dos Reis - RJ o Seminário Intermunicipal Plano Diretor e Gestão Democrática, que reuniu equipes municipais de planejamento de São Paulo - SP, Santos - SP, Santo André - SP, Diadema - SP, Angra dos Reis - RJ, Porto Alegre - RS, João Monlevade - MG, Ipatinga - MG e Timóteo - MG. Como documento final, os técnicos assinaram a Carta de Angra, que, entre outros, reivindicava a relação da Reforma Urbana com o Solo Criado, através da criação de

mecanismos para recuperação da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos, principalmente por meio do solo criado mediante o estabelecimento de coeficiente único para o conjunto da cidade e venda de coeficiente adicional (ROLNIK *apud* MASSARI, 2020, p. 89)

Rezende *et al.* (2011) destaca também o Seminário Solo Criado, realizado no Rio de Janeiro em 1992, que contou com a presença de Jean Jacques Granelle, economista francês envolvido com a regulamentação do *plafond légal de densité*. Granelle fez uma avaliação da legislação francesa, levantando o que foi modificado e quais foram seus efeitos, alertando a respeito da “multiplicidade e à incoerência de finalidades colocadas pela utilização do instrumento” observadas em seu país (REZENDE *et al.*, 2011, p. 166).

Em 1994, de forma similar a experiência francesa, o município de Natal - RN estabeleceu em seu plano diretor (Lei Complementar n.º 7/1994) a densidade básica de 180 habitantes por hectare em áreas de uso residencial, em alternativa ao coeficiente de aproveitamento. Através de uma outorga onerosa, a Prefeitura poderia vender densidades maiores, no valor de 1,5% do total do investimento na edificação, e destinar ao Fundo Municipal de Habitação. Em 1996, a cidade de Belo Horizonte - MG também aprovou o seu plano diretor (Lei Ordinária n.º 7.165/1996), incluindo em sua legislação municipal a operação urbana e a transferência de potencial construtivo, com o objetivo de preservação ou política habitacional, mas apenas nas imediações do imóvel (SAULE JÚNIOR, ROLNIK, 2001). No ano seguinte, é instituído o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (Lei Complementar n.º 17/1997), que outorgava onerosamente proprietários que desejassem construir além do potencial construtivo. Apesar de não ter relação com a criação de solo, é interessante mencionar que a lei criou um novo tipo de outorga sobre a alteração de uso do solo (DISTRITO FEDERAL, 1997).

Durante toda a década de 1990 e início dos anos 2000, o Projeto de Lei n.º 181/1989 tramitou com morosidade pelas casas legislativas, por ser objeto de disputa política entre entidades envolvidas com a Reforma Urbana e os setores conservadores ligados à construção civil. Como Bassul (2014) defende, o projeto de lei original era visto como muito socialista e uma ameaça à propriedade privada individual, além de minucioso e ambicioso. Em 72 artigos, a legislação definia diversos conceitos complexos (como política urbana, direito à cidade, direito urbanístico e urbanismo), para depois fixar os objetos da política urbana (sendo um capítulo inteiro destinado à

função social da propriedade), estabelecer diretrizes gerais de implementação da política urbana e setoriais, para, por fim, estabelecer instrumentos. O projeto passou por uma longa tramitação de 12 anos e um dos motivos apontados para essa morosidade era justamente o teor conceitual da redação, que era visto como “ideológico” e desagradava o empresariado conservador dos setores imobiliário e da construção civil. Durante o processo de negociação nas comissões, o Movimento Nacional da Reforma Urbana precisou ceder em algumas propostas para que o Projeto não fosse inteiramente vetado, fazendo um acordo com o empresariado. A redação passou por ajustes, adquirindo um caráter mais instrumental:

O fato é que o parecer do relator despiu o projeto original de sua abordagem conceitual e voltou-o mais pragmaticamente para a instrumentalização dos municípios, muito embora, nesse aspecto, todos os instrumentos originais tenham sido mantidos, a par de outros acrescentados, como a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas (BASSUL, 2004, p. 106).

O Solo Criado foi, então, decomposto e derivado em instrumentos independentes: a contrapartida financeira pela criação de solo transformou-se em outorga onerosa do direito de construir; a possibilidade de compensar em doação de área ou equipamentos coletivos alcançou outra proporção e dinâmica nas operações urbanas consorciadas; e a Transferência do Direito de Construir foi desarticulada dos demais, passando a ser operável isoladamente. Ainda, não há menção nem sobre o coeficiente de aproveitamento único e unitário, nem a proporcionalidade de áreas privadas e públicas:

Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

- I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
- II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
- III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei. [...]

Das operações urbanas consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

- I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
- II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

- I – definição da área a ser atingida;
- II – programa básico de ocupação da área;
- III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- IV – finalidades da operação;
- V – estudo prévio de impacto de vizinhança;
- VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;
- VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no caput deste artigo, no que couber.

Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir (BRASIL, 2001).

Como Bassul (2004) comenta, a demora na tramitação do Projeto de Lei do Senado n.º 181/1989 e a adaptação dos conceitos em instrumentos se deu pela resistência do mercado imobiliário. Como esses instrumentos já estavam sendo testados extensivamente na esfera municipal nas últimas décadas e o resultado foi de estimulação ao setor da construção civil, não de efetiva ameaça à propriedade privada, a Lei Federal n.º 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, foi aprovada em 10 de julho de 2001.

É curioso que, apesar da reivindicação de uma lei mais instrumentalizada, o Projeto de Lei do Senado n.º 181/1989 já elencava uma série de instrumentos de caráter fiscal, financeiro, jurídico, administrativo e político. Durante a tramitação, os instrumentos que foram adicionados são justamente derivados do Solo Criado, como demonstrado por Bassul, bem como foram tornados obrigatórios para qualquer plano diretor. Como consta na redação final do Estatuto da Cidade, a Outorga Onerosa do Direito de Construir instituiu a contrapartida financeira para exceder o coeficiente de aproveitamento básico. Além de destinar os recursos arrecadados com a Outorga para a compra de áreas públicas e verdes, a fim de estabelecer a proporção entre áreas, o Estatuto também incluiu outros fins, como equipamentos urbanos e comunitários, proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico, regularização fundiária, habitação de interesse social, reserva fundiária e expansão urbana. No entanto, o Estatuto retrocede em comparação ao seu projeto de lei ao definir que o plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único, ao invés de determiná-lo interinamente.

A Transferência do Direito de Construir passou a ter uma estrutura própria, caracterizando-se também como ferramenta de desapropriação não onerosa e não

apenas uma compensação pela restrição do direito de construir ou forma de criar solo. Além da preservação do patrimônio, o instrumento também pode ser utilizado para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, regularização fundiária e habitação de interesse social.

Já a Operação Urbana Consorciada foi o instrumento que apresentou mais distanciamento conceitual. Conforme o artigo 32º do Estatuto da Cidade, nessas áreas é possível alterar todos os parâmetros urbanísticos e normas edilícias, bem como características de parcelamento, uso e ocupação do solo. Ou seja, não foi instituída a permuta de mais direitos construtivos pela implantação de infraestrutura urbana, mas a completa remodelação da ocupação urbana de uma determinada área, para uma transformação estrutural, melhoria social e valorização ambiental.

Em relação a esse processo de introdução dos instrumentos derivados do Solo Criado no Estatuto da Cidade, é interessante notar que, durante as discussões sobre o Solo Criado nas décadas de 1970 e 1980, o empresariado do setor imobiliário era contra sua instituição, defendendo que a cobrança pela criação de solo aumentaria o preço dos terrenos e das unidades habitacionais. Mas já na década de 1990, durante a tramitação do Projeto de Lei do Senado n.º 181/1989, o mesmo setor não apenas defende a manutenção da ideia do Solo Criado na lei federal, como exige que seja traduzida em instrumentos operacionalizáveis e obrigatórios no plano diretor municipal, como demonstra Bassul:

No caso os instrumentos como OODC e Operações Urbanas Consorciadas não tiveram muitas resistências e inclusive foram apoiados pelo setor empresarial, que declarou que poderiam “ser benéficos para as atividades imobiliárias urbanas, ao inovar nas formas possíveis de parceria entre o poder público e empresas privadas (BASSUL, 2004, p. 122)

Isso pode ser explicado pelo distanciamento conceitual entre o Solo Criado brasileiro e os três instrumentos dele derivado no Projeto de Lei do Senado n.º 181/1989. Entre as dissemelhanças produzidas, destacam-se duas. A primeira é o abandono de alguns fundamentos essenciais, principalmente do estoque limitado de potencial construtivo de domínio do poder público e a proporcionalidade entre áreas públicas e privadas. A ausência de limitação do estoque de potencial impossibilita que qualquer um dos instrumentos seja aplicado efetivamente como uma política de controle de densidade, configurando-se como uma política apenas de incentivo construtivo, além de retirar do poder público o domínio e o controle material sobre a

verticalização. Da mesma forma, o abandono da proporcionalidade entre áreas é a renúncia ao controle de densidade. Ainda, uma vez que a contrapartida possa ser financeira e não tenha como objetivo necessariamente a proporcionalidade entre áreas, isso consolida a corrente do Solo Criado enquanto instrumento de arrecadação municipal.

A segunda dissemelhança é a individualização e desarticulação dos instrumentos entre si. Apesar de permitir maiores flexibilizações para a gestão municipal e melhores arranjos econômicos para a iniciativa privada, o funcionamento em cadeia dos mecanismos era uma forma de controle, impedindo o redirecionamento de recursos e potencial construtivo para áreas que não fossem efetivamente prioritárias. Quando os instrumentos são aplicados de forma individual, podem configurar-se apenas como um incentivo à verticalização ou uma forma de arrecadação.

Silva (2010, p. 265) já chamava a atenção para a possibilidade do Solo Criado “se transformar em instrumento deformador da cidade ou até em um simples meio de arrecadação de recursos financeiros” através da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Mas, para o autor, o parágrafo 3º do artigo 28º do Estatuto da Cidade demonstrava que a lei tinha acertado e incorporava os mecanismos do Solo Criado - “coeficiente básico; vinculação com o zoneamento; proporcionalidade entre infraestrutura e aumento de densidade em cada área; onerosidade do solo criado” (BASSUL, 2004. p. 265), porque a redação determinava que os limites máximos deveriam considerar a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado na área. No entanto, o que talvez o autor não tenha atentado é que não basta a previsão dos fundamentos, os pontos essenciais devem ser exigidos como parte do próprio funcionamento dos instrumentos derivados do Solo Criado.

Por fim, é importante abordar a questão da contrapartida financeira e do seu valor base. A utilização do valor venal enquanto base de cálculo, instituída por São Bernardo do Campo e defendida no Encontro Nacional sobre Solo Criado (1976), pode ter sido uma das responsáveis pela aderência de setores de interesse pela instrumentalização do Solo Criado e, conseqüentemente, consolidação do seu viés arrecadatário.

Durante o Encontro Nacional sobre Solo Criado (1976), Contador e Cordeiro demonstraram que a utilização do valor venal como base de cálculo era a única

possível naquele momento para operacionalizar o Solo Criado no Município de São Bernardo do Campo, mas determinaram na legislação que o sistema como um todo precisaria ser revisto após um período decorrido da implantação. No entanto, decorrido o tempo, o valor venal consolidou-se como base geral de cálculo, as plantas genéricas de valores continuaram desatualizadas e a contrapartida financeira tornou-se, na prática, um desconto ao construtor, se comparado ao valor de mercado dos terrenos a ser pago no caso da contrapartida em área.

Possivelmente, com a experiência paulistana das operações interligadas na década de 1980 e 1990, os empreendedores da construção civil entenderam que o pagamento de alguma contrapartida poderia ser muito lucrativo em troca da flexibilização de índices, principalmente se o valor tiver desconto e potencial construtivo for alto. Ao mesmo tempo, esse valor a ser pago pelo empreendedor, mesmo que com desconto, aumenta significativamente a arrecadação municipal. Considerando que nessa configuração não há destinação obrigatória à compra de áreas públicas, o leque de possibilidades de obras públicas a serem subsidiadas com esses recursos aumenta, possibilitando outras que sejam politicamente mais favoráveis, como obras de infraestrutura viária ou equipamentos coletivos de saúde e educação.

Portanto, provavelmente, é exclusivamente essa configuração dos instrumentos urbanísticos que têm força política para ser aprovada como lei. A instrumentalização e desarticulação do Solo Criado pode ser interpretada como um acordo conveniente entre o setor político, que se beneficia com a arrecadação de recursos através do capital político, e o setor imobiliário, que pode construir exponencialmente mais ao pagar uma taxa irrisória como outorga.

3.5 REVISÃO: A AVALIAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS PÓS-ESTATUTO DA CIDADE

Como Rezende *et al.* (2011) aborda na sua própria revisão sobre o tema, muitos estudos começaram a ser produzidos ainda na década de 1990 para avaliar a implantação e os resultados do Solo Criado. A relação do conceito com o mercado imobiliário, principalmente em relação ao preço dos terrenos e repasse ao valor final das unidades imobiliárias, já era analisado desde o período de publicação da Revista CJ Arquitetura, mas alcançou outra base material e de dados com os trabalhos de

Smolka (1991) e Cardoso e Ribeiro (1991). Já em relação a estudos sobre Planos Diretores como um todo, Rezende *et al.* destaca os trabalhos de Cavallieri e Bezerra (1994) e Rezende (1995) sobre o Rio de Janeiro, bem como Somekh (1992) e Scherer (1992) em São Paulo.

No entanto, o número mais expressivo de trabalhos se concentra a partir dos anos 2000 e, principalmente, de 2010. Primeiramente, muitos pesquisadores se dedicaram a analisar, discutir e “traduzir” o recém-aprovado Estatuto da Cidade. Em muitos casos, os trabalhos utilizavam as experiências municipais anteriores a 2001 para exemplificar as dinâmicas possíveis e já existentes, além dos possíveis desdobramentos dos instrumentos - como é o caso do Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos (SAULE JÚNIOR, ROLNIK, 2001) ou de Cadernos Técnicos do Ministério das Cidades (FURTADO, 2012).

Ainda, a obrigatoriedade de um plano diretor em municípios com mais de 20 mil habitantes ou em regiões metropolitanas, além do leque de instrumentos urbanísticos fornecidos pelo Estatuto da Cidade, criou um cenário fervilhante de experiências municipais diversas. Ao mesmo tempo, o fortalecimento e ampliação da política educacional de graduação, pós-graduação e pesquisa na primeira metade dos anos 2000, que ampliou a diversidade social, racial e territorial ao formar novos pesquisadores por todo o Brasil, criou uma base científica e um banco de dados fora do eixo Rio-São Paulo. Estes pesquisadores puderam perceber e analisar as diferentes dinâmicas em outras capitais e cidades médias do interior do país - como os trabalhos já citados anteriormente Pierin (2015), Silva (2019) e Massari (2020).

Já dentro do eixo Rio-São Paulo, como muitos trabalhos já existiam ou estavam sendo desenvolvidos sobre a experiência municipal em si, alguns pesquisadores debruçaram-se em uma avaliação profunda da política urbana instituída pelo Estatuto da Cidade, tanto na revisão conceitual dos instrumentos urbanísticos (como é o caso de Rezende *et al.*), quanto na análise relacional com o neoliberalismo e a financeirização. São inúmeras as publicações surgidas desde então.

PARTE II: O contexto precoce do Solo Criado em Florianópolis

“E2: E é interessante porque a construção civil, ela trabalha na exploração do solo e a tendência é, numa ilha, se extinguir o potencial de crescimento. (risos) Então, quando não há condição de expandir horizontalmente, o que que se faz?

A: Vai pra cima.” (E2, em entrevista concedida em 23 de fevereiro de 2022.

Apêndice 3)

4 FLORIANÓPOLIS: A CIDADE E SUA POLÍTICA URBANA

Apesar de contar com o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis desde 1977, Florianópolis tradicionalmente não integra a vanguarda do planejamento urbano do Brasil. Pelo contrário, a política urbana municipal tenta acompanhar os movimentos do urbanismo nacional, mas permaneceu baseada no modernismo até a década de 1980 e resistiu ao planejamento participativo instituído pelo Estatuto da Cidade.

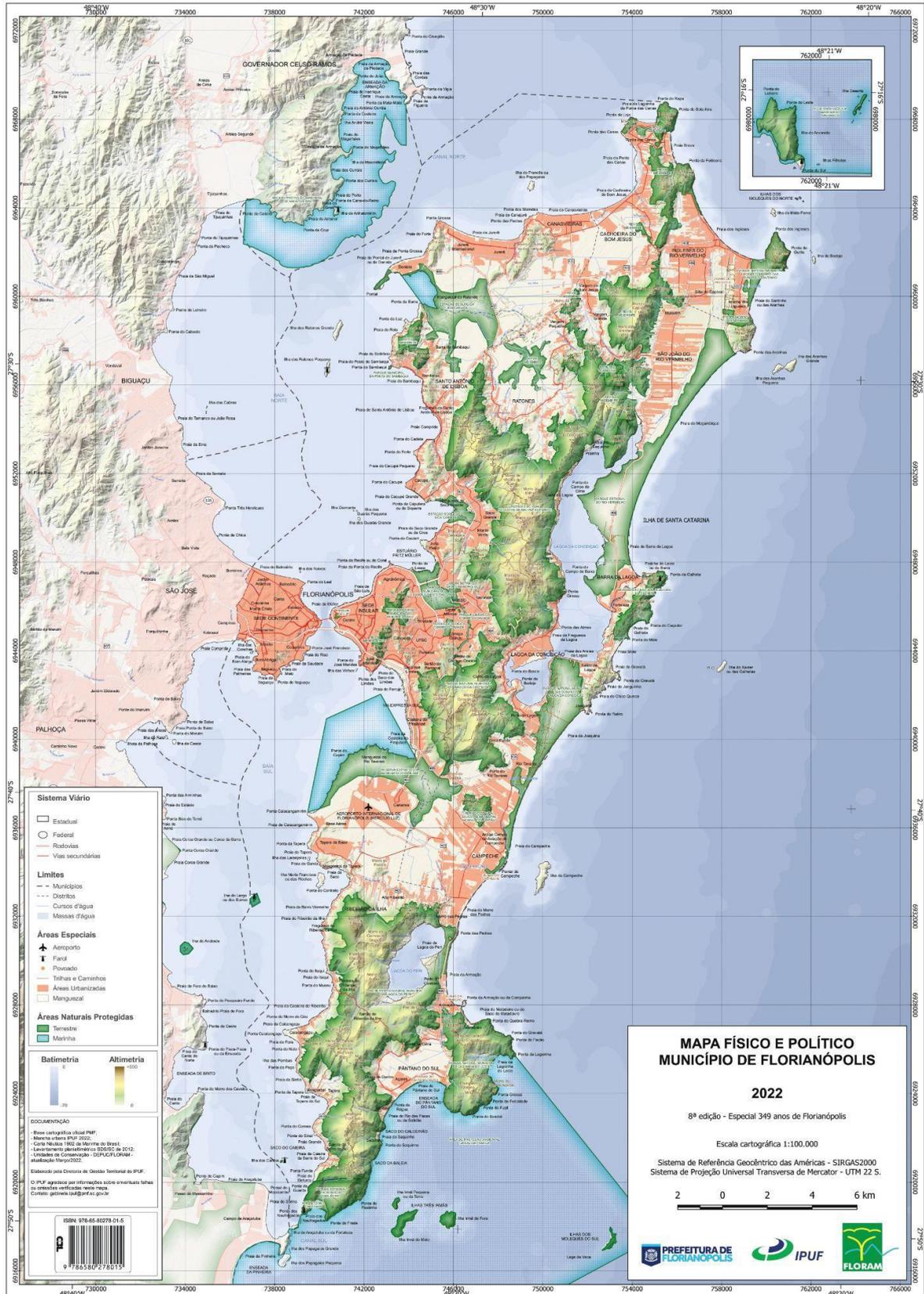
Por esse motivo, não há registros da participação de técnicos da cidade nos debates sobre o Solo Criado na década de 70 ou de experimentações municipais durante a década de 80, um movimento essencialmente vanguardista e técnico. É surpreendente, portanto, que Florianópolis foi a primeira cidade do Brasil a instituir em lei o termo Solo Criado, através da Lei Ordinária n.º 3.338/1989.

Para compreender o como se deu esse processo de incorporação do Solo Criado à legislação municipal, é necessário compreender a formação urbana de Florianópolis, bem como o cenário do planejamento e da política urbana, apresentado a seguir.

4.1 UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO URBANA

Capital do Estado de Santa Catarina e da Região Metropolitana, Florianópolis é dividida em 12 distritos administrativos: Canasvieiras, Cachoeira do Bom Jesus, Ingleses do Rio Vermelho, São João do Rio Vermelho, Ratones, Santo Antônio de Lisboa, Lagoa da Conceição, Ribeirão da Ilha, Pântano do Sul, Campeche, Barra da Lagoa e Sede. Dos seus 450 km² de território terrestre, um pouco mais de 97% localiza-se em uma ilha de grande diversidade e fragilidade ambiental (EPAGRI, 2021). Esses ecossistemas são classificados como Unidades de Conservação, compostas por praias, restingas, manguezais, lagoas, dunas e cadeias de morros, que ocupam aproximadamente 41,5% do total do território municipal (FLORIANÓPOLIS, 2022) e são protegidas nas escalas federal, estadual e municipal. Mesmo antes da instituição dessas Unidades de Conservação, esses condicionantes ambientais restringiram a ocupação humana e mantiveram a cidade polinucleada desde sua fundação (PELUSO JÚNIOR, 1991; VEIGA, 1993).

Figura 1 - Mapa físico e político do Município de Florianópolis



Fonte: IPUF (2022)

Herança da colonização açoriana sobre a terra carijó, a ilha de Santa Catarina desenvolveu-se em freguesias, núcleos de comunidades rurais e pesqueiras praticamente isoladas no território. Cada freguesia seguia a planta tradicional portuguesa: uma igreja central de frente para o mar e uma praça central, a partir de onde se desenvolve o tecido urbano organicamente, adequando-se às condicionantes naturais do terreno. Destes caminhos, eram demarcados perpendicularmente os limites da propriedade, que possuíam pequenas testadas e longos comprimentos, denominados lotes em tripa. As edificações eram construídas nos alinhamentos dos terrenos e nos fundos eram cultivadas pequenas hortas para subsistência. Não havia clara delimitação dos fundos, geralmente em aclave, onde as áreas eram destinadas à coleta, extração de lenha e água, pastagem de gado e outras atividades coletivas comuns - denominadas áreas comunais (CAMPOS, 1989).

Localizada na região central da ilha, na península mais próxima ao continente e protegida pelas Baías Norte e Sul, a sede da Capitania, nomeada Vila de Nossa Senhora do Desterro, seguia a mesma tipologia ocupacional. Considerando sua centralidade e seus atributos geográficos, a Vila tornou-se o centro econômico e político, onde as atividades comerciais e portuárias desenvolveram-se de forma mais intensa e concentrada, responsáveis pela pequena ascensão econômica e consequente consolidação urbana de Florianópolis.

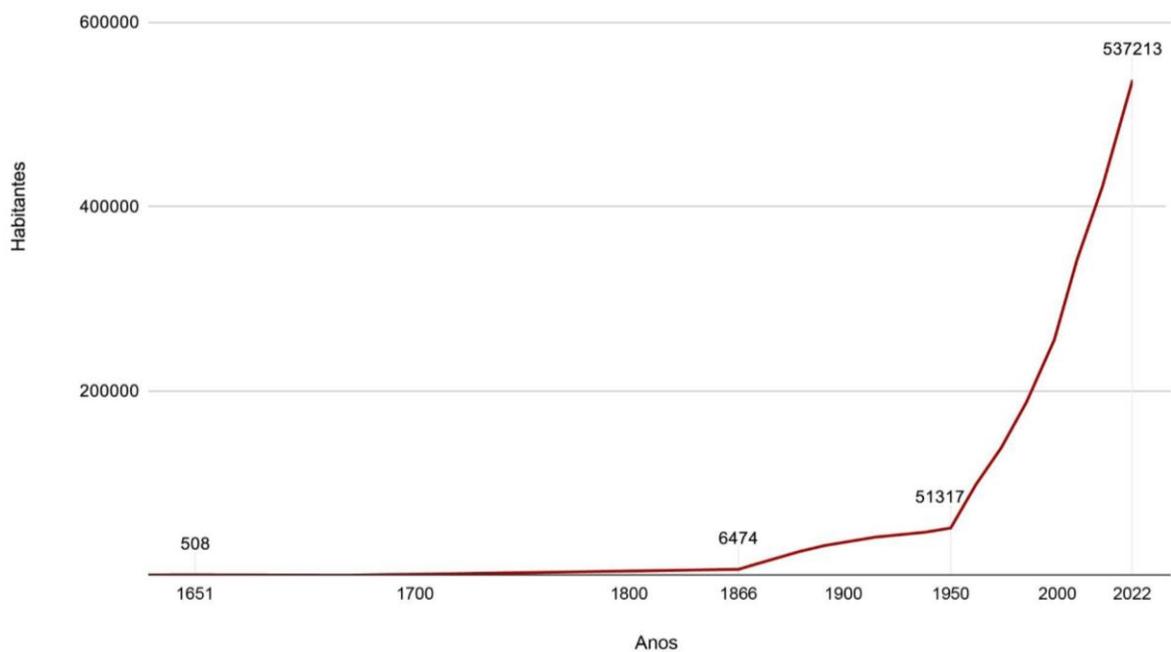
Bastos (2000) divide o processo de desenvolvimento urbano de Florianópolis em três fases. Apesar da primeira tentativa de colonização ter sido registrada em 1651, o autor identifica a primeira urbanização apenas na virada do século XVIII para o século XIX. O primeiro século de ocupação colonizadora foi marcado pela oscilação populacional, o que impossibilitou a consolidação econômica e manteve as características não-urbanas da ilha. É com a chegada de mais 6 mil açorianos, na metade do século XVIII, que Florianópolis passou a desenvolver atividades agrícolas e pesqueiras relevantes, ascendendo enquanto pequena produção mercantil exportadora e adquirindo algum nível de urbanização e funções administrativas.

A segunda fase da urbanização inicia-se no último quarto do século XIX, quando a cidade passa a ser um centro comercial importador entre as colônias europeias do vale catarinense e outras regiões do Brasil e Europa. Essa fase da urbanização se dá pela capacidade da atividade portuária da ilha, relacionada à ascensão socioeconômica dos recém-chegados imigrantes alemães, que passam

também a fabricar produtos manufaturados e impulsionam o processo de acumulação de capital.

A terceira e última fase da urbanização tem início a partir dos anos 50 e relaciona-se com a inserção de Florianópolis no contexto do capitalismo industrial brasileiro, resultando na decadência das atividades portuárias, agrícolas e pesqueiras. Essas fases da urbanização da cidade relacionam-se com a evolução populacional, como pode ser demonstrado no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Evolução da população de Florianópolis



Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Vaz (1990), Campos (2009), IBGE (2010) e IPHAN (2015).

Nessa última fase, Campos (2009) ainda destaca três *booms* populacionais e imobiliários que foram determinantes para a ocupação urbana contemporânea de Florianópolis. Entre a década de 1960 e 1970, o primeiro *boom* apresenta um crescimento demográfico de 35,8% (IBGE, 2010) e é marcado pela construção da Avenida Beira-mar Norte, do Aterro da Baía Sul, da Ponte Colombo Sales, dos primeiros prédios verticais residenciais fora do centro histórico, das primeiras COHABs, de grandes loteamentos tanto na região central (como Santa Mônica e Jardim Anchieta) quanto balneários (como Jurerê). Ainda, é desse período a criação da Universidade Federal de Santa Catarina e a instalação de diversos órgãos públicos na cidade - como a Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC), Banco Regional

do Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), Banco do Estado de Santa Catarina (BESC), Telecomunicações de Santa Catarina (TELESC), Centrais Elétricas do Sul do Brasil (ELETROSUL), Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), entre muitos outros. Segundo o levantamento de Campos (2009), na década de 1970 foram emitidas mais de 7.400 licenças para a construção de mais de um milhão e meio de metros quadrados, além de mais de 10 mil habite-se para quase dois milhões e meio de metros quadrados.

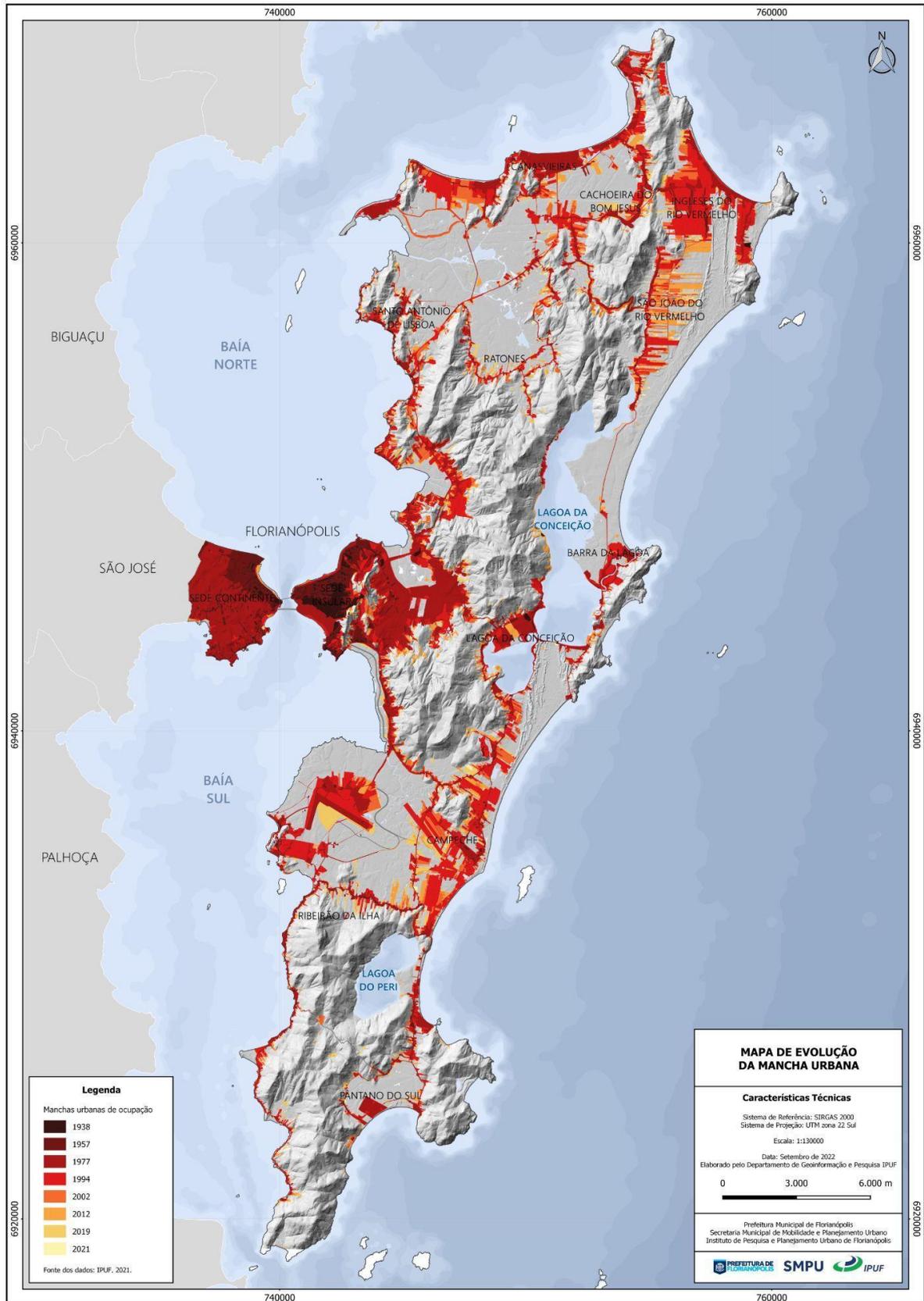
O segundo *boom* tem início no final dos anos 1980 até o final dos anos 1990, marcado pelo crescimento populacional de 34% (IBGE, 2010), bem como pela ascensão da indústria do turismo e do *marketing* urbano da qualidade de vida. Segundo Lohn (2011), no início da década de 1980, 48% dos empreendimentos foram paralisados em Florianópolis devido à crise do setor da construção civil na cidade. Com a decadência consolidada da economia industrial, a administração pública municipal e o empresariado da construção civil viram no setor hoteleiro uma alternativa para o desenvolvimento urbano da cidade, investindo

na representação de Florianópolis como lugar de segurança e tranquilidade, atrativos capazes de interessar a um público consumidor de alta renda, proveniente de grandes cidades marcadas pela violência urbana. Uma linguagem padronizada, emitida pela mídia e por lideranças políticas, apontava para a vocação turística da cidade. (LOHN, 2011, p. 176)

Assim, Florianópolis recebeu os títulos de “capital brasileira com maior IDH” e “capital turística do MERCOSUL” (LENZI, 2016), o que, aliado a investimentos estaduais e federais, estimulou a migração formal e pendular das elites de São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro e Porto Alegre (SUGAI, 2015).

Por fim, o último é o “tsunami imobiliário” da década de 2000, que resultou no crescimento populacional de 23% (IBGE, 2010) e a retomada de grandes obras urbanas - como a duplicação da SC-401, o aterro da Via Expressa Sul e do Túnel Antonieta de Barros, o aterro da Beira-mar do Estreito - além da construção dos três *shoppings* na ilha.

Figura 2 - Mapa de evolução da mancha urbana do Município de Florianópolis



Fonte: IPUF (2022)

Durante todo esse processo de crescimento e urbanização, a área da antiga Vila de Nossa Senhora de Desterro manteve-se como centro econômico, político e administrativo até hoje. O Polígono Central, área tombada que corresponde ao núcleo fundacional do centro histórico, não sofreu o abandono característico de grandes cidades e capitais, bem como tem sido objeto de disputas políticas e projetos de “revitalização” nos últimos anos. Com o crescimento da cidade, essa região central tornou-se o Distrito Sede, onde se concentra quase metade da população total de Florianópolis (IBGE, 2010). Segundo Sugai (2015), o Distrito Sede integrou-se espacialmente ao município limítrofe de São José antes mesmo dos demais distritos, o que evidencia a concentração urbana na área central e a importância do único ponto de conexão viária com o continente.

Analisando os trabalhos de Bezerra (2002) e Campos (2009), é possível identificar duas formas diferentes de ocupação territorial nos demais distritos. A primeira corresponde às antigas freguesias, que se tornaram bairros de baixa densidade, onde a população tradicional ainda se concentra, principalmente no sul da ilha. Nesses bairros, é muito comum a manutenção da tipologia remanescente açoriana, tanto arquitetônica quanto do parcelamento do solo, que concentra uma mesma família no lote em tripa, com delimitações informais. Já a segunda corresponde às áreas vazias entre as freguesias, que não foram ocupadas originalmente, e foram objeto de investimento imobiliário entre a década de 1970 e anos 2000, principalmente no norte e leste da ilha. Foram nesses bairros que a população migrante majoritariamente se instalou nos períodos dos *booms* imobiliários, onde o parcelamento e a ocupação do solo possuem características mais modernas - como os loteamentos e condomínios. Essa diferença também é expressa pela diferença do valor do metro quadrado e da concentração de renda.

Outro aspecto relevante da colonização açoriana ainda presente na ocupação contemporânea é a baixa conectividade da malha urbana. Como mencionado anteriormente, o parcelamento do solo açoriano tradicional era feito por lotes em tripa conectados apenas por uma rua principal. Como Bezerra (2002) apresenta, 84,65% dos loteamentos em Florianópolis foram implantados até a década de 1970, representando 74,03% da área total loteada na cidade. Ou seja, praticamente três quartos de Florianópolis foram loteados antes da aprovação da Lei Municipal n.º 1.215/1974 e da Lei Federal n.º 6.766/1979, que regulamentam o parcelamento do solo. Ainda, enquanto o autor levantou 253 loteamentos aprovados entre a década de

1950 e os anos 2000, identificou 1.263 desmembramentos no mesmo período - uma modalidade de parcelamento que não exige a construção de novas vias. Aliado às barreiras físicas que as características ambientais condicionam à ocupação, esse pode ser mais um dos motivos que justificam a baixa conectividade e o isolamento dos núcleos na malha urbana, classificada como espinha de peixe (REIS, 2012):

Esta cidade território traz consigo ainda outra figura da cidade contemporânea apresentada por Chalas (2001): a cidade policêntrica: a cidade território não é formada por apenas uma, mas por várias cidades. Poderíamos usar a metáfora da cidade arquipélago para ilustrar as inúmeras ilhas de urbanização que existem dentro da ilha de Santa Catarina: desiguais e articuladas. Em Florianópolis vários bairros (o Campeche, Jurerê, o Estreito, a Trindade, a Lagoa da Conceição, os Ingleses) complementam e rivalizam a centralidade do Centro Tradicional. São, paradoxalmente, centralidades periféricas. (PEREIRA, 2010, p. 117)

Segundo a EPAGRI (2021), 25% do território de Florianópolis estava urbanizado em 2019, índice que era de 15% em 1989. Ao mesmo tempo, Bezerra (2002) já indicava a queda no número de processos de parcelamento do solo submetidos à prefeitura a partir da década de 1990, apesar do crescimento populacional e do tsunami imobiliário retratado por Campos (2009). Em 2002, a Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos (SUSP) estimava que existam cerca de trezentos loteamentos irregulares em Florianópolis (BEZERRA, 2002), irregularidade que atualmente alcança entre 40 e 45% da área total do território, chegando a mais de 80% no Distrito do Rio Vermelho (FLORIANÓPOLIS, 2021). Considerando a concentração de condicionantes ambientais na cidade, essas ocupações irregulares avançam sobre áreas ambientalmente sensíveis, o que não é provocado exclusivamente pela população de baixa renda, mas principalmente pelas classes média e alta (CAFRUNE, 2009).

Esses índices ilustram o retrato do desenvolvimento urbano de Florianópolis das últimas décadas. Aliado ao *marketing* urbano da qualidade de vida, a cidade mantém o ritmo de crescimento populacional e de elitização das áreas centrais, que concentra o crescimento vertical regular e representa o 4º metro quadrado mais caro do país (DUARTE, 2023). Por outro lado, há uma expulsão silenciosa da população tradicional, que antes ocupava as freguesias tradicionais da área central, para outras cidades periféricas da Região Metropolitana (LOHN, 2011) ou para áreas irregulares da periferia de Florianópolis. Apesar do mercado imobiliário predatório que se faz presente na Ilha, há registros de resistência da população tradicional, principalmente

ligada à causa ambientalista, contra o adensamento e à verticalização, como será abordado na seção a seguir.

4.2 O PLANEJAMENTO E A POLÍTICA URBANA EM FLORIANÓPOLIS ATÉ O FINAL DA DÉCADA DE 1970

De forma geral, os marcos da política urbana de Florianópolis estão em consonância com as fases do urbanismo e do planejamento urbano brasileiro. Antes mesmo do primeiro plano urbano, a Vila de Nossa Senhora do Desterro foi reformada pelo movimento higienista, o que teve início com a implantação do Código de Posturas de 1845, mas foi consolidado com duas grandes obras. A primeira foi a construção do aterro da Praia Menino Deus em 1887, conhecido posteriormente como Largo 13 de Maio, região ocupada pela população pesqueira e de baixa renda. A segunda obra, o grande marco higienista municipal, foi a canalização do Rio da Bulha e a construção da Avenida do Saneamento (atual Avenida Hercílio Luz) em 1922, à sua margem. A área era densamente ocupada pela população que foi escravizada, principalmente por lavadeiras que utilizavam o Rio para sua subsistência. A abertura de uma larga avenida nos moldes europeus exigiu a demolição em massa dos cortiços e casas, com raros registros de indenização, consolidando a expulsão da população negra de baixa renda da área central em direção ao Maciço do Morro da Cruz, onde resiste até hoje (SANTOS, 2009).

Para Santos (2015), uma das motivações para a elaboração do primeiro plano urbano de Florianópolis deve-se à disputa política entre as oligarquias locais das famílias Konder-Bornhausen (UDN) e Ramos (PSD). Após vinte anos sob o controle Ramos, a vitória de Irineu Bornhausen em 1950 para o Governo do Estado reacendeu a discussão sobre a transferência da capital, uma vez que o domínio eleitoral do novo governador tinha base no interior de Santa Catarina, enquanto Florianópolis enfrentava uma estagnação econômica. Segundo Wolff (2015), o primeiro plano urbano tem relação com a Lei Estadual n.º 22/1947, a nova Lei Orgânica dos Municípios de Santa Catarina, que determinava a competência municipal para a elaboração de uma “carta de planejamento urbano” (artigo 20º, inciso XXXII).

Assim, em 1951 a contratação de profissionais é autorizada e é escolhido um escritório de urbanismo de Porto Alegre, do arquiteto Edgar Graeff e engenheiros Edvaldo Paiva e Demétrio Ribeiro, que inicia e finaliza o plano em 1952 (RIZZO, 1993;

WOLFF, 2015). O plano diretor proposto teria similaridade com os princípios do modernismo corbusiano, utilizando como principal instrumento de organização do espaço o zoneamento funcional praticamente exclusivo (dividido em comercial, comercial-residencial, industrial, residencial nova e residencial existente) vinculado à hierarquização de vias (PEREIRA, 2010; CRAVO, ROSETTO, STORCH, 2016). De certa forma, os arquitetos expressavam através do plano o ideal da época - de que a conversão espacial transformaria a realidade urbana de forma justa e igualitária (SOUZA, 2010).

Por isso, depois da etapa de análise que diagnosticou o subdesenvolvimento socioeconômico e à revelia do porto em funcionamento na ilha, o Plano Diretor determinava a instalação de um novo porto, uma área comercial e industrial com gabarito de 12 pavimentos no continente, onde se localiza o bairro Estreito, que seria o indutor do desenvolvimento urbano de Florianópolis. A região insular central, antiga Vila de Nossa Senhora do Desterro, manteria a função de centro administrativo, comercial e residencial. Essas duas partes da cidade seriam conectadas por um grande eixo viário, denominado avenida tronco, onde estariam dispostas grandes instalações urbanas - estações ferroviária, marítima e rodoviária no continente e estação rodoviária, centro cívico, cidade universitária e um estádio na ilha (SUGAI, 2015; PEREIRA, 2010). Destaca-se que a proposta não abrangia Florianópolis como um todo, apenas a antiga Vila e a porção continental.

Apenas em 1955 o plano diretor foi enviado à Câmara de Vereadores, sendo aprovado no mesmo ano como conteúdo integrante do Código Municipal, a Lei Ordinária n.º 246/1955 (SOUZA, 2010). A avaliação na literatura sobre a efetividade do Plano Diretor de 1955 é consensual sobre a sua não implantação. O maior exemplo, provavelmente, é o *campus* da Universidade Federal de Santa Catarina, construído em 1960 no bairro da Trindade, localizado atrás do Maciço do Morro da Cruz, formação que limitaria a expansão da malha urbana da região insular central, onde deveria ser implantada a cidade universitária. Por outro lado, foram realizadas grandes obras de sistema viário, relevantes até os dias atuais - a construção da Avenida Beira-Mar Norte e a conexão entre a Avenida Rio Branco e a Ponte Hercílio Luz (SUGAI, 2015).

Segundo Sugai (1994), na década de 1960, o Governo Militar determinou que todos os municípios deveriam elaborar um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) para acessar qualquer tipo de recurso federal. Assim, na mesma

época, em Florianópolis foram criados alguns órgãos municipais relacionados ao planejamento urbano. Entre eles, destaca-se o Conselho Municipal de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo (CEAU) em 1966, ao qual a Prefeitura recorreu para a elaboração de um novo plano diretor, iniciado em 1967 (WOLFF, 2015).

Em um primeiro momento, o órgão era composto apenas por três membros com formação de nível superior, que deveriam gerir a implantação do Plano Diretor de 1955, bem como esclarecer dúvidas e os casos não previstos nas normas urbanas e edificações municipais (SANTOS, 2015). No entanto, como o objetivo do novo plano era obter recursos federais e a elaboração do novo plano diretor poderia ser financiada através do Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local (FIPLAN), a equipe do CEAU teve que adequar-se às exigências do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), órgão gerenciador do Fundo. Entre os requisitos, exigia-se que a instituição financiada não poderia ser pública. Por isso, foi criado o Escritório Catarinense de Planejamento Integrado (ESPLAN) em 1968, uma associação civil sem fins lucrativos e, portanto, uma entidade privada. Sugai (1994) relata que o ESPLAN funcionava dentro do prédio da administração municipal, o que expressa o caráter ambíguo da atuação do órgão, que, na prática, funcionava como uma extensão da Prefeitura (PEREIRA, 1999). Entre os nove criadores do novo órgão, três eram os membros com formação de nível superior do CEAU (SANTOS, 2015; WOLFF, 2015). Mas, com o início da elaboração do novo plano e as exigências do SERFHAU, foram montadas quatro equipes multidisciplinares, formadas por 50 funcionários de nível universitário e 70 técnico-administrativos, que atuavam sobre quatro eixos diferentes - planejamento físico, econômico, social e administrativo-institucional (SUGAI, 1994).

Outro requisito da SERFHAU era que o plano diretor deveria abranger toda a região metropolitana, um reflexo da metropolização do planejamento e desenvolvimento urbano característica desse momento da Ditadura Militar. Por isso, o trabalho do ESPLAN abrangeu 21 municípios próximos de Florianópolis, circunscritos em um raio de aproximadamente 65 km (RIZZO, 1993).

De certa forma, o Plano de Desenvolvimento Integrado do Aglomerado Urbano de Florianópolis reproduziu os mesmos paradigmas presentes no Plano Diretor de 1955. Finalizado em 1971, expressava a ideologia desenvolvimentista da época e o anseio em transformar Florianópolis em centro urbano, bem como a área metropolitana em polo econômico, através do investimento maciço do Estado. Foram

apresentadas propostas de caráter administrativo-institucional e social na esfera metropolitana que, para Santos (2015), eram pouco operacionais considerando a diversidade entre as diretrizes de intervenção, como a constituição de uma estrutura técnico-administrativa própria, a criação de um canal de televisão, a reforma do sistema educacional e de assistência à saúde, entre outros.

No entanto, houve uma predominância dos aspectos físico-territoriais e econômicos. Segundo Sugai (1994), são elencados 26 projetos de médio e grande porte no Plano, principalmente de caráter viário: a construção de uma base naval, um complexo portuário da ilha de Anhatomirim, uma extensa rede rodoviária, uma nova ponte ligando Florianópolis ao continente, um grande aterro para implantação do sistema viário, terminais rodoviários e um túnel ligando o Centro ao sul da ilha. Associado a essa predominância, Pereira (1999) identifica a perpetuação do ideal modernista, principalmente da Carta de Atenas, nesse Plano e no planejamento urbano de Florianópolis através da manutenção do zoneamento funcionalista, a criação de eixos monumentais e grandes obras cívicas, a valorização da estética e da arquitetura, além da desconsideração da cidade tradicional e seu patrimônio histórico.

O financiamento federal para o Plano não foi aprovado e a Prefeitura decidiu pleitear as políticas federais para cidades médias. Assim, arcou com as custas do trabalho do ESPLAN, que por sua vez transformou o plano metropolitano em um plano municipal para a região central de Florianópolis, pouco maior do que a área do Plano Diretor de 1955. Segundo Pereira (*apud* WOLFF, 2015), a essência do Plano de Desenvolvimento Integrado foi mantida no Plano Urbano, sendo que as suas principais alterações foram a remoção da abrangência metropolitana, a redução do gabarito máximo de 18 para 12 andares, a permissão do afastamento livre no centro histórico e retirada da exigência de garagens.

O Plano Urbano foi aprovado pela Lei Ordinária n.º 1.440/1976 e, entre os projetos previstos, foram construídos assistematicamente o aterro da Baía Sul (1972), as Pontes Colombo Salles (1975) e Pedro Ivo (1991), o Túnel Antonieta de Barros (2002) e parte da rede rodoviária (SC-401, SC-404, BR-282 e BR-101, construídas entre 1972 e 2004). Analisando os mapas do Plano de Desenvolvimento Integrado do Aglomerado Urbano de Florianópolis e do Plano Urbano de 1976, apresentados por Pereira (1999), também é possível identificar que a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (1970), o Palácio da Justiça (1975) e o Terminal Rodoviário Rita

Maria (1981) localizam-se nas proximidades das áreas previstas pelo ESPLAN para a sua instalação.

Para além das obras, destaca-se, ainda, a recomendação da criação de um órgão permanente de planeamento para a região metropolitana, o que resultou na criação do Instituto de Planeamento Urbano de Florianópolis (IPUF) em 1977, que será tratado na seção seguinte. Para Santos (2015, p. 181), essa foi sua maior herança: “a institucionalização de uma forma específica de planeamento urbano e de estruturação administrativa que vigorou hegemônica pelos anos seguintes” e criou estruturas formais e processos internos de organização e métodos.

Para Rizzo (1993), considerando o acelerado processo de crescimento urbano durante o longo período de elaboração (1967-1976), quando o Plano Urbano foi aprovado já estava desatualizado. O autor, assim como Pereira (1999, 2010), afirma que o uso e a ocupação do solo determinados no Plano Urbano de 1976 foram extensamente alterados por legislações ao longo dos anos, conforme as exigências do setor imobiliário, de tal modo que a unidade do Plano foi comprometida.

A revisão do Plano Urbano de 1976 teve início menos de dois meses depois da sua vigência, com a criação da Comissão do Plano Diretor do Município de Florianópolis. Instituída através da Lei Ordinária n.º 1.452/1976, a Comissão era formada por membros do poder executivo municipal e de órgãos de classe, tendo como objetivo sugerir alterações do Plano Urbano e de outras legislações urbanísticas. Entre as alterações do Plano, destaca-se a inclusão de uma espécie de área de expansão, denominada zona de urbanização prioritária, que abrangia as áreas adjacentes ao Centro, os balneários e áreas de interesse turístico. Durante toda a década de 1980, essa zona viria a se tornar outros planos diretores municipais, sendo uma das principais áreas de trabalho da assessoria da empresa pública alemã GTZ (atual GIZ) ao IPUF.

4.3 O INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS

O Instituto de Planeamento Urbano de Florianópolis (IPUF) foi criado pela Lei Ordinária n.º 1.494/1977, dentro do contexto de institucionalização do planeamento urbano nas administrações municipais, assim como diversos outros órgãos de planeamento municipais da mesma época, e moldado pela política de financiamento de desenvolvimento urbano do Governo Militar (SAULE JÚNIOR, 1997; CAFRUNE,

2009). Como Santos (2015) destaca, o então prefeito da época, Esperidião Amin (ARENA), foi figura central na criação do órgão.

O primeiro presidente do órgão, nomeado por Amin, foi o engenheiro Francisco de Assis Cordeiro, que coordenou a última fase dos estudos do aglomerado urbano e recomendou a criação do IPUF, bem como sucedeu o prefeito quando este foi nomeado governador em 1979. Segundo Cordeiro, a decisão de criar o órgão como uma autarquia, e não como uma secretaria municipal, se deu pela independência e flexibilidade para a contratação e determinação dos valores de salário (CORDIOLI *apud* WOLFF, 2015). Como o objetivo era atuar especificamente sobre o planejamento urbano e não existia no quadro técnico municipal profissionais com essa formação, os contratados, muitos recém-formados, foram selecionados pessoalmente por Amin em outras cidades. Essa relação particular entre Amin e o IPUF, bem como sua origem enquanto resposta a um projeto político-econômico de um regime partidário e não por reivindicação popular, é relevante para compreender muitas questões relacionadas ao órgão ao longo do tempo.

A partir da criação do IPUF, é clara a mudança da abordagem no planejamento urbano de Florianópolis, tornando-o intrínseco ao órgão. A política e o planejamento urbano passam a ser diretamente influenciados pelo IPUF, mesmo quando o órgão é afastado dessa atribuição, como será visto posteriormente. Para auxiliar na compreensão das fases do IPUF, e conseqüentemente da política e planejamento urbano de Florianópolis, Santos (2015) baseia-se na ideia dos ciclos tradicionais de institucionalização para identificar os seguintes períodos: pré-institucionalização (1954-1976); institucionalização, o período heroico (1977-1985); estabilidade, o período cético (1985-1997); transição, o período entre estabilidade e declínio (1997-2004); declínio, o período de desmonte (2004-2012). A fase de pré-institucionalização compreende o que já foi abordado na seção anterior.

A fase de institucionalização, entre 1977 e 1985, é marcada por um processo de expansão e consolidação enquanto órgão público. Quando o IPUF foi criado, contava com 5 funcionários, número que chegou a 44 em 1980 e 54 em 1985 (SANTOS, 2015). A equipe era multidisciplinar - formada por profissionais da arquitetura, engenharia, direito, economia, geografia e assistência social -, com liberdade e ampla participação nas decisões, em uma estrutura pouco hierarquizada e burocrática (COELHO, 2012; SANTOS, 2015). Enquanto abordagem de trabalho, esse período pode ser caracterizado pela visão teleológica, aplicação de modelos

urbanísticos, elaboração de planos, método diagnóstico-proposição-ação, determinismo espacial e a utilização do zoneamento funcional (SANTOS, 2015).

Como o órgão tinha apoio político e autonomia, recebeu suporte e recursos para o desenvolvimento de trabalhos e estudos, como Acordo de Cooperação Técnica Brasil-Alemanha com a GTZ (Programa de Cidades de Porte Médio da CNDU) e o convênio com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), além de outros subsídios governamentais para a realização de levantamentos, cursos, participação em eventos, assessorias, visitas técnicas, entre outros. Coelho (2012), por exemplo, registra que a CNDU, por proximidade com o diretor do IPUF da época, financiou dois voos de restituição de área no norte da ilha, o que forneceu a base e permitiu que Instituto abrangesse o Plano Diretor dos Balneários da Costa Norte para todo o interior do Município, como será visto na seção seguinte. Em entrevista para essa pesquisa, E1 afirma que foi com os recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD à época, BID atualmente) que foi possível realizar o cadastro territorial:

Quando veio esse... o CPM BIRD, que vinha muito recurso, tinha que fazer captação de recursos, que a gente trabalhou muito com isso e gestão de alguns projetos. Aí, o IPUF foi pra cem e tantos técnicos, funcionários. Foi contratado muita gente de nível técnico pra fazer o cadastro da cidade. Até nome de rua tava na cabeça de um funcionário antigo da prefeitura, aí que os desenhistas começaram a fazer. Tinha um guia das ruas de Florianópolis, que o IPUF fez, que eu nem sabia. Tava tudo na cabeça do seu [nome]. (E1, em entrevista concedida em 22 de fevereiro de 2022)

Apenas com o convênio do BID, foram captados quarenta e dois milhões de dólares, que financiaram principalmente projetos para o aglomerado urbano e de sistema viário (COELHO, 2012). Até 1989, o IPUF ainda recebia recursos significativos de convênios com o Governo Federal, Governo do Estado de Santa Catarina, CNPU, Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), e Ministério do Interior (AGLURB/MINTER) (WOLFF, 2015). Parte desses recursos foram repassados a outros órgãos municipais, responsáveis pela execução dos projetos e planos, além de outros municípios da Região Metropolitana (WOLFF, 2015), o que legitimou o IPUF e ampliou sua influência sobre a política urbana metropolitana.

Com esse fortalecimento e a ampliação da estrutura interna, tanto física quanto financeira, o IPUF passou a ter novas atribuições, como o planejamento e manejo de trânsito, disposições sobre aprovação de loteamentos, a cartografia e a

preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural (WOLFF, 2015). Conseqüentemente, as novas atribuições conferiram não só mais poder político ao órgão, como também mais diversidade à equipe.

Nessa época, é possível identificar que se consolidou uma filosofia de trabalho entre os técnicos, ilustrada pelo lema “cidade desenvolvida é natureza preservada” e que reflete em uma linha de atuação política. Um exemplo é a defesa das características naturais e paisagísticas de Florianópolis, muito presente enquanto diretriz dos planos elaborados nesse período, e que resultava em propostas de desenvolvimento urbano controlado e restrito, principalmente em relação à preservação do meio ambiente. Assim, os técnicos de carreira assumem a postura de “defensores da cidade” (SANTOS, 2015, p. 247), ao contrariar, inclusive publicamente, o interesse do mercado imobiliário e da própria Prefeitura Municipal. Dada a dimensão e o poder político do IPUF nessa época, esse tipo de embate começou a desgastar as relações do órgão com a administração municipal, de forma concomitante com a saída de Amin para o Governo do Estado, responsável pela sua criação e apoio.

Depois desse período de expansão, inicia-se o período de estabilidade, compreendido entre 1985 e 1997. Apesar do momento inicial de horizontalidade e construção coletiva, a ampliação do quadro técnico e das atribuições submeteu o IPUF à hierarquia, especialização e burocracia da estrutura administrativa tradicional, que é própria desse período. O órgão compartimentalizou-se em quatro campos de atuação especializada, com baixa integração entre si (transportes, patrimônio, legislação e meio ambiente), o que fez as diretorias, gerências e departamentos passarem a ter lógicas internas próprias. Ao mesmo tempo, o IPUF foi isolado na estrutura da administração municipal, o que foi provocado pela disputa das demais instâncias por recursos e poder político (SANTOS, 2015).

Para Santos (2015), a metodologia de trabalho aplicada passou a ser mais pragmática, mas ainda semelhante ao período anterior, através da valorização da dimensão físico-territorial, da predominância dos instrumentos de regulação urbanística e da aplicação de modelos e referenciais urbanísticos. No entanto, o IPUF passou a desenvolver mais trabalhos setoriais e menos projetos de infraestrutura de grande escala, o que impactou a sua arrecadação de recursos.

Ao mesmo tempo, é um período em que a sua identificação como guardião da cidade foi fortalecida e suas propostas restritivas passam a ser percebidas como posicionamentos inflexíveis, ampliando os embates com vários setores com força

política - setores econômicos, mídia local, atores institucionais e políticos. São três os grandes casos emblemáticos que retratam os conflitos dessa época. Um é a proposta de redução dos parâmetros construtivos da área central e outro é o tombamento de vários imóveis históricos na mesma região, inicialmente sem contrapartida aos proprietários, que será retratado na próxima seção.

Provavelmente, o caso mais relevante tenha sido o empreendimento de Jurerê Internacional, no norte da ilha. Após a conclusão da primeira etapa do loteamento de alto padrão, o empreendimento do Grupo Habitasul foi alvo de uma ação civil pública em 1987, movida pelos moradores da região, o mesmo período em que o IPUF finalizou o Plano de Urbanização Específica de Jurerê (SANTOS, 2015). A alegação era de que o empreendimento havia desmatado a mata e a restinga, desmontado as dunas e aterrado rios e a praia com a própria areia das dunas, resultando no embargo da obra. Ainda, foram registrados episódios de coação, cerceamento e intimidação dos moradores locais pela empresa (FERREIRA, 1992). Dos 23 técnicos do IPUF que analisaram o empreendimento, 21 foram contra, recomendando a alteração do projeto de forma a respeitar as condicionantes ambientais. O Grupo Habitasul recusou-se a fazer tais modificações, visto que comprometeriam o valor agregado do empreendimento e o lucro previsto, induzindo que a legislação poderia ser alterada para adequar-se ao projeto. Esse episódio teria ocorrido em uma reunião com a presença do prefeito da época e ex-presidente do IPUF, Francisco de Assis Cordeiro, o que resultou no pedido de demissão do diretor técnico e do presidente do IPUF, Etiene Silva e Fernando Ferreira de Mello, respectivamente (SANTOS, 2007). A obra permaneceu embargada até 1992, quando o empreendimento terminou de ser construído. Para Santos (2015), esse episódio teria sido o primeiro grande desgaste institucional do IPUF, restringindo sua gestão sobre o espaço urbano e separando a sua atuação técnica das demais, principalmente do poder legislativo municipal.

O autor destaca que a dinâmica de elaboração de planos urbanos e suas legislações é extremamente morosa, assim como essas leis são sistematicamente alteradas e descaracterizadas depois da sua instituição, o que distanciava o IPUF e o seu trabalho da percepção pública. Ainda, com a redemocratização e a ascensão dos movimentos sociais, o planejamento urbano tecnocrático começa a ser questionado. Ao mesmo tempo que o IPUF, formado por técnicos de outras cidades, mantinha-se distante do conhecimento empírico local, os movimentos sociais, com forte viés territorial, também passaram a ser formados por representantes da intelectualidade

local - principalmente por influência dos docentes da Universidade Federal de Santa Catarina. Por outro lado, foi um momento em que a gestão municipal foi atravessada pelo planejamento estratégico, o que fez a qualidade de um governo ser avaliada pelas realizações visíveis, principalmente obras de sistema viário e construção de equipamentos comunitários. Lembra-se que o IPUF foi criado enquanto órgão especificamente de planejamento, ao qual não foi atribuído a função de execução de obras, e, dado o desenho institucional da administração municipal e o isolamento do órgão, não havia vinculação entre o planejamento realizado no Instituto e sua implantação enquanto política urbana visível. A percepção crescente do IPUF foi, portanto, de um órgão ineficiente e desconectado da realidade local.

Do outro lado, o poder legislativo municipal colocava-se como a representação local e permeável, uma vez que a inflexibilidade do IPUF comprometia a reprodução da sua lógica clientelista e patrimonialista:

A disputa por legitimidade estava fundada, de um lado, pelos técnicos que se viam como detentores do “legítimo bem comum” manifestado em um saber técnico isento de influência política e partidária; por outro lado os vereadores e prefeitos colocavam-se como a razão última da vontade popular, manifesta através de sufrágio universal. (SANTOS, 2015, p. 289-290)

Em 1990, o então prefeito Esperidião Amin renunciou ao cargo, assumindo o seu vice-prefeito, Antônio Henrique Bulcão Vianna (PFL). Um mês depois, os vereadores Michel Curi (PPB) e Francisco Ferreira (PMDB) protocolaram um projeto de lei propondo a extinção do IPUF e o remanejamento dos técnicos para um departamento subordinado ao Gabinete do Prefeito, composto por apenas seis profissionais. Como matérias sobre a organização administrativa precisam ser de autoria do prefeito, o que não foi o caso, o projeto de lei foi arquivado em 2001. No entanto, marca o início do período de investidas contra o órgão (SANTOS, 2015; WOLFF, 2015).

A partir de 1997, iniciou-se o período de transição, entre a estabilidade e o declínio, que durou até 2004. Essa fase é marcada pelo aprofundamento das questões apresentadas anteriormente: conflitos internos e externos, burocratização institucionalizada, atuação reativa, ferramentas metodológicas ultrapassadas, intensificação do desmonte do órgão e ampliação da influência política partidária (SANTOS, 2015). Apesar de certa abertura à população no desenvolvimento dos

planos nesse e ao final do período anterior, a participação popular no planejamento urbano era percebida como insuficiente e ineficiente.

Ainda, teve início um movimento de fracionamento do IPUF em novos órgãos e de transferência das suas atribuições e do quadro técnico, como foi o caso da Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM) e da Secretária Municipal de Habitação, além da tentativa ineficaz com o Serviço do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural do Município (SEPHAN). Com a transferência dessas pastas a outros órgãos, além do claro abandono da política urbana desenvolvimentista pelo Governo Federal que financiou o IPUF no período inicial, iniciou-se o declínio da autonomia financeira do órgão. Além disso, o esvaziamento do órgão também é intensificado pela contratação apenas de cargos comissionados e pela terceirização de projetos, fazendo com que as atividades dos técnicos voltem majoritariamente para análise e emissão de pareceres.

O último período, de declínio, tem início em 2004 e vai até 2012, segundo Santos (2015). No entanto, é possível perceber uma continuidade dessa fase até os dias de hoje, considerando que o órgão ainda não foi efetivamente extinto. Além do agravamento da conjuntura apresentada até então, essa fase também é marcada por dois esquemas de corrupção envolvendo o IPUF. Em 2007, foi deflagrada pela Polícia Federal a Operação Moeda Verde, que investigou a concessão de licenças ambientais em áreas de preservação, em um esquema que envolvia empresários, funcionários da Prefeitura, vereadores, o Secretário de Urbanismo e o próprio Prefeito. Entre os empreendimentos beneficiados estão empreendimentos do Grupo Habitasul (o hotel Il Campanario Villagio Resort e o Colégio Energia, em Jurerê), dois shoppings (Iguatemi/Vila Romana e Floripa Shopping), *beach clubs*, condomínios e residências de alto padrão, um campo de golfe, hospitais, além de outros.

O segundo esquema de corrupção foi a Operação Ave de Rapina, deflagrada em 2014 pela Polícia Federal. A investigação apurou o esquema de venda de projetos e emendas de lei, bem como fraude em licitações e contratos, envolvendo empresários, vereadores e funcionários da Prefeitura. Em ambas as operações, os funcionários do IPUF condenados eram comissionados e terceirizados, que foram exonerados no momento da publicidade do inquérito. Apesar do quadro técnico não ter tido relação com as investigações, o IPUF perdeu ainda mais credibilidade e legitimidade com esses episódios.

Em relação ao desenvolvimento dos trabalhos nesse período, é possível perceber mais um momento de abertura ao processo participativo, principalmente entre 2006 e 2008, dessa vez com ampla adesão do quadro técnico (SANTOS, 2015), na tentativa de adaptar-se à metodologia exigida pelo Estatuto da Cidade. Como Coelho (2012) relata, foi nesse momento que os movimentos sociais e a Universidade Federal de Santa Catarina perceberam a condição precária em que o órgão se encontrava - sem apoio, investimento, suporte e estrutura. A falta de recursos era tão grave que o órgão já não tinha mais autonomia ou condições mínimas de trabalho:

A quem interessa deixar o IPUF ineficiente, dependendo da lentidão dos outros órgãos para consertar um plotter quebrado, imprimir mapas, colocar combustível nos veículos, verificar processos em campo, alugar um data-show, e até comprar café e papel higiênico? (SANTOS, 2015, p. 361)

O desmonte também foi intensificado no quadro de funcionários. A última contratação de técnicos de nível superior havia sido realizada em 1985, desde então foram contratados apenas comissionados, terceirizados e estagiários. Inclusive, não foram poucos: 18 contratados de nível médio entre 2000 e 2002, além de 30 estagiários em 2007 para a elaboração do plano diretor - o que ilustra a dinâmica do desmonte institucional (SANTOS, 2015). Ainda nos anos 2000, iniciou-se o processo de aposentadoria dos técnicos de carreira, agravando ainda mais a situação do quadro de funcionários. Segundo Santos (2015), dos 36 técnicos de nível superior no quadro de 1985, em 2010 restavam apenas 18. A renovação teve início apenas em 2014, com a realização de um concurso que abriu 40 novas vagas, o primeiro em 37 anos do IPUF. No ano seguinte, foram convocados 12 novos técnicos, entre arquitetos, engenheiros e geógrafos, mas as outras vagas não foram preenchidas até a aposentadoria dos demais servidores (SIQUEIRA, CHAVES, GONÇALVES, 2020).

Por fim, o processo de desmonte institucional e técnico do IPUF culmina na submissão do órgão, ainda uma autarquia, à secretaria responsável pelo desenvolvimento urbano em 2013, durante o governo de César Souza Júnior (PSD) e do secretário-superintendente do IPUF, Dalmo Vieira Filho. A partir desse momento, nenhum dos dois materiais finais que foram aprovados como plano diretor foram submetidos, avaliados ou obtiveram parecer favorável dos técnicos do IPUF. Em 2022, foi aprovada mais uma reforma administrativa (Lei Complementar n.º 736/2023), que

transferiu atribuições do IPUF e FLORAM para a Guarda Municipal, assim como dispersou o quadro técnico na estrutura municipal.

4.4 O PLANEJAMENTO E A POLÍTICA URBANA DE FLORIANÓPOLIS A PARTIR DA DÉCADA DE 1980

Em 1981, o IPUF iniciou o Programa de Revisão e Atualização do Plano Diretor em Florianópolis. A metodologia de elaboração do estudo foi a CDP (Condicionantes, Deficiências e Potencialidades), desenvolvida pela CNDU com base no trabalho da GTZ, dividida em quatro etapas: análise geral, diretrizes, modelos alternativos e zoneamento. As três primeiras etapas contariam com a participação popular, dos órgãos públicos e da Câmara de Vereadores, sendo a última etapa a transcrição do estudo em projeto de lei (WOLFF, 2015).

Segundo Wolff (2015), a Prefeitura Municipal afirmou que as áreas adjacentes ao Centro e incluídas no Plano Urbano em 1976, localizadas na região do bairro da Trindade, estavam recebendo investimentos do Projeto CURA (Comunidade Urbana para a Recuperação Acelerada), gerido pelo BNH. Considerando o acelerado crescimento urbano e a exigência do Projeto CURA, as áreas deveriam ter a lei de uso do solo atualizada. Por isso, sob essa justificativa, no Programa de Revisão e Atualização do Plano Diretor foi aplicado apenas a primeira etapa da metodologia, sem a participação popular. A proposta foi transformada em um projeto de lei que desconsiderava a área do Plano Urbano de 1976 e abrangia apenas os bairros da Trindade, Pantanal, Córrego Grande, Itacorubi, Saco Grande, Saco dos Limões e Costeira do Pirajubaé. Enviada à Câmara em maio de 1982, a Lei Ordinária n.º 1.851 foi aprovada em junho do mesmo ano e ficou conhecida como Plano Diretor da Trindade. Para Sugai (1994), a característica base dessa Lei é o controle da urbanização através da determinação dos limites para a ocupação da região, da preservação das áreas verdes, bem como a restrição da verticalização e do parcelamento do solo.

Paralelamente, desde 1978 o IPUF vinha elaborando um plano diretor para os balneários de Canasvieiras, Ingleses e Cachoeira do Bom Jesus, denominado Plano dos Balneários da Costa Norte (SUGAI, 1994), classificados como zona de urbanização prioritária pela alteração no Plano Urbano de 1976. Baseado no Plano de Desenvolvimento Turístico do Aglomerado Urbano de Florianópolis, também

elaborado entre IPUF e GTZ, os balneários da ilha são classificados como Áreas de Interesse Turístico, onde deveria ser incentivada a instalação de hotéis e equipamentos turísticos. Segundo Lenzi (2016), o Plano faz muitas referências às questões ambientais, sendo transferida de forma integral do Plano do Aglomerado Urbano para o dos Balneários a concepção de natureza enquanto recurso turístico e a necessidade da sua preservação para garantir o fluxo de turistas. Ainda segundo a autora, apesar do texto ambientalista e do uso racional do potencial turístico, o Plano dos Balneários permitia a instalação de hotéis de 18 andares, o que gerou um confronto entre Movimento Ecológico Livre e os órgãos municipais, além da exclusão dessa disposição na proposta final. Possivelmente, esse é o primeiro registro da intervenção popular na legislação urbanística, bem como da resistência política de grupos ambientalistas e das comunidades tradicionais ao mercado imobiliário e turístico predatório, um movimento que viria a crescer nas décadas seguintes.

Como o IPUF teve acesso a recursos para realizar o levantamento de toda a cidade, foram incorporados também toda a orla e o interior da ilha, excluindo apenas as áreas urbanas dos Planos de 1976 e 1982. Então, quando foi finalizado em 1984, passou a ser denominado como Plano Diretor dos Balneários e do Interior da Ilha de Santa Catarina, sendo aprovado pela Lei Ordinária n.º 2.193/1985. Para Lenzi (2016), a aprovação do Plano Diretor dos Balneários é a reafirmação da ideia de vocação natural de Florianópolis ao turismo e do turismo enquanto projeto institucional, uma vez que o primeiro plano que disciplina o uso e a ocupação dessas áreas já as reconhece juridicamente como turísticas.

Com a recente aprovação dos Planos de 1982 e 1985, que tratavam de outras áreas da ilha, o IPUF voltou-se à atualização da legislação da região central. Em 1986, elaborou um estudo intitulado Revisão do Plano Diretor do Distrito Sede de Florianópolis, dividido em três volumes - diagnóstico, propostas preliminares e legislação. Demonstrando a intenção de continuidade nos trabalhos e certa insistência no modelo de planejamento e política urbana do Governo Militar, as propostas preliminares baseavam-se nos modelos de ocupação do Plano para o Aglomerado Urbano (1977), enquanto a metodologia apresentada era a CDP. No entanto, ao contrário do Plano Diretor da Trindade (1982), o levantamento de condicionantes, deficiências e potencialidades foi aplicado na etapa técnica, enquanto a participação popular foi resumida a uma apresentação do material final (WOLFF, 2015).

Ao final desse processo, o IPUF apresentou o projeto de lei para um debate público envolvendo representantes de bairros e de associações empresariais. A proposta gerou um conflito entre o órgão e os setores imobiliários e do turismo, uma vez que reduzia o adensamento, ampliava o afastamento mínimo entre edifícios e previa a manutenção do limite máximo de 12 gabaritos. Mesmo assim, depois de dois anos de elaboração, o Projeto de Lei n.º 3.770/1988 foi enviado à Câmara de Vereadores. Devido à morosidade de tramitação, o Prefeito Edison Andrino (MDB) e os técnicos do IPUF criticaram publicamente, em algumas ocasiões, a interferência dos setores hoteleiro, imobiliário e comercial na não aprovação da legislação, visto que as suas exigências para ampliação do gabarito máximo para 18 pavimentos e a diminuição do afastamento lateral não foram atendidas (WOLFF, 2015).

Apesar das críticas a respeito do formato limitado da participação popular, o IAB/SC elencou que o plano era inovador na criação de centro de bairros, na instituição da transferência do direito de construir e na criação de um zoneamento para assentamento para a população de baixa renda (WOLFF, 2015). É importante destacar que o Projeto de Lei n.º 3.770/1988 retrata o momento de redemocratização na esfera federal, o questionamento do planejamento urbano tecnocrático e a tentativa de aproximação da participação popular na elaboração da política urbana, mesmo que falha e limitada, que já vinha acontecendo em legislações urbanísticas municipais anteriores.

Outro paradigma que vinha sendo questionado no IPUF nessa época era o entendimento sobre o patrimônio. Até então, seguindo os moldes modernistas que fundamentaram as legislações urbanas municipais, as edificações classificadas como patrimônio histórico-cultural eram as monumentais, de relevância político-institucional e construídas no século XVIII - como o conjunto de fortalezas militares da Baía Norte e a Catedral Metropolitana (ADAMS, 2001). Porém, após a reforma administrativa de 1979, que incorporou a Comissão Técnica do Serviço do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural do Município (COTESPHAN/SEPHAN) ao quadro do IPUF, a perspectiva sobre o patrimônio dentro do planejamento urbano foi sendo transformada durante a década de 1980, através da atuação integrada entre os técnicos das duas instituições:

O conceito de valorização do pontual se ampliou, contemplando a estrutura urbana, grupos de edifícios e os espaços vazios de integração. Foi conferido valor em outros campos da vida, sobretudo àqueles referentes ao cotidiano e dos fazeres, bem como aos aspectos simbólicos. Despertou lentamente o sentido de singularidade regional e local, presente no contexto de identidade

nacional. Cresceu o sentido de responsabilidade com vistas ao próprio processo de desenvolvimento que vem se descortinando (ADAMS, 2001, p. 114)

Apesar de alguns estudos anteriores elaborados por ambas as instituições, entre 1980 e 1983 foi realizado um grande inventário do acervo patrimonial, onde foram analisados mais de mil edifícios, prioritariamente os que mantinham certa unidade e criavam alguma ambiência urbana. Durante esse período, qualquer demolição na área deveria ser analisada pelo SEPHAN, o que provocou uma queda da atividade imobiliária. Do levantamento, derivou-se uma série de tombamentos¹³, destacando-se o Decreto Municipal n.º 270/1986 que tombou dez conjuntos urbanos do Centro, totalizando a preservação de 661 imóveis, sendo 340 tombados. Adams (2001) aponta que entre as décadas de 1940 e 1980 foram protegidas treze edificações isoladas, um conjunto urbano e dois bens do acervo paisagístico. A partir da integração entre COTESPHAN e IPUF, em nove anos, foram tombadas aproximadamente 440 edificações e 11 unidades paisagísticas na área natural.

Por influência da assessoria da GTZ, essa perspectiva já havia sido incluída no Plano Diretor dos Balneários de 1985, que delimitou três categorias de Área de Preservação Cultural com o objetivo de preservar não apenas a tipologia arquitetônica e urbanística das freguesias, como também os aspectos culturais da agricultura e da pesca tradicional, além da conservação dos sambaquis e inscrições rupestres dos sítios pré-históricos. Como forma de compensar os proprietários dos imóveis de interesse histórico-cultural, o Plano instituiu a transferência do direito de construir, incluindo os casos de alargamento viário e instalação de equipamentos urbanos e comunitários. Considerando o tombamento de grande parte da área central em 1986, a inclusão da transferência do direito de construir no plano diretor do Distrito Sede era uma das principais pautas.

Com a troca da gestão municipal em 1989, o prefeito Esperidião Amin (PDS) solicitou que o Projeto de Lei n.º 3.770/1988, a Revisão do Plano Diretor do Distrito Sede de Florianópolis, fosse reexaminado. O IPUF deliberou amplamente sobre o conteúdo da Revisão por três meses, mas dentro do ambiente institucional e sem incluir movimentos sociais e representantes territoriais. Com exceção da “inclusão de

¹³ Durante a década de 1980, Adams (2001) elenca os Decretos Municipais n.º 22/1980, n.º 35/1984, n.º 42/1984, n.º 63/1984, n.º 105/1985, n.º 208/1985, n.º 69/1986, n.º 126/1986, n.º 182/1986, n.º 69/1987, n.º 302/1987, n.º 125/1988 e n.º 138/1988.

dispositivos sobre a cobrança do solo criado” (IPUF *apud* WOLFF, 2015), o conteúdo era basicamente o mesmo enviado à Câmara no ano anterior, inclusive os pontos de conflito com o setor imobiliário e do turismo.

Ciente do impasse anterior na Câmara, Amin decidiu dividir alguns conteúdos da revisão em uma lei ordinária, como forma de facilitar a sua aprovação. Além dos pontos de conflito, foram incluídos na Lei Ordinária n.º 3.338/1989 incentivos à hotelaria, a transferência do direito de construir e o Solo Criado. Considerando a série de tombamentos, entende-se que a transferência do direito de construir foi proposta como forma de compensação aos proprietários de terrenos preservados. A inclusão desse instrumento, assim como o incentivo à hotelaria, ambos favoráveis ao setor imobiliário e do turismo, pode ser compreendida como uma forma de neutralizar os pontos de conflito e facilitar a aprovação da Lei. Já a inclusão do Solo Criado não apresenta precedente no Município, uma vez que, até então, nem o conceito, nem o termo estavam incluídos nas propostas do IPUF ou integravam o debate da política urbana municipal e federal naquele momento. A Lei Ordinária n.º 3.338/1989 foi aprovada rapidamente e destaca-se por ser a primeira que se tem registro no Brasil a instituir o termo Solo Criado em legislação municipal. O cenário que levou à elaboração e aprovação da inclusão do Solo Criado na legislação de Florianópolis será explorado no capítulo seguinte. No entanto, em relação à aprovação da Revisão do Plano Diretor em si, Amin não teve sucesso, possivelmente pela sua curta passagem no cargo, ao qual renunciou em 1990 para assumir como senador.

Com mais uma alternância no executivo municipal, o IPUF promoveu outro debate institucional e revisão da matéria em 1990, que também não foi aprovada na Câmara de Vereadores na gestão de Bulcão Vianna (PFL). O mesmo processo de revisão da matéria motivado por uma mudança na administração municipal se repetiu com o prefeito eleito para o mandato 1993-1996, Sérgio Grando (PPS). No entanto, Grando fazia parte da Frente Popular (PC, PCdoB, PDT, PPS, PSB, PSDB, PT e PV) e, instigada pelo fortalecimento do ambiente democrático nacional pós-Constituinte, houve uma grande reivindicação popular exigindo mais participação no processo de planejamento urbano, em atendimento ao próprio plano de governo apresentado durante sua campanha eleitoral. A reivindicação foi acatada pelo novo prefeito, mas os procedimentos participativos foram parcialmente atendidos, gerando conflitos entre os setores populares e o IPUF. Após um acordo e a finalização do processo, foram

apresentadas 159 emendas por 24 entidades ou pessoas, sendo que 52 foram acatadas.

Protocolado na Câmara de Vereadores em agosto de 1994, o Projeto de Lei n.º 6.439 novamente tramitou de forma lenta, apesar dos supostos pontos de conflitos já estarem em vigência pela Lei Ordinária n.º 3.338/1989. Wolff (2015) apura que, segundo os relatos da época, o motivo da morosidade seria a ampliação das atribuições do IPUF contidas no Projeto de Lei, uma questão polêmica nos últimos anos que foi agravada pelo conflito entre o órgão e a Câmara sobre os interesses na política urbana municipal.

Durante a tramitação na penúltima comissão, a Comissão de Viação e Obras solicitou um parecer do IPUF sobre as sugestões apresentadas pelos vereadores até então. Após consultar 14 escritórios de arquitetura da cidade, o órgão manifestou-se favoravelmente às sugestões, que incluíam a alteração do gabarito máximo para 18 andares, a ampliação de áreas a serem verticalizadas e a previsão de gabarito livre quando 30% do afastamento frontal fosse destinado ao uso público. A Comissão, então, solicitou um substitutivo global contemplando tais alterações, que foi amplamente mal recebido por todos os outros setores envolvidos no processo. A articulação popular e institucional, principalmente de órgãos ligados ao meio ambiente e a infraestrutura urbana, fez com que o prefeito Sérgio Grando se manifestasse publicamente afirmando que vetaria a matéria caso fosse aprovada e que a Comissão de Viação e Obras rejeitasse o substitutivo. Após mais alguns meses de tramitação, o Plano Diretor do Distrito Sede foi aprovado no último dia de mandato de Grando, sendo sancionado como Lei Complementar n.º 01/1997 pela nova prefeita Ângela Amin (PP).

Entre os principais pontos materiais, destacam-se a ampliação da área urbana, a flexibilização de usos industriais e comerciais, a previsão de planos específicos para áreas de favela e a ampliação dos afastamentos previstos pela Lei Ordinária n.º 3.338/1989, diferenciados nas áreas centrais. Apesar das novas críticas sobre a limitação do processo participativo, Wolff (2015) caracteriza a tentativa como inovadora. Rizzo (1993), Pereira (2010) e Coelho (2012) afirmam que esse processo de revisão do Plano Diretor do Distrito Sede representou a crise das referências dos técnicos ao planejamento modernista-funcionalista e o surgimento do paradigma da participação comunitária. Inicia-se um momento no planejamento urbano de Florianópolis marcado por disputas de grupos sociais tanto pelo método de construção

dessa política urbana, quanto pela direção do desenvolvimento socioeconômico da cidade.

Apesar da Revisão inicialmente pretender unir os planos vigentes em um só ao final do processo, na intenção de superar a fragmentação territorial e de planejamento que vinha sendo aplicada, isso não aconteceu. Pelo contrário, nos anos seguintes o IPUF trabalhou em planos de urbanização específica e planos de desenvolvimento para algumas áreas da cidade. De forma geral, os planos não foram bem recebidos pelas comunidades locais e apenas um dos treze projetos do Plano de Desenvolvimento da Planície Entre Mares – Campeche foi aprovado (WOLFF, 2015).

Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e a obrigatoriedade de um plano diretor participativo, o IPUF arquivou os planos locais que estavam sendo desenvolvidos e passou a se dedicar ao novo plano diretor a partir de 2006, apenas um mês antes do prazo final estabelecido pela própria Lei Federal n.º 10.257/2001.

Realizada em agosto de 2006, a primeira audiência pública teve como objetivo a definição da metodologia do processo e do Núcleo Gestor. Uma das propostas apresentadas e aprovadas foi a criação de Núcleos Distritais, grupos de participação das unidades territoriais, que elegeriam seus representantes e integrariam o Núcleo Gestor, contemplando assim a sociedade civil como um todo. Assim, depois de treze audiências distritais para a eleição dos representantes distritais, o Núcleo Gestor foi instituído pelo Decreto n.º 4.770/2007. Entre dezembro de 2007 e julho de 2008, novas audiências públicas foram realizadas para a elaboração das propostas distritais, que foram agregadas a um estudo técnico elaborado pelo IPUF, para a apresentação da Leitura Integrada da Cidade.

No entanto, com sua reeleição em 2008, o prefeito Dário Berger (PMDB) dissolveu o Núcleo Gestor e os Núcleos Distritais e contratou a empresa argentina Fundação CEPA (Centro de Estudos e Planejamento Ambiental) para o desenvolvimento do plano, que passa a ser chamado Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis. Siqueira, Chaves e Gonçalves (2020) ressaltam o descumprimento da Resolução 25 do Conselho das Cidades, que determina que a participação popular deve ocorrer em todas as etapas do processo. Para Cunha (2013), possivelmente a decisão decorreu de um “empoderamento” dos Núcleos Distritais, o que apresentaria um risco aos interesses políticos e econômicos dos setores dominantes, como pode ser percebido em outros momentos anteriores da política urbana de Florianópolis.

Inicialmente, a Fundação CEPA realizou oficinas técnicas com a população, classificadas por Saboya (2010) como pseudo-participativas e pseudo-técnicas, uma vez que não houve discussões e deliberações, nem foram apresentadas propostas com embasamento técnico suficiente. Após um período de elaboração, foi convocada uma audiência pública em março de 2010 para a apresentação do anteprojeto de lei, que foi impedida pela manifestação popular. Conhecido como Revolta do TAC, o protesto foi seguido por outros espalhados pela cidade, onde a população questionava como o processo estava sendo conduzido e afirmava que o material apresentado não contemplava as leituras comunitárias realizadas entre 2007 e 2008.

O envio da proposta à Câmara de Vereadores foi adiado até abril, quando o superintendente do IPUF comunicou que o anteprojeto seria enviado à Câmara, que seria uma instância mais representativa do que o Núcleo Gestor. Ainda, foi criada uma Comissão Especial, formada apenas por servidores do executivo municipal e auxiliada pela Fundação CEPA, que seria responsável pela realização de seminários para apresentação, discussão e recebimento de novas sugestões do anteprojeto.

A partir de então, o processo de revisão passa a ser marcado pela intensa judicialização. Depois de uma autoconvocação, o Núcleo Gestor denunciou a falta de participação popular aos Ministérios Públicos Federal e Estadual, que garantiram a reconstituição do Núcleo Gestor e sua inclusão na Comissão Especial.

O processo foi oficialmente retomado em 2013. Diversas entidades manifestaram-se contrariamente sobre a condução do processo, como o IAB/SC e a OAB/SC, apontando inconsistências materiais, a ausência do conteúdo elaborado na Leitura Integrada, a ausência da participação popular efetiva e a falta de transparência sobre a metodologia. Na audiência realizada em 17 outubro, de modo geral, a população questionou a ausência de reuniões nos distritos e solicitou um debate mais amplo. Assim, a Universidade Federal de Santa Catarina recomendou à Prefeitura o prolongamento e ampliação do debate, bem como o adiamento da entrega do plano diretor à Câmara. Em 18 de outubro, no dia seguinte ao da audiência, o plano diretor foi encaminhado à Câmara.

Um mês depois, o Ministério Público Federal suspendeu a tramitação do projeto de lei na Câmara, afirmando que a metodologia participativa e a realização das audiências descumpriam a legislação, além de exigir a realização de treze audiências distritais e uma geral. A Prefeitura reverteu a decisão com um recurso no Tribunal Regional Federal da 4ª Região e a votação final foi realizada nos últimos dias de

dezembro, com a Câmara já em recesso e sob intensas manifestações populares. Para Siqueira, Chaves e Gonçalves (2020), essas circunstâncias da votação demonstram uma urgência e a tentativa de enfrentar menos resistência política. Após a adição de 305 emendas, mais de 300 pelo próprio executivo, e uma votação feita em blocos por vereadores que confessionalmente desconheciam o seu conteúdo (PEREIRA 2010), o novo Plano Diretor de Florianópolis foi aprovado pela Lei Complementar n.º 482/2014.

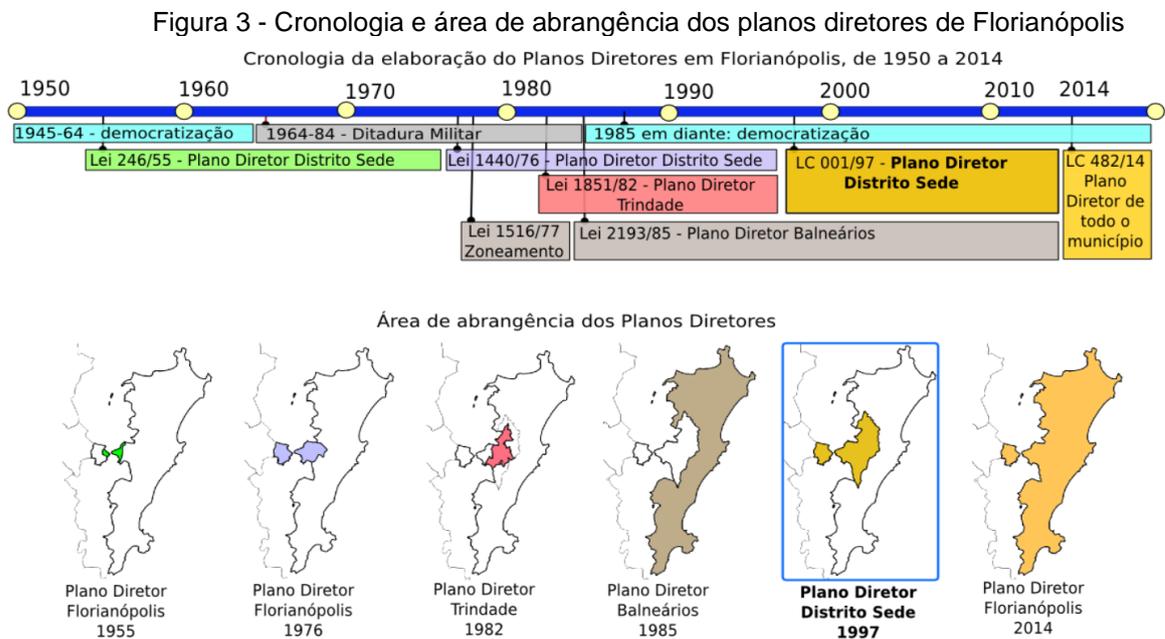
Apesar da aprovação, dois processos judiciais já estavam instaurados - uma ação do Ministério Público Federal e um mandado de segurança do Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon). Na análise do mérito, em março de 2014, o Ministério Público Federal revogou o recém-aprovado Plano Diretor, alegando que as treze audiências distritais não foram realizadas. No final do mês seguinte, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região suspendeu novamente a decisão do Ministério Público, afirmando invasão à competência legislativa e anulando a revogação da Lei. Mesmo assim, a Prefeitura decidiu realizar 22 reuniões distritais para que a população conhecesse o novo Plano Diretor e pudesse apresentar pequenos ajustes a serem avaliados pelo corpo técnico municipal, o que pode indicar uma tentativa de legitimação popular do Plano e a validação do processo como democrático (SIQUEIRA, CHAVES, GONÇALVES, 2020).

Novamente, o Ministério Público Federal recorreu da decisão, afirmando que até os técnicos do IPUF e a Procuradoria Municipal não participaram do processo final da elaboração do projeto de lei, sendo acatada pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal. A Prefeitura tentou validar as 22 reuniões já realizadas, mas foram exigidas novas audiências. Enquanto isso, por entender que a Lei Complementar n.º 482/2014 seria mais restritiva do que os Planos Diretores anteriores, o Ministério Público determinou a sua vigência.

Em abril de 2016, o processo foi retomado com a convocação do Núcleo Gestor e Núcleos Distritais, bem como a realização das audiências públicas. Uma nova minuta do projeto de lei foi disponibilizada pelo IPUF em outubro do mesmo ano. Mas, em nova decisão do Ministério Público, a audiência final foi cancelada sob a alegação que a minuta ainda não contemplava as reivindicações populares, além de ferir a legislação federal no âmbito ambiental. No mês seguinte, a segunda minuta foi publicada e foi novamente intercedida por novas decisões do Ministério Público, o que instalou de vez um conflito entre o executivo municipal e o órgão. Uma terceira minuta

foi apresentada em abril de 2017, mais uma vez questionada judicialmente pelo Ministério Público e pela Justiça Federal. Essa judicialização e a deturpação do projeto de lei descontentaram todos os setores envolvidos, desde a população e profissionais do planejamento urbano até o próprio mercado imobiliário, o que fez com que diversos representantes e entidades abandonassem o processo (SIQUEIRA, CHAVES, GONÇALVES, 2020).

Em agosto de 2017, o Superior Tribunal de Justiça acatou o recurso da Prefeitura e revogou as decisões da Justiça Federal. A decisão final foi validada por todos os ministros em novembro do mesmo ano, fazendo com que a Lei Complementar n.º 482/2014 passasse a vigorar e extinguindo o processo que vinha sendo realizado desde 2016.



Fonte: Wolff (2015).

É importante mencionar que, desde então, um novo processo de revisão do plano diretor foi instaurado e novas arenas de participação foram instituídas, dada a fragmentação do Plano Diretor de 2014 e a exigência da revisão a cada 10 anos pelo Estatuto da Cidade. No entanto, o recorte temporal desta pesquisa tem como marco final a Lei Complementar n.º 482/2014. Aqui, portanto, cabem alguns comentários sobre esse marco final. O conteúdo do Plano Diretor de 2014, assim como os anteriores, pode ser entendido como reflexo do planejamento urbano brasileiro instituído no momento da sua elaboração. Em relação às inovações e alterações das leis anteriores, o Plano Diretor de 2014 retirou os zoneamentos funcionais exclusivos,

intensificou o adensamento, incentivou o uso misto, retirou disposições ambientais já previstas no Código Florestal, incluiu os instrumentos e outros conteúdos obrigatórios do Estatuto da Cidade.

Considerando a extensão do processo e a interferência de diversos atores institucionais, que foram frequentemente representados por pessoas diferentes ao longo do processo, o conteúdo do Plano Diretor de 2014 não apresenta uma unidade, tem problemas jurídicos e é frequentemente inaplicável dentro do processo administrativo municipal. Ressalta-se, ainda, as 305 emendas incluídas no processo de tramitação na Câmara. Como Pimenta e Pimenta (1999, p. 30) apontam,

a história dos planos diretores de Florianópolis é em grande parte a história das emendas que desfiguram as propostas originais dos planos diretores. Por pressões dos setores econômicos diretamente interessados na construção em certas áreas, propuseram-se e aprovaram-se emendas que levaram à atual situação de descontrole urbano.

Quando afirmaram isso, os autores referiam-se ao Plano dos Balneários de 1985, que sofreu 100 alterações apenas no zoneamento, e ao Plano Diretor do Distrito Sede de 1997, que teve 110 modificações (ROSA, 2015). Ou seja, o processo do Plano Diretor de 2014 não tinha sequer iniciado ainda, mas sofreu com a mesma dinâmica. Essa fragmentação também pode ser percebida no território, uma vez que, considerando a instabilidade jurídica dos anos pós-aprovação, projetos foram aprovados com base tanto nos Planos Diretores de 1985 e de 1997, quanto na Lei Complementar n.º 482/2014.

Ainda, esse quadro também afetou a regulamentação e a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Na esteira da sua aprovação em 2014, três instrumentos foram regulamentados: o Estudo de Impacto de Vizinhança (Decreto n.º 13.348/2014), o Estudo Específico de Localização (Decreto n.º 13.349/2014) e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (Decreto n.º 13.454/2014). Nenhuma outra regulamentação específica foi elaborada até o ano de 2017, inclusive do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e do Conselho da Cidade.

Se para Santos (2015) a maior herança do Plano Urbano de 1976 foi a institucionalização do planejamento urbano através da estruturação administrativa, que de fato mudou o cenário municipal através da atuação do IPUF na elaboração dos planos das décadas de 1980 e 1990, a maior herança do Plano de 2014 parece ser a

desestruturação institucional e a desarticulação política. A forma de condução do processo foi personalizada no IPUF, que foi frequentemente responsabilizado pela classe política e pela população, perdendo a força enquanto câmara técnica. O projeto de descredibilização e sucateamento do órgão vinha sendo desenhado pelo legislativo e executivo municipal desde a década de 1990, quando reconhecidamente enfrentou os setores imobiliário e turístico, mas foi durante o processo de revisão do Plano Diretor de 2014 que foi concluído.

A questão é que a descredibilização estendeu-se ao processo participativo como um todo. As comunidades que vinham se organizando e ganhando força desde a redemocratização, responsáveis pela resistência a grandes projetos urbanos do mercado imobiliário, não se sentiram contempladas nem durante, nem ao fim da revisão. Em comparação a 2006, as arenas de participação parecem cada vez mais esvaziadas, desconfiadas e desmotivadas.

Cafrune (2009) afirma que para compreender o planejamento urbano de Florianópolis é necessário avaliar as ondas de urbanização provocadas por decisões político-econômicas, mas que são permeadas por resistências. Como a oposição técnica e popular foi enfraquecida nos últimos anos, é temeroso o planejamento urbano de Florianópolis dos próximos anos.

5 O SOLO CRIADO EM FLORIANÓPOLIS

No primeiro e segundo capítulo, foram apresentadas as influências internacionais, o cenário nacional, as origens conceituais e as articulações políticas que permearam a concepção do Solo Criado. Nesse tema, é evidente a relevância de câmaras técnicas multidisciplinares, que estavam na vanguarda do planejamento urbano brasileiro e eram formadas por profissionais com força política, ocupando cargos no governo e grandes instituições da época. Ainda, fica claro a centralização das discussões em São Paulo, eventualmente estendendo-se em um eixo Rio-São Paulo, onde também era possível e facilitado o intercâmbio com o cenário internacional. Ressalta-se, também, a influência direta e indireta do Governo Militar sobre o Solo Criado - seja pelos membros do Governo que encabeçaram discussões, tanto pela tentativa de instituição a nível federal do Solo Criado (ou ainda uma legislação urbana federal que o englobasse), quanto pela sua não instituição nas esferas municipais.

Já no terceiro capítulo, foram apresentadas brevemente a formação socioeconômica e territorial da cidade de Florianópolis e sua relação direta com o planejamento e política urbana, demonstrada especialmente na pressão e disputa sobre limitada terra urbana, bem como na influência política dos setores imobiliário e turístico no desenvolvimento urbano. Buscou-se destacar que o planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis acompanhou as ondas do planejamento urbano brasileiro do seu tempo e, principalmente, ofereceu respostas às demandas governamentais - a capital do Estado de Santa Catarina, capital da Região Metropolitana, a capital turística do Mercosul. Ou seja, Florianópolis não estava na vanguarda do planejamento urbano e não esteve em contato direto com o cenário internacional que discutia a valorização do solo urbano. A cidade não apresentou uma relação direta entre técnicos de planejamento e governo, muito pelo contrário. Claramente, o planejamento e a política urbana de Florianópolis foram pautados pelos interesses econômicos e políticos, que se manifestaram contra o Solo Criado nessa época. Mas, mesmo assim, a cidade foi a primeira a instituir em lei o termo.

No presente capítulo, pretende-se explorar o cenário e as motivações que levaram à elaboração e aprovação da Lei Ordinária n.º 3.338/1989, a lei que institui o Solo Criado em Florianópolis, bem como seu conteúdo legal e sua relação com o contexto nacional e internacional. Encerrando o capítulo, é analisado comparativamente o desdobramento do Solo Criado nos Planos Diretores seguintes, de 1997 e 2014, com o objetivo de traçar consonâncias e distanciamentos do conceito originalmente proposto na década de 1970¹⁴.

Em pesquisas a acervos bibliográficos físicos e digitais, não foram encontrados quaisquer outros materiais que abordassem, além de pequenas menções, a introdução do Solo Criado no planejamento urbano de Florianópolis, bem como a elaboração e aprovação da Lei Ordinária n.º 3.338/1989 e seus desdobramentos. Para entender como se deu esse processo, foram realizadas cinco entrevistas, com quatro ex-servidores do IPUF e o prefeito no cargo na época. A partir de questionamentos e inquietações dos próprios entrevistados a respeito da gestão

¹⁴ É importante mencionar que, como exigido pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de 2014 prevê a aplicação das Operações Urbanas Consorciadas no Município. No entanto, esse instrumento apresenta um distanciamento conceitual, a partir da perspectiva sobre o Solo Criado traçada nesta pesquisa, bem como uma complexidade própria, e por isso não será abordado aqui. Para a compreensão das Operações Urbanas Consorciadas em Florianópolis, recomendam-se outros autores, como Gomez (2022) e Siqueira, Lopes e Buratto (2019).

dos instrumentos, principalmente da transferência do direito de construir, foi realizada mais uma entrevista com o Procurador Geral do Município, responsável atualmente por esta atribuição.

5.1 A LEI ORDINÁRIA N.º 3.338/1989

Em relação às bases conceituais do Solo Criado e influências externas, os entrevistados não souberam pontuar ou exemplificar situações específicas e marcantes que possam ter ocorrido. Segundo E4, a ideia de um coeficiente de aproveitamento único e unitário, a diferenciação entre o direito de propriedade e o de construir e a cobrança sobre o potencial construtivo faziam parte do debate geral do planejamento urbano, atribuindo a uma espécie de inconsciente coletivo o conhecimento sobre essas questões. Apesar do mestrado na Université de Rennes (1980), onde estudou o direito urbanístico francês e o *plafond légal de densité*, esse cenário de conhecimento geral é atribuído por E4 e outros entrevistados à influência e divulgação de instituições nacionais. Ainda que o Encontro Nacional sobre o Solo Criado, organizado pela CEPAM em junho de 1976, e a presença de John Costonis tenham sido mencionados por E4, a proximidade da CNPU/CNDU parece ter sido mais impactante.

Além do já mencionado convênio, a relação entre IPUF e CNDU era reforçada por um servidor que integrava ambos os órgãos, segundo E4. Ainda, a partir dos programas federais de desenvolvimento urbano coordenados pela CNDU, que indiretamente criaram órgãos locais de planejamento urbano (como o próprio IPUF), o planejamento na esfera municipal foi fortalecido. E1 relata que existia uma comunicação intensa entre os municípios, principalmente da região sul, bem como com o Governo Federal, a respeito dos estudos e legislações que estavam sendo elaborados e aprovados localmente. Foram citados os Planos Diretores de Porto Alegre - RS, Curitiba - PR, Rio de Janeiro - RJ e, sobretudo, o Projeto de Lei do Senado n.º 181/1989.

Outro aspecto importante apontado era o ambiente interno do IPUF. Como Santos (2015) elabora, até o final da década de 1980 o órgão viveu seu período heroico, com recursos próprios e um quadro de técnicos amplo e diverso. Em comum, os entrevistados relataram que a equipe multidisciplinar trabalhava junta. Os mapeamentos, estudos, programas e leis passavam de mão em mão e todos

colaboravam coletivamente nas produções e propostas do IPUF. Quando perguntados a respeito da autoria dos projetos, é unânime entre os entrevistados que, apesar de alguns profissionais aprofundarem-se em certos temas, não era possível declarar um único autor ou a principal influência.

Em relação à trajetória no cenário político, a origem da Lei Ordinária n.º 3.338/1989 pode ser traçada até o começo da década de 1980, com a mudança do paradigma da perspectiva do patrimônio histórico e cultural. Como abordado no capítulo anterior, os planos diretores de Florianópolis seguiam, mesmo que indiretamente, os princípios do urbanismo modernista. Consequentemente, o patrimônio histórico e cultural não era considerado de forma significativa a ponto de direcionar diretrizes ou ser objeto de política urbana. Foi a partir da assessoria da GTZ (1978), da criação da COTESPHAN/SEPHAN (1974) e sua integração ao IPUF (1979), que o patrimônio passou a ter relevância enquanto política urbana municipal.

Isso tem reflexo na elaboração dos Planos dos Balneários. Na versão do Plano em 1978, intitulado Plano Diretor de Uso do Solo dos Balneários da Costa Norte da Ilha de Santa Catarina (IPUF, 1978), o diagnóstico elenca, de forma bastante resumida, apenas o Forte São José da Ponta Grossa e Igreja São Francisco de Paula (ambos na região de Jurerê e já tombados pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o IPHAN, na época), bem como o núcleo pesqueiro de Ponta das Canas, um grupo folclórico de boi de mamão no Santinho, a renda de crivo nos Ingleses e de bilro na Praia do Forte (IPUF, 1978). Não há, no entanto, nenhum tipo de menção ao patrimônio na proposta de lei. Analisando o conteúdo do Plano que foi aprovado em 1985, é possível identificar a ampliação da compreensão sobre o patrimônio através da delimitação de três categorias de Área de Preservação Cultural (APC), uma espécie de zoneamento restritivo que objetivava a preservação não apenas da tipologia arquitetônica e urbanística das freguesias (APC-1), como também aspectos culturais (agricultura, pecuária e pesca tradicional - APC-2) e a conservação dos vestígios pré-históricos (fósseis, sambaquis e inscrições rupestres - APC-3). Além das três categorias de APC, são previstas três graduações de preservação dentro da APC-1:

Art. 105 [...]

I - P-1 - Imóvel a ser totalmente conservado, ou restaurado, tanto interna como externamente pelo excepcional valor Histórico, Arquitetônico, Artístico ou Cultural de toda a unidade.

II - P-2 - Imóvel partícipe de conjunto arquitetônico, cujo interesse histórico está em ser parte desse conjunto, devendo seu exterior ser totalmente conservado ou restaurado, mas podendo haver remanejamento interno, desde que sua volumetria e acabamento externos não sejam afetados, de forma a manter-se intacta a possibilidade de equilibrar-se o perfil histórico urbano;

III - P-3 - Imóvel adjacente a edificação ou a conjunto arquitetônico de interesse histórico, podendo ser demolido mas ficando a reedificação ou edificação sujeita a restrições capazes de impedir que a nova construção ou utilização descaracterize as articulações entre as relações espaciais e visuais ali envolvidas. (FLORIANÓPOLIS, 1985)

Ainda, o Plano Diretor dos Balneários estabelecia, em seu artigo 104º, que qualquer parcelamento do solo, construção, demolição, reforma, restauração, ampliação e pintura das edificações em APC-1 deveria ser avaliado e ter anuência do SEPHAN. Na prática, o que foi instituído indiretamente é o mesmo procedimento aplicado nos tombamentos da área central da década de 1980, que é o congelamento da atividade da construção civil nessas áreas para a avaliação caso a caso do valor histórico e cultural das edificações e núcleos urbanizados, em uma espécie de pré-tombamento. Dessa forma, através deste Plano Diretor dos Balneários, foram preservados cinco núcleos urbanos em Canasvieiras, Costa da Lagoa, Lagoa da Conceição, Ribeirão da Ilha, Santo Antônio de Lisboa e São José da Ponta Grossa (CALI, 2005).

Segundo E1, E3 e E4, a inclusão da transferência do direito de construir na legislação municipal foi uma tentativa de gerenciar as repercussões dessa extensa preservação. A partir do Plano Diretor dos Balneários, permitiu-se que proprietários de imóveis classificados como patrimônio histórico, artístico ou natural pudessem exercer em outro terreno o direito de construir correspondente a este imóvel, desde que na mesma Unidade Espacial de Planejamento (UEP)¹⁵ ou em adjacente. De forma semelhante ao previsto pelo Plano Diretor de Porto Alegre de 1979, o Plano Diretor dos Balneários também previa a aplicação do instrumento para casos de abertura ou alargamento viário, bem como a instalação de equipamentos urbanos e comunitários.

¹⁵ Apesar das Unidades Espaciais de Planejamento serem mencionadas seis vezes na lei do Plano Diretor dos Balneários e constar em um mapa anexo, não há a definição do conceito. Subentende-se que são áreas delimitadas dentro do município, de forma semelhante a bairros ou distritos, com o objetivo de ponderar a instalação de infraestrutura urbana e densidade em todo o território. Segundo Bueno (2006, p. 165), “estas Unidades de Planejamento são definidas em função de localização espacial e não acompanham a divisão administrativa que separa os distritos (antigas freguesias dos tempos da colônia) nem seguem nenhuma leitura do território que considere suas áreas homogêneas ou unidades de paisagem, não enfatizando a paisagem nem os bairros”. No mapa anexo ao Plano Diretor dos Balneários reproduzido pelo autor, são contabilizadas 42 Unidades Espaciais de Planejamento.

Da mesma época é a grande onda de tombamentos, localizados principalmente na área central de Florianópolis, e o início da revisão do Plano Diretor do Distrito Sede. Nesse caso, a repercussão e pressão foi intensa:

A gente achou que ia conseguir aprovar dois, três... Não, aquele dia por uma conjunção astrológica. [...] O que aconteceu nos pegou a gente de surpresa também, essa adesão ao tombamento. E depois começou uma pressão muito grande. Eu fui até... Ligavam lá pra casa, me ameaçavam de morte, tudo, porque realmente assim... As pessoas se sentiram lesadas, porque não tinha... Não tinha contrapartida imediata, entende? (E1, em entrevista concedida em 22 de fevereiro de 2022).

Acrescenta-se a isto o fato de que o IPUF declaradamente buscava dar certa unidade e continuidade ao planejamento de Florianópolis como um todo através da padronização do conteúdo dos planos regionais (SANTOS, 2015; WOLFF, 2015). Assim, desde a primeira versão analisada (provavelmente de 1986¹⁶), a Revisão do Plano Diretor do Distrito Sede de Florianópolis (IPUF, s/d) já previa as mesmas três categorias e graduações de Área de Preservação Cultural e a transferência do direito de construir, mas com algumas alterações - assim como na revisão seguinte, proposta em 1988 (IPUF, 1988).

Em relação à transferência do direito de construir, é possível traçar um comparativo entre as versões e identificar algumas alterações:

Quadro 3 - Comparação da transferência do direito de construir no Plano Diretor dos Balneários (1985) e a primeira proposta para o Distrito Sede (as alterações identificadas estão em destaque) (continua)

Plano Diretor dos Balneários (Lei Ordinária n.º 2.193/1985)	Revisão do Plano Diretor do Distrito Sede de Florianópolis (1986)	Revisão do Plano Diretor do Distrito Sede de Florianópolis (1988)

¹⁶ O material consultado e disponibilizado pela Biblioteca Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina não apresenta identificação externa ou interna, sendo intitulado no acervo como “Atualização do Plano Diretor do Distrito-Sede de Florianópolis”, parte das Coleções Especiais de Santa Catarina. O material contém uma cinta interna, uma introdução não assinada e o texto de um projeto de lei. A cinta tem os dizeres incompletos “urbano de Florianópolis” e “instituto de”, sendo possível inferir a referência ao Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis e sua participação na elaboração do material. As páginas têm no cabeçalho o brasão do Município de Florianópolis e a identificação “Prefeitura Municipal” e “Gabinete do Prefeito”. No rodapé, há o desenho de uma gaivota voando sob o sol e a identificação “Cidade de Florianópolis”, o logotipo da gestão municipal de Edison Andrino. Andrino foi prefeito de Florianópolis entre 1986 e 1988 e, como houve mais de uma versão da revisão do Plano Diretor do Distrito Sede durante seu mandato, não é possível precisar exatamente qual o ano do material em questão. No entanto, como a Biblioteca dispõe em acervo outro material diferente, com a data de março de 1988 e uma declaração na primeira página sobre ter sido produzido na gestão de Andrino, o primeiro material possivelmente é a primeira versão da revisão, elaborada em 1986.

Quadro 3 - Comparação da transferência do direito de construir no Plano Diretor dos Balneários (1985) e a primeira proposta para o Distrito Sede (as alterações identificadas estão em destaque)
(continuação)

Art. 65. Os proprietários dos imóveis poderão exercer em outro local ou alienar mediante escritura pública o direito de construir, nos seguintes casos:	Art. 68 - Os proprietários dos imóveis poderão exercer em outro local ou alienar mediante escritura pública o direito de construir, nos seguintes casos:	Art. 68 - Os proprietários dos imóveis poderão exercer em outro local ou alienar mediante escritura pública o direito de construir, nos seguintes casos:
I - Abertura ou alargamento viário;	I - abertura ou alargamento viário;	I - abertura ou alargamento viário;
II - Instalação de equipamentos urbanos e comunitários;	II - instalação de equipamentos urbanos e comunitários;	II - instalação de equipamentos urbanos e comunitários;
III - preservação do patrimônio histórico, artístico e natural.	III - preservação do patrimônio histórico, artístico e natural.	III - preservação do patrimônio histórico, artístico e natural.
§ 1º - Nas hipóteses dos incisos I e II, as áreas vinculadas serão transferidas ao município em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote, área correspondente ao índice de aproveitamento incidente na área vinculada.	§ 1º - Nas hipóteses dos incisos I e II, as áreas vinculadas serão transferidas ao Município em troca do direito de acrescer a área edificável de qualquer outra gleba ou lote, área correspondente ao índice de aproveitamento incidente na área vinculada considerados os demais limites de ocupação.	§ 1º - Nas hipóteses dos incisos I e II, as áreas vinculadas serão transferidas ao Município em troca do direito de acrescer a área edificável de qualquer outra gleba ou lote, área correspondente ao índice de aproveitamento incidente na área vinculada considerados os demais limites de ocupação.
§ 2º - Na hipótese do inciso III o imóvel, embora continuando no patrimônio de seu titular, será preservado em troca do direito de acrescer a área edificável de qualquer outra gleba ou lote, área correspondente ao índice de aproveitamento do imóvel subtraído de 1 (hum).	§ 2º - Na hipótese do inciso III, o imóvel, embora continuando no patrimônio de seu titular, será preservado em troca do direito de acrescer a área edificável de qualquer outra gleba ou lote, área correspondente ao índice de aproveitamento do imóvel considerados os demais limites de ocupação, subtraído da área construída existente ou passíveis de construção.	§ 2º - Na hipótese do inciso III, o imóvel, embora continuando no patrimônio de seu titular, será preservado em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote, área correspondente ao índice de aproveitamento do imóvel, subtraído da área construída existente.
§ 3º - A transferência do direito de construir deverá ser feita para gleba ou lote situado na mesma Unidade Espacial de Planejamento (UEP) ou em unidade adjacente.	§ 3º - A transferência do direito de construir poderá, a critério do Órgão Municipal de Planejamento, ser feita para a mesma gleba ou lote.	§ 3º - A transferência do direito de construir poderá, a critério do Órgão Municipal de Planejamento, ser feita para a mesma gleba ou lote.

Quadro 3 - Comparação da transferência do direito de construir no Plano Diretor dos Balneários (1985) e a primeira proposta para o Distrito Sede (as alterações identificadas estão em destaque) (conclusão)

<p>Art. 66. A Prefeitura Municipal, através do órgão de Planejamento Urbano, estabelecerá, para os imóveis que vierem a receber o índice transferido, o máximo de acréscimo de área construída, sempre que a medida possa acarretar excesso de polarização de atividades ou de densidade de construção, considerando o imóvel objeto de acréscimo ou o somatório dos imóveis próximos. Parágrafo Único - Em nenhum caso, o acréscimo poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) da área computável, decorrente do índice originalmente vigente para o imóvel.</p>	<p>§ 4º - No imóvel que vier a receber a transferência de índice o acréscimo de área construída não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) a área originalmente admitida, e o acréscimo da taxa de ocupação não poderá exceder a 1/3 (um terço) a taxa original, respeitados os demais limites de ocupação, inclusive o número máximo de pavimentos. § 5º - Em nenhum imóvel a soma do índice existente mais o índice transferido poderá ultrapassar a 7,0 (sete).</p>	<p>§ 4º - O imóvel que vier a receber a transferência de índice o acréscimo poderá crescer na sua área construída em até 50% (cinquenta por cento) do seu Índice de Aproveitamento desde que o acréscimo da taxa de ocupação não exceda a 1/3 (um terço) da taxa original, respeitados os demais limites de ocupação, inclusive o número máximo de pavimentos. § 5º - Em nenhum imóvel a soma do índice existente mais o índice transferido poderá ultrapassar a 6,0 (seis).</p>
<p>Art. 67. A Prefeitura Municipal fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas contribuíveis que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionadamente.</p>	<p>Art. 69 - A Prefeitura Municipal fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construíveis que poderá ser transferida a outro imóvel, por inteiro ou fracionadamente.</p>	<p>Art. 69 - A Prefeitura Municipal fornecerá certidão na qual constatá o montante das áreas construíveis que poderá ser transferida a outro imóvel, por inteiro ou fracionadamente.</p>
<p>Parágrafo Único - A certidão de que trata este artigo, bem como a escritura de transferência dos direitos de construir a outro, serão averbados nas respectivas matrículas.</p>	<p>Parágrafo Único - A certidão de que trata este artigo, bem como a escritura de transferência dos direitos de construir a outro, serão averbados nas respectivas matrículas do registro de imóveis.</p>	<p>Parágrafo Único - A certidão de que trata este artigo, bem como a escritura de transferência dos direitos de construir a outro, serão averbados nas respectivas matrículas do registro de imóveis.</p>

Fonte: Elaborada pela autora, baseado em FLORIANÓPOLIS (1985) e IPUF (s/d, 1988)

A primeira alteração é a inclusão da redação “considerados os demais limites de ocupação” no parágrafo 1º, fazendo uma vinculação entre o índice de aproveitamento, objeto da transferência e os demais parâmetros construtivos, de forma a impossibilitar alterações nestes. Da mesma forma, essa redação é incluída no próximo parágrafo na primeira revisão do Plano Diretor do Distrito Sede, mas retirada na proposta seguinte.

Em relação às demais alterações propostas no parágrafo 2º, primeiramente é necessário ressaltar que o Plano Diretor do Distrito Sede não determinou explicitamente na redação o coeficiente de aproveitamento único ou unitário. Ao mesmo tempo, havia classes de zoneamento onde o índice de aproveitamento

máximo era superior a um, enquanto à metade das classes foram conferidos índices inferiores a um. Portanto, a redação do Plano Diretor dos Balneários reflete o entendimento comum à época de que o direito de construir inerente à propriedade é expresso pelo índice de aproveitamento unitário. Apesar de alinhado com o fundamento do Solo Criado nesse ponto, a redação da lei é imprecisa e não considera a área efetivamente construída, impossibilitando a transferência em casos onde o índice de aproveitamento é superior a um, mesmo que a edificação não utilize todo o potencial construtivo permitido, por exemplo. O que as revisões propõem, portanto, é essa correção, para que a área a ser transferida seja calculada a partir da área construída. Ao mesmo tempo, é removida a parametrização do índice unitário e a equiparação entre direitos construtivos.

A alteração do parágrafo 3º é de relevante implicação conceitual. O Plano dos Balneários estava alinhado à fundamentação do Solo Criado, ao delimitar uma área, ou “zona de uso”, para a aplicação do instrumento, de forma a manter próximos à origem e o destino desses potenciais construtivos, controlando a densidade populacional. Apesar das Unidades Espaciais de Planejamento também serem previstas nas revisões do Plano Diretor do Distrito Sede, foram removidas da subseção que trata da transferência do direito de construir e não foram substituídas por qualquer outra unidade territorial. O que as revisões propunham é que a transferência de potenciais poderia ser realizada no mesmo terreno, de forma semelhante à versão instituída em Porto Alegre em 1975. Ainda, a inclusão do órgão de planejamento como instância responsável pela análise desses casos é equivocada. Uma vez que a inserção de um novo edifício nas proximidades de um patrimônio pode interferir na sua preservação, isso deveria ser atribuição específica do órgão de preservação, no caso o SEPHAN. Como o SEPHAN já integrava o IPUF na época, esse pode ter sido o motivo do equívoco.

O artigo 66º do Plano Diretor dos Balneários foi transformado em parágrafo, uma questão de técnica legislativa sem aparentes implicações materiais. No entanto, a redação também foi alterada, retirando a possibilidade da análise individual sobre a densidade e uso do solo pelo órgão de planejamento, bem como prevendo a ampliação da taxa de ocupação em um terço. É importante esclarecer que a transferência do direito de construir é um mecanismo que, como o próprio nome diz, permite a transferência de direitos construtivos, expressados no índice de aproveitamento. Esse acréscimo na taxa de ocupação pode configurar, portanto, uma

espécie de incentivo construtivo para a aplicação da transferência, como menciona E3:

Em alguns casos, foi permitido que o prédio histórico transferisse o índice para dentro do mesmo terreno. Então ele reduzia, vamos dizer, os afastamentos ou aumentava a taxa de ocupação do terreno, para poder ter uma valorização comercial daquilo ali e não precisar demolir o prédio histórico. (E3, em entrevista concedida em 21 de março de 2021)

Já em relação ao parágrafo 5º, a revisão estabeleceu indiretamente um novo índice de aproveitamento máximo que pode ser alcançado com a transferência, o que não é ideal, uma vez que a Tabela de Limites de Ocupação já determinava o valor máximo.

Em relação ao artigo 67º do Plano Diretor dos Balneários e artigo 69º das revisões, a única alteração material é o final do parágrafo único, que vincula a transferência do direito construtivo ao registro de imóveis. Em entrevista, E6 mencionou que a Prefeitura de Florianópolis encontrou dificuldades em registrar essas transações através de cartórios. Possivelmente, essa inclusão nas revisões se deu por esse impasse e como forma de tentar viabilizar o registro no Distrito Sede:

As pessoas começaram a receber esse direito. Onde é que eu faço o registro disso? Porque, por exemplo, um imóvel. Quando tu compra um imóvel, tu assina, faz uma escritura pública, de compra e venda. Você vai no cartório de registro de imóveis e faz o registro dessa venda de A pra B. E aí, passa a constar lá: Ana passa a ser a proprietária do imóvel. E com o TDC? Onde é que eu faço esse registro? Na época, o que eu sei, a Procuradoria tentou fazer o registro de TDC junto ao cartório de registro de imóveis, como se o TDC fosse um imóvel. Claro, ele não deixa de ser um imóvel virtualmente falando. É um direito de construir, um potencial, mas ele não é um imóvel físico. E aí, o cartório, por falta de legislação estadual ou federal sobre isso, ele negou. Ele disse não, não tem como fazer registro disso. Nós tentamos levar isso pro Livro IV. Tá, não dá para botar no Livro II, vamos levar pro Livro IV do registro de imóveis. Ah, não, o Livro IV também não dá. Então, ficou um direito em que não havia onde fazer um registro oficial disso, entendeu? Não consigo levar pro cartório, não consigo fazer nem no Livro II de registro, nem no Livro IV o registro especial. O que que eu faço? (E6, em entrevista concedida em 5 de dezembro de 2023)

De forma geral, algumas das alterações propostas aparentam aprimorar a redação e garantir a segurança jurídica. No entanto, as remoções do índice de aproveitamento unitário do cálculo (parágrafo 2º) e da delimitação da área de aplicação (parágrafo 3º) implicam em alterações na dinâmica do instrumento e no

controle do solo urbano, bem como distanciam conceitualmente o modelo de Florianópolis do Solo Criado brasileiro.

No entanto, ao final da gestão municipal de Andrino, essas versões da Revisão do Plano Diretor do Distrito Sede não foram aprovadas pela Câmara de Vereadores. Com o novo mandato na gestão municipal em 1989, Esperidião Amin assume a Prefeitura e solicita nova revisão ao IPUF, finalizado em junho do mesmo ano. De modo geral, nos temas em questão, o Plano foi pouco modificado e não foram identificadas alterações materiais na transferência do direito de construir, assim como não houve a inclusão do Solo Criado nessa versão.

Como abordado no terceiro capítulo, Amin encontrou dificuldade na tramitação da matéria na Câmara de Vereadores e decide dividir as novas matérias que estavam sendo propostas para o Distrito Sede através do Plano Diretor, como a transferência do direito de construir e os afastamentos, em um novo projeto de lei submetido à Câmara em dezembro do mesmo ano. Além das polêmicas do plano diretor, o Projeto de Lei n.º 4.359/1989 também tratava sobre restrições geotécnicas, esgotamento sanitário e o Solo Criado.

Na apresentação do Projeto de Lei, Amin assina que

A alteração resultou de estudos do corpo técnico da Prefeitura Municipal de Florianópolis, conforme Exposição de Motivos anexa, assinada pela Procuradoria Geral do Município, Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis e Secretaria Municipal de Urbanismo e Serviços Públicos. (FLORIANÓPOLIS, 1989)¹⁷

A exposição de motivos descreve que a legislação em questão criaria instrumentos “capazes de restituir aos proprietários de imóveis tombados o direito de construir, através de transferência do índice” e permitiria “ao município remuneração pelo solo criado, quando o proprietário, utilizando a direito de construir, exceder ao índice do terreno”, bem como defende

- a) Quanto à Transferência de índice:
Para possibilitar a negociação do direito de construir, restringido pelo tombamento ou desapropriações causadas para fins sociais;
[...]
- d) Do solo criado:

¹⁷ A exposição de motivos é assinada por Rodolfo Joaquim Pinto da Luz (Diretor-Presidente do IPUF), Odilon Furtado Filho (Secretário Municipal de Urbanismo e Serviços Públicos) e Walter Ziguelli (Procurador Geral do Município).

Com a intenção de dotar o Município de um fundo necessário à execução de obras urbanas estamos propondo uma taxa sobre o solo criado, considerando a geração de problemas urbanos pela densificação populacional. (FLORIANÓPOLIS, 1989)

Como a exposição de motivos não aprofunda os estudos do corpo técnico municipal que fundamentaram a proposta, foi realizada uma busca na biblioteca do IPUF, o órgão responsável por estudos relacionados ao planejamento urbano na época, por materiais da década de 1980 que pudessem conter tal estudo. Foram identificados dois materiais em acervo, os três volumes da Revisão do Plano Diretor do Distrito Sede (1986) e o Relatório de Atividades do Exercício (1989), mas nenhum mencionava o Solo Criado.

Em entrevista aos ex-servidores do IPUF, nenhum recordava do estudo, de terem analisado o tema ou até mesmo de algum colega propor a inclusão na legislação municipal. E3 chegou a mencionar que o Solo Criado teria sido incluído na legislação apenas com a aprovação do Plano Diretor do Distrito Sede de 1997, copiando a experiência carioca de 1993. Muitos, inclusive, manifestaram-se contra o Solo Criado ou à forma da sua implantação em Florianópolis - como E1, E3 e E4.

Considerando caracterização do ambiente coletivo e multidisciplinar em que o IPUF vivia à época e como os técnicos posicionavam-se firmemente contra o adensamento e à verticalização, é muito improvável que a inclusão do Solo Criado tenha partido individualmente de dentro dessa câmara técnica e passado despercebida pelos demais.

Esse impasse motivou a realização da entrevista com o prefeito da época, Esperidião Amin, de forma a entender o nível de envolvimento do gabinete com o conteúdo e a iniciativa do projeto de lei. Desde o início da entrevista, Amin demonstrou recordar do tema, mencionando o contexto da urbanização paulista, a influência das experiências francesa e italiana em instrumentos similares ao conceito de Solo Criado, as discussões entre os representantes do poder executivo sobre sua implementação na década de 1970 e do encontro promovido por Olavo Setúbal, realizado em abril de 1977 em São Paulo (abordado no segundo capítulo).

Apesar do tempo decorrido desde o projeto de lei e da longa vida na política, o entrevistado ainda demonstrou domínio sobre o tema, principalmente sobre possibilidades arrecadatórias do Solo Criado enquanto financiamento do desenvolvimento urbano:

Eu não sou urbanista, não sou arquiteto. Eu sou administrador. Eu não tenho dinheiro para pagar o alargamento de uma avenida. Então, nós temos uma aqui que não sai nunca, a [...] Antônio Edu Vieira [...]

O grande problema é a desapropriação. E como é um fundo de vale, é difícil você ocupar a parte mais baixa e o sujeito construir na parte mais alta.

[...]

Mas, sem solo criado, não vai ter desapropriação nunca. Porque a obra vai custar um milhão e dez milhões de desapropriação. Fica inviável. Tanto é que a obra faz vinte anos que já tem financiamento e não sai. Então, **o solo criado é um mecanismo de financiamento de infraestrutura**, eu com a minha visão florianopolitana principalmente, de desapropriação de áreas urbanas para fins de sistema viário, que é a prioridade. (E5, em entrevista concedida em 20 de abril de 2022, grifo próprio)

Assim, o entrevistado mostra clara adesão à corrente financista do conceito, promovida pelo próprio Olavo Setúbal, o que pode demonstrar a correlação de influências. Ao ser questionado sobre a inclusão do Solo Criado na redação do Projeto de Lei, Amin afirmou:

[...] ela [a Lei] veio ao encontro dessa grande necessidade de financiamento da modernização da infraestrutura, especialmente a viária. [...]

Não, não houve nenhum pedido [do IPUF]. [...]

Foi uma iniciativa nossa, foi uma iniciativa nossa. Talvez fruto daquela experiência, ou daquele conhecimento de 77. [...]

Nós tomamos duas providências, em termos de legislação institucional, foi o solo criado e a contribuição de melhoria. (E5, em entrevista concedida em 20 de abril de 2022)

Assim, o relato expressa a iniciativa da inclusão do Solo Criado, também referida pelo entrevistado como “autoria intelectual” do mesmo, e não por um estudo realizado pelo quadro técnico. Possivelmente, o estudo em questão seja o levantamento para o tombamento das edificações na área central da cidade, que justificaria a transferência do direito de construir, também parte da Lei.

Em relação à motivação da inclusão, o entrevistado abordou diversas vezes a questão da mobilidade urbana e o financiamento da infraestrutura viária, como nos trechos a seguir:

Outras cidades podem ter tido outra motivação, mas o solo urbano em Florianópolis é muito valioso, porque ele é muito raro. A nossa topografia, o tipo de solo, mangue, duna, morro, limita muito a nossa vida. Tanto é que a nossa mobilidade urbana aqui é considerada a mais difícil do Brasil, porque é uma ilha, então já tem o problema de chegar na ilha. E depois, como distribuir. Porque tudo se distribui a partir do umbigo, que é o Estreito, a menor distância entre a ilha e o continente. Tudo passa por ali e depois se divide. [...] Então, eu repito, duna, mangue e morro fazem o território urbano, seja do antigo centro, seja das áreas urbanas, muito valioso, este solo é muito

valioso. Então, o solo criado é um mecanismo que foi necessário em São Paulo, mas em Florianópolis ele é crucial, porque onde é que eu vou arrumar dinheiro público para desapropriar bens, terrenos ativos, que valem, que já receberam construção que tem especulação imobiliária em cima dele, ou seja, sobrevalorizando o imóvel. Então, o solo criado, e aí eu termino, ele aproveita a especulação imobiliária para o benefício público. Eu vou te deixar construir um pouco mais, mas eu quero uma parte do teu terreno. Tu vais ganhar dinheiro, porque vais verticalizar, e eu vou poder fazer um investimento, por exemplo, em infraestrutura de transporte, sem despendar dinheiro, e sim permitindo o teu lucro, sem que eu tenha que pagar pelo imóvel, que, pelo menos parcialmente, eu vou usar.

[...]

Eu imaginava que avenidas como a mais famosa nossa, que é a PC3, no continente, pudessem ser executadas graças ao direito de construir, transferência de índice e solo criado.

(E5, em entrevista concedida em 20 de abril de 2022)

A PC3, ou Principal Continental 3, constituía um dos eixos viários projetados no Plano Urbano de 1976, conectando a Biguaçu, São José e Florianópolis¹⁸. Segundo E3, a obra tinha relevância política, demonstrada por sua vinculação ao Solo Criado no Plano Diretor do Distrito Sede de 1997 e a instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor de 2014.

Ainda, os trechos acima revelam outra informação presente em toda entrevista. Na concepção de Amin, o Solo Criado e a transferência do direito de construir tem relação intrínseca e foram teoricamente propostos enquanto uma política urbana articulada. Com a transferência do direito de construir, o poder executivo municipal faria as desapropriações para obtenção da terra necessária à implantação da infraestrutura viária. E, através do Solo Criado, arrecadaria os recursos para o financiamento da obra. Portanto, apesar de certo afastamento do conceitual, também é possível identificar certa congruência na proposta de Amin, uma vez que há essa coordenação entre os dois instrumentos.

Nesse sentido, o Quadro 4 foi elaborado com o objetivo de analisar o conteúdo proposto nas últimas revisões de 1988 e 1989 e no Projeto de Lei n.º 4.359/1989, bem como identificar as alterações realizadas durante a tramitação e aprovação como Lei Ordinária n.º 3.338/1989.

¹⁸ Segundo Vieira (2010), no final da década de 1970 foram realizadas desapropriações na área para a construção da avenida, mas apenas dois dos quatro trechos foram construídos e de forma desconexa - a Avenida das Torres (em São José) e a Avenida Juscelino Kubitschek (em Florianópolis).

Quadro 4 - Comparação entre as redações das últimas propostas da transferência do direito de construir (1988 e 1989), o Projeto de Lei n.º 4.359/1989 e a Lei Ordinária n.º 3.338/1989 (as alterações identificadas estão em destaque)

(continua)

Revisão do Plano Diretor do Distrito Sede de Florianópolis (1988 e 1989)	Projeto de Lei n.º 4.359/1989	Lei Ordinária n.º 3.338/1989
Subseção II - da Transferência do Direito de Construir	Seção I - da Transferência do Direito de Construir	
Art. 68 - Os proprietários dos imóveis poderão exercer em outro local ou alienar mediante escritura pública o direito de construir, nos seguintes casos:	Art. 2. Os proprietários dos imóveis poderão exercer em outro local ou alienar mediante escritura pública o direito de construir, nos seguintes casos:	Art. 2. Os proprietários dos imóveis poderão exercer em outro local ou alienar mediante escritura pública o direito de construir, nos seguintes casos:
I - abertura ou alargamento viário;	I - abertura ou alargamento viário;	I - abertura ou alargamento viário;
II - instalação de equipamentos urbanos e comunitários;	II - instalação de equipamentos urbanos e comunitários;	II - instalação de equipamentos urbanos e comunitários;
III - preservação do patrimônio histórico, artístico e natural.	III - preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural.	III - preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural.
§ 1º Nas hipóteses dos incisos I e II, as áreas vinculadas serão transferidas ao Município em troca do direito de acrescer a área edificável de qualquer outra gleba ou lote, área correspondente ao índice de aproveitamento incidente na área vinculada considerados os demais limites de ocupação.	§ 1º Nas hipóteses dos incisos I e II, as áreas vinculadas serão transferidas do Município, em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote área correspondente ao índice de aproveitamento incidente na área vinculada, considerados os demais limites de ocupação.	§ 1º Nas hipóteses dos incisos I e II, as áreas vinculadas serão transferidas do Município, em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote área correspondente ao índice de aproveitamento incidente na área vinculada, considerados os demais limites de ocupação.
§ 2º Na hipótese do inciso III, o imóvel, embora continuando no patrimônio de seu titular, será preservado em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote, área correspondente ao índice de aproveitamento do imóvel, subtraído da área construída existente	§ 2º Na hipótese do inciso III, o imóvel, embora continuando no patrimônio de seus titular, será preservado em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote área correspondente ao índice de aproveitamento do imóvel, subtraído da área existente.	§ 2º Na hipótese do inciso III, o imóvel, embora continuando no patrimônio de seu titular, será preservado em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote área correspondente ao índice de aproveitamento do imóvel, subtraído da área existente.
§ 3º A transferência do direito de construir poderá, a critério do Órgão Municipal de Planejamento, ser feita para a mesma gleba ou lote.	§ 3º A transferência do direito de construir poderá, a critério do Órgão Municipal de Planejamento, ser feita para a mesma gleba ou lote.	

Quadro 4 - Comparação entre as redações das últimas propostas da transferência do direito de construir (1988 e 1989), o Projeto de Lei n.º 4.359/1989 e a Lei Ordinária n.º 3.338/1989 (as alterações identificadas estão em destaque)

(continuação)

<p>§ 4º O imóvel que vier a receber a transferência de índice o acréscimo poderá acrescer na sua área construída em até 50% (cinquenta por cento) do seu Índice de Aproveitamento desde que o acréscimo da taxa de ocupação não exceda a 1/3 (um terço) da taxa original, respeitados os demais limites de ocupação, inclusive o número máximo de pavimentos.</p>	<p>§ 4º O imóvel que vier a receber a transferência de índice poderá acrescer sua área construída em até 50% (cinquenta por cento) do seu índice de aproveitamento, desde que o acréscimo da taxa de ocupação não exceda a 1/3 (um terço) da taxa original, respeitados os demais limites de ocupação, inclusive o número máximo de pavimentos.</p>	<p>§ 4º O imóvel que vier a receber a transferência de índice poderá acrescer sua área construída em até 50% (cinquenta por cento) do seu índice de aproveitamento, desde que o acréscimo da taxa de ocupação não exceda a 1/3 (um terço) da taxa original, respeitados os demais limites de ocupação, inclusive o número máximo de pavimentos.</p>
<p>§ 5º Em nenhum imóvel a soma do índice existente mais o índice transferido poderá ultrapassar a 6,0 (seis).</p>	<p>§ 5º Em nenhum imóvel a soma de índice existente mais o índice transferido poderá ultrapassar a 6,0 (seis).</p>	<p>§ 5º Em nenhum imóvel a soma de índice existente mais o índice transferido poderá ultrapassar a 6,0 (seis).</p>
<p>Art. 69 - A Prefeitura Municipal fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construtíveis que poderá ser transferida a outro imóvel, por inteiro ou fracionadamente.</p>	<p>Art. 3. A Prefeitura Municipal fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construtíveis que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionamento.</p>	<p>Art. 3. A Prefeitura Municipal fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construtíveis que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionamento.</p>
<p>Parágrafo Único - A certidão de que trata este artigo, bem como a escritura de transferência dos direitos de construir a outro, serão averbados nas respectivas matrículas do registro de imóveis.</p>	<p>Parágrafo Único. A certidão de que trata este artigo, bem como a escritura de transferência dos direitos de construir a outro, serão averbados nas respectivas matrículas do registro de imóveis.</p>	<p>Parágrafo Único. A certidão de que trata este artigo, bem como a escritura de transferência dos direitos de construir a outro, serão averbados nas respectivas matrículas do registro de imóveis.</p>
-	Seção IV - Do Solo Criado	
-	<p>Art. 9. Considera-se adequada a infraestrutura urbana e comunitária existente à data desta Lei, ou prevista pela Lei de parcelamento do solo, somente até o índice de aproveitamento igual ou inferior a 1,0 (um).</p>	<p>Art. 9. Considera-se adequada a infraestrutura urbana e comunitária existente à data desta Lei, ou prevista pela Lei de parcelamento do solo, somente até o índice de aproveitamento igual ou inferior a 1,0 (um).</p>

Quadro 4 - Comparação entre as redações das últimas propostas da transferência do direito de construir (1988 e 1989), o Projeto de Lei n.º 4.359/1989 e a Lei Ordinária n.º 3.338/1989 (as alterações identificadas estão em destaque)

(continuação)

-	<p>§ 1º As edificações, utilizando Índice de Aproveitamento superior a 1,0 (um), serão autorizadas mediante remuneração ao Município, incidente sobre a área excedente construída, calculada sobre o CUB médio - Índice divulgado mensalmente pelo Sinduscon - Sindicato da Construção Civil de Florianópolis ou índice sucedâneo nas seguintes proporcionalidades:</p> <p>Índice de Aproveitamento (IA).....Taxa de Remuneração (%)</p> <p>acima de 1,0 até 2,0.....1 acima de 2,0 até 3,0.....2 acima de 3,0 até 4,0.....3 acima de 4,0.....8</p>	<p>§ 1º As edificações, utilizando Índice de Aproveitamento superior a 1,0 (um), serão autorizadas mediante remuneração ao Município, incidente sobre a área excedente construída, calculada sobre o CUB médio - Índice divulgado mensalmente pelo Sinduscon - Sindicato da Construção Civil de Florianópolis ou índice sucedâneo nas seguintes proporcionalidades:</p> <p>Índice de Aproveitamento (IA).....Taxa de Remuneração (%)</p> <p>acima de 1,0 até 2,0.....1 acima de 2,0 até 3,0.....2 acima de 3,0 até 4,0.....3 acima de 4,0.....4</p>
-	<p>§ 2º Poderá o Município recusar a edificação com índice de aproveitamento superior a 1,0 (um), ou obrigar a transferência do índice excedente, em área onde a infraestrutura urbana e comunitária estiver sobrecarregada, a critério do Órgão Municipal de Planejamento, ouvidos os Órgãos Estaduais competentes.</p>	<p>§ 2º O Município recusará a edificação com índice de aproveitamento superior a 1,0 (um), ou obrigará a transferência do índice excedente, em área onde a infraestrutura urbana e comunitária estiver sobrecarregada, a critério da Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos, ouvidos os Órgãos Estaduais competentes.</p>
-	<p>§ 3º Os recursos da aplicação deste artigo formarão Fundos de Obras Urbanas, com prioridades estabelecidas no orçamento municipal aprovados pela Câmara de Vereadores e administrado pelo Órgão Municipal de Planejamento, mediante aprovação dos Planos de Aplicação dos recursos pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento.</p>	<p>§ 3º Os recursos da aplicação deste artigo formarão Fundos de Obras Urbanas, com prioridades estabelecidas no orçamento municipal aprovados pela Câmara de Vereadores e administrado pela Secretaria de Urbanismo e Serviço Público, mediante aprovação dos Planos de Aplicação dos recursos pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento.</p>

Quadro 4 - Comparação entre as redações das últimas propostas da transferência do direito de construir (1988 e 1989), o Projeto de Lei n.º 4.359/1989 e a Lei Ordinária n.º 3.338/1989 (as alterações identificadas estão em destaque)

(conclusão)

-	§ 4º Para fins de aplicação do § 1º deste artigo serão computadas no Índice de Aproveitamento os áticos e sobrelojas	§ 4º Para fim de aplicação do § 1º deste artigo não serão computadas as áreas dedutíveis de Índice de Aproveitamento discriminadas no Artigo 19¹⁹ da Lei 1851/82 no Artigo 44²⁰ da Lei 2193/85 e na Legislação complementar que trata o assunto.
-	§ 5º Serão dispensados do pagamento da remuneração prevista neste artigo as edificações de conjuntos habitacionais populares e as obras de restauro de edificação tombadas.	§ 5º Serão dispensados do pagamento da remuneração prevista neste artigo as edificações de conjuntos habitacionais populares e as obras de restauro de edificação tombadas.

Fonte: Elaborada pela autora, baseado em IPUF (1988, 1989) e FLORIANÓPOLIS (1989)

Primeiramente, é importante pontuar uma questão. O artigo 1º da Lei Ordinária n.º 3.338/1989 dispõe que

A presente Lei atualiza a Legislação Urbana do Município de Florianópolis, nos aspectos de transferência do direito de construir, das restrições

¹⁹ Art. 19 - Não serão computados no cálculo do índice de aproveitamento as seguintes áreas das edificações:

- I - sub-solos, pavimentos sob pilotis, sobre-lojas e mezaninos;
- II - parque infantil, jardins e outros equipamentos de lazer ao ar livre, implantados no nível natural do terreno ou no terraço das edificações;
- III - garagens e áreas de estacionamento de veículos;
- IV - áticos ou andares de cobertura quando a área coberta não ultrapassar 1/3 da superfície do último pavimento das edificações;
- V - casas de máquinas e de bombas, caixas d'água e centrais de ar condicionado levantadas no plano da cobertura do ático;
- VI - sacadas privativas de cada unidade autônoma, desde que não vinculadas às dependências de serviços e com área inferior a 5% (cinco por cento) da superfície do pavimento onde se situarem. (FLORIANÓPOLIS, 1982)

²⁰ Art. 44 - Não serão computados no cálculo do índice de aproveitamento as seguintes áreas das edificações:

- I - sub-solos, sobre lojas, mezaninos e pavimentos sob pilotis, quando abertos e livres no mínimo em 70% (setenta por cento) de sua área.
- II - parque infantil, jardins e outros equipamentos de lazer ao ar livre, implantados no nível natural do terreno ou no terraço da edificação;
- III - garagens e áreas de estacionamento de veículos;
- IV - áticos ou andares de cobertura a área coberta não ultrapassar 1/3 da superfície do último pavimento da edificação; (posteriormente revogado pela Lei Complementar n.º 68/2000)
- V - casas de máquina e de bombas, caixas-d'água e centrais de ar condicionado levantadas no plano da cobertura do ático;
- VI - sacadas privativas de cada unidade autônoma, desde que não vinculadas às dependências de serviço e com área inferior a 5% (cinco por cento) da superfície do pavimento onde se situarem. (FLORIANÓPOLIS, 1985)

geotécnicas, do esgoto sanitário, do solo criado e das alterações das Leis 3.211/89 e 2.090/84. (FLORIANÓPOLIS, 1989)

Considerando que a Lei altera a legislação urbana de Florianópolis e, portanto, os planos diretores vigentes naquele momento (1976, 1982 e 1985), essa redação passou a valer para todo o território municipal. Assim, apesar de não ser prevista inicialmente no Plano Urbano de 1976 e Plano Diretor da Trindade em 1982, a transferência do direito de construir foi também instituída na área central de Florianópolis. Já nos balneários, onde o instrumento é previsto desde 1985, também passou a vigorar a nova redação, efetivando o distanciamento conceitual apresentado no Quadro 3.

Em relação ao Solo Criado, será analisado ponto a ponto. Assim como a transferência do direito de construir, a redação passou a valer para todo o território municipal. O artigo 9º introduz a aplicação do Solo Criado através de uma parametrização, afirmando que a infraestrutura urbana e comunitária existente na cidade está adequada, ou comporta, a construção até o índice de aproveitamento 1. Portanto, apesar do que a pequena literatura sobre essa Lei afirma, não houve materialmente a determinação do coeficiente de aproveitamento único e unitário para todo o Município. Assim, desde o princípio, a fundamentação conceitual do Solo Criado em Florianópolis foi comprometida, uma vez que o conceito está intrinsecamente ligado ao conceito de aproveitamento único e unitário.

Depois, essa redação comprometeu a própria aplicação da Seção IV. Explica-se. Em Florianópolis, o primeiro plano diretor a utilizar o índice de aproveitamento como parâmetro urbanístico foi o Plano Diretor da Trindade (1982), o que foi reproduzido também no plano seguinte, o Plano Diretor dos Balneários (1985). Até então, o Plano Urbano de 1976 utilizava como critério a densidade, ponderada entre a taxa de ocupação e o número máximo de pavimentos. Apesar da Lei Ordinária n.º 3.338/1989 ser aplicável em todo território, a matéria não determinou os valores dos índices de aproveitamento no Distrito Sede. Se não há índice de aproveitamento, não é possível aplicar o Solo Criado.

No parágrafo 1º, é previsto que edificações que utilizem o índice de aproveitamento superior a um deverão pagar ao Município um valor correspondente à área excedente. Esse cálculo seria baseado no Custo Unitário Básico (CUB), um índice elaborado pelo Sindicato da Construção Civil (SINDUSCON) e expresso em metro quadrado, que tem como objetivo a parametrização orçamentária do setor

imobiliário. Ainda, a Lei incluiu no cálculo do valor a ser pago ao Município uma taxa de remuneração, crescente e proporcional ao índice excedido.

Nesse ponto, vale mencionar que, apesar de ser expresso em metro quadrado, o valor do CUB não é calculado a partir do metro quadrado ou do valor do terreno, mas de custos globais envolvidos na construção civil, contabilizando outras grandezas - desde o custo do material de construção até o valor da mão de obra. Considerando que o Solo Criado é calculado considerando a área do terreno e a área construída, o CUB não é necessariamente o índice mais adequado. Ainda, como comentado no segundo capítulo, um dos principais fatores na composição de preço de um produto imobiliário é a sua localização. O valor do CUB é estadual, ou seja, além de não refletir a variação dos valores dada pela localização no território municipal, é composto pela média dos valores dos insumos de um estado inteiro, apresentando grandes distorções para o fim aqui previsto. Quando questionados a respeito dessa questão, E2 e E3 afirmaram que a adoção desse parâmetro se devia à publicação regular do valor pela Sinduscon, garantindo a sua atualização. Considerando a ausência de outras leis semelhantes, ressalta-se que na época da elaboração da legislação não existia um cálculo consolidado para estimar a contrapartida, como abordado no segundo capítulo.

O parágrafo 2º acaba por repetir a mesma disposição do *caput* do artigo ao vincular o índice aos limites da infraestrutura urbana e comunitária, atribuindo a responsabilidade dessa avaliação ao IPUF, o que foi alterado por uma emenda parlamentar. O parágrafo 3º destina os recursos auferidos com o Solo Criado a um fundo municipal específico, indo de encontro com a corrente financeira que defende que a arrecadação financeira deve ser utilizada no desenvolvimento urbano. Considerando que não houve a previsão das finalidades do fundo, consolidou-se o distanciamento do fundamento conceitual da proporcionalidade entre áreas públicas e privadas.

Já o parágrafo 4º apresenta, inicialmente, uma particularidade que é a contabilização de áreas de ático e sobreloja no índice de aproveitamento para fins de Solo Criado. Como Junckes (2020) defende, sob a perspectiva da valorização imobiliária, isso pode ser interessante considerando que essas tipologias geralmente estão vinculadas a atividades comerciais, que geram mais renda e impacto urbano.

Por fim, o último parágrafo prevê a dispensa do pagamento do Solo Criado à habitação popular e obras de restauro de edificações tombadas. Apesar de configurar

uma espécie de incentivo à preservação do patrimônio e a programas habitacionais, é de se questionar se a determinação não interferiria na aplicação da transferência do direito de construir, inibindo tal instrumento.

Por tanto, a proposta contém apenas dois dos pontos essenciais apresentados no segundo capítulo: a transferência do direito de construir e a aquisição de mais direitos do poder público. Apesar de instituir o termo Solo Criado, a proposta está mais distante conceitualmente das discussões da década de 1970 do que outras experiências municipais que sequer mencionaram o termo, como é o caso de São Bernardo do Campo, ou da transferência do direito de transferir instituída no Município pelo Plano Diretor dos Balneários (1985). Ainda, ressalta-se, que apesar da intenção apresentada por Amin, não há articulação ou vinculação literal, e, portanto, legal, entre o Solo Criado e a transferência do direito de construir, o que inclusive põe em questionamento este ponto essencial. Por isso, relembra-se que nas origens do conceito do Solo Criado, a ideia foi desenvolvida a partir de câmaras técnicas, como ferramenta de controle e qualificação do desenvolvimento urbano. Em Florianópolis, a motivação partiu do poder executivo com o objetivo de viabilizar projetos de infraestrutura urbana. Esse afastamento objetivo-conceitual fica claro na redação da Lei.

Quando o Projeto de Lei n.º 4.359/1989 foi submetido à Câmara, Amin encontrou pouca resistência. O texto foi assinado pelo Prefeito no dia 6 de dezembro de 1989, lido pelos vereadores em reunião no dia 12, encaminhado às comissões no dia 14 e aprovado em 26 do mesmo mês. Os trâmites internos na Câmara foram mínimos e as alterações textuais poucas, principalmente em relação às duas seções que tratam de Solo Criado e transferência do direito de construir.

Segundo os registros das comissões, apenas dois vereadores apresentaram sugestões de emendas, de orientações políticas opostas. O então vereador João Ghizoni (PCdoB) defendeu a supressão completa da Seção I - da Transferência do Direito de Construir e de praticamente toda a Seção IV - do Solo Criado, deixando apenas a redação do *caput* do artigo 9º, que estabelece uma relação entre a infraestrutura urbana e o limite do índice de aproveitamento 1.

Já a segunda proposta, do vereador Alcino Vieira (PDS), foi mais minuciosa. O parlamentar sugeriu remover o controle da aplicação da transferência do direito de construir do órgão municipal de planejamento, disposto no parágrafo 3º do artigo 2º. Da mesma forma, propôs alterar a atribuição da análise e gestão dos recursos

auferidos com o Solo Criado, do órgão municipal de planejamento para a Secretaria Municipal de Transporte e Obras, nos parágrafos 2º e 3º do artigo 9º. Essas duas emendas ilustram o desgaste entre IPUF e Câmara de Vereadores. Ainda, retirou do parágrafo 2º do artigo 9º a possibilidade de o Município recusar a aplicação do Solo Criado em áreas com infraestrutura sobrecarregada, tornando-a uma obrigação.

Na Comissão de Constituição e Justiça, o Projeto de Lei foi considerado constitucional e duas das emendas de Vieira foram aprovadas, uma vez que “visam o aperfeiçoamento da matéria” e estão “redigidas de acordo com a lei” (FLORIANÓPOLIS, 1989). A única sugestão da Comissão, em relação às duas seções, é a alteração da Secretaria Municipal de Transporte e Obras para a Secretaria de Urbanismo e Serviço Público, no artigo 9º. Já as emendas do Vereador João Guizoni foram vetadas por “modificar as emendas do Vereador Alcino Pereira” (FLORIANÓPOLIS, 1989). O parecer final nesta comissão e na Comissão de Viação, Obras Públicas, Urbanismo e Transporte foi favorável.

No entanto, há três alterações no texto final aprovado que não constam nos registros das comissões. Primeiro, a emenda aprovada de Vieira, que alterava o parágrafo 3º do artigo 2º e removia a responsabilidade do órgão municipal de planejamento, não consta no texto final. Depois, o Projeto de Lei contém uma tabela de taxa de remuneração, no parágrafo 1º do artigo 9º, e uma proposta de alteração de um dos índices não segue o protocolo de emenda parlamentar. O documento da emenda contém duas assinaturas, mas nenhuma data ou o nome dos vereadores responsáveis. A justificativa apresentada é que o Solo Criado “significará uma automática elevação nos custos - e, conseqüentemente nos preços de venda - das novas unidades a serem construídas em Florianópolis”, “representando um incremento superior a 20% no custo do terreno” e fazendo com que os empreendedores sejam “fortemente afetados”, portanto a “redução na taxa de remuneração visa conciliar a necessidade de arrecadação do Município com a possibilidade de pagamento dos munícipes” (FLORIANÓPOLIS, 1989). Através do cruzamento de informações com outros documentos assinados, é possível afirmar que os vereadores que assinam a emenda são Adir Cardoso Gentil e Ênio Branco (ambos do PFL). Por fim, o sentido do parágrafo 4º foi completamente alterado. Ao invés de prever a contabilização de áticos e sobrelojas no índice de aproveitamento do Solo Criado, o texto foi modificado para desconsiderar as áreas que já são classificadas

como não computáveis nos Planos Diretores de 1982 e 1985. O novo parágrafo, portanto, não possui relevância legal.

De todo modo, o tempo de tramitação da Câmara foi curto, inferior a um mês, e as alterações propostas foram poucas e pequenas. O veto das emendas do vereador do PCdoB e aprovação das propostas dos vereadores do PDS e PFL demonstram que, apesar do que afirma a última justificativa apresentada, a transferência do direito de construir e o Solo Criado estavam alinhados com os setores conservadores e do mercado imobiliário. Caso contrário, o Projeto de Lei teria sido vetado ou completamente alterado, como a exemplo de diversas outras legislações urbanísticas municipais.

Analisando as emendas de projetos de lei e as alterações posteriores à aprovação dos planos diretores, identifica-se que as modificações são majoritariamente sobre o zoneamento, seguidas em menor proporção do número máximo de pavimentos e da taxa de ocupação. Isso pode demonstrar que os vereadores ainda não tinham domínio sobre a aplicação do índice de aproveitamento, a compreensão do seu impacto sobre a construíbilidade e, conseqüentemente, do seu potencial para barganhas políticas. Soma-se a isso a pressão política por uma compensação pelos tombamentos da área central e o cenário parece mais favorável à aprovação da Lei sem grandes resistências.

Ao nível de nota, em 1993 duas legislações diferentes alteraram a Lei Ordinária n.º 3.338/1989. Primeiramente, a Lei Ordinária n.º 4.080/1993 altera a destinação dos recursos do Solo Criado para o Fundo Municipal de Integração Social, administrado pelo Conselho de mesmo nome. Como Oliveira (2020) demonstra, nenhum dos dois Fundos foi criado e, portanto, a alteração não tem implicação material. Depois, a Lei Ordinária n.º 4.276/1993 incluiu um parágrafo que reduz de 50% para um terço a alteração na taxa de ocupação permitida em casos de preservação do patrimônio.

5.2 O SOLO CRIADO NO PLANO DIRETOR DO DISTRITO SEDE DE 1997

Como mencionado anteriormente no terceiro capítulo, após a saída de Amin, o novo prefeito eleito foi Sérgio Grandó (1993-1996), que solicitou nova revisão do Plano Diretor do Distrito Sede ao IPUF. A revisão foi iniciada em 1993 e finalizada em agosto de 1994, quando foi enviada à Câmara. Na Síntese da Proposta do Plano

(IPUF, 1994), destaca-se a menção, no tópico Áreas de Preservação Cultural Histórica, que “o Plano estabelece ainda formas de compensação econômica do tombamento, permitindo que proprietários alienem ou construam em outra gleba ou lote as áreas originalmente edificáveis do imóvel tombado”. No tópico Limites de Ocupação, é apontado a inclusão do índice de aproveitamento, para “medir as reais densidades de cada zona”, e da transferência do direito de construir, que “permite ao Município viabilizar sua política de preservação cultural e implantação de obras públicas sem prejudicar o capital privado”.

No que se refere a proposta de redação, de modo geral, a transferência do direito de construir aproxima-se mais do Plano Diretor dos Balneários (1985), enquanto o Solo Criado é similar ao texto do Projeto de Lei n.º 4.359/1989, como será demonstrado nos Quadro 5 e Quadro 6. Apesar de não terem sido o motivo da lenta tramitação da Câmara, essas seções foram alteradas por emendas parlamentares de forma similar ao processo da Lei Ordinária n.º 3.338/1989.

Quadro 5 - Comparação entre as redações da transferência do direito de construir na Lei Ordinária n.º 3.338/1989, propostas do Plano Diretor finalizado pela Gestão Grando e enviada à Câmara (1994) e a Lei Complementar n.º 01/1997 (as alterações identificadas estão em destaque)

(continua)

Lei Ordinária n.º 3.338/1989	Revisão do Plano Diretor do Distrito Sede na Gestão Grando (1994)	Lei Complementar n.º 01/1997
Art. 2. Os proprietários dos imóveis poderão exercer em outro local ou alienar mediante escritura pública o direito de construir, nos seguintes casos:	Art. 78 - (Lei 3.338/89, art. 20) - Os proprietários dos imóveis poderão exercer em outro local ou alienar mediante escritura pública o direito de construir, nos seguintes casos:	Art. 79 - Nos seguintes casos , os proprietários dos imóveis poderão exercer em outro local ou alienar mediante escritura pública o direito de construir:
I - abertura ou alargamento viário;	I - abertura ou alargamento viário;	I - abertura ou alargamento viário;
II - instalação de equipamentos urbanos e comunitários;	II - instalação de equipamentos urbanos e comunitários;	II - instalação de equipamentos urbanos e comunitários;
III - preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural.	III - preservação do patrimônio histórico, artístico e natural.	III - preservação do patrimônio histórico, artístico e natural.

Quadro 5 - Comparação entre as redações da transferência do direito de construir na Lei Ordinária n.º 3.338/1989, propostas do Plano Diretor finalizado pela Gestão Grando e enviada à Câmara (1994) e a Lei Complementar n.º 01/1997 (as alterações identificadas estão em destaque)

(continuação)

<p>§ 1º Nas hipóteses dos incisos I e II, as áreas vinculadas serão transferidas do Município, em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote área correspondente ao índice de aproveitamento incidente na área vinculada, considerados os demais limites de ocupação.</p>	<p>Parág. 1º - Nas hipóteses dos incisos I e II, as áreas vinculadas serão transferidas ao Município, quando ocorrerem as implantações das vias ou equipamentos, em troca do direito de acrescer área edificável de qualquer outra gleba ou lote da mesma UEP área correspondente ao índice de aproveitamento incidente na área vinculada, considerados os demais limites de ocupação.</p>	<p>§ 1º - Nas hipóteses dos incisos I e II, as áreas vinculadas serão transferidas ao Município, em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote área correspondente ao índice de aproveitamento incidente na área vinculada, respeitadas as normas deste artigo.</p>
<p>§ 2º Na hipótese do inciso III, o imóvel, embora continuando no patrimônio de seus titular, será preservado em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote área correspondente ao índice de aproveitamento do imóvel, subtraído da área existente.</p>	<p>Parág. 2º - Na hipótese do inciso III, imóvel, embora continuando no patrimônio de seu titular, será preservado em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote da mesma UEP área correspondente ao índice de aproveitamento do imóvel, subtraído da área construída existente.</p>	<p>§ 2º - Na hipótese do inciso III, o imóvel tombado continuará no patrimônio de seu titular, devendo ser restaurado e preservado pelo proprietário em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote, área correspondente ao índice de aproveitamento do imóvel tombado, subtraída a área construída existente.</p>
<p>§ 3º A transferência do direito de construir poderá, a critério do Órgão Municipal de Planejamento, ser feita para mesma gleba ou lote.</p>	<p>Parág. 3º - A transferência do direito de construir poderá, a critério do órgão Municipal de Planejamento, ser feita para a mesma gleba ou lote.</p>	<p>§ 3º - A transferência do direito de construir poderá ser feita para a mesma gleba ou lote.</p>
<p>§ 4º O imóvel que vier a receber a transferência de índice poderá acrescer sua área construída em até 50% (cinquenta por cento) do seu índice de aproveitamento, desde que o acréscimo da taxa de ocupação não exceda a 1/3 (um terço) da taxa original, respeitados os demais limites de ocupação, inclusive o número máximo de pavimentos.</p>	<p>Parág. 4º - O imóvel que vier a receber a transferência de índice poderá acrescer sua área construída em até 50% (cinquenta por cento) do seu índice de aproveitamento, desde que o acréscimo da taxa de ocupação não exceda a 1/3 (um terço) da taxa original, respeitados os demais limites de ocupação, inclusive o número máximo de pavimentos.</p>	<p>§ 4º - O imóvel que vier a receber a transferência de índice poderá umentar em até 50% (cinquenta por cento) o seu índice de aproveitamento, a 1/3 (um terço) na taxa de ocupação original, e um acréscimo no número máximo de pavimentos de até 03 (três) pavimentos, respeitados os demais limites de ocupação definidos nesta lei.</p>

Quadro 5 - Comparação entre as redações da transferência do direito de construir na Lei Ordinária n.º 3.338/1989, propostas do Plano Diretor finalizado pela Gestão Grando e enviada à Câmara (1994) e a Lei Complementar n.º 01/1997 (as alterações identificadas estão em destaque)

(continuação)

-	-	§ 5º - O acréscimo do número máximo de pavimentos somente será aplicável às áreas com índice de aproveitamento superior a 1,2 (um vírgula dois).
§ 5º Em nenhum imóvel a soma de índice existente mais o índice transferido poderá ultrapassar a 6,0 (seis).	Parág. 5º - Em nenhum imóvel a soma do índice existente mais o índice transferido poderá passar a 6,0 (seis).	§ 6º - Em nenhum imóvel a soma do índice existente mais o índice transferido poderá ultrapassar a 6,0 (seis).
§ 6º - Exclusivamente na hipótese do inciso III, o imóvel que vier a receber a transferência de índice poderá acrescer sua área construída em até 50% (cinquenta por cento) do seu índice de aproveitamento, desde que o acréscimo da taxa de ocupação não exceda a 1/2 (um meio) da taxa original, respeitados os demais limites de ocupação, inclusive o número máximo de pavimentos. (Acrescido pela Lei Ordinária n.º 4.276/1993)	-	-
-	-	§ 7º - O "habite-se" das edificações à serem construídas nos imóveis que vierem a receber transferência do índice, fica condicionado à prévia transferência para o Município das áreas necessárias aos objetivos dos incisos I e II, ou do "habite-se" da restauração do imóvel tombado, conforme o caso.
Art. 3. A Prefeitura Municipal fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construtíveis que poderá ser transferidos a outro imóvel, por inteiro ou fracionamento . Parágrafo Único. A certidão de que trata este artigo, bem como a escritura de transferência dos direitos de construir a outro, serão averbados nas respectivas matrículas do registro de imóveis.	Art. 79 - (Lei 3.338/89, art. 30) - A Prefeitura Municipal fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construtíveis que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionadamente P. Único - A certidão de que trata este artigo, bem como a escritura de transferência dos direitos de construir a outro, serão averbados nas respectivas matrículas do registro de imóveis.	Art. 80 - A Prefeitura Municipal fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construtíveis que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionadamente . Parágrafo Único - A certidão de que trata este artigo, bem como a escritura de transferência dos direitos de construir a outro, serão averbados nas respectivas matrículas do Registro de Imóveis.

Quadro 5 - Comparação entre as redações da transferência do direito de construir na Lei Ordinária n.º 3.338/1989, propostas do Plano Diretor finalizado pela Gestão Grandó e enviada à Câmara (1994) e a Lei Complementar n.º 01/1997 (as alterações identificadas estão em destaque)

(conclusão)

-	Art. 80 - (Lei 3.338/89, art. 12) - As áreas necessárias ao alargamento viário serão transferidas ao Município em troca do direito de acrescer à área remanescente edificável do imóvel, área correspondente ao Índice de Aproveitamento incidente na área do alargamento.	-
---	---	---

Fonte: Elaborada pela autora, baseado em FLORIANÓPOLIS (1989, 1997) e IPUF (1994)

Com a aprovação da Lei Complementar n.º 01/1997, que abrangia apenas o Distrito Sede (incluindo a Trindade), novamente o Solo Criado e a transferência do direito de construir passam a ser aplicados de forma discriminada nos balneários e Distrito Sede.

Em relação à redação, na versão enviada à Câmara, houve a tentativa da retomada da aplicação da transferência do direito de construir dentro da mesma Unidade Especial de Planejamento, nos parágrafos 1º e 2º, posteriormente retirada durante a tramitação. Lembra-se que o governo de Grandó integrava à Frente Popular, o primeiro e último prefeito eleito em Florianópolis aliado às causas populares e progressistas, mas o prefeito não tinha a maioria dos votos da Câmara. Por tanto, é possível compreender o contexto político e técnico da proposição, assim como sua supressão na versão final aprovada pelos vereadores.

A alteração pela Câmara do parágrafo 2º é interessante, uma vez que prevê que o proprietário não deve apenas preservar o imóvel que originou a transferência do direito de construir, mas também fazer sua restauração. Ainda, ao incluir o termo “tombado” a aplicação do instrumento é restrita a imóveis que já foram objeto de tal política, o que pode ser positivo para incentivá-la. Ao mesmo tempo, diminui as possibilidades para a sua aplicação, visto que o tombamento não é o único instrumento da política de preservação de patrimônio e nem adequado para todos os casos (parágrafo 1º do artigo 216º, da Constituição Federal). Essas adições demonstram uma inclinação da transferência do direito de construir para a sua aplicação como um incentivo e instrumento de preservação do patrimônio.

No parágrafo 3º, a remoção completa do IPUF como responsável pela análise dos casos de transferência para o mesmo terreno ilustra o movimento que vinha se

consolidando nos últimos anos de enfraquecimento do IPUF, um dos motivos da lenta tramitação deste mesmo projeto de lei. Para além dessa questão, a remoção total de uma instância de análise agrava a possibilidade de comprometimento da preservação do patrimônio.

Além dos incentivos construtivos já previstos pela Lei Ordinária n.º 3.338/1989, foi incluída na versão aprovada do Plano Diretor do Distrito Sede a possibilidade de acrescentar mais três pavimentos além do gabarito máximo previsto, desde que o índice de aproveitamento seja superior a 1,2²¹. Como mencionado antes, a transferência do direito de construir é baseada sobre o índice de aproveitamento, exclusivamente, e nenhum outro parâmetro construtivo. Essa previsão desconfigura a transferência enquanto instrumento de justiça social, que compensa o proprietário impossibilitado de exercer o direito de construir, para tornar-se uma ferramenta de valorização imobiliária e maximização de lucros.

Em relação à inclusão do parágrafo 7º na versão final, a exigência da prévia transferência ou restauração para emissão do habite-se é uma medida interessante para assegurar a efetiva e completa implementação do instrumento, de forma a evitar o não cumprimento dessas disposições. Por fim, sobre a remoção do artigo 80º do Projeto de Lei n.º 4.359/1989, o texto já era contemplado pelo parágrafo 3º, não tendo implicação material, exceto pelo cumprimento da técnica legislativa.

No Solo Criado, a redação que relaciona a infraestrutura urbana ao índice de aproveitamento é replicada tanto na versão enviada à Câmara quanto na Lei aprovada. Nesse sentido, analisando o Plano Diretor do Distrito Sede como um todo, é possível inferir que essa foi uma proposição intencional e não um problema de redação legislativa. Assim como nos outros planos que previam o índice de aproveitamento, a Tabela de Limites de Ocupação (Anexo IV) não prevê índice de aproveitamento mínimo ou básico, apenas índices de aproveitamento máximo diferenciados para cada zona - majoritariamente igual ou inferior a 1. Portanto, seguindo o rigor da Lei, apenas em 13 das 32 classes previstas o Solo Criado poderia ser aplicado.

²¹ Segundo a Lei Complementar n.º 01/1997, os zoneamentos com índice de aproveitamento máximo superior a 1,2 são ARP-5, ARP-6, ARP-7, ATR-5, ATR-6, ATR-7, AMC-3, AMC-4, AMC-5, AMC-6, ATE-2 e ATE-3, bem como AMC-1 e AMC-2 quando edificações exclusivamente comerciais fora do triângulo central.

Quadro 6 - Comparação entre as redações do Solo Criado na Lei Ordinária n.º 3.338/1989, propostas da do Plano Diretor finalizado pela Gestão Grandó e enviada à Câmara (1994) e a Lei Complementar n.º 01/1997 (alterações identificadas estão em destaque)

(continua)

Lei Ordinária n.º 3.338/1989	Revisão do Plano Diretor do Distrito Sede na Gestão Grandó (1994)	Lei Complementar n.º 01/1997
<p>Art. 9. Considera-se adequada a infraestrutura urbana e comunitária existente à data desta Lei, ou prevista pela Lei de parcelamento do solo, somente até o índice de aproveitamento igual ou inferior a 1,0 (um).</p>	<p>Art. 82 - (Lei 3.338/89, art. 9, com alterações) - Considera-se adequada a infra-estrutura urbana e comunitária existente à data desta Lei, ou prevista pela Lei de Parcelamento Solo, somente até o índice de aproveitamento igual ou inferior a 1,0 (um).</p>	<p>Art. 82 - Considera-se adequada a infra-estrutura urbana e comunitária existente à data desta Lei, ou prevista pela Lei de Parcelamento do Solo, somente até o índice de aproveitamento igual ou inferior a 1,0 (um).</p>
<p>§ 1º As edificações, utilizando Índice de Aproveitamento superior a 1,0 (um), serão autorizadas mediante remuneração ao Município, incidente sobre a área excedente construída, calculada sobre o CUB médio - Índice divulgado mensalmente pelo Sinduscon - Sindicato da Construção Civil de Florianópolis ou índice sucedâneo nas seguintes proporcionalidades:</p> <p>Índice de Aproveitamento (IA).....Taxa de Remuneração (%)</p> <p>acima de 1,0 até 2,00.....1 acima de 2,0 até 3,00.....2 acima de 3,0 até 4,00.....3 acima de 4,0.....4</p>	<p>Parág. 1º - As edificações, utilizando Índice de Aproveitamento superior a 1,0 (um), serão autorizadas mediante remuneração ao Município, incidente sobre a área excedente construída, calculada sobre o CUB médio - Índice divulgado mensalmente pelo Sinduscon - Sindicato da Construção Civil de Florianópolis, ou índice sucedâneo nas seguintes proporcionalidades:</p> <p>Índice de Aproveitamento (IA).....Taxa de Remuneração (%)</p> <p>acima de 1,0 até 2,00.....1 acima de 2,0 até 3,00.....2 acima de 3,0 até 4,00.....3 acima de 4,0.....4</p>	<p>§ 1º - As edificações, utilizando Índice de Aproveitamento superior a 1,0 (um), serão autorizadas mediante remuneração ao Município, incidente sobre a área excedente construída, calculada sobre o CUB médio - Índice divulgado mensalmente pelo Sinduscon - Sindicato da Construção Civil de Florianópolis, ou índice sucedâneo nas seguintes proporcionalidades:</p> <p>Índice de Aproveitamento (IA).....Taxa de Remuneração (%)</p> <p>acima de 1,0 até 2,00.....1 acima de 2,0 até 3,00.....2 acima de 3,0 até 4,00.....3 acima de 4,0.....4</p>
<p>§ 2º O Município recusará a edificação com índice de aproveitamento superior a 1,0 (um), ou obrigará a transferência do índice excedente, em área onde a infraestrutura urbana e comunitária estiver sobrecarregada, a critério da Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos, ouvidos os Órgãos Estaduais competentes.</p>	<p>Parág. 2º - O Município recusará a edificação com índice de aproveitamento superior a 1,0 (um), ou obrigará a transferência do índice excedente em área onde a infraestrutura urbana e comunitária estiver sobrecarregada, a critério do Órgão Municipal de Planejamento, ouvidos os órgãos Estaduais competentes.</p>	<p>§ 2º - O Município recusará a edificação com índice de aproveitamento superior a 1,0 (um), ou obrigará a transferência do índice excedente, em área onde a infraestrutura urbana e comunitária estiver sobrecarregada, a critério do Órgão Municipal de Planejamento, ouvidos os Órgãos Estaduais competentes.</p>

Quadro 6 - Comparação entre as redações do Solo Criado na Lei Ordinária n.º 3.338/1989, propostas da do Plano Diretor finalizado pela Gestão Grandó e enviada à Câmara (1994) e a Lei Complementar n.º 01/1997 (alterações identificadas estão em destaque)

(continuação)

<p>§ 3º Os recursos da aplicação deste artigo formarão Fundos de Obras Urbanas, com prioridades estabelecidas no orçamento municipal aprovados pela Câmara de Vereadores e administrado pela Secretaria de Urbanismo e Serviço Público, mediante aprovação dos Planos de Aplicação dos recursos pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento.</p>	<p>Parág. 3º - Os recursos da aplicação deste Artigo formarão Fundo de Obras Urbanas, com prioridades estabelecidas no orçamento municipal aprovadas pela Câmara de Vereadores e administrado pelo Órgão Municipal de Planejamento, mediante aprovação dos planos de aplicação dos recursos pelo Conselho do Fundo Municipal de Integração Social.</p>	<p>§ 3º - Os recursos da aplicação deste Artigo formarão Fundo de Obras Urbanas, com prioridades estabelecidas no orçamento municipal aprovadas pela Câmara Municipal de Vereadores e administrado pelo Órgão Municipal de Planejamento, mediante aprovação dos planos de aplicação dos recursos pelo Conselho do Fundo Municipal de Integração Social.</p>
<p>§ 4º Para fim de aplicação do § 1º deste artigo não serão computadas as áreas dedutíveis de Índice de Aproveitamento discriminadas no Artigo 19 da Lei 1851/82 no Artigo 44 da Lei 2193/85 e na Legislação complementar que trata o assunto.</p>	<p>Parág. 4º - Para fins de aplicação do parágrafo 1º deste artigo não serão computadas as áreas dedutíveis do Índice de Aproveitamento, exceto os áticos, sobrelojas e sótãos.</p>	<p>§ 4º - Para fins de aplicação do parágrafo primeiro deste artigo, não serão computadas as áreas dedutíveis do Índice de Aproveitamento, exceto os áticos, sobrelojas e sótãos.</p>
<p>§ 5º Serão dispensados do pagamento da remuneração prevista neste artigo as edificações de conjuntos habitacionais populares e as obras de restauro de edificação tombadas.</p>	<p>Parág. 5º - Serão dispensados do pagamento da remuneração prevista neste artigo as edificações de conjuntos habitacionais populares e as obras de restauro de edificação tombadas.</p>	<p>§ 5º - Serão dispensados do pagamento da remuneração prevista neste artigo as edificações de conjuntos habitacionais populares e as obras de restauro de edificação tombadas.</p>
<p>-</p>	<p>Párag. 6º - Os recursos oriundos do solo criado serão destinados em 50 % (cinquenta por cento) à obras de urbanização de interesse social e 50% (cinquenta por cento) à obras do sistema viário básico e implantação de equipamentos urbanos, com prioridade para a via PC-3.</p>	<p>§ 6º - Os recursos oriundos do solo criado serão destinados em 50% (cinquenta por cento) à obras de urbanização de interesse social, e 50% (cinquenta por cento) à obras do sistema viário básico e implantação de equipamentos urbanos, com prioridade para a via PC-3.</p>

Fonte: Elaborada pela autora, baseado em FLORIANÓPOLIS (1989, 1997) e IPUF (1994)

Uma das principais alterações foi retornar ao IPUF a atribuição de análise e aprovação a utilização além do índice de aproveitamento 1, bem como a administração dos recursos auferidos. Essa alteração é complexa, porque a Lei em questão abrange apenas o Distrito Sede e, portanto, a responsabilidade sobre o Solo Criado nos balneários continuaria da Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos,

conforme a Lei Ordinária n.º 3.338/1989. Mais uma vez, a fragmentação da política urbana é demonstrada através da legislação.

A alteração da destinação dos recursos para o Fundo Municipal de Integração Social, prevista no parágrafo 3º, pode ter relação com o plano de governo de Grando. No entanto, esse fundo nunca foi criado (OLIVEIRA, 2020). No parágrafo 4º, são incluídos áticos, sobrelojas e sótãos no cálculo do índice de aproveitamento para fins de Solo Criado, de forma similar ao Projeto de Lei n.º 4.359/1989. No entanto, mais uma vez são aplicados tratamentos diferentes para os balneários e o Distrito Sede, uma vez que essas áreas se mantêm como não computáveis no Plano Diretor dos Balneários (1985).

Por fim, a inclusão do parágrafo 6º efetiva a vinculação do Solo Criado à PC-3, destinando 50% dos recursos auferidos a obras do sistema viários, consagrando o objetivo inicial de financiamento da infraestrutura urbana. Essa divisão da aplicação dos recursos é, primeiramente, de difícil aplicação. Para tal, seria necessário a criação de dois fundos diferentes para contemplar a divisão dos recursos, o que já não é previsto na Lei, ou um rígido acompanhamento dos recursos arrecadados e das obras para onde seriam destinados. Ainda, essa divisão pode inviabilizar as próprias obras, considerando o valor elevado das obras de infraestrutura urbana.

Em 2000, a Lei Complementar n.º 01/1997 sofreu alterações relevantes dentro dos temas aqui tratados, especificamente a transferência do direito de construir, pelas Leis Complementares n.º 76 e n.º 200, como demonstrado no Quadro 7, abaixo.

Quadro 7 - Comparação entre as redações da transferência do direito de construir nas Lei Complementares n.º 01/1997, n.º 76/2000 e n.º 200/2000 (as alterações identificadas estão em destaque)

(continua)

Lei Complementar n.º 01/1997	Lei Complementar n.º 76/2000	Lei Complementar n.º 200/2000
Art. 79 - Nos seguintes casos, os proprietários dos imóveis poderão exercer em outro local ou alienar mediante escritura pública o direito de construir:	Art. 79 - Nos seguintes casos, os proprietários dos imóveis poderão exercer em outro local ou alienar mediante escritura pública o direito de construir:	Art. 79 - Nos seguintes casos, os proprietários dos imóveis poderão exercer em outro local ou alienar mediante escritura pública o direito de construir:
I - abertura ou alargamento viário;	I - abertura ou alargamento viário;	I - abertura ou alargamento viário;
II - instalação de equipamentos urbanos e comunitários;	II - instalação de equipamentos urbanos e comunitários;	II - instalação de equipamentos urbanos e comunitários;

Quadro 7 - Comparação entre as redações da transferência do direito de construir nas Lei Complementares n.º 01/1997, n.º 76/2000 e n.º 200/2000 (as alterações identificadas estão em destaque)

(continuação)

III - preservação do patrimônio histórico, artístico e natural.	III - preservação do patrimônio histórico, artístico e natural.	III - preservação do patrimônio histórico, artístico e natural.
§ 1º - Nas hipóteses dos incisos I e II, as áreas vinculadas serão transferidas ao Município, em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote área correspondente ao índice de aproveitamento incidente na área vinculada, respeitadas as normas deste artigo.	§ 1º - Nas hipóteses dos incisos I e II, as áreas vinculadas serão transferidas ao Município, em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote área correspondente ao índice de aproveitamento incidente na área vinculada, respeitadas as normas deste artigo.	§ 1º - Nas hipóteses dos incisos I e II, as áreas vinculadas serão transferidas ao Município, em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote área correspondente ao índice de aproveitamento incidente na área vinculada, respeitadas as normas deste artigo.
§ 2º - Na hipótese do inciso III, o imóvel tombado continuará no patrimônio de seu titular, devendo ser restaurado e preservado pelo proprietário em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote, área correspondente ao índice de aproveitamento do imóvel tombado, subtraída a área construída existente.	§ 2º - Na hipótese do inciso III, o imóvel tombado continuará no patrimônio de seu titular, devendo ser restaurado e preservado ou sofrer restrições volumétricas em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote, área, correspondente ao índice de aproveitamento do imóvel tombado, subtraída a área construída existente.	§ 2º - Na hipótese do inciso III, o imóvel tombado continuará no patrimônio de seu titular, devendo ser restaurado e preservado ou sofrer restrições volumétricas em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote, área, correspondente ao índice de aproveitamento do imóvel tombado, subtraída a área construída existente.
§ 3º - A transferência do direito de construir poderá ser feita para a mesma gleba ou lote.	§ 3º - A transferência do direito de construir poderá ser feita para a mesma gleba ou lote.	§ 3º - A transferência do direito de construir poderá ser feita para a mesma gleba ou lote.
§ 4º - O imóvel que vier a receber a transferência de índice poderá aumentar em até 50% (cinquenta por cento) o seu índice de aproveitamento, a 1/3 (um terço) na taxa de ocupação original, e um acréscimo no número máximo de pavimentos de até 03 (três) pavimentos, respeitadas os demais limites de ocupação definidos nesta lei.	§ 4º - O imóvel que vier a receber a transferência de índice poderá aumentar em até 50% (cinquenta por cento) o seu índice de aproveitamento, a 1/3 (um terço) na taxa de ocupação original, e um acréscimo no número máximo de pavimentos de até 03 (três) pavimentos, respeitadas os demais limites de ocupação definidos nesta lei.	§ 4º - O imóvel que vier a receber a transferência de índice poderá aumentar em até 50% (cinquenta por cento) o seu índice de aproveitamento, a 1/3 (um terço) na taxa de ocupação original, e um acréscimo no número máximo de pavimentos de até 03 (três) pavimentos, respeitadas os demais limites de ocupação definidos nesta lei.
§ 5º - O acréscimo do número máximo de pavimentos somente será aplicável às áreas com índice de aproveitamento superior a 1,2 (um vírgula dois).	§ 5º - O acréscimo do número máximo de pavimentos somente será aplicável às áreas com índice de aproveitamento superior a 1,2 (um vírgula dois).	§ 5º - O acréscimo do número máximo de pavimentos somente será aplicável às áreas com índice de aproveitamento superior a 1,2 (um vírgula dois).

Quadro 7 - Comparação entre as redações da transferência do direito de construir nas Lei Complementares n.º 01/1997, n.º 76/2000 e n.º 200/2000 (as alterações identificadas estão em destaque)

(continuação)

<p>§ 6º - Em nenhum imóvel a soma do índice existente mais o índice transferido poderá ultrapassar a 6,0 (seis).</p>	<p>§ 6º - Em nenhum imóvel a soma do índice existente mais o índice transferido poderá ultrapassar a 6,0 (seis).</p>	<p>§ 6º - Em nenhum imóvel a soma do índice existente mais o índice transferido poderá ultrapassar a 6,0 (seis).</p>
<p>§ 7º - O "habite-se" das edificações à serem construídas nos imóveis que vierem a receber transferência do índice, fica condicionado à prévia transferência para o Município das áreas necessárias aos objetivos dos incisos I e II, ou do "habite-se" da restauração do imóvel tombado, conforme o caso.</p>	<p>§ 7º - O "habite-se" das edificações à serem construídas nos imóveis que vierem a receber transferência do índice, fica condicionado à prévia transferência para o Município das áreas necessárias aos objetivos dos incisos I e II, ou do "habite-se" da restauração do imóvel tombado, conforme o caso.</p>	<p>§ 7º O licenciamento das edificações a serem construídas nos imóveis que vierem a receber transferência de índice fica condicionado à prévia transferência para o município das áreas necessárias aos objetivos dos incisos I e II deste artigo, ou do 'habite-se' da restauração do imóvel tombado, conforme o caso.</p>
<p>-</p>	<p>§ 8º - Dentre os imóveis que poderão receber o benefício do inciso III, incluem-se:</p> <p>I - Os imóveis tombados isoladamente por Decreto Municipal, Estadual ou Federal;</p> <p>II - Os imóveis tombados, classificados como P1, P2 e P3, inseridos em conjuntos tombados por Decreto Municipal ou integrantes das Áreas de preservação Cultural (APC);</p> <p>III - Os imóveis localizados em área demarcadas como entorno de bens tombados em âmbito Federal, Estadual ou Municipal.</p>	<p>§ 8º - Dentre os imóveis que poderão receber o benefício do inciso III, incluem-se:</p> <p>I - Os imóveis tombados isoladamente por Decreto Municipal, Estadual ou Federal;</p> <p>II - Os imóveis tombados, classificados como P1, P2 e P3, inseridos em conjuntos tombados por Decreto Municipal ou integrantes das Áreas de preservação Cultural (APC);</p> <p>III - Os imóveis localizados em área demarcadas como entorno de bens tombados em âmbito Federal, Estadual ou Municipal.</p>
<p>-</p>	<p>§ 9º - Em todos os casos previstos no parágrafo anterior, para que seja concedido o benefício, o órgão responsável pela preservação deverá emitir parecer com os critérios de restauro e preservação aplicáveis ao imóvel e/ou as restrições volumétricas, só sendo expedida a certidão da transferência do direito de construir, após concluídas as obras.</p>	<p>§ 9º Em todos os casos previstos no parágrafo anterior, para que seja concedido o benefício, o órgão responsável pela preservação deverá emitir parecer com os critérios de restauro e preservação aplicáveis ao imóvel e/ou as restrições volumétricas, só sendo expedida a certidão da transferência do direito de construir, após concluídas todas as obras, com anuências do SEPHAN.</p>

Quadro 7 - Comparação entre as redações da transferência do direito de construir nas Lei Complementares n.º 01/1997, n.º 76/2000 e n.º 200/2000 (as alterações identificadas estão em destaque)

(conclusão)

-	Art. 79-A Na hipótese de preservação do patrimônio natural ou implantação de equipamentos urbanos e comunitários constantes dos incisos II e III do artigo 79, o imóvel será transferido ao Município em troca do direito de acrescer à área edificável em qualquer outra gleba ou lote, área correspondente ao índice de aproveitamento do imóvel repassado ao Município.	Art. 79-A Na hipótese de preservação do patrimônio natural ou implantação de equipamentos urbanos e comunitários constantes dos incisos II e III do artigo 79, o imóvel será transferido ao Município em troca do direito de acrescer à área edificável em qualquer outra gleba ou lote, área correspondente ao índice de aproveitamento do imóvel repassado ao Município.
-	Parágrafo Único - No caso de imóveis inseridos em zonas sem índices de aproveitamento, definidos no anexo IV, será utilizado o índice 0,3 para fins de transferências.	Parágrafo Único. No caso de imóveis inseridos em zonas sem índices de aproveitamento, será utilizado o índice 0,1 (zero vírgula um) para fins de transferência
Art. 80 - A Prefeitura Municipal fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construtíveis que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionadamente. Parágrafo Único - A certidão de que trata este artigo, bem como a escritura de transferência dos direitos de construir a outro, serão averbados nas respectivas matrículas do Registro de Imóveis.	Art. 80 - A Prefeitura Municipal fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construtíveis que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionadamente. Parágrafo Único - A certidão de que trata este artigo, bem como a escritura de transferência dos direitos de construir a outro, serão averbados nas respectivas matrículas do Registro de Imóveis.	Art. 80 - A Prefeitura Municipal fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construtíveis que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionadamente. Parágrafo Único - A certidão de que trata este artigo, bem como a escritura de transferência dos direitos de construir a outro, serão averbados nas respectivas matrículas do Registro de Imóveis.

Fonte: Elaborada pela autora, baseado em FLORIANÓPOLIS (1997, 2000a, 2000b)

Primeiramente, a alteração no parágrafo 2º pela Lei Complementar n.º 76/2000 é incongruente com a própria preservação do patrimônio. Apesar da possibilidade de modificar edificações tombadas, principalmente para modernização e adequação da acessibilidade, essas intervenções não podem alterar a volumetria da edificação. Intui-se que o objetivo possa ter sido restringir a volumetria das intervenções, mas não é o que a redação prevê. Ainda, essa questão diz respeito ao instrumento urbanístico em questão, mas a alguma seção específica da lei, que trate da preservação do patrimônio, e ao critério do técnico municipal especializado. A alteração seguinte, no parágrafo 7º pela Lei Complementar n.º 200/2000, é positiva,

porque antecipa a efetivação da transferência do potencial para antes da execução da obra.

A inclusão do parágrafo 8º, pela Lei Complementar n.º 76/2000, vai de encontro com o que foi mencionado anteriormente a respeito da inclusão do termo “tombado” no parágrafo 2º e uma melhor delimitação de quais imóveis são passíveis de transferência. No entanto, a redação não é precisa ao referir-se a imóveis que poderão receber o benefício. Em primeiro lugar, os imóveis a serem preservados não recebem, mas originam a transferência, que não é um benefício e sim uma compensação. Ao incluir os imóveis do entorno de bens tombados, a redação da Lei fica imprecisa, uma vez que esses imóveis não são efetivamente objetos do tombamento, como exigido pelo parágrafo 2º. Nessa mesma linha, a inclusão do parágrafo 9º, pela mesma legislação e depois alterada pela Lei Complementar n.º 200/2000, corrige a desvinculação da transferência do direito de construir com o órgão responsável pela preservação, efetuada durante a tramitação do Plano Diretor do Distrito Sede. Ao mesmo tempo, repete a disposição de que é necessário finalizar as obras de restauração para finalizar os trâmites do instrumento, o que já era previsto pelo parágrafo 7º.

Também pela Lei Complementar n.º 76/2000, a inclusão do artigo 79º-A não seria necessária enquanto artigo, por se tratar de um caso já previsto no texto, em uma disposição. Portanto, o patrimônio natural poderia ter sido incluído no parágrafo 1º, que já prevê a transferência da propriedade ao Município.

Por fim, o parágrafo único do artigo em questão contém um equívoco de técnica legislativa, uma vez que se aplica a todos os zoneamentos e não apenas aos casos tratados no *caput*. Ainda, retrata a problemática da ausência de um coeficiente de aproveitamento único. Conforme a Tabela de Limites de Ocupação (Anexo IV da Lei), a única classe de zoneamento que não foi designado índice de aproveitamento são as Áreas Históricas (APC-1), onde é previsto que “prevalecem os limites estabelecidos no título II, capítulo IV, seção I e subseção II”. Na referida subseção, o artigo 166º dispõe que serão regulamentados planos de massas para as APC-1, onde serão definidos os parâmetros construtivos - entre eles os índices de aproveitamento. Apesar de algumas legislações posteriores que tratam sobre tombamentos determinarem algumas limitações para a ocupação, de forma geral não foi identificada matéria legislativa que disponha sobre plano de massas em APC-1.

Ressalta-se que há zoneamentos não previstos na Tabela de Limites de Ocupação, como as Áreas de Paisagem Cultural (APC-2), Áreas Arqueológicas (APC-3), Áreas de Preservação Permanente (APP), Áreas Verdes de Lazer (AVL, AVV, AVP), entre muitos outros. Essa é a importância de definir um coeficiente único e unitário para todas as zonas urbanas de um município, mesmo que a ocupação seja permitida, porque permite que o direito de construir limitado por uma restrição ocupacional seja transferido e efetivado para outra área adequada. Dessa forma, a determinação de um índice de aproveitamento de 0,3 pela Lei Complementar n.º 76/2000, depois reduzido pela Lei Complementar n.º 200/2000, não promove a igualdade de direitos entre proprietários. Ainda, a determinação de um índice tão baixo desestimula a própria aplicação da transferência do direito de construir enquanto ferramenta de preservação do patrimônio e de compensação ao proprietário, dado que a ocupação de uma edificação histórica possivelmente já alcançaria esse valor.

Depois dessas duas leis complementares, mais dois decretos trataram da transferência do direito de construir e Solo Criado. O primeiro, o Decreto n.º 3.760/2005, institui o fluxo do processo administrativo da transferência do direito de construir. Conforme o artigo 1º, o processo seria iniciado na Secretaria Municipal de Obras, que teria a competência de avaliar a conveniência administrativa e o interesse público, assim como elaborar a certidão de transferência. Depois, como dispõe o artigo 2º, seguiria para a Procuradoria Geral do Município, para a conferência da documentação do imóvel, que encaminharia para o Gabinete do Prefeito, para a anuência. Em seguida, seria novamente encaminhado à Secretaria Municipal de Obras para minutar a certidão, que seria enviada ao Centro de Atendimento do Cidadão (Pró-cidadão).

Já o Decreto n.º 4.205/2006 dispõe sobre processos administrativos de diversas naturezas e apenas no artigo 6º trata de ambos os instrumentos, dispondo que compete à Gerência de Rendas e Transferências da Secretaria Municipal da Receita a verificação dos processos de Solo Criado e índice construtivo. A Procuradoria Geral do Município deveria disponibilizar informações e meios técnicos, mas a Secretaria Municipal é quem elaboraria os cálculos, realizaria as baixas, manteria o registro das operações e faria a verificação da disponibilidade de índices. Conforme levantado em entrevista com E6, essa determinação não foi cumprida, mas foi mantido o fluxo e atribuições semelhantes ao Decreto n.º 3.760/2005. Para a

transferência, a verificação documental dos imóveis, as baixas e a verificação de disponibilidade ficaram atribuídas à Procuradoria:

Ele fazia esse controle, que era basicamente a tarefa da PGM, era servir de um repositório oficial e cadastral. Ou seja, nossa tarefa era receber a certidão vinda da Secretaria de Obras, do IPUF, enfim, lançar o nome do sujeito no cadastro, atribuir a ele X metros quadrados de direito, informar a origem e, a partir dali, fazer, então, o registro de baixa ou de entrada, enfim, né, crédito e débito daquilo que viesse a ser negociado por ele. Ou no caso se executasse alguma obra a baixa disso, né? O nosso papel é esse, até hoje é esse, apenas, né? (E6, em entrevista concedida em 5 de dezembro de 2023)

No entanto, como será abordado em seguida, o devido registro individual das operações nunca foi feito. Em relação ao Solo Criado, o cálculo era elaborado pela secretaria responsável pela pasta do desenvolvimento urbano ou pelo IPUF, enquanto os trâmites financeiros eram de responsabilidade da Secretaria Municipal da Receita/de Finanças, mas a Procuradoria nunca teve relação com o Solo Criado.

Sobre o Solo Criado, não foram identificadas matérias que alterassem a redação da Lei Complementar n.º 01/1997. No entanto, em 1999 o instrumento foi alvo de um mandado de segurança pela Koerich Participações, Administração e Construção LTDA, que defendia que a cobrança pelo Solo Criado configurava um imposto, o que seria uma extrapolação da competência do poder municipal de tributar. Ao ser negado nas primeiras instâncias, o recurso extraordinário RE 387.047/SC foi julgado em 2008 pelo Supremo Tribunal Federal (OLIVEIRA, 2020). Em seu voto, o relator e ministro Eros Grau afirma que a constitucionalidade da questão já havia sido declarada pela Carta do Embu, documento em que o próprio jurista assinou. Ainda, Grau elabora a relação de obrigatoriedade ao tributo, enquanto o Solo Criado configura faculdade de construir acima do que inicialmente foi permitido conforme o interesse do próprio proprietário, e declara ao negar o recurso:

O instituto a que corresponde a chamada “parcela do Solo Criado” envolve a imposição de um ônus ao proprietário de imóvel urbano. É um instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano. Política cuja execução incumbe ao Poder Público municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil, instrumento vocacionado à correção de uma série de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, adequado à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção do princípio da função social da propriedade [art. 179, III da CB]. Não há, no caso, ofensa ao disposto nos artigos 5º, II; 145, § 2º; 150, I e 156, todos da Constituição do Brasil. (BRASIL, 2008)

No mesmo ano, o recurso extraordinário RE 226.942/SC, promovido pela Biguaçu Empreendimento e Incorporações Imóveis LTDA (atual Construtora Beco Castelo, da família Deschamps), que também contestava a cobrança do Solo Criado, foi julgado e negado, seguindo a jurisprudência do caso anterior (OLIVEIRA, 2020; JUNCKES, 2022).

5.3 OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO PLANO DIRETOR DE 2014

Muitos foram os fatores que influenciaram a redação da Lei Complementar n.º 482/2014: desde a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que estabeleceu a obrigatoriedade da participação popular na elaboração do plano diretor e um conteúdo mínimo, até o próprio cenário político municipal, com o enfraquecimento do IPUF e o conturbado o processo da elaboração. Assim, considerando o número de versões elaboradas e apresentadas, além do número de atores envolvidos nesse processo, não é possível identificar de forma clara a abordagem técnica e as contribuições de outras instâncias participativas.

Como o Plano Diretor de 2014 foi elaborado a partir de um novo ordenamento legal estabelecido pelo Estatuto da Cidade, onde os instrumentos municipais de planejamento urbano deveriam cumprir com as exigências e padrões da legislação federal, procede-se uma análise sobre essa adequação. Mesmo assim, é possível traçar paralelos e similaridades entre as versões dos instrumentos instituídos antes e depois da aprovação do novo plano, de forma a entender como os instrumentos baseados no Solo Criado foram derivados na esfera municipal.

Dessa forma, foram elaborados os Quadro 8 e Quadro 9, que comparam a legislação anterior, a Lei Complementar n.º 01/1997, com o projeto de lei enviado à Câmara, o Projeto de Lei Complementar n.º 1.292/2013, e a versão da lei aprovada depois dos trâmites legislativos - a Lei Complementar n.º 482/2014.

Quadro 8 - Comparação entre as redações da transferência do direito de construir na Lei Complementar n.º 01/1997, Projeto de Lei Complementar n.º 1.292/2013 e Lei Complementar n.º 482/2014 (as alterações identificadas estão em destaque)

(continua)

Lei Complementar n.º 01/1997 (alterada)	Projeto de Lei Complementar n.º 1.292/2013	Lei Complementar n.º 482/2014
--	---	----------------------------------

Quadro 8 - Comparação entre as redações da transferência do direito de construir na Lei Complementar n.º 01/1997, Projeto de Lei Complementar n.º 1.292/2013 e Lei Complementar n.º 482/2014 (as alterações identificadas estão em destaque)

(continuação)

<p>Art. 79 - Nos seguintes casos, os proprietários dos imóveis poderão exercer em outro local ou alienar mediante escritura pública o direito de construir:</p>	<p>Art. 246. O Município concederá aos proprietários de imóveis o direito de exercer em outro local, ou alienar mediante escritura pública, área equivalente ao direito de construir não exercido, como forma de indenização, nos seguintes casos:</p>	<p>Art. 260 O Município concederá aos proprietários de imóveis o direito de exercer em outro local, ou alienar mediante escritura pública, área equivalente ao direito de construir não exercido, como forma de indenização, nos seguintes casos:</p>
<p>I - abertura ou alargamento viário;</p>	<p>I – abertura ou alargamento viário;</p>	<p>I - abertura ou alargamento viário;</p>
<p>II - instalação de equipamentos urbanos e comunitários;</p>	<p>II – áreas necessárias para implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários;</p>	<p>II - áreas necessárias para implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários;</p>
<p>-</p>	<p>III – áreas necessárias para implantação de habitação e urbanização de interesse social pelo Município;</p>	<p>III - áreas necessárias para implantação de habitação e urbanização de interesse social pelo Município;</p>
<p>III - preservação do patrimônio histórico, artístico e natural.</p>	<p>IV – preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagístico e arqueológico; e V – implantação de unidades de conservação de proteção integral municipal.</p>	<p>IV - proteção de áreas de interesse arqueológico, artístico, etnográfico, histórico, geológico ou paisagístico; e V - implantação de unidades de conservação de proteção integral municipal</p>
<p>§ 1º - Nas hipóteses dos incisos I e II, as áreas vinculadas serão transferidas ao Município, em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote área correspondente ao índice de aproveitamento incidente na área vinculada, respeitadas as normas deste artigo.</p>	<p>§1º Nas hipóteses dos incisos I, II, e III deste artigo, as áreas vinculadas serão transferidas ao Município em troca de acrescer à área edificável de glebas especificadas no Plano Diretor, área equivalente aos índices de aproveitamento incidente na área vinculada, respeitadas as normas do art. 264 desta Lei Complementar.</p>	<p>§ 1º Nas hipóteses dos incisos I, II, e III deste artigo, as áreas vinculadas serão transferidas ao Município em troca de acrescer à área edificável de glebas especificadas no Plano Diretor, área equivalente aos índices de aproveitamento incidente na área vinculada respeitadas as normas do art. 262 desta Lei Complementar.</p>

Quadro 8 - Comparação entre as redações da transferência do direito de construir na Lei Complementar n.º 01/1997, Projeto de Lei Complementar n.º 1.292/2013 e Lei Complementar n.º 482/2014 (as alterações identificadas estão em destaque)

(continuação)

<p>§ 2º - Na hipótese do inciso III, o imóvel tombado continuará no patrimônio de seu titular, devendo ser restaurado e preservado ou sofrer restrições volumétricas em troca do direito de crescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote, área, correspondente ao índice de aproveitamento do imóvel tombado, subtraída a área construída existente. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 76/2000)</p>	<p>§2º Na hipótese do inciso IV do presente artigo, o imóvel protegido continuará no patrimônio de seu titular, devendo ser restaurado e preservado ou sofrer restrições volumétricas em troca de crescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote, área equivalente ao coeficiente de aproveitamento máximo do imóvel protegido, subtraída a área construída existente ou aprovada, respeitadas as normas do art. 264 desta Lei Complementar.</p>	<p>§ 2º Na hipótese do inciso IV, o imóvel protegido continuará no patrimônio de seu titular, que poderá transferir o potencial construtivo não utilizável, equivalente ao índice de aproveitamento máximo do imóvel subtraída a área construída existente ou aprovada, respeitadas as normas do art. 269 desta Lei Complementar, para outra gleba ou lote.</p>
<p>§ 3º - A transferência do direito de construir poderá ser feita para a mesma gleba ou lote.</p>	<p>-</p>	<p>§ 3º A transferência de direito de construir poderá ser exercida na mesma gleba ou lote, sendo que em APC, deverá ter prévia aprovação do SEPHAN.</p>
<p>§ 4º - O imóvel que vier a receber a transferência de índice poderá aumentar em até 50% (cinquenta por cento) o seu índice de aproveitamento, a 1/3 (um terço) na taxa de ocupação original, e um acréscimo no número máximo de pavimentos de até 03 (três) pavimentos, respeitados os demais limites de ocupação definidos nesta lei.</p>	<p>§3º O direito de crescer área construída deverá ser compatível com os diferentes locais de destinação, delimitados nos mapas do zoneamento, e conformar-se, segundo as diferentes áreas, aos limites de utilização de 50% ou 25% dos parâmetros concedidos.</p>	<p>§ 4º Os parâmetros do direito de crescer área construída estão definidos e limitados na tabela de limites de ocupação, parte integrante desta Lei Complementar.</p>
<p>§ 5º - O acréscimo do número máximo de pavimentos somente será aplicável às áreas com índice de aproveitamento superior a 1,2 (um vírgula dois).</p>	<p>-</p>	<p>-</p>
<p>§ 6º - Em nenhum imóvel a soma do índice existente mais o índice transferido poderá ultrapassar a 6,0 (seis).</p>	<p>-</p>	<p>-</p>

Quadro 8 - Comparação entre as redações da transferência do direito de construir na Lei Complementar n.º 01/1997, Projeto de Lei Complementar n.º 1.292/2013 e Lei Complementar n.º 482/2014 (as alterações identificadas estão em destaque)

(continuação)

<p>§ 7º O licenciamento das edificações a serem construídas nos imóveis que vierem a receber transferência de índice fica condicionado à prévia transferência para o município das áreas necessárias aos objetivos dos incisos I e II deste artigo, ou do 'habite-se' da restauração do imóvel tombado, conforme o caso. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 200/2005)</p>	<p>§4º O licenciamento das edificações a serem construídas nos imóveis que vierem a receber transferência de direito de construir fica condicionado à prévia transferência ao Município das áreas necessárias aos objetivos elencados nos incisos I e II deste artigo, ou do "habite-se" do imóvel protegido.</p>	<p>§ 5º O licenciamento das edificações a serem construídas nos imóveis que vierem a receber transferência de direito de construir fica condicionado à prévia transferência ao Município das áreas necessárias aos objetivos elencados nos incisos I e II deste artigo, ou do "habite-se" do imóvel protegido.</p>
<p>§ 8º - Dentre os imóveis que poderão receber o benefício do inciso III, incluem-se:</p> <p>I - Os imóveis tombados isoladamente por Decreto Municipal, Estadual ou Federal;</p> <p>II - Os imóveis tombados, classificados como P1, P2 e P3, inseridos em conjuntos tombados por Decreto Municipal ou integrantes das Áreas de preservação Cultural (APC);</p> <p>III - Os imóveis localizados em área demarcadas como entorno de bens tombados em âmbito Federal, Estadual ou Municipal. (Redação acrescida pela Lei n.º 76/2000)</p>	<p>§5º Dentre os imóveis que poderão receber os benefícios conforme o inciso IV do presente artigo, incluem-se:</p> <p>I – os imóveis tombados isoladamente por decreto municipal, estadual ou federal;</p> <p>II – os imóveis tombados, classificados como P1, P2, P3, e P4, inseridos em conjuntos tombados por decreto municipal ou integrantes das Áreas de Preservação Cultural – 1 (APC-1); e</p> <p>III – os imóveis localizados em áreas demarcadas como entorno de bens tombados pelo Município, assim como aqueles classificados como P3²², e que por isso sofram comprovada redução do seu potencial construtivo.</p>	<p>§ 6º Dentre os imóveis que poderão receber os benefícios conforme o inciso IV, incluem-se:</p> <p>I - os imóveis tombados isoladamente por decreto municipal, estadual ou federal;</p> <p>II - os imóveis classificados como P1, P2, P3, e P4 inseridos em conjuntos tombados por decreto municipal ou integrantes das Áreas de Preservação Cultural - 1 (APC-1); e</p> <p>III - os imóveis localizados em áreas demarcadas como entorno de áreas tombadas pelo Município, assim como aqueles classificados como P5²³, e que por isso sofram comprovada redução do seu potencial construtivo.</p>

²² Art. 134. (...)

III - P-3 - imóvel no entorno de edificações de interesse histórico, podendo ser demolido ou readequado, desde que o resultado preserve as relações espaciais e visuais ali envolvidas; (FLORIANÓPOLIS, 2013).

²³ Art. 149. (...)

V - P-5 - imóvel localizado no entorno de áreas protegidas, caracterizadas como áreas de transição e de preservação da paisagem, podendo ser demolido ou readequado, em conformidade com as diretrizes definidas no ato de sua classificação pelo SEPHAN (FLORIANÓPOLIS, 2014).

Quadro 8 - Comparação entre as redações da transferência do direito de construir na Lei Complementar n.º 01/1997, Projeto de Lei Complementar n.º 1.292/2013 e Lei Complementar n.º 482/2014 (as alterações identificadas estão em destaque)

(continuação)

<p>§ 9º Em todos os casos previstos no parágrafo anterior, para que seja concedido o benefício, o órgão responsável pela preservação deverá emitir parecer com os critérios de restauro e preservação aplicáveis ao imóvel e/ou as restrições volumétricas, só sendo expedida a certidão da transferência do direito de construir, após concluídas todas as obras, com anuências do SEPHAN. (Redação dada pela Lei n.º 200/2005)</p>	<p>§6º Em todos os casos previstos no parágrafo anterior, para que seja concedido o benefício, o órgão municipal de planejamento deverá emitir parecer técnico com os critérios de restauro e preservação aplicáveis ao imóvel e/ou, comprovada redução do seu potencial construtivo §7º A certidão de transferência de direito de construir será emitida depois de concluídas todas as obras, com a anuência do órgão municipal de planejamento;</p>	<p>§ 7º Em todos os casos previstos no parágrafo anterior, para que seja concedido o benefício, o órgão municipal de planejamento deverá emitir parecer técnico com os critérios de restauro e preservação aplicáveis ao imóvel e/ou, comprovada redução do seu potencial construtivo; § 8º A certidão de transferência de direito de construir será emitida depois de concluídas todas as obras, com a anuência do órgão municipal de planejamento;</p>
<p>Art. 79-A Na hipótese de preservação do patrimônio natural ou implantação de equipamentos urbanos e comunitários constantes dos incisos II e III do artigo 79, o imóvel será transferido ao Município em troca do direito de acrescer à área edificável em qualquer outra gleba ou lote, área correspondente ao índice de aproveitamento do imóvel repassado ao Município. (Redação acrescida pela Lei n.º 76/2000)</p>	-	-
<p>Parágrafo Único. No caso de imóveis inseridos em zonas sem índices de aproveitamento, será utilizado o índice 0,1 (zero vírgula um) para fins de transferência (Redação dada pela Lei Complementar n.º 200/2005)</p>	<p>§8º No caso de imóveis inseridos nas unidades citadas no inciso V será utilizado o índice 0,05 (zero vírgula zero cinco) apenas para fins de cálculo de transferência.</p>	<p>§ 9º No caso de imóveis inseridos nas unidades citadas no inciso V será utilizado o índice 0,05 (zero vírgula zero cinco) apenas para fins de cálculo de transferência.</p>

Comparação entre as redações da transferência do direito de construir na Lei Complementar n.º 01/1997, Projeto de Lei Complementar n.º 1.292/2013 e Lei Complementar n.º 482/2014 (as alterações identificadas estão em destaque)

(continuação)

<p>Art. 80 - A Prefeitura Municipal fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construtíveis que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionadamente.</p> <p>Parágrafo Único - A certidão de que trata este artigo, bem como a escritura de transferência dos direitos de construir a outro, serão averbados nas respectivas matrículas do Registro de Imóveis.</p>	<p>§9º O Município expedirá certidão na qual constará o montante do potencial construtivo que será transferido mediante escritura, por inteiro ou fracionadamente, devendo ser averbada nas respectivas matrículas imobiliárias.</p>	<p>§ 10º O Município expedirá certidão na qual constará o montante do potencial construtivo que será transferido mediante escritura, por inteiro ou fracionadamente, devendo ser averbada nas respectivas matrículas imobiliárias.</p>
<p>-</p>	<p>§10. O volume de área edificável a ser transferido, será definido e ajustado de acordo com fórmula de cálculo que considerará os seguintes elementos:</p> <p>a) quantidade de área, em metros quadrados, de transferência de direito de construir a ser aplicada;</p> <p>b) quantidade de área, em metros quadrados, referentes à transferência de direito de construir produzida pelo imóvel de origem;</p> <p>c) valor do metro quadrado do imóvel de origem conforme a planta de valores municipal;</p> <p>d) valor do metro quadrado do imóvel que receberá o direito de construir, conforme a planta de valores municipal.</p>	<p>§ 11º O volume de área edificável a ser transferido, será definido e ajustado de acordo com fórmula de cálculo que considerará os seguintes elementos:</p> <p>a) quantidade de área, em metros quadrados, de transferência de direito de construir a ser aplicada;</p> <p>b) quantidade de área, em metros quadrados, referentes à transferência de direito de construir produzida pelo imóvel de origem;</p> <p>c) valor do metro quadrado do imóvel de origem conforme a planta de valores municipal; e</p> <p>d) valor do metro quadrado do imóvel que receberá o direito de construir, conforme a planta de valores municipal.</p>
<p>-</p>	<p>§11. As certidões de direito de transferência de construir concedidas até a data desta Lei Complementar serão aplicadas exclusivamente, para atender a política de multicentralidade, em áreas urbanas cujo adensamento é previsto para concentrar habitações, mescladas às atividades comerciais, de serviços e lazer.</p>	<p>§ 12º As certidões de direito de transferência de construir concedidas até a data desta Lei Complementar serão aplicadas exclusivamente, para atender a política de multicentralidade, em áreas urbanas cujo adensamento é previsto para concentrar habitações, mescladas às atividades comerciais, de serviços e lazer.</p>

Comparação entre as redações da transferência do direito de construir na Lei Complementar n.º 01/1997, Projeto de Lei Complementar n.º 1.292/2013 e Lei Complementar n.º 482/2014 (as alterações identificadas estão em destaque)

(conclusão)

-	§12. Caberá à Procuradoria Geral do Município emitir parecer sobre a regularidade das certidões apresentadas pelos titulares do direito de transferência	§ 13º Caberá à Procuradoria Geral do Município emitir parecer sobre a regularidade das certidões apresentadas pelos titulares do direito de transferência.
---	--	--

Fonte: Elaborada pela autora, baseado em FLORIANÓPOLIS (1997, 2013, 2014)

De modo geral, a estrutura textual da Transferência do Direito de Construir foi mantida de forma similar no Plano Diretor de 2014, o que tem sentido considerando que esse instrumento já estava consolidado no Município e foi pouco detalhado pelo Estatuto da Cidade. As únicas alterações relacionadas ao atendimento do Estatuto são os casos que podem originar a transferência. A primeira é a inclusão do inciso III, que prevê o instrumento para criação de área para a implantação de habitação e urbanização de interesse social, o que está previsto no inciso III do artigo 35º da Lei Federal n.º 10.257/2001 e não era mencionado pela legislação de Florianópolis ainda. No entanto, o referido inciso da Lei Federal inclui também a finalidade para programas de regularização fundiária e, considerando que o Estatuto da Cidade dispõe sobre o conteúdo mínimo para os planos diretores municipais, a Lei Complementar n.º 482/2014 não cumpre esse requisito da legislação federal.

Ainda, o Estatuto da Cidade prevê a Transferência do Direito de Construir para imóveis de interesse paisagístico, cultural e social. O primeiro foi incorporado de forma literal na lei municipal, mas os dois últimos ficam apenas subentendidos em etnografia. Também foram incluídas as áreas de interesse geológico e arqueológico, não previstas no Estatuto da Cidade. Ressalta-se, ainda, que a preservação do patrimônio natural, previsto pelos planos diretores anteriores, foi transformada em implantação de Unidades de Conservação, no inciso V da Lei Complementar n.º 482/2014. Contudo, a Unidade de Conservação é um instituto jurídico, previsto pela Lei Federal n.º 9.985/2000, que possui caracterização e formas de gestão específicas. Assim, como o tombamento para o patrimônio histórico, nem toda área de interesse natural e ambiental deverá ou será implantada através da Unidade de Conservação. A redação da Lei Complementar n.º 482, portanto, pode inviabilizar a Transferência do Direito de Construir para esses casos, onde poderia ser aplicada apenas por motivo do interesse coletivo.

No parágrafo 1º, foi adicionado que seriam especificadas no Plano Diretor quais glebas poderiam ter sua área acrescida em decorrência da Transferência do Direito de Construir. Na prática, não houve mudança nesse sentido porque os planos diretores anteriores já previam quais seriam essas áreas através da Tabela de Limites de Ocupação e do índice de aproveitamento máximo, que é a mesma forma aplicada na Lei Complementar n.º 482/2014. A diferença do Plano Diretor de 2014 é que foram determinados diferentes tipos de coeficiente de aproveitamento máximo, conforme o incentivo ou instrumento a ser aplicado - um valor para Outorga Onerosa do Direito de Construir, outro para a Transferência do Direito de Construir e outro ainda como acréscimo para subsolo. No Plano Diretor dos Balneários (1985), a Transferência poderia ser aplicada em 3 das 17 classes de zoneamento (AMC-1, AMS e AS) e em 13 das 32 classes de zoneamento do Plano Diretor do Distrito Sede (1997) (ARP-5, ARP-6, ARP-7, AMC-1, AMC-2, AMC-3, AMC-4, AMC-5, AMC-6, AMS, AS, ATE-2 e ATE-3). Já na Lei Complementar n.º 482/2014, das 56 classes de zoneamento, a Transferência pode ser aplicada em 18 (AMC 8.5, AMC 10.5, AMC 12.5, AMC 14.5, AMC 16.5, AMS 8.5, AMS 10.5, AMS 12.5, ARM 6.5, ARM 8.5, ARM 10.5, ARM 12.5, ARM 14.5, ARM 16.5, ARP 8.5, ARP 10.5, ARP 12.5 e ATR 6.5), geralmente onde há mais incentivo para a verticalização. Ainda, esse parágrafo apresenta um equívoco de redação tanto no Projeto de Lei Complementar n.º 1.292/2013, quanto na versão aprovada em 2014. Em 2013, a redação faz menção ao cumprimento do artigo 264º, que dispõe sobre Estudo de Impacto de Vizinhança:

Art. 264. Sempre que for o caso, o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) realizará audiência pública para apresentação do EIV e RIV pelo proponente no prazo de até quarenta dias após a publicação do edital referido no art. 263 com a finalidade de esclarecimento de dúvidas e recebimento de considerações da população.

§1º A audiência pública será realizada na região sobre a qual incide o empreendimento ou atividade conforme disponibilidade de espaço apropriado.

§2º O edital de convocação da audiência pública deverá conter a data, local, horário e a identificação do empreendimento ou atividade objeto do EIV.

§3º O edital de convocação da audiência pública deverá ser publicado com quinze dias de antecedência e ser divulgado no átrio do prédio sede do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), no seu endereço eletrônico e no Diário Oficial Eletrônico do Município, e, na impossibilidade, poderá ser feito no órgão da imprensa oficial, ou, em jornal de grande circulação local, justificado o caso.

§4º Qualquer interessado poderá apresentar por escrito críticas, registros ou documentos sobre o empreendimento ou atividade e seus impactos, que farão parte integrante do EIV, no prazo de quinze dias após a realização da audiência pública, independente de pagamento de taxas.

§5º Na hipótese da complementação do EIV resultar em alterações significativas na proposta inicial, o órgão municipal de planejamento poderá realizar nova audiência pública nos termos do caput deste artigo.

§6º Somente depois de esgotado o prazo referido no §4º deste artigo, o EIV e o RIV serão analisados pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF). (FLORIANÓPOLIS, 2013)

Após a tramitação, a redação aprovada determina o cumprimento do artigo 262º, que disciplina sobre Operações Urbanas Consorciadas:

Art. 262 Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas:

I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, desde que regidas por Lei própria, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente, a oferta de infraestrutura, inclusive mobilidade e o impacto de vizinhança; e

II - a regularização de construções, reformas ou ampliações de edificações, observadas as normas específicas. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Da mesma forma, não há vinculação prática entre estes instrumentos, mas é reproduzida no parágrafo seguinte, também de modo desconexo. Inclusive, no parágrafo 2º foi retirada a exigência que o imóvel seja tombado para a aplicação da Transferência do Direito de Construir, devendo apenas ser protegido para ser objeto do instrumento. É grave, entretanto, que o parágrafo preveja que o cálculo da área a ser transferida seja baseado no índice de aproveitamento máximo e não o básico, como demonstra a literatura. No artigo 35º, o Estatuto da Cidade dispõe que o proprietário pode exercer em outro local o direito de construir previsto no plano diretor. O direito de construir é dado pelo coeficiente de aproveitamento básico, enquanto o coeficiente de aproveitamento máximo é uma faculdade, oferecida pela Municipalidade, a ser alcançada por contrapartida financeira e instrumentos urbanísticos. A Lei Complementar n.º 482/2014 está, portanto, em desacordo com a legislação federal. Por fim, considerando que o inciso V não está contemplado em nenhum parágrafo e o artigo 79º-A da Lei Complementar n.º 76/2000 não foi incluído, a aplicação do instrumento sobre o patrimônio natural/ambiental foi impossibilitada, uma vez que não são previstas diretrizes sobre o cálculo e a transferência do título da propriedade.

O parágrafo 3º recupera a análise do SEPHAN nos casos de transferência para o mesmo lote ou gleba, mas apenas quando os imóveis localizam-se em Área de Preservação Cultural, ou seja, apenas em zoneamentos que concentram vários patrimônios. Apesar de ser um avanço, essa disposição não contempla imóveis

isolados em outras classes de zoneamento e que também precisariam ser avaliados. Outro avanço foi a remoção de incentivos através da flexibilização de outros parâmetros construtivos, como a taxa de ocupação e o gabarito máximo, como definido no parágrafo 4º da Lei Complementar n.º 482/2014. Isso também deixa a legislação menos confusa, visto que todos os parâmetros construtivos estão dispostos apenas na Tabela de Limites de Ocupação, sem exceções contidas ao longo da redação.

Sobre a especificação dos imóveis a serem preservados que originam a transferência do direito de construir, foram removidos aqueles que estão no entorno de bens tombados no âmbito federal e estadual, devendo estes serem classificados pelo próprio Plano Diretor como P5 para serem contemplados - classificação essa que inclui o entorno de áreas protegidas e não apenas tombadas.

Em relação aos parágrafos 7º e 8º da Lei Complementar n.º 482/2014, que tratam dos critérios de restauro e preservação, a responsabilidade é novamente atribuída ao órgão de planejamento, ao invés do responsável pelo patrimônio, o que é um equívoco.

A Lei Complementar n.º 482/2014 finalmente implementou o coeficiente de aproveitamento único e unitário para toda a Macro Área de Uso Urbano, mas não para toda a área urbana do Município. A Macro Área de Uso não Urbano (que engloba os zoneamentos de Unidades de Conservação - UC e Áreas de Preservação Permanente - APP) não possui índices, enquanto a Macro Área de Uso Limitado (que engloba os zoneamentos de APL, ARR e AUE) possui índices diferenciados e inferiores a 1. Para além da classificação de uma restrição ocupacional enquanto zoneamento, o Plano Diretor de 2014 reproduz o equívoco das legislações anteriores de diminuir o índice de aproveitamento utilizável dessas áreas, para 0,05.

Os parágrafos 11º, 12º e 13º da Lei Complementar n.º 482/2014 contém disposições que detalham a implementação do instrumento e deveriam estar contidas em uma regulamentação específica, assim como outras determinações necessárias para a aplicação do instrumento. Nesse ponto, ressalta-se que a Transferência do Direito de Construir não possui qualquer outra norma regulamentadora, nem ao menos uma resolução ou instrução normativa interna, e foi aplicada em Florianópolis apenas com as informações contidas no Plano Diretor, conforme confirmado em entrevista com E6. Isso contraria o Estatuto da Cidade, que expressamente determina que uma

lei municipal baseada no plano diretor, não o próprio plano diretor, que pode autorizar a transferência de potencial, estabelecendo condições para a sua aplicação.

Nesse sentido, o referido parágrafo 12º prevê que a aplicação da Transferência do Direito de Construir deve ter como finalidade o atendimento da política de multicentralidade, definida pelo artigo 15º como

Art. 15 A Política de Fortalecimento da Multicentralidade, consiste em consolidar um modelo de uso e ocupação polinuclear, fortalecendo as centralidades já existentes, e estabelecendo novas centralidades, com a correlata criação de áreas de preservação e lazer, prevendo melhoria nos equipamentos sociais, prestação de serviços, geração de empregos e acessibilidade de transporte. (FLORIANÓPOLIS, 2014a)

Intui-se que essa finalidade seja sobre os casos previstos nos incisos I, II e III, quando a Municipalidade pode aplicar a Transferência do Direito de Construir como mecanismo de desapropriação indireta e não onerosa. Considerando o aspecto polinucleado da ocupação territorial urbana de Florianópolis e a necessidade de descentralização do Distrito Sede, a aplicação do instrumento para essa política faz sentido ao estimular a implantação de mais infraestrutura no interior da ilha. Não se aplica da mesma forma, no entanto, aos incisos IV e V, considerando que o patrimônio é disperso por todo o território.

Apesar do parágrafo 11º estabelecer os elementos do cálculo do potencial a ser transferido, não é instituído o próprio cálculo, que deve ser intuído por quem o aplica. Nesse caso, com a aprovação da Lei Complementar n.º 482/2014, quem passou a ter tal atribuição foi a Procuradoria Geral do Município, como dispõe o último parágrafo. Essa transferência de atribuição foi esclarecida por E6, em entrevista, que afirma que, mesmo depois da aprovação do Estatuto da Cidade, o Município encontrou dificuldade com o registro de imóveis nos cartórios. Por isso, a Procuradoria, enquanto representante jurídica do Município, foi designada como testemunha nos contratos de transferência. Sendo assim, não emite parecer sobre a regularidade das certidões apresentadas pelos titulares, como previsto no parágrafo, uma vez que já integra o contrato. Como também é o próprio Município que concede os potenciais construtivos e eventualmente um dos agentes quando o processo se trata de desapropriação indireta, a Procuradoria desenvolveu um sistema de registros, uma espécie de tabela, para fazer o controle das entradas e saídas desses direitos construtivos:

Quando a pessoa, por exemplo, a Ana é proprietária de 100 m² de direito de construir. Ela pode vender livremente isso no mercado. Essa venda é feita mediante escritura pública, tá? Nessa escritura pública, o Município tem que entrar necessariamente como terceiro interveniente. Porque, justamente, pra que o Município fique sabendo que a Ana tá vendendo pro João e possa lançar os dados. Então deixa eu ver, eu acho que nessa aqui eu vou ter a escritura do... Ó... Aqui, olha só. Essa, nada mais é que uma cessão de direitos, né? [...]

E aí, a Procuradoria, então, ela, com o dinheiro da PGM, ela contratou e desenvolveu um sisteminha. Em base, foi feito em Axis, né? Que era um sistema muito simples, mas que servia a finalidade. Que era basicamente um quadro onde você tem um crédito, né? Então, a pessoa recebe lá X, esse X tá atribuído a um proprietário Y e a causa, o motivo determinante, a transação, digamos assim, que é no caso da entrada, pode ser uma desapropriação, né? Então, você tinha aqui esses dados no sistema. O sistema era basicamente isso, um crédito de X atribuído ao proprietário Y em razão do negócio jurídico Z. (E6, em entrevista concedida em 5 de dezembro de 2023)

Segundo o entrevistado, o Município atua apenas como testemunha dos contratos de transferência e como controladoria dos estoques particulares. Portanto, não vende, não possui, nem atua como intermediador de negociações. Essa informação é relevante porque nas entrevistas realizadas com ex-servidores do IPUF foi mencionado que o Município teria uma espécie de banco de potenciais construtivos, onde teria indícios de irregularidade e monopólio.

Segundo Furtado, Rabello e Barcellar (2017), existem duas formas de operacionalizar a Transferência do Direito de Construir: a direta e a indireta. Na Transferência do Direito de Construir direta, a destinação e incorporação do potencial construtivo é imediata, especificando o imóvel que irá receber o direito alienado. Já na Transferência do Direito de Construir indireta, é possível realizar uma comercialização secundária do potencial construtivo entre proprietários, devendo a Municipalidade atuar como regulador do processo, como é o caso instituído em Florianópolis desde a década de 1990. Conforme a recomendação do Ministério das Cidades (FURTADO, RABELLO, BACELLAR, 2017), a forma de aplicação da Transferência do Direito de Construir deve ser prevista no plano diretor municipal, enquanto a regulamentação deve determinar os trâmites do processo, os critérios e procedimentos para emissão e utilização das certidões, os mecanismos de controle e gestão do instrumento, as atribuições de cada órgão municipal, entre outros.

Esse não é o caso da legislação de Florianópolis. Apesar do processo estar instalado no Município desde a década de 1990, com a aprovação do Estatuto da

Cidade, a discriminação desse processo deveria ter sido incorporada na legislação municipal, como defendido pelo próprio Procurador Municipal:

Isso eu propus há muito tempo atrás, tá? Foi uma ideia que partiu de mim, inclusive. Eu achava frágil a falta de normatização, principalmente em razão da quebra de continuidade. Entra governo, sai governo, secretário, assessor, isso e aquilo. Então, como fazer? Quem faz? O que faz? Como faz? Eu sempre senti falta de normatização disso, né? Eu cheguei a propor de maneira muito simples, era quase que um passo a passo, né? Basicamente um conceito, que é que tem que fazer, onde entrar e tal, disso. Mas hoje não existe, existe uma intenção. A gente tem, ao menos, tem dois projetos. Um projeto que é uma instrução normativa mesmo, que não trata apenas desse tema, mas de vários outros temas, vários outros assuntos que passam por aqui. Exatamente pra isso, pra disciplinar isso. Mas hoje não existe. (E6, em entrevista concedida em 5 de dezembro de 2023)

Essa ausência de normativas e de publicidade sobre a gestão da transferência de construir causa insegurança e desconfiança na população, como foi constatado pelas entrevistas com os ex-servidores. O referido banco de potencial construtivo é, na verdade, o sistema de controle desenvolvido pela Procuradoria Geral do Município, uma ferramenta adequada e recomendada para a Transferência do Direito de Construir indireta. A inadequação está no descumprimento do parágrafo 3º do artigo 4º do Estatuto da Cidade, que determina que os instrumentos urbanísticos da referida legislação, entre eles a Transferência do Direito de Construir, devem ser objeto de controle social.

Ainda, o entrevistado menciona que desde 2014 não foram emitidos mais direitos construtivos, ano em que foi instituído o coeficiente de aproveitamento básico e unitário na Macro Área de Uso Urbano e que os processos de transferência praticamente cessaram. De acordo com o entrevistado, essa decadência tem relação com a concorrência com a Outorga Onerosa do Direito de Construir, que se tornou mais atraente ao mercado, como será tratado a seguir.

Quadro 9 - Comparação entre as redações do Solo Criado e Outorga Onerosa do Direito de Construir na Lei Complementar n.º 01/1997, Projeto de Lei Complementar n.º 1.292/2013 e Lei Complementar n.º 482/2014 (as alterações identificadas estão em destaque)

(continua)

Lei Complementar n.º 01/1997	Projeto de Lei Complementar n.º 1.292/2013	Lei Complementar n.º 482/2014
Art. 82 - Considera-se adequada a infra-estrutura urbana e comunitária existente à data desta Lei, ou prevista pela Lei de Parcelamento do Solo, somente até o índice de aproveitamento igual ou inferior a 1,0 (um).	-	-
-	Art. 245. A Outorga Onerosa do Direito de Construir é a contrapartida financeira devida ao Município pela aquisição do direito de edificar, nas áreas especialmente delimitadas no Plano Diretor , acima do coeficiente de aproveitamento básico igual a um até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo.	Art. 259 A Outorga Onerosa do Direito de Construir é a contrapartida financeira devida ao Município pela aquisição do direito de edificar, de acordo com os limites estabelecidos pela tabela de limites de ocupação, parte integrante desta Lei Complementar , acima do coeficiente de aproveitamento básico igual a um até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo com outorga onerosa .
<p>§ 1º - As edificações, utilizando Índice de Aproveitamento superior a 1,0 (um), serão autorizadas mediante remuneração ao Município, incidente sobre a área excedente construída, calculada sobre o CUB médio - Índice divulgado mensalmente pelo Sinduscon - Sindicato da Construção Civil de Florianópolis, ou índice sucedâneo nas seguintes proporcionalidades:</p> <p>Índice de Aproveitamento (IA).....Taxa de Remuneração (%)</p> <p>acima de 1,0 até 2,0.....1 acima de 2,0 até 3,0.....2 acima de 3,0 até 4,0.....3 acima de 4,0.....4</p>	<p>§1º As edificações utilizando coeficiente de aproveitamento superior a um, serão autorizadas mediante remuneração ao Município, correspondente à vantagem do acréscimo de área edificável, de acordo com fórmula de cálculo a ser estabelecida em 60 dias que considerará os seguintes elementos:</p> <p>a) valor de mercado do metro quadrado de terreno que receberá a construção; b) fator multiplicador proporcional à superfície total, volume ou altura da construção; e c) índice de estímulo dos usos priorizados no Plano Diretor.</p>	<p>§ 1º As edificações utilizando coeficiente de aproveitamento superior a um, serão autorizadas mediante remuneração ao Município, correspondente à vantagem do acréscimo de área edificável, de acordo com fórmula de cálculo a ser estabelecida em sessenta dias que considerará os seguintes elementos:</p> <p>a) valor de mercado do metro quadrado de terreno que receberá a construção; b) fator multiplicador proporcional à superfície total, volume ou altura da construção; e c) índice de estímulo dos usos priorizados no Plano Diretor.</p>

Quadro 9 - Comparação entre as redações do Solo Criado e Outorga Onerosa do Direito de Construir na Lei Complementar n.º 01/1997, Projeto de Lei Complementar n.º 1.292/2013 e Lei Complementar n.º 482/2014 (as alterações identificadas estão em destaque)

(continuação)

<p>§ 2º - O Município recusará a edificação com índice de aproveitamento superior a 1,0 (um), ou obrigará a transferência do índice excedente, em área onde a infra-estrutura urbana e comunitária estiver sobrecarregada, a critério do Órgão Municipal de Planejamento, ouvidos os Órgãos Estaduais competentes.</p>	<p>-</p>	<p>-</p>
<p>§ 3º - Os recursos da aplicação deste Artigo formarão Fundo de Obras Urbanas, com prioridades estabelecidas no orçamento municipal aprovadas pela Câmara Municipal de Vereadores e administrado pelo Órgão Municipal de Planejamento, mediante aprovação dos planos de aplicação dos recursos pelo Conselho do Fundo Municipal de Integração Social. § 6º - Os recursos oriundos do solo criado serão destinados em 50% (cinquenta por cento) à obras de urbanização de interesse social, e 50% (cinquenta por cento) à obras do sistema viário básico e implantação de equipamentos urbanos, com prioridade para a via PC-3.</p>	<p>§ 4º Os recursos aufertos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir serão aplicadas exclusivamente nas finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 da Lei Federal n.º 10257, de 2001.</p>	<p>§ 4º Os recursos aufertos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir serão aplicadas exclusivamente nas finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 da Lei Federal n.º 10257, de 2001.</p>
<p>§ 4º - Para fins de aplicação do parágrafo primeiro deste artigo, não serão computadas as áreas dedutíveis do Índice de Aproveitamento, exceto os áticos, sobrelojas e sótãos.</p>	<p>§2º Para fins de aplicação do §1º deste artigo não serão consideradas as áreas não computáveis no cálculo do coeficiente de aproveitamento.</p>	<p>§ 2º Para fins de aplicação do § 1º deste artigo não serão consideradas as áreas não computáveis no cálculo do coeficiente de aproveitamento.</p>

Quadro 9 - Comparação entre as redações do Solo Criado e Outorga Onerosa do Direito de Construir na Lei Complementar n.º 01/1997, Projeto de Lei Complementar n.º 1.292/2013 e Lei Complementar n.º 482/2014 (as alterações identificadas estão em destaque)

(conclusão)

<p>§ 5º - Serão dispensados do pagamento da remuneração prevista neste artigo as edificações de conjuntos habitacionais populares e as obras de restauro de edificação tombadas.</p>	<p>§3º Serão dispensadas do pagamento da contrapartida prevista neste artigo as edificações destinadas à habitação de interesse social, equipamentos comunitários municipais e obras de restauro de edificações protegidas, pela legislação vigente.</p>	<p>§ 3º Serão dispensadas do pagamento da contrapartida prevista neste artigo as edificações destinadas à habitação de interesse social, equipamentos comunitários municipais e obras de restauro de edificações protegidas, pela legislação vigente.</p>
--	---	--

Fonte: Elaborada pela autora, baseado em FLORIANÓPOLIS (1997, 2013, 2014)

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, o instrumento que antes era compreendido como Solo Criado em Florianópolis, passou a ser nomeado Outorga Onerosa do Direito de Construir, pela Lei Complementar n.º 482/2014. Essa transformação, demonstrada pelas aproximações entre as redações das legislações contidas no Quadro 9, confirmam que Florianópolis nunca implementou, de fato, o Solo Criado.

Ironicamente, foi com a instituição da Outorga Onerosa no Município que o instrumento se aproximou mais do conceito do Solo Criado, visto que foi a Lei Complementar n.º 482/2014 que definiu o coeficiente de aproveitamento unitário. Nesse sentido, o *caput* do artigo foi reescrito de forma menos confusa, explicando o instrumento e direcionando a parametrização para a Tabela de Limites de Ocupação (Anexo F01 da Lei). Da mesma forma, houve também um grande avanço na base de cálculo da contrapartida financeira, definida pelo parágrafo 1º como o valor de mercado do metro quadrado de terreno e não mais o CUB.

O parágrafo 4º vincula a aplicação dos recursos auferidos com Outorga Onerosa ao Estatuto da Cidade (artigo 31º), que determinadas as seguintes finalidades: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. Não consta, portanto, o financiamento de obras viárias, o principal propósito do instrumento em Florianópolis até então.

Em relação às áreas computáveis no cálculo, foram novamente retiradas as exceções, no parágrafo 2º. Como Oliveira (2020) defende, considerando que as áreas computáveis são as mesmas do coeficiente de aproveitamento, essa disposição é desnecessária visto que o *caput* já estabelece que a Outorga Onerosa é baseada no coeficiente de aproveitamento e, portanto, segue a sua composição.

Ainda, o Estatuto da Cidade determina que devem ser previstos os casos passíveis de isenção de Outorga Onerosa. A Lei Complementar n.º 482/2014 incluiu equipamentos comunitários municipais aos casos já previstos em legislações anteriores, as habitações de interesse social e obras de restauro.

Sete meses depois da aprovação do Plano Diretor de 2014, foi aprovado o Decreto n.º 13.454, que regulamenta a Outorga Onerosa. Oliveira (2020) destaca que essa regulamentação foi feita por ato normativo secundário, ou seja, um decreto, quando o Estatuto da Cidade determina que deveria ser realizado por uma lei. Outra problemática apresentada pelo autor é que a Lei Complementar n.º 482/2014 determina que o cálculo deve ser baseado no valor de mercado do metro quadrado do terreno, enquanto o Decreto usa o valor venal do metro quadrado territorial:

Art. 6º O valor da contrapartida financeira correspondente à Outorga Onerosa do Direito de Construir será calculado utilizando-se a seguinte fórmula: $CP=VM \times AIO \times IE$ onde: CP = Contrapartida Financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir VM = **Valor do metro quadrado territorial do imóvel a partir da mesma base de cálculo do IPTU**. AIO = Área de Incidência de OODC - Área construída acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico. IE = Índice de Estímulos de Usos - obtido pela multiplicação dos índices constantes nas tabelas I, II e III, abaixo. (FLORIANÓPOLIS, 2014b, grifo próprio)

Além de ser uma incongruência, visto que um decreto não pode alterar uma lei, isso representa um retrocesso em relação a redação do Plano Diretor de 2014, devido à Planta Genérica de Valores usualmente apresentar valores desatualizados.

Em relação aos demais componentes do cálculo, o Decreto consolida e detalha os índices de estímulo através de três tabelas. A primeira é dividida entre usos (misto, multifamiliar, comercial, serviços, industrial, turismo e unifamiliar) e a classes de zoneamentos (AMC, AMS, ARM, ARP, ATR e ATL), com valores que variam de 0,1 a 1. A instalação de usos mistos, por exemplo, é incentivada por meio da redução do valor da contrapartida através da aplicação do índice que varia entre 0,1 e 0,2, dependendo da quantidade de usos diferentes e da classe do zoneamento. Já o uso industrial é desincentivado na maioria das zonas através da utilização do índice 1, ou

seja, sem alterar o valor da contrapartida. Já a segunda tabela é dividida entre o número de pavimentos da edificação a ser construída e o máximo previsto conforme o zoneamento, com valores que variam de 0,5 a 1. De forma a incentivar a verticalização, o valor da contrapartida é reduzido quanto mais pavimentos permitidos forem construídos. Para Oliveira (2020), esse mecanismo renuncia a recuperação da mais-valia do empreendimento, em prol da dimensão urbanística, para a indução dos usos considerados mais adequados, do incentivo ao adensamento e do melhor aproveitamento da infraestrutura urbana já instalada.

A última tabela apresenta valores de 0 a 0,8 para usos especiais - habitações de baixa renda, habitações de mercado popular (até 50 m²), habitações de mercado (até 80 m²) e edificações públicas de uso público. Para Furtado e Araújo (2017), esse tipo de incentivo é de natureza ideológica e não produz efeito concreto, uma vez que o impacto da localização sobre o preço do terreno será mais determinante para a construção de habitações de interesse social do que o valor a ser pago pela Outorga Onerosa - principalmente em municípios que cobram valores baixos, como Florianópolis. Ainda, ressalta-se que o Plano Diretor previa isenção apenas para equipamentos comunitários municipais, enquanto o Decreto todas as esferas de uso público, em desacordo com a natureza jurídica de um decreto.

No parágrafo 1º do mesmo artigo, o CUB é reintroduzido na legislação como uma limitação ao valor a ser pago de contrapartida:

Art. 6º [...]

§ 1º Em qualquer caso, salvo as exceções especificadas, o pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir não ultrapassará a banda correspondente à 3% (três por cento) do CUB médio residencial, publicado mensalmente pelo SINDUSCON (Sindicato da Construção Civil de Florianópolis) sobre o total da área construída do empreendimento que ultrapasse o coeficiente de aproveitamento 1. O valor também não poderá ser menor do que 2,1% (dois vírgula um por cento) do CUB médio residencial, salvo para os casos expressamente previstos no art.11, deste Decreto. (FLORIANÓPOLIS, 2014b)

Para além de todas as questões teórico-conceituais já abordadas anteriormente sobre a adoção do CUB enquanto valor de referência, essa determinação tem impacto prático significativo no total arrecadado pelo Município, porque atua como uma trava sobre um valor já reduzido pela Planta Genérica de Valores. Em seu trabalho, Junckes (2022) cria simulações utilizando os parâmetros construtivos e terrenos reais de Florianópolis para avaliar os valores das

contrapartidas e a limitação pelo CUB. De dez simulações, oito foram limitadas pela trava, com valores que chegam a apenas 11% do que seria arrecadado sem essa limitação do CUB. Nessa mesma linha, Oliveira (2020) calcula que o valor da contrapartida varia entre 0,59% e 1,9% do valor de venda dos imóveis, o que, apesar de caracterizar um incentivo a imóveis de alto valor de venda, não é significativo mesmo em regiões desvalorizadas. Segundo o Relatório do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (2018), o valor do metro quadrado cobrado na Outorga Onerosa em Florianópolis é um dos menores de todo o Estado.

No artigo 10º, é previsto que a contrapartida financeira pode ser substituída por uma de outra natureza, que traga vantagem ambiental, econômica ou social ao Município. Essa contrapartida deve ser obrigatoriamente uma doação de imóvel ao poder público municipal ou construção, ampliação ou reforma de equipamentos públicos municipais, desde que seja equivalente economicamente e aprovada pelo IPUF. Apesar de estar em consonância com o Estatuto da Cidade, essa disposição está incongruente com a Lei Complementar n.º 482/2014, que determina que a contrapartida deve ser financeira.

O mesmo artigo, no parágrafo 3º, estabelece cotas mínimas para a destinação dos recursos financeiros auferidos com o instrumento:

Art. 10º (...) § 3º (...)

I - 50% (cinquenta por cento) no setor urbano em que a outorga for concedida, em ações de urbanização de vizinhança, tais como: construção e **manutenção** de praças, parques, praças esportivas, e demais espaços públicos, incluindo arborizações urbanas; equipamentos de uso público como centros culturais, creches, escolas, postos de saúde, CRAS's e bibliotecas; **melhoramento das calçadas, faixas de pedestres, sinalizações de trânsito, inclusive semáforos, e requalificações urbanas específicas, inclusive compra e indenizações de áreas, até o limite das demandas por esses serviços.**

II - os 50% (cinquenta por cento) remanescentes podem ser redistribuídos em toda a cidade, com preferência para o bairro ou setor urbano da concessão da outorga, nas seguintes cotas:

- a) **mínimo de 20%** (vinte por cento) em ações de preservação do Meio Ambiente, devendo ser priorizadas as Unidades de Conservação estabelecidas pelo Município.
- b) **mínimo de 5%** (cinco por cento) em obras de preservação do Patrimônio Cultural e, ações de animações urbanas em áreas tombadas.
- c) **mínimo de 20%** (vinte por cento) em ações e obras de habitação popular e requalificação urbana em áreas de interesse social.
- d) máximo de 55% (cinquenta e cinco por cento) nos demais investimentos previstos nos artigos 11 e 12 deste Decreto. (FLORIANÓPOLIS, 2014b, grifo próprio)

Nessa questão, existem algumas incongruências entre as destinações previstas pelo Decreto e o Estatuto da Cidade. A primeira é que o Estatuto da Cidade determina que um dos fins que os recursos devem ser aplicados é o ordenamento e direcionamento da expansão urbana (inciso IV do artigo 26º), ou seja, não se aplica à urbanização de vizinhança, requalificação de áreas já urbanizadas e servidas de infraestrutura, como disposto no inciso I, acima. Outros fins previstos pela legislação federal são a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes. Não há, portanto, previsão de destinação para a manutenção desses equipamentos e espaços. A lógica por trás do Estatuto é a mesma do conceito do Solo Criado: uma vez permitido o adensamento, há mais demanda por espaços e equipamentos e espaços públicos, que deve ser compensado pelo empreendedor, a fim de estabelecer o equilíbrio do espaço urbano. No entanto, consolidado o adensamento e o equilíbrio, essa área da cidade comporta mais pessoas e, conseqüentemente, mais impostos arrecadados, funcionando normalmente como qualquer outra. Portanto, a capacidade financeira de manutenção dessa área é dada pela ampliação na arrecadação de impostos e orçamento municipal.

Em relação à terceira incongruência, é necessário elucidar duas questões. Apesar de determinar que os recursos arrecadados com a Outorga Onerosa devem ser destinados à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, o Estatuto da Cidade não define o que são equipamentos urbanos e comunitários. Enquanto isso, outras legislações federais relacionadas ao parcelamento do solo definem:

Art. 4º (...)

§ 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

Art. 5º. (...)

Parágrafo único - Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado. (BRASIL, 1979)

Art. 2º (...)

§ 1º Consideram-se equipamentos públicos urbanos as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de águas pluviais, disposição e tratamento dos resíduos sólidos, transporte público, energia elétrica, rede telefônica, gás canalizado e congêneres.

§ 2º Consideram-se equipamentos públicos comunitários as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública, abastecimento, serviços funerários e congêneres. (BRASIL, 2010)

Apesar de não dispor sobre o tema, essas menções são apresentadas a nível de comparação, com o objetivo de demonstrar que não está pacificado o entendimento de que o sistema viário integra os equipamentos urbanos. Já a Lei Complementar n.º 482/2014 não define equipamento urbano, apenas comunitário:

Art. 7º (...)

XXVI - equipamentos comunitários: são os equipamentos de educação, cultura, saúde, segurança, esporte, lazer e convívio social; (FLORIANÓPOLIS, 2014a)

Considerando que o Estatuto da Cidade não prevê a destinação de recursos da Outorga Onerosa a obras do sistema viário, ao mesmo tempo que não há a definição de equipamento urbano na legislação municipal de Florianópolis e, conseqüentemente, não há a inclusão do sistema viário ou similar nessa classificação, a disposição do Decreto n.º 13.454/2014 sobre o melhoramento viário é bastante questionável.

Ainda no inciso I, é prevista a possibilidade de destinar recursos para a compra e indenizações de áreas. Apesar do Estatuto da Cidade incluir a constituição de reserva fundiária como uma das finalidades para a aplicação da Outorga Onerosa, ressalta-se que esse mecanismo também é previsto na Transferência do Direito de Construir e de forma não onerosa, o que é mais benéfico para o poder público municipal. Esse tipo de disposição tende a criar uma espécie de competição entre os instrumentos, fazendo com que o mercado imobiliário decida a favor do que for mais conveniente economicamente, o que não é necessariamente o mais vantajoso ao poder público.

Por fim, no inciso II, ao definir a cota de recursos para outras áreas da cidade, destina-se até 55% aos investimentos previstos nos artigos 11º e 12º, conforme alínea D. No entanto, o artigo 11º flexibiliza a taxa de ocupação em edificações com mais de três pavimentos que utilizarem a Outorga Onerosa, enquanto o artigo 12º dispõe sobre a obrigação do pagamento da contrapartida mesmo quando houver outros incentivos sendo concedidos. A alínea D não é, portanto, aplicável.

Essa divisão dos recursos arrecadados em pelo menos duas cotas, uma na área em que a Outorga Onerosa foi concedida e a outra nas demais áreas da cidade, prevista no parágrafo 3º, apresenta duas problemáticas. A primeira é que a obrigatoriedade de aplicar metade dos recursos arrecadados na mesma área da

Outorga Onerosa estimula a valorização imobiliária de uma área já valorizada. Isso acontece porque, geralmente, são as áreas já contempladas com infraestrutura urbana que são definidas no plano diretor como as mais adequadas para o adensamento, o que reflete em maiores coeficientes de aproveitamento máximos e mais valor agregado enquanto um empreendimento imobiliário. Portanto, são nas áreas com mais infraestrutura urbana onde será concedido maior quantidade de Outorga Onerosa e se há a exigência do retorno dos recursos arrecadados, a área sofrerá uma revalorização imobiliária, reiniciando o mesmo ciclo. Ainda, conforme o Ministério das Cidades, o objetivo do instrumento é financiar a infraestrutura e equipamentos públicos e urbanos em áreas desprovidas dessas estruturas, bem como neutralizar os efeitos da valorização imobiliária diferenciada que tenha sido causada indiretamente por uma decisão do poder público, através do plano diretor (FURTADO, BIASOTTO, MALERONKA, 2012).

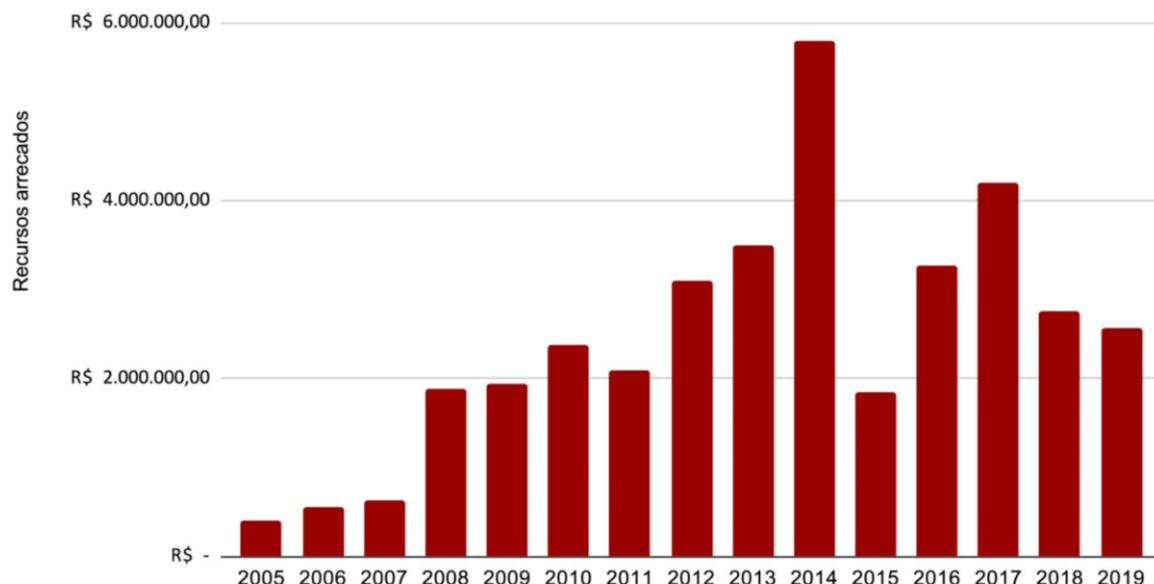
A outra problemática é que, devido à trava do CUB, o valor a ser arrecadado foi limitado. Como há a exigência de dividir esse valor para fins e locais diferentes, o valor destinado para cada cota provavelmente será insuficiente para financiar a infraestrutura urbana. Oliveira (2020) fez um exercício de cálculo em um edifício fictício de 5.000 m². Dos R\$ 291.814,50 estimados para a contrapartida financeira, somente R\$ 116.725,80 seriam cobrados devido à trava do CUB, o que resulta em cota mínima de R\$ 58.362,90 para cada destino. Considerando que o valor destinado a outras áreas da cidade também é dividido em cotas mínimas que variam entre 5% a 20% conforme a finalidade, como destacado na citação do artigo 10^o, ao menos R\$ 11.672,58 deve ser destinado à preservação ambiental, R\$ 2.918,14 à preservação do patrimônio cultural e R\$ 11.672,58 à habitação de interesse social. Assim, na prática, há a pulverização dessa contrapartida e a inaplicabilidade dos recursos em obras de impacto relevante (OLIVEIRA, 2020).

Dando sequência no Decreto, o artigo 11^o prevê que edificações de três ou mais pavimentos que utilizarem a Outorga Onerosa poderão acrescer em até um terço a taxa de ocupação, desde que não utilizem essa mesma flexibilização por outros incentivos. Esse tipo de disposição já existia antes na legislação urbana de Florianópolis, na Transferência do Direito de Construir e como uma forma de incentivo, mas foi retirada pela Lei Complementar n.º 482/2014. Antes do Plano Diretor de 2014, não existia nenhuma ilegalidade nesse tipo de incentivo, apenas uma distorção conceitual dos instrumentos. No entanto, com a aprovação do Estatuto da Cidade em

2001, fica estabelecido o ordenamento legal da aplicação do instrumento, que determina que a Outorga Onerosa se dá acima do coeficiente de aproveitamento básico, apenas. Considerando que a legislação municipal deve ser mais restritiva do que o Estatuto da Cidade e não o contrário, e que um decreto deve apenas regular algo já previsto na legislação e não criar novas disposições, esse tipo de flexibilização é irregular.

Enfim, o Decreto determina que os recursos arrecadados com a Outorga Onerosa devem ser destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, já previsto no artigo 325º da Lei Complementar n.º 482/2014. No entanto, o Fundo foi criado apenas em 2018, enquanto unidade orçamentária do IPUF (OLIVEIRA, 2022). No mesmo ano, o Decreto n.º 18.711 designou o então Secretário Municipal do Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano para responder pelas assinaturas e movimentações financeiras, em conjunto com o superintendente do IPUF. A regulamentação do Fundo em si só ocorreu em 2022, pelo Decreto n.º 24.250, oito anos depois da regulamentação da Outorga Onerosa. Durante todo esse período, assim como durante toda a vigência do Solo Criado (1989-2014), os recursos foram destinados à conta única do Município (OLIVEIRA, 2020). Em análise as receitas orçamentárias da Outorga Onerosa no site da transparência da Prefeitura de Florianópolis, Oliveira (2020) afirma que estão publicados os dados a partir de 2005, apesar das outras informações orçamentárias estarem disponíveis desde 2000. Apesar da Prefeitura identificar os valores arrecadados como um recurso tributário denominado “Taxa de Solo Criado”, nas classificações orçamentárias a Outorga Onerosa nunca foi classificada como receita corrente de origem tributária e espécie das taxas, dado a sua natureza não tributária, conforme abordado anteriormente. O instrumento sempre foi classificado como receitas correntes, de categoria econômica “outras receitas correntes” e de origens que variam entre a receita principal e a dívida ativa referente à OODC (OLIVEIRA, 2020). Como Oliveira (2020) ressalta, a classificação adequada é receita de capital, mas, da forma como está instituída, os recursos auferidos com a Outorga Onerosa são destinados às despesas correntes. Esse desvio da finalidade dos recursos está em desconformidade com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de 2014 e o Decreto n.º 13.454/2014 e, portanto, ilícito. Conforme a pesquisa de Oliveira (2020), entre 2005 e 2019 foram arrecadados R\$ 36.854.646,08.

Gráfico 2 – Recursos arrecadados com Outorga Onerosa do Direito de Construir entre 2005 e 2019



Fonte: Elaborada pela autora, baseado em OLIVEIRA (2020)

Esse foi um dos motivos para o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina instaurar uma auditoria operacional em 2018, para “avaliar a gestão da outorga onerosa do direito de construir e da Transferência do Direito de Construir no município de Florianópolis” (SANTA CATARINA, 2018). Durante o processo, os auditores identificaram uma série de irregularidades sobre a Outorga Onerosa, como: o fluxo interno do executivo municipal não consta no Decreto n.º 13.454/2014; não há sistema parametrizado e não é realizada a conferência do cálculo e dos valores exigidos; não há um padrão estabelecido e há processos aprovados com campos incompletos (sem área do terreno, coeficiente de aproveitamento, zoneamento, entre outros); um processo que teve o valor da contrapartida dividido em doze parcelas, sendo que o Decreto determina no máximo seis; treze processos com pagamento vencido e não inscritos na dívida ativa; dezesseis projetos em débito com o Município, mas com o habite-se já aprovado internamente; ausência de critérios e parâmetros para o estabelecimento e avaliação da contrapartida não financeira; ausência de regulamentação do Fundo e destinação dos recursos às despesas ordinárias; falta de publicidade; entre outras.

Em relação à Transferência do Direito de Construir, é mencionada a ausência de determinações legais sobre as atribuições e do fluxo do processo, a existência de processos aprovados com campos incompletos (sem assinatura, sem escritura

pública, entre outros) ou que não foram encaminhados à Procuradoria e incongruências quando aplicado em conjunto à Outorga Onerosa (divergências entre valor a ser pago, valor cobrado e área construída permitida). Ainda, destaca-se que o Tribunal de Contas solicitou à Procuradoria e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano a quantidade de potencial construtivo concedido pelo Município, a quantidade de metros quadrados utilizados e os respectivos processos, mas ambos os órgãos não dispõem de tais informações:

Ou seja, não há um controle sobre quanto se criou de potencial construtivo desde que se começou a utilizar este instrumento, e nem o controle das obras e/ou pessoas que receberam estes índices. [...] Assim, não há um controle sobre quais obras e qual a quantidade de índices construtivos foram utilizados através de TDC. (SANTA CATARINA, 2018, p. 50)

Registra-se, no entanto, que em outubro de 2016 havia um total de 578.995,43 metros quadrados de índices construtivos em posse de proprietários particulares, apesar de dois constarem com 5.498 metros negativos (SANTA CATARINA, 2018). Segundo E6, esses índices construtivos são negociados no mercado imobiliário atualmente por um valor entre 40 e 45 reais por metro quadrado.

A partir da auditoria, entre outras recomendações, foi determinado que o Município deveria normatizar os procedimentos de controle da Outorga Onerosa, regulamentar o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, aplicar os recursos auferidos de forma regular, listar as prioridades para a destinação recursos, levantar os processos com contrapartidas irregulares e proceder com a regularização, inscrever os débitos em dívida ativa, emitir pareceres sobre regularidade das certidões de Transferência do Direito de Construir e publicizar as informações envolvendo instrumentos urbanísticos.

Apesar da regulamentação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano ter sido efetivada em decorrência deste processo, grande parte das determinações ficaram suspensas, uma vez que já tramitava no Conselho da Cidade a revisão do Plano Diretor de 2014, o Projeto de Lei Complementar n.º 1.715/2018. Durante a Pandemia de COVID-19, o Projeto de Lei foi arquivado e substituído por uma nova versão elaborada sem a participação do IPUF e do Conselho da Cidade. Depois de diversos protestos populares, recomendações institucionais contrárias e interferências do Ministério Público, em maio de 2023 foi aprovada a Lei Complementar n.º 739, a

revisão do Plano Diretor de Florianópolis, que institui novas versões da Transferência do Direito de Construir e da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Solo Criado foi um conceito desenvolvido no Brasil na década de 1970, que articulava a limitação do direito de construir através da determinação do coeficiente de aproveitamento único e unitário, a transferência do direito de construir para a criação de mais área construída e o equilíbrio entre áreas construídas e áreas verdes - ou privadas e públicas. A partir do discurso de Setúbal, no XX Congresso Estadual dos Municípios em 1976, e a sua defesa pela onerosidade da aquisição de Solo Criado, o conceito também passou a ser visto como uma possível fonte de arrecadação de recursos municipais, para o financiamento da infraestrutura urbana.

Florianópolis teve êxito em incluir o termo Solo Criado porque os cenários local e federal eram diferentes no momento da sua instituição. No final da década de 1970, o conceito do Solo Criado ainda estava em disputa entre os técnicos que defendiam a aplicação do viés urbanístico, políticos que tentavam normatizá-lo para ampliar a arrecadação municipal e o setor imobiliário que resistia a ambos. Ainda, essa disputa também estava instaurada pela sua normatização entre esferas de poder municipal, estadual e federal. Como o Regime Militar ainda estava no poder, a decisão autocrática do Governo Federal compeliu os municípios a interromperem suas elaborações de legislação. Com o avanço dos anos e das discussões no campo da política urbana, houve um acordo entre os envolvidos sobre como o Solo Criado poderia ser traduzido em uma legislação, como constam seus instrumentos no Estatuto da Cidade.

O cenário na época da inclusão do Solo Criado em Florianópolis era outro. No final da década de 1980, o regime militar já havia sido destituído e, portanto, o cenário federal não representava mais uma trava. O prefeito recém-empossado, Esperidião Amin, teve contato com o conceito do Solo Criado durante o seu primeiro mandato na Prefeitura de Florianópolis, no final da década de 1970, quando foi para São Paulo a convite de Olavo Setúbal. O prefeito via no Solo Criado a possibilidade de viabilizar o financiamento de infraestrutura urbana, principalmente ligadas ao sistema viário. Através de uma operação entre o Solo Criado e a transferência do direito de construir, seria possível criar novas áreas públicas e arrecadar os recursos necessários para a construção das obras.

Amin não encontrou resistência nem na Câmara de Vereadores, nem com os técnicos municipais do IPUF - tanto por não terem participado da elaboração da lei

quanto por Amin ser uma figura com credibilidade no órgão -, nem no setor imobiliário - que reivindicava uma contrapartida pela política de tombamento recém-instalada na cidade. Nesse sentido, outro fator relevante para a aprovação da legislação foi a mudança de paradigma no planejamento urbano sobre a preservação do patrimônio, a onda de tombamento e a necessidade de disponibilizar uma contrapartida para o setor imobiliário. Dessa forma, a transferência do direito de construir atuou como carro chefe na Lei Ordinária n.º 3.338/1989, que também institui o Solo Criado em Florianópolis. Foi por causa desse cenário favorável no final da década de 1980 em Florianópolis e desfavorável na década de 1970 em outros municípios, que foi possível a elaboração e aprovação dessa legislação.

Apesar da transferência do direito de construir criada pelo Plano Diretor dos Balneários (1985) ter algumas fundamentações conceituais do Solo Criado, como a o cálculo baseado em um índice unitário e delimitação de áreas de aplicação, essas fundamentações não estão presentes no próprio Solo Criado da Lei Ordinária n.º 3.338/1989. O primeiro modelo de Solo Criado instituído na cidade não compreendia o equilíbrio entre áreas públicas e privadas, a delimitação de áreas de aplicação, o controle do estoque de potenciais ou um zoneamento rigoroso. Apesar da mesma legislação dispor sobre a transferência do direito de construir, os dois instrumentos não são articulados entre si. A legislação urbanística de Florianópolis só foi determinar o coeficiente de aproveitamento igual à 1 em 2014, ou seja, nem o ponto mais essencial foi incluído. Dessa forma, os únicos pontos essenciais previstos são a aquisição e a cobrança de mais direitos construtivos pelo poder público.

Com o passar dos anos, o Solo Criado e a transferência do direito de construir representaram cada vez mais incentivos à verticalização. Devido à fragmentação do território e da política urbana, versões diferentes dos instrumentos foram vigentes concomitantemente na legislação do Município. Ainda, retirar a atribuição do IPUF de acompanhar e gerir esses instrumentos fez parte do projeto de desmonte institucional do órgão.

Dessa forma, é possível afirmar que não houve gestão do Solo Criado, porque, durante a sua vigência, não foram criados nenhum dos fundos aos quais deveriam ser destinados os recursos arrecadados. Portanto, os recursos arrecadados com o Solo Criado entre 1989 e 2014 foram gastos com despesas gerais da Prefeitura. Considerando que isso não impediu o Município de conceder direitos construtivos

adicionais, esse instrumento se consolidou como uma forma de ampliar a arrecadação municipal, mas não como financiamento da infraestrutura urbana.

Com a aprovação da Lei Federal n.º 10.257/2001 e um novo ordenamento jurídico, esses instrumentos foram remodelados em Florianópolis no Plano Diretor de 2014, mas ainda é possível identificar certas semelhanças entre as versões pré e pós-Estatuto da Cidade. A Transferência do Direito de Construir apresenta algumas incongruências com o conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto da Cidade, mas pode-se destacar a sua operação sem regulamentação específica. Apesar da remodelação do instrumento, o processo administrativo da Transferência do Direito de Construir permanece praticamente o mesmo. O Município dispõe de um sistema de controle desde a década de 1990, criado e operado pela Procuradoria Geral do Município, que foi desenvolvido pela impossibilidade de repassar essa atribuição aos cartórios de registro de imóveis, como previsto na legislação.

Em relação à Outorga Onerosa do Direito de Construir, o Plano Diretor Participativo (2014) está adequado às disposições do Estatuto da Cidade e apresentou alguns avanços conceituais, como o coeficiente de aproveitamento unitário na área urbana e o cálculo baseado no metro quadrado. No entanto, a sua regulamentação específica, o Decreto n.º 13.454/2014, não só contraria a legislação federal, como a própria natureza jurídica regulamentadora de um decreto. Essa regulamentação específica apresenta retrocessos conceituais - como a criação de uma trava do valor a ser pago na contrapartida, baseada no CUB - e pulveriza os reduzidos recursos arrecadados com o instrumento, ao criar cotas mínimas para a destinação dos recursos.

Por fim, através das informações obtidas através da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, observou-se que o Município de Florianópolis não tem controle sobre a quantidade de potenciais construtivos já cedidos, onde e quando foram aplicados, bem como para quais fins materiais ou onerosos foram destinados.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Betina. **O patrimônio de Florianópolis**: trajetória da gestão para sua preservação. 2001. 218 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/79639>. Acesso em: 25 out. 2022.

ANDRADE, Eurico de; ALENCAR, Maria Lucia Mazzei de. Solo Criado. *In*: Seminário Internacional: Avaliação dos Instrumentos de Intervenção Urbana, 1993, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: FAU USP/ FUPAM, 1993.

AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de. Experiências similares ao solo criado. *In*: **CJ ARQUITETURA**: Revista de arquitetura, planejamento e construção, no 16. São Paulo: FC Editora, 1977a.

_____. *et al.* O “Solo Criado”. *In*: **CJ ARQUITETURA**: Revista de arquitetura, planejamento e construção, no 16. São Paulo: FC Editora, 1977b.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade**: Quem ganhou? Quem perdeu?. 2004. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2004.

_____. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. *In*: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2012.

BASTOS, José Messias. Urbanização, comércio e pequena produção mercantil pesqueira na Ilha de Santa Catarina. *In*: LINS, Hoyêdo *et al.* **Ensaio sobre Santa Catarina**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2000.

BEDESCHI, Luciana; ROMEIRO, Paulo. Direito de protocolo: instrumento ultrapassado ainda influencia decisões sobre a cidade. **Labcidade**, São Paulo, 3 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/direito-de-protocolo-instrumento-ultrapassado-ainda-influencia-decisoes-sobre-a-cidade/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

BEZERRA, Romeu Augusto de Albuquerque. **A terra urbana em Florianópolis (SC)**: loteamentos e desmembramentos de 1940 a 2001. Florianópolis, 2002. li, 136 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Disponível em: <http://www.bu.ufsc.br/teses/PGCN0195-D.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023

BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil**: do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

_____. **Criando territórios de utopia:** a luta pela gestão popular em projetos, habitacionais. 1987. 309 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei n.º 775, de 1983.** Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1983. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/projeto-lei-775-83-644665241>. Acesso em: 22 out. 2021.

_____. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Senado n.º 181, de 1989.** Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1989. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:projeto.lei;pls:1989;181>>. Acesso em: 25 out. 2021.

_____. **Decreto-Lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937.** Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 1937.

_____. **Decreto n.º 7.341, de 22 de outubro de 2010.** Regulamenta a Lei no 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas urbanas situadas em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar no 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 30 dez. 2023.

_____. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7341.htm. Acesso em: 30 dez. 2023.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 25 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (2a. Turma). **Recurso Extraordinário 387.047-5/SC.** Lei 3338/89 do município de Florianópolis/SC. Solo Criado. Não configuração como tributo. Recorrente: Koerich Participações Administração e Construção LTDA. Recorrido: Município de Florianópolis. Relatora: Min. Eros Grau, 06 de março de 2008.

BRASILEIRO, Ana Maria. O Uso do Solo Criado. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n. 24, set/out 1977.

BUENO, Ayrton Portilho. **Patrimônio paisagístico e turismo na ilha de Santa Catarina: a premência da paisagem no desenvolvimento sustentável da**

atividade turística. 2006. Tese (Doutorado em Projeto de Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. doi:10.11606/T.16.2006.tde-28022007-124752. Acesso em: 2023-12-03.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Pluralismo jurídico e acesso à cidade: o planejamento urbano e a resistência em Florianópolis.** 119 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2009. Disponível em: <https://bu.ufsc.br/teses/PDPC0940-D.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

CALI, Plácido. **Políticas municipais de gestão do patrimônio arqueológico.** 2005. 200 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arqueologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/71/71131/tde-27102006-151913/publico/Tese_PlacidoCali.pdf. Acesso em: 20 jun. 2022

CAMPOS, Edson Telê. **A expansão urbana na região metropolitana de Florianópolis e a dinâmica da indústria da construção civil.** Xii, [200] f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2009. Disponível em: <https://bu.ufsc.br/teses/PGCN0403-T.pdf>. Acesso em: 03 set. 2023.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. Argumentos em favor do solo criado. *In: CJ ARQUITETURA: Revista de arquitetura, planejamento e construção*, no 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

CAMPOS, Nazareno José de. **Terras comunais e pequena produção açoriana na ilha de Santa Catarina.** 1989. x, 215 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Humanas. Disponível em: <https://bu.ufsc.br/teses/PGCN0005-D.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

CARTA DO EMBU. *In: Anais do Seminário*, 1976, São Sebastião, 25 e 26, São Paulo, 28 e 29 julho de 1976.

CAVALLIERI, Paulo Fernando; Márcia Bezerra. O solo criado e o plano diretor do Rio de Janeiro. *In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa do (org.). Acumulação urbana e a cidade: impasses e limites da produção capitalista da moradia no Brasil.* Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1992.

CEPAM. **O Solo Criado.** São Paulo: CEPAM, 1975.

CJ ARQUITETURA: Revista de arquitetura, planejamento e construção, no 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

COELHO, Kellen da Silva. **A resistência à nova proposta de Plano Diretor apresentada pela Prefeitura Municipal de Florianópolis:** uma análise das práticas alternativas de organizar. Florianópolis, 2012. 358 p. Tese (Doutorado) – Administração, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012. Disponível em: <https://bu.ufsc.br/teses/PCAD0863-T.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

CONTADOR, José Celso. Um modelo para propiciar o equilíbrio urbano. *In: CJ ARQUITETURA: Revista de arquitetura, planejamento e construção*, no 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

CORDEIRO, Iolene Marques da Silva. O clube urbano. *In: CJ ARQUITETURA: Revista de arquitetura, planejamento e construção*, no 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

CORREIA, Fernando Alves. **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**. Coimbra: Livraria Almedina, 1990.

COSTA, Maria de Lourdes Cesarino; DOS SANTOS, Sérgio Lordello. As experiências estrangeiras. *In: CJ ARQUITETURA: Revista de arquitetura, planejamento e construção*, no 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

_____. O Solo Criado como instrumento de equidade. *In: SEMINÁRIO O SOLO CRIADO*, 1976, São Sebastião. **Anais [...]** São Paulo: Novos Horizontes, 1977.

COSTA, José Maria da. **Solo criado**. São Paulo: Migalhas, 2014. 239 p.

COSTONIS, John. The Chicago Plan: Incentive The Chicago Plan: Incentive Zoning and the Preservation of Urban Landmarks. **Harvard Law Review**, Vol. 85:574. Cambridge: The Harvard Law Review Association, 1972.

CRAVO, Leandro José de Almeida; ROSSETTO, Adriana Marques; STORCH, Adriana Carvalho da Silva. Florianópolis: os planos diretores aprovados entre 1955 e 2014. *In: CONGRESSO DE CADASTRO MULTIFINALITÁRIO E GESTÃO TERRITORIAL*, 12., 2016, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis, 2016. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://www.ocs.cobrac.ufsc.br/index.php/cobrac/cobrac2016/paper/viewFile/312/43%3E>. Acesso em: 20 fev. 2023.

CUNHA, Luis Felipe. **A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis**. 2013. 181 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Curso de Geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/122922>. Acesso em: 25 out. 2022.

DALEFFE, Adriano. Solo criado e a disciplina urbanística da propriedade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 135, p. 301-310, jul. 1997. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/282/r135-33.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 16 jun. 2023.

DIETERICH, Harmut, *et al.* **Urban Land and Property Markets in Germany**. Londres: Taylor & Francis, 1993.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar n.º 17/1997, de 28 de janeiro de 1997**. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e da

outras providencias, DF. Governo do Distrito Federal, 2000. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=51847. Acesso em: 27 jan. 2021.

DUARTE, Catarina. Metro quadrado supera R\$ 9 mil em Florianópolis e é 4º mais caro do país em janeiro. **NSC**, Florianópolis, 09/fev/2023. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/metro-quadrado-supera-r-9-mil-em-florianopolis-e-e-4o-mais-caro-do-pais-em-janeiro>. Acesso em: 01 out. 2023.

EPAGRI - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina. **Imagens de satélite mostram que 25% de Florianópolis está urbanizada**. Epagri, 2021. Disponível em: <https://circam.epagri.sc.gov.br/index.php/2021/02/08/imagens-de-satelite-mostram-que-25-de-florianopolis-esta-urbanizada/>. Acesso em: 01 out. 2023.

ESPAÑA. **Ley 19, de 2 de mayo de 1975**. Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Madrid: Cortes Españolas, 1975. Disponível em <https://www.boe.es/boe/dias/1975/05/05/pdfs/A09427-09448.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2022.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Aspectos Jurídicos do Solo Criado. *In: CJ ARQUITETURA*: Revista de arquitetura, planejamento e construção, no 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento**: São Paulo, 1947-1972. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2005. 312 p.

_____. Um ciclo de Institucionalização do Urbanismo no Brasil. *In: FELDMAN, Sarah (org.). Instituições de urbanismo no Brasil 1930-1979*. São Carlos: IAU-USP, 2023. p. 10-76.

FERREIRA, Francisco Antônio Carneiro. **Turismo e desenvolvimento urbano: avaliação do impacto socio-ambiental da atividade turística na Ilha de Santa Catarina: estudo de caso do projeto Jurerê Internacional**. 1992. 187 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia, Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1992. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://tede.ufsc.br/teses/PSOP0027-D.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FLORIANÓPOLIS. **Proposta de Revisão e Adequação do Plano Diretor**. 2021. Disponível em: http://ipuf.pmf.sc.gov.br/pd2021/public/docs/PD_Audiencia_Publica_2021-FIM.pdf. Acesso em: 01 out. 2023.

_____. **Lei Ordinária n.º 1.851, de 30 de junho de 1982**. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação em setor urbano da área insular de Florianópolis. Florianópolis: Paço Municipal, 1982.

[O texto lei está disponível na plataforma Leis Municipais e no site da Câmara Municipal de Florianópolis, mas os anexos foram obtidos no arquivo da Câmara Municipal]

_____. **Lei Ordinária n.º 2.193, de 3 de janeiro de 1985.** Dispõe sobre o zoneamento o uso e a ocupação do solo nos Balneários da Ilha de Santa Catarina declarando-os área especial de interesse turístico e dá outras providências.

Florianópolis: Paço Municipal, 1985.

[O texto lei está disponível na plataforma Leis Municipais e no site da Câmara Municipal de Florianópolis, mas os anexos foram obtidos no arquivo da Câmara Municipal]

_____. **Projeto de Lei n.º 4.359, de 12 de dezembro de 1989.** Dispõe sobre a atualização e alteração da legislação urbana do Município de Florianópolis e dá outras providências. Florianópolis: Câmara Municipal de Florianópolis, 1989.

[O material foi obtido no arquivo da Câmara Municipal de Florianópolis]

_____. **Decreto n.º 13.454, de 28 de agosto de 2014.** Dispõe sobre a regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em consonância com o disposto na Lei Complementar n.º 482, de 2014. Florianópolis, 2014b.

Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2014/1346/13454/decreto-n-13454-2014-dispoe-sobre-a-regulamentacao-da-outorga-onerosa-do-direito-de-construirm-consonancia-com-o-disposto-na-lei-complementar-n-482-de-2014>.

Acesso em: 30 dez. 2023.

_____. **Lei Complementar n.º 482, de 17 de janeiro de 2014.** Institui o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão. Florianópolis: Câmara Municipal de Vereadores, 2014a.

Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2014/1346/13454/decreto-n-13454-2014-dispoe-sobre-a-regulamentacao-da-outorga-onerosa-do-direito-de-construirm-consonancia-com-o-disposto-na-lei-complementar-n-482-de-2014>.

Acesso em: 30 dez. 2023.

FRANCE. **Loi n.º 67-1253, du 30 décembre 1967 (Loi D’Orientation Foncière).**

Paris: Assemblée nationale et le Sénat, 1967. Journal Officiel de la République Française, 3 janvier 1968, p. 3 (Fac-símile). Disponível em:

<[https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id= JORFTEXT000000501076 & pageCourante=00003](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000501076&pageCourante=00003)> Acesso em: 30 nov. 2022.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. Outorga Onerosa do Direito de Construir. **Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação.** Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

_____; DE ARAÚJO, Jefferson Tomaz. Outorga Onerosa do Direito de Construir no planejamento municipal brasileiro: percursos, avanços e permanências no último decênio. *In*: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE SUELO URBANO, 3, 2017, Curitiba. **Anais [...]** Curitiba: 2017.

_____ ; RABELLO, Sonia; BACELLAR, Isabela. **Transferência do Direito de Construir**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

_____. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina**: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação. 1999. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

GERMANOS, Paulo André Jorge. A visão das empresas construtoras. *In*: **CJ ARQUITETURA**: Revista de arquitetura, planejamento e construção, no 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

GOMEZ, Renan Santos. **Do gabinete à gaveta**: operações urbanas consorciadas em Florianópolis (2010-2014). 2022. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2022. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-13102022-110210/pt-br.php>. Acesso em: 28 jan. 2024.

GRAU, Eros Roberto. Aspectos jurídicos da noção de Solo Criado. *In*: SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976, São Sebastião. **Anais [...]** São Paulo: Novos Horizontes, 1977.

GREAT BRITAIN. **Town and Country Planning Act**. London, 1947. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1947/51/enacted>>. Acesso em: 25 out. 2021.

GRECO FILHO, Vicente. Sobre a constitucionalidade do solo criado. *In*: **CJ ARQUITETURA**: Revista de arquitetura, planejamento e construção, no 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

HEYMANN-DOAT, Ariette. Les mutations du droit de l'urbanisme dans les sociétés européennes. *In*: **Les Annales de la recherche urbaine**, N°16, 1982. Questions au droit de l'urbanisme. pp. 58-72. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_1982_num_16_1_1048#aru_0180-930X_1982_num_16_1_T1_0059_0000. Acesso em: 30 nov. 2022.

HORI, Jorge. Efeitos econômicos da implantação do Solo Criado. *In*: **CJ ARQUITETURA**: Revista de arquitetura, planejamento e construção, no 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Área da unidade territorial: Área territorial brasileira 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/florianopolis/panorama>. Acesso em: 17 set. 2023.

_____. **Evolução da Divisão Territorial do Brasil: População por município - 1872-2010**. 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15771-evolucao-da-divisao-territorial-do-brasil.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 25 set. 2023.

IPHAN - INSTITUTO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **As Freguesias Luso-Brasileiras na Região da Grande Florianópolis**. 2015.

Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Freguesias%20-%20Resumo%20Dossi%C3%AA%20de%20Tombamento.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.

IPUF - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS.

Atualização do Plano Diretor do Distrito-Sede de Florianópolis. Florianópolis, s/d.

[O material foi obtido na Biblioteca Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina]

_____. **Mapa de evolução da mancha urbana**. Florianópolis: 0, 2022. 1 mapa. 1:30.000. Disponível em:

https://geofloripa.pmf.sc.gov.br/postgresql_files/documentos/downloads/45/2022.10.06.17.56.53_evolucao_urbana_fpolis.jpg. Acesso em: 10 out. 2022.

_____. **Mapa físico e político Município de**

Florianópolis. Florianópolis, 2022. 1 mapa. 1:100.000. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://geofloripa.pmf.sc.gov.br/postgresql_files/documentos/downloads/34/2022.04.01.17.25.27_Mapas_fisico_politico_2022_CMYK_42_60.PDF. Acesso em: 10 nov. 2022.

_____. **Plano Diretor de Uso do Solo dos Balneários da Costa Norte da Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis, 1978.

[O material foi obtido na Biblioteca Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina]

_____. **Plano Diretor de Florianópolis: Uso e Ocupação do Solo, Distrito Sede**. Florianópolis, 1988.

[O material foi obtido no arquivo do IPUF/SEPHAN/SMDU]

_____. **Plano Diretor de Florianópolis: Uso e Ocupação do Solo, Distrito Sede**. Florianópolis, 1989. [O material foi obtido na Biblioteca Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina]

_____. **Plano Diretor: Distrito Sede**. Florianópolis, 1994. [O material foi obtido na Biblioteca Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina]

JUNCKES, André Filipe. **O instrumento da outorga onerosa do direito de construir e a efetividade de sua implementação no município de Florianópolis – SC**. 2022. 146 p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial, Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://bu.ufsc.br/teses/PTRA0103-D.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2022.

LENZI, Maria Helena. **A invenção de Florianópolis como cidade turística: discursos, paisagens e relações de poder**. 2016. 246 p. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-23032016-150608/publico/2016_MariaHelenaLenzi_VCorr.pdf. Acesso em: 09 jul. 2023.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766**: debates e propostas do início do séc. XX a 1979. 2010. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. doi:10.11606/T.18.2010.tde-04092013-172142. Acesso em: 08 mai. 2023.

LINARES, Juan Manuel Dávila. La ordenación urbanística durante la primera mitad del siglo XX: premisas para un tratamiento integral de los espacios urbanos. **Investigaciones geográficas**, n.º 9. Alicante: Instituto Interuniversitario de Geografía, 1991.

LIRA, Ricardo Pereira. O uso do solo e o seu controle, Alguns Aspectos da Lei Federal n.º 775/83. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 154, out/dez 1983.

LOHN, Reinaldo Lindolfo. Espaço urbano brasileiro: entre a ditadura e a democracia - o caso de Florianópolis, SC (1964-1990). **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 47, p. 162-181, jun. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-21862011000100009>. Acesso em: 6 abr. 2022.

MANGE, Ernest Robert de Carvalho. O solo não é a terra. *In*: **CJ ARQUITETURA**: Revista de arquitetura, planejamento e construção, no 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti; FERREIRA, Jeanne Christine Versari; GONÇALVES, Ana Leticia Saquete. What's urban planning in the Brazilian 21st century? **Planning Practice & Research**, 2023. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02697459.2023.2258293?scroll=top&needAccess=true. Acesso em: 28 jan. 2024.

_____; MAGAMI, Douglas Tadashi. Solo Criado em São Paulo: terra virtual produzindo espaço e desigualdade. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 25, n. 56, p. 143-164, 10 dez. 2022. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/53650. Acesso em: 2 fev. 2022.

MASSARI, Marco Antônio Leite. **Solo criado e outorga onerosa do direito de construir: gênese e transformação do instrumento na cidade de Sorocaba/SP**. 2020. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/T.16.2020.tde-29032021-005641. Acesso em: 05 out. 2021.

MNRU - Movimento Nacional da Reforma Urbana. **Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição**. Brasil, 1987. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituic3a7c3a3o-1988.pdf>. Acesso em: 22 out. 2021.

NYC DCP - New York City Department of City Planning. **A Survey of Transferable Development Rights Mechanisms in New York City**. New York City, fev. 2015. Disponível em: <<https://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/plans-studies/transferable-development-rights/research.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. **Zoning Handbook**. New York City, fev. 2018. Disponível em:<<https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/zh.page>>. Acesso em: 13 out. 2021.

O HOMEM E A CIDADE: Simpósio sobre Política Urbana, 1975, Brasília. Anais. Brasília: Fundação Milton Campos, 1975. V. 1.

O HOMEM E A CIDADE: Simpósio sobre Política Urbana, 1975, Brasília. Anais. Brasília: Fundação Milton Campos, 1975. V. 2.

OLIVEIRA, Felipe Paulo. **Outorga Onerosa do Direito de Construir em Florianópolis:** panorama de avaliação da efetividade. 2020. 67 p. TCC (Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

PELUSO JÚNIOR, Victor. **Aspectos geográficos de Santa Catarina**. Florianópolis: Fundação Catarinense de Cultura Edições/Editora da UFSC, 1991.

PEREIRA, Elson Manoel. **Histoire d'un outil d'aménagement:** le zonage. L'exemple d'une ville brésilienne. Florianópolis, 1999. 379 f. Tese (Doutorado) - Université Pierre Mendès France Grenoble II, Institut d'Urbanisme, d'Aménagement et d'Administration du Territoire de Grenoble - IUG.

_____. Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores. *In: Geosul*, Florianópolis, v. 25, n. 49, p 103-121, jan./jun. 2010.

PIERIN, David Piovezan. **Do solo criado ao Estatuto da Cidade:** um estado da arte das discussões sobre a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas. 2015. 228 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/41832>. Acesso em: 10 out. 2021.

PIMENTA, Luís Fugazzola; PIMENTA, Margareth de Castro Afeche. Florianópolis precisa de um Plano Diretor. *In: TEIXEIRA, José Paulo; SILVA, Jorge E. O Futuro da Cidade. A Discussão Pública do Plano Diretor*. Florianópolis: Instituto Cidade Futura, 1999. p. 27-48.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n.º 43, de 21 de julho de 1979**. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município de Porto Alegre, institui o primeiro Plano-Diretor de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências, 1979.

REIS, Almir Francisco. **Permanências e transformações no espaço costeiro:** formas e processos de crescimento turístico na Ilha de Santa Catarina. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

REZENDE, Vera, *et al.* Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC / Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 156- 205, dez. 2011. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9853>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

_____. **Planejamento e Política Fundiária: o caso da cidade do Rio de Janeiro**. 1995. Tese (Doutorado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. O solo criado como instrumento de Reforma Urbana: uma avaliação do seu impacto na dinâmica urbana. **Ensaio FEE**, v. 13, n. 1, p. 370-381, 1992. ISSN 1980-2668. Disponível em: <<https://revistas.dee.sp.gov.br/index.php/ensaios/article/view/1475>>. Acesso em: 07 out. 2021.

_____. **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Terra** / organizadores, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Adauto Lúcio Cardoso - Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003, 2ª edição, 1ª reimpressão, maio de 2017. 192 p.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. **Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia: caso de Florianópolis, 1950 a 1990**. 1993. 119 p. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1993. Disponível em: <http://www.bu.ufsc.br/teses/PGCN0030-D.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2022.

ROSA, Maria Júlia da. **Análise comparativa entre os planos diretores do município de Florianópolis de 1985-1997 e 2014**. 2015. TCC (Graduação) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, 2015.

SABOYA, Renato. **PD Florianópolis: crônica de uma morte anunciada**. crônica de uma morte anunciada. **Urbanidades**, Florianópolis, 25 de abril de 2010. Disponível em: <https://urbanidades.arq.br/2010/04/25/pd-florianopolis-cronica-de-uma-morte-anunciada/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

SALVADOR. **Lei Ordinária n.º 3.805, de 04 de novembro de 1987**. Cria a transferência do direito de construir e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/1987/381/3805/lei-ordinaria-n-3805-1987-cria-a-transferencia-do-direito-de-construir-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 04 jan. 2024.

SANTANA, Thymon Brian Rocha. **Função social da propriedade: espaço urbano e forma jurídica como estruturas da (não) efetivação do direito no estado capitalista**. 2016. Dissertação (Mestrado em Mudança Social e Participação Política) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. doi:10.11606/D.100.2016.tde-07092016-120426. Acesso em: 27 jul. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (Diretoria de Atividades Especiais). **Relatório De Instrução Despacho**: DAE - 021/2018. RLA-18/00189491. Auditoria Operacional visando avaliar a gestão da outorga onerosa do direito de construir e da transferência do direito de construir no município de Florianópolis. Auditores fiscais: Iamara Cristina Grossi Oliveira e Rafael Galvão De Souza, 21 de agosto de 2018.

SANTORO, Paula. O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: a experiência colombiana dos planos parciais em Bogotá, Colômbia. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.13, p.91-, 2011.

SANTOS, João Luís dos. **Jurerê antes de ser Internacional**: memórias da transformação: 1980 a 2006. 2007. 69 p. Monografia (Graduação) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação - FAED, Curso de História, Florianópolis, 2007. Disponível em: <http://sistemabu.udesc.br/pergamumweb/vinculos/000000/000000000007/000007C0.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2008.

SANTOS, Luasses Gonçalves do. **Função social da propriedade**: retomada histórica e crítica de seus fundamentos liberais. Curitiba, UFPR, 2013. 171p. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, 2013.

SANTOS, Samuel Steiner dos. **Entre transformações e permanências**: os institutos de planejamento urbano de Florianópolis e Joinville. 2015. 628 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://bu.ufsc.br/teses/PGCN0578-T.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021

SÃO PAULO. **Lei Ordinária n.º 9.725, de 2 de julho de 1984**. Dispõe sobre a transferência de potencial construtivo de imóveis preservados; estabelece incentivos, obrigações e sanções, relativas à preservação de imóveis, e dá outras providências. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1984/973/9725/lei-ordinaria-n-9725-1984-dispoe-sobre-a-transferencia-de-potencial-construtivo-de-imoveis-preservados-estabelece-incentivos-obrigacoes-e-sancoes-relativas-a-preservacao-de-imoveis-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 04 jan. 2024.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas Do Direito Urbanístico**. Porto Alegre: Safe, 1997. 336 p.

_____; ROLNIK, Raquel (coord). **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. São Paulo: Instituto Pólis, 2001.

SCHERER, Rebeca. Plano Diretor de São Paulo: a relação entre projeto político e proposta técnica. *In*: **Plano diretor de São Paulo em questão, reflexão, alternativas**. Boletim Técnico n. 3. São Paulo: FAUUSP, 1992.

SEMINÁRIO O SOLO CRIADO, 1976, São Sebastião. **Anais [...]** São Paulo: Novos Horizontes, 1977.

SILVA, Jose Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. 470 p.

SILVA, Mônica Máximo da. **O fetiche dos instrumentos de solo criado: a experiência da aplicação da cota de potencial construtivo em Curitiba**. 2019. 308 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-27112019-153947/publico/MEMONICAMAXIMODASILVA.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2022.

SIQUEIRA, Lucília Santos. Tombamentos e demolições na Avenida Paulista na década de 1980. **Revista CPC**, São Paulo, n. 28, p.37-71, ago./dez. 2019.

SIQUEIRA, Marina Toneli; CHAVES, Larissa Siqueira; GONÇALVES, Ana Leticia Saquete. O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis: O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte: Fórum, v. 6, n. 11, p. 37–62, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu11_siqueira. Acesso em: 7 fev. 2023.

_____; LOPES, Anna Flávia Pereira; BURATTO, Julia Hoffmann. Grandes projetos urbanos à procura de um plano de cidade: Contradições e fragilidades na elaboração de operações urbanas consorciadas em Florianópolis, SC. *In*: XVIII ENANPUR 2019. **Anais [...]**. Natal: ANPUR, 2019.

SMOLKA, Martim. Solo Criado: Notas para a Fundamentação de Questões em Debate. **Revista de Administração Municipal**, n. 201, out/dez. 1991.

SOMEKH, Nadia. Plano Diretor de São Paulo: uma aplicação das propostas de solo criado. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa do (org.). **Acumulação urbana e a cidade: impasses e limites da produção capitalista da moradia no brasil**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1992.

SOUZA, Jéssica Pinto de. **O Plano Diretor de 1952-1955 e as repercussões na estruturação urbana de Florianópolis**. 2010. 133 p. Dissertação (Mestrado) - Arquitetura e Urbanismo, Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/94156>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SUGAI, Maria Inês. **Intervenções viárias e as transformações do espaço urbano: a via de contorno norte-ilha (1994)**. 1994. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

_____. **Segregação silenciosa:** investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000). Florianópolis: Ed. da UFSC, 2015. 254 p.

UN - United Nations. Economic and Social Council. Committee on Housing, Building and Planning. **Group of Experts on Housing, Building and Planning Problems and Policies in the Less Developed Countries of Southern Europe:** Report of the Third Meeting. (29 March - 3 April 1971). Rome, 1971a. Disponível em: <https://daccess-ods.un.org/tmp/6766560.07766724.html>. Acesso em: 14 dez. 2022.

_____. Economic and Social Council. Committee on Housing, Building and Planning. **Urban land policies and land-use control measures:** progress report of the Secretary-General. (13 August 1971). Geneva, 1971b. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3998353?ln=en>. Acesso em: 28 dez. 2022.

_____. Economic and Social Council. **Committee on Housing, Building and Planning:** report of the 7th session (18-29 October 1971). New York, 1972. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/831408?ln=en>. Acesso em: 29 nov. 2022.

_____. **The Vancouver Declaration On Human Settlements.** Vancouver, 1976. Disponível em: https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The_Vancouver_Declaration.pdf. Acesso em: 07 dez. 2022.

VAZ, Nelson Popini. **Reorganização da área central de Florianópolis:** o espaço público do ritual. 1990. vii, 101 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas, Curso de Mestrado em Geografia, Florianópolis, 1990. Disponível em: <http://www.bu.ufsc.br/teses/PGCN0006-D.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2023

VEIGA, Eliane Veras da. **Florianópolis:** memória urbana. Florianópolis: Editora da UFSC/Fundação Catarinense de Cultura Edições, 1993.

WOLFF, Edson Avila. **As bases de um planejamento urbano participativo em Florianópolis:** os últimos anos de elaboração do plano diretor do distrito sede de 1997 ativo em Florianópolis. 2015. 363 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://tede.ufsc.br/teses/PGAU0102-D.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2022.

APÊNDICE 1 - Pesquisa no arquivo da ONU

1. Documento E/5086, *Report of the Seventh Session*

A ONU disponibiliza uma biblioteca e acervo digital com mais de dois milhões de arquivos, incluindo documentos de comissões, secretariados e discursos. Em uma pesquisa interseccionada com os termos “Economic Commission for Europe”, “property rights”, “development rights”, “right to build”, “1971”, “Rome”, “March”, “April”, “housing”, “building” e “planning”, foi encontrado o documento *Report of the Seventh Session do Committee on Housing, Building and Planning* (E/5086 ou E/C.6/126)²⁴, que aconteceu entre os dias 18 e 29 de Outubro de 1971²⁵ em Nova Iorque - que, segundo a lista de presença, curiosamente contava pela primeira vez com a representação de um membro brasileiro²⁶. A partir da página 29, no item *Urban land policies and land-use control measures*, as informações são muito parecidas com a introdução da Revista CJ Arquitetura (1977), levando a crer que é este o relatório utilizado como fonte.

Segundo os relatórios das sessões anteriores, o *Committee on Housing, Building and Planning*, uma estrutura interna do *Economic and Social Council*, se organizava para analisar as políticas urbanas e de controle de uso do solo desde 1965, o que apresentou certa demora pela dificuldade em encontrar profissionais capacitados para desenvolver o estudo. Apenas nesta sétima sessão, o representante do Secretariado refere-se a um documento citado como “report of the Secretary-General on urban land policies and land-use control measures (E/C.6/118)” (UN, 1972, p. 29), que contém as análises e decisões do *Centre*²⁷ sobre o tema. Entre os resultados apresentados neste relatório, estão a pouca oferta de terra urbana, a

²⁴ A ONU tem um sistema próprio de organização de arquivos que dá um segundo nome em código único, chamado *symbol*, para documentos - como este entre parênteses. Segundo consulta via email com profissionais da biblioteca da ONU Dag Hammarskjöld, alguns documentos possuem dois *symbols*, como neste caso, mas um mesmo *symbol* não é atribuído a dois ou mais documentos diferentes.

²⁵ Apesar da sessão ter ocorrido em Outubro de 1971, este *report* só foi oficialmente publicado e catalogado na 52ª sessão do *Economic and Social Council* que aconteceu em 1972 e por isso há divergência de datas nas referências bibliográficas.

²⁶ Segundo consultas neste e em outros relatórios, não é de praxe a lista de presença conter os nomes dos membros presentes, apenas as nações ou instituições representadas. Em uma pesquisa no acervo digital da ONU com os termos combinados “speeches”, “Brazil” e “1971”, o embaixador Bernardo de Azevedo Brito participou do *Work Programme* do *Economic and Social Council* neste ano, órgão imediatamente superior ao *Committee on Housing, Building and Planning*, e estava envolvido com assuntos relacionados como transporte público e recursos naturais, levando a crer que este foi o membro brasileiro presente.

²⁷ Entende-se pelo contexto do relatório que *Centre for Housing, Building and Planning* é um grupo de trabalho interno do *Committee*.

consequente especulação imobiliária, a ausência de políticas de controle de preço e a falta de planejadores urbanos para administrar localmente instrumentos.

Durante a sessão, houve um momento de revisão das recomendações feitas no relatório em que alguns representantes expressaram reservas ao parágrafo 47 do documento E/C.6/118, onde se diz que “To society belonged the right to determine the use of land and to enjoy the benefits which accrued from changes in kind and intensity of land use” (UN, 1972, p. 30-31). Apesar de apoiar a ideia de um controle estatal sobre o uso da terra urbana e alguma forma de taxaço, os representantes “desaconselharam” que os governos “to retains total accruals in the value of land” (UN, 1972, p. 30), citando a experiência do Reino Unido em 1946 com o *Town and Country Planning Act*, já comentado anteriormente nesta pesquisa. Refletindo o cenário das discussões da época, não houve consenso na sessão sobre qual a melhor forma de lidar com a valorização da terra urbana e que não há uma única e melhor solução, uma vez que é uma ferramenta importante na prevenção da especulação urbana.

Ainda, um representante de economias planificadas, provavelmente da União Soviética considerando a lista de presença, expressou sua solidariedade a planejadores urbanos em países em que o Estado não é proprietário da terra, enquanto alguns representantes solicitaram um aprofundamento nos estudos sobre países socialistas e em diferentes estágios de desenvolvimento. Ao encaminhar-se para o final deste tópico da pauta, o consenso geral do *Committee* foi que legislações para controlar o uso da terra e a especulação devem ser adotadas com urgência e que “autoridades governamentais” devem ter o poder de comprar terra para fins públicos com uma “compensação justa” (UN, 1972, p. 31). Mais uma vez, não houve consenso a respeito da recomendação de controles radicais sobre o mercado de terras, considerando que alguns representantes afirmaram que seria impraticável seus governos regularem mecanismos de mercado.

Por fim, e talvez o mais importante, o representante da *Economic Commission for Europe* (Comissão Econômica da Europa) apresentou um relatório do terceiro encontro de um “group of experts on housing, building and planning problems and policies in the less development countries of southern Europe” (UN, 1972, p. 31). Este relatório, nomeado através de uma nota de rodapé como E/ECE/HBP/167, citava que “it was necessary to affirm the principle of separation of the right of ownership from the right to build, as the latter right should belong to the community and therefore might only be the subject of an administrative permit or authorization” (UN, 1972, p. 31-32).

Após algumas semanas de trabalho em conjunto com a Biblioteca Dag Hammarskjöld e o Arquivo da ONU de Genebra, os documentos E/C.6/118 e E/ECE/HBP/167 (ou apenas HBP/167) foram localizados, digitalizados e disponibilizados pelos profissionais arquivistas e bibliotecários Susan Goard, Susan Kurtas, Adriano Gonçalves e January Sanalak.

2. Documento E/C.6/118, *Urban land policies and land-use control measures: progress report of the Secretary-General*

O documento E/C.6/118, chamado *Urban land policies and land-use control measures: progress report of the Secretary-General*, é do *Committee on Housing, Building and Planning*, com data de 13 de agosto de 1971. Nele, lê-se que o *Committee* recomendou um estudo global, baseado em uma série de pesquisas regionais, sobre as políticas sobre a terra urbana e as medidas de controle sobre o uso do solo, que foi iniciado pelo *Centre*. Na sexta sessão, o *Committee* decidiu expandir o programa de trabalho, sugerindo um estudo de caso sobre alguns países e uma reunião com um grupo de especialistas em preparação para o relatório final. Posteriormente, pelas assinaturas em uma carta anexa ao Presidente da Assembleia Geral, é possível concluir que o grupo de especialista é formado por Gerd Albers (professor de Planejamento Urbano e Regional na Universidade Técnica de Munique, Alemanha), Haím Darin-Drabkin (diretor do Instituto de Pesquisa em Uso do Solo, Israel), Jean-Paul Gilli (professor nas Universidades de Nice e Paris-Dauphine, França), Isaac M. Ofori (pesquisador no Instituto de Estatística e Pesquisa Econômica e Social, na Universidade de Gana), Ludwik Bar (professor no Instituto de Ciências Jurídicas, na Academia de Ciências da Polônia), John W. Dyckman (professor no Departamento de Planejamento Urbano e Regional, na Universidade da Califórnia, Estados Unidos), Jorge E. Hardoy (Centro de Estudos Urbanos e Regionais, no Instituto di Tella, Argentina) e J. P. Sah (economista e planejador, Organização de Planejamento Urbano e Nacional, Governo da Índia). Ainda, o projeto contou com a consultoria e cooperação das *regional economic commissions*, UNESOB (em que se deduz *United Nations Economic and Social Office in Beirut*), instituições de pesquisa e consultores privados.

Segundo o relatório, dada a magnitude do estudo e a limitação de recursos, o projeto foi planejado para um período de 5 anos. Foi iniciado na América Latina em 1966 e dois anos depois foi assinado um contrato com a Makerere University College

(Uganda) para o estudo no continente africano. Em 1969, através de consultores regionais, o estudo abrangeu Ásia, Europa Ocidental e Oriente Médio. No ano seguinte, foram realizadas as análises da América do Norte (Estados Unidos e Canadá) e outros países por contribuições diversas - Suécia (pelo Conselho Nacional), Cingapura (Conselho de Desenvolvimento de Cingapura), Israel (Governo de Israel), Cuba, República Dominicana, Haiti, Jamaica, México, Polônia e USSR. Com a finalização dos estudos regionais e nacionais, o grupo de especialistas encontrou-se em Nova Iorque, entre os dias 30 de Novembro e 4 de Dezembro de 1970, para analisar os dados levantados até então e estruturar o relatório final.

O documento aborda que o problema mais urgente é a falta de acesso dos setores de baixa renda ao mercado de terras urbanas, passando por temas como escassez superficial de terra, especulação imobiliária, oferta e demanda, intensidade e eficiência de uso, reserva de terras, migração e expansão urbana, interferência dos órgãos públicos, acesso à infraestrutura urbana e periferização.

Uma seção inteira trata da propriedade de terra e a responsabilidade pública. Nela, são reconhecidas as vantagens da propriedade estatal da terra para a formulação e implementação de políticas urbanas, principalmente para a reserva de terras e o desenvolvimento urbano no futuro, mesmo que não seja a “solution to the urban land problem” (UN, 1971b, p. 8). Ainda, foi observado que

the traditional concept of private land ownership should not be considered as an absolute right of the individual. Moreover, owing to increasing environmental problems in the developed societies, it was felt that a similar conceptual change was inevitable. The Expert Group emphasized the need to develop a new concept of land ownership in which land would be considered as a natural resource. In that respect, the major principles of modern urban land policies should recognize the social function of land and the obligation of the individual land-owner to the society. (UN, 1971b, p. 8)

Para os especialistas, na implementação de políticas urbanas, o envolvimento público não deve se limitar apenas à regulação, mas também deve participar completamente do mercado imobiliário - como domínio e aquisição de terras, que em si já auxiliam na regulamentação do desenvolvimento urbano. Ainda, um banco de terras públicas também auxiliaria no planejamento a longo prazo, possibilitando uma urbanização mais equilibrada com o meio ambiente.

Um ponto interessante do relatório é que os especialistas comentam que, apesar do desenvolvimento urbano acontecer a nível municipal, as prefeituras não são

capazes de resolver grande parte dos problemas relacionados à terra urbana e à urbanização por uma questão de atribuição jurídica e escala de atuação. Para enfrentar essas questões de forma efetiva, é necessário a formulação de uma política nacional, o estabelecimento de instituições e o fortalecimento e capacitação de governos locais. Ainda, durante todo o relatório, e principalmente neste tópico, é reafirmada a importância do *comprehensive planning* como o mais eficaz, tanto no diagnóstico das problemáticas de uma cidade, quanto na implantação eficaz e bem sucedida das soluções - como por exemplo, “that new concepts of land ownership would be accepted” (UN, 1971b, p. 13).

Considerando a realidade e as especificidades de cada país, são levantadas bases legais e institucionais e sugeridos “instrumentos” já existentes efetivas no controle da terra, como

public land purchases; exercise of pre-emption rights; the establishment of public land reserves; the compulsory sale of vacant lots; taxation of unbuilt land and other forms of land taxation; controls over land prices; capital programming and budgeting; joint ventures between the public and private sectors; development of new towns; public open space reserves; annexation and consolidation of urban land parcels; planned unit development; new zoning techniques; land re-allocation through pooling; expropriation of lands with compensation; land exchanges; land value declaration; designation of "delayed development areas"; land redistribution; restrictive loans; and manipulation of infrastructure and service facilities. (UN, 1971b, p. 14)

Em relação especificamente à especulação imobiliária, os especialistas enfatizaram a importância do setor público ser capaz de continuamente alimentar o mercado de terras urbanas, enquanto promove investimentos alternativos para redirecionar a economia para outras áreas.

Entre as conclusões e recomendações gerais do estudo, a primeira é

Nations should treat urban land as a natural resource to be developed and conserved in accordance with the values and priorities of the society. Consistent with that proposal, individual rights in ownership and use of urban land were limited, Urban land should be viewed as a trust whose enjoyment could be ceded to individuals or corporate groups on a conditional basis equivalent to a long-term lease workable by societies in the presence of suitable legal conditions. To society belonged the right to determine the use of land and to enjoy the benefits which accrued from changes in kind and intensity of land use. The right of using land should be made available to all citizens, and that right should be fully negotiable and treated subject to the conditions of the trust. (UN, 1971b, p. 15)

Ainda, frisaram que as soluções não são únicas e que cada nação deve encontrar sua estratégia em uma política de desenvolvimento urbano, mas recomendaram o *comprehensive planning* como ferramenta mais efetiva. Como objetivos principais e universais, mencionaram distribuição equitativa de renda, utilização otimizada da terra urbana e conservação do meio ambiente.

Para isso, o setor público deve desempenhar o papel mais importante no desenvolvimento urbano, como provedor de infraestrutura, habitação e serviços urbanos - principalmente em relação aos transportes e habitação popular. Além disso, deve ser participante ativo em parcerias público-privadas para habitação, comércio e indústria, provendo incentivo e segurança para investimentos privados como alternativa à especulação imobiliária. É uma responsabilidade do Estado regular o mercado e disponibilizar de forma acessível a terra urbana como qualquer outro bem público, da mesma forma como a educação ou qualquer outro serviço prestado pelo Estado.

Por fim, é anexada a carta de 4 de Dezembro de 1970 enviada ao Presidente da Assembleia Geral da ONU, assinada pelo grupo de especialistas, solicitando à organização e seus membros que tomem as medidas apropriadas para enfrentar a rápida deterioração da vida urbana, estabelecendo programas econômicos e sociais que proporcionem a base para uma melhora futura.

Posteriormente, o *final global report* elaborado a partir dessa reunião deveria ser publicado assim que fosse concluído o *Interregional Seminar on Planning for Urban Land Policies and Land-Use Control Measures*, realizado entre os dias 1 e 13 de Novembro de 1971, em Madrid (UN, 1972, p. 29). De fato, o evento ocorreu e os anais encontram-se no Arquivo da ONU, mas não em versão digitalizada²⁸.

3. Documento HBP/167, *Report of the Third Meeting*

O documento HBP/167, nomeado *Report of the Third Meeting*, do encontro do *Group of Experts on Housing, Building and Planning Problems and Policies in the Less Developed Countries of Southern Europe*, de alguma forma relacionado internamente à *Economic Commission for Europe* e ao *Committee on Housing, Building and Planning*.

²⁸ O local no Arquivo da ONU está disponível online em <https://search.archives.un.org/interregional-seminar-on-planning-for-urban-land-policies-and-land-use-control-measures-madrid-spain-1-13-november-1971>. Acesso em: 19 nov. 2022.

Segundo o documento, o encontro foi realizado entre 29 de março e 3 de abril de 1971 em Roma, com visitas de campo em Bari e Taranto, a convite do governo italiano. Não consta a definição de quem faz parte do *group of experts*, apenas a lista de participantes²⁹ que inclui os convidados do governo italiano. Nos trâmites iniciais, é comentado sobre a produção de materiais bibliográficos, como monografias nacionais preparadas pelos participantes sobre temas relacionados à habitação e ao desenvolvimento urbano e os próprios relatórios dos encontros do grupo, que foram traduzidas e publicadas por órgãos governamentais, como o Ministério da Habitação.

A pauta principal do encontro foi a discussão sobre “housing and related urban services as a factor in regional development” (UN, 1971a, p. 3), baseada em um relatório analisando detalhadamente a situação atual e histórica, preparado pela delegação italiana, e relatórios complementares das delegações da Espanha e Iugoslávia. As conclusões dos debates foram as seguintes:

- a. Para enfrentar as questões da habitação e serviços urbanos no desenvolvimento regional, é necessário tratar todo o sistema de planejamento através de um método científico próprio;

²⁹ (trad. livre) Participantes: Christos Mastroiannis (engenheiro civil e matemático, Setor de Habitação do Ministério de Obras Públicas, Grécia), Baldo de Rossi (Presidente do Instituto para o Desenvolvimento da Construção Social, Itália), Vincenzo di Gioia (Presidente do Setor do Conselho Superior de Obras Públicas, Ministério de Obras Públicas, Itália), Antonio Franco (Presidente do Conselho Superior de Obras Públicas, Ministério de Obras Públicas, Itália), Michele Martuscelli (Diretor Geral da Direção de Urbanismo, Ministério de Obras Públicas, Itália), Alessandro Petriccione (Conselheiro de Administração da Cassa per il Mezzogiorno, Itália), Vito Sanso (Diretor Geral da Direção Geral da Construção Estatal e Subsidiada, Ministério de Obras Públicas, Itália), Antonio Smedile (Chefe do Escritório de Relações do Ministério de Obras Públicas, Itália), Giovanni Torregrossa (Chefe de Gabinete do Ministro Lauricella, Ministério de Obras Públicas, Itália), Marcello Vittorini (Secretário Geral do Departamento de Estudos de Planejamento, Ministério de Obras Públicas, Itália), J. Alberto de Lemos Godinho (Secretário da Embaixada de Portugal em Roma, Portugal), José Martin Blanco (Secretário-Geral Técnico, Adjunto ao Ministério de Habitação, Espanha), Fernandez Cavada F. (Chefe da Diretoria de Planejamento Territorial, Direção Geral de Urbanismo, Ministério de Habitação, Espanha), José Maria Fernandez (Arquiteto, Ministério de Habitação, Espanha), Juan A. Menendez-Pidal (Chefe do Serviço de Relações Internacionais, Ministério de Habitação, Espanha), Tulgar Can (Arquiteto Urbanista, Conselheiro Senior do Ministério de Reconstrução e Habitação, Turquia), Franjito Gasparovic (Economista, Planejamento Urbano, Instituto da Croácia, Iugoslávia), Miograd Janic (Economista, Pesquisador Senior do Yugoslav Institute for Town Planning and Housing, Iugoslávia)

Agência Especializada das Nações Unidas: Peter Melvin (International Labour Organisation)
 Organizações não-governamentais internacionais: Mario Gomez-Moran Y Cima (Profº Drº Arquiteto, Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de Espanha, International Union of Architects)
 Especialistas convidados pelo país anfitrião: Franco Fiorelli (Chefe do Departamento de Ordenamento Territorial, Instituto de Estudos do Planejamento Econômico, Itália), Fabrizio Giovenale (Diretor Geral do Instituto de Desenvolvimento da Construção Social, Itália), Luigi Piccinato (Arquiteto Urbanista, Itália), Sara Rossi (Membro da Comissão Executiva do Instituto Nacional de Arquitetura, Itália), Albino Sacco (Diretor de Serviços Sociais do Instituto de Desenvolvimento da Construção Social, Itália), Edoardo Salzano (Departamento de Estudos de Planejamento, Ministério de Obras Públicas, Itália).

- b. Para programas de desenvolvimento funcionarem de forma eficiente, é necessária uma política demográfica bem definida que objetive tanto compensar desequilíbrios atuais quanto corrigir tendências espontâneas negativas;
- c. Para resolver o problema, é necessário compreender a relação entre programas de desenvolvimento já existentes e a distribuição da população pelo território, o que implica em decisões econômicas para evitar movimentos migratórios não controlados, congestionamento e degeneração de ambientes predominantemente rurais. Essas decisões devem excluir a concentração de indústrias básicas de capital intensivo;
- d. É necessário estar atento aos valores culturais e sociais que são ambos causa e efeito de migrações e crescimento urbano intenso. Aliados aos fatores econômicos, esses aspectos requerem políticas sócio-culturais firmes que auxiliem a população na possibilidade de reversão do fenômeno da migração para grandes cidades. Inicialmente, a crise habitacional e serviços urbanos relacionados não ocorreu por uma diminuição da intensidade da urbanização, que agora está acontecendo em regiões desprovidas de equipamentos adequados. É necessário desenvolver uma política de elaboração de serviços urbanos socioculturais que facilitem a integração da população imigrante e que tornem atrativos distritos antigos. Também é importante o encorajamento da participação mais ampla possível de usuários na administração dos serviços sociais, uma vez que uma política de descentralização administrativa é uma ferramenta eficiente para o sucesso do planejamento;
- e. Para implementar um programa habitacional e de serviços urbanos, uma política deve ser adotada em relação aos obstáculos existentes no setor da construção civil que inibem o papel importante de intervenção do setor público. O valor da terra é o principal obstáculo que afeta negativamente a política do solo, o mercado imobiliário e a disponibilidade de áreas para urbanização. Um sistema de propriedade da terra que garanta ao proprietário o direito de construir afeta consideravelmente o planejamento urbano e o reconhecimento da valorização pela localização. É necessário afirmar o princípio da separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, considerando que o direito de construir pertence à coletividade e por isso deve ser objeto de autorização pela administração pública. Uma vez que este princípio for aceito, é

aconselhável uma legislação em cada país para instituir métodos práticos para sua implementação, incluindo a fixação de uma compensação pela desapropriação;

- f. Uma política neste setor precisa de um número suficientemente grande de habitações de aluguel para evitar situações de mercado que impliquem no endividamento compulsório para financiamento habitacional. Normalmente, isso só é possível através de uma intervenção pública adequada, quando o governo assegura uma oferta suficiente de habitações de baixo custo.
- g. Para continuar com um programa no setor, é necessário reduzir ao máximo a burocracia entre o planejamento e a implementação de políticas habitacionais e de planejamento urbano. Os programas devem ser adequados às necessidades de cada área.

Para além dessa discussão, o encontro tratou de questões burocráticas, como metodologia de trabalho e a pauta e detalhes de futuras reuniões. No entanto, vale mencionar que foi definido que as autoridades italianas ficaram responsáveis pela publicação do relatório produzido por sua delegação, com a contribuição da Espanha e da Iugoslávia.

APÊNDICE 2 - Roteiros da entrevista semiestruturada

Modelo 1

Entrevistados: E1, E2 e E3

Função: técnico do IPUF

1. Qual período trabalhou no IPUF?
2. Como era a inserção do IPUF na estrutura administrativa da prefeitura?
3. Qual cargo ocupava? Era responsável por qual área/setor?
4. Em 1989, a câmara aprovou a Lei 3.338/89 que tratava da transferência do direito de construir, restrições geotécnicas, esgoto sanitário, solo criado e alterava duas leis sobre estacionamento e incentivos hoteleiros. Você se lembra dessa lei?
5. Na exposição de motivos da lei, um parágrafo fala que a lei surgiu a partir de estudos “do corpo técnico da Prefeitura Municipal de Florianópolis”. Você se lembra desses estudos?
6. Quem participou deste estudo? Você participou deste estudo?
5. Quais foram as motivações para iniciar esse estudo?
7. Sobre qual tema era esse estudo?
8. Quais foram as referências e inspirações que os técnicos utilizaram para desenvolver esse estudo?
9. Quais foram as conclusões e recomendações deste estudo?
10. Como era o clima político e social no tratamento desses temas? Como foi a recepção na Câmara?
11. Você ficou satisfeito em como o texto da lei foi aprovado?
12. Você ficou satisfeito em como os instrumentos têm sido aplicados pela municipalidade?
13. Há alguma avaliação do impacto (urbanístico e econômico)?
14. Na sua visão, o que mudou nesses dispositivos desde então?
15. Comentários e considerações que gostaria de fazer para uma pesquisadora que não viveu o período e que está tentando entender a natureza, importância e prática do solo criado

Modelo 2

Entrevistado: E5

Função: Prefeito

1. Segundo uma pesquisa de doutorado de um colega, Marco Massari, realizada entre 2019-2020, a Vossa Excelência teria participado de um encontro entre prefeitos no Ibirapuera, em São Paulo, em abril de 1977. Nesse encontro, o prefeito Olavo Setúbal apresentou a lei sobre o Solo Criado que estavam elaborando para implementar em São Paulo. O que se lembra desse encontro?
2. Pesquisando sobre o planejamento urbano de Florianópolis, cheguei em informações de que na sua gestão na prefeitura municipal houve o fortalecimento da estrutura do IPUF. Como via a relação e importância desse órgão e o planejamento urbano da cidade? Como era a relação entre prefeitura e IPUF?
3. Na década de 80, o IPUF elaborou um Plano Diretor do Distrito Sede (1986) que foi rejeitado na Câmara. Na sequência, decidiram por separar alguns pontos em leis diferentes para facilitar o entendimento e foi nesse momento que o Solo Criado foi incluído na legislação através da Lei n.º3338/89. É essa a imagem que a Vossa Excelência tem do conceito de Solo Criado em Florianópolis? Do que se lembra sobre esse período?
4. Segundo entrevistas com técnicos do IPUF da época, foi apenas com a Lei n.º3338/89 que tornou-se possível a Transferência do Direito de Construir como instrumento de compensação para os imóveis do Distrito Sede que foram afetados pelo tombamento de 1986 (Decreto n.º270/1986). Que impacto isso trouxe para a cidade?
5. Posteriormente, esses conceitos foram incorporados no Estatuto da Cidade e hoje ainda sua aplicação e funcionalidade ainda é uma questão em aberto. Algum comentário que gostaria de fazer sobre a influência, história ou sobre o presente?

Modelo 3

Entrevistado: E6

Função: Procurador Geral do Município

1. Há quanto tempo está na Procuradoria Geral do Município/Prefeitura Municipal de Florianópolis? Era o que em 2003
2. Qual o cargo que ocupa e já ocupou?
3. Como se dá a inserção da PGM no quadro municipal? Como é a relação?
4. Existe alguma instrução normativa, resolução, protocolo interno ou semelhante que discipline sobre o processo administrativo ou a gestão do SC ou TDC? Não acha que era necessário algum tipo de decreto? > sistema interno
5. Mostrar o fluxo identificado pelas legislações para o TDC. Era assim que acontecia? Sabe como era feito antes de 2005?
6. Quais foram e são as atribuições da PGM nesse processo?
7. O decreto 7240/2009 revoga o decreto 459/1998 que designava servidores da PMF para representar a municipalidade nas escrituras de TDC. Tem acesso a este decreto? O que são as escrituras (certificados)?
8. O parágrafo 11 do artigo 260 do PD de 2014 menciona um cálculo do ajuste da área edificável que não encontrei na legislação. Sabe algo sobre isso?
9. Alguns entrevistados mencionaram um banco ou um estoque de potencial construtivo. Isso existe/existiu? Como funciona se a lei não especifica que a TDC é indireta?
10. Há algum contato da PGM com o SC/OODC. O Decreto 4205/2006 menciona que a PGM deve ser consultada pela secretaria municipal da receita sobre isso, mas não há mais nenhuma menção disso nas outras legislações.
11. Consegue fazer alguma avaliação sobre os instrumentos?
12. Comentários, questões ou considerações que gostaria de compartilhar para uma pesquisadora que não viveu o período e que está tentando entender a natureza, importância e prática do solo criado.

APÊNDICE 3 - Transcrição das entrevistas

Entrevistado(a): E1

Data: 22 de fevereiro de 2022

Local: Online (Plataforma Google Meet)

Tempo de gravação: 1:59:59

A: Tá, estamos gravando já então. É, então, a minha dissertação, ela é na USP sobre a outorga, na verdade, solo criado aqui em Florianópolis. Antes ia ser, o meu projeto inicial era solo criado e daí, acompanhar a outorga, TDC e a operação urbana. Aí, a minha orientadora, é a Maria Lúcia Refinetti, ela achou que era muita coisa e a gente diminuiu pra outorga. E aí, agora já está começando a pegar mais coisa, porque eu não vou conseguir ficar só numa coisinha. Então, nesse momento da pesquisa eu to estudando o solo criado. Eu fiz uma revisão das experiências internacionais, fiz uma revisão de como se constituiu o conceito nacionalmente. E daí, eu assisti uma banca do André Junckes, que foi sobre a outorga também, semana passada. A Marina tava na banca e ela comentou uma coisa que a gente já tava percebendo, que ela já tinha comentado comigo, que é: ninguém entendeu como essa lei nasceu do nada aqui em Florianópolis, em 89. Foi super pioneira e a gente não fez ainda nenhuma recuperação histórica de como foi. A gente tem... Eu já fui na Câmara, já peguei todos os trâmites internos e tal, já fiz esse apanhado. Mas como essa matéria chegou na Câmara, a gente não sabe. E eu tenho um palpite de quem tem alguma coisa a ver com isso. Graças a Deus eu já tinha o contato dessa pessoa antes, da época da graduação. Uma pessoa importantíssima, a primeira presidente do IPUF mulher. Então, é isso. Daí, eu comecei a dar uma cavada nessa 3338 de 89 e daí, era essa parte que eu queria fazer a entrevista contigo, assim... De tentar entender como que a gente chegou nisso, como que foram os estudos da época pra chegar na matéria. Eu já peguei uma dissertação que já explicou como que ela chegou como lei individual, não como dentro de um plano, né. Mas era isso, assim, mais entender como que surgiu isso aqui, entendeu?

[risos]

A: Eu sei que faz muito tempo, [nome], eu sei.

E1: Não, não é, faz muito tempo, não. Mas vou te dizer uma coisa, que às vezes... Engraçado, se fazer um paralelo. Essa semana... Meu pai corria de automóvel, essas corridas de rua e recebi um vídeo de um amigo sobre essas corridas e passei pro grupo de família. E isso aí oportunizou as pessoas trazerem um monte de lembranças do meu pai, que algumas eu nem tinha. Nem olhava daquele jeito, entende? Assim, só pra te dizer assim... Quer dizer, agora você tá me provocando pra uma lei que, também, que talvez eu passe a olhar de forma diferente, entende? Porque eu olhava de dentro pra fora, com esse distanciamento e tal. Então tem essa história assim, mas...

A: Eu vou te dizer o que eu falo para a minha orientadora, pra Malu. Vocês duas são arquivos humanos. Eu queria que todo o papelzinho que vocês rabisquem, que vocês coloquem num plástico e entregue pro arquivo. Pra gente não perder tanta coisa, entendeu?

E1: É...

A: Porque, assim, foram avanços muito grandes. E eu acho que quando tu tá participando de um processo, tu só tá ali, né?

E1: É, é...

A: Reagindo e fazendo e não para pra perceber o que que aquilo ali vai causar no futuro, né?

E1: É, é bem isso aí. Mas assim, ó, mesmo eu estando dentro, a participação da gente às vezes... Ela é muito fragmentada. Você já teve dentro do IPUF, você sabe. E às vezes tá se tomando decisões do lado da tua mesa e você nem sabe o que que tá acontecendo, né.

A: Sim.

E1: Então, assim, o fato de eu estar... Ter sido presidente do IPUF me oportunizou ter uma uma visão mais geral, não só do instituto como também da Prefeitura, de como funciona. Se eu ficasse só na minha função de técnica, eu ia ter uma visão parcial, né? Em cima das oportunidades de criar, as pontes, as redes. Então, isso aí, do ponto de vista de aprendizado, de visão, ela oportunizou isso aí.

Só que isso não foi na minha época né? Isso foi depois. Eu fui presidente do IPUF em 85, 86, por aí. Essa lei, ela é de 89.

A: É, isso.

E1: Aí, o que que acontece, de uma certa forma, existe uma... Você também sabe, que você já teve no IPUF, existe, assim, compartimentações e territorialização dentro dos órgãos. Esse assunto é meu, esse eu pego, não sei o que. Essa parte da legislação urbana sempre ficou mais de competência do [nome] e do [nome]. Claro que a gente participava. Mas assim, quem fazia o apanhado, a revisão, organizar tudo isso, eram eles e o [nome], advogado, que fazia a revisão. Claro que a gente participava junto, mas algumas vezes... Algumas coisas que a gente propunha, quando ia ler o texto final, não tava. Eles já tinham tirado, entende? Assim... Era uma coisa assim. A gente tinha muito conflito pelo grau de autoritarismo que eles tinham em relação a questão do plano. Mas essas são as dificuldades que você já sabe que tem lá, já participou dentro do IPUF. Mas o que que acontece com essa questão desses instrumentos, eles vem sendo discutidos, a gente sabe [inaudível]. Essa lei, o Estatuto da Cidade, ele levou 10, 11 anos pra realmente ser promulgado. E antes disso, teve uma série de iniciativas de projetos de leis. A mais conhecida, a do Pompeu de Souza, senador na época, que vinha então... Eu tenho até guardada, até guardada ainda essas leis originais que foram assim... Que originaram o Estatuto da Cidade, né? E uma coisa que já pegava muito nesse projeto de lei, eu acho que é do Pompeu de Souza, era a questão do índice 1. Aquela questão de coisa assim, essas questões também... Eu, como técnica do IPUF, eu participava muito do IAB e das discussões do IAB e do conselho do IAB. E o IAB essa época, ele era muito... Ele era um orientador muito forte pra gente, porque, quando tinha os primeiros conselhos superior, era ainda discutida política habitacional, discutida essas políticas urbanas. Então, se montava, elaborava os documentos no IAB e depois a gente, cada um nos seus departamentos, dava aquilo como referência pra se posicionar como instituto de arquitetos. Então, tudo isso fica meio misturado, entende? Porque esse assunto contemporâneo era discutido dentro do conselho do IAB, um assunto de vanguarda, né? E se trazia pra dentro do Instituto. Então, o que que acontece, nós tínhamos... O IPUF foi criado em 78, né? Já tinha um plano diretor, que era aquele do Gama D'Eça, que é aquele de 74. Aí, o IPUF começou a trabalhar a questão do parque da Lagoa do Peri. Começou a fazer um projeto da costa norte, que depois foi ocupando os balneários, que foi aprovado em 85, né? Então, a gente tinha, assim, um plano do Distrito Sede, que era do Gama D'Eça, que era de 74, e o Plano dos Balneários que era de 85. E a partir do momento que o Plano dos Balneários foi aprovado, começou a se falar na compatibilização dos planos, da atualização do Distrito Sede pra transformar tudo isso num plano só. E Florianópolis também, ela foi pioneira nesse momento em 85 quando ela aprovou o Plano dos Balneários. Ela passa a ter todo o território dela planejado. O que não era comum porque os municípios tinham um planejamento dentro do perímetro urbano. Florianópolis vai ser uma das poucas cidades brasileiras que tinha todo o seu território planejado. Tá, aí, começa dentro do IPUF todo o trabalho, vamos atualizar o Plano Diretor do Distrito Sede pra depois fazer a compatibilização. E isso teve, assim... Várias versões tiveram, assim, como tá tendo essa tragédia. Quer dizer, não foi tão dramático como tá acontecendo agora, porque não tinha uma participação tão ampla da comunidade. Mas foi feita uma primeira proposta, aí se discutia. Aí, ia pra Câmara, saia, sabe? Teve todo um processo, que, eu vou te dizer que deve... A gente começou... Eu acho que a gente tinha um convênio Brasil Alemanha, com os alemães, que acho que é de 83,84, que eu acho que antes da aprovação do Plano dos Balneários já vinha se discutindo atualização do Plano Diretor de Florianópolis, do Distrito Sede. E a gente tinha conhecimento dessas minutas de Estatuto da Cidade. Com esses instrumentos inovadores e aí, nesse momento como tava aquela história de o Plano não era aprovado e aí, passava, mudava prefeito, recomeçava de novo... Houve uma decisão com a concordância do Esperidião de se extrair alguns elementos dessa minuta, que vinha sendo discutida e aprovado como projeto de lei, que não era o Plano Diretor. Mas se você ver essa lei, que era de 89, ela inclui questões de geotecnia, que na época que eu fui presidente, a gente fez todo um convênio com o governo do Rio de Janeiro, porque tinha muito deslizamento, pedra, morro, muita queima de vegetação, chovia aí, rolava pedra, aí, a questão da geotécnica. Entrou a questão, que anos antes tinha sido aprovado uma lei de incentivo à hotelaria, e que entrou aqueles prédios residenciais, que o pessoal usou aquele termo pra começar a fazer predinho nas áreas balneárias. Incentivou tudo isso,

tentou se corrigir. Então, se você olhar toda a lei, ela vai tentando atualizar uma série de assuntos que não continha na lei de 74, né? Então, tentando atualizar isso aí. E eu acho que já pegando, ela já pegava o Município todo a lei também, porque foi um período de muita distancialização da Cidade.

A: Sim, porque ela inclui os afastamento do Centro. Que também, eu li um trabalho agora, que saiu algumas notícias que tu batia de frente bastante com o Sinduscon por causa desses afastamentos do Centro E essa área de incentivo à hotelaria era nos Balneários, né? Então, a área inteira.

E1: Era nos Balneários, porque quando... Eu até acompanhei a reunião de incentivo à hotelaria, disse assim: "nós temos que incentivar os hotéis". A Cidade tava começando a descobrir que poderia ser turística e, aí, o que aconteceu, disseram: "ah por que vai ter dois hotéis ou três". Na época se contava, tinha meia dúzia de hotéis na ilha. Só no norte, aqui no sul eu acho que não tinha nenhum. Ah não, porque não vai ter tanto hotel, não tem tanta demanda. A população prevista pra 10 anos depois do Plano dos Balneários seria de 30.000 pessoas. Vai ter um hotel ou outro. Mas na realidade, os especuladores pegaram a brecha da lei, que não tava bem formulada, e começaram a fazer um monte de predinho e colocam como prédio turístico residencial, acho que era essa a terminologia, alguma coisa assim. E depois transformava em prédio habitacional. Mas com a lei de incentivo ao turismo, né? Então, teve... Deixa eu ver se eu fiz mais alguma anotação. Então, assim, ó, ela surge como uma premência em cima de um momento que a cidade tava crescendo muito. Aí, tem coisas assim, que você vai ter que confirmar porque é aquela história da memória, mas eu acho assim, que era um dos maiores índices de construção. Porque tava construindo demais, era aquela coisa de querer organizar isso aí. E a gente entendia que o princípio do Estatuto da Cidade era que a cidade tem que se autofinanciar. Então, aquela história do índice 1, você vai dar... Sobrecarregar na estrutura, vai ampliar o sistema viário. Você tem que tirar o dinheiro da produção da cidade, não só dos impostos, né? Então, a ideia era dessa história de taxaço e Florianópolis foi uma das primeiras cidades que acabou adotando o solo criado e outorga onerosa. E a pressão que a gente fazia também pra que essa história do solo criado acontecesse. É que na época que eu tava na presidência do IPUF, o Andrino era o prefeito e o pessoal do patrimônio já vinha há tempo estudando a questão do tombamento aqui na cidade. Tava se perdendo muita casa antiga. Quer dizer, todo esse processo de dinamização da cidade, que ela vinha, meio parado. Eu não to fazendo uma narrativa muito linear, mas é que eu vou lembrando.

A: Não te preocupa.

E1: Mas assim, com a abertura da 101, que é 76, 75, a cidade começou a despertar e começou a ter toda essa mobilização e começou nesse processo todo a demolição de casas antigas. E eu sempre fui muito parceira dessas iniciativas de preservação do patrimônio histórico. E o pessoal ali, [nome], [nome], [nome]tavam fazendo todo um estudo. Daí, já num conceito de patrimônio histórico mais na linha dos conjuntos históricos, porque Florianópolis não era uma cidade de arquitetura monumental. Elas fizeram o levantamento e levantaram 10 conjuntos históricos. E eu fui numa reunião no gabinete do prefeito, uma reunião de secretariado, e tinha pedido pauta, agenda pra conversar sobre os conjuntos históricos. E, nessa ida, acho que a [nome] disse assim: "Ah, quais conjuntos você vai apresentar?", e eu disse: "Não, eu vou apresentar todos, daí, lá eles decidem se toma a decisão de quais serão tombados". E eu cheguei na reunião do colegiado e apresentei a proposta de tombamento de 10 conjuntos históricos e foi aprovado, todos.

[risos]

E1: A gente achou que ia conseguir aprovar dois, três... Não, aquele dia por uma conjunção astrológica.

A: Eu acho que tu gastou toda a cota de aprovação tranquila nessa lei, depois disso mais nenhuma lei foi tão tranquilamente.

E1: É... Essa aí não era lei, era um decreto. O que aconteceu nos pegou a gente de surpresa também, essa adesão ao tombamento, e depois começou uma pressão muito grande. Eu fui até... Ligavam lá pra casa, me ameaçavam de morte, tudo, porque realmente assim... As pessoas se sentiram lesadas porque não tinha... Não tinha contrapartida imediata, entende? Foi uma coisa assim... Eu vou apresentar e pá, a gente não tinha assim.... Não, tem os benefícios tal, subsídios tal, não tinha nada disso. Então, as pessoas se sentiram muito lesadas com esse processo, né? Teve uma pressão muito grande. E aí, depois é que veio toda a regulamentação e tal. E to te contando tudo

isso porque a questão do solo criado e transferência de limites era um dos elementos pra poder distensionar essa questão que tava em cima do patrimônio histórico, né? Então, aí, começou, aí, você pergunta... Você vê ali quando a lei é criada, que agora ela alterou um pouco nessa última proposta, mas ela era pra habitação social, pra equipamentos, né? Pra sistema viário, patrimônio histórico... Não, habitação social era outorga onerosa. Era sistema viário, equipamentos e patrimônio histórico... Acho que essa era a lei original, né? Então, se usou muito, era a época que tava se implantando. Tinha um programa do AGLURB de abertura de vias, se usou muito isso aí pra abertura de sistema viário. Mas, geralmente, tentando ver se poderia se construir no próprio terreno, né? Porque mantinha a possibilidade de construir metros quadrados sempre no mesmo terreno. E em patrimônio histórico, acho que o primeiro prédio que a gente negociou foi a casa do Barão. Foi uma negociação que foi difícil, que tava se iniciando. Depois a gente conseguiu negociar também o Katcipis. Que é aquele prédio que foi construído em L, em torno do Katcipis, né? Chegou a se pensar até em fazer a entrada do prédio pelo Katcipis, depois os construtores optaram em não fazer isso aí. Mas, então, assim... Esses são os primeiros, os iniciais. E assim, eu tava pensando, de equipamento mesmo, o único que eu me lembro é o Teatro da Ubro, que tava assim... Que tava uma mina, ali na escadaria. E aquele prédio que ficou ali da esquina, aquele prédio, em contrapartida de conseguir área adicional e ele restaurou o prédio da Ubro, que era tudo mina. E a Prefeitura assumiu então, esse teatro. Mas muito disso, assim. As coisas são muito fragmentadas. Então, eu vou te contar uma parte da história, que de repente outras pessoas podem trazer outros entendimentos, né? Se você quiser pegar coisa assim, mais tecnicamente mesmo, tá, da realização e tal, tem o [nome] e o [nome] que são arquitetos do IPUF da minha época, né? O [nome] também, que elaborava na montagem do plano, talvez ele te conte a história com outra versão, com outro entendimento, né? Que é diferente do meu. E assim, também, a implementação dessa lei, ela acaba sendo muito fragmentada. Quer dizer, a lei é feita pelo IPUF, é aprovada, mas é aplicada pela SUSP, pela antiga SUSP, né? Então assim, a primeira proposta da lei, ela dizia que podia transferir pra qualquer área, não determina em zoneamento. Depois a gente começou a questionar que tinham que ter áreas passíveis de receber isso e não qualquer área da cidade receber, né? Se questionava o valor dessa transferência, se realmente assim, sabe, a Prefeitura não deveria cobrar mais, porque era muito simplificado o cálculo de valor né? E aí, quando acontece... Quando começa a discussão desse plano, desse bendito aí, que não tem fim... Que em 2006, 2007 começou. Eu me lembro de ter colocado num dos textos dizendo assim: Florianópolis uma das pioneiras a aplicar instrumento da outorga onerosa e do solo criado. E uma das coisas era fazer um estudo e um levantamento pra aplicação, né? Pegar, geralmente assim, quantificar, quanto foi exato, quanto foi de metragem se construiu, qual foi o valor, comparar com o CUB. Que isso é referência pra você fazer a revisão, a atualização desse instrumento, né? Aí, já dentro de um contexto de um plano produzido a partir da ótica do Estatuto da Cidade mesmo, né? De uma forma... Até onde eu acompanhei a elaboração do plano, nessa fase inicial, eu não vi nenhum estudo sendo feito dessa forma, nem da Outorga, nem do solo criado, tá?

A: Tá.

E1: E aí, seguindo agora, eu tava vendo a proposta mais recente. A Outorga, ela, pelo Estatuto da Cidade, ela até é possível mudança de uso em determinadas áreas da cidade. Eu até acho interessante, digamos assim. Você vai cobrar Outorga, você começa a ver uma certa centralidade, que ela é interessante ser incentivada, em tese, né? E aí, você poderia criar o instrumento de Outorga pra aquela região ali. Não, o cara tá: "é de serviço, um restaurante, com não sei o que". Você vai regularizar e ele vai pagar uma taxa. Então, tá inserido dentro de uma nova definição de uso, de dinâmica daquela área. Só que eles tão propondo pra qualquer área da cidade. Pra mim, assim, ó, essa proposta agora é o não-plano, não-planejamento, o "não", sabe? Tipo assim, ó, é uma afirmação de não-planejamento, porque tudo que eles tão propondo é de uma permissividade incrível. Não tem intermediação da Prefeitura entre as vontades e os saberes, dos desejos dos autores. Tudo pode, de uma permissividade assim, que... Então abandona o plano, fecha o IPUF e deixa a coisa acontecer.

A: [risos] Mas acho que é mais ou menos essa a intenção que tá acontecendo, assim...

E1: É.

A: É justamente isso, justificar, colocar um contra o outro, assim. Mas essa, a outorga de alteração, eu escrevi um artigo, eu vou apresentar agora no próximo ENANPUR, sobre a alteração de uso. Porque a alteração de uso que tão fazendo aqui em Floripa...

E1: É uma loucura.

A: É isso que tu falou, de tipo, tu tá trabalhando e tá acontecendo uma coisa na mesa do lado e daí tu não liga A com B. Foi isso que aconteceu na minha época, que eles falavam e eu não tava ligando. E quando eu entrei na pós-graduação que eu fui parar pra pensar, estudar, fazer matéria. Daí, eu pensei “meu deus!”, o que que tava acontecendo na mesa do lado, que coisa alucinada. E assim, eu realmente acredito na boa vontade das pessoas, mas eu acho que, de algumas pessoas, mas eu acho que...

E1: Algumas pessoas.

A: Algumas pessoas, é. Mas eu acho que tá acontecendo um pouco de... Não tá ligado o estudo com a prática, assim, sabe? Que é uma coisa que inclusive esses novos técnicos defendem muito, e que é verdade, que é: não tem como fazer um estudo de planejamento que seja desvinculado de um instituto de pesquisa. Não tem como.

E1: Ah, se a gente fala isso.

A: Porque que o IPPUC tem essa fama toda e tem essa força toda?

E1: É.

A: Porque tá ligado um com outro, é isso. Olha só quanto tempo a gente fez uma lei que tem o solo criado e quanto tempo demorou pra sair uma dissertação de Outorga Onerosa. A do André, que defendeu semana passada, foi a primeira.

E1: É mesmo?

A: Desde 89, foi a primeira que alguém faz algum estudo a respeito. E ele nem levantou, ele só fez projeções, assim, ó... Quanto que se perde de dinheiro porque tá vinculado com o CUB, porque tá vinculado com a planta de valores, quanto que se perde.

E1: Sim, sim.

A: Só isso. Agora assim, georeferenciar, levantar quantidade, escrever em todas as linhas que todos os prefeitos desde então deveriam ser processados por improbidade administrativa... Isso ninguém fez, ninguém fez. Por isso que eu escolhi esse tema.

E1: Mais um detalhe que é esse aí, que você tá falando. Se você for pegar esse tema e for desdobrando em várias coisas - no impacto da cidade, na cobrança, num fundo que a gente denunciava que caia numa vala comum e que não é aplicado o que deveria, né? Na questão... Não sei se a tese dele chegou até essa última proposta enlouquecedora. Porque, assim, ó, com todos os incentivos que tão sendo dados pra macular área de uso urbano, que vai somando, somando... Não se paga Outorga disso aí e não se exige infraestrutura.

Interrupção – Entrevista interrompida a pedido da entrevistada.

E1: Então, assim, ó, vocês que tão estudando, que são jovens. Acho que o momento é extremamente rico, entende? De ebulição e de ponto de virada, entende? As coisas todas tão sendo questionadas, assim. Eu mesma, apesar de ter trabalhado a vida inteira com planejamento, a hora que eu me distanciei um pouco, eu comecei a olhar de uma forma crítica. O plano diretor, a forma como tá sendo feita. Tem coisas, assim, que às vezes eu vejo que o pessoal pensa que é a salvação, que eu não concordo muito, que é jogar pra Procuradoria a resolução das coisas. Eu acho que não deveria ser usual, deveria ser em última instância. Eu não acho que o Ministério tenha que tá definindo coisas que é competência nossa, da Prefeitura, entende? E eu também... Quer dizer, eu trabalhei na Prefeitura com os vários matizes de esquerda e de direita, mas tem uma função que é inerente da Prefeitura, que a intermediação das várias demandas da cidade. Isso é demanda da Prefeitura. Agora não, agora se elege um segmento pra beneficiar aquele segmento, pra garantir uma candidatura ao governo do

estado, sabe? Tá muito escancarado, tá muito escancarado assim, essas... Não que nunca fizeram. Talvez tenham feito a vida toda, mas não de uma forma tão acintosa. A história da pista de skate... A gente descobriu que eles tavam fazendo perfuração, teste de sondagem. Não tinha falado com a associação, não tinha falado com nada. E a obra ia começar, simplesmente ia começar. Quando eu comecei a me envolver nisso aí, eu disse, eu tenho mais de um objetivo, um é a questão em si, né? Questionar esse plano diretor. Mas a outra assim, ó, a Prefeitura tem que aprender qual é a função dela, sabe? Essa relação com a comunidade, ela tem que aprender. Porque como tava todo mundo em casa, todo mundo muito desmobilizado. Ela deixou passar a boiada. Mas foi o que tava acontecendo com o plano diretor, deixaram passar a boiada. Então, a gente vê que às vezes, assim, uma liderança que você acha que tá falando bobagem, que é o caso do governo Bolsonaro, ele dá uma permissividade que ela vai em cascata, acontecendo em todos os níveis. E coisas assim, vou dizer, a história do Parque de Coqueiros, lá. Pra mim é uma coisa tão absurda, que eu queria escrever alguma coisa, mas eu não tinha argumento pra me contrapor. Sabe quando você não guarda argumento? Porque assim, você acha que já é uma coisa tão consagrada, que os paralelepípedos são uma coisa tão consagrada, que a cidade na sua paisagem, no seu valor de natureza, é uma coisa tão sagrada... Consagrada e sagrada, que às vezes falta argumentos pra você se contrapor. Vão fazer essa cidade com edifícios altos, não é? Florianópolis é muito especial, é muito especial. E aquela permissividade das encostas? Olha, a gente já viu muita pedra rolar. Começa a desmatar e abrir rua nessas encostas, sem cuidado, vai desabar.

A: Que é o que tá acontecendo agora, né?

E1: É o que tá acontecendo. E que se você chegar e tiver uma área de APP, você pode chegar na Prefeitura e reclamar que não é APP. E aí, a Prefeitura altera o limite, né? Não tem mais mapeado isso e você pode usar os parâmetros da zona adjacente. Mas a gente tá saindo muito do assunto. Pergunta aí, o que você quer saber.

A: Não, eu me empolgo, eu gosto de te ouvir. Eu preciso fazer algumas perguntas mais caixias, assim, porque é uma pesquisa e tal.

E1: Sim.

A: Eu preciso saber, [nome], qual o período que tu trabalhou no IPUF?

E1: Olha, eu entrei no IPUF em maio de 78, no dia que o IPUF tava fazendo um ano, em 78. E eu trabalhei até... Em 2008 eu já tava encaminhando o meu processo de aposentadoria. Daí, eu descobri que tinha um câncer, então, assim... Eu me aposentei não por doença, porque eu já tinha o tempo, entende? Mas eu saí porque eu fiquei doente, né? Mas, durante esse tempo, eu saí pra fazer alguns cursos fora e também fui cedida pro Estado. Trabalhei na Secretaria de Turismo. Mas foi esse período, de 78 a 2008.

A: E como tu via a inserção do IPUF na estrutura Prefeitura?

E1: Então, eu acho assim... Quando eu tava na presidência, que o IPUF tinha, eu acho que 16 anos, eu fiz um seminário pequeno pra fazer uma avaliação, chamando o pessoal do IPPUC, do Mato Grosso também [inaudível]. O Instituto, ele tem fases, assim, né? Ele tem períodos. Ele foi criado... Quem criou o instituto foi o Esperidião Amin, tá? O Esperidião Amin era um jovem prefeito de 28 anos, né? E que, ele entrou numa prefeitura, que era época da Ditadura, que os prefeitos eram indicados e ele foi indicado. Mas ele encaixou com uma equipe muito jovem e ele decidiu criar um órgão de planejamento, o IPUF. E aí, ele foi buscar pessoas. Muita gente queria entrar e, assim... Joinville tem o [nome] como urbanista e a [nome], ia lá e convidava. O [nome] que trabalha na SINDSUL, traz. O [nome], eu acho que tava trabalhando na prefeitura da universidade, chama, sabe? Eu tava, pra você ver, assim, eu não fui o único caso. Mas como foi que eu entrei no IPUF. Eu tinha me formado e tava em Porto Alegre trabalhando numa firma de engenharia de uns parentes meus. Aí, meu pai foi operado do coração, aí eu pedi demissão pra acompanhar a cirurgia. Era uma coisa bem

grande na época, em 76. E aí, meu pai foi operado em São Paulo, voltou pra Lages e eu voltei pra Lages. Tinha pedido demissão do emprego em Porto Alegre, tinha me formado e tava trabalhando dois anos nessa firma. Aí, tava no jornal assim: “Prefeitura faz mutirão habitacional, não sei o que”. Meu pai me mostrou e eu fui lá na prefeitura. Bati na porta do prefeito, “ô, eu queria participar do mutirão”. Ele disse “ah, é?”, eu disse “é, eu queria ajudar, eu sou formada em arquitetura, tô morando aqui”. E aí, comecei a trabalhar no mutirão em Lages, que foi também um trabalho pioneiro no Brasil, Lages e esperança, né? Comecei a trabalhar lá, fiquei três meses participando disso aí. Aí, saiu uma matéria no jornal e o Esperidião me chamou pra falar comigo. Então, houve uma época que, assim, eu me sinto completamente vaidosa. Recém-formada, cooptada pelo Dirceu Carneiro, que foi o cara que entregou o impeachment pro Collor como Senador, e o Esperidião Amin que era um jovem prefeito. E eu acabei optando em vir morar aqui. Então, assim, daí, ele me entrevistou, ele pediu pra eu ir ver as ocupações de morro, depois me chamou pra uma reunião que era do projeto Cura e me convidou. Ele me convidou pra vir trabalhar aqui. E, coincidentemente no dia que ele me convidou... Eu disse que ia dar resposta no dia seguinte, e daí eu encontrei uma ex-colega da faculdade de Porto Alegre e contei pra ela a história e ela disse “nossa, aceita, tá cheio de gente querendo entrar no IPUF, é um órgão novo de planejamento...”, e eu “ah, vou pensar”, entende? Então, assim, ele convidou... Tinha muita gente querendo entrar e ele fez uma seleção das pessoas que ele acha que seria adequado. Então, o IPUF começou com uma equipe de 23 pessoas, contando com [nome] do cafézinho, que ele tava sempre junto, né? E ali foi realmente a minha escola de planejamento com o pessoal. E foi feito, então, vários trabalhos, o plano da Lagoa do Peri, o plano dos balneários. Começou a se trabalhar, daí é que começou a se estudar aqueles equipamentos nas cidades que eram muito descentralizados do triângulo central. Daí, veio o projeto do CPM/BIRD, que era do Banco Mundial. A gente fez todo um estudo pra região, pra Grande Florianópolis. Foi desenvolvido o plano de turismo... Então, assim, são trabalhos que, até hoje, se você ver, são trabalhos extremamente consistentes, né? Então, era uma equipe super enxuta. Quando veio esse... o CPM BIRD, que vinha muito recurso, tinha que fazer captação de recursos, que a gente trabalhou muito com isso e gestão de alguns projetos. Aí, o IPUF foi pra cem e tantos técnicos, funcionários. Foi contratado muita gente de nível técnico pra fazer o cadastro da cidade. Até nome de rua tava na cabeça de um funcionário antigo da prefeitura, aí que os desenhistas começaram a fazer. Tinha um guia das ruas de Florianópolis, que o IPUF fez, que eu nem sabia. Tava tudo na cabeça do [nome]. E o IPUF serviu de... Ele cresceu com esse programa CPM/BIRD, ali em 80, por aí. Que depois, ele começou... Que na época que eu fui da direção do IPUF, que a gente falava, assim, que o IPUF era o grande berçário de novas políticas. Porque, assim, mudava prefeito, saia, a COMCAP varia, tinha as atribuições da COMCAP, da SISP... O IPUF era o órgão mais abrangente. Então, quando o Andrino entrou, eu cedi técnicos pra fazer um levantamento, que foi identificado o potencial do polo de vestuário, a gente participou nesse levantamento. Aí, começou a rolar pedra no morro, a gente fez um convênio com o Rio pra fazer contenção de encosta, pra capacitar os técnicos. Aí, foi feito o primeiro cadastro pra política habitacional dentro do IPUF. Daí, a questão das áreas de preservação, o [nome] ainda fazia o limite das ATPs com uma reguinha de cartolina, com aquelas distâncias de curva de nível, medida pra fazer a limitação. Porque, imagina, a gente era bem restrito, né? Não existia computador na época, nem nada. Então, assim, ó, do IPUF, depois surgiu a FLORAM, surgiu a Secretaria de Habitação, que agora fechou, entende? Então, foi dobrando em outros. Na época, ainda não tinha a Fundação Franklin Cascaes, ainda, então grande parte da cultura era lá dentro, né? Então, sempre tinha uma visão de vanguarda em relação a uma série de políticas inovadoras, que isso foi mais na época do Andrino, época que eu tava na direção né? Aí ele vai... Aí chega um ponto assim, ó, se a gente tinha uma unidade com um grupo, assim, nessa primeira fase, era um grupo super integrado e você acompanhava praticamente tudo que fazia. Na hora que ele cresce ele fica muito compartimentalizado, né? Fica mais fragmentado, assim, fica compartimentalizado. Mas de uma certa forma, a gente ainda tinha, por esse tempo todo... Por mais que fosse um órgão de assessoria... Digamos, um vereador fazia um projeto de uma lei e passava pro IPUF e às vezes a gente dava um parecer técnico contestando e essa lei não era aprovada em função do parecer que a gente tinha dado. Ainda tinha o respeito em relação a essa opinião. Aí, teve um momento assim, na época que eu

tava e logo depois, fizeram a campanha contra os eco chatos, que Florianópolis era contra o desenvolvimento da cidade.

A: Que foi a polêmica dos 18 andares lá.

E1: Dos balneários.

A: Isso, que queriam aprovar 18 andares. Daí, tu saiu no jornal falando que não fazia o menor sentido.

E1: Que a gente foi pra Câmara e chamou vereador de mentiroso. E depois, logo depois, teve isso e logo depois, mais na frente teve a história que o [nome] queria fazer um campo de golfe em cima das dunas e na época eu era presidente e não deixei. E aí, também, era “o IPUF é contra o desenvolvimento, não sei o que”, então a gente ficou um pouco com essa percha, né? E na época dos 18 andares, inclusive, a gente fez um abaixo assinado questionando o prefeito, que era o Chico Cordeiro. Houve a demissão do presidente do IPUF, Fernando Melo, e o diretor de planejamento. Então a gente fazia muito esses enfrentamentos na época. Quando entra a Angela, a Angela Amin, aí o IPUF era sempre visto com certo receio pelos prefeitos, assim, né? Quando entra a Angela Amin, ela fez um monte de coisa boa na cidade, assim. Eu inclusive trabalhei no programa HDB próximo dela, assim, e me surpreendi com a capacidade dela de trabalho. Mas ela colocou no IPUF um líder que era muito fraquinho, parece que ele tava lá pra amortecer qualquer demanda que chegasse pro Instituto, muito fraquinho. E por incrível que parece foi o cara que ficou mais tempo na presidência do Instituto. Então, ali começou, assim, a esvaziar, esvaziar, esvaziar a atuação do IPUF. Aí, olha que incrível, o que que acontece, FloripaAmanhã tava começando. FloripaAmanhã começou de uma forma atravessada, em lançamento de empresário, de não sei o que e tal, e depois eles tentaram recuperar. E o FloripaAmanhã começou a ser o espaço de discussão da cidade. O IPUF não discutia mais, olha que coisa incrível. Aí, foi feito através daquele... Eu ia sempre representando o IPUF nesses trabalhos que o Floripa Amanhã promovia. Aí, foi feito a oficina da orla, que foi feito da Ilha e do Continente, foi feito estudo de segmentos, assim, foi uma oficina bem interessante. Livrinho editado...

A: Quando foi isso?

E1: A oficina da orla... Meu deus a gente vai perdendo... A primeira oficina de desenho foi na época do Grando, que eu que coordenei.

A: Faz tempo então.

E1: Não, a primeira oficina de desenho do Grando foi em 94. E essa oficina da orla, ela foi... Poxa... Acho que ela foi no ano 2000.

A: Porque tem aquele Projeto Orla, que foi...

E1: Não, não, Projeto Orla não.

A: Do Governo Federal, não sei se é a mesma coisa.

E1: Não, é anterior a isso.

A: Ah, tá.

E1: A gente pegou... Deixa eu ver... A partir do... Eu tenho esses livros, depois se você quiser eu posso fotografar e te mandar. Mas, assim, foi um trabalho, era junto... Foi feito inclusive na UFSC, com um pessoal da UFSC, e a gente dividia em segmentos, equipes e cada um fazia um segmento de orla. Assim, foi muito interessante, com pessoal do escritório de arquitetura, com o pessoal da arquitetura da UFSC. É... Deixa eu ver... Daí, teve a reserva da biosfera, que foi um trabalho muito interessante também, que foi do ano 2000. Depois teve Floripa 2030. Então, assim, o FloripaAmanhã começou a produzir documentos referenciais que o IPUF não tava mais fazendo. Porque não tinha... A gente não podia... A gente não tinha... Tava assim, abafado. Parece que a função do líder lá era abafar a atuação do IPUF. Então, comecei a fazer muito isso, aí. Aí, quando entra o Dário e o... Da polícia federal lá, o doutor, como é que é... O delegado, que depois ele voltou agora de novo, presidente do IPUF, ele foi diretor do IPUF com o Dário Berger e foi agora.

A: O Ildo?

E1: O Ildo.

A: Ele era delegado?

E1: Da polícia federal.

A: Chocada.

E1: Não sabia?

A: Não.

E1: [risos] Delegado da polícia federal.

A: Não sabia.

E1: Doutor Ildo é uma pessoa, assim, que conversa e tal. E o que que acontece, quando começou a discussão do plano diretor e ele abriu pras associações, né? Como nunca tinha sido aberto, né? Então, ele pegou uma representante de cada distrito da cidade e o pessoal enlouqueceu. Então, assim, ó, eu vejo duas coisas desse processo do início do plano. Primeiro, assim, junto com a [nome] e eu, a gente tentou fazer um regimento pro grupo gestor, pra tentar inibir. Nada era considerado. Eu até falei pra ele: “olha, isso aí tá muito esquizofrênico, porque a gente não sabe qual é o nosso papel de técnico, né? As associações podem tudo”. E ali, assim, quer dizer, o lado positivo é que houve uma mobilização social muito grande. Emergiram um monte de lideranças proativas em relação ao plano diretor. Muita gente mais extremista, assim, parece que ia lá só pra impedir o processo. Eu não consegui ficar muito tempo numa reunião de plano diretor, porque não se discutia o plano, né? Era só questão de ordem e não sei o que... E se passou um ano sem discutir os conteúdos do plano. Então, eu acho, assim, que isso aí ficou bem confuso, do meu ponto de vista. O lado positivo, foi que amadureceu uma participação comunitária em relação ao plano, né. Mas, ele chegou num ponto, que eles fizeram, assim, uma discussão pra ver qual era a metodologia. E que as lideranças comunitárias disseram que votariam, que não queriam os técnicos do IPUF no processo e a gente não pode participar da discussão. Então, assim, houve esses extremos, entende? A gente virou, nessa época do plano, meio um *office boy* de luxo, pra levar planta pras comunidades. Quem decidia era a liderança comunitária, a gente não tinha muita voz. Em alguns setores, assim... Pra mim, assim, foi muito difícil ver a forma de ser conduzida, foi muito permissiva, né? A forma que às vezes, no meu entendimento, parecia que era justamente pra ir empurrando com a barriga, pra não aprovar. Eu acho que ele deu uma desandada, que depois se tentou recuperar... Aí, depois eu já não tava mais, porque, daí, eu adoeci, saí. Aí, a Cibele andou coordenando um grupo que era formado por técnicos da Prefeitura. Porque, nessa altura, o IPUF já tava bem mal de técnicos, aí, 2009, 2010, eu acho. E eu achei bem legal, porque era uma das coisas que a gente sempre falava, da importância dos técnicos de várias secretarias conversarem entre si pra criar uma cultura comum. E ali, eles tavam fazendo isso, dentro da procuradoria, dentro da SUSP, da FLORAM, todo mundo fazendo parte da equipe do plano. Quando eu vi esse plano, essa primeira minuta, eu achei que ela tava... Precisava ser aprimorada, mas, assim... Pelo menos quando a gente fazia plano, a gente sempre tinha, assim, a versão A, B, C, D, E, F, que você vai aprimorando. Então, foi quando a gente conversou e eu disse que isso aqui tá legal. Foi uma compilação toda, mas, assim, tem coisas repetidas, tem lacunas, agora a partir desse documento aqui, é que deve ser feito uma revisão pra fazer a limpeza das coisas, né. Isso... Aí, acho que mudou a gestão e entrou o Dalmo... Aí, pra mim o Dalmo foi uma coisa trágica, porque o Dalmo, assim, ó... Eu sempre vejo, assim, o lado positivo da coisa, então, quer dizer, o Dalmo... Você tá rindo? Depois eu quero sua opinião sobre isso. O Dalmo, assim ó, o positivo dele foi ter feito o concurso pro pessoal do IPUF, porque nessa altura já tava tendo muita perspectiva de sair. Positivo foi ele ter conseguido negociar a feirinha. Ele participou ali, do Centro Leste, né? Acho que teve um papel importante ali, né, na recuperação da dinâmica do Centro Leste, que tava abandonado. Ele implementou a ciclovía de Coqueiros, que foi uma coisa positiva. Mas o Dalmo, ele entrou, as declarações dele não... Ele disse: “nós vamo fazer um plano que vai ser exemplo pra América Latina”, né? E aí, o que ele fez nesse plano ser exemplo da América Latina? Ele deixou de lado essa equipe e colocou o pessoal sem experiência, que seria ótimo. Eu sempre acho, assim, é sempre bom se tem uma equipe fechada, colocar gente de fora. Acho que dá uma arejada. Se ele tivesse um pouco mais de humildade e inclísse os antigos e trouxesse o pessoal novo, eu acho que seria muito legal. Mas ele deixou de lado os antigos e pegou os novos pra fazer a revisão do plano. E aí, o trabalho dele virou um plano de ideias, eu disse pra ele: “Dalmo, você não vai ter condições de sentar do lado de cada cidadão pra dizer o que você faz na cidade, porque o que você diz, a sua diretriz, não tem nada a ver com o conteúdo do plano”. E aquilo ali... Um dia ele queria que eu fosse assessora do IPUF, ele tinha até me convidado pra ser superintendente do IPUF. Eu não aceitei. Na época, ele era secretário de desenvolvimento já. Eu disse pra ele, assim... Ele disse: “ah,

vou dar uma semana pros vereadores fazerem a revisão”. Eu disse pra ele: “mas esse plano tá incompleto, tu vai entregar o plano incompleto? Vai virar um balcão de negócios”. Depois eu soube que virou um balcão de negócios, as emendas dos caras de quinhentos mil, seiscentos mil. Aí, aprovaram a toque de caixa aquilo, porque quarenta segundos pra cada seiscentas emendas, né? O Gui Pereira bateu o recorde, né? Aí, resolveram fazer um debate, esse aí, você vai achar no Youtube. Não sei se você viu, era aquelas conversas cruzadas e chamaram o Dalmo, chamaram o Silvio, que era professor da UNISUL, chamaram o presidente da Câmara, que depois deu um escândalo com aquele presidente Cesar não sei o que, e eu. Eu fui porque o presidente do CAU pediu pra eu representar o CAU. Daí, eu cheguei pra ele e disse, assim: “olha, eu só vou nessa entrevista se eu disser o que eu penso, entende?”, “não, pode dizer”. Aí, eu soltei os cachorros no Dalmo.

A: [risos]

E1: Porque foi uma irresponsabilidade dele, o que ele fez, ele... Aí, eu questionava o advogado do IPUF, eu disse... Gente, eles não tinham encaminhado. Eles aprovaram o plano sem os anexos, que era mapa, mandaram depois. Daí, eu questionei, mas não pode, mapa, o anexo do plano. Eles disseram: “não, mas anexo não é lei”. Então, assim, ó...

A: [risos]

E1: Eu ouvi falar, que, atualmente, tem três versões dos mapas. Você não sabe o que tá valendo, você sabia disso?

A: Sim, eu trabalhei no IPUF. [risos]

E1: Então, assim, ó, eu fiquei muito braba com o Dalmo, com a prepotência, com a vaidade dele. Se ele fosse um pouco mais humilde, ele tinha... o Dalmo tinha tudo. Assim, ó, era um cara respeitado, reconhecido tecnicamente, mas não pra fazer a bobagem que ele fez. Eu fiquei muito braba com isso. Se você ver essa entrevista, você vai ver minha opinião sobre as questões que ele fez. Mas, é.. Não sei como foi o Dalmo pra vocês. Assim, eu acho que ele teve esse objetivo. Assim, pelo menos não morreu o IPUF, né, de deixar uma equipe.

A: Assim, eu ri, porque todo mundo fala dessa época e dele muito cheio de dedos, né? Porque é isso, ele era muito respeitado antes, né?

E1: É.

A: E eu ainda peguei... Eu tive matéria com ele, de patrimônio. E eu entrei na UFSC em 2012.2.

Então, foi...

E1: É.

A: Eu fui ter matéria com ele nos últimos anos. Imagina, já tinha passado todo esse rolê e já tinha se acalmado um pouco. E mesmo assim, assim, a primeira vez que eu fui introduzida a ideia dele, foi justamente numa matéria de planejamento urbano, com a Marina, não... Com o Samuel, eu acho. E eles contaram um pouco das coisas que tinham acontecido e tavam acontecendo e é isso. Assim, eu acho que as pessoas... Parece que é um pouco, que assim, que ele morreu, sabe? Que as pessoas falam dele como uma ideia do que ele era e agora do que ele foi, então...

A1: Ele era respeitadíssimo, assim, eu tive... Eu procuro... As coisas são tão malucas que eu procuro tratar, separar, entende? Então, eu respeito ele muito como técnico de patrimônio.

Interrupção – Entrevista interrompida a pedido da entrevistada.

E1: A coisa é complexa. Eles são espertos, a estratégia, sem entrar no mérito se tá certo ou errado, eles tem estratégia. E você não pode deixar e relaxar. Tem que ficar fazendo manifestação. E os movimentos sociais tem esse problema, briga, briga, aí, o plano aprovou, desmobiliza, quando o mais importante é o processo de gestão. É a jurisprudência que se cria, sabe? Então, essa aprendizagem a gente ainda tem que ter como sociedade civil, sabe? Tá faltando isso. Essas questões, assim, ó... O Estatuto da Cidade, quando a gente... Voltando ao assunto original, Estatuto da Cidade, quando foi lançado eu já acompanhava as leis que antecederam. Aí, fui ler o Estatuto, aí, vem a questão de chamar pro debate. Olha o estatuto é uma faca de dois gumes. Agora teve, assim... Eu não cheguei a me atualizar com toda avaliação que teve agora, faz 20 anos que... Mas se você não tiver um controle de sociedade civil, é extremamente temerário. Olha o que eles tão fazendo com a operação urbana. Aqui em Florianópolis, entende? Eles tão tirando a trava e liberando construção em altura

sem adequação de infraestrutura, nada, entende? Então, assim, qualquer um deles, quer dizer, mesmo outorga, solo criado, se não tiver um acompanhamento. Se não tiver gestões de corresponsabilidade, fica muito perigoso. Fica muito perigoso. E aí, assim, ó, o que que acontece, você começa a ter essas administrações, que começam a colocar... Porque se você ler a proposta do plano, a ideia é enfraquecer o máximo a equipe técnica e dar poder pra cargos comissionados. Imagina o cara que chega...

A: Que inclusive é uma coisa que aconteceu. É uma coisa que eu pretendo falar na minha dissertação, que é uma coisa que eu já percebia na época do IPUF e agora... Já na aprovação da 3338 é uma coisa que aparece. Que é uma coisa sistemática isso, né? A lei nasce dentro do IPUF e daí, quando ela passa pra Câmara, de repente ela é de responsabilidade da Secretaria.

E1: É, é uma fragilidade bem grande, porque eu fui reler a lei ali e disse, meu deus, isso aí, nunca foi... Tem um artigo que tava ali na lei que nunca foi usado, nem se fala nele e é isso aí. Você não tem retorno de como tá sendo aplicado, entende? Então, assim, ó, e eu tenho insistido muito quando eu converso sobre a história do plano, que a gente tem que olhar muito pro processo de gestão e passa por isso que você tá falando. Quer dizer, qual é o acompanhamento? Porque assim, ó, você lança uma lei que ela é inovadora, você tem que ter um acompanhamento, alguém tem que, sabe, ir lá ver como é que tá sendo tratado. Pegar os dados, ir colhendo, pra depois de um tempo ver o que precisa ser ajustado. Isso não é feito, acho que até hoje não é feito. E aí, muita coisa sai errada e na inércia permanece errado, entende? De políticas públicas, urbanas. É tudo muito... Por exemplo, eu to te contando uma história que se você pegar outra pessoa vai te contar até com entendimentos diferentes do que eu te falei. Porque a visão é sempre muito fragmentada, não é avaliado, então... Não dá mais pra trabalhar políticas urbanas, sem indicadores, sem monitoramento, porque a cidade tá muito complexa, entende? Com elementos socioambientais muito diferenciados entre si, pra você querer que uma regra valha pra todo mundo.

A: [nome], tu falou dessa fragmentação. Tu disse também que os teus colegas... Tu falou o nome, deixa eu ver aqui...

E1: O [nome] e o [nome].

A: Isso, que eles ficavam mais envolvidos com a legislação, é isso, né?

E1: Sim.

A: E a parte de planejamento urbano, também? Ou eles transformavam o que vocês estudavam em legislação? O que eu quero saber é qual era a tua área de atuação dentro do IPUF. Porque eu sei, por exemplo, que o [nome] ficava muito com a parte de desenho, a [nome] também. Então, eu queria saber o que tu era mais envolvida e o que que esses que tu citou também eram mais envolvidos?

E1: É que assim, ó, tem a história que eu te falei inicialmente de territorialização, né. Esse histórico, o [nome], sistema viário, a [nome], patrimônio histórico, o [nome]... Ele sempre trabalhou mais tempo no projeto e tal. Mas assim, ó, o [nome], ele foi contratado pra trabalhar o negócio da legislação. Ele, quando foi contratado pra trabalhar no IPUF, era pra trabalhar com negócio de legislação e de revisão de planos. Então, assim... De uma certa forma, os planos ele sempre ficava meio que coordenando isso aí, né? Então, digamos assim, eu vou participar numa parte da habitação, questão social, a questão das áreas de favela, de habitação social, que eu fui contratada. Comecei trabalhando com habitação. Eu fiz trabalhos na área de habitação. Mas a gente fazia parte, a gente passava pra ele, ele seria o grande sistematizador, tá?

A: E o [nome]?

E1: O [nome] também. O [nome] dominava muito a legislação, a memória, assim. Ele também tinha muita facilidade pra fazer redação. Mas assim, ó, eu tinha muitos embates com eles. O [nome]... Só pra você ter uma ideia do perfil do [nome], o [nome], assim, uma vez teve uma conferência das cidades, que eu tava na coordenação e eu chamei ele pra ser redator do grupo. Eu disse "não, vamo". Apesar de eu ver as coisas diferente dele. Tá, aí, ele tava no grupo e as pessoas chegavam e mandavam as propostas, né? E ele que ia fazer a sistematização. Quando chegou no final da reunião, tinham mais umas pessoas na mesa, tava com o microfone conversando com as pessoas e trocando ideia, as coisas que chegavam na mesa que ele não concordava, ele punha no lixo.

[risos]

E1: Ele só escrevia o que ele concordava. Aí, as 6 da tarde quando... Porque quando a gente foi ler no final, as pessoas: “não, mas eu mandei tal proposta, não apareceu”. E eu fiquei confusa, disse: “o que é que tá acontecendo?”. Aí, alguém me chamou do lado e disse: “ó, o [nome] não escreveu o que não concordava”. A gente olhou e o lixo tava cheio de papelzinho amassado.

A: Homem. [risos]

E1: Pra você ter uma ideia, acabou a reunião, a gente ficou desamassando papelzinho do lixo.

[risos]

E1: E ficamos fazendo... E aí, quando essa pessoa me disse que ele pôs no lixo... Aí, eu disse pra eles: “olha, a gente vai dar uma revisada e a gente apresenta amanhã pra vocês, né, a redação final”. Nós fomos pro lixeiro e ficamos até meia noite fazendo a redação final. Tudo que ele não concordava ia pro lixo. Então, assim, um cara meio arbitrário, assim. O [nome] também. Tinha momentos que eu não gostava da posição dele, mas, assim, ó, os dois com competência técnica, sabe? Então, assim, muitas vezes a gente ia ler o plano e aquilo que a gente fala não tava embutido.

A: Isso é bom saber, porque, assim, na disposição de justificativa e motivo da lei, tem uma parte que fala que a lei veio a partir de um estudo do corpo técnico da Prefeitura Municipal de Florianópolis. E eu sei que esse estudo veio do IPUF, né, porque como eu falei antes...

E1: Sim, sim.

A: A lei faz referência ao IPUF. E daí, depois eu fui ler uma outra dissertação, que falou que a TDC veio... Assim, em linhas gerais, né, a TDC veio da revisão do Plano Diretor do Distrito Sede, assinado pela senhora [nome]. E depois, a primeira menção do solo criado por essa dissertação, vem de um relatório de atividades do IPUF de 89. Então, assim, por mais que o resultado final tenha sido a lei, essas leis surgiram de estudos técnicos e daí eu queria entender, mais ou menos, por quê equipe passava isso. Porque assim, como tu falou, que o TDC e o solo criado vieram a partir dessa ideia de que já existia essa lei, que já tava no Senado do Pompeu de Souza. Mas ao mesmo tempo, Florianópolis diverge de algumas questões dessa lei. Por exemplo, eu lendo, a minha percepção disso tudo é que, quando a lei entrou no Senado, a lei do Estatuto da Cidade, a lei era muito conceitual. E ela ficou muito tempo no Senado porque os parlamentares da época achavam que era uma lei muito socializante, muito comunista. E essa lei só foi aprovada a partir do momento que esses instrumentos se transformaram de conceito pra instrumento, isso já tava ali, quase anos 2000. Quando a gente tem a lei do solo criado aqui, na minha visão, ela já não é uma lei de solo criado, ela já é uma outorga. Porque o solo criado, no final da década de 70, começo da década de 80, ele é muito conceitual, então, fala de coeficiente um, TDC e equilíbrio de áreas públicas e privadas. E a lei do solo criado daqui, ela não cita essa parte de equilíbrio. Então, eu queria entender... Eu ainda não tive acesso a esse documento, nem sei se vou ter, porque pelo que eu fiquei sabendo, a biblioteca do IPUF desfaleceu.

E1: Se perdeu muita coisa.

A: É. Então, assim, o que eu queria entender é, tu tava envolvida com alguma parte desses estudos? E, também, se em algum momento tu se recorda de essa lei, essa lei especificamente, ter sido modificada a partir desses estudos, entende?

E1: Olha, isso aí, eu vou te dizer como é que funciona, você faz a discussão geral, participa da discussão, às vezes você simplesmente participa da discussão e não escreve nada. Às vezes você participa e redige alguma proposta. Às vezes você traz uma lei de fora e mostra como similar, entende? Assim, depois, aí, é aquilo que eu digo, tem a versão A, B, C, D, e monta aquilo ali, revisa. Ajusta e vai passando por... Vai passar pro advogado, pela Procuradoria, as vezes acontece essas alterações nesse andamento. Ou também... Tinha o [nome], que trabalhava na Câmara, conversava com ele “ah, isso vai passar, isso não, isso fica assim, isso é exagerado, então, aprova aqui”. Vai se perdendo a autoria. Não fica assim, “ah, eu fiz essa proposta isso entrou na íntegra”. Não. Então, acontece dessa forma, entende? Agora, assim, o que eu lembro que tinha, aquilo que eu te falei de que as vezes tinha algumas demandas com mais urgência, como a história de dar uma contrapartida pra aquele um monte de conjunto de unidades tombadas. E acelerou a necessidade de a gente usar esses instrumentos, entende? E a postura de vários sistemas viários, a PC3, as quadraturas. Precisava de alargamento e tudo. Então, isso deu peso político pra que o Amin achasse interessante

colocar. Porque era uma forma de colocar, de viabilizar abertura de sistema viário. Então, a pressão que tinha...

A: Sim.

E1: Sem exigir recurso da Prefeitura, era assim...

A: Tá.

E1: Com esse objetivo. Não tinha assim... Digamos, que foi criada originalmente, não, vamos indicar uma área mais propícia pra receber isso. Não, era no sufoco de tentar resolver essa pressão.

A: Tá.

E1: Mas, assim, depois é que se tentou elaborar as áreas passíveis de receber essas transferências.

A: Tá. Eu vou perguntar uma coisa muito específica, que eu não espero que tu lembre, mas eu preciso perguntar, porque faz parte da pesquisa. Tu tem alguma noção de como vocês chegaram no cálculo pra solo criado? Porque, assim, o cálculo daqui... Eu não sei se tu quer que eu projete ou se tu tem a lei aí, ela tem uma tabela de remuneração.

E1: Sim.

A: E ela é uma tabela de remuneração acima de 1 e 2 é 1%, de 2 a 3 é 2%, de 3 a 4 é 3%. E daí, ela originalmente era de acima de 4, 8%, e ela tem uma relação com o CUB. Tu tem alguma memória de como foi envolvido o CUB nisso?

E1: Olha, eu vou te dizer uma coisa, que eu acho que essa formulação... Eu não tenho como confirmar, mas eu acho que foi do [nome].

A: Tá.

E1: E o [nome] tinha um pouco, assim, o raciocínio do [nome]. O [nome] tá dizendo assim, que... O [nome] pega algumas coisas e desenvolve de um jeito que as pessoas acham que é um estudo profundo, então, por exemplo, agora na leitura desse novo plano, eles erraram. Ao invés deles colocarem 30% de área arborizada, eles colocaram 30 metros quadrados de área arborizada. Tem um erro assim. E o [nome] se apropriou desses 30 metros de área urbanizada e na verdade é 101 metros de área urbanizada, entende? Ele faz aquele cálculo rápido assim, e você pensa, "puxa, cara inteligente que já projetou a população daqui há 60 anos", né? Mas é tudo em cima de uma base errada, né? O [nome] gostava desses cálculos assim, entende? Eu to falando, mas depois você apaga essa parte, tá?

[risos]

A: Não, é bom saber, porque assim...

E1: Eu acho assim, eu não... Era típico dele dizer assim: "ah, então, a gente faz pra 1 pra 1%, 2 pra 2, vamo pegar não sei o que...". Aí, não, vamo estudar, analisar, não, não e passou... E aí, o que acontece, você trouxe a própria questão do Estatuto da Cidade. Para pra perceber, por exemplo, pra Câmara, dados e objetivos às vezes você tinha que transformar coisas inquantificáveis.

A: Exatamente.

E1: E fica muito subjetivo. Deixa inseguro, até a gente fica. Esse plano também, é muito subjetivo. Ele te dá margem. Precisa de parâmetro, porque na hora você fica: "ah, tem parâmetro, tem lógica". Isso acalma, entende? Agora se realmente... Eu sempre achei que uma das fragilidades era dessa forma de calcular. Depois, teve uma tentativa na 482, de o metro quadrado que recebe, o que gera que recebe, era exatamente assim. Agora retrocedeu de novo. Quando se faz uma habitação social e aquela metragem pode por em qualquer área, na beira-mar, em qualquer outro lugar. Então, assim, pra mim isso sempre foi um ponto extremamente frágil, em todos os momentos do solo criado. Foi pouco estudado, frágil. Se perdeu a oportunidade de avaliar pra poder melhorar, é um ponto muito frágil.

A: Não, eu concordo. E que é meu palpite, também, que foi inventado esse cálculo. Porque ele é sem pé nem cabeça, e ele continua até hoje, né? Essa taxa de CUB, ela existe até agora.

E1: Ela existe até hoje.

A: Então... Fica a curiosidade de onde é que veio o negócio do CUB.

E1: Não, mas... É, eu não sei como é que você vai escrever isso, mas é assim, terra de cego quem tem olho é rei. Então, eu vou fazer isso aqui, pressionar. Ninguém sabe mesmo e aceitam, então, sabe? Uma coisa meio assim.

A: Mas eu acho, é um palpite mesmo meu, assim, de que é a fórmula de cálculo até então... Imagina, acho que a fórmula mais consolidada hoje em dia é da Fernanda Furtado, que foi ali pros anos 2000, ela defendeu a dissertação em 99 acho... Que ela fala isso, né? Que é um desconto a partir da metragem quadrada, né? Tu tem que dar um desconto pra incentivar. Então, eu acho que foi uma coisa inventada pra realmente dar algum parâmetro pra poder fazer a lei funcionar.

E1: É, é.

A: E isso é uma questão minha, assim, dessa lei, que eu acho ela muito forte, que ela vincula TDC com solo criado. Porque sem solo criado tu não tem TDC e sem TDC tu não tem solo criado. Então, ela coloca as duas numa só.

E1: Tá.

A: E tu precisava ferramentalizar os dois, pra que...

E1: É.

A: Os dois funcionarem juntos, né? Então, isso é muito inovador. Então, é justamente essa a minha teoria, apesar de eu não...

E1: É, assim, ó, não teve estudo. E eu vou te dizer uma coisa, assim... Por outro lado, eu cheguei a participar uma vez de uma reunião da ANPUR em Brasília. E eu achava que tinha que ser assim, ó... Por exemplo, órgãos de planejamento, a gente faria uma lista das demandas, por exemplo, isso aí. Por exemplo, vamo pegar esse assunto, o valor do, né, transferência do direito de construir. Você joga pra academia, a academia faz o estudo profundo disso aí. Aí, uma delas, uma das dirigentes pegou e disse assim: “não, quem decide o que nós vamos pesquisar somos nós, tipo assim, não queremos trabalhar com órgão de planejamento. E eu me lembro da resposta, que eu disse: “olha, eu sinto muito, porque com vocês, sem pesquisa ou sem pesquisa, nós temos que fazer planejamento”. Então, assim, ó, muita coisa assim, não tinha quem fizesse o cálculo. A academia não se dispunha a fazer e tinha prazo. E é aquela coisa, você aprova agora e garante essa oportunidade, então, como é que a gente vai fazer? Muitas coisas foram assim, ó, pra não perder a oportunidade, muitas coisas foi por ausência de pesquisa. Então, assim, tem que dar esse contexto e essa parte, assim. Até hoje, eu acho que talvez por isso tenha vindo essa loucura dessa proposta, mas a parte de análise econômica do plano sempre muito fragilizada, entende? Então...

A: Sim, o André apresentou a dissertação dele sobre outorga agora e ele disse que o preço da outorga não chega a 1%.

E1: É, é... Como não tem fundamentação e não tem estudo... Aí, vem um pessoal do SINDUSCON dizer “não sei o que, não sei o que” e acaba porque você não tem contraposição. No tempo que eu fiquei lá em Curitiba, lá no IPPUC, eles diziam assim, ó... Eles sabiam o tanto que podia ser aumentado do ônibus, porque eles sabiam quanto durava um pneu. Eles tinham tudo controlado.

A: [nome], eu falei isso esses dias. Que parece que toda história de tudo que tem envolvido no planejamento urbano é assim: alguém, um órgão público propõe algo super possível, super sensata, super cabível. Aí, a construção civil fala: “não vamo aprovar isso porque se não, não dá pra construir mais e se a gente não construir mais todo mundo vai ficar sem casa e sem emprego”. Aí, acaba a discussão aí, porque é isso. Se eles falam, tem que ser. Se eles falam que não, não tem que ter.

E1: É, pra romper esse discurso, entra assim, a importância do papel da academia. Mas, eu digo assim, a academia é uma cidadela, ela vive pra si. Com a pandemia agora, eu nem sei se existe mais, mas assim, ó... A gente sempre teve muita dificuldade, raro, pouquíssimas exceções, entende? Que me lembro que se dispunha a trabalhar com a gente, a [nome] (inaudível). A [nome] (inaudível), mas assim, muitos recusavam, entende? Então, você fica sabendo que tem um conhecimento maior ali dentro da academia, que a gente precisa e que não tem interagido. A gente não tem tempo de fazer essa pesquisa e às vezes não tem quem faça, entende?

A: Sim, sim.

E1: Pra você ter uma ideia, quando foi feito o programa de Cidades de Porte Médio, que era o recurso do Banco Mundial, eu tinha que fazer uns projetos de habitação. Aí, vinha com... Vamo fazer a viabilidade financeira. Eu nunca fiz, “não, faz essa receitinha que depois passa e eu olho”, sabe? Custo benefício, eu fiz a coisa assim ó, tá certo? Tá errado? Eu não tinha noção, mas era o jeito pra gente capitalizar aquele dinheiro. E a história do IPUF num primeiro momento era assim, ó, você fazendo minuta de lei, depois eu fui fazer um curso técnico de minuta de lei, fazendo viabilidade

econômico-financeira. A gente fazia tudo pra garantir, entende? Então, assim, na hora que você começa a entrar com instrumentos mais complexos, ele não pode ser do jeito que a gente fazia coisa caseira no começo. Mas continua com falta de gente pra fazer isso aí. Então, esse é o ponto frágil desse instrumento, eu concordo. E até agora... Entende? Ele já teve três versões, três eu acho... É, três, e continua frágil. Por isso que eu to te falando, não teve estudo aprofundado. E eu dizia assim, ó, "a gente já tem esses instrumentos, a gente já tem elementos pra avaliar". Porque de repente ficou aquela febre de qualquer cidade usar, a colocar no projeto (inaudível)

A: Não. É a operação urbana aqui, né? Tem que ter operação urbana porque tem que ter. Olha a capacidade da cidade de ter...

E1: Oito, nove operações urbanas, já se deram conta da gestão disso aí. Mas os que a gente tem... Vamo analisar pra aperfeiçoar. Também acho que não foi feito, eu desconheço.

A: Tá, agora eu vou te fazer uma última pergunta. As outras tu foi respondendo conforme...

E1: Sim, falando ali.

A: A gente foi conversando, mas a última pergunta que é demanda da minha orientadora, ela fez esse comentáriozinho. Comentários e considerações que gostaria de fazer pra uma pesquisadora que não viveu o período e que está tentando entender a natureza e a importância e prática do solo criado.

E1: Então, eu acho assim, se você pega o histórico disso aí, o plano diretor, você tem que sempre avaliar o contexto, né? A época, o que que era, que momento de abertura política. Eu acho que essas coisas às vezes não parece, eu vejo assim...

Que a academia geralmente elege duas, três variáveis pra fazer uma análise. Mas assim, nessa área de planejamento urbano os sistemas são completamente abertos, entende? Permeáveis e... Às vezes assim, ó, passa por situações, que você mesma trouxe um exemplo, uma relação de simpatia. Que você disse que tinha com o [nome]. Então, relação de simpatia, afinidade, você consegue coisas às vezes, consegue aprovar. A pessoa ser mais receptiva a escutar teus argumentos do que se você tem uma dificuldade, entende? Então, assim, ó, eu acho que... Se eu voltasse a ter que trabalhar no IPUF hoje, eu não saberia fazer mais nada. Eu desaprendi, porque...

A: [risos]

E1: Eu sou boa em dar opinião, gosto de dar opinião, então...

A: [risos].

E1: Porque é outra história. A cidade assumiu uma complexidade imensa. Você tem uma série de outros elementos que precisam ser avaliados. Então, assim, ó, e eu vejo que a academia... Agora eu vou falar mal da academia, já falei de tanta gente...

A: Fala, fala.

E1: A academia tem sempre aquela postura de juízo, de crítico. Então, às vezes você vê gente da academia fazendo uma análise... É interessante o levantamento, mas aí quando fecha, entende, bate o martelo, é sempre muito parcial. Porque tu tá estudando quatro ou cinco variáveis, entende?

Entrevistado(a): E2

Data: 23 de fevereiro de 2022

Local: Praça de alimentação do Villa Romana Shopping (Av. Madre Benvenuta, 687 - Santa Mônica, Florianópolis - SC)

Tempo de gravação: 01:44:50

A: Aí, quando tu quiser, se tu quiser pausar alguma coisa assim, só me avisar.

E2: Eu estou aposentado há 12 anos já. E a gente acompanha aí a história da cidade, porque de vez em quando ainda eu sou convidado aí pra dar alguma consultoria, por conhecer a legislação, né? Então, não estamos cem por cento desatualizados, mas pelo menos em relação a leis antigas, a gente tem que rever um pouquinho.

[risos]

A: Não, eu imagino. Eu ainda falei pra [nome] que faz muito tempo e eu sei que vocês trabalharam em muita coisa, então eu sei que não é um pedido simples, né?

E2: [risos]

A: Porque afinal de contas, também, 89, eu sei também. Eu fui estagiária do IPUF também.

E2: Foi? [risos]

A: Então, eu sei também que quando tu tá lá dentro tem que ser meio polvo, assim, né? Faz de tudo um pouco, é difícil guardar tudo.

E2: Quando é que você passou por lá?

A: Eu fui estagiária por um ano e alguma coisinha, acho que foi 2017, 2018.

E2: Ah, então, já...

A: Daí, foi assim, que eu conheci a [nome], porque ela tava na Associação Comunitária de Coqueiros, Abraão, alguma coisa assim...

E2: É, ela mora pra lá.

A: E eu tava conciliando a situação do Conselho da Cidade, daí eu conheci ela assim. Daí, agora que a gente viu, mas, assim, ela não me deu muitas informações. Eu quero falar também com o [nome], que eu ainda não consegui o contato dele. Mas ela só comentou que nessa lei, ou pelo menos em trâmites que envolviam a legislação, vocês dois também tavam envolvidos. Então, eu achei muito positivo ouvir vocês também, mas enfim. Só pra te falar um pouco assim, a minha pesquisa é sobre solo criado e eu provavelmente vou abordar outorga, TDC e operações urbanas. Daí, nesse momento eu já fiz uma recuperação histórica do solo criado a partir de experiências internacionais, passando pela construção nacional. E daí, a gente se deparou com essa lei de Florianópolis que foi super pioneira pra época. Imagina, 89, quase nenhum município tava com isso regulado. E, de repente, isso cai assim no meu colo, e eu fico pensando de onde que esse pessoal teve a criatividade de colocar isso numa lei de 89. Eu fiquei tentando juntar pecinha de quebra-cabeça, assim, sabe? Foi nesse sentido, assim.

E2: Tudo tem uma explicação.

A: [risos]

E2: Mas, pra entrevista correr solta mesmo, você tem que adivinhar minha idade.

A: [risos] Aí fica difícil porque...

E2: Chuta aí.

A: Eu fui estagiária do [nome], da [nome] e da [nome].

E2: Eles eram meninos quando eu estava lá. [risos]

A: Daí, eu mandei mensagem assim, pro pessoal: "gente, alguém conhece alguém que trabalhou no IPUF nessa época?". Aí, eles assim: "a gente". Aí, eu assim: "meu deus do céu, vocês são muito mais velhos do que eu achei".

E2: É nois. É nois.

A: Então, eu sou péssima com isso.

E2: [risos]

A: Qual foi o período que tu trabalhou no IPUF? Tu lembra que ano tu entrou?

E2: Sou sócio fundador do IPUF. 1977. Você não era nascida, né?

A: Não.

E2: Sou goiano... E vim pra cá em 76, pra trabalhar na Federal. O reitor que assumia na época, que era Caspar Stemmer, ele era engenheiro eletricitista, mecânico lá em Brasília, diretor do [inaudível], um programa do MEC para ensino superior. A esposa dele, também engenheira, [nome], dava aula lá na engenharia civil e arquitetura. Assim que eu concluí o curso, lá em 75, fiquei por ali pra ver o que eu vou fazer, conseguir algum trabalho. Tinha um amigo de imobiliária, fiquei por ali e tal. Aí, apareceu um cartaz lá, “contrata-se um arquiteto recém-formado para Santa Catarina”. Lá vou eu, né? Até então... Eu sou bem do interior de Goiás, vim de uma região muito pobre, foi, assim, uma vida de superações. Pra você ter uma ideia, sou o décimo de doze filhos. Sou o José do Egito aquele, né? [risos] E apenas eu consegui fazer faculdade dos meus irmãos, então foi realmente uma conquista. Aí, eu vim pra cá, cheguei no mês de junho, 29 de junho, rachando vento sul na quebrada ali.

A: [risos]

E2: Aí, aonde é que eu vim parar, que até então eu não tinha saído do Estado de Goiás, umas três ou quatro cidades somente. Fiquei hospedado no Centro e a universidade primeiro me pagou. Aliás, quando eu me apresentei lá pro reitor pra vir, ele olhou o currículo, as notas eram menções, né? MN, MAA, MS, AMM, MS, então não era número, era letra, então, tinha algumas médias, né? “O currículo aqui não tá aquele, né? Aquele currículo excelente e tal”, eu olhei: “professor, você não sabe o que eu já ralei pra chegar até aqui” [risos] “Então, o seguinte, o senhor me dá oportunidade e eu não vou decepcioná-lo”. “Ah, gostei. Você conhece Santa Catarina?”, “não”.

A: [risos]

E2: “Então vou te mostrar algumas coisas.” Aí, enfim, me mostrou foto e tudo, falou da Lagoa, da ponte e tal. Aí, falou o seguinte: “você vai pra lá, fica dois meses lá, conhece todas as unidades da universidade e depois disso diz se quer continuar ou não. Já vou ligar pro pessoal lá te receber e dar todas as instruções pra você e tal. Você é nosso hóspede”. Fiquei hospedado no centro da cidade, comendo do bom e do melhor. Aí, fui conhecer sequência de camarão na Lagoa, nunca tinha visto camarão na minha vida. [risos] E aí comecei a trabalhar lá. Era com uma equipe jovem, eu de arquiteto, uns seis engenheiros, um advogado, lotado na prefeitura do campus. Que era pra arrumar o campus, que tava um caos, realmente. Muita inundação, aquela engenharia mecânica lá enchia de água pra todo lado. Um auditório que tinha lá na educação era um besourão enterrado, enchia de água. O estudo básico e tudo [inaudível]. Nós tínhamos dois meses pra arrumar tudo com dois milhões de reais. [inaudível]. Acabou o dinheiro, não terminamos as obras e eu não fazia projeto, eu dizia: “eu não sou engenheiro não, eu sou arquiteto, eu quero fazer projetos”, “ah mas arquiteto tem que saber como funciona a obra e não projetar bobagem”. Aí, eu falei: “tá, tudo bem, vamo lá”. Aí, surgiu um curso que era pra ser uma especialização, Desenvolvimento Urbano e Regional para Grande Florianópolis. Estudamos oito municípios do aglomerado, patrocinado pela SUDESUL, Superintendência de Desenvolvimento Sul, Governo do Estado, Prefeitura de Florianópolis, São José, Palhoça, Biguaçu, Santo Amaro, bla bla bla, essas daí. Então, nossa equipe começou a estudar isso, vieram os consultores, né, arquitetos e urbanistas de outros lugares, Porto Alegre, [inaudível]. Concluímos o curso, mas eles abriram pra alunos do último ano, aí não pode ser especialização. Ficou como extensão, 450 horas. Aí, o prefeito foi lá, falou com o coordenador do curso, queria contratar a equipe nova pra tratar o Plano Diretor de Florianópolis, que ele indicasse os melhores do curso. Aí, foi eu e mais dois colegas, fomos lá conversar com o prefeito. Era ali no prédio onde hoje tá o Museu, ali na Praça, né?

A: Na Praça dos Bombeiros.

E2: A Prefeitura era lá. Quem era o prefeito? Um jovem barbudo, cabeludo, tinha lá seus 27 anos. Prefeito, como a gente fala? Naquele tempo chamava-se biônico, né? Nomeado pelo Governador, Esperidião Amin. Hoje senador, né? Aí, ele falou: “olha, eu to com um plano aprovado aí, a lei 1000...”

A: Ah, não vou saber de cabeça

E2: 1.440 de 31 de maio de 77. [risos] “Então com essa lei aprovada, to sem equipe, quero contratar vocês pra trabalhar pra mim, pra implementar o Plano Diretor”. “Tá, quanto é que o Senhor paga?” Na Universidade eu tava com 8.800 cruzeiros, era muito dinheiro pra mim, que tava começando na carreira, né? Ele falou: “bom, eu vou pagar 11.500, tá bom?” Quase 50%, aí eu falei: “ó, senhor,

esses dois colegas meus aqui são recém-formados e eu já tenho um ano, então, eu quero um pouquinho mais que eles”.

[Risos]

E2: “12.500 pra ti”. Aí, começamos. Aluguei uma casinha lá no Centro.

A: Aonde que começou?

E2: Numa casinha antiga, que ficava na rua Fernando Machado, ainda não era o IPUF, era Equipe Técnica do Plano Diretor.

A: Ah, sei.

E2: Ligado à Secretaria de Obras, né? Então, fomos pra lá, começamos a trabalhar. Meu primeiro trabalho, comecei bem mirim, né? Meu primeiro trabalho foi fazer uma maquete física da Grande Florianópolis.

[Risos]

E2: Cortar papelão.

A: Na mão. Não tinha máquina de laser.

E2: Acompanhar a curva de nível. Era tudo ali no estilete, curva de nível, de 100 em 100 metros. Peguei um assistente e fizemo a maquete bonita, ficou legal a maquete. Identificar as áreas acima da cota cem, aquele negócio todo e orientar. Então, desse trabalho ali, foi feito um convênio com os três estados do sul. Sem teor, Comissão Nacional de Política Urbana, Ministério do... Na época, Ministério do Interior. Nosso Governo do Estado, as prefeituras, e nós. Então, elaboramos um trabalho que se chamou Diretrizes para o aglomerado urbano de Florianópolis. Pelo macrozoneamento, né? Macrozoneamento, identificando lá a captação de água em pilão, a necessidade de ampliar, identificando as grandes áreas de preservação. E até então, não havia mapeamento daquilo que o Código Florestal definia como preservação, o Código Florestal é a Lei 4.771 de 65.

A: Pra quem a memória não tava boa, eu to achando bem boa, tá? Porque eu já não lembrava nem qual era o número do PL que eu to estudando, imagina isso tudo.

[risos]

E2: É, algumas coisas a gente guarda bem. Você sabe o que que é? Eu descobri que maiores de 60, às vezes dificulta lembrar de uma coisa porque o disco tá carregado ou então começa a rodar até chegar.

[risos]

E2: Só pra descontrair mais um pouquinho, sou pastor também, hoje voluntário.

A: Ah, a [nome] falou.

E2: Voluntário. Então, aí, fizemos esse trabalho e de um macrozoneamento, como é que era? Áreas urbanizadas, áreas de expansão urbanas e áreas de urbanização diferida, era um conceito lá da França, para urbanizar pro futuro. Urbanização diferida, né. E aí, desse trabalho, o prefeito pediu o macrozoneamento na ilha e saiu uma lei que nós chamamos Lei das Áreas Verdes. 1.577. De oitenta e... Agora não lembro, eu esqueci o ano. Então, ela definia área urbana, área de expansão, dunas, morros, tudo que era de preservação ficou definido. As pequenas praias de mar aberto ficaram definidas como áreas de urbanização, dependendo de um plano específico de urbanização. Então, a praia Mole, a praia da Galheta, Lagoinha do Leste, Lagoinha do Norte, tudo isso ficou como pequenas praias de mar aberto, visando o turismo. Essa parte, não sei se você já levantou, essa parte do município evoluindo do rural pro urbano, com as comunidades pesqueiras. Isso você já estudou tudo? Já?

A: É, mais ou menos. Não é muito o meu objeto de pesquisa.

E2: Tá fora? É só pra dar uma situada. Tem uma obra que eu recomendo pra ti, se não leu ainda, o tal do Virgílio Várzea, né? Santa Carina, onde ele faz também uma avaliação da Ilha.

A: Já, eu li um pedaço dela.

E2: Lá de 1800 e pouco. Então, voltando aqui, então, essa planta que era numa escala pequena, 1 pra 50.000. Não se podia ter muito detalhe numa escala dessa, então, logo em seguida com... De acordo com a CNPU, lá em cima, Florianópolis... A nossa equipe era boa, pra falar a verdade, a gente era assim, uma equipe bem entrosada e multidisciplinar, né, arquitetos, urbanistas, geógrafos e tal. Então, a gente era desafiado e topava desafio. CNPU queria implantar uma nova nomenclatura de zoneamento por sugestão, por sua vez da GTZ, aquela empresa alemã de planejamento, que

trabalhou conosco. Então, nós vamos escolher dentre as capitais de porte médio no Brasil para fazer isso aí, fizemos um trabalho bacana. Eu coordenei o Plano Diretor dos Balneários. Que bebeu nessa fonte aí, né? Que só tínhamos o plano central aqui e todo o restante da ilha tava aí, ao Deus dará, né? Então, foi feito isso aí. Mapeamos as áreas de preservação de acordo com o Código Florestal, artigo segundo, que diz de topo de morro, encostas assim, 100% bla bla bla, restingas, fixador de dunas, estabilizador de mangue. Fomos, fizemos esse papel. É a primeira vez que o código florestal ficou mapeado. E isso ajudou muito a segurar um pouco, a frear um pouco a urbanização desordenada de Florianópolis, que é um processo natural que vem da colonização, os caminhos dos carros de bois. Fora isso, a questão de que a titulação da terra na ilha também era outra encrenca fortíssima, né? Porque a Ilha já foi oceânica, depois virou costeira, os terrenos de domínio do Estado ou da União. Então tudo, a maioria titulação de posse, né? Então, aí, a lei municipal, que é 1.215 de 74, ela é anterior à lei federal 10.215 de 79, que é a de parcelamento de solo. Então, exigia título de propriedade para parcelamento, então, a maioria não tem e com todo esse potencial de atração, o pessoal sai dividindo ali, vai no tabelião e passa a posse de pai pra filho e papapa. E é essa urbanização que tá aí, na maioria dos distritos, dos balneários, em decorrente disso. Depois que a lei foi ajustada e hoje se permite fazer o tal do usucapião. Que é transformar a posse em título definitivo no registro de imóveis, o que causa uma certa valorização imobiliária. Bem, aí, quando a gente terminou o Plano Diretor dos Balneários, houve a necessidade de atualizar o do Distrito Sede. A história do planejamento de Floripa, assim, primeiro o ordenamento, as ordenações portuguesas lá, filipinas lá, né? Que definia que a cidade começaria numa praça, a Catedral, a igreja aqui, cabelo ali, o governo aqui, é a nossa Praça XV. Dali, os caminhos das águas foram crescendo e tal. Então, eles ordenavam sempre esse começo, né? Você pode olhar isso em todas as cidades portuguesas, né? E depois, então, veio no ano de 1952... Tinha um prefeito aí, chamado Paulo Fontes, que dá nome à avenida ali, ele contratou três urbanistas gaúchos pra fazer o plano de Floripa, o primeiro plano. Uma das primeiras cidades brasileiras a fazer um Plano Diretor. Depois teve Belo Horizonte, Goiânia. Era Demétrio Ribeiro, Evaldo Paiva e Edgar Graeff, esses três caras. Estudaram aqui tudo e o plano... Ele pegava basicamente Mauro Ramos, pedacinho do canto ali do Estreito, era esse miolo. E eles diziam assim, na avaliação deles, “a cidade é essencialmente insular”. Tá na cara, é uma ilha, né? [risos] Você já ouviu falar no Gama D’êça? Vou contar a história dele, o Gama D’êça. “Só por essa frase já valeu o plano B”, que obviedade é essa? Então, a ilha é cercada de água de todos os lados, claro, mas a cidade, então, ela tá contra o Morro do Antão. Olha pra ele aí. [risos] Impede qualquer transposição da urbanização, então, ela deverá crescer para o continente. [inaudível] Então, daí, começou a pinçar a história da ponte, ter uma ponte pra poder facilitar esse crescimento pra lá. Só que o urbanismo... Tem um livro de uma urbanista francesa chamada Françoise Choay, já ouviu falar nela? Ela escreveu utopias e realidades... Urbanismo, Utopias e Realidades. Nem que a gente pensa 30 anos, 40 pra frente, aquilo pode acontecer, pode não acontecer. A gente tem que pensar, né? De formas que eles erraram feio nessa previsão.

[risos]

E2: Mas eles fizeram um negócio legal no final, saiu uma lei chamado Código Municipal, que era Lei 246, de 55. Essa lei tinha normas urbanísticas, normas de [inaudível], normas de postura, tinha tudo e tinha toda comunicação visual. Era um caderno desse tamanho, era uma Bíblia. Cada coisa que tem nessa lei, eu gravei um, porque eu começava a pesquisar tudo, porque pra começar o nosso trabalho, tinha que ter alguns fundamentos, né?

[risos]

E2: Por exemplo, eu nunca esqueci uma norma de postura: “é proibido trafegar em alta velocidade nas ruas centrais da cidade com o veículo de tração animal”. A carrocinha, né?

[risos]

A: Não pode apostar corrida de cavalo então?

E2: Bom, você vai me cortando porque eu falo muito. [risos]

A: Imagina.

E2: Daí, Ana... Ana, né? Eles definiram, assim... Uma coisa eles fizeram bem feito. Não sei como conseguiram, um mapeamento em restituição aerofotogramétrica na escala de 1 pra 1000 ou 1 pra 2000. Então, eles conseguiam detalhe do lote, né? Foi um planejamento bom nesse sentido aí.

Alargamento de ruas, eles previram o alargamento da Esteves Júnior, que não aconteceu, da Fernando Machado era pra... Uma rua lá. Porque, naquele tempo, ainda não tinha a vertente de patrimônio histórico de conjunto. Esse plano ficou, ficou, ficou... Passado 55, quando chegou em 69, são quantos anos? 14, né? Acho que... 14. Foi contratado então, o ESPLAM, Escritório Catarinense de Planejamento, coordenado pelo professor Coronel Luís Felipe da Gama Lobo D'êça. [risos] E ele, então, ele era muito fã de Lucio Costa, Oscar Niemeyer, Roberto Ribeiro, né? Então, ele imaginava, assim, que era preciso dar a Florianópolis uma feição de metrópole. O Brasil vinha naquela onda das regiões metropolitanas, haviam oito regiões. E todos os recursos federais iam pra região metropolitana. Então, vamos desenhar a nossa cidade pra receber recurso, né? A lógica tava correta, mas totalmente contrária à nossa geografia, né? E aí, ele traçou um plano, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região da Grande Florianópolis. E ele era bem articulado com o governo do Estado e Prefeitura. Então, ele fez esse plano. O plano, então, foi entregue à equipe multidisciplinar, mais de 60 profissionais, foi bem feito. Pegava Biguaçu, pegava todo o aglomerado. A lei foi aprovada em 1976. Daí que entrou o Amin pra implantar a lei. Então, ficou um período aí, de 69 a 76, sem uma legislação atualizada do centro urbano. Para você ter uma ideia, as mais altas densidades estavam ali concentradas. Eu sempre cito o grande exemplo da quadra da Hercílio Luz, que chama de paredão da Hercílio Luz, né?

A: Sim.

E2: 100% em dois pavimentos, isso dá um índice de um coeficiente de aproveitamento de 6,6%, que a taxa era 46. Subsolo e térreo com 100% em dois pavimentos e 10 de 46% então dá 6,6% de coeficiente, uma densidade alta, altíssima. Você conseguiria por 3.300 a 3.500 pessoas no hectare. Evitar sobrecarga na infraestrutura, estacionamento. Tudo isso, a gente foi só sentindo isso nos próximos dez anos, né? Aí, não tinha afastamentos laterais adequado, era um um doze avos da altura, então, pra pessoa fazer um prédio ali no centro, ele podia deixar 2,37 metros apenas de afastamento lateral, quando não tinha abertura, e 2,67 com a abertura da janela, dá cinco e meio dois prédios. O que significa isso? Significa que ele não pega só abaixo do décimo pavimento. Sol no verão, ele passa [inaudível], só ali que pegava sol. No resto, no inverno, não pega, o ângulo nosso do inverno é 48 graus. Sombra, insalubridade, a umidade do ar aqui é altíssima. Nós tínhamos que mexer nisso. Então, a gente começou a trabalhar em redimensionar os índices urbanísticos. E aí, entramos numa briga com o setor imobiliário, porque os caras tava acostumado a comprar um lote pra uma casinha e construir um prédio de doze. Altíssimo lucro, né? E o Gama D'êça começou a chiar com a gente, porque estava destruindo o plano dele [risos]. E ele era muito esperto, já é falecido, não posso falar mal, mas ele tinha uma ideia de fazer algo parecido com a Barra da Tijuca, do Rio. Então ele fez o plano do setor oceânico turístico na região do Campeche, da Lagoa ao Morro das Pedras. Então, aquela região era pra ter, assim, primeiro, preservava-se apenas 50 metros da faixa de marinha com duna, o resto plataformas assim, de 300, 250 a 300, uma quadra, né? Plataforma comercial e torres de vinte e seis pavimentos, sem considerar a questão do aeroporto, né? Na visão dele, deveria ir pro Rio Vermelho. A planície do Rio Vermelho, que não tinha ocupação, era mais tranquilo. Só que o aeroporto permaneceu ali, conseqüentemente existe todo um planejamento específico do aeroporto. Área de aproximação, zoneamento de ruído, blá blá, ou seja, num raio de cinco quilômetros, uma coisa assim, nenhuma edificação acima de oito metros. Na área de aproximação, não podia ter, porque o avião vem na decolagem. Então, detonou o plano. Fora isso, vieram os estudos de ambientais, aí, já começou, né? A preservação das restingas, fixador de dunas, é um cordãozinho que começa ali com 50, 100 metros no Morro das Pedras, chega a 400, 500 na Lagoa. Ele achava absurdo preservar isso aí. Patrimônio histórico, pra ele era a Catedral, o Palácio do Governo e alguma igreja portuguesa do interior, Lagoa, Ribeirão e etc, né? E aí, quando entrou, então, essa filosofia da CNPU da nova nomenclatura, aí, nós começamos a mapear área de preservação cultural, área de preservação permanente, e a gente foi batalhando isso aí. Então, saiu em 1997, não, a lei 1997, 2004, salvo engano. Nós terminamos esse plano do Centro, essa revisão, no governo do... Como que era o nome dele? O gaúcho, comunista, professor de matemática... Grando, Sérgio Grando. Terminamos no governo Sérgio Grando, mas, aí, mudou o governo. A Ângela Amin assumiu, a lei foi aprovada no governo dela. Logo em janeiro, ali, janeiro de 2004. Então, com isso, nós completamos todo o território. Com um microzoneamento, deixando claras grandes áreas

postergadas pra planos específicos de urbanização. E a gente criou um mecanismo de fazer planos específicos pros balneários, característica de cada um diferente. Cê não ia tratar a Lagoinha do Norte igual o Campeche, igual a Armação, e cada uma tinha a sua. E aí, estudando a famosa Lei do Código, como é que se chamava? Estatuto da Cidade. Lei 10.257 de 2001, que tem todos esses instrumentos urbanísticos novos. Então, aí, vinha a transferência de construir, como é que a gente chama lá o solo criado? Tem nome bonito.

A: Outorga?

E2: Contribuição onerosa do direito de construir, né?

A: É, algo assim.

E2: E aí, outras questões de áreas populares de habitação e tal. Então, a gente colocou. Nós precisamos implantar esses instrumentos no nosso plano, porque o solo criado saiu na frente, porque era grande exploração imobiliária de Floripa e os caras tavam ganhando sem pagar, né? Se comprava uma casa aí, uma casa no Centro, eu não sei o valor da época, mas supunha que você comprava uma casa ali com 500.000 reais e fazia um prédio de 12 e num apartamento se ganhava isso, né? Então, era lucro e o setor da construção civil não dava nada em troca, né? Pagava barato, uma mixaria lá e além dessa ocupação exacerbada. A gente começou a mexer, criar o solo criado, aí, fizemos uma tabela, né, [inaudível] e ali proporcional ao volume edificado, pagava de um até 5 ou 6%, né?

A: A proposta original era 8%.

E2: Isso.

A: E foi aprovada com 4.

E2: Isso tudo aí, já foi uma vitória.

[risos]

A: Eu imagino.

E2: Porque a Câmara Municipal era manipulada pelos caras, né? Foi difícil de ser aprovado isso aí. Então, isso deu desgaste no IPUF, o Gama D'êça ia pro jornal sentava o pau. Tinha um jornalista especializado aí, amigo dele, que era Sérgio da Costa Ramo, era um desses Costa Ramo, eram dois caras, só malhava o IPUF. Chamava a gente de chiita, aquela equipe de chiita, aqueles meninos lá e tal. Então, esse solo criado foi um ganho, porque havia um retorno, né? De certa forma. Mas até esqueci de relatar pra ti, antes disso o município teve... Que ano foi? Bem antes, bem antes do plano dos balneários. Vou voltar atrás só pra você pegar esse pedacinho, houve um projeto, um programa de investimento do BNH, que era o Banco Nacional de Habitação, para os municípios investirem em infraestrutura urbana, né? A contrapartida era propor um adensamento, porque quem pagaria esses investimentos seria para a população através de impostos, então, você teria que propor adensamento em algumas áreas. Então, nós fizemos, nós chamamos de Plano Diretor da Trindade. Lei 1.851 de 82, pegava, toda a via da Agrônômica, Trindade, Saco dos Limões, Saco Grande e tal. E aí, que deu origem depois ao plano dos balneários e aí caindo de novo lá no centrão. Então, Lei 2001... É o número da Lei, de 97, é isso? Do distrito sede.

A: Acho que é 001 de 97.

E2: 001 de 97, agora você me pegou, exatamente. Então, com isso aí, nós conseguimos ter todo o território mapeado e aí era trabalhar nos detalhes agora, é continuar tentando melhorar. Por exemplo, na questão da insolação, foi feito alguns estudos pra garantir uma hora de sol nas chamadas dependências de longa permanência, dormitórios, né? Sala de estar, cozinha e tal. Para isso ser possível, os afastamentos laterais, tinha que baixar para um quinto da altura. Então um prédio de 12, 40 metros, 8 metros de afastamento. Você teria 16 entre dois prédios, seria uma maravilha. [risos] Enquanto que você tava acostumado na cidade com cinco metro e meio, abriu a janela da uma cuspida pra fora cai no vizinho, né? Então, isso aí enfrentou muito, contrariou o setor. Porque a construção civil sempre foi um setor forte em Floripa, né? Depois veio o turismo, começou a crescer devagarinho, o setor de comércio, serviços, sempre também foi forte. Mas agora, nas últimas décadas, veio também o setor de alta tecnologia, né? Que hoje eu acho que tá na frente de todo mundo em termos de renda, junto com turismo e tudo mais. Então, a construção civil foi diminuindo. E é interessante porque a construção civil, ela trabalha na exploração do solo e a tendência é, numa

ilha, se extinguir o potencial de crescimento. [risos] Então, quando não há condição de expandir horizontalmente, o que que se faz?

A: Vai pra cima.

E2: Vamos crescer, vamos adensar. Camboriú tá fazendo cento e tantos metros, vamos chegar lá. O sonho de Floripa é ser Camboriú na construção civil. E lá, eu até acharia interessante você dar uma olhada, como é que tá lá os instrumentos. Pra aqueles caras construírem tanto, eles tão usando solo criado lá.

A: Eu nem imagino o que dever ser aquilo lá, deve ser uma loucura.

E2: [risos] Então, essa lei foi feita aí, antecipando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Eu não sei se ela abordou somente, não me lembro mais, só o solo criado ou tem mais.

A: Essa lei aqui, ela trata de afastamento, importação geotécnica, esgoto sanitário, e daí, transferência do direito de construir e solo criado.

E2: O geotécnico, que é a questão dos morros aí, com desestabilização, né? Então, é importante, tava havendo alguns acidentes de deslizamentos, né? Você viu, falando em deslizamento, da tragédia lá do Vale do Rio de Petrópolis, uma coisa terrível.

A: Que bom que a gente teve um órgão público aqui então, para frear, né?

E2: É.

A: Porque aqui só teve, nesse tempo mais recente... Acho que o último foi lá no Morro da Mariquinha. Faz, ó, tempo.

E2: É, aqui no Morro da Cruz, o Gama D'êça tinha uma... Ele tinha uma filosofia, o seguinte, havia uma planta de densidade proposta, você teria uma densidade decrescente do centro pra periferia, centrão, mais adensada e vai diminuindo. Então, as faixas eram de 250 a 500 habitantes por hectare de 100 a 250, de 50 a 100, de 5 a 10. Só que, ele diz, que foi um erro do ábaco, mas não foi, foi um erro crasso de cálculo de densidade. Porque para garantir essa densidade, ele propôs os instrumentos urbanísticos, os limites de ocupação. Então, tinha duas faixas, de 270 a 500 a ocupação, a qual era 100% em dois pavimentos, 46% na [inaudível], é o que eu te falei, deu 6,6. Se você pegar na nossa realidade aqui, 20 metros quadrados por habitante, que é o normal, né? Você chega então, nessa densidade lá de 3500. Inclusive, foi levantado o campo também, né? Então, longe, para alcançar essa densidade você precisava de mais de quatro pavimentos, sem considerar aspecto de paisagem urbana e tal, né? Mas então, aonde nos bairros não tivesse infraestrutura completa de saneamento básico, né? Coleta, destino final bla, bla, bla, altura máxima de quatro pavimentos. Só que aí, ficou Trindade, Saco Grande, lá no Continente, quatro pavimentos com 62% de ocupação. E é alta essa densidade, é alta essa taxa de ocupação. Cocê alcança quase o mesmo índice de uma zona de 12 com 30. Então, ficou só uma preservação da paisagem, não da densidade. E afetando toda a infraestrutura urbana da cidade, que hoje nós temos uma carência de coleta e tratamento de esgoto. O problema da água sempre vem e a cidade continua crescendo. Ainda temos, trabalhando com pilões, depois falava no Cubatão, depois falava de poços artesianos, tem alguns feito no Campeche, na Lagoa. De forma que não se pode trabalhar só com adensamento sem fazer a infraestrutura. Aí, ficou. Inclusive, as experiências das chamadas Cidade Nova da Inglaterra, eles primeiro urbanizavam, faziam toda a estrutura, pra depois liberar as ocupações. É o ideal, né? Mas dólar.

A: Não é assim que acontece, né.

[risos]

E2: Nós não temos tanto dólar assim. Então, a gente ficava estudando ideias de como melhorar a infraestrutura em cima de quem explorava a construção civil, que seriam os construtores.

A: Inclusive, aqui na justificativa do projeto de lei, fala que essa alteração aqui, ela resultou... Ó, vou ler pra ti: "a alteração", que é a lei, "resultou de estudos do corpo técnico da Prefeitura Municipal de Florianópolis", que obviamente era o IPUF, não era a secretaria, "conforme exposição de motivos anexos assinada pela Procuradoria, pelo IPUF e pela Secretaria". Aí, isso é uma coisa que eu fiquei me perguntando. Depois eu encontrei esses estudos que deram origem ao plano e que também era um estudo de... Um relatório de atividades. Mas assim, nesses temas aqui, da transferência do direito de construir e do solo criado, tu tem alguma recordação de como foram desenvolvidos esses

estudos? Da onde é que veio essa ideia? Onde é que vocês procuraram? Onde vocês se inspiraram? Se vocês tavam lendo? Se vocês foram em algum seminário, tem alguma recordação disso?

E2: Além do que estava na própria lei do Estatuto da Cidade, a gente chegou a examinar o que se estava tentando em alguns outros lugares. A gente chegou a examinar Porto Alegre, São Paulo, alguma coisa de Curitiba. Teve alguns encontros, algumas coisas assim, eu não lembro agora muito em detalhes. Mas o ponto central era o próprio Estatuto da Cidade. E aí, estava começando um processo também de planejamento participativo, que era outra norma do Estatuto da Cidade. Então, com o governo do Sérgio Grando, que era um governo de esquerda, ele tava mobilizando a comunidade a participar nesse processo, e isso através das associações e tudo mais. Era um trabalho muito exaustivo. A gente ia pra campo discutir com a comunidade, tinha de tudo. Então, acho que é extremamente difícil. Quando, por exemplo, a gente tentou fazer um plano específico pra região que a gente chama de planície entre mares, né? Isso quem coordenou foi o [nome]. Essa lei, basicamente... Eu trabalhei nela junto com advogado e discutia também junto com o [nome]. A gente era muito parceiro, assim. E fizemos um zoneamento geral, considerando todas as restrições do aeroporto, a expansão do aeroporto. Tivemos encontro com o instituto de aviação civil, a Infraero também. E na nossa proposta final de urbanização, considerando uma ocupação basicamente horizontal, exceto os centros de cada comunidade daquela. A gente criou centros de bairro, né? Isso chegava na população de 330.000 habitantes. Aí, chiadeira geral, muita mudança, o pessoal da Universidade Federal, os professores e tal reagiram de pronto [inaudível], muitos moravam no Campeche. "Você vai afundar a Ilha, não tem água", aí, aquela discussão, assim. Mas se você considerar, continuando essa ocupação que está acontecendo lá e nos anos subsequentes, com loteamentozinho com lote de 300 metros, 360, ruazinha de 6 metros de largura, vai ultrapassar essa densidade e muito, né? É preciso estabelecer um novo estudo aí, com mais restrições à essa urbanização. Então, não lembro assim, de estudo específico voltado pra isso. Eu me lembro que o fundamento básico era o Estatuto da Cidade e a gente ia tentar viabilizar o máximo possível todos os instrumentos que tivessem ali.

A: Mas é que assim, ó, a PL que deu origem ao Estatuto da Cidade, ela veio depois da Constituinte, que foi em 87, a Constituinte.

E2: Certo.

A: Essa lei é de 89, então pode ter tido alguma...

E2: Exato, agora você me puxou, minha memória lembrou. Nós pegamos o projeto de lei lá deles, trabalhando em cima até antes da lei ser aprovada, isso eu me lembro.

A: Mas aí, tem uma outra questão, que é, quando a lei chegou no Senado... Isso já na análise de hoje em dia, né? Ela era considerada muito socialista, porque ela tinha conceitos muito abertos.

E2: Correto.

A: E ela só foi aprovada na Câmara e no Senado a partir do momento que esses conceitos se transformaram em instrumentos. E isso já foi ali, no final da década de 90. Essa lei aqui ela não é um conceito, ela já é um instrumento, entendeu?

E2: É.

A: Quando tem o nome de solo criado, na verdade não é o solo criado, ela já é uma outorga. Porque solo criado é a ideia e a outorga é o instrumento.

E2: De onde vem a ideia de solo criado? Você procurou?

[risos]

A: Já, eu já fui procurar, mas eu preciso que tu fale pra depois eu citar.

[risos]

E2: Então, assim, em tese, se você tem um terreno de 1000 metros quadrados, você pode construir 1000 metros quadrados, é o que cabe no seu terreno. Na medida em que você começa a construir em altura, você está criando o solo, que sobrecarrega a infraestrutura urbana e tem impacto. Ah, eu esqueci de um detalhe, nós queríamos... Isso a França parece que chegou a fazer, nós pesquisamos em outra. Índice é 1 pra todo mundo, é o natural, todo mundo pode 1, dali pra cima tem que pagar. E aí, nós chegamos a 3, 4, 5, não me lembro mais o número, mas passou dos quatro, né? E aí, que veio a tabelinha [inaudível], no final ficou de 1 a 400, né? Mas a ideia era essa, que o direito natural de todo cidadão é construir a área equivalente ao imóvel que ele tenha, seu terreno. Então, quanto

maior o terreno, o solo aumenta, aí, você tem que trabalhar com os outros limites urbanísticos pra estabelecer posições, insolação, ventilação e afastamento adequado para manter, então, uma qualidade de vida melhor.

A: Aí, tu falou que vocês tiveram contato com essa ideia da França, ela foi... Tu lembra alguma coisa sobre isso? Se vocês tiveram contato com alguém de algum instituto de lá ou se era alguma discussão que já tava acontecendo aqui? Eu sei que são detalhes muito pequenos, mas eu quero tirar todas as informações possíveis.

E2: Leituras, leituras, não, mas nós tínhamos o advogado que trabalhou conosco no início, que chegou a ser procurador do município, [nome], Doutor [nome]. Ele fez doutorado na França, ele trouxe esse conceito, ele era muito ambientalista. A gente trabalhando juntos, surgiu essa ideia de antecipar, realmente a coisa. Então, foi daí, da experiência pessoal dele lá, chegando aqui, ele trabalhava no município, ele trouxe essa ideia pra gente desenvolver.

A: E daí, juntando com o que a [nome] disse, ela disse que foi... Também comentou que vocês eram uma equipe multidisciplinar.

E2: É.

A: Então, ela disse que não tem muito essa coisa de tipo, isso é que era meu, que eram conversas abertas, cada um trazia um pouco e aí existia essa troca. Então, é isso, a participação do advogado pode ter sido tão relevante quanto a dos técnicos?

E2: Sim, sim, porque no final, a coisa, ela é cristalizada, formalizada na forma de um projeto de lei, né? Pra câmara. Eu era sempre, eu tenho uma mistura de arquiteto com jurista, é o arquiteto-jurista, né?

A: Eu também, eu também, eu gosto.

[risos]

E2: Então, eu discutia muito com os advogados, assim, essas questões a gente formalizava. Então, o papel, a gente começava assim, primeiro a turma da terra, que vai dar as primeiras pinceladas, geógrafos e geólogos.

A: Pode citar alguns nomes?

E2: [nome]. [nome], tinha a [nome], que veio depois, que era uma menina na época.

A: Ela ainda é uma menina.

E2: Antes da [nome], teve uma professora, [nome], que foi a primeira que trabalhou com a gente, professora da Universidade Federal. Ela trabalhou naquelas diretrizes para Blumenau, né? Foi a base. Depois teve a turma da sociologia, teve a [nome]. Teve mais alguém que eu não to lembrando agora. Assim, nós tínhamos duas assistentes sociais, que elas atuavam muito meio que sociologicamente, né? Que era a [nome] e a... Tadinha, ela morreu, agora esqueci o nome dela.

A: Tudo bem.

E2: [nome], [nome]. Eram duas assistente social, junto com a socióloga, e elas trabalhavam nessa parte comunidade e tal, né? Ver as aspirações e tal? Depois vem a turma da engenharia, a de saneamento básico e a turma de engenharia de trânsito, pra definir, então, as pinceladas para as grandes diretrizes de áreas da cidade, né? E depois os advogados dando suporte, aí, na formalização dos critérios de urbanismo. Na forma de projeto de lei, montava justificativas, o IPUF encaminha para o Gabinete do Prefeito, que por sua vez encaminhava para a Câmara. E a Câmara pediu o IPUF pra ir lá expor, explicar tudo. A gente então, trabalhava assim. Mas aqui, teve uma coisa que ao longo dessa história, acontecia muito, a influência da Câmara. Não o sistema de clientelismo da cidade, né? Fazia alterações pontuais no Plano Diretor. Teve uma época que isso era uma praga e a gente ficava no meio, no pinga fogo. Porque recebia demanda de fora, pressão da comunidade e tal, e IPUF tinha que articular para atender às aspirações de uma maneira equilibrada, né? E aí, vem a pressão de todo tipo, de toda ordem, né? Política, financeira. E a gente era muito duro na parada, por isso a gente foi criando uma certa antipatia. [risos]

A: Já que tais falando nisso, como é que tu via a relação do IPUF na prefeitura nessa época? Como que ele se inseria dentro do quadro da prefeitura? Ali no final da década de 80.

E2: Bem, hoje existe uma figura aí, que eu vejo assim, que é uma... O IPUF foi descaracterizado totalmente. Depois que saiu esse time original e essa ideia que que o IPUF tudo contra, principalmente. Tinham dois setores que eram barra pesada, patrimônio histórico e sistema viário, eram os dois que tavam ali. Eu sempre fui um moderador, né? [inaudível] E eu fui dez anos diretor de

planejamento, depois eu fui dois anos diretor de operações. Então, a gente trabalhava com essa turma aí, tentando conciliar os interesses mútuos. Você tem que olhar o lado político, olhar o lado técnico, nem tanto ao mar, nem tanto à terra, mas vamos viabilizar a ideia, né? Então, eu vi essas situações assim, o IPUF, por ser autarquia, ele não tinha a autoridade de licenciamento. Mas tinha alguns critérios que tinha que ouvir o IPUF, né? Então, a lei dizia a tal uso, para liberar a hotelaria, especial não sei aonde, tem que ouvir o IPUF. Então, o IPUF participava através da emissão de pareceres técnicos. E esses pareceres podiam ser aceitos ou não. Aí, criava-se, assim, uma visão diferenciada do IPUF com a Secretaria de Urbanismo, que é quem licenciava e aprovava. Então, com a visão de engenheiro muito bitoladinho ali, olhar a matemática da coisa e tal. Então, eu percebi que muita coisa nós não conseguimos resolver melhor, porque os caras eram muito literais ali na lei. Não negociar com o investidor na melhoria, por exemplo, alargamento viário, aqui no João Paulo. Então, ali tava previsto o alargamento da rua Virgílio Várzea, “ah, mas aí, tem que desapropriar, tem que pagar a indenização do alargamento viário”, pra que que existe a transferência do direito de construir? Você dá o mesmo volume pra ele construir e ele recua e já executa. Não, ficava na área reservada. Aí, vem o cara, metia a guarita do prédio ali em cima, a central de gás, e não sei mais o quê, arborização, nunca mais se alarga. Então, assim, é uma falta de sintonia, como a gente não tinha autoridade pra impor, eles [inaudível]. E aí, ficava muitas vezes aquela crítica, né? O IPUF criticando a SUSP e a SUSP criticando o IPUF. E muitas coisas não se viabilizam por causa desse antagonismo conceitual.

A: Na própria lei, no processo de aprovação da lei, isso dá pra ver muito. Porque ela chegou na Câmara e todas as questões de autorização tavam relacionadas ao órgão de planejamento. E a maioria das emendas...

E2: Eles achavam que era muita autoridade do IPUF.

A: Isso, e a maioria das emendas, saiu da Câmara como autoridade da Secretaria de Obras, Secretaria de infraestrutura.

E2: É, é. Você sabe porque? Também, também...

A: Quer que eu pause?

E2: Vereador pressionava mais na Secretaria do que no IPUF. Eles não conseguiam manipular o IPUF [inaudível].

A: Mas é assim até hoje, né? A maioria dos projetos de lei hoje em dia... Por que que outorga tá na Secretaria? Ainda tá.

E2: É, exatamente. E não deve tá na Procuradoria, porque tinha uma ponta final assinava na Procuradoria.

A: É? Eu não sabia, bom saber disso.

E2: É, porque no final é um contrato que sai ali do pagamento e tudo mais, então é na Procuradoria que sai o ponto final.

A: Deve fazer o termo de concessão provavelmente, alguma coisa assim.

E2: É, exatamente. Então, é isso aí, a questão das idiosincrasias políticas, né? Eu mesmo passei por situações assim [inaudível].

A: Eu imagino.

E2: Querer o melhor, mas nem sempre o melhor é viável. O que mais você tem de específico aí?

A: Eu vou te perguntar, tem uma coisa que eu estou curiosíssima, e eu quero... Eu tenho um palpite, eu quero saber. Tu quer dar uma lida antes? Pra lembrar. É bem pouquinho.

E2: Só essa primeira parte aqui pra você ver, ó, a questão do direito de construir, alargamento viário. Teve muita dificuldade por causa dessa visão diferenciada da Secretaria.

A: Quando chegava na Secretaria.

E2: É, instalação de equipamentos urbanos comunitários. Praticamente não aconteceu e pinçou mais um pouquinho na preservação do patrimônio histórico, com muita luta, muita batalha. Porque se tinha o SEPHAN, que era o serviço do patrimônio, e tinha a COTESPHAN que era a comissão técnica, que dava suporte representativa, os órgãos representados, né? E às vezes, quando alguma coisa barrava na SEPHAN, você tinha que levar pra COTESPHAN pra dar o respaldo final. Então, eu penso que essa coisa tinha que evoluir. Porque o índice, a transferência, ela não paga a restauração do imóvel. Então, tinha que ver um aperfeiçoamento, no critério o conceito tá bom. Mas na prática, quando se

estabelece os limites, é preciso ir mais além. Porque as pessoas... O que tem acontecido, pouquíssimos casos, né? De acontecer de preservação mesmo, de restauração, e absorver a transferência do índice. Eu não sei se tá nessa lei aqui, do direito de construir, que é também a questão das obras de arte.

A: Não, isso foi depois, é um incentivo depois.

E2: É, Então, desses três quesitos aqui, o que aconteceu mais foi o do patrimônio, porque havia interesse no aproveitamento dos terrenos, né? E ali no centro, tinha meio que chacinhas, né? Tipo a casa do Barão, na Gama D'eça, né. Terreno amplo com a casa do alemão lá. Então, foi vantagem preservar. Transformaram em agência bancária e o prédio da casa do Barão é aquela ocupação toda, então, atendeu os dois lados satisfatoriamente. Mas teve outros casos que não atendeu. Final da Esteves Júnior, tinha um bar chamado Bar do Katcipis.

A: Ah, é famosíssimo.

E2: Ali, parece que eles encaixaram e saiu o prédio por cima, né? Uma solução horrorosa e, assim, tinha outros lugares, vamos preservar o pórtico e encaixava. [risos] A gente buscava referências de outros lugares também, né? Mas as meninas ali, elas eram bem radicais nessa questão, dificilmente se aprovava. Outro caso emblemático aqui é do Country Club, né? Também foi assim. Não gostei da arquitetura nova ali, [inaudível], mas não gostei, achei muito pesado aquela arquitetura ali. Vamos ver, vamos ver o que temos mais aqui pra frente. Ah, pois é, aqui a transferência do direito de construir, ele tem um ponto nevrálgico aqui, pra onde levar o índice, né? Porque você pode, no próprio imóvel acrescentar ou você levar pra outra região, onde ele tivesse imóvel. Tá, mas eu vou levar pra um bairro que é nitidamente residencial exclusivo e vou subir uma torre lá, vai causar um impacto urbano. Então, não podia levar para qualquer lugar, então, essa também foi uma coisa que enfrentou dificuldade na transferência, né? Porque ficava a critério do órgão de planejamento.

A: E depois virou Secretaria.

E2: É. Ah, então, esqueci. Voltando a esse caso aí, o IPUF, na lei, ainda é uma autarquia. Autarquia tem autonomia administrativa e jurídica. Aí, fez lá uma reformazinha lá. Começou com um César Souza, depois veio o Gean, o Dário. Quem veio primeiro?

A: Primeiro veio o Dário, depois o César Souza, depois o Gean.

E2: Tá, é. Aí, depois o desgaste ficou forte. Começou um pouquinho na Ângela, depois veio Dário e ficou, depois o Cesinha e com Gean então... A gente não esperava, ele radicalizou mais ainda. Aí, faz uma reforma lá, cria uma super Secretaria de Desenvolvimento Urbano, tá lá o lixão, né? E o IPUF virou uma subsecretaria com a lei dizendo que ele é autarquia. Então, foi uma maneira de engessar o trabalho. Aí, você renova os funcionários, uma turma toda nova, não conhece a história real. Então, entra no jogo e se submete, né? Eles colocam na presidência ou hoje a superintendência do IPUF, profissionais que não tem nenhuma experiência com planejamento urbano, é uma advogada de direitos e administrador de empresas. É o lado político ruim da coisa, que até deixa a gente triste. Até, fazendo um parêntese aqui, chegou uma época que eu falei: "é, bom, tudo o que eu podia fazer tecnicamente, eu fiz". E a gente encontrava muita dificuldade, aí, eu falei: "eu vou tentar o legislativo e vou trabalhar pra levar as propostas lá", e aí, me candidatei a vereador.

A: É?

E2: Na primeira fila de suplente.

Interrupção – Entrevista interrompida a pedido do entrevistado.

E2: Bom, "a prefeitura dará uma certidão com o montante das áreas", é aqui que fecha com a Procuradoria, entendeu? A Secretaria emite o dado técnico da certidão e o contrato é assinado lá na frente.

A: Antes da gente passar, aqui, ó, faz uma referência a um quantitativo, tá vendo? Que o índice, não sei o que lá, de 50% e depois...

E2: "Logo que receba a transferência, poderá crescer sua área construída em até 50% do seu índice de aproveitamento, desde que o acréscimo da taxa não exceda um terço respeitado demais limites". Então, se a zona tinha o limite de três, ele podia acrescentar mais um e meio. [inaudível]

A: E tu lembra de... Eu com as minhas perguntas bem específicas. Tu lembra de onde é que veio essa ideia? Esse cálculo foi um chute? Foi um...

E2: Criação minha.

[risos]

E2: Criação minha. É, eu . Eu e o [nome], a gente... O [nome], ele fez especialização lá na Escócia, né? Um nome bonito, lá na cidadezinha do País de Gales. Eu sei que ele veio de lá com umas ideias modernistas e a gente juntava e tentava viabilizar, mas não, isso foi tirada nossa, realmente pra não ter grandes impactos realmente, né?

A: Tanto que depois vocês limitam aqui, ó, que o índice não pode ultrapassar seis.

E2: Seis, porque na época do Gama D'êça, ele já tava lá em 6,6. A gente já tentou reduzir aqui.

A: Dar uma limitação.

E2: Um terço na taxa, ou seja, se a taxa era 40, [inaudível], se a taxa era de 36 podia ir a 48. Então, fazia esses controles, aumentar o índice em 50% ou na taxa, mas às vezes não dava a altura, mas eu podia engordar na taxa de ocupação. Então, se eu viabilizava a transferência com esses dois critérios, por inteiro ou fracionadamente, era uma dificuldade esse aqui. Porque, "ah, eu vou usar agora 500 metros, guarda os outros 500 metros pra tal", então, isso gerava também uma negociação. Tem um caso aí...

A: [risos]

E2: Quando o ex-prefeito, Dário Berger, descobriu essa mina aí, da transferência.

A: É sério?

E2: É.

A: Isso é legal saber, porque depois é bom dar... Claro, eu não vou te citar diretamente, só pra eu depois procurar informação e escrever formalmente numa dissertação, mas pra dar uma olhada. Porque eu sei que foi bem modificada quando ele começou a se meter no plano.

E2: É porque gerava um banco de áreas, né? Então, o índice passou a ser uma nova mercadoria imobiliária. Esse é o X da questão, eles têm valor, né? Os valores ainda não eram muito, muito altos, que a construção civil pagava pelo índice, né? Não sei, não me lembro bem, mas 40 metros, 40 reais por metro quadrado, uma coisa assim.

A: Hoje em dia não passa de 1% do valor total, não.

E2: É? Então, a [inaudível], começou a despertar nas lideranças, no setor produtivo, esse interesse pelo índice, por essa facilidade de conquistar a área. Investindo menos, pouco, né? Foi por aí.

A: Não, eu vou dar uma olhada depois.

E2: Que mais? Vamo pra frente?

A: Agora vai pro solo criado.

E2: O solo criado. Ou seja, pra atender casinhas e etc., nossa infraestrutura tá boa, porque você soluciona o saneamento com uma fossa séptica ou um sumidouro ou um filtro anaeróbio. Então, a sobrecarga não é substancial, como quando você começa a trabalhar em adensamento, em adensar a área, né? Eu acho que como, fazer um parêntese aqui, como castigo a gente criou, nós criamos um critério de ocupação de zoneamento, que fui castigado pela ideia. Tinha um dispositivo na lei, dizia assim, ó, na lei de zoneamento: "quando o terreno", e aqui tem muitos casos assim, terrenos compridos, né? Quando o terreno tem mais de uma zona de zoneamento, vale o zoneamento frontal, a via de acesso até o limite de 100 metros, mantidos índices de cada faixa. Então, no Itacorubi, loteamento que tinha cara de condomínio, com a rua sem saída, bem tranquila e tal. Escolhi o ponto mais alto da rua, a visão de todo o bairro aqui, Trindade, a Universidade e tal, que é o lado sul. Construí a casa com mezanino, o meu mezanino tinha estúdio envidraçado, era uma coisa bonita. No ano passado fui surpreendido no projeto dos meus fundos. Tinha uma chacinha que morava o vizinho que morava abaixo da minha. Era um alemão, sem filho, se mudou pra Bahia e vendeu a casa. E vendeu todo o terreno dele que tinha frente pra rua geral ali, até o final lá, onde tem Córrego, Itacorubi. Fruta pra todo lado, tipo assim, era muito bacana. Ele chegou até num momento a oferecer para todos os moradores do bairro, cada um pega um pedaço e acrescenta no seu quintal. A turma não quis, pra que, né? Aí, fui surpreendido. Um projeto que foi aprovado com um prédio que deve ter de seis a oito pavimentos na geral e de repente eu to vendo subir um prédio, dois pavimentos e sótão

matou a minha visão e vai colocar um telhado de 45 graus. Aí, eu fui atrás, “como é que aprovou esse prédio aqui? Aqui é residencial, unifamiliar”, “não, mas se lembra daquele até 100 metros?”.

[risos]

E2: Me pegaram, tá? Então, fui vencido pelo zoneamento. Aí, tem o segundo critério, hoje você sabe que não pode ter pilotis. Se tiver pilotis tá computando no índice, não é bom negócio, né? Pavimento e garagem foi eliminado. Os dois, era um dispositivo que tinha vantagens e desvantagens também. Solo que têm rocha, como é que você vai cavar a rocha? Não, faz pra cima, mas, por outro lado, onde tem o lençol freático, isso se aplica. Tem que fazer cortina de proteção, a inundação da garagem. Então, essa permitiu subir dois pavimentos pra garagem. Todo mundo gostava disso, hoje eles não gostam, porque não tem isso, e você pode fazer um subsolo semi enterrado. Desde que a laje de cobertura não ultrapasse um metro e meio acima do nível [inaudível] é natural. Minha rua começa em aclave e termine em declive, eu to no ponto mais alto. O arquiteto, muito espertamente, deu um corte aqui no início, onde o terreno estava em aclave. Então, ele enterrou o subsolo e apresentou, o projeto foi aprovado assim. Só que no bloco de trás, onde eu estou, ele fez o nível natural do terreno, ele construiu um pilotis pra garagem. O que ele ganhou ali, um metro e meio a um e setenta de altura, dois pavimentos, que ele podia. Se ele tivesse feito enterrado, ele não ia me obstruir a última visão que eu tinha. E aí, veio a história do ático, ele tá fazendo e eu tô esperando descomprimir o telhado e ele tá fazendo um ático, um sótão com cara de ático. Porque ele tá colocando sacada pros meus fundos ali. E sótão, você não tem sacada, você tem aquela lanterninha, a janelinha encaixada no telhado e fazendo como cobertura o sótão. Então, uma jogada assim, de ganhar dinheiro, o dono é um médico que tem a construtora, matou a minha vista, entendeu? Tem que relaxar e deixar pra lá. Mas voltando aqui, então, às vezes a gente não pensa nas consequências futuras. E agora começa a ameaçada aí, de aprovar o plano no afogadilho e acontecer muito mais disso, né? Você já pensou, você tá lá vinte e seis pavimentos no seu postado ali? Um absurdo isso aí. Bom, então, a infraestrutura seria adequada... Aqui é onde eu falo, que primeiro tinha que realmente investir na infraestrutura pra depois trabalhar o adensamento e aqui nunca aconteceu isso. Infraestrutura sempre ficou a cargo do poder público, prefeitura, Casan e tal. Então, o cara vai lá e mete o prédio dele, às vezes, muitas vezes numa ruazinha de menos de 12 metros, não era pra aprovar prédio nenhum. Só que a maioria das nossas ruas são daí pra baixo, né? Você conhece aqui, o centro do Itacorubi residencial, ali verticalizado? Em frente ao cemitério do outro lado, encostado do mangue ali, você já andou por ali?

A: Não, só de carro.

E2: Você deve andar lá, pra você vê a qualidade da urbanização, porque fui eu que concebi. Taquei rua de dezesseis metros, três de passeio, dez de pista, que estaciona nos dois lados, mão dupla, uma beleza. Os prédios não afeta nada. Aí, você sai dali, entra na geral do Itacorubi uma ruazinha de seis de pista, passeio de um metro, um metro e meio, prédio de doze pavimentos e ainda por cima chama Rodovia Mara Vieira.

[risos]

E2: Uma incoerência total, né? Antigamente, cinquenta natais, era a rodovia que ia pra Lagoa. E hoje uma ruazinha local, urbana, no máximo uma rua que a gente chamava antigamente de setorial, né? Uma sub coletora.

[risos]

E2: Essa nomenclatura também foi criada lá nos anos 90, né? A classificação da hierarquização viária, né? [inaudível]. Seria um negócio bacana, mas só que não conseguiu atender muito. Se as edificações utilizar um índice superior a um, então, serão autorizadas mediante remuneração, aqui é que tá a essência do solo criado, né? A remuneração sobre a área excedente, calculada sobre o CUB médio é divulgado mensalmente pelo SINDUSCON. Eu fui contratado pelo SINDUSCON quando o Dalmo fazia o plano e a gente... Eu tava trabalhando numa proposta de solo criado, mais atualizado. E aí, eu tava ali, de frente com os investidores que não queriam mexer muito nisso, né? Eu falei: “não, mas tem que mexer, se não você mata a cidade também”. E essas propostas foram levadas, mas não deu resultado. O presidente do SINDUSCON era muito polêmico, era muito polêmico, ele não conseguiu emplacar. Queria fazer um relatório extensíssimo, com uma avaliação do plano para eles poder defender as ideias. Teve uma época que eu fiz, pago pela Prefeitura, eu, a [nome], e outros

profissionais lá, fizemos um MBA. Aqui nessa faculdade que tem aqui no Itacorubi, associada com a ESAG. Era desenvolvimento urbano habitacional e social. E aí, eu desenvolvi a ideia das áreas, como é que você falou ali?

A: Operações urbanas consorciadas.

E2: Isso, operações urbanas consorciadas. Eu acho que era uma grande solução, difícil de implementar, mas é o ideal, né?

A: Se tu tivesse, eu queria que tu me mandasse, pra eu dar uma olhada.

E2: Pois é.

A: Ah, vai ter que procurar.

E2: Sabe o que que é? Meu computador deu pane.

A: Perdeu tudo?

E2: Ainda não, mandei, a placa de vídeo foi pro pau. Deve tá lá dentro, mas vou ver se tem alguma coisa física.

A: Se tu achar me manda.

E2: Tá.

A: Minha iniciação científica foi sobre operações urbanas consorciadas.

E2: Você vai até quando nesse trabalho aí?

A: Eu quero qualificar em abril, pra defender e entregar até final do ano.

E2: É?

A: Mas me manda, porque eu gosto de ler sobre.

E2: Se chegar até lá, a gente... Eu cheguei até selecionar no Continente.

A: PC3?

E2: É, pra implementar a PC3. A PC3 seria a grande via distribuidora no centro da área continental, né? Você tem de um lado de coqueiros, tem o lado da Ivo Silveira, a Beira-mar Continental, que parece que vão licitar o projeto... É, parece que foi licitado, ligar até a 101. E aí, vem a história, faz mais uma ponte? Nós chegamos a estudar túnel subaquático e mais uma ponte ali. Aí, vem aquela discussão do impacto na Hercílio, né? A ponte Hercílio Luz. O ideal seria o túnel, que é mais barato que uma ponte. [inaudível], ali tem profundidade de 30 e poucos metros, ali no vão central, né? Dá para fazer. Voltando, então, você calcula de acordo com índice [inaudível] da construção civil, mais o valor do CUB, tem uma tabelinha aqui aplicável. Eu nunca acompanhei na prática os resultados finais. Desses instrumentos, isso aí, eu nunca acompanhei, tá? Ele ficou no máximo a 4%, né?

A: Não sei.

E2: Eu acho que foi isso, de 1 a 4%.

A: Tu diz esse número aqui?

E2: É.

A: A ta, sim, isso aqui foi. Só o último 8, que foi até 4.

E2: É, exatamente. O município pode recusar índice superior ou obrigar a transferência, nunca aconteceu também. O município nunca teve essa ousadia. Tu vê que a lei, ela é moderna, mas a implementação não conseguia fazer acontecer. Fundo de obras urbanas era outra coisa que a gente queria realmente. Porque o que acontecia, o dinheiro arrecadado com isso, não criava uma conta específica, vai pro orçamento global e aí, gasta com tudo quanto é coisa e não vem pro desenvolvimento urbano. Então, perdeu o sentido. Se você não amarrar uma aplicação do recurso, ele é diluído. São tantas demandas que a prefeitura tem, então, não aconteceu isso aqui, ó, melhoria da estrutura urbana e comunitária. Pois claro, continua sobrecarregado, continua carente, carente de área verde. Porque fica sempre aquela desconfiança, né? O IPUF que vai gerir esse fundo? Aí, o IPUF manda demais. Aí, é o lado político da questão, né? [risos] Pois então, eles não queriam dar essa autonomia. Serão computados os áticos e as sobrelojas, isso aqui sempre foi dado de graça, né?

A: Isso aí, depois foi alterado pra não ser computado e entrou mais um monte de coisa.

E2: É, pra não ser computado, os dois pavimentos de garagem também, né?

A: Ó, não serão computadas as do artigo 19 da Lei 1851 de 82 e o artigo 44 da 2193 de 85, era um monte de outras coisas pequenininhas que foi aumentando. Aí, agora mais um pergunta bem específica, que é: da onde que vem esse cálculo? Da onde que foi tirada a relação com o CUB?

E2: Então, você tinha que ter uma referência do valor da construção. E o SINDUSCON pública isso, né? Mensalmente, tem um valor do CUB médio, considerando então, por regiões, né? O custo material e tudo, então, esse sindicato tem esse recurso que é todo o embasamento a financiamento e tudo mais. Então, foi daí que veio essa ideia, deixa eu ler aqui.

A: Nessa época já tinha a planta genérica de valores?

E2: Elas vêm de tempos em tempos, vão sendo atualizada, mas sempre tinha uma referência.

A: Porque um dos questionamentos da minha orientadora é: o CUB tem a ver com a construção civil e o solo criado tem a ver com o terreno, preço de terreno. Então, o que que foi... Os cálculos hoje em dia são baseados na planta de valores. E daí, a gente ficou muito curiosa pra saber de onde é que veio esse CUB.

E2: Então, o CUB, é isso que eu te falei. Ele é um índice adotado no setor da construção civil e ele vai variar de região do Brasil pra outra região. Porque depende dos materiais que são utilizados em cada região. Então, ele é o parâmetro nivelador, inclusive pra ceder financiamento, Caixa Econômica, os bancos todos trabalham com isso aqui. Que é o custo de produção da construção, você vai gastar isso aqui na média. Tem o CUB de alto valor, CUB de baixo e CUB médio. Se adotou o médio que seria mais democrático. Então, vem daí. Agora a questão da planta de valores, aí, é uma jogada da própria prefeitura, porque à medida que determinados setores da cidade vão se valorizando, a prefeitura tá com uma defasagem, tá cobrando estrutura. Então, ela atualiza a planta de valor e vai cobrar em cima do valor de mercado. Como é que chama? O nome não é valor de mercado, como é que é? Você tem um valor venal, valor venal que não é igual ao valor comercial, entendeu? Ele é menor. Então, você tá sempre pagando menos IPTU do que o real do mercado. Agora como servidor público aposentado, eu quero dar um conselho pra você, nunca deixe de pagar o seu IPTU, porque você pode prejudicar minha aposentadoria.

[risos]

A: Tá, desse conteúdo aqui é isso, agora eu quero saber se tu lembra, a gente já tá finalizando, se tu lembra como foi a recepção da Câmara nesse projeto? Porque vocês tinham feito o projeto, o Plano Diretor do Distrito Sede, ele não foi aprovado por causa dos afastamentos, porque a construção civil barrou, isso já sei porque já li. E daí também, como a [nome] falou, vocês dividiram assuntos urgentes em leis pra serem aprovadas individualmente, que foi esse o caso aqui.

E2: É, fracionar para facilitar a aprovação. Mas você falou, a lei 001 de 97, não foi aprovada?

A: Ela foi aprovada, mas isso já era uma segunda versão.

E2: Você sabe, foi uma jogada política. Essa foi uma das leis mais rápidas de ser aprovada. O prefeito era o jovem, como que era o nome dele?

A: Era o Grando.

E2: Não, era o Grando, era o Grando.

A: Era o Grando, e ele foi aprovado já na...

E2: Ah, não, eu confundi, eu confundi com a dos balneários, a do balneário é que foi. Que é uma lei muito mais ampla e completa e foi aprovada numa jogada de mestre do Cláudio, Cláudio Ávila da Silva, era o presidente do IPUF ou era prefeito municipal. Tinha um imóvel da Universidade Federal, que fica lá pra trás da Base Aérea. E aí, ele organizou lá um encontro, um jantar, uma coisa, e levou todos os vereadores, técnicos do IPUF. Expôs a lei lá, maravilha. Negociou alguma verba, foi aprovado e, assim, achamos fantástico. Muitas vezes uma boa articulação pra coisa boa funciona, já outros não. A do Gama D'êça bateu de frente e ficou esse tempo todo porque mexia em todos os parâmetros até então vigentes e já era um exagerado ele, né? Aí, quando veio o IPUF, foi mudando tudo. Criando o centro da cidade como área de preservação cultural e tal, aí, pronto. Aí é que acirrou os ânimos do setor construtivo da cidade. Mas eu me lembro que, assim, essa parte política aí, da articulação, era a estratégia de como viabilizar. Que os vereadores, a maioria, não tem formação técnica, né? E os interesses deles era muito localizado, atender comunidade, coisa assim, né. Então, a gente ia pra lá e expunha tudo, discutia e tal. E aí, dependia do prefeito negociar, é o toma lá, dá cá, né? Pra conseguir algumas coisas. Eu não me lembro assim, dos detalhes como é que foi, mas é mais ou menos nessa forma de trabalho aí.

A: Como que tu avalia hoje em dia, o funcionamento dessa lei que tu fez parte? Porque hoje em dia ela é praticamente a mesma, por exemplo, essa trava do CUB ainda existe, tu tem alguma cisão de hoje em dia?

E2: Ela não foi, eu não to bem seguro, ela não foi incluída na...

A: Na sede?

E2: Na de 2014.

A: Foi, foi parcialmente incluída, ela funciona basicamente do mesmo jeito.

E2: Certo, certo. Eu confesso pra você que eu não fiz uma análise crítica nesse sentido. Trabalhar em algumas demandas que chegam pra examinar, buscar. Porque a lei... Seguinte, isso aí, eu aprendi com os advogados Lex, sed lex dura lex. Mas nas entrelinhas depende de quem interpreta. Tá aí, o Supremo pra não deixar a gente mentir. Então, a interpretação é que leva pras pendências e achar dentro da lei dispositivos favoráveis. Dentro de uma mesma lei você tem um dispositivo favorável e lá na frente você tem uma restrição. Então, qual que vai prevalecer? Você tem que entender um pouquinho de hierarquização da lei. Então, eu tinha uma certa reputação de consegui dar uma saída dentro da lei, né? O cara lá na secretaria dizia que eu sou muito liso. A letra mata, né? Se você lê literalmente ali. Qual é o espírito da lei? Você tem que estudar o Montesquieu, que ele é um dos iluministas lá que defendia essas teses, né? Então, a gente... Trabalhei muito tempo assim. Como o IPUF era obrigado a manifestar em pareceres técnicos, muitas vezes a gente buscava através de parecer, interpretar e exigir compensações para poder exatamente viabilizar uma ideia que fosse boa. A gente ganhava umas e perdia outras, né?

Interrupção – Entrevista interrompida a pedido do entrevistado.

A: Eu tenho uma última pergunta, a pedido da minha orientadora, então eu sou obrigada a fazer. Tem algum comentário ou consideração que gostaria de fazer para uma pesquisadora que não viveu o período e está tentando entender a natureza e a importância e a prática do solo criado?

E2: Nossa, essa é...

A: Pergunta da orientadora.

E2: Tinha que ser orientadora, né? Eu sugeriria assim, parta de onde nós paramos e avance. É difícil superar essa, quando você tem uma cultura, né, a cidade, a cultura de construir essa cidade. Então, você precisaria ter um prefeito, eu gostava do Amin. Ele é administrador e advogado, mas ele era um cara visionário, né? E aberto, né? Já depois dele, todos vieram, não tinham essa abertura. Então, fica difícil, se o prefeito não tiver e ele não articula bem com a Câmara, essas coisas não vão, não acontece bem. Então, não basta a gente ser purista tecnicamente, se não tiver o respaldo político e o apoio do Executivo. Então, se você consegue equacionar esses três.

A: A habilidade de ouro daí.

E2: Exatamente. É porque hoje, o município... Você chegou a olhar, em termos de arrecadação do município, como está hoje a composição?

A: Não, ainda não, vou chegar lá.

E2: Você vai ver comércio e serviço, construção civil, você vai ver turismo... Turismo tá junto com comércio e serviço e o setor de tecnologia. Quem que tá rendendo mais?

A: Eu acho que tecnologia.

E2: Eu penso que.. Eu penso não, tá na cara isso, né? Florianópolis, segundo uma pesquisa que eu contratei de um professor chamado Paulo... Como que chama aquele hotel de Jurerê Internacional?

A: Il Campanario?

E2: Paulo Campanário, é um excelente demógrafo. Nós fizemos um contrato com ele, e ele vem lá de 1800 e pouco e vai até 2050. Então, a nossa população teve um boom na década de 70 e 80 e depois ela tá estabilizando e tá caindo e em 2050 ela vai a zero de crescimento. Vai parar de crescer e a cidade não pode estagnar também, mas a construção civil vai extinguir. Ela vai ficar trabalhando aí, em remanejamento, aí, você vai começar a fazer crescimento intra urbano, né? [inaudível]. A cidade, vai chegar um momento que ela estanca no movimento horizontal, aí vai começar um crescimento intra urbano. A verticalização vai ser inevitável, no médio e longo prazo, porque estamos numa ilha, né? E a ilha é finita, não tem como.

Entrevistado(a): E3

Data: 21 de março de 2022

Local: Casa do entrevistado (Florianópolis)

Tempo de gravação: 1:56:09

A: É só porque daí depois fica mais fácil de saber, lembrar de tudo.

E3: Ó, isso aqui é um pedaço do que tava.. Eu não escrevi aqui de onde é isso daqui. Ah, isso aqui é um outro trabalho que a gente fez depois, uma outra vez, depois dessa época, tá? Que era só todos os problemas que tinham na cidade. Foi quando a Ângela ganhou a eleição para prefeita, ela veio lá. E a gente então “vamo dá um relatório completo de tudo pra ela saber”. Aí isso é parte do relatório. Então é mais ou menos um histórico das coisas do Plano Diretor, tá? Então, me dá aqui. Eu não vou lembrar de tudo, então olha aqui ó. Vem contando o histórico, os planos começaram lá em... Eu vim para cá em 79 e depois em 85 a gente fez o plano, que era todos os balneários do interior da ilha, tá? E aí nesse plano já tinha uma coisa sobre a transferência do direito de construir. Tá? E aí, depois, aí a gente fez... Deixa eu ver. Não tem muita coisa aqui, na verdade. Tá, mas aí, foi assim: 85 foi feito aquilo, porque começou em 79, eu acho. A gente tinha um convênio com a Alemanha, tá? Então, aquele convênio a gente resolveu que ia começar, porque naquela época foi logo depois que criaram o IPUF. O IPUF foi criado em 76, então, tinha uma ideia de que o planejamento tinha que ser metropolitano da região. E a região era considerada os quatro municípios. Então a gente optou por começar fazendo esse estudo pelos municípios da região continental, que eram mais desassistidos, digamos assim. E aí a gente fez aquele plano, logo depois a gente fez o plano desses balneários em 85. Quando foi em 90 e... Só um pouquinho deixa eu ver qual foi... Tá faltando coisa aqui. Aí em 82, a gente por um outro problema que tinha lá nas áreas do projeto, que eram mais pra receber investimento, principalmente de habitação, que pegava partes aqui da Trindade, tá?. E daí então a gente fez um plano que pegou só a Trindade e eu acho que o Itacorubi também. E não pegou, não pegou o Centro. O Centro é que seria. Aí depois, em 88, foi feito esse estudo para pegar o Centro. Porque o que estava faltando no Município era só o Centro e o Continente. Então pegava o Continente e o Centro. E esse foi o plano que não foi aprovado, que é o plano de 88.

A: Isso.

E3: Nesse plano de 88, a gente já colocou, acho que já tava no... Deixa eu ver se já estava naquele de 2008. Esse aqui. [inaudível] É, tu pode ver que aqui já tinha uma sessão só sobre a transferência do direito de construir.

A: Esse daqui foi...

E3: 85.

A: Tá.

E3: Plano dos Balneários tá? Eu escrevi em cima o nome da lei pra tu saber qual é.

A: Tá.

E3: Então, aí depois, tá, isso aqui tá resumido aqui nesse texto e aí depois tu pode ver também, mas aí... A gente acabou isso e aí a gente achou que tinha que fazer o do Centro, claro. E aí ficou sendo estudado, sendo estudado. Ficou pronto em 88, mas logo depois o prefeito saiu e era na época. Tenho impressão que era o Andrino, não sei bem. Ele entrou na Câmara, mas aí o próximo que veio já retirou, tá? Ele retirou para estudo, daí ele voltou de novo em 92, foi retirado de novo.

[risos]

E3: E em 95 de novo e em 97 só que ele foi aprovado. Não teve grandes modificações nesse espaço inteiro. Mas aí, se nós pegar o de 88 aqui, o de 88 tinha transferência de direitos de construir... E só isso, praticamente que tinha.

A: E não tinha solo criado?

E3: Não tinha solo criado. Tá, aí o que eu queria conseguir informação para te falar, é quando que o solo criado entrou nessa história.

A: Nessa daqui de 89.

E3: Não, não entrou aí o solo, não tinha solo criado.

A: Ele foi aprovado.

E3: Ah, não, mas quando foi aprovado. Deixa eu... Me mostra aqui, quero ver o que é que tem que foi aprovado.

A: Deixa eu achar... Esse daqui... Ó, aqui é o projeto de lei, quando ele foi mandado pra Câmara, esse daí é a transferência e atrás tem o do solo criado.

E3: Ah, esse aqui é 89.

A: Isso.

E3: Mas é que eu tenho, eu tinha aqui o projeto original, que era de 88 e aí não tinha isso.

A: Ó, e daí no final ele foi aprovado com algumas alterações.

E3: Em 87, provavelmente.

A: Não, 89.

E3: 89, é? Pra mim é novidade isso. E essa daqui?

A: Essa é 3338.

E3: Não, essa é 4389, é, essa eu não lembrava dela. É foi bom, tu pesquisou bastante. [risos] Pra mim, teria escapado isso daqui.

A: Porque ela foi aprovada, a transferência e o solo criado, como lei avulsa, assim. Não foi dentro de um projeto, não foi dentro de um Plano Diretor, entendeu?

E3: Não, tá, isso não tem problema, mas...

A: Essa foi a estratégia, até onde eu li, essa foi a estratégia do IPUF. Porque no Plano de 85 vocês alteraram alguns afastamentos da área central.

E3: Sim.

A: E daí, a construção civil ficou chiando e embargou o projeto na Câmara. E daí, vocês separaram alguns pontos polêmicos e tentaram aprovar na Câmara como um projeto de lei individual, entendeu?

E3: Pode ter sido.

A: E daí, foi isso. Essa lei altera afastamento, transferência de construir, coloca solo criado e altera a área de hotelaria e alguma coisa... Algumas questões geotécnicas de área de deslizamento e tem alguma coisa de mobilidade também, se eu não me engano.

E3: Engraçado, eu não me lembrava dessa lei aqui, mas pode ser que foi no tempo que eu não tava aqui, porque eu tive um tempo fazendo curso na Inglaterra. Pode ser que tenha coincidido uma parte, eu não tenho certeza, mas mesmo assim. 43, 98, 59 de 89 para mim realmente é uma novidade [risos]. Eu realmente não lembrava dela. Tanto é que nesse resumo aqui que foi escrito, não tem isso. Deixa eu ver uma coisa aqui. É que já pula para 92 aqui... É, tá incompleto. Bom, mas voltando na história então.

A: Hum...

E3: Daí, depois disso, para mim, então, se tem isso aqui de 89, tá, depois do que eu tinha visto só, era o de 93, tá? Aí ainda de 93... A 93 é do Rio de Janeiro é outra coisa. Isso aqui é 2014, isso aqui é 97. Então deixa eu pegar de novo aqui o tal do resumo, só um pouquinho. Na Trindade, tá depois aqui. 89. Olha o texto aqui: "Em 89 o plano foi reavaliado, reescrito e reencaminhado à Câmara Municipal, onde permaneceu até 92, sem aprovação". É, tá incompleto aqui... "Em 93 foi novamente retirado pelo executivo". Engraçado...

A: Mas eu acho isso até compreensível, sabe? Porque... Eu já entrevistei [nome] e [nome].

E3: Tá.

A: E eu comentei com eles que eu tô tentando fazer a recuperação histórica dessa lei, porque o que vocês fizeram aqui foi uma inovação, foi uma... Essa lei aqui ela tem relevância nacional, foi uma das primeiras aprovadas e ninguém conta essa história.

E3: Mas é do Rio de Janeiro, foi 93. Eu tenho aqui a cópia da lei do Plano Diretor do Rio.

A: Mas essa daqui é de 89.

E3: Pois é, mas pra mim... Bom, eu tô dizendo, pra mim é surpresa que existisse essa lei [risos]. Pra mim, não existia nada até noventa e... Deixa eu ver quando é que apareceu aqui na nossa lei... Em 97. O solo criado apareceu aqui ó, que foi no Plano Diretor, finalmente aprovado depois de tantos anos.

A: Mas também tu me trouxe uma informação nova, porque eu não sabia que TDC tinha já no Plano dos Balneários, eu tinha achado que tinha entrado...

E3: Não, a transferência de índice tava lá no Plano dos Balneários.

A: No plano da Trindade, se eu não me engano, que eu vi que tinha também.

E3: Na Lei 193, eu te dei ali a cópia, né?

A: Eu não, não sabia dessa.

E3: É... Bom, mas não vem ao caso, tá? Bom, aí depois disso, bom, então aí, supondo que não tinha nada, aí apareceu na do Rio em 93. Eu achei que a gente tivesse copiado, se inspirado na do Rio, quando fizemos aquela de 95. Que também não foi aprovado. Então, na verdade, entrou, depois foi, voltou, foi, voltou no de 97. No de 97 que eu tenho cópia aqui, ele já tinha, ó, a transferência e o solo criado, tá aqui ó. Então, tá, vou te dar tudo junto.

A: Tá.

E3: O do Rio de 97.

A: Deixa eu ver essa de 97.

E3: Tá na segunda, na terceira página.

A: Eu acho que é a cópia exatamente dessa daqui.

E3: Então tá. Aí depois disso aí, teve... A coisa também ficou zanzando de um lado para outro. E depois tem a aprovação agora de 2021, né, que eles fizeram alterações na lei e alteraram as regras da outorga e criaram a outorga onerosa de uso. E era só de...

A: Construir?

E3: Era só de solo mesmo, né? Era do solo criado. Essa lei de 2014, deixa eu ver o que tinha nela. Outorga Onerosa do Direito de Construir. Teve uma lei de 2014 que incluiu, mas como tu disse, já estava incluído em... Que ano era? 88, é? Não é?

A: É, ela foi aprovada em 89, mas o projeto de lei de 88.

E3: Engraçado... Porque eu tenho ali o plano que foi mandado. Até vou te mostrar. Foi mandado para a Câmara em 88 e a data que tem nele, do documento, é 89. Esse aqui, ó. Chegaste a ver isso? Não?

A: Não, eu vi um relatório das atividades do IPUF de 88. E eu vi o projeto do Plano Diretor da Trindade? Já não sei mais, já vi tanta coisa [risos].

E3: É, é confuso. Até porque, ó, projeto de lei não tem nem número, né? Deixa eu só ver o que é esses aqui... Mas aqui, ó, março de 88. Tá, mas agora vamo procurar aqui, porque quer ver uma coisa... Acho que eu dobrei aqui... Transferência do Direito de Construir, tava aqui, ó. Em todas as outras leis, vêm a transferência e logo depois vem o solo criado. E aqui não tem nada, aqui já começa com outros assuntos. E esse aqui era na minha cabeça, esse era o de 88 inteiro, então teve uma outra coisa depois em 89.

A: Sim.

E3: Tá, eu não... Eu realmente desconhecia.

A: É, essa foi uma das conclusões que eu cheguei, que a princípio, o que é engraçado, porque teoricamente, tecnicamente, tu precisa do solo criado pra conseguir fazer a transferência do direito de construir.

E3: Não necessariamente.

A: Teoricamente, porque tu precisa de um coeficiente básico, tu precisa de um módulo de cálculo, uma base. E aqui a gente criou primeiro o TDC e quando... E não tava no plano, e daí quando fizeram esse projeto de lei aqui incluíram o solo criado.

E3: É. A Outorga Onerosa do Direito de Construir tava na lei de 2014. Bom, mas aí já é...

A: É.

E3: Bem depois, né. Mas por que será que na lei de 2014... É como se não existisse antes. Talvez tenha entrado nessa lei aí de 89 e tenha sido cancelado, não sei, não sei o que houve, realmente não sei. Mas eu diria assim, que o que eu estava querendo ver, eu procurei esse monte de coisa, que eu queria ver como é que começou essa ideia. Porque para nós não precisava solo criado, bastava transferência do direito de construir. Porque todas as zonas tinham seus índices, então não havia porque tu... E eu tenho a vaga lembrança e posso estar enganado que quem veio com essa ideia foi o Amin, quando ele era prefeito, tá? E daí, vamo botar esse negócio aqui, a gente vai cobrar uma, um delta X a mais aí das empresas que estão construindo, tá? Para poder fazer as obras viárias que vão ser necessitadas, porque eles vão causar muito problema de trânsito, vai precisar alargamento, vai precisar viaduto... Vai precisar trevos e coisas assim. E na época, eu, nós tava discutindo também

uma outra coisa que era o pólo gerador de tráfego. Então, no capítulo dos pólos geradores de tráfego, no finalzinho dele, entrou lá um artigo dizendo que o IPUF poderia pedir às empresas que gerassem muito tráfego que pagassem essas obras necessárias. Isso virou depois uma norma e eu acho que foi mais ou menos na mesma época. E resolveu se estender a coisa para o solo criado, não só quando era uma coisa via, mas basicamente era para sistema viário e para patrimônio histórico. Preservação do patrimônio histórico, que poderia cobrar um tanto a mais. Eu, na época, era muito contra isso, achava que a Prefeitura tava fazendo um papel de imobiliária, tá? Tava vendendo uma coisa que não era dela, que era vendendo o direito de construir na cidade. Então, houve muita discussão na época sobre esse aspecto do aspecto ético. Mas no fim, pelo que estou sabendo, foi aprovado. Mas depois isso que é uma coisa interessante. Eu queria te mostrar aqui... Onde é que tava... Deixa eu ver aqui... É, aqui já tinha o Estatuto da Cidade, quando foi? Em 2014. Mas na primeira versão que houve, ele dizia que esses recursos tá... Deixa eu ver, não, 2021...

A: Queres de volta?

E3: É, volta. Quero ver onde é que tá isso. 93, 95, 97... Já tinha mudado a lei aqui em 97. Porque aqui colocaram assim: "destinado a obras de urbanização, de interesse social e de 50% ao sistema viário básico". Na lei original dizia até qual era a via que o dinheiro ia, que era pra fazer a via PC3, ali no continente. Eu acho que deve ter sido algum intervalo aqui numa dessas leis, a de 95 ou mesmo essa de 92 e nenhuma foi aprovada. Mas aí, depois, no final agora quando a coisa foi... Foi a última versão dela... Aqui ó, deixa eu ver... [inaudível] E a gente tá com muita dificuldade também, porque até o site da Câmara não tá funcionando direito, né. Tu bota lá para ver as leis, ele sempre dava a lei atual e em vermelho o que que eram as anteriores, que tinham sido substituídas ou anuladas por aquela lei. Agora não, tu nem encontra mais as leis. É uma coisa muito, muito ruim o site deles. Quer ver, ó... Urbanização de interesse social... Ah não, tá aqui ó, implantação de planos urbanos com prioridade para via PC3. Então, isso era a ideia original. Mas aí, depois ele foi alterado por algum motivo, tá. Ah, isso aqui já, isso é o que tá valendo hoje, eu diria... Até 2021. É porque o que aconteceu hoje é que a última lei de 2021 incluiu a Outorga de Alteração de Uso, que não tinha. Era só era só de... Nem se chamava assim, era só por causa do Estatuto da Cidade. Era a transferência, era o solo criado, só. Tinham só três índices aqui, com as suas respectivas taxas de cobrança, variava de 1 a 3%. Aí depois apareceu esse 4% aqui. Com terrenos que construíssem mais. Por que? Porque até aquele momento o índice máximo permitido em Florianópolis era 3,6. Tá? E aí, alguém resolveu, por algum motivo, alteraram e passou a permitir coisas mais de 4. Então aí... Então por isso, acima de 4 tem 4% cobrado, mas... Mas aí depois, na versão final disso aqui, desapareceu o sistema viário, hoje, na lei é só pra interesse social. Então... E ninguém nunca viu [risos]. Quando é uma via assim, tu vê que a via foi construída. O dinheiro foi aplicado ali. Hoje em dia, não, não se sabe nada, porque como o dinheiro vai para interesse social, então sei lá o que eles fazem com esse dinheiro. É uma outra secretaria. A gente realmente não tem controle nenhum do que acontece. Eu tenho a impressão que, em alguns casos, se pediu diretamente para a empresa. Eu acho que, no caso lá do Shopping Iguatemi, teve uma parte daquelas obras ali ao redor mexidas e a área ali, aquela coisa eles pagaram, por causa do solo criado. Mas... E a Transferência dos Direitos de Construir não implicava em pagamento nenhum para a Prefeitura, entende? Era uma coisa que funcionava só no livre mercado. Quer dizer, o cara tinha aqui esse terreno aqui, ele ia construir a mais aqui, ele precisava ter mais tantos metros, tinha que vir de algum lugar. A ideia o que que era, se a prefeitura precisasse alargar uma rua lá, ela desapropriaria aquele pedaço. E esse cara aqui compraria ele desapropriado, pra botar aqui e construir. Então, com isso, a Prefeitura não precisava gastar na desapropriação, essa era a finalidade. Isso valia tanto para um prédio histórico que quisesse preservar, como valia também para um alargamento viário, no caso. Tanto a lei falava na PC3. Mas aí, depois dessa época aqui, começou a se ignorar esse fato de que era para uma via, exatamente uma, tava definido na lei. E aí, o que aconteceu? Eu não sei, isso é uma coisa que eu ouvi falar, também não tenho prova nenhuma. Mas o irmão do Koerich comprou a maior parte dos certificados que foram dados de direito de construir. Então, por isso eles tão fazendo essa montanha de predições por aí. Porque são os únicos que têm o domínio dessas áreas a mais. Outras pessoas tem, mas é pouco, tá? E o que a gente não sabe também como é que... Porque, aí o seguinte, saiu da mão do usuário de planejamento e ficou na mão... Vamos dizer, a outorga desses certificados de direito de construir ficaram na mão da

Procuradoria Jurídica do Município e que também a gente não sabe qual era os critérios que eram adotados lá. Então a coisa ficou algo que, hoje, é como se não tivesse. A gente não vê na cidade o efeito disso, em termos assim, obra de interesse público. O que a gente vê são prédios cada vez maiores que, em princípio, só poderiam ser construídos acima de 12 andares, se fosse com essa transferência ou se fossem hotéis, aí. Mas o hotel também precisaria transferir um índice para fazer mais alto. Ele tinha direito a fazer, sei lá, dois andares de garagem, mais um restaurante na cobertura, então tinha algumas coisas a mais para incentivar a hotelaria. Então isso aí, hoje em dia a gente não sabe se tá vindo de transferência ou de onde é que tá vindo essas coisas. Mas aparentemente é de transferência. Como o cara tem o certificado, ele chega lá e bota o certificado “tenho direito a construir mais 1000 metros quadrados”. Então tá. E tinha aquelas limitações também, mas isso não era do solo criado. Isso era independente do solo criado, isso era só da transferência do índice da propriedade. Quer dizer, quando havia interesse da Prefeitura para um alargamento viário, como eu falei, um prédio histórico para ser preservado. Em alguns casos, foi permitido que o prédio histórico transferisse o índice para dentro do mesmo terreno. Então ele reduzia, vamos dizer, os afastamentos ou aumentava a taxa de ocupação do terreno, para poder ter uma valorização comercial daquilo ali e não precisar demolir o prédio histórico. Essa aqui, onde nós tamos agora é um exemplo. Esse prédio que foi construído, tinha até a casinha lá na frente que tu viu. Aquela casinha era uma casa histórica que tava tombada. Então, daí para não ficar todo o terreno sem poder utilizar, então foi transferido uma parte para dentro do terreno para construir aqui. E, bom, tem vários exemplos assim na cidade. Quer dizer, a casa do Barão é um dos melhores, aí, que tem aquele prédio comercial enorme atrás, tem... De alargamento viário, a gente... Eu não me lembro assim de um caso que evidentemente foi, porque veio de tal lugar. Pode ter vindo nesse sistema aí, que passa tudo lá para Procuradoria, a gente perdeu o controle. E tem essa história de que alguém ficou de dono de quase todos os certificados. Então ele é uma construtora, domina essa questão dos prédios maiores. Mas do solo criado, realmente eu não tenho memória assim de nada que eu pudesse dizer assim: “ah isso aqui foi solo criado”. Porque é simplesmente se tu for ler o que diz aqui do solo criado, ele vai pagar, ó, acima de 1, vai pagar... Pega o CUB e mede, calcula. Então ele vai ter 1%, 2%, 3%, 4% que ultrapassar a um. “Os recursos serão destinados a um fundo de obras urbanas estabelecido e aprovado pela Câmara, administrado pelo IPUF, com a aprovação dos planos de aplicação de recursos pelo Fundo Municipal de Integração Social”. Não sei porque fizeram misturado aqui, mas enfim. É, era dispensada de edifícios, conjuntos habitacionais populares. Bom, tens essa lei, né?

A: É de 97?

E3: Não, é a de 91. Ah, 97, é mesmo. Depois que virou a de 2021. Então o que tá se fazendo agora, é que o pessoal da construção civil tá pressionando para alterar o Plano de 97. Então, por exemplo, a única alteração, essa que foi feita a Outorga Onerosa da Alteração de Uso, que eu já achei meio estranho... Ó, ó os caras, “ampliação do uso dos considerados tolerados, troca de uso de área destinada a garagem”, é, tu pega a garagem e transforma em comércio, já não é uma coisa muito certa. “Outros usos vinculados a adequação só para instalação, atividades econômicas e adequação para aprovações e licenciamento ou os que venham a ser instituídos por lei específica, troca de usos de áreas edificadas que tenham recebido incentivo”. É, isso já é uma alteração bem recente, isso aqui. De quando que é isso aqui? De 2021, é bem recente, então isso aqui não constava antes, mas aqui não diz como é que vai ser cobrado. Se é onerosa, como é o sistema de cobrança, a área de metro quadrado que ele trocou. “Contrapartida financeira e modificação de usos, outros tipos de atividades”. Isso aqui facilita, porque o cara, a prefeitura, virou uma imobiliária. Ah, tu quer construir uma coisa num lugar lá e não pode? Tu vai lá e usa isso aqui. “Não, eu pago a taxa que for necessária para a Prefeitura aprovar isso”. Nesses casos aqui, que está previsto, ele poderá pagar. Então o solo criado, que era para criar um solo a mais para a necessidade de algum motivo, agora não é pra criar um solo a mais. Ele é pra botar uma atividade a mais onde não era permitido. Então, as regras que o plano estabeleceu, o desenho da cidade fica muito prejudicado. Não tem como controlar. E, na prática mesmo, a gente tá vendo que eles tão querendo fazer agora na Câmara, querendo fazer alterações novas muito maiores do que isso. São várias coisas que tão pedindo para alterar. E eles estão inventando uma expressão como é que é? Tem que... Não é liberar a cidade, é uma expressão assim, que tem que ficar mais fácil.

A: Desburocratizar?

E3: Não, não.

A: Destruir?

E3: Destruir! Tem que destruir a cidade. Então, a maior barbaridade que eles fizeram é essa agora que tu pega a calçada que é de uso público e transforma em lugar de bar e restaurante. E ali do lado do shopping fizeram pior: eles alargaram como se fosse a calçada. Aquela área pública, tudo junto, uma coisa enorme. E virou o espaço do bar, aquele da esquina, que eles botam mesas na rua ali. Então, assim as coisas estão, tá havendo uma mudança. Aí não importa muito a regra de uso que havia no Plano Diretor. Eles tão mudando através dessas normas diferentes e não sei o que mais também. Tem outras coisas, não tenho acompanhado, mas eu sei que tem muita gente contra essas últimas alterações. O pessoal do IPUF reclamou que eles não foram ouvidos. Quer dizer, como a Prefeitura altera o Plano Diretor e não ouve órgão de planejamento? Ah, então eles não querem que ninguém dê opinião, que possa criticar uma coisa que provavelmente é só para um interesse bem específico, né? Eu vi, o Prefeito uma vez deu uma declaração. Não sei se era uma entrevista, o que que era, dizendo que ele não consultava os órgãos porque os órgãos sempre vão ser contra. Então ele fazia direto as coisas, porque aí ninguém podia dizer nada. Quando viam, já tava pronto. Então, então se a intenção é essa, tá no caminho [risos]. Mas, eu não sei se tem mais alguma coisa que queiras saber assim. Eu vou te dar todo esse material aqui, que é a pouca coisa que eu tinha aqui.

A: Não, eu tenho uma...

E3: Eu, pra mim, o mais importante seria a gente ver a gênese. Como é que isso aqui, quando isso aqui entrou e da onde veio essa ideia. Porque essa ideia não é original daqui de Florianópolis, o solo criado. A transferência de direito, sim. A gente já pesquisava o assunto, porque já tava no projeto do Estatuto da Cidade há, sei lá, dez anos a mais. Antes, até. Foi tu que falaste em 16 anos?

A: Não.

E3: Então tem alguma coisa que falou isso, que Florianópolis implantou algumas normas do Estatuto da Cidade 16 anos antes que ele fosse aprovado. Uma delas foi essa Transferência do Direito de Construir, tá? Mas a gente não quis colocar essa aqui, eu acho, do solo criado. A gente achou que era meio exagero. E basicamente por causa desse assunto, a Prefeitura não é imobiliária. Não pode tá vendendo, a cidade não pode ser vendida assim, tem que ter... Houve um estudo que identificou certas zonas, certos lugares como de interesse de preservar aquilo assim, de não ser... Ou se for lá alterar, ter um projeto de lei ou alguma coisa. Não simplesmente altera, não pode ser. Então não sei, eu acho que estamos num mau caminho, mas...

A: Eu tenho algumas perguntas. Uma estruturinha básica e daí a gente faz assim, ó, tu me responde as coisas a partir do que tu lembra.

E3: Tá.

A: E depois eu vou te falando algumas coisas que outras pessoas falaram, para ver se tu lembra. Mas aí eu preciso que tu fale primeiro, pra eu não induzir a tua resposta também, né? Porque senão vai ficar muito legal a minha pesquisa [risos]. Qual foi o período que tu trabalhou no IPUF?

E3: De 79 a 2009.

A: Como é que tu foi escolhido para trabalhar lá? Tu lembra?

E3: Olha, eu trabalhava em planejamento em Porto Alegre e eles estavam... Tinham acabado de criar o IPUF e, deixa eu ver o cara, eu fui convidado pelo Ivo Solstício, tá? O Ivo Solstício trabalhava aqui. Ele já dava aula na Universidade e tava trabalhando no IPUF também. E ele e eu trabalhava numa companhia estadual de desenvolvimento regional. A gente fazia planos diretores para o interior também, coisas assim. E um dia ele tava lá conversando "Ah, pois é, eu tô com um problema. Nós criamos uma área de planejamento lá e não tem ninguém para trabalhar, tá difícil de achar alguém que queira ir para lá". "Pra onde que é?". "Pra Florianópolis". "Ah, pra Florianópolis eu quero ir". A minha namorada já tava trabalhando aqui, né? Não, então, aí ele me convidou para vir. Eu vim e fiz uma entrevista, me perguntaram algumas coisas, eu expliquei o que eu achava. Eles acharam que tá tudo bem, pode vir. Aí eu vim trabalhar assim. Não, não teve. Não havia concurso público naquela época. Era... Foi assim, sem nenhum segredo.

A: Hoje em dia é o contrário, né. Hoje em dia tem um monte de gente querendo trabalhar lá e não tem vaga.

E3: Não tem vaga, é verdade.

A: Como que tu via a inserção do IPUF na estrutura administrativa da Prefeitura? Como que era a relação entre IPUF e Prefeitura, Secretaria, Câmara?

E3: Mudou muito, tá? No começo, logo que o IPUF foi criado, o IPUF teve que gerenciar uns dois ou três planos grandes de investimento, do Banco Interamericano, tá? Então a gente acabava tendo recursos, assim, e orçamentos de obras e coisas assim, mas alguém tinha que administrar. Então, o único grupo que tinha vários técnicos de várias áreas disponíveis para trabalhar, que era um órgão novo, a gente ficou com aquilo tudo. Tanto o programa de sistema viário, de criação de creche, de tanta coisa. Que era pra melhorar o emprego, que era a associação das lavadeiras. Assim, se tu procurar lá naqueles planos lá de 77 a 79, nesse período, tem vários planos que a gente tinha que coordenar, tá? E depois, acho que o último que houve foi aquele, AGLURB que era o Plano de Aglomerados Urbanos, que já era um plano de obras viárias, tá? Foi mais para o final da década de 90, a década de 80, 90, no início de 90. Então, a relação da Prefeitura era tudo o que precisava. O que fosse mais técnico, vinha pra gente. E tinha mais técnicos, com mais experiência. A gente tinha vindo de outras cidades maiores, e tudo, então que tinha uma capacidade. A capacidade técnica era muito superior à da média da prefeitura. Então a gente era chamado pra muitas coisas, entendeu? E a gente enxergava muito os erros dos outros e falava. Então isso gerou uma certa animosidade com alguns órgãos, entende? Que não gostavam que a gente se metesse, porque a gente criticava [risos]. Mas eu diria que no começo, nos primeiros dez anos, foi uma coisa que funcionou relativamente bem, entende? Apesar de haver essa, assim, esses choques às vezes. Mas o IPUF era bastante consultado, bastante ouvido e funcionava em tudo. Pra ter uma ideia, a FATMA, que é do meio ambiente, começou dentro do IPUF. O órgão de habitação começou dentro do IPUF. Então, muitos órgãos que depois viraram secretarias eram departamentos do IPUF. E quando cresceu muito, e eles já não queriam que a gente dominasse tudo, então eles começaram a criar outros órgãos a partir dali. E eu diria que a partir de o plano de 97 já foi uma coisa complicada, porque até ali o IPUF mais ou menos dominava os processos da área de planejamento. A partir dali, eles já acharam que tinham que dar um jeito de tirar e, principalmente, o que eles queriam tirar do IPUF era o dinheiro. Como nós tínhamos convênios com o exterior e coisas assim, então a gente era comum. Precisava alguma coisa, os técnicos do IPUF iam a Brasília pra discutir no ministério, essas coisas assim. Depois aí passou, aí só vai o secretário, só vai o prefeito. Então mudou a relação. E além disso, eu acho que o que foi a gota d'água assim, que fez com que muitos terem... O Dário entrou dizendo que ia demolir com o IPUF, né? Porque eles eram contra o IPUF. Porque, o seguinte, então, tinha um convênio que era o convênio das multas de trânsito e o convênio foi assinado diretamente entre o IPUF e a Polícia Militar, tá? Então, a gente administrava os recursos do convênio, todas as multas de trânsito. E eles diziam que eles queriam fazer com o dinheiro e a gente repassava para eles, tá? Não passava no caixa da Prefeitura. Ah, isso aí eles enlouqueceram com isso, que era bastante dinheiro. E a prefeitura tava sempre sem dinheiro. Pra tu ter uma ideia, quando furava... Teve Prefeito que quando furava o pneu do carro do Prefeito, quem tinha que pagar a borracharia éramos nós. E eles não tinham dinheiro sobrando para nada. Teve épocas que a Prefeitura tava muito mal. Então eles, eles queriam, assim, levar o dinheiro do IPUF. E eu acho que só conseguiram levar nos últimos cinco anos. Aí realmente, o convênio, não sei quem é que tá, como é que tá administrando, mas enfim. Mas o gerenciamento do dinheiro foi tirado e com isso eles resolveram que iam tirar também. No começo, quando não conseguiam tirar só o dinheiro, tiraram também o gerenciamento do sistema viário. Então, hoje tem uma secretaria que lida só com isso. Então assim, foi um processo, assim, que eu acho que foi muito bem visto. Funcionou bem nos, vamos dizer, 10... É, nos primeiros 15 anos. Ele funcionou bem, tá? A relação com a prefeitura era meio às vezes conflituosa, mas se reconhecia a importância do órgão e ele era ouvido. Depois disso, os prefeitos que vieram, como eu disse, que nem o Dário, assumiu uma diretriz de, de preferência, acabar com o IPUF. E aí teve movimento, a gente falou muitas coisas na época. E outros órgãos do país tinham institutos de planejamento que não eram uma coisa. Aí, depois outros também foram meio que... Até o de Curitiba, quase que acabaram com o órgão deles, mas enfim. Então, eu acho que a relação, hoje eu diria, é uma relação que é considerada como uma secretaria. Na verdade, ele está lá, instalado dentro de uma secretaria, são salas dentro de uma secretaria. E nós tínhamos um prédio próprio. Era um prédio alugado de um

patrimônio histórico, que a gente também lidava com patrimônio histórico. Então, eu acho que hoje ele tá em decadência, por dizer assim. Decadência técnica, sem querer falar mal dos colegas que tão lá, técnica e institucional também. Não é dada a devida importância. E eu acho que eles trouxeram técnicos novos, mas cometeram um erro grave. Eles só trouxeram os técnicos novos depois que os antigos tinham saído. A maioria se aposentou. Então se perdeu toda a história e todo aquele... As finalidades, aquelas coisas básicas, porque era um órgão que não estava trabalhando pelo dinheiro. Ele estava trabalhando, as pessoas trabalhavam lá. Trabalhavam porque acreditavam naquilo, entende? E teve muita gente que se decepcionou muito. O nosso geógrafo lá, que cuidava do meio ambiente. O cara, depois que se aposentou, diz que não passava nem na rua na frente do IPUF, porque de tão desgostoso que ele ficou com o tratamento que foi dado pros técnicos que queriam fazer alguma coisa boa e não tavam preocupados só com o salário. Então, isso não sei como que tá hoje, qual é a relação dos técnicos com IPUF, eu não sei. Eu sei que eu fui lá agora para tentar na biblioteca. Entrei na sala de planejamento, não conheci ninguém. Então aí fica difícil, né? Mas é, é basicamente isso. Eu acho que o IPUF tá num processo de decadência técnica e institucional, porque, mesmo que os técnicos sejam formados e tenham capacidade, mas como eles não pegaram o processo histórico, eles não sabem o porquê das coisas. Por que que tal zona foi feito assim, definida desse jeito? Por que, qual era a lógica disso? Tudo tinha uma lógica, nada foi feito porque eu acho mais bonito, ou mais isso. Não, tinha uma... Então... Quer ver uma coisa, vou te dar um exemplo, pega ali aquela reta do Saco Grande, tá? Tem várias lojas de grande porte, coisas assim, tem... Até o governo do Estado se instalou ali. Por quê? Porque aquilo já vinha de um projeto lá de 82, tá? Que era um projeto, que era um financiamento do... Não me lembro de quem era, não sei. Acho que não era do BID, acho que era federal só, tá? Era o projeto Cura, se não me engano, que era assim para fazer coisa de melhorar a cidade, com coisa de habitação e tudo. Então eu não sei como é que foi, quando eu cheguei aqui já existia esse projeto. Então, mas esse projeto definia que aquela região ali seria uma zona pra equipamentos de grande porte, pra não ficar no centro da cidade, loja de carro, loja de material de construção, essas coisas que ocupam muito espaço. Então ali seria uma área que seria revitalizada. Naquela época não tinha nada, só tinha vaca [risos]. Então, aquilo ali foi e ficou assim. E se seguiu essa diretriz durante muitos anos. O que que não foi seguido da diretriz, que só poderia construir ali se tivesse uma via marginal e aí entrou em conflito com, o hoje, DEINFRA, que era o órgão que administra. Porque é uma rodovia estadual, tá? E a altura dos prédios, pra não haver uma verticalização, que virasse tudo uma zona residencial que nem aqui o centro. Então ele não permitia mais do que dois andares, que era exatamente pra ser essas coisas assim, de grande porte, muita área. Aí o primeiro que burlou isso aí foi o Governo do Estado, quando se instalou ali, tá?

E3: E fez aprovarem uma lei que eles poderiam construir oito andares ali, nunca construíram, mas depois... Agora fizeram aquele hotel ali, eu acho, acho que... Bom, tem um hotel ali bem no trevo, né? O Intercity. E aí agora eu ouvi dizer que tem um projeto para fazer, nessa alteração na Câmara agora, pra fazer um prédio enorme em algum lugar ali [risos]. Não sei de, sei lá, 12 andares, 15 andares, alguma coisa assim, que daí já vai ser uma... Então quer dizer, quem entrou agora lá vai analisar simplesmente o prédio, acha que é bom ter um prédio aqui ou não é. Ele não sabe essa história que começou lá em 82, entende? O porquê daquilo ali. Porque se aquilo não sair dali, se tudo permitir prédios altos ali vai desaparecer todo aquele equipamento que tá ali. E vai pra onde? Vai ficar no Continente? Que é uma coisa que dizem, vai tudo para o continente? Não pode a ilha não ter coisas de grande porte também. Precisa, porque a ilha cresce, né? Então, assim, se a pessoa não sabe o histórico, não é que as pessoas são mal intencionadas, as pessoas não sabem. E não tem como, como tu falou, o acervo tá, não se sabe onde é que tá também. Então tem isso. Tá, que mais? Já falei muito.

[risos]

A: Não, mas é pra isso mesmo. Não te preocupa, pode ir falando.

E3: Será que os outros falaram o mesmo?

A: Não, mais ou menos. Tá na mesma linha,

E3: Na mesma linha?

A: Na mesma linha. E qual era o cargo que tu ocupava? Qual área e setor que tu trabalhou e qual é a tua formação?

E3: Tá, eu arquiteto, naquela época não se separava arquiteto e urbanista. Era tudo formado, era de arquitetura e urbanismo. Então, me formei em Porto Alegre, tá? Como eu te falei, eu trabalhei lá bons anos nessa parte de planejamento regional, tá? Mas a gente fazia Plano Diretor também. Então, nós tínhamos diagnósticos para todas as regiões do Estado, com planos e programas de investimento e coisas assim. A gente gerenciava uma área grande. Essa companhia estadual depois foi extinta também exatamente por isso, porque o governo, governo mesmo, não conseguia botar a mão no dinheiro. Então, eles queriam coordenar tudo. E aí, eu vim para cá e eu entrei trabalhando na área de planejamento diretamente, tá, planejamento urbano. Era uma coordenadoria, na verdade, não era departamento naquela época. Era uma coordenadoria e eu trabalhei ali até 84, naquela coordenadoria. Mas eu mais coordenava os planos diretores. Então, praticamente todos esses aí eu coordenei, com exceção esses últimos, depois do ano 2000 em diante. De 97 eu já não coordenei tanto assim, porque eu não concordei da maneira que foi feito. Mas depois teve uma época que começou a se informatizar e não tinha ninguém interessado nisso e eu tava interessado. Então eu fiz alguns cursos e tudo. Eu trabalhava meio junto assim, com o pessoal da informática. E tinha o cadastro imobiliário, aí uma época eu fui também coordenador do Cadastro Imobiliário, que era no andar de baixo do IPUF. Então eu trabalhei na área do planejamento. Depois passei alguns anos trabalhando naquela área de coordenadoria de informática, cadastro de informática. Eu coordenei aquela área ali também. Aí depois, eu tive estudando fora por dois períodos. Quando eu voltei, aí eu voltei direto já, pra... Acho que aí já era Departamento de Planejamento, aí eu não tive nenhum cargo, eu só coordenei planos ali. E então... Acho que não fui gerente de planejamento. Eu já não lembro mais se eu fui gerente de planejamento ou não. Talvez tenha sido também em algum período ali e eu fiquei sempre ali, no planejamento. E depois, depois do plano de 97, que eu não concordei. Realmente me indispus com uma boa parte da diretoria da época, que eles cometeram a barbaridade de contratar um argentino para fazer o plano de Florianópolis, né? Mas o que que um argentino vai saber? O cara era um especialista, não sei o que... Ele chegou aqui, pegou as nossas coisas que tavam na lei, mudou o nome e disse que era uma coisa nova. Eu achei aquilo ali, olha, não vai dar, vai dar porcaria [risos]. Mas, na verdade, o que ele queria era abrir pra ocupação as áreas de preservação com uso limitado. Isso foi o que eles fizeram. Deram outro nome, fizeram isso, fizeram aquilo. Enfim, não sei qual foi o resultado que deu, mas o plano que tá em vigor é baseado nessas diretrizes que essa equipe fez. Várias pessoas locais participaram dessa equipe do argentino e eu disse que não, que eu recusava, porque a gente trabalhava com isso há tantos anos e eles não queriam ouvir nada do que a gente tinha pra dizer, tá? E aí eu, alguém que estava coordenando... Eu não me lembro quem que era, mas acho que era o próprio diretor, presidente, um assessor dele. Me ouviu falar e reclamar. E aí ele disse: "você não querem apresentar, então a proposta de como deve ser, como deve ser feito o plano?". "A gente apresenta, não tem problema.". Aí me trouxeram um advogado que trabalhava, não sei se na FLORAM, onde é que era, por causa das questões ambientais. E nós sentamos juntos e fizemos o termo de referência pro novo plano, como devia ser. Que não era nada do que eles estavam pensando. Aí a diretora de planejamento da época, que também já tinha trazido de fora porque os internos talvez não concordassem, guardou numa gaveta. E aquilo nunca foi considerado e era uma coisa grossa. Eu diria que era um dos termos de referência mais completos. Contava a história, várias dessas histórias do que poderia ser feito, deveria ser feito, estão lá explicados. E aí, com aquilo ali não, eu só vou fazer o meu trabalho aqui então. E eu tinha feito também, coordenado o Plano do Campeche e o plano do Parque Tecnológico também. Que eu tava vinculado nessas coisas de tecnologia. E o parque tecnológico, foi aprovado. Virou lei, mas nunca aconteceu nada lá porque o governo do Estado tinha que colocar infraestrutura e não colocou. A prefeitura tinha que desapropriar algumas coisas, não desapropriou. A única coisa que nós conseguimos que fosse feita lá é a subestação da CELESC. Porque a gente sabia que tem uma carga de energia muito grande, então isso foi construído. E aí, deu aquele apagão aqui na Ilha e tudo. Aí entrou um cabo submarino de energia por lá, então tem aquela subestação lá que é, era uma das coisas do plano. Mas as vias principais e tinha monotrilha, tinha várias coisas, era muito avançado. Eu diria que era avançado demais para Florianópolis o que a gente estava propondo. E no plano,

esse da região do Campeche, também era um plano para 500.000 pessoas, não era um bairrozinho qualquer. E aí, a gente foi muito criticado, principalmente pela universidade que dizia “que não, isso não pode, não é assim, não sei o quê, é muito rodoviarista”. E não era, na verdade não era. Enfim, aí então, como eu tinha coordenado aquilo, tinha que fazer adaptações naqueles mapas, aquelas coisas que era tudo em... Por exemplo, nós não usava CAD, nós usava Microstation, que era um programa que as empresas de engenharia maiores daqui usavam. A Engevix usava. E a gente tinha trabalho em conjunto com eles também. Então eu sei que daí eu me desgostei. Se a gente não pode, o plano está saindo feito por uma equipe estrangeira. Porque não é que nem quando a gente teve convênio com os alemães, né, foi completamente diferente. Os alemães vieram para cá, se mudaram para Florianópolis, trabalhavam junto com a gente, sentavam na mesa, discutiam. Eles tinham preocupações, assim, mais humanas, vamos dizer assim. Não era só da economia, embora o principal representante da equipe da Alemanha fosse um economista. Os argentinos não, chegavam, sabe como é argentino, eles chegavam, acha que é o rei do mundo e sabe tudo. Então não, não deu certo. Aí eu digo não, eu não vou me indispor com o pessoal. Eu tenho outras idéias, todo mundo sabe como que eu penso. Aí, então eu fiquei só fazendo o trabalho, eu fiquei basicamente despachando os projetos de uso de solo. Não, era mais que loteamento, era essas coisas, assim, que envolviam o uso do solo. Assim, da repartição, desmembramentos, loteamentos, essas coisas todas. E aí, como a gente tava implantando essa coisa toda informatizada, então eu estava sempre junto ali, trabalhando com isso. E eu tinha experiência de trabalhar no cadastro, então, para mim era uma coisa que... Eu trabalhava dentro do planejamento só. Então fiquei encarregado mais de processos, de parcelamento solo e mais de novos planos que houvessem. Assim, às vezes a Câmara apresentava alguma proposta, a gente analisava também e, principalmente, responder às consultas da Câmara sobre alteração do Plano Diretor. Então, daí também aí. Mas ficavam bravos que a gente dizia muitas coisas. Mas então eu fiquei aí. Aí não era um cargo, mas eu tinha uma função bem específica, assim, dentro do planejamento, tá?

A: Tu comentou que tu foi estudar fora duas vezes. Tu lembra os períodos e o que tu foi estudar e aonde?

E3: Tá, não, na verdade eu fui mais de duas vezes.

A: Tá.

E3: Mas, nessa época, eu fui em 84 para Londres e eu fiquei... Estudei planejamento e desenvolvimento, tá? E depois, em 85 e 86, eu fui pro País de Gales, que também é Grã Bretanha, né? E lá eu fiz mestrado em... Como é que a gente vai poder explicar? Na verdade, a informática aplicada ao planejamento, era uma coisa assim... Algo que não tem aqui, entende? E eu trabalhei na área de aplicação de inteligência artificial no uso do solo. Mas também, nada disso depois pode ser colocado aqui, porque não. E na época eu tava dando aula na Federal também. Então, eu fiz e fui aprovado em concurso, essas coisas todas. Mas aí os PTs de lá me escantearam, assim, e chamaram um amigo deles de São Paulo. E sei lá o que, e o cara ficou o tempo todo como professor assistente, até que esgotou o prazo de validade do meu concurso. Aí, mas eu também já não, não tava mais interessado naquele momento, né? E aí, depois disso eu fui duas vezes pro Japão, né? Naqueles planos da JICA para estudar planejamento lá e eu estudei planejamento, acho que regional e planejamento urbano. Mas não foi muito tempo, não. Coisas que duravam no máximo seis meses. Mas uma experiência muito diferente, muito boa de ver como as coisas funcionam quando são organizadas e tal. E a quantidade de obra urbana que se fazia era... Pra gente aqui seria um sonho. Outros colegas meus foram para o Japão também. Só lá do IPUF foram vários, pelo menos mais uns três, acho que foram.

A: E esse foi mais ou menos em que o período?

E3: Foi 92 ou 94, eu acho.

A: Tá.

E3: Talvez 96, eu não lembro bem qual é o ano.

A: Tá, e essa primeira vez que tu foi pra Inglaterra, pro Reino Unido, estudar planejamento. O que é que tu estudou? Tu lembra mais ou menos?

E3: Não, primeiro foi o planejamento do desenvolvimento. Era um plano destinado, um programa destinado a países do terceiro mundo. Então nós tínhamos uma aula assim que eram pessoas de

vários países juntos, entende? A maior parte era da África, mas tinha alguns da Ásia também, tá? E então a gente estudava técnicas e métodos, assim, para desenvolver as cidades e coisas assim, entende? Era muito interessante. A gente via as experiências de outros lugares como eles... E eu voltei de lá com várias ideias de coisas que daria para fazer, né? Mas, eu não saberia te dizer, assim. É difícil, assim, de dizer como é que é, porque era um plano, era um programa muito... Mesmo dentro da Universidade de Londres, ele era um programa meio isolado, assim. Eles tinham um prédio próprio, coisa assim. Mas a parte urbana a gente avançou bastante. Mas eu ia te dizer, assim, não, e avançou nas técnicas de urbanismo. É uma coisa assim, ó, a maneira como eles encaravam as coisas é que era diferente. Porque era uma maneira que pudesse ser aplicada em vários tipos de países. Então não era uma coisa, assim... Não era uma cópia do urbanismo inglês, não era isso. Embora eu visitei, gostei muito de Milton Keynes. Ele estava no começo das obras, no começo, não... Nos primeiros anos. Era uma cidade nova, totalmente diferente, uma coisa clássica inglesa. E depois, uma das críticas da universidade no trabalho que eu tinha me inspirado em Milton Keynes. Para mim não foi uma crítica, para mim foi um baita elogio, porque eu sei o que é, né? Mas então, isso foi nesse período lá. O meu primeiro curso foi esse aí, que era planejamento e desenvolvimento. A gente estudava também a economia. Estudava uma coisa que aqui não existia, que depois a gente tentou aplicar no Plano do Campeche também... Que não adianta projetar, tu tem que construir o que é projetado. Então eu tinha um programa de planos, de investimento, de como fazer e como tu criar planos. Eles achavam que o plano diretor tinha que conter os planos que iam ser executados. Quanto ia custar e quando ia ser feito. Então a gente fez tudo isso para cá. Só que ninguém nunca quis nem ouvir falar. Eles achavam que não, que era um absurdo isso, que era uma bobagem, que as prefeituras não tinham dinheiro. Mas a gente dizia “mas a gente pode conseguir o dinheiro dessa forma, daquela forma”. Então, isso tudo eu aprendi lá, entende? Como fazer um plano de desenvolvimento. Mas aqui nada foi aplicado. E depois, o meu primeiro estudo lá foi isso. No segundo já era mais técnico de informática. Embora tivesse alguma coisa a ver com planejamento urbano, mas, na verdade, o que eu fiz no meu trabalho do mestrado foi tentar pegar aquelas ideias que tinham da lei de Florianópolis e transformar num programa, tá? Que o programa fosse capaz de dar a resposta pro cliente que queria construir na cidade, das regras da lei. E para evitar que... O nosso problema básico ali era com a SUSP. A SUSP aprovava os projetos e aprovava diferente do que estava no plano diretor. E eles eram órgãos de aprovação, nós éramos só um órgão de assessoria. Então não tinha como competir com isso. Então a ideia é que o programa serviria como uma coisa educacional também, porque ele daria o que era norma. E daí ele tinha uma coisa recursiva dentro do plano, que era possível tu chegar e descobrir o porquê. Ah, aqui é obrigado a afastar, sei lá, cinco metros, ah, por quê? Isso aqui é por isso, isso é por isso. Chegava até as últimas causas, porque aquilo estava na lei, entende? Então, era algo interessante, mas também não houve interesse de implantar. Eu, talvez na época, devesse ter transformado esse programa em algo mais útil, assim, e ver se os escritórios não queriam, mas achei que também não era o caso. Então, foi isso.

A: Próxima pergunta. Em 89, a Câmara aprovou essa lei, que é a 3338 de 89, que tratava de transferência do direito de construir, restrições geotécnicas, esgoto sanitário, solo criado e alterava duas leis sobre estacionamento e incentivos hoteleiros.

E3: Tá.

A: Você se lembra dessa lei?

E3: Pra dizer a verdade...

A: Isso, pra dizer a verdade, somente a verdade.

E3: Tanto é que eu não tinha cópia dela. Eu não me lembro dela. Mas, desse caso, da restrição geotécnica eu me lembro. Eu me lembro que eu dei opinião sobre isso. Como é que foi? A gente criou na lei que existia as áreas de restrição geotécnica, que eu acho que não existiam. Eu não tenho certeza, tá? Ou se existiam, não tinham normas sobre elas e a gente criou. Isso acho que coincidiu com outro colega nosso, que era geólogo, que foi fazer doutorado na Espanha. E ele voltou de lá com algumas ideias, a lei espanhola, para a gente ver. E a gente achou que devia incluir mesmo isso aí, da restrição geotécnica. Mas eu não lembro mais nada dessa lei.

A: Tudo bem, não tem problema.

E3: Porque, como eu digo, eu não tinha nem cópia dela. De noventa e quanto ela era?

A: 89.

E3: Não, a de 89, foi exatamente o que aconteceu. Eu entreguei aquele... esse volume aqui. Esse volume foi o que eu participei. E depois, talvez, o que veio depois eu não tenha participado, eu não sei.

A: Tá. Na exposição de motivos da lei, o Amin, que era o prefeito na época, cita que ela parte de estudos... Ó, eu vou ler para ti: “a alteração..”, que é essa lei, “... resultou de estudos do corpo técnico da Prefeitura Municipal de Florianópolis, conforme a exposição de motivos anexa, assinada pela Procuradoria Geral do Município, Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis e Secretaria Municipal de Urbanismo e Serviços Públicos”. É... É que eu acho que eu já vou dar algumas informações, que eu vou te lembrar. Essa lei, ela surgiu a partir daquele plano ali, que não foi aprovado. Por causa dessas questões de afastamento do Centro, que diminuía, que aumentava os afastamentos. E daí a construção civil não gostou disso, foi um grande rebuliço na Câmara.

E3: Sim. Tu sabe quanto era o afastamento antes? (risos). Eram dois metros, três metros... Não, dois metros e meio, eu acho, nem isso na época.

A: Isso.

E3: Tá, mas, na verdade, foi das coisas que mais me tocou. Quando eu cheguei aqui e vi a cidade, com essa construção tudo amontoada, eu digo, não pode, isso é insalubre. Aí, eu fiz um estudo de insolação, que não existia na época. Hoje em dia, qualquer programinha de computador faz. Mas na época a gente fez manual. Peguei uma estagiária, nós ficamos um ano fazendo. Tem na biblioteca do IPUF um volume, assim. Todos os gráficos de insolação que a gente fez. Então, aí a gente achou que a regra tinha que ser aumentar os afastamentos. E não bastava só aumentar, porque eles queriam fazer prédios maiores. Porque como tava a regra, que eles queriam colocar, que era... Sei lá, eles queriam colocar, sei lá, um oitavo da altura, um sexto da altura. Então, o sol não passaria por aqui e a gente estava propondo que aumentasse para um quinto. Mas um quinto, o prédio imediatamente aqui atrás desse pegaria iluminação. Nós calculamos pro pior dia do inverno, tá? Mas, se fosse um prédio muito grande, esse aqui, ele só pegaria num ponto, tá? Então, nem todos os prédios do outro lado seriam beneficiados com a insolação. Então, a gente queria limitar o comprimento maior dos prédios, se não... Não sei ficou nessa lei aí, quarenta e dois metros. Que não podia fazer nada com mais de quarenta e dois metros de fachada, porque daí pela lateral aqui ainda entraria um pouco de sol. Então, tudo isso foi calculado e explicado. Mas eles não queriam concordar, porque eles queriam construir que nem eles construíam antigamente. Com aquelas regras de, sei lá, era um metro e meio, não podiam diminuir, porque isso tá no código civil. E isso vale pra uma casa, isso daria pra dois andares. O andar era calculado em três e sessenta, daria sete e vinte. Então, um metro e meio dá mais ou menos, deixa eu ver, talvez dê um quinto, né? Deixa eu ver, quinze vezes cinco dá seis metros, é... Daria um pouquinho menos de um quinto, tá? Mas seria razoável pra uma coisa com dois andares. Só que daí eles resolveram que iriam construir doze andares e continuar com aquele um metro e meio, não podia. Aí a lei de 76 aumentou isso aí um pouquinho, pra não sei quanto. Não me lembro mais, acho que era, não sei se era dois e setenta e cinco, eu não lembro bem. Mas tinha uma coisa, os prismas de ventilação, uma coisa complicada. Mas era insuficiente, totalmente insuficiente. Aí a gente argumentou que não, o mínimo, mínimo pra um prédio de mais de dois andares... Que vai ter com certeza garagem, vão ter carros, tem que ser pra passar um carro... Tem que ser três metros a lateral mínima, tá? O afastamento mínimo. Mas aí, calculando por uma fração, a gente achava que tinha que ser um quinto. E esse um quinto é o que tá adequado pra latitude e longitude de Florianópolis. Em outros lugares pode ser diferente. Mas variou, a gente conseguiu variar de um quinto depois. Depois, eu sei que acabou ficando... Parece que um sétimo de alguns lugares, eu não sei bem como que ficou a regra final. Mas nem todos os lugares são um quinto. A gente deixou um quinto pra todo o interior da ilha. Porque ninguém tava querendo fazer prédio no interior da ilha naquela época. Agora tão querendo, então... Mas aqui no Centro, eu acho que ficou um sétimo, só no centrão-centrão. Onde já existia, tinha muitos prédios já construído, antigo. Por aqui eu acho que ficou, talvez, um sétimo. Eu não lembro os números exatos,

A: Não tem problema.

E3: E eles podem ter mudado, né? Mas eu acho que... Eu não diria que foi essa pressão tão forte assim, porque a gente participava. Naquela época, o IPUF era mais ouvido. A gente se reunia com sindicato da construção civil, coisa assim, e a gente levava numa reunião dessas, levava a associação de medicina pra dizer “mas olha isso aqui não pode, isso é insalubre, as pessoas vão ficar mais doentes, não sei o que...”. Então, eu acho que pode ter sido uma das causas da pressão. Mas eu não diria que foi tanto. Mas é engraçado, que eu não lembro dessa lei, nem da aprovação dela...

Talvez a gente não tenha participado, eles tenham discutido. Não tenham levado, ou levaram só os que eram mais a favor disso, não sei.

A: Tá, mas assim, esse era um estudo de afastamento. Tu lembra alguma questão, algum estudo que vocês tiveram para incluir a transferência naquele plano?

E3: No plano de 88?

A: Isso.

E3: Que ele já tinha nos Balneários?

A: Isso. Como que surgiu dali?

E3: Porque a gente estudou várias coisas. A gente estudou as normas do que depois virou Estatuto da Cidade. E a gente achou que era importante, porque nós tínhamos esse problema sério da cidade, com ruas estreitas. Tu ia precisar alargar em muitos lugares e a Prefeitura não tinha dinheiro para alargamento viário. E tinha o patrimônio histórico todo que a gente queria preservar. E se não pudesse ter alguma lucratividade no terreno, seria um demolir tudo na marra, né? Então, a gente tinha uma necessidade, realmente, de algum mecanismo. Eu diria que foi por aí.

A: Tá. E tu lembra quem participou dessas discussões envolvendo a transferência em 88? Quem era a equipe que tava mais...

E3: Olha, eu posso olhar aqui.

A: Porque tanto [nome] quanto [nome] comentaram que nessa época vocês tinham uma equipe multidisciplinar muito forte, né?

E3: Exato.

A: Então...

E3: Vamos vê quem que tem aqui. Tinha geólogo, engenheiro, economista, arquiteto, engenheiro sanitaria, assistente social, outro engenheiro aqui, outro engenheiro, outro assistente social, arquiteto, arquiteto, arquiteto, arquiteto, e engenheiro e esses aqui. Mas aí tinha a consultoria da Alemanha, que era engenheiro e economista, arquiteto, arquiteto, engenheiro e arquiteto. Os da Alemanha eram mais na parte... Os engenheiros na parte urbanística e os outros aqui, arquitetos, engenheiros, foi na parte patrimônio histórico. Tinha essa arquiteta aqui, a [nome], que trabalhava na Alemanha com patrimônio histórico mesmo. Deixa eu ver... Tinha desenho, equipe de apoio, fotografia, cadastro, desenho, cartografia, capa, secretária, cadastro, administração. A equipe era multidisciplinar, mas tu vê que pelas profissões aqui não é tanto assim. Mas a gente era capaz de ouvir outras pessoas se precisasse. Acho que não tinha problema de... Esse é o plano de 88, né? Essa equipe aqui, deixa eu ver. Tem aqui as pessoas por setor, equipe. Coordenação geral, sou eu. Depois a [nome], que era uma arquiteta lá de Brusque. Depois [nome]. Na equipe básica, tô eu de novo, um arquiteto, que era o [nome], a [nome], [nome] e [nome]. Patrimônio histórico, a [nome]. São todos que tavam trabalhando comigo. Um geógrafo, que é o [nome], na questão ambiental. Sistema viário, [nome], que durante muitos anos coordenou a parte do sistema viário. Acho que ele ainda tá lá na prefeitura. E a equipe jurídica, é o arquiteto [nome]. Depois aqueles todos que eu te falei.

A: [nome]?

E3: Exatamente. Talvez ele lembre um pouco dessas coisas, da discussão desse plano de 89. Porque provavelmente ele participou.

A: Tá.

E3: Agora, o que pode ter acontecido, eu não tenho certeza, é que esse plano de 89 tem muita pouca diferença desse outro aqui. Seria o caso de ver quais foram as diferenças. Se lá no afastamento tá diferente ou não.

A: É, em relação aos temas que eu estudo, mais especificamente da transferência, o texto da transferência tá igual.

E3: Tá.

A: Daí não existia o solo criado, foi adicionado aqui. E daí, teve alterações dentro da Câmara.

E3: Ah, isso pode ter acontecido.

A: Que foram algumas alterações de porcentagem de índice e transferiu a responsabilidade pra Secretaria.

E: Tá.

A: Tirou do IPUF e transferiu pra Secretaria. Essas foram basicamente as alterações que foram feitas pela Câmara.

E3: É, então pode ter sido isso. É, então na verdade não foi uma grande mudança, tirando fora...

A: Não.

E3: Incluir o solo criado, que não existia. Então a minha ideia, de que o Amin é que tinha dado a ideia, pode tá certa. Porque eu me lembro de eu discutindo com ele, “mas esse aqui, isso aqui lá”... Ele tinha visto isso em algum lugar, mas no Rio não, porque no Rio só foi implantado em 93. Ou ele conversou com o pessoal que tava estudando o Estatuto da Cidade, pode ser. Ele era um cara muito assim de...

A: Tá, agora eu vou te falar o que me falaram, tá?

E3: Tá.

A: Pra ver se tu lembra de alguma coisa. Comentaram que, nessa mesma época teve aquele grande tombamento. A partir dessa equipe, que trabalhava com patrimônio, que foi o tombamento daquelas casas da região central, que não existia ainda. E depois disso surgiu uma pressão social e política pra que existisse algum tipo de contrapartida financeira e fizesse algum tipo de instrumento, colocasse alguma coisa na lei pra que pudesse ter essa contrapartida de “perdemos essa área por causa de um patrimônio, mas precisamos construir em outra parte”.

E3: Tá.

A: E que basicamente surgiu a partir desse tombamento anterior.

E3: Pode ter sido, mas eu diria que uma boa parte disso foi pela questão viária. Não foi só o patrimônio histórico. Mas foi, o tombamento, sim, deixou muita gente revoltada. Porque... Mas isso aí, o pessoal do patrimônio vai lembrar mais disso do que eu. Porque eu não me lembro que o solo criado tenha entrado na lei por isso. Eu acho que não foi por isso. Porque o solo criado só vai pagar um tanto a mais pra a Prefeitura, mas a única maneira de dar lucratividade pro prédio histórico seria a transferência do direito de construir. Não necessariamente o solo criado, é um ônus ainda pra quem vai construir, mas não... Mas nós já botamos isso aqui. Já tava em 85 na lei dos Balneários. Então não foi que entrou por causa do... É que ninguém... Aquilo deve ter passado despercebido em 85, porque não tinha nenhum prédio no interior da ilha. Então não tinha ninguém para reclamar daquilo.

A: E também, o que todo mundo comentou é que... Todo mundo, [nome] e [nome], por enquanto foram dois. Mas como existia essa equipe multidisciplinar, e como vocês trabalhavam mais ou menos no mesmo ambiente, não existia muito uma autoria de um projeto e um programa. Uma ideia surgia de uma pessoa, de uma dupla, de uma equipe que tava trabalhando em algum momento e isso depois era transferido pra outras pessoas, que cada um ia dando meio que um pitaco. Então, ninguém conseguiu muito falar uma pessoa que teve a ideia da transferência e do solo criado. Mas que também ele surgiu como resposta desse tombamento, que veio da equipe de patrimônio, a [nome] e mais alguém que eu esqueci.

E3: A [nome] eu acho.

A: E que isso foi passado pra [nome], pra ti e pro [nome], como pessoas que tavam mais acostumadas em redigir lei.

E3: Sim.

A: Em transformar aquilo num projeto, numa ferramenta.

E3: Certo.

A: E que meio que foi uma coautoria de vocês e daí [nome] citou [nome].

E3: Sim, o [nome] tinha voltado da França na época, também é. Ele ajudou bastante, eu acho.

A: Tu lembra mais ou menos quando que foi isso?

E3: Deixa eu ver uma coisa, eu acho deve ter sido em 1980, eu acho, que ele voltou, eu não lembro mais.

A: Não tem problema.

E3: Porque eu tava fazendo doutorado e ele voltou. Mas ele morava na Lagoa, então não tinha tanto contato com ele assim. Mas logo depois entrou o [nome] pra trabalhar junto com ele. E só ficou o [nome] e ele saiu, não sei se foi pra algum outro órgão, alguma outra coisa... Não sei o que que houve daí.

A: E ele era o que?

E3: Ele era advogado.

A: Advogado.

E3: Sim, sim. Mas ele tinha uma clareza nessa coisa do patrimônio. Imagina morou na França, tem que ter, né? [risos] Eu acho que o patrimônio foi importante, mas não diria assim que foi. E essa coisa que os trabalhadores eram de equipe, eu acho que sim. Tanto é que tem o nome de nós três ali na coordenação, três ou quatro, acho que até [nome] eu falei ali. Então, não havia uma... Não tinha o projeto do fulano. Talvez o único, assim, que as pessoas diziam que era meu, o plano do Campeche. Porque realmente era uma coisa muito grande e eu que estava comandando aquilo tudo. Mas pra tu

ver como não era o trabalho de uma pessoa, a planície foi dividida, acho que em sete ou oito super bairros, assim, separados por vias de grande porte. E a gente fez diretrizes, que era pra ser autônomo aquilo ali. Então o bairro tinha que ser autônomo, tinha que ter isso, tinha que ter aquilo. Mais ou menos, o desenho urbanístico tinha algumas regras que a gente queria que fossem seguidas. E cada arquiteto da equipe, mesmo que não era daquilo, mas que era do IPUF, recebeu um daqueles para desenhar. Então, não dá para dizer que era um plano de uma pessoa, porque isso era um trabalho coletivo. E eu me lembro que a gente sentava com o [nome] lá, ou com [nome], sentava numa mesa e discutia essas regras todas que iam ser adotadas, entende? O porquê disso, o porquê daquilo. Então, dá para dizer que era um trabalho coletivo, sim. Dizer que tinha alguém como autor, assim. Se tu quiser dar uma conferida nisso, tu pode dar uma olhada no CREA, nas ARTs. Pra ver no nome de quem que são as ARTs, mas eu acho que todas são com co-autoria. Não tem só um como autor. Hoje não é mais o CREA, né, hoje tá ali no...

A: No CAU.

E3: No CRA... No CAU. Mas eu acho que isso é uma coisa que não vejo nenhuma importância em dizer se tinha um autor ou se não tinha. Se alguém descobriu uma ideia boa, tipo a transferência dos direitos de construir, e falava pra equipe, a equipe analisava se achasse boa, incluía. Não tinha preconceitos assim de que alguém pudesse ter uma ideia e trazer uma ideia. Podia nem ser membro da equipe quem tinha ideia, às vezes.

A: Tu comentou que existia alguma relação com o projeto que tava em andamento no Senado do Estatuto da Cidade.

E3: Sim.

A: Que o Amin teve alguma relação com...

E3: Eu não sei, eu imagino. Dele eu não sei, mas a gente pegou aquele projeto pra analisar.

A: Ah, pegaram?

E3: Sim, nós pegamos o projeto inteiro, revisamos ele todo.

A: Quando foi isso, lembra?

E3: Na época que nós já tava estudando sobre... Deixa eu ver se tá escrito aqui alguma coisa. O Estatuto da Cidade é de 92, né?

A: Ele é de 2001.

E3: Ah, 2001, to com 10 anos errado.

A: Mas ele começou como emenda constitucional em 87, 86, 87.

E3: É, mais ou menos nessa época aqui, pode ser. Mas tem um outro documento que poderias consultar. Se tu quiser ver essa história, assim, que talvez seja mais bem explicado do que aqui. Porque isso aqui era um documento interno, foi só entregue pra Prefeito. Talvez a gente não tenha sido muito exato. Tem o Atlas de Florianópolis que o IPUF fez. Nesse Atlas de Florianópolis, tem um capítulo inteiro dele, quase no final. É um livro grandão assim, que tem a história dos planos diretores lá. Então, essa coisa, eu acho que do Estatuto da Cidade tá citada lá.

A: No Atlas?

E3: No Atlas, é.

A: Tu lembra de que ano que é, mais ou menos?

E3: E agora?

A: Se tem na biblioteca do IPUF?

E3: Bah, tem que ter.

A: É?

E3: Eu acho que foi dos 30 anos do IPUF.

A: Tá.

E3: Deixa eu ver, 77, deve ter em 2007, por aí.

A: Tá.

E3: Mas se não, qualquer coisa, se eu descobrir o ano eu te mando uma mensagem.

A: Tá. E também, tu comentou que se vocês quisessem, por exemplo, ir pra Brasília pra discutir alguma questão, vocês tinham dinheiro. Tu lembra se em algum momento vocês foram a Brasília pra discutir alguma coisa do Plano Diretor, do Estatuto da Cidade, alguma coisa assim?

E3: Não, do Estatuto da Cidade, não. Deixa eu me lembrar agora. Porque eu não era da equipe que tava trabalhando nos programas de investimentos, entende? Então, eu talvez não tenha nunca ido. Mas eu me lembro que as pessoas iam pra discutir, basicamente, era coisa desses investimentos.

A: Tá.

E3: De maior porte. Mas eu acho que provavelmente os engenheiros lá que tenham ido lá. O [nome], talvez o [nome], esses tenham ido. Mas deixa eu pensar com quem que a gente... Eu me lembro da gente ir para Curitiba, pra discutir com o pessoal do IPPUC lá em Curitiba.

A: Discutir o quê?

E3: Coisas de planejamento.

A: Tá.

E3: Quando a gente tava nessas mudanças de informatização, ou quando a gente tava muito criticado, pra ver como é que eles tavam se defendendo e coisas assim.

Mas eu não me lembro em que ano foi. Eu me lembro da gente ir em uma equipe lá pra ver negócio de cadastro e outras coisas juntas. Mas Curitiba é aqui do lado, é fácil, né. Eu não lembraria exatamente assim. Talvez eu não tenha ido, ou eu to me confundindo com... Porque quando eu tava em Porto Alegre, na Companhia Regional, a gente também tinha essas coisas de ir lá pra discutir.

Mas eu me lembro... Ah não, deixa eu ver, a gente teve uma vez que... A gente foi para onde?

Fomos eu e o Alceuzinho, que era economista. Era um programa global, era um programa da União Europeia sobre planejamento e coisas assim. A gente foi para uma reunião no Rio de Janeiro. Com o pessoal lá do Rio também. Teve outra coisa que eu me lembro de ir, com o negócio da ampliação do aeroporto também. Eu fiz um curso lá na Infraero também. Então, assim, era uma coisa mais ou menos comum. Se fosse preciso, o pessoal ia para algum lugar. Não tinha... Não tinha muita...

A: Eu pergunto isso mais pra tentar entender se em algum momento essa ideia partiu de alguma troca com outros municípios, entende?

E3: Tá. Eu acho que a transferência de índice, eu acho que veio de uma pesquisa direta, assim, na proposta do Estatuto da Cidade. Como a gente tava fazendo proposta da alteração da lei, alguém nos entregou uma cópia daquele... Era projeto de lei ainda na época. Porque eu me lembro de outra cidade que estivesse aplicando essas coisas do Estatuto de Cidade. Tinha muita discussão.

Principalmente naquelas coisas que eles adoram, que é o... Como é que se diz? Não é outorga onerosa, a obrigatoriedade... Como é que é? Direito de preempção,

Mas o... A obrigatoriedade. Tinha uma coisa de obrigatoriedade de construir, uma coisa assim.

Zoneavam a área da cidade, e essa área aqui é obrigada...

A: Edificação compulsória.

E3: Edificação compulsória. Que aqui eles fizeram no plano diretor, não foi nem no plano diretor, eu acho, foi na (inaudível) tributária, uma aberração. Que hoje em todo o interior da ilha... Em todo não, pelo mesmo no sul da ilha, a região que eu conheço lá, tu é obrigada a construir... Onde tinha vaca pastando... Pra pagar menos IPTU, tu é obrigada a fazer um prédio de três andares. Estão assim, eles tão induzindo a expansão urbana desnecessariamente. Não vai melhorar a cidade fazendo isso, né? Vai expandir a especulação. Não lembro de uma coisa que pudesse se identificar na origem. É que como eu te disse, né, são 30 anos atrás. Por mais que puxe da memória, pode não lembrar de alguma coisa.

A: Não, mas normal, tranquilo. Nem espero que vocês lembrem de tudo.

E3: É, mas vai ficar interessante esse teu trabalho, hein. Resgatar coisas que não se lembra mais.

A: Então... Tamo tentando, tamo tentando.

E3: Qual é a tua profissão?

A: Eu sou arquiteta.

E3: Ah, é arquiteta. Da onde?

A: Da UFSC, me formei na UFSC. Mas meu mestrado é na USP.

E3: Ah, tá. Acho que tu não chegou a ser minha aluna, né?

A: Não, não. Eu entrei em 2012.2.

E3: Ah, não, não. Eu dei aula em oitenta e poucos, só.

A: Não. Mas eu conheço várias pessoas do IPUF com quem tu trabalhou, porque eu fui estagiária do IPUF também. Eu fui estagiária do IPUF em 2017, 2018, eu acho.

E3: Ah, tá, então pode ser.

A: Então eu trabalhei com o [nome], o [nome] que ainda tá, com a [nome] e com mais alguém que eu não lembro mais, que eu já não sei. Aí agora eu quero te perguntar, não precisa, tudo bem se não lembrar, tá? Eu sei que são perguntas muito específicas, mas eu sou obrigada a perguntar. Porque tem algumas coisas na lei que são parâmetros.

E3: Tá.

A: Que são fórmulas de cálculo, que são números.

E3: Tá.

A: E tanto E1 quanto E2 falaram que quem era mais...

E3: É, tem alguns que fui eu que inventei.

A: Que quem lidava mais com essas propostas mais pragmáticas era tu.

E3: Sim.

A: Então, por exemplo, é... Em relação à transferência do direito de construir. Tem aqui, no artigo 2º parágrafo 4º “o imóvel que vier a receber a transferência de índice poderá crescer sua área construída em até 50% do seu índice de aproveitamento, desde que o acréscimo da taxa de ocupação não exceda a um terço da taxa original, respeitados os demais limites de ocupação, inclusive o número máximo de pavimentos”. Aqui, ó.

E3: Não, eu quero ver se não mudou do que tava lá na origem.

A: Esse daí... Ah, tu diz lá do...

E3: Balneário. Pera aí um pouquinho. Eu tenho a impressão que teve uma época que não era... Não to com.. Ah, não, ta aqui, ta aqui.

A: 50% da área e um terço da taxa original.

E3: É que aqui não tinha isto.

A: Não tinha?

E3: Não, acho que não. Só um pouquinho. “Que possam transferir até a área correspondente na área vinculada e que possa...”, “correspondente o índice do imóvel subtraído de...”, “no máximo de área construída”. Tá, então aqui não dizia essa coisa. Deixa só eu ver...

A: Posso ver nesse?

E3: Pode. Ta aqui, ó. É, ta aqui, ó. “Cederá um terço da taxa original.”

A: E pode crescer quanto?

E3: Aqui tá 50%.

A: É, é o mesmo texto então.

E3: É, isso aí deve ter se calculado um terço, um quinto. Não, um terço e 50%. É, eu acho que 50% é porque tava se imaginando os prédios de quatro pavimentos no interior da ilha. Alguma coisa assim, porque a taxa antiga deles era mais ou menos 50%. E a gente criou uma outra regra, que tá em algum lugar aí, que é 37 menos MP, que é pra dar a taxa de ocupação máxima. Então, acabaria sendo 35% para dois pavimentos. Então não poderia crescer em mais de... Crescer em 50%, alguém que inventou isso, mas na verdade seria 40. Mas tinha o seguinte porém, no comércio era permitido uma taxa de ocupação de 50%. Então pode ter sido incluído pra que o cara pudesse acrescentar um andar a mais no comércio. Na transferência. Mas eu não lembro exatamente por que era 50. E um terço do índice, que era o que mais importava pra nós, era o índice. Não era tanto a taxa, porque ia dar a densificação e o número de pessoas ia ser calculado a partir daí. Porque, por exemplo, quando a CASAN ia calcular as redes de esgoto, a CELESC, as redes de energia, eles tinham que ter uma ideia do número de pessoas. Então, com o índice, a gente calculava isso, na taxa não necessariamente. Mas é... Tudo bem, eu acho que a explicação seria mais ou menos essa.

A: Tá ótimo, já tá além do que eu tinha, já.

E3: O que que tu tinha?

A: Nada [risos].

E3: Explicação nenhuma [risos].

A: Nenhuma, foi da cabeça. Deixa eu achar aqui, que esse daqui tá o certo... Aí, depois do solo criado, vocês proporam que ele fosse calculado a partir do CUB médio.

E3: Sim.

A: Eu vou ler para ti, tá? “As edificações utilizando o índice de aproveitamento superior a um serão autorizadas, mediante a remuneração ao Município, incidente sobre a área excedente construída, calculada sobre o CUB médio - Índice divulgado mensalmente pela Sinduscon”, “ou índice sucedâneo nas seguintes proporcionalidade” E daí veio essa relação aqui, que é aquela que tinha proposto, que era de 1 a 2.

E3: Tudo bem.

A: A taxa de remuneração era um, enfim. E daí vocês... A proposta inicial ela ia acima de quatro, oito e depois ela foi aprovada na Câmara como quatro.

E3: É, eu não lembraria isso. Porque a minha coisa que eu tenho aqui é essa mesma aqui que era... Era quatro, né? Aqui não tinha, né?

A: Não tinha. Na de 97 deve tá.

E3: 97... Era quatro.

A: Isso, né? Eles pegaram daí.

E3: Eles baixaram de oito para quatro. Pode ser.

A: Agora, tu lembra da onde que veio essa ideia de fazer a relação com o CUB?

E3: Porque era a única maneira de nós ter um valor. Um valor que pudesse ser aplicado de uma forma mais ou menos, vamos dizer, igual pra todos. Porque se nós fosse dizer algum, deixar o cara dizer o valor... Ele ia dizer o valor sempre pra baixo, o mais baixo possível, ia dizer "ah mas eu fiz uma obra baratinha, não sei o quê". Então se fosse pelo valor mais caro ele podia se sentir explorado pela Prefeitura. Então a gente "não, vamo pegar uma regra que vai poder pegar todo mundo". Uma regra que pode pegar todo mundo é o Sinduscon. Ninguém ia reclamar. Até porque, por exemplo, o CUB de Santa Catarina era menor, tinha coisa assim, que pegava uma construtora de fora... Então, se achou que era uma forma mais justa, eu acho.

A Tá. Nessa época, no final da década de 80, o IPUF já tinha algum tipo de planta de valores?

E3: E esse é outro assunto complicado, mas havia uma regra que a planta de valores era feita pela Secretaria de Finanças. O que vigorou e até hoje eu acho que, mais ou menos, vigora. O que a gente tentou em algum momento instituir é que a planta de valor devesse levar em conta os índices do Plano Diretor. Pra que não houvesse nenhum abuso e nem pudesse pagar pouco IPTU por um prédio muito valorizado. Isso a gente nunca conseguiu muito bem na administração. Na última... Foi de quem que foi? Antes de eu sair... Foi em dois mil e pouco, 2007, por aí, eu acho.

A: Acho que foi o Dário, não era?

E3: Acho que foi o Dário. Eles fizeram a regra conforme eles acharam melhor fazer e contrataram a empresa para fazer o cálculo da planta de valores, tá? Que não levou em conta... Levou em conta quando era pra aumentar, né? E aí eles deram assim, por exemplo, essa rua aqui, a Esteves Júnior. Eu digo que é uma rua de classe média, tá? Pega a Trompowsky, é uma rua de classe alta. Tem prédios de luxo lá e aqui não tem. Aqui tem escola, tem tribunal, tem muitas coisas assim. Aí eles botaram o metro quadrado pra poder calcular a planta de valores, aqui é mais caro do que lá. É uma aberração, tá? Aí, "ah, mas foi uma empresa que calculou", aí eu fui falar com os caras da empresa. Que eu conhecia. Foi calculado pela Engevix, que já tinha trabalhado com eles também em alguns planos. Mas o cara que comandava essa parte da Engevix era um cara que tinha sido um ex-secretário de finanças da Prefeitura numa outra administração. Então o cara tinha a cabeça financeira. Ele disse: "não, a gente fez o que era melhor, a gente consultou o sindicato dos corretores de imóveis para ver e eles disseram que é assim". Mas agora, o cálculo dos prédios é calculado pelo sindicato dos corretores de imóveis? Não pode ser, pega o do Plano Diretor. O do Plano Diretor é uma coisa, não é o que está construído, não é o que ele tá vendendo, é o que é o potencial construtivo ali...

Que tá dizendo que é tanto, que é duas vezes a área do terreno, é três, enfim. Tá, aí no fim eles não deram bola e fizeram desse jeito aí. Aí, na época, ainda, eu descobri que isso não era tão tranquilo assim, que tinha pessoas reclamando também. Aí resolveram fazer uma comissão de avaliação da planta de valor. E fizeram uma comissão que cada ano eles queriam corrigir. Só que, lembra que eles deram um aumento gigante no IPTU de todo mundo? E muita gente reclamou e a tal da comissão, eu descobri, que tinha um representante do IPUF. E digo "ah, eu fui lá e falei com o diretor". Eu já tava aposentado. Eu disse "me coloca nessa comissão que eu quero ir lá, eu conheço bem o assunto, até porque eu to sofrendo na carne, e porque eu trabalhei no cadastro, tem tudo isso". Aí, não dava, não conseguiram, não sei o quê. Mas aí eles nomearam alguém do IPUF pra participar da tal da comissão da planta de valores. Aí, eu fui e falei com a pessoa, expliquei tudo. Só que aí, depois disso, a comissão, acho que nunca se reuniu. Deu tanta polêmica com essa história, dessa comissão. Então, o IPUF não tinha uma planta de valores. O IPUF, na verdade, fornecia insumos para quem tava fazendo a planta de valores. O insumo era planta do Plano Diretor, tá? E a gente não tinha uma planta do Plano Diretor dividida por índice, tinha por zona. Mas cada zona era só olhar a tabela, ver o índice e... Então, mas eles não queriam na verdade aplicar os índices, eles queriam aplicar um valor que eles acham que tem que cobrar. E teve um outro porém lá, que eles fizeram um cálculo errado também nessa época da planta de valor. Eles calcularam... E assim ó, tem como é a fração ideal e tem a área do terreno, tá? Então, por exemplo, dez andares, a fração, o terreno, o cálculo do IPTU do terreno é dividido entre os dez moradores, tá? Então, a fração ideal de cada um é 10%, tá? Tudo bem, sempre foi assim no imposto. Só que eles fizeram uma maracutaia, não sei o que que eles fizeram lá, que ficou assim. O custo do metro quadrado, por exemplo, da garagem, é muito maior do que o do apartamento, o custo do terreno para cobrar o imposto. Porque eles fizeram sei lá que conta, que cálculo que eles fizeram, mas não pode ser, é uma coisa absurda logicamente. As duas coisas estão construídas no mesmo terreno, o custo do imposto predial das mesmas coisas tem que

ser o mesmo, não pode ser diferente. Mas não houve proposta. Eles ficaram, ficaram... Eu cheguei a entrar com o processo contra o valor do IPTU, porque eu disse que tava errado, tá? E eles ficaram enrolando, enrolando e inventaram um tal do tribunal tributário, que é uma coisa absurda, o município ter um tribunal tributário pra julgar as coisas contra o que eles estão fazendo. E o meu processo foi pro tribunal tributário. Nunca julgaram, nunca julgaram. Chegou em 20 de dezembro, “ ah vai ter uma reunião pra julgar aquele processo, pode vir?”, eu digo: “ não posso, vou estar viajando, 21, 22 de dezembro. Transfere pra janeiro”. Aí nunca transferiram, nunca me chamaram e não sei se mandaram pro arquivo. Não sei se vão me cobrar algum dia ou não, mas... Então tem muita coisa errada nessa parte. Então, nós não tínhamos planta de valores. Realmente, a gente nunca teve essa planta, era no máximo fornecido insumo pra quem tava fazendo.

A: Que era a secretaria de?

E3: De tributos, né.. finanças, Secretaria de Finanças, na época se chamava finanças.

A: E vocês não tinham uma relação muito direta pra que eles fornecessem isso de volta para vocês?

E3: Não, porque pra nós não havia muito interesse nisso, entende? E na verdade, o cadastro imobiliário no começo era lá. E quando o cadastro veio, no bojo daquelas mudanças lá, dos dinheiros que vieram pra lá, eles ficaram muito incomodados, eles não queriam. Porque acontece o seguinte: tu chegava lá, chegava no balcão e dizia “ ah, mas isso aqui não pode, meu cadastro, meu terreno é menor. Diminui aí esse negócio”. Pra pagar menos imposto, entende? Então, eles faziam assim pros amigos. Então, tinham regras assim que o hotel não pagava imposto, tinha um monte de coisa, né? Então, o IPUF sempre foi contra essas coisas. Então, eles acabaram ficando com a parte tributária toda com eles e eu acho que hoje o cadastro tá todo lá. O IPUF, acho que foi, até o ano passado, ainda fez levantamento cadastral. Mas eles contratavam o pessoal do IPUF avulso pra fazer, era assim. Constava como atividade de obrigação deles.

A: Tá, deixa eu ver se eu entendi. O cadastro era feito em outra secretaria?

E3: Era.

A: Secretaria de finanças, tributos, alguma coisa assim.

E3: Mas depois passou pro IPUF.

A: Isso. E daí veio pro IPUF. Que ano mais ou menos isso, tu lembra? Um chute.

E3: Chutes... Deixa eu ver... 79, talvez 80, 79, 80 por aí.

A: Tá. E daí a partir dali, o cadastro tava no IPUF?

E3: Tava no IPUF, mas saiu do IPUF de volta pra eles, eu acho que uns... E agora?

Entre 2010 e 2020 por aí, deve ter saído. Agora eu acho que já tá tudo lá com eles.

A: Tá.

E3: Porque teve uma época que tinha trabalho paralelo nas duas secretarias. No IPUF e na finanças, porque eles não abriram mão de fazer isso. Não sei se é por questão de imposto ou era mais fácil fazer as malandragem lá. Que no IPUF não era.

A: E daí a planta genérica de valores ficou com eles?

E3: Ficou com eles.

A: Tá bom.

E3: Eu acho que a última planta genérica depois disso foi um trabalho conjunto, aquelas coisas assim que dizem.

A: Mas nessa época, a década de 80, final da década de 80 era tudo com eles?

E3: Não, não era tudo com eles.

A: Tá, ótimo. Isso já é uma informação super importante. Mais uma pergunta. Agora eu já não lembro mais se foi nessa lei, se foi no Plano dos Balneários... Se eu não me engano foi no Plano dos Balneários. O IPUF delimitou que o coeficiente de aproveitamento seria um. Pra toda cidade. Ali acho que começou na área dos Balneários e depois foi indo pra toda a cidade. Acho que no Plano de 97 já foi para toda a cidade. Da onde veio isso?

E3: Veio de uma constatação de que se tu tem um terreno, tá? Se tu construir todo o terreno, tu vai construir um. O índice vai ser um, a taxa de ocupação vai ser 100% e vai ser um, porque tinha no plano aqui do centro zonas com 100% de ocupação, aqui no centro da cidade. Que era a zona comercial antiga, do Plano de 76. Então a gente não podia fazer um plano que tivesse que anular tudo o que existia antes. Seria um problema. Então a gente “ não, então vamo botar um, porque um qualquer cara que vai construir uma casa, alguma coisa no interior da ilha não vai se sentir afetado”. Afetado é quem quisesse construir mais de um, aí ele teria que fazer um prédio sem janela, é impossível. A gente calculou mais ou menos. Se tu botar um metro e meio, era o que a lei obrigava, e os quatro metros da frente nunca chega lá.

A: Tá, mas tu não lembra de nenhuma discussão que teve sobre isso naquela época. Era uma coisa já pacificada, assim?

E3: Não é que fosse pacificada. Eu acho que até acharam que a gente tava sendo bondoso, dando mais do que tinha. Porque só daria problema no centro, onde já tinham coisas com 100%, na ilha não tinha. Então, pra eles foi uma regra que não, “nós vamos poder construir o mesmo que no Centro”, eles devem ter pensado isso, não sei.

A: Tá. Eu acho que eu já vou fazer a última pergunta. Que é da minha orientadora, sabe que toda entrevista tem uma cota da orientadora assim, aquela pergunta...

[risos]

E3: Quem é tua orientadora?

A: Maria Lúcia Refinetti.

E3: Não conheço.

A: Tem uma... Sempre tem uma cota meio.

[risos]

A: A gente tem que perguntar. É, eu acho que eu vou fazer outra pergunta antes. Como que tu avalia o funcionamento da transferência e do solo criado, e hoje em dia da outorga, na cidade?

E3: Olha, eu acho que a transferência tá sendo muito bem aproveitada pela construção civil. A outorga, não tenho conhecimento, nem que seja sendo cobrado hoje, não sei. É, antes é o solo criado, é verdade. Tem a outorga onerosa de uso que eles inventaram agora. E tem essa do solo criado, realmente eu não... A gente não observa, eu não me lembro de alguém ter sido cobrado e ter pago. Mas talvez eles paguem essa taxa para a Prefeitura e isso não seja nem divulgado. A gente nem saiba. Ou não é cobrado, a Prefeitura não cobre. Dependendo da pessoa, não sei. Eu realmente não tenho conhecimento.

A: Tá ótimo. Agora a última pergunta. Comentários e considerações que gostaria de fazer pra uma pesquisadora que não viveu o período e está tentando entender a natureza e a importância e prática do solo criado. Bem, pergunta de professora, né? E3: Comentário?

A: E considerações. Alguma coisa que tu queira falar sobre isso, ou enfim.

E3: Olha, eu acho que a única coisa que poderia se dizer que... O IPUF, quando começou a trabalhar realmente, foi criado em 77, começou a fazer os planos diretores... Quer dizer, o primeiro foi de 85, que era o Plano dos Balneários. Mas antes a gente fez o dos municípios. Seria interessante ver se nos planos dos municípios já continha alguma dessas coisas. Eu posso procurar. Eu acho que eu tenho algum deles aqui. O de São José, que devia ser o mais encorpado deles. Mas a gente tentava pegar o que havia de melhor na legislação de outros lugares do país e trazer para cá, tá? Então, era uma efervescência de ideias que havia tá. E a cidade não tinha. O plano que tinha era muito, muito pequenininho, muito tímido, tá? Por um lado. Por outro lado, ele tinha um exagero, que era o plano do Gama D'eça. Ele queria transformar Florianópolis numa metrópole. Tinha no Campeche prédios de 30 andares na beira do mar. Umas coisas, assim, absurdas, tá? Mas que a gente era contra. Então, a gente tinha um choque também com os dois lados. Com aqueles que estavam acostumados com a coisa pequeninha, que achavam que a cidade não devia crescer e com aqueles que queriam fazer algo estrondoso. Então, mas eu acho que era um equilíbrio, assim. Bem interessante. Era um desafio, que era uma época de desafio pra quem trabalhava no IPUF e as pessoas todas procuravam ter ou conhecer as melhores ideias. E todo mundo era bem intencionado e isso não havia... Nunca se encontrou um caso assim, vamos dizer, de corrupção ou coisa assim. Nada, foi sempre... E isso é a consideração que eu faria mais importante, que... Dizer que era um órgão que realmente trabalhava pela cidade, tá? E nessa época era mais evidente. Foi logo que ele começou, né? Então, ele tava com todo o gás. E agora pra ti, que não viveu aqui, não sei.. Querias te dizer... Mas eu acho que hoje tu vê tudo sendo urbanizado, tá? Mesmo áreas fora do Centro, de tudo. E tem prédios de quatro, cinco andares construídos ilegalmente. Tem coisas, assim, que nunca... Era inimaginável que acontecesse. E a ideia, a diretriz de planejamento pra ele, o modelo de planejamento... Não sei se o atual plano ainda mantém, eu acho que não. Era que era pra ter uma urbanização pura e nucleada. Porque já existiam uns centros ou um bairro, núcleos mais antigos que a gente acha que mereciam ser conservados. A armação era uma coisa, a Lagoa era outra, Ingleses e tal. Cada lugar. Canasvieiras era... Cada lugar tinha sua característica e a gente achava que devia se manter isso, tá? E a interligação entre eles ser por rodovias verdes, de preferência, tá? E aí, entre eles, as rodovias iam ter áreas de preservação, áreas verdes ou áreas de preservação. Tanto é que o Plano dos Balneários conseguiu transformar, sei lá, mais de 50% da ilha em área de preservação. Que na época não tinha isso. Então eu acho assim, que a diferença é que hoje a gente não tem mais a noção

desse tipo de conceito, assim. De como é que a cidade, como é que a ilha vai ficar, não tem. Hoje, urbanismo, urbanismo, não tem. Porque aí vai se urbanizando ao longo das rodovias, vai se criando novos núcleos, até com prédios, algumas coisas. Então é muito diferente. E é assim, aquela é uma época onde as coisas tavam começando, tá? A urbanização tava começando. A gente sabia que o turismo tava começando, corria o risco do turismo destruir tudo. Então havia esse tipo de preocupação. A gente fez dois ou três planos de turismo. Também tem isso, né. E eu acho que hoje tu não vivencias mais isso, porque não é mais essa época. Não se tem clara, assim, essa diferença do urbano e do rural. Hoje nem tem mais considerado rural. A lei mudou tudo, não tem mais área rural. Naquela época a gente defenderia um monte os lugares onde criavam vaca.

[risos]

E3: Porque a gente achava que era importante ter uma coisa rural, entende? Hoje, não. Hoje, eliminaram da lei, isso não existe mais, não tem essa coisa. Como é que é uma coisa que tinha? Zona semi... Não era semi rural, tinha um nome, assim, tinha uma zona criada, assim. Que era essa transição entre o rural e urbano, mas não me lembro. Tinha. Tinha aviário, tinha tambo de leite. Entrou da ilha, tinha todas essas coisas. As colônias de pesca também, que tinham naquela época, que a gente conseguiu dinheiro pra botar eles com câmara frigorífica, coisa assim. Depois eles deixaram estragar tudo e não foi a gente. Então havia uma preocupação e haviam ações também dentro dessa linha. Mas acho que hoje não, hoje é tão diferente, assim. Mesmo os parques tecnológicos são uma coisa que a gente se bateu pra que existisse. Os planejados não existiram. Tem o Sapiens que a Universidade inventou lá no norte da ilha, que na verdade acho que é mais um projeto imobiliário do que outra coisa. Não sei, acho que tá tudo diferente. Seria interessante ver alguém que começasse a trabalhar hoje, como é que enxergaria a cidade [risos]. Mas é isso.

A: É isso?

E3: É isso.

A: Então tá bom.

Entrevistado(a): Esperidião Amin Helou Filho (E5)

Data: 20 de abril de 2022

Local: Online (Plataforma Google Meet)

Tempo de gravação: 45:46

A: Boa tarde, Senador. Tudo bem?

E5: Boa tarde.

A: É um prazer conhecer o senhor oficialmente. Muito obrigada por essa entrevista, tá? Eu tenho certeza que vai contribuir muito pro meu trabalho. É... Se o senhor não se importar, eu to gravando a entrevista.

E5: Tá.

A: Pra eu poder ouvir depois, né? Eu imagino que o Renan já deve ter introduzido um pouco, mas como o senhor também é um homem da academia. Acho que o senhor sabe que tem alguns ritos oficiais de uma entrevista, então eu vou me apresentar primeiro. Meu nome é Ana Letícia, eu faço mestrado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. E eu to desenvolvendo uma pesquisa sobre o solo criado em Florianópolis. E, nesse momento de pesquisa, eu to fazendo um levantamento sobre o histórico da Lei 3338 de 89, que foi durante o seu mandato como prefeito.

E5: Sim.

A: E eu estou fazendo um levantamento histórico sobre como isso chegou oficialmente à Câmara, porque é uma das leis pioneiras no Brasil, mas não existe nenhum registro histórico sobre como isso chegou em Florianópolis. Então, vou começar a fazer as perguntas já, tá?

E5: Perfeito.

A: O senhor tem alguma dúvida sobre a minha pesquisa, alguma coisa?

E: Vamo lá.

A: Então, eu faço parte de um laboratório e, nesse laboratório, um colega meu fez um levantamento sobre o histórico do solo criado no Brasil. E nesse levantamento, ele chegou a uma informação de que em 77, na cidade de São Paulo, o prefeito Setúbal fez uma reunião entre os prefeitos do Brasil para divulgar esse conceito do solo criado, que tava sendo elaborado em São Paulo. E, dentre esses prefeitos, um deles era o senhor, que, se eu não me engano, tava como vice-prefeito, assumiu interinamente naquele momento. E o que eu queria saber é: o senhor se lembra desse encontro? Eu sei que faz bastante tempo, mas eu tenho que perguntar.

E5: É, eu lembro, e lembro mais, eu não sei em que emissora de televisão houve um debate particularizado de três ou quatro prefeitos e um deles era o prefeito Olavo Setúbal e o prefeito Florianópolis era eu. Era o Espiridião. E, nesse momento, São Paulo já vinha num processo de desenvolvimento extraordinário, vivendo, digamos, a época seguinte à capital da vertigem. Você já leu esse livro?

A: Já ouviu falar.

E5: Roberto Pompeu Toledo.

A: Já ouviu falar.

E5: A capital da solidão, até 1900, e, de 1900 a 1950, a capital da vertigem. São Paulo estava vivendo a fase pós-vertigem, que foi exatamente quando eu morei em São Paulo. Eu estudei em 1964, portanto, já nos 50 anos seguintes à capital da vertigem, eu estudei no Colégio Rio Branco e morei no Bom Retiro. Fazia a autoviação Tabú, o itinerário Bom Retiro até o Vale do Anhangabaú, depois pegava o Circular da Avenida São João, subia a Angélica, e, ao cruzar com a Higienópolis, vinha a pé até o Colégio Rio Branco. Antes, passando pelas Meninas do Sion, ficavam do outro lado da rua. Então, São Paulo tava vivendo um momento de fortíssima expansão urbana, né. A maior cidade do Brasil, um crescimento extraordinário. E a necessidade de financiar infraestrutura e de tentar organizar a nossa cidade, o fenômeno da urbanização abalou o Brasil entre 1940 e até hoje. Se você pegar os números, fazer um contexto, em 1940, nós éramos 12 milhões de moradores de cidades no Brasil. Um terço da população brasileira, que era de menos de 40 milhões. Você vê? E nós tínhamos menos do que São Paulo de população urbana. Hoje, somos quase 200 milhões de moradores urbanos, 190 que seja, mais de 180, certamente. Então, esse fenômeno da urbanização, da busca de recursos, de habitação, de infraestrutura, água, esgoto, transporte, enfim, as demandas

mais elementares, tornavam as prefeituras muito inventivas em matéria de criação de fonte de renda ou fonte de financiamento para as suas necessidades mais elementares. Por exemplo, ampliação do sistema viário, formatação de transporte coletivo, seja na superfície, seja acima, seja subterrâneo. O solo criado, cada cidade tem o seu viés. No caso de São Paulo, era um instrumento de dar para você o direito de construir mais do que aquilo que é natural, que é índice 1, e, com isto, eu poder receber uma parte do seu terreno. Essa foi a visão de Florianópolis, né? Nós capturamos de São Paulo como é que eu vou desapropriar imóveis urbanos já construídos para alargar uma rua e transformá-la em uma avenida. Como aconteceu com a Avenida São João, lá no começo da vertigem. Então, o solo criado era um mecanismo de financiamento sem dinheiro. Eu te dou o direito. O que que tu vais ganhar? Vais ganhar construindo, que a cidade tá se verticalizando. Eu vou deixar construir mais em menos terra e quero uma parte da sua terra para uma obra coletiva, pode ser alargamento, construção de uma praça, enfim, uma servidão para uso de serviço público. E, mais ou menos simultaneamente a isso, agora estou falando de Florianópolis, nós usamos também a institucionalização da contribuição de melhoria. Para Florianópolis, as coisas vieram mais ou menos associadas. O solo criado, que eu conhecia só de São Paulo, falando agora já em 89, eu já tinha ouvido falar em São Paulo, nessa, não sei se foi um encontro de prefeitos, mas houve uma entrevista. Se a tua pesquisa for para a data desse encontro, ou talvez o teu colega tenha feito, houve uma entrevista na qual o Olavo Setúbal falou disto. Eu não falei porque não conhecia o assunto ainda, apenas tinha lido alguma coisa sobre Paris. Internacionalmente, contributo de miglioranza, você vai ver na história de Florença, quem inventou, pelo menos até onde eu vou, contributo de miglioranza foi Firenze, na Itália. E o solo criado parece que é Paris, pelo menos é o que nós comentamos. Então, é verdade, sim, é uma resposta longa, mas eu estou querendo contextualizar como é que eu posso contribuir para o seu trabalho. Outras cidades podem ter tido outra motivação, mas o solo urbano em Florianópolis é muito valioso, porque ele é muito raro. A nossa topografia, o tipo de solo, mangue, duna, morro, limita muito a nossa vida. Tanto é que a nossa mobilidade urbana aqui é considerada a mais difícil do Brasil, porque é uma ilha, então já tem o problema de chegar na ilha. E depois, como distribuir. Porque tudo se distribui a partir do umbigo, que é o Estreito, a menor distância entre a ilha e o continente. Tudo passa por ali e depois se divide. E a ilha era um arquipélago que aflorou. Deu para entender? Teve um momento que o mar baixou, recentemente eu descobri que nós temos mais de 200 cavernas e túneis. Por quê? Porque a ilha emergiu, o oceano baixou, né? E, ao emergir a ilha, os solos arenosos, argila, areia, este solo que fica entre as pedras, virou túnel. Porque ele desceu junto com a água. Então, a ilha tá se dedicando agora à espeleologia, o último livro que foi lançado agora, dia 12 de abril, fascinante, é sobre as cavernas da ilha de Santa Catarina, por causa dessa emersão, não é imersão à Ilha. Então, nós temos uma topografia que dificulta a mobilidade entre o centro e os bairros, e praticamente cada bairro é separado do outro por um acidente geográfico, um morro, uma cordilheira (risos). Então, eu repito, duna, mangue e morro fazem o território urbano, seja do antigo centro, seja das áreas urbanas, muito valioso, este solo é muito valioso. Então, o solo criado é um mecanismo que foi necessário em São Paulo, mas em Florianópolis ele é crucial, porque onde é que eu vou arrumar dinheiro público para desapropriar bens, terrenos ativos, que valem, que já receberam construção que tem especulação imobiliária em cima dele, ou seja, sobrevalorizando o imóvel. Então, o solo criado, e aí eu termino, ele aproveita a especulação imobiliária para o benefício público. Eu vou te deixar construir um pouco mais, mas eu quero uma parte do teu terreno. Tu vais ganhar dinheiro, porque vais verticalizar, e eu vou poder fazer um investimento, por exemplo, em infraestrutura de transporte, sem despender dinheiro, e sim permitindo o teu lucro, sem que eu tenha que pagar pelo imóvel, que, pelo menos parcialmente, eu vou usar.

A: Eu... Eu quero...

E5: Se você conseguir decubar, decupar, isso que eu falei, já dá quase que a minha contribuição inteira.

A: Não, eu tenho certeza que o senhor pode contribuir mais, porque o senhor fez muito parte dessa história. Eu só preciso deixar as coisas um pouquinho claras, assim. O senhor se lembra se essa entrevista, esse encontro com o prefeito Setúbal, foi a primeira vez que o senhor teve contato com o conceito do solo criado?

E5: Creio que sim, pelo menos organizadamente. Não de ler, de ouvir falar. Ouvi falar a primeira vez sobre Paris. Como eu te mencionei. Mas era uma coisa muito vaga, né? Eu não sou urbanista, não sou arquiteto. Eu sou administrador. Eu não tenho dinheiro para pagar o alargamento de uma avenida. Então, nós temos uma aqui que não sai nunca, a Edu...

R: A Edu Vieira

E5: Antônio Edu Vieira.

A: [risos]

E5: Que a Ângela, minha esposa, quando prefeita, conseguiu financiamento do Banco Fonplata, que tem sede na Bolívia, em Santa Cruz de La Sierra. O grande problema é a desapropriação. E como é um fundo de vale, é difícil você ocupar a parte mais baixa e o sujeito construir na parte mais alta. Nós temos essa característica. Mas, sem solo criado, não vai ter desapropriação nunca. Porque a obra vai custar um milhão e dez milhões de desapropriação. Fica inviável. Tanto é que a obra faz vinte anos que já tem financiamento e não sai. Então, o solo criado é um mecanismo de financiamento de infraestrutura, eu com a minha visão florianopolitana, principalmente desapropriação de áreas urbanas para fins de sistema viário, que é a prioridade. No nosso caso. Talvez não seja em São Paulo. Eu não sei como é que foi financiada Jacu, como é o nome daquela avenida? Jacu? Essas avenidas novas de São Paulo eram áreas praticamente de pouco valor. Porque era uma área de expansão urbana. Aqui não, aqui é para interligar bairros, que estão crescendo. Então, tanto o bairro precisa da obra, quanto a interligação precisa. Para nós, proporcionalmente, é mais caro do que para São Paulo. Comparando duas cidades de grandeza absolutamente díspares.

A: Na minha pesquisa e também nas entrevistas com os ex-servidores do IPUF, em todos esses âmbitos, eu cheguei à informação que no seu governo, na sua prefeitura, houve um fortalecimento da estrutura do IPUF. Como o senhor vê a relação e a importância do órgão com o planejamento urbano da cidade? E também como era a relação durante o seu governo com o IPUF?

E5: Não foi o fortalecimento, foi a criação. Nós chegamos a 76 sem um órgão de planejamento urbano, numa cidade em convulsão. O plano diretor que nós tínhamos foi um plano diretor adquirido. Porque nós não tínhamos, digamos, matriz energética para produzir o plano diretor. E o prefeito que me antecedeu, o prefeito Acácio Garibaldi Santiago, criou uma estrutura privada com a parceria pública, chamada ESPLAN, Escritório de Planejamento, que era de gente daqui, voltada para a construção, para a elaboração de um plano diretor de desenvolvimento integrado da região da Grande Florianópolis. Foi a primeira visão metropolitana. Isso foi criado em 68 pelo prefeito Acácio Garibaldi Santiago. O plano diretor de Florianópolis foi, digamos, o principal filhote deste plano diretor de desenvolvimento integrado da região. Um outro filhote, muito controverso hoje, é o contorno viário da Grande Florianópolis. Uma obra que já está concedida a iniciativa privada, que deveria ter sido inaugurada em 2012 e ainda não está pronto. Pelo contrário, eu fiscalizo essa obra, que não fica no município de Florianópolis. Que fica no continente e passa por municípios vizinhos, mas é fundamental para a região e para o sul do Brasil. Eu fiscalizo esta obra mensalmente com drone. O meu mandato fiscaliza e publica um relatório. Hoje vou ter uma revisão dessa obra. O principal filhote foi o Plano Diretor de Florianópolis. E esse plano diretor me convenceu da necessidade de nós termos mais do que um produto, tínhamos que ter um processo. Por isso, criamos, fizemos a proposta à Câmara e criamos, exatamente em 1977. E, se não me falhe a memória, exatamente em maio de 1977. Vê quando é que foi criado o IPUF? A reunião em São Paulo foi em abril de 77.

A: Isso.

E5: Eu tinha pedido aqui para ele me trazer a lei de criação do IPUF, mas ele se esqueceu.

A: Não tem problema.

E5: Vou dar uma bronca em consideração a você. Eu escrevi aqui, lei de criação do IPUF. Mas eu já vou te dizer a data, acho que foi em maio. E a primeira providência que nós fizemos foi aprovar o plano diretor. Nós aprovamos o plano diretor em 31 de março de 1977. Mas eu percebi que não adiantava ter o produto. Eu fiquei na prefeitura de 75 a 78. Aprovamos o plano diretor em 76. E como é que eu faço com essa...

R: 24 de março de 77.

E2: Março?

R: Março de 77.

E2: 24 de março de 77. Foi criado o IPUF. E, neste dia, nós firmamos um convênio com os oito municípios da região, numa visão de região metropolitana, para cuidarmos de plano diretor de transporte coletivo, plano diretor de saneamento, numa visão de região metropolitana. Quer dizer, o IPUF nasceu em função do déficit de planejamento urbano da cidade e de absoluto déficit de planejamento da região. Então, não foi só o fortalecimento, foi a criação. Respondendo a sua pergunta. E ele teve tudo a ver, você vê que as datas, eu até confundo uma com a outra, mas não no período, sim nos dias. O plano diretor foi aprovado em 76, 31 de março. O IPUF foi criado em 77. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado era do começo da década de 70. E nós firmamos também em 76 o plano diretor de desenvolvimento de transporte coletivo da região. Praticamente o início do processo de planejamento urbano de Florianópolis e da região.

A: Mas o senhor também teve um segundo mandato no final da década de 80, né?

E5: Sim, 89 e 90.

A: Isso. Como foi esse segundo mandato?

E5: Bom, nesse segundo mandato, nós já tínhamos uma estrutura de planejamento. Aí sim, se me disser que eu fortaleci, sim. Eu sempre fui um adepto, isso gera alguma impopularidade, né. Num país que cresce tão clandestina e irregularmente, as suas cidades crescem, né, 50% das nossas construções urbanas são ou clandestinas ou irregulares. O que dá uma irregularidade só. Nesse processo avassalador do nosso crescimento urbano, com riscos, estão aí, né? Áreas de risco, Áreas de Preservação Permanente ocupadas, né, demolições, as cidades brasileiras vivem isso. Eu sempre fui muito legalista, e, às vezes, me pergunto se eu não era um pouco irrealista. Porque, para você ter uma ideia, nós, em 1976, não tínhamos possibilidade legal de construir casa popular em Florianópolis. Então, tinha que partir mesmo era pro clandestino, pra ocupação de morro, pra ocupação de beirada de mangue. Quando nós fizemos a primeira lei para permitir a construção de casas populares, em 77, eu desapropriei, mesmo sem que a Constituição permitisse, eu desapropriei áreas por interesse social, e a Constituição não permitia. E, como prefeito de novo, em 89, já com a nova Constituição, eu desapropriei de novo áreas por interesse social, mas aí a Constituição já permitia. Então, as cidades brasileiras tinham muito pouca capacidade legal de prover o seu crescimento, ou o seu desenvolvimento. Hoje, elas têm. O Estatuto da Cidade foi um grande avanço, né. A noção legalizada de que a propriedade tem que cumprir a sua finalidade social, que é uma das primeiras, um dos cinco pontos fundamentais do solidarismo, que foi a minha primeira escola política, era a subordinação da propriedade privada à sua finalidade social. Eu respeito a propriedade privada, mas eu preciso fomentar o seu uso social e não manter a propriedade para especulação. O próprio antigo BNH desenvolveu programas desse tipo. Eu me aproveitei disso. Chamava-se Projeto Cura, Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada. O que ele era? Permitia você aumentar o imposto territorial, predial e territorial urbano, principalmente o territorial, aumentar o imposto violentamente, violentamente em termos de padrões, para forçar o seu uso, sob pena de ele se transformar em uma batata quente na mão do especulador. Para quê? Para forçar o seu uso, o uso social. Então, hoje o Município tem esses instrumentos. Pode até precisar de novos, mas, comparando nesses últimos 40 anos, nós tivemos um fortalecimento da autoridade municipal. E o solo criado, assim como eu mencionei, a contribuição de melhoria, o conjunto do que permite o Estatuto da Cidade, representa esse progresso institucional.

A: Bom, em 86, o IPUF elaborou um novo plano diretor para o Distrito Sede, que foi rejeitado pela Câmara, e daí..

E5: Em 80.

A: Em 86.

E5: Foi rejeitado em 80, né?

A: Não, de 86.

E5: Ah, de 86, tá certo.

A: Isso. E daí, no teu governo, os técnicos, e pelo que eu li também na emenda, com o seu incentivo, os técnicos dividiram esse plano diretor em leis individuais. E daí foi aprovada, em 89, essa 3338, que incluía a transferência do direito de construir e do solo criado. Eu queria perguntar para ti, eu sei que faz muito tempo, eu sei que o senhor é um parlamentar que fez inúmeras leis e se envolveu em vários programas, mas o que que o senhor lembra desse período, do final de 89, e a criação dessa lei do solo criado?

E5: Isso eu já te falei, ela veio ao encontro dessa grande necessidade de financiamento da modernização da infraestrutura, especialmente a viária. Uma frase só.

A: Mas o que eu queria saber é, o senhor se lembra se, pessoalmente, partiu de ti, ou foi algum tipo de pedido em relação ao IPUF? Porque...

E5: Não, não houve nenhum pedido.

A: Até então, o solo criado...

E5: Foi uma iniciativa nossa, foi uma iniciativa nossa. Talvez fruto daquela experiência, ou daquele conhecimento de 77.

A: Ótimo, porque o que...

E5: Nós tomamos duas providências, em termos de legislação institucional, foi o solo criado e a contribuição de melhoria.

A: Ótimo.

E5: Por isso que eu falei no começo, a contribuição de melhoria é inclusive para obras com regras, para obras de saneamento básico. Ou seja, o beneficiado pela obra, o mais beneficiado pela valorização decorrente da obra, pagaria mais contribuição de melhoria. Isso está profundamente associado ao direito de construir. Eu vou fazer uma avenida aqui, você tem mil metros quadrados, vai me doar 200 metros para eu poder fazer a avenida. Vai construir o mesmo que poderia fazer, e até mais, solo criado em relação ao teu terreno, você vai construir mais. A minha obra pública vai valorizar o teu imóvel, eu posso cobrar pela valorização também. Deu pra você...

A: Sim, sim.

E5: Como eu associo o solo criado, a transferência do direito de construir em outro lugar, com a contribuição de melhoria? Na época isso foi uma iniciativa nossa. Ninguém nos pediu, pelo contrário, nós tivemos que vender. Eu fiz várias exposições em vários bairros. Em alguns bairros eu cheguei a escutar o seguinte: "então o senhor não faz a obra e nós não pagamos essa contribuição de melhoria, deixa como tá". (risos). E eu queria vender o meu peixe, que era a contribuição de melhoria, e obras que seriam realizadas com a participação dos que delas se beneficiaram.

A: Não, ótimo.

E5: E mais, mais o direito de construir e a transferência do direito de construir o solo criado. Então, seriam duas alavancas para expandir a infraestrutura, eu insisto, do sistema viário e outras, né, de saneamento e abastecimento de água, enfim, construção de escolas, o que fosse necessário, serviços de saúde.

A: Eu vou te explicar o porquê exatamente eu pergunto isso, querendo saber detalhadamente.

Porque, até então, dentro da Câmara Técnica do IPUF, não havia a proposta para o solo criado. E a partir do momento que o senhor assume como prefeito, isso passa a fazer parte das propostas de lei.

E5: Sim.

A: Então, a minha tese é que a inclusão do solo criado na lei municipal foi de responsabilidade e intenção do senhor.

E5: Foi de autoria,

A: Isso.

E5: Autoria intelectual minha.

A: Ótimo, ótimo.

E5: Ou seja, eu sou, e ainda hoje defendo, como já expliquei no começo, não vou repetir aquela argumentação... Extensa que eu fiz no início, está gravada. Você tá condenada a escutar três vezes.

A: [risos] Pode deixar, pode deixar. Não, ótimo, é só isso mesmo, porque era justamente o que eu esperava, assim. Muito bom saber.

E5: Basta isso?

A: Não, mais um pouquinho só, só mais um pouquinho. Eu juro que é só um pouquinho. O que eu queria saber é, na tua percepção, que impacto tanto o solo criado quanto a transferência do direito de construir trouxe para a cidade, para o ambiente construído de fato?

E5: Olha, eu te confesso que eu acho que os resultados foram bem inferiores em termos de impacto àquilo que eu imaginei. Eu imaginei que nós teríamos muito mais oportunidades, muito mais dinamismo, né. Na verdade, as grandes obras necessárias e previstas no plano diretor, algumas foram, inclusive, abandonadas por falta de financiamento na desapropriação. Então, o resultado não foi, digamos, na dimensão e na amplitude que eu imaginava. Foi menos do que... Eu nunca fiz uma análise deste sucesso modesto, pra não dizer insucesso. O sucesso foi bem menos expressivo do que aquele que eu imaginava. Eu imaginava que avenidas como a mais famosa nossa, que é a PC3, no continente, pudessem ser executadas graças ao direito de construir, transferência de índice e solo criado. Ela acabou sendo implantada em dois ou três segmentos e abandonada como uma via de tráfego rápido. Foi praticamente abandonada, o projeto foi prejudicado, muito embora tenha deixado

lá. Uma foi feita, a primeira parte dela, a PC3, ali no fundo do batalhão, né, foi feita numa combinação privada com público. Lá no Jardim Atlântico, ali funcionou o solo criado, mas o restante dela foi praticamente abandonado. Então, essa era uma avenida muito importante, deixou de ser implantada e o planejamento da cidade voltou-se para o mar. Pois ela foi substituída, entre aspas, pela Beira-mar Continental. E aí não tem que desapropriar ninguém. Quer dizer, ela não funciona, o princípio do solo criado não funcionou. Em outros casos, quer dizer, os resultados foram relativamente modestos em relação àquilo que se desejava ou planejava que acontecesse.

A: E o senhor tem algum palpite por que isso aconteceu?

E5: Não, eu nunca fiz uma pesquisa sobre isso. Mas eu imaginei que pudesse ter mais benefícios em termos de ganho de capilaridade do sistema viário. Aliás, o nosso sistema viário só tem se expandido ganhando o mar. É a Beira-mar da Ilha, Beira-mar Sul, Beira-mar Norte, Beira-mar do Continente. Agora se fala em expandir por São José e Biguaçu, que são municípios... Limites nossos. Admite-se que a Beira-mar de São José venha na direção do continente, também em termos de Baía Sul. Ou seja, as vias de acesso no interlam, no interior do município, eu diria que não tiveram os benefícios que o instituto do solo criado poderia permitir na proporção que eu imaginei.

A: Tá ótimo. Agora a última pergunta é aquela cota da pergunta da orientadora, então... É... Esses conceitos que Florianópolis foi pioneira em instituir na lei municipal, depois elas foram incorporadas no Estatuto da Cidade no começo de 2001. E até hoje a aplicação e a funcionalidade desses instrumentos têm sido uma questão a ser discutida. O senhor tem algum comentário sobre a influência, a história ou sobre o presente desses instrumentos em relação ao Estatuto da Cidade?

E5: É, eu não tenho um comentário original atual. Eu sempre entendi que a especulação imobiliária era uma coisa nociva. Hoje eu acho que a especulação... Aliás, quando eu discuti o Solo Criado, eu coloquei na mesa o seguinte, olha, a especulação imobiliária, achar que aquilo lá vale mais, é uma energia, é um apetite que pode ser destrutivo e pode ser como uma rédea, conduzido para produzir menos prejuízo e mais benefício. Ela é um apetite, ela é uma energia. Então, eu diria que nós ainda não tivemos a habilidade de direcionar essa energia, que é natural, sempre vai haver especulação, o homem é especulativo. É só ver a bolsa de valores, como é que ela funciona, né. E agora ela está mais digitalizada, né, mas aquela loucura do compro, vendo, aquilo é energia. Não adianta você chicotear, você tem que direcionar. Então, eu entendo que o Estatuto da Cidade procurou contemplar isso. Essa energia existe, esse apetite existe, então vamos conduzi-lo dentro da seguinte regra, você quer ganhar dinheiro construindo imóveis que valham, se esse imóvel tiver sustentabilidade, se o ambiente onde ele está for degradado, tudo isso valorizará o seu imóvel. Quer dizer, então, você civiliza a energia. Só que nós estamos perdendo para a velocidade com que as cidades estão crescendo. Aquilo que eu falei de urbanização foi muito além do que se imaginaram. Então, o planejamento urbano no Brasil está perdendo para o crescimento da população das cidades brasileiras, tá perdendo. Faltam mecanismos de acompanhamento disso, de fiscalização. E os exemplos de catástrofes estão se multiplicando, a última delas e que mais nos sensibilizou foi a de Petrópolis, pelo que Petrópolis representa, a cidade. Será que cabe aquilo tudo em Petrópolis? Tudo aquilo que mora lá, cabe lá? E naquela disposição topográfica? Petrópolis é apenas um exemplo, né. O processo de crescimento da população urbana brasileira foi avassalador e muito mais rápido do que os mecanismos de planejamento criados puderam acompanhar ou prever, ou prover. Ok?

A; Ok, senador. Muito, muito obrigada, tá?

E5: Parabéns pelo seu nome. Parabéns pelo seu nome.

A: Muito obrigada!

Entrevistado(a): E6

Data: 5 de dezembro de 2023

Local: Procuradoria Geral do Município, na Prefeitura Municipal de Florianópolis (Rua Conselheiro Mafra, n.º 656 - 6º andar - Centro, Florianópolis - SC)

Tempo de gravação: 1:14:06

A: Bom, a minha dissertação é sobre a lei 3338, de 89.

E6: Tá.

A: Que é a do solo criado. Porque ele foi instituído pelo plano diretor dos balneários e ela foi a primeira que instituiu no Distrito Sede, né? A transferência pelos Balneários, que depois foi colocada na 3338, e a 3338 colocou no solo criado. E, daí, a minha análise é basicamente sobre o solo criado, o conceito, e como ele depois se derivou nos instrumentos que é a transferência, a outorga e as operações urbanas. E daí eu entrevistei um monte de gente já, do IPUF, a galera da antiga. Porque a minha ideia era fazer uma recuperação histórica de como ela foi feita, porque é a primeira no Brasil.

E6: A de Florianópolis? A de Curitiba não foi a primeira?

A: Que coloca solo criado não. Curitiba foi transferência, na verdade, foi Porto Alegre transferência. Mas que coloca solo criado numa lei, foi a primeira.

E6: É porque eu tinha referência, como ponto de vista histórico, né? Que a primeira teria sido Curitiba. Mas ok, foi o TDC.

A: Foi o TDC.

E6: Foi o TDC, tá.

A: E, assim, tem algumas dinâmicas que foram instituídas antes, mas nenhuma com o nome solo criado. E tem toda uma linha de raciocínio que o solo criado é um conceito brasileiro, então, será que o que a gente instituiu aqui foi o conceito que foi desenvolvido, que é diferente do resto do mundo?

E6: Tá.

A: Então, tem toda uma linha de raciocínio aí, por trás disso.

E6: Tá, depois eu te falo daquilo que eu aprendi, do que eu, eu acho que né? Que seja o conceito de solo criado, né? Pelo menos é isso que eu digo quando me perguntam, talvez eu esteja errado, mas vamos lá.

A: [risos] Pode falar o que que é.

E6: Não, não, mas fala onde é que tu quer chegar. Vamos lá, tu tá fazendo esse estudo, é um estudo, a princípio, histórico, né? Porque a 3338 já não...

A: É, foi pra entender como é que ela foi instituída em lei, né. Porque foi um momento, assim, qual foi o contexto municipal, político e técnico pra gente conseguir fazer isso em Florianópolis? E o que, qual é a diferença disso pro resto das cidades que tavam de fato envolvidas nessa discussão, tipo São Paulo, Rio, São Bernardo do Campo? Essas cidades que tavam nessa discussão, como elas não conseguiram e a gente conseguiu? E, daí, depois eu dou uma analisada como que isso se derivou nos outros instrumentos, né? Tanto no Plano Diretor de 97, que é depois, e no Plano Diretor de 2014. Então, a minha pesquisa ela vai de 82, que é quando surge a transferência e ela é colocada no plano, porque a transferência foi essencial para fazer a 3338, porque se não fosse a transferência o solo criado não teria sido instituído, provavelmente.

E6: Tá.

A: E, daí, ele acaba em 2014. Assim, no plano de 2014, mas com as possíveis legislações que tenham sido derivadas dele também, como aquele decreto lá da outorga em 2014. Então, esse é o meu recorte.

E6: Tá.

A: Aí, eu posso fazer pergunta já?

E6: Pode.

A: Porque é uma entrevista semi-estruturada, pra poder contar, né?

E6: O que é uma entrevista semi-estruturada?

A: Eu tenho roteiro.

E6: Tá.

A: Então, eu queria saber há quanto tempo tu tá na Procuradoria/Prefeitura de Florianópolis? Pra entender como que tu se insere nesse quadro, assim.

E6: É, 3338 é de 89.

A: Isso.

E6: Nesse tempo eu tava jogando taco na rua.

A: [risos]

E6: E eu era bom no taco na época, mas olha só, eu entrei no município por concurso, né? Em abril de 2003, então eu fiz 20 anos de Prefeitura. Agora esse ano, em 2023, faz 20 anos. Então, claro, eu não peguei a época, né? Em que se discutiu e se instituiu o solo de criado, vamos chamar assim, a transferência do direito de construir e solo criado, que são as duas expressões usadas na Lei, na 3338 em 89. 1989 eu não estava aqui, evidentemente. E eu não tenho referências dos antigos colegas, né? Que na época trabalhavam no IPUF. E sobre esse histórico, como é que se deu e tal... Muito provavelmente, até porque isso é muito comum, é um recorta e cola de outro município. Eu até acreditava que fosse de Curitiba, tá? Mas, de qualquer maneira, eu não tenho essa referência. O que que acontece, é uma das coisas que eu ia te falar antes da pergunta sobre o meu tempo de serviço aqui, a lei, ela faz referência a dois instrumentos, transferência do direito de construir e fala de solo criado. Para mim, já existe uma atecnia aqui. O solo criado pra mim, aqui, da forma com que está escrito no texto, isso aqui é outorga onerosa. É o direito de construir. O solo criado entendo como sendo uma base teórica conceitual, que é o que vai justificar e fundamentar a transferência de construir e a outorga onerosa, certo? Até os próprios... Aqueles instrumentos derivados de operação urbana consorciada, como CEPAC e tal, tudo se baseia na ideia do solo criado. Então, quando eu vejo na lei, que inclusive consta do Código Tributário Municipal, a expressão solo criado...

Confundindo solo criado com um tributo. Então, pra mim isso tem um erro técnico aí, que é bastante grosseiro. O que eu entendo como origem do solo criado remonta lá o pós-Segunda Guerra, a necessidade da Europa de reconstruir as suas estruturas, ao mesmo tempo não gastar dinheiro com isso, né? Ainda que houvesse ali o Plano Marshal, retomada da economia... Nós estamos falando de estruturas urbanas, realmente, que exigiam gastos muito grandes. Então, ao invés de se gastar dinheiro, eles tiveram uma ideia que eu acho muito interessante. Eles, partindo do pressuposto de que o direito de construir na verdade não é um direito do proprietário e sim uma concessão do Estado... Essa é a ideia, né? Sendo uma concessão do Estado, o Estado poderia, então, cobrar por isso, naquilo que se acresce ao índice um, né? Que é o que tá justamente aqui no conceito de solo criado, né? Então, considera-se adequada a infraestrutura... Somente até o índice de aproveitamento igual ou inferior a um. O que estiver acima de um é o que se está criando em termos de solo e isso é uma concessão do Estado, logo, é pago via outorga. Salve engano, existe uma diferença entre o solo criado na França, na Itália é uma coisa, assim, né? Um considera 100% uma concessão do Estado, o outro só a partir do índice um, é isso? Chegasse a ver?

A: É, alguma coisa assim.

E6: É? Tá bom. Bom, a partir disso aí que vem o TDC e a outorga. O que é que eu vi na minha prática a partir de 2003, tá? O TDC, eu acho que ele foi muito importante, sendo aplicado como um instrumento de aquisição de áreas, principalmente pra pequenas obras do sistema viário, alças de acesso, alargamentos e tal, né? Um cálculo bem simples, o índice de aproveitamento vezes a área, valor X, certifica, cadastro em nome do sujeito, o sujeito pode vender isso no mercado ou usar uma obra, enfim né, dentro daquela sistemática que é a dinâmica de funcionamento do TDC. E outorga se cobra durante a aprovação do projeto e é essa confusão. Eu lembro que, naquela época, quando eu entrei em 2003, era muito comum termos mandados de segurança dos empreendedores dizendo "olha, nós não vamos pagar a outorga, queremos o alvará de construção porque a outorga é uma bitributação ou não existe uma regulamentação". E, aí, se confundindo, na verdade, na verdade não chama outorga, o solo criado. Confundindo o solo criado com um tipo de tributo, justamente pela ignorância que havia sobre isso, né? O TDC também. E, aí, eu recordo, teve um julgamento no STF, relatoria do Eros...

A: Grau.

E6: Grau, Eros Grau, que era o mandado de segurança de Florianópolis, o nosso aqui, né, e que botou um fim nisso. Então, a partir dali não apareceu mais nada sobre isso, né? Claro, o valor que se

cobra de outorga ainda hoje é ridícula, né? Então, não chama tanto a atenção. Talvez, na medida que se aumente o valor da outorga, essas discussões voltem à tona, né? Mas eu me adiantei um pouco.

A: [risos]

E6: Mas, assim, é uma pincelada rápida daquilo que eu captei, digamos assim, da ideia, do conceito de solo criado. Uma base conceitual que fundamenta e justifica os outros dois instrumentos. E é uma maneira... Até onde eu vi, o TDC é aplicado de maneira muito simples, tá? Muito simples. Eu acho até que simples demais, principalmente em função da falta de um acompanhamento do ponto de vista do planejamento mesmo. E não apenas como uma forma de aquisição de áreas, né? O TDC se presta pra isso. Mas depois que esse índice, ele chega no mercado e é negociado livremente, é como se o município perdesse completamente o controle disso. Ele não sabe para onde tá indo isso. Por exemplo, eu executo uma obra no sul da ilha, índice um, né? O sujeito gera o índice lá, adquire esse direito, o valor do metro quadrado lá X, depois ele pode vir e vender esse mesmo metro quadrado X, não, desculpa, esse mesmo metro quadrado aqui no centro por X vezes dez, entendeu? Então, essa diferença, esse ganho que existe em razão da diferença da localidade onde esse índice é gerado, pra onde ele é consumido, sempre me chamou a atenção. A gente... É como se não tivesse um controle disso. E aí, eu não sei até que ponto se deve ter controle sobre isso, ou isso deve ser interpretado como algo benéfico, até como sendo algo atrativo, porque as pessoas aceitam o TDC, né? Pra vender seus imóveis, né? Então, é algo que não me cabe, né... Questionar, mas confesso que são dúvidas que eu tenho. Mas ele funciona relativamente bem, eu acho. Durante esse período todo, e o que eu sempre ouvi falar muito do pessoal do sistema viário, da utilidade do TDC pra pequenas obras de sistema viário, pequenas ampliações de via. Nas alças de acesso, coisas assim. Por exemplo, o acesso ao aeroporto Hercílio Luz, se não fosse o TDC, provavelmente nós não teríamos o acesso pro Campeche. Ou teria custado muito mais caro, né? Boa parte daquilo ali foi adquirido por TDC, da família [nome], [nome], enfim. Então, foi muito, muito útil nesse sentido. E claro, a partir da 482, houve uma alteração radical na dinâmica, né? O TDC versus outorga, faz com que o valor do TDC no mercado caia muito. Então, hoje se negocia TDC por 40, 45 reais o metro quadrado, tá muito baixo. Então, deixou de ser um instrumento atrativo pro proprietário e ele, a princípio, não tem porque aceitar isso, porque pode aceitar ou não o TDC. Mas, em razão dessa mudança de dinâmica, realmente caiu muito o preço. Então, hoje ele é um instrumento que não vem sendo aplicado, que não vem sendo oferecido nas negociações, né? Nós temos hoje um estoque... Não sei quantos metros quadrados tem, mas tem estoque. Tem algumas vendas esporádicas, pontuais. Mas isso...

A: Muitas perguntas.

E6: Fale.

A: Eu não sei nem se eu vou de trás pra frente ou de frente pra trás.

E6: Vamos de... Começa de frente pra trás.

A: De frente pra trás?

E6: Eu vou tentar ser mais sucinto.

A: Não, jamais. Acho que tu já me deu várias coisas aqui, várias coisas que eu queria ouvir. Quando tu entrou na Prefeitura, tu entrou já como procurador?

E6: Sim.

A: E daí, tu já trabalhava analisando essas coisas de TDC, solo criado?

E6: Não, comecei trabalhando com matéria de pessoal. Aí, dois anos depois, um ano e meio depois que eu fui trabalhar com Direito Ambiental. Quem fazia o registro, controle e assinava as escrituras como terceiro interessado, era um colega nosso, né? O [nome], ele atendia.

A: [nome]?

E6: Há?

A: Rufino?

E6: Não, o [nome], o [nome] foi Procurador Geral em 85, 86.

A: Se não eu já ia ligar pra ele e falar assim: "volta aqui que tu não me falou um monte de coisa".

E6: Não, não. Aí, o [nome]. Ele fazia esse controle, que era basicamente a tarefa da PGM, era servir de um repositório oficial e cadastral. Ou seja, nossa tarefa era receber a certidão vinda da Secretaria de Obras, do IPUF, enfim, lançar o nome do sujeito no cadastro, atribuir a ele X metros quadrados de direito, informar a origem e, a partir dali, fazer, então, o registro de baixa ou de entrada, enfim, né,

crédito e débito daquilo que viesse a ser negociado por ele, né, ou no caso se executasse alguma obra a baixa disso, né. O nosso papel é esse, até hoje é esse, apenas, né? Então, a gente não tem domínio, por exemplo, sobre os critérios de concessão do TDC na origem. Isso se discute, né? E se decide durante o processo de desapropriação, da compra, enfim. E depois no consumo disso, na análise do projeto, né? E a gente depois apenas participa no processo de análise e aprovação de projeto, pra certificar que aqueles X metros quadrados que foram usados, exigidos no projeto está sendo dado baixa. A pessoa tá lá, usou 29 metros quadrados de TDC na obra, eles nos informam isso, a gente dá baixa no sistema desses 29 metros quadrados e reporta nos autos dizendo “ó, foi dado baixa de tantos metros quadrados”.

A: Então a prefeitura tem um sistema interno para fazer esse tipo de acompanhamento?

E6: Tem.

A: Tá. E daí, já vem encaixar outra pergunta que é, conforme as legislações que eu tive acesso, dois decretos, um de 2005, um de 2006 e depois o Plano Diretor de 2014, a função, as atribuições da PGM deram uma leve alteração. Em 2005, foi conferir a documentação relativa ao domínio do imóvel. Em 2006, era disponibilizar as informações em meios técnicos pra Secretaria Municipal da Receita. E em 2014, emitir parecer sobre a regularidade das certidões apresentadas pelos titulares dos direitos de transferência. São, assim, né...

E6: É dentro desse contexto de análise. Sim, sim.

A: Mas é basicamente isso que tu falou, assim, não teve nenhuma alteração é esse o processo que tu se lembra?

E6: Não, não. É, teria que ver os decretos com calma, mas basicamente na prática é isso. Quando o sujeito, por exemplo, vamos imaginar, assim, o sujeito ele dentro de um projeto de aprovação de obra, ele apresenta, ele junta nesse projeto sempre uma cópia da escritura, de índice pra dizer que ele tem. A gente faz a conferência dessa escritura. Vê se esse direito ainda existe, se ele não vendeu antes, por exemplo, ou não usou em alguma outra obra, né? A gente confere e vê se tá ok, né? E aí, dá baixa no fórum, existe uma conferência disso. Mas, por exemplo, imagina um caso de uma aquisição de um imóvel, né? O município tá adquirindo o pedaço de uma área pra construção de uma rua, óbvio que dentro desse processo, geralmente é um processo de desapropriação e até mesmo independente do TDC, né? A Procuradoria, ela vai conferir a regularidade da documentação. Se vai ser pago com TDC, se vai ser pago em dinheiro, não importa, né? A gente confere essa documentação. Até porque no processo de desapropriação, a gente faz geralmente a minuta do decreto declaratório de utilidade pública. Então, nesse decreto, pra efeito de confecção do decreto, a gente confere tudo. Se foi feito pesquisa fundiária, se tem o levantamento, se tem declaração de fonte de custeio, se tem... Não é descritivo, se tem RT, se a matrícula... Se o registro que o cara apresentou envolve todo ou parte a área que a pessoa quer. Então, tudo isso é conferido pra poder fazer o decreto. O decreto, ele não é o início do processo. Na verdade, ele é o final do processo interno de desapropriação. Se for pago por TDC, vai aparecer ali também, né? E aí é encaminhado pra... Tem que ver esse cálculo no IPUF ou na Secretaria de Obras e lá é conferido. Então, se bate ou não, se a pessoa aceita ou não. Feito isso, elaborando, então, a escritura pública de desapropriação, onde já vai constar ali X metros quadrados do direito de construir e aí vai se fazer esse registro, enfim. Aí, segue, né? A questão da conferência da Secretaria de Fazenda, é muito mais com relação a aquisição do bem, né? Porque passa a ser um ativo imobiliário e isso tem que entrar, digamos assim, dentro da contabilidade do município como um ativo, um ativo fixo. É mais nesse sentido. E o resto, também, em relação à outorga, que não passa por nós, né? Mas a outorga também vai entrar lá no caixa do fundo, enfim. Mas de fato, é basicamente isso.

A: Tá. Tu falou agora que a outorga não passa pela Procuradoria. Em nenhum momento ela passou? Nem o solo criado? Tu não lembra de ter visto?

E6: O solo criado, aí é que tá, solo criado e outorga pra mim são a mesma coisa, da maneira que consta ali.

A: Sim, sim.

E6: Né? E não, na verdade o que acontece, dentro do processo... A outorga é paga dentro do processo de análise e aprovação de projeto, certo? Então, ali dentro, o próprio empreendedor que vai fazer os cálculos, o arquiteto, engenheiro, enfim. Ele já indica o valor que excede, de X metros

quadrados que excede e já vai dar o valor. Isso é homologado, se emite a guia de pagamento, né? Vai pra Secretaria de Fazenda, se emite a via, ele faz esse pagamento e em momento algum tem ingerência da PGM nesse sentido. Até porque, é o tipo de procedimento que não exige isso, né? Ele paga essa guia. Geralmente, quando acontece de haver incidência de TDC, ele vai passar por nós aqui, apenas pra dar essa baixa de índice do TDC. Mas em relação ao controle da outorga não.

A: É curioso, porque tem um decreto de 2006, porque hoje eu levantei todas as legislações, que fala que a Procuradoria tem que ser consultada pela Secretaria Municipal de Receita sobre o solo criado. Só que isso não tem nenhuma mais menção em nenhuma outra legislação. E de fato, assim, em questões de protocolo interno, não faz muito sentido. E tu sabe o que eu acho? Posso estar equivocado, eu não vi isso aí, mas eu acho que... E é aí que tá o problema do conceito técnico operacional, dos equívocos que se comete, né? Não é solo criado, é outorga onerosa. E mais, outorga onerosa ao solo criado não é tributo, entendeu?

A: Sim.

E6: Então, esse tipo de confusão, às vezes ele entra no espiral, né? O efeito cascata. Eu, pelo menos por mim, nunca passou nada que dissesse respeito a um controle interno de legalidade sobre a concessão da outorga, né? Não, não me lembro de ter passado esse tipo de processo. E tenho até dúvidas da necessidade de submeter à PGM. A não ser que, como tudo, surja um caso concreto, alguma dúvida em relação a isso. Independente do que seja, vai passar sim, do contrário não.

A: É, é até um chute meu, é que é de 2006 esse decreto, né? Então, talvez foi na ebulição desses casos de questionamento e tal... Julgados. Pode ser.

E6: Eu nunca fiz análise dentro do procedimento ordinário. Eu nunca fiz análise de outorga, sobre isso da legalidade e da aplicação, né?

A: Daí, tu mencionou que tem uma espécie de sistema interno, né?

E6: Sim.

A: Pra fazer esse tipo de controle. Existe algum tipo de instrução normativa, resolução, protocolo interno, qualquer coisa semelhante que discipline sobre esse processo administrativo e a gestão?

E6: Isso eu propus há muito tempo atrás, tá? Foi uma ideia que partiu de mim, inclusive. Eu achava frágil a falta de normatização, principalmente em razão da quebra de continuidade. Entra governo, sai governo, secretário, assessor, isso e aquilo. Então, como fazer? Quem faz? O que faz? Como faz? Eu sempre senti falta de normatização disso, né? Eu cheguei a propor de maneira muito simples, era quase que um passo a passo, né? Basicamente um conceito, que é que tem que fazer, onde entrar e tal, disso. Mas hoje não existe, existe uma intenção. A gente tem, ao menos, tem dois projetos. Um projeto que é uma instrução normativa mesmo, que não trata apenas desse tema, mas de vários outros temas, vários outros assuntos que passam por aqui. Exatamente pra isso, pra disciplinar isso. Mas hoje não existe.

A: E tu não lembra de nunca ter existido?

E6: Não, na PGM, pelo menos, não. A gente segue o que já está na própria lei, né? E nos decretos. Então, pra efeito de lançamento, de baixa, enfim. Mas com relação ao funcional específico desse sistema, onde se faz crédito, débito e tal, não.

A: É, é porque eu pessoalmente acho muito confuso. A outorga até tem aquele decreto, relativamente extenso, né? De 2014. Agora, a transferência, assim, muitas coisas que eu ouvi... Eu realmente não consegui identificar nada externamente que discipline esse fluxo, que discipline esses cálculos. Por exemplo, tem mencionado num decreto, decreto... Não, no artigo 260 do Plano Diretor de 2014. É mencionado um cálculo pra ajuste de área edificável, que tem a questão da área, né? De origem e destino, mas também tem esse ajuste cálculo do valor metro quadrado. E eu até não esperava que a gente tivesse qualquer coisa disso. E isso não tem.

E6: Eu não me recordo, eu não sei como isso é aplicado. Eu desconheço, porque não é... A gente não faz esse cálculo, né? A PGM não faz esse cálculo. Mas eu não sei como que é aplicado isso na prática. Porque... Até porque... Eu posso tá enganado, tá? 2014 pra cá, até por conta da queda do valor do mercado, eu não me lembro de nenhuma concessão nova de interesse público, tá? Então, o que a gente tem de estoque hoje, eu acredito que seja tudo anterior a 2014. Esse cálculo, eu também... Eu acredito que dependeria de uma regulamentação.

A: Sim.

E6: Mas eu desconheço como é feito isso.

A: Eu achei que pudesse ter alguma coisa interna, que fosse...

E6: Eu desconheço. Na PGM, nem caberia a nós. Caberia hoje à SMPIU. Fazer esse tipo de cálculo. Mas eu realmente nunca vi ser aplicado isso, eu posso tá enganado, mas eu nunca vi.

A: Mas, aí, chegou num lugar impossível, que é rastrear todos os servidores que tiveram contato com isso desde...

E6: Tu sabe que, antes de 2014, era o [nome], basicamente era o [nome]. Ele que era o cara. Então, quando se falava de índice no IPUF, era com ele, né? Dentro da PGM, era o [nome], durante muito tempo. Aí, quando o [nome] se aposentou, é que eu acabei assumindo e dando sequência àquela prática.

A: E quando que foi isso?

E6: 2017, eu acho, 2018.

A: Então, foi aí que tu começou a ter contato com isso?

E6: Isso, eu já tinha um contato com a matéria, emitia alguns pareceres em processos administrativos, questões específicas e tal. Mas com relação a essa tramitação da compra e venda, quando a gente entra como terceiro normalmente, ou do lançamento do crédito, isso é a partir de 2017, 2018.

A: Então, tu não chegou a trabalhar com isso quando tinha o Plano Diretor dos Balneários, Distrito Sede, etc?

E6: Não, não, não.

A: Aí, vamos falar sobre o estoque.

E6: Tá.

A: De potencial, o banco de potencial... Essa figura mitológica que muitos me falam de boca baixa.

E6: Depende.

A: Até que eu descobri de advogados que não falam de boca baixa.

E6: Mas por que? Aí, é que tá, tem muita polêmica que não se justifica.

A: Eu também, eu também queria entender a polêmica. Assim, ninguém nunca me falou especificamente o que é e da onde vem. É só essa coisa assim de: "tu tá estudando isso? Tu já falou sobre o potencial?". Aí, foi quando eu comecei a conversar com o [nome] e o [nome] falou "não tava lá, não sei o que lá, daí, o estoque de potencial e o [nome]". E eu fiquei "uau, a gente pode falar sobre isso em voz alta, então?".

E6: Tu sabe que existem umas coisas, assim, muito engraçadas, né? Porque sabe aquelas... É muito... É Nietzsche isso. Aquelas coisas antigas que são repetidas e repetidas tantas e tantas vezes que se torna uma verdade incontestável. E uma delas é essa. As pessoas falam do índice como se fosse, assim, ó. E eu lembro, e tá gravando aqui, eu lembro que uma vez de uma conversa.

A: [risos] A gente pode parar quando tu quiser, tá?

E6: Não, não. Eu lembro quando um prefeito tomou posse. Ele tomou posse e, em poucos dias depois da posse, chegou em mim a conversa "não, tem que acabar essa história do índice, tem que acabar com a história do índice, porque isso aí, é...". E falam índice, isso aí já tá errado, né? E não é índice. Mas você quer acabar com o índice? Por quê? Porque alguém vendeu a ideia pra ele e ele abraçou isso, de que é uma fonte de corrupção, porque ninguém sabe como é que é, porque é uma sacanagem e tal, não sei o que. E aí eu falei assim: "Tá, mas ele sabe o que tá falando?" Por que que ele acha isso? Qual a fonte da informação dele? Como é que ele formou isso? E aí, eu fui explicar. Como é que vocês querem acabar com algo, se tem mais de setecentos mil metros quadrados aí, de direito que as pessoas têm efetivamente? Foi concedido. As pessoas confiaram no município, entregaram os seus imóveis em troca disso, querem acabar. Como assim? Que solução vai ser dada pra isso, né? Porque as pessoas não sabem do que estão falando. E pega uma conversa aqui, pega outra conversa ali. Ouviram falar que é tudo uma sacanagem. Ah, tem uma coisa estranha aí. Ninguém sabe o que é ao certo, mas tem uma coisa estranha. Pô, não, né? Você pode ter até, assim... Eu não descarto, sendo bem franco, eu não descarto que possa ter havido, por exemplo... No momento da concessão do índice, do cálculo, né? Ou, então, que se fez em alguns locais, por exemplo, um imóvel que efetivamente o município não tinha interesse em adquirir. Era um banhado, era um local que não havia nenhum projeto público relevante ali. Forçaram a barra pra empurrar pro

município. O município adquirir e o cara conseguir gerar dinheiro com isso, porque afinal o terreno dele não valia nada e tal. Ficava entravado e tal, mas é o amigo do rei, o amigo do... né? Tem as suas influências políticas, aí o cara vai lá e consegue. Pode ter, digamos, ocorrido isso? Até pode, até pode. Agora, tudo é uma questão de prova, de se demonstrar. Teve situações que eu não concordei muito, por exemplo, sendo bem uma questão muito pessoal minha. Alterações na Câmara de Vereadores pra alterar artificialmente o índice do terreno só pra efeito de troca, só para efeito de troca. Só pra efeito de incidência do TDC. Se fez isso na Beira-mar Continental, não sei se tu sabe essa história...

A: Não.

E6: A Beira-mar Continental, ela é mais ou menos... você tem todo a borda aqui, né? Tem um aterro que foi feito depois. Mas aqui, teve várias áreas aqui, inclusive esses acessos. Em que o município teve que adquirir. Então, você tinha aqui terreno, sei lá, índice um. Aí, putz, mas índice um, se aplicar a fórmula do TDC, vai chegar a um valor de, sei lá, cem mil... Falando números aleatórios. Ah, cem mil tá muito longe do valor de mercado. O que eles fizeram? Eles alteraram artificialmente por lei, artificialmente de índice um passou pra índice doze. Pra que? Pra chegar num valor que interessava, de, sei lá, de um milhão e duzentos. Que seria um valor próximo a um valor de mercado. Então, pra não pagar no dinheiro, eles pagavam o índice. Mas pelo índice do terreno em si, não alcançava o valor. Então, alteraram artificialmente isso, pra poder gerar... Só que isso gerou uma porrada de índice no mercado. Como é que fica isso depois no consumo? Para onde é que vai esse índice depois? Onde é que ele vai, digamos assim, adensar? Como é que se aplica isso? Então, eu tenho minhas dúvidas, do ponto de vista do planejamento, se esse tipo de medida é boa para a cidade. Aí, eu poderia questionar: pô, mas o índice tá sendo mal usado. Isso é uma coisa. Agora dizer que índice, só por ser índice, é tudo uma sacanagem, aí é mais por falta de conhecimento, né? Eu vou achar aqui... Mas fala, segue.

A: Não, a minha pergunta é, assim, como que esse banco foi formado? Porque daí, de novo, principalmente na parte de transferência, a gente tem pouca legislação, tipo, substancialmente falando, materialmente falando, que expliquem como que... Assim, em nenhum momento é falado, por exemplo, na legislação, nos decretos, etc sobre a formação de um banco, né? Um estoque.

E6: Ah, tá, entendi.

A: Entende?

E6: Sim.

A: Então, assim, como que eles... Essa é a minha questão inclusive de como que a gente não tem nenhum tipo de instrução normativa, resolução interna, que fale, assim... Bom, o banco é formado dessa forma aqui, entende? De onde vem? Pra onde vai? Tudo bem, a Procuradoria chega a controlar a entrada e saída, mas de que forma que ele se dá, entendeu?

E6: Sabe qual é a historinha que traz disso?

A: Não, não sei.

E6: É muito simples, simples não. É o seguinte, deixa eu ver se mexeram aqui nas pastas da procuradoria... Eu vou te mostrar aqui depois no sistema. Esse é um sisteminha novo o que a gente fez no início desse ano, tá? Pra substituir o outro, mas depois eu vou achar e te mostro. O que que aconteceu, década de 90, tá? E até em razão da lei de 89, começou a surgir... As pessoas começaram a receber esse direito. Onde é que eu faço o registro disso? Porque, por exemplo, um imóvel. Quando tu compra um imóvel, tu assina, faz uma escritura pública, de compra e venda. Você vai no cartório de registro de imóveis e faz o registro dessa venda de A pra B. E aí, passa a constar lá: Ana passa a ser a proprietária do imóvel. E com o TDC? Onde é que eu faço esse registro? Na época, o que eu sei, a Procuradoria tentou fazer o registro de TDC junto ao cartório de registro de imóveis, como se o TDC fosse um imóvel. Claro, ele não deixa de ser um imóvel virtualmente falando. É um direito de construir, um potencial, mas ele não é um imóvel físico. E aí, o cartório, por falta de legislação estadual ou federal sobre isso, ele negou. Ele disse não, não tem como fazer registro disso. Nós tentamos levar isso pro Livro IV. Tá, não dá para botar no Livro II, vamos levar pro Livro IV do registro de imóveis. Ah, não, o Livro IV também não dá. Então, ficou um direito em que não havia onde fazer um registro oficial disso, entendeu? Não consigo levar pro cartório, não consigo fazer nem no Livro II de registro, nem no Livro IV o registro especial. O que que eu faço? E aí, a Procuradoria,

então, ela, com o dinheiro da PGM, ela contratou e desenvolveu um sisteminha. Em base, foi feito em Axis, né? Que era um sistema muito simples, mas que servia a finalidade. Que era basicamente um quadro onde você tem um crédito, né? Então, a pessoa recebe lá X, esse X tá atribuído a um proprietário Y e a causa, o motivo determinante, a transação, digamos assim, que é no caso da entrada, pode ser uma desapropriação, né? Então, você tinha aqui esses dados no sistema. O sistema era basicamente isso, um crédito de X atribuído ao proprietário Y em razão do negócio jurídico Z. Geralmente era uma desapropriação. Tá, esse crédito, o cara vendeu esse crédito, Y vendeu pra uma outra pessoa. Então, se antes ele tinha cem metros quadrados, ele vai passar a ter oitenta metros quadrados. Vendeu vinte. Esse vinte, vai abrir um outro quadrinho como esse aqui, no nome do comprador e assim, vai, tá? E sempre indicando a fonte. Então, nada mais é que um controle de crédito e débito, aí, a atribuição de propriedade da pessoa que recebeu originalmente ou da pessoa que veio adquirir posteriormente dessa pessoa. Então, é um controle de crédito e débito. É muito simples, né? E o sistema, ele funcionou, funcionou bem até o momento que nós tivemos um problema na transferência de dados, porque nós estávamos com problema no servidor nosso. Nós tivemos que transferir para o CIASC, que houve um problema porque era um sistema muito antigo, da década de 90, enfim. Então, nós tivemos que desenvolver algo novo, né? Nós criamos um sisteminha novo, onde é lançado isso. Deixa eu ver onde é que é o... Nada mais é que um sisteminha feito com base no Excel. Como um controle interno nosso, né? E a partir desse sisteminha é que a gente emite as certidões, dizendo que a pessoa tem X metros quadrados, né? O direito que ela tem e é onde a gente lança as baixas, enfim... Eu vou, deixar eu ver se tem mais alguma coisa... Eu tinha separado isso aqui, não... Ah tá, olha só... Isso aqui são as escrituras de uma... Eu sabia que tu vinha e só passei os olhos pra ver se eu tinha alguma coisa na mão... Aqui são só as escrituras... Eu pensei que tivesse ali.

A: Já aproveitando que tais falando de escrituras...

E6: Fala, pode ir falando.

A: Tem um decreto de 2009 que revoga um decreto de 98, que não tá nas leis municipais, e ele designava servidores da Prefeitura para representar a Municipalidade nas escrituras de transferência do direito de construir. Em 2009 tu já tava aqui, não lidava muito com isso, mas eu vou perguntar mesmo assim. Tu sabe o que seriam essas escrituras? São essas escrituras? É tipo os certificados?

E6: Não, assim, ó, quando a pessoa... Deixa eu ver se eu encontro alguma aqui... Quando a pessoa, por exemplo, a Ana é proprietária de 100m² de direito de construir. Ela pode vender livremente isso no mercado. Essa venda é feita mediante escritura pública, tá? Nessa escritura pública, o Município tem que entrar necessariamente como terceiro interveniente. Porque, justamente, pra que o Município fique sabendo que a Ana tá vendendo pro João e possa lançar os dados. Então deixa eu ver, eu acho que nessa aqui eu vou ter a escritura do... Ó... Aqui, olha só. Essa, nada mais é que uma cessão de direitos, né? Onde o [nome], [nome]... São uma família com irmãos, tá? Na qualidade de outorgantes, eles outorgam ao [nome], a empresa do [nome]. Município interveniente e aqui, no caso, eu como procurador. Deixa eu ver quanto é que deu... 19.741 m², tá? E aqui, tu vê, Eles usaram... Eles pagaram... Eles receberam... (inaudível) recebido da Prefeitura Municipal o direito de construir e alienar 25 mil. A área de construção, oriundo da escritura pública lavrada, etc... Que não querem exercer essa totalidade, estão vendendo uma parte e tão usando essa parte como pagamento de honorários de projetos de engenharia. Ok, então eles tinham 25 mil metros quadrados, usaram 19 mil pra pagar o serviço que o cara prestou para eles. Ele aceitou. Tá ok, aceita o TDC como forma de pagamento e recebeu esse direito, tá? E, aí, é uma situação atípica porque envolve um negócio jurídico muito próprio deles aqui, né?

A: Sim, mas eu entendi.

E6: Mas é isso. E o município entrou como interveniente, anuente, justamente pra dar baixa nisso aqui depois, tá?

A: Entendi. Então, esses servidores, é basicamente a função...

E6: Pra representar o município, porque, a rigor, a representação do município, ela é feita pelo prefeito municipal ou pelo procurador geral. Se o prefeito municipal, o procurador geral, tivesse que assinar essas escrituras o tempo todo, não dá, não funciona. Então, por lei, eles delegam. É possível, eles delegam, mediante o ato, a essas pessoas. Eu, por acaso, eu tenho a procuração na qualidade

de procurador do município, então eu posso assinar. Mas, antes eram outros servidores que faziam isso. Que davam as certidões e também assinavam as escrituras. Mas, basicamente, é isso. Esse aqui é um caso, tá? Aqui, deixa eu ver... Bom, aí, aqui tem... Vamos ver, deixa eu ver se é isso mesmo. O [nome] que recebeu, comprou, né? Aquele 19 mil, pelo visto, aqui ele tá vendendo pra [nome] de Administração de Participação Limitada. Aqui o município, [nome]. Ele transferiu 7.275,52 m² pelo valor de X, 159,181, tá? Então, é uma compra e venda também, né? E mediante escritura pública. Então, feita essa escritura, a gente vai lá. Daqueles 25 mil que a família [nome] tinha, deu baixa em 19. Passou 19 pro [nome]. O [nome], com ele aqui, está transferindo pra [nome], [nome] não sei o que lá, tá? Então, aí, dá baixa dos 19 mil do [nome], dá baixa em X e vai para [nome]. Então, é isso que... É esse tipo de anotação que se faz pra TDC.

A: Entendi, agora eu quero voltar pra cá.

E6: Todos eles são sempre por escritura pública.

A: Sim, tá. Eu vou chegar num ponto.

E6: Tá.

A: Quando isso daqui surgiu, era basicamente um controle interno da prefeitura pra desapropriação?

E6: Pra créditos e débitos de TDC, não necessariamente de desapropriação.

A: Sim, desapropriação por TDC.

E6: Também, sim. É mais controle do TDC, porque o TDC pode ter origem na desapropriação ou não. Pode ter outras origens também. Uma compra e venda, por exemplo.

A: Sim.

E6: Mas sim, sim.

A: A minha pergunta é... Porque, assim, o que a gente tem aqui em Florianópolis na prática, instituído, é uma transferência indireta, que é basicamente quando a prefeitura, a municipalidade faz essa gestão desses potenciais. E, daí, no Estatuto da Cidade, conforme as resoluções posteriores, ConCidades, Ministério das Cidades, existe uma recomendação que no plano diretor ou na legislação específica seja dito claramente. Aqui no município... Geralmente pequenos e médios, que seria o caso de Florianópolis, recomenda-se só a transferência direta, que é basicamente sem um mediador e feito caso a caso. Então, a prefeitura tem interesse numa desapropriação por TDC, digamos assim, eu tenho interesse em fazer uma ampliação viária...

E6: Tá.

A: Então, eu faço uma desapropriação por TDC. E é caso a caso, então eu não preciso de um banco, porque eu vou ali, vou pegar dali e tal. E daí, como... Segundo o Estatuto da Cidade, tudo é feito por... É... Por... Ai, como fala? Maria Alice... Cartório, perdão. Como tudo é feito por cartório de imóveis, eu não precisaria desse banco. Então, eu tenho interesse, eu faço direto no cartório. Então é uma coisa direta, né? Mesmo que seja prefeitura e proprietário particular. Quando é entre proprietário e proprietário, também o mediador seria o cartório. Então, vai de um proprietário pro outro através do cartório. É um esquema muito antigo onde o cartório não entendia isso, então provavelmente foi daí que existiu. Aí, quando tem a transferência indireta é quando existe esse banco, que seria uma coisa equivalente aos CEPAC. Então, eu faço essa contabilização de todos os potenciais, eu tenho um mercado imobiliário financeiro...

E6: Nós não temos um CEPAC em Florianópolis.

A: Sim. Mas que faz...

E6: Tá.

A: Como se fosse, assim, né? Mas que faz essa... eu tô dizendo, assim...

E6: Tá, vai lá. É que na verdade, eu não entendi a diferença entre direto e indireto.

A: Então, exatamente. É porque a gente instituiu um indireto sem diretamente falar que é indireto, porque a gente tem um banco, entende? Porque...

E6: Mas esse banco, de perto, tu entendeu que ele não pertence ao município?

A: Sim, sim.

E6: Todos esses valores são de particulares. O município, por exemplo, ele não gerou artificialmente a CEPAC pra negociar isso no mercado.

A: Entendi, essa não é a minha pergunta.

E6: Isso, tá.

A: Então, tipo, ele não foi lá na Beira-mar, comprou tudo e esses potenciais pertencem a ele?

E6: Ele, o município?

A: Isso.

E6: Não, não, não.

A: Ótimo.

E6: Não, na verdade o município...

A: Então, ele não é um banco, ele não é um banco de potencial, ele é só um registro.

E6: Sim, é isso mesmo. Sim, sim, é um banco de dados, mais nesse sentido, não é um banco de índices pra serem negociados no mercado. Aí, entra... Boa, na verdade, é esse o perigo de a gente usar a terminologia errada. Então, nada mais é que um banco de dados, um repositório de informações.

A: Perfeito.

E6: Agora, esses direitos, nenhum deles, nenhum metro quadrado ali pertence ao município. O município não gera isso como se fosse um CEPAC.

A: Então, na verdade é uma transferência direta.

E6: É direta.

A: Que o mediador não é o cartório, é o município. Porque na época que a gente instituiu, provavelmente os cartórios não faziam isso, não entendiam isso e enfim.

E6: O cartório na verdade é... É, de certa... isso sim, sim, sim.

A: Entendeu?

E6: É porque, na verdade, como a gente não conseguiu inserir isso dentro das normativas do cartório de registro de imóveis, eles não criaram... Eles não aceitaram criar um registro pra isso, né? Um cartório. A prefeitura teve que se... Ela se viu obrigada a criar isso, justamente pra que pudesse ter esse controle. Que são créditos de terceiros. Se não me engano... Talvez valesse uma pesquisa, essa pesquisa eu fiz uma época, não sei como é que tá agora. Se não me engano, no código de normas do foro extrajudicial do Rio Grande do Sul existe uma previsão onde se poderia criar esse registro de potencial construtivo no cartório de registro de imóveis. Nós não temos isso aqui. Porque teve uma época que eu tentei inserir isso lá, eu tentei tirar da PGM isso e jogar no cartório de registro de imóveis, que tem lá o repositório. Pra mim é um imóvel, aqui, é um imóvel. Os 25 mil metros quadrados, que a gente viu aqui, é um imóvel.

A: Sim.

E6: Ele só não está materializando, mas ele existe em potencial.

A: Sim, por isso que o Estatuto da Cidade fala que tem que ser no registro de imóveis, porque é um imóvel.

E6: O Estatuto falou isso? Que tem que ser no registro de imóveis?

A: É, até onde eu sei, sim.

E6: Eu acho que não.

A: Tu acha que não?

E6: Não, porque a gente já tentou fazer isso.

A: Ah, tá. Então deve ser resolução do ConCidades, daí as pessoas acham que a resolução não vale.

E6: Isso me interessa, tá? Se tu tiver esse material, isso me interessa.

A: Eu fiz um levantamento agora.

E6: Porque a gente já tentou fazer isso, algumas vezes. Eu lembro que, na época, a [nome] e o [nome], na década de 90, eles tentaram fazer isso, não foi aceito e por isso que se criou o sistema aqui. E eu, quando 2017, 18, eu também procurei os cartórios e sempre foi negado.

A: Entendi.

E6: Então, se tu tiver alguma coisa nesse sentido me repassa, porque isso seria muito bom pra nós.

A: Tá bom. Não, eu fiz um levantamento agora de todos os conteúdos mínimos que a gente tem que ter em legislação de plano diretor, ocupação de solos, sobre os instrumentos urbanísticos, baseado não só no Estatuto, mas nas resoluções, nas estruturas normativas, tanto do ConCidades quanto do Ministério.

E6: Isso é muito legal.

A: Então, eu tenho quase certeza que tem alguma coisa a respeito disso, porque a gente coloca quando a gente faz os nossos planos diretores no CINCATARINA. Então, com certeza tem essa parte de registro de imóveis. Bom, eu tinha um nó na minha cabeça há um ano e meio, dois anos...

E6: Aumentou?

A: E aí tu fez, assim, ó, fiu.

E6: Acabou?

A: Agora tá bem lisinho. Que delícia.

E6: Deixa eu botar... Deixa eu ver aqui... Então, por exemplo, isso, só uma listagem, né? Senta, senta que eu vou te mostrar, deixa eu ver... Eles mudaram a... Mudaram aqui o sistema. Então, aqui, ó, esse arquivo, vamos dizer, assim. Em Excel, ele foi feito justamente pra simplificar a visualização. Então, por exemplo, ó, por ordem alfabética. Então, vem aqui, o nome da pessoa e quantos metros quadrados ela tem. Bem simples, entendeu? Por que que serve isso? Porque é muito comum as pessoas procurarem a prefeitura, ah, eu quero saber, eu quero uma certidão de índice. Eu quero saber quantos metros quadrados eu tenho. Aí, eu vou lá, confiro aquela listagem e verifico e digo lá "olha, no dia 16 de novembro de 2023, Sequeiro e o companhia, aquele mesmo ali possuem 1174 metros quadrados de direito de construir". E outras... É isso, bem simples. Uma certidão que indica quantos metros quadrados aquela pessoa tem. Com essa certidão, ele vai no cartório de registro e diz, eu quero vender mil metros quadrados. O cartório só vai aceitar fazer a escritura de venda desses mil se a prefeitura certificar que a pessoa tem esses mil, do contrário não faz. Então todas essas certidões aqui é de pedidos que as pessoas fizeram. Por exemplo, a família [nome] aparece bastante aqui, porque era do [nome], a [nome] Imóveis, não sei se você sabe? Ele tinha índices e ele faleceu. E aí, foi feito um inventário desse potencial, uma parte foi pra filhos, que são quatro filhos, dividiu pros quatro filhos. Um vendeu pro outro, que vendeu pro outro e assim foi. Então, eu tive que fazer várias certidões, né? Dizendo, por exemplo, aqui a [nome], ela recebeu... ela tinha, nessa época aqui, 333 metros quadrados. Ela já tinha vendido. E assim vai sendo feito, vai sendo certificado e é fornecido ao cartório.

A: Isso explica muita coisa, porque uma das coisas que eu ouvi nas entrevistas é que certo grupo de pessoas tinha comprado todo o potencial, tinha um banco enorme de potencial, que era uma coisa muito estranha. E isso explica, porque se tu tem muita terra, tu tem muito potencial. Se tu tem muito dinheiro, tu compra potencial.

E6: Tu quer ver um exemplo, a família [nome]. A família [nome], eles eram os proprietários de uma área extensa ali na planície do Campeche.

A: Sim, eles tem um sítio de recreação até hoje lá.

E6: Não sei, mas eles eram proprietários da grande área de terra lá, tá? E por ocasião da implantação do acesso ao aeroporto, eles ofereceram as áreas, prefeitura aceitou, enfim. E eles... E entrou um valor bem significativo de índice pra eles, então eles têm um valor alto. O [nome] também. O [nome], lá naquela mesma região, do outro acesso pra Tapera. Tinha muitos imóveis também, o pai dele. Também foi uma outra aquisição grande de terras, tudo com TDC. Então, o [nome] Imóveis hoje é um dos que mais tem índice no mercado. Se a gente olhar aqui a tabela, acabei saindo ali do... Ó, [nome] Imóveis, Administração e Empreendimentos.15.111, ele já vendeu bastante, tinha bem mais que isso. Então, se for ver a família [nome], deixa eu ver... Hoje tá com 280, mas tem que estar... Pelo primeiro nome... Acho que é [nome], deixa eu ver. Não é [nome], então é outro nome. Tem outro [nome] aqui que tem valores altos. Então, tu pega por exemplo, Motéis e Hotéis [nome] limitada, de 3.962, tem valores altos aqui... 13 mil aqui do [nome], tá aqui. Ó, [nome], 13.879, a família, né? Então, eles receberam separados e assim vai. E, assim, claro, tem algumas pessoas... 5 mil, [nome], tá vendo? Então, isso se explica, a origem disso. O [nome] imóveis também. Agora, tem aqui... Ó, 0,65, provavelmente essa pessoa [nome] Limitada, não sei o que é. Recebeu um valor, vendeu picado e ficou com um, né? Uma sobra de 0,65, 0,41... Em geral são valores baixos. Olha, [nome] aqui, 38.490. Essa aí, então, a família [nome], recebeu muita área em razão de desapropriações. Se não me engano, o Parque do Abraão? Era da [nome], a mãe deles já falecida, né? E do [nome]. Salvo engano, lá eles receberam índice também. E lá tinha um potencial alto, gerou bastante índice. E eles também... Eu não sei se ao longo do tempo adquiriram mais alguma coisa. Agora, o que existe de

índice tá aqui. Não existe uma caixa preta. E aí, tem o outro sistema... Eu não vi, ele tá numa... Eu queria te mostrar um outro...

A: Não, mas já me esclareceu. Até o que tu fala, assim, tem muito índice no mercado. Eu pensei que era esse mercado, não um mercado paralelo... Sabe? Mas é o mercado que não é o mercado estabelecido pela prefeitura. É o mercado, de fato, imobiliário, em que pessoas que mexem com construção civil e tem terra negociam entre si.

E6: Ah, isso sim, mas isso acontece.

A: Aí, é nesse meio que a prefeitura entra, a Procuradoria.

E6: É, mas apenas como um terceiro interveniente, pra poder fazer o lançamento de crédito e débito. Mas é um negócio entre eles.

A: Não, perfeito.

E6: O que pode acontecer... E aí, já vou te dar um toque. Existe uma expectativa de que com a lei, com a alteração do plano diretor, haja uma potencialização do TDC, do uso final dele. Isso mexe na dinâmica econômica e faz com que ele tenha mais valor, certo? Então, vamos dizer assim, fica a pergunta no ar. Seria um investimento interessante comprar índice agora? Porque eu posso procurar a família, sei lá, procurar a família do [nome] lá. Tá, eu quero comprar a vinte mil metros quadrados de índice.

A: A 45 reais.

E6: A 45 reais. Bom, "pra que você quer comprar isso? Não vale nada.", "não, quero comprar, quero vender, quero comprar, topa o negócio?", "topo". Guardo, aí eu vou lá no outro e compro mais vinte mil, compro mais trinta mil. Por que? É como uma ação, é uma ação do mercado.

A: Sim, exatamente.

E6: Ela tá em baixa. Eu posso ter uma informação privilegiada ou posso tá apostando, né? Fiz uma aposta no mercado. Vou lá, compro cem mil metros quadrados de índice, fico quieto. Daqui a pouco muda o plano diretor, o TDC valoriza por conta da mudança do plano diretor. Do que era 40 reais o metro quadrado, passa a 120, 150 reais, como já foi há anos atrás. Eu to ganhando dinheiro, dependendo do timing, eu to ganhando dinheiro, entendeu?

A: É. Fugindo do escopo, eu também tenho essa opinião, a gente tá numa cidade que não tem pra onde expandir, só pode ir pra cima.

E6: Exato, exato. Então não deixa de ter razão esse pensamento do cara que quer investir. Pô, eu tenho 50 mil reais lá parado, guardado, vou investir em ações, em renda fixa, tesouro direto? Não, vou investir nesse mercado. E vou contar com que tenha uma valorização no mercado.

A: Esse aí, eu acho que valoriza mais que bitcoin.

E6: Tu acha?

A: Ô.

E6: É? E eu já pensei nisso, em eu mesmo comprar índice. Tu pode comprar se tu quiser, tem imobiliárias hoje que mexem com isso.

A: Acho que se eu comprasse índice, o potencial construtivo ia ser pra deixar tudo guardado, nunca vender nada. Eu ia ser aquela velhinha da subida do Morro do Céu, que tem a casa do Figueirense.

E6: Pode ser, pode ser. Digamos que você consiga um grupo de pessoas, enfim, cham truce, que resolvem fazer isso. Não, vamo lá, vamo comprar todos os índices que tem no mercado de Florianópolis e não usar.

A: Nunca mais. [risos]

E6: Nunca mais, pode ser? Pode, pode ser.

A: Acabasse de mudar minha resposta do que eu vou fazer se ganhar na Mega Sena.

E6: Não, eu tenho uma outra... Meu sonho, se eu ganhasse na Mega Sena, eu ia buscar comprar áreas degradadas no interior, na serra, áreas degradadas.

A: Eu tenho uns contatos pra te passar.

E6: E investir em recuperação. Recuperação da área, fauna e flora.

A: Numa dessa, dá pra comprar Canelinha inteira.

E6: É, exatamente, lá tá bem explorado. Tem um projeto, se eu não me engano daquele fotógrafo... Como é o nome dele?

A: Sebastião Salgado.

E6: Sebastião Salgado. Tu conhece o sítio dele, acho que em Minas?

A: Não, o sítio não.

E6: Ele fez um trabalho assim. Ele comprou uma área degradada, acho que no interior de Minas ou interior de São Paulo, fez um trabalho muito legal. Com plantio, enfim. Eu faria isso com boa parte do dinheiro.

A: Ah, eu não, eu comprava...

E6: E ia morar bem longe daqui.

[risos]

A: Eu comprava potencial e ia falar "mais nenhuma casa será colocada no chão".

E6: E eu ia morar bem longe daqui. Mas, eu não sei, tem mais alguma coisa que tu queira?

A: Tem.

E6: Tá.

A: Tem mais duas perguntas finais e uma obrigatória da minha orientadora.

E6: Tá, a tua orientadora quem é?

A: Maria Lúcia Refinetti.

E6: É da onde ela? De São Paulo?

E6: É. Tu já fez, brevemente no começo, uma avaliação de como tu enxerga tanto a transferência quanto o solo criado. Tem uma perspectiva muito bem fundamentada conceitualmente, inclusive se tu quiser terminar de escrever minha dissertação, eu aceito.

E6: Pagando bem

A: Mas eu queria saber se tu tem alguma outra coisa...

Interrupção - Entrevista interrompida por um terceiro.

A: Eu queria saber se tem alguma avaliação a mais, além das considerações que já fizesse no começo, a respeito sobre o instrumento, pra saber como tem funcionado, inclusive até sobre como o protocolo interno da prefeitura.

E6: Eu acho que poderia dizer, de pronto, duas coisas. Uma é que é um instrumento interessantíssimo. Existe um preconceito em relação a ele por desconhecimento, né? A gente falou sobre isso. As pessoas não sabem como funciona, não entendem o que é solo criado, não entendem o que é outorga, misturam tudo e acham que tem... Que é sacanagem, né? Eu acho que é um instrumento que, se for bem utilizado, pro município ele é muito bom. Porque a gente tem condição de adquirir as áreas necessárias pra infraestrutura, enfim... E aproveitando do potencial, digamos assim, da construção civil, né? Então, se usa até dessa ânsia de construir, de uma necessidade de se construir. E se vale disso pra gerar recursos e com isso, adquirir novas áreas pra creche, pra postos de saúde, pro sistema viário, enfim, né? O que for, infraestrutura urbana, sem precisar gastar dinheiro. Eu acho que é um instrumento que existe e é mal interpretado, mal visto e mal aplicado, nesse sentido. Falta um maior controle sobre... A percepção de onde é que tá indo isso. Ok, eu concedo lá uns 3 mil metros quadrados pro cara, mas como é que vai ser usado isso? Onde que vai expandir a cidade em razão disso? Não há um controle sobre... Um teto, por exemplo. Ah, digamos que hoje nós tivéssemos aí um milhão e meio de metros quadrados de direito de construir, não tem isso, tá? Tá longe. Mas isso é pouco, isso é muito? A cidade comporta isso, sim ou não? Até porque não se aplica isso de uma hora pra outra. Tanto que tem índices aqui que foram concedidos há 20 anos atrás e não foram usados até hoje. Então, a cidade não vai explodir por conta desses índices, né? Me parece que é um estoque que vai sendo consumido aos poucos, mas tudo depende da política do município no uso disso. E eu sinto falta sim de uma melhor regulamentação desses procedimentos, até pra tirar essa pecha de ser um instrumento obscuro, que as pessoas falam baixinho, né? Eu acho que precisaria sim de uma regulamentação, de melhores ferramentas de controle. Eu gostaria muito de termos um controle dentro dos cartórios de registros de imóveis. Mas isso... O nosso desejo, aliás, que se fizesse isso, tirar da PGM, né? Não que a PGM deixe de participar como anuente, mas de qualquer maneira. Esse banco de dados, esse registro, não me parece bem colocado. Ele só está aqui, na falta de um lugar, né? Mas eu gostaria de que houvesse uma regulamentação disso, é o que eu imagino. Então, junto com a outorga, o TDC, desculpa, a

outorga e TDC, são dois instrumentos interessantes, mas acho que são mal empregados, mal vistos, mal empregados por desconhecimento, é mais nesse sentido.

A: E a última pergunta, que a da minha orientadora.

E6: Tá.

A: Comentários, questões ou considerações que gostaria de compartilhar para uma pesquisadora que não viveu o período e que está tentando entender a natureza, a importância e prática desses instrumentos.

E6: Ela que pediu pra tu fazer essa pergunta? Ta te sacaneando essa pergunta aí. Mas, assim, ó, tu teve uma experiência, não teve? No IPUF, tu teve contato com isso ou não?

A: Não, não tive. Eu tive contato com EIV, um pouco de incentivo de uso misto, mas justamente por um desconhecimento lá dentro foi da onde começou essa pesquisa. Porque teve um dia que a [nome] atendeu o telefone e começou a gritar desesperada, e falou: "gente, quem que mexe com outorga, quem é que mexe com outorga, eu nunca li".

E6: [risos]

A: E eu fiquei: "meu deus do céu, como que o IPUF não sabe onde que tá outorga".

E6: Porque a outorga sempre foi tratada como uma ferramenta de arrecadação e não como um instrumento urbano de projeto.

A: Sim.

E6: É por isso, sempre foi assim. É por isso que eu digo, é a má compreensão da coisa em relação ao instrumento, né? E a finalidade útil, é isso aí. Mas o que eu diria pra ti? Repete ali a parte final que...

A: Comentários, questões ou considerações, que gostaria de compartilhar para uma pesquisadora, que não viveu o período e que está tentando entender a natureza, a importância e prática desses instrumentos. Na verdade, assim, eu quero me estender. Tem alguma coisa que a gente não abordou e que tu gostaria de falar?

E6: Não, sobre esse assunto? Não, não me recordo agora. Mas o que eu diria pra ti, é o que eu disse antes, é entender o tema sem preconceito, sem formar previamente uma convicção a partir da opinião de A, B e C. Entendeu? Porque é muito comum tu ouvir, aí, entra naquela questão, né, de esquerda ou direita, se é palestino ou israelense, se é Rússia ou Ucrania, superar essa polarização, né? Entre determinados temas e pré conceitos que as pessoas fazem. E a gente às vezes embarca naquela e nem sabe o porquê. Buscar entender de maneira, de cabeça aberta, até pra que tu tenha condição de entender e propor soluções. Eu acho que o trabalho acadêmico não pode ficar só aquela coisa do cachorro indo atrás do rabo, né? E se conseguir isso, tem que ser propositivo também. E eu acho que nesse sentido, se eu pudesse sugerir alguma coisa pra ti, seria isso. Entender o tema, entender o assunto, sem preconceito, sem discriminação, e ser propositiva, proativa e propositiva, né? É muito comum as pessoas fazerem estudos e análises, buscando saber onde tá a sacanagem e quem é o sacana, né? Acho que não é por aí. E a legislação, é o que eu diria, a nossa legislação no município, de maneira geral, ela é muito ruim. Ela é muito mal feita, ela não é sistêmica.

A: É tu que tá falando, não sou eu.

E6: Não, não, mas é isso mesmo. Porque se tu for fazer um estudo, de um instrumento a partir da legislação, tu vai ficar muito mais confusa.

A: Exatamente.

E6: Por quê? Porque ela não é sistêmica, entendeu? Ela pega, ela vem lá de 89 e traz conceitos que no Brasil não eram aplicados, né? Mas fazem lá um recorte e cola.

A: Sim.

E6: Às vezes de uma outra lei, e não sabe a origem que aquela lei, do outro município, teve. Esse recorta e cola vai e quando você se dá conta, tá emaranhado numa série de equívocos técnicos e terminológicos.

A: Sim. Tanto que uma das minhas hipóteses, no começo da pesquisa, é: será que a partir de 2014, como não teve decreto, não teve nenhum outro tipo de regulamentação específica a partir da transferência, será que a gente tá aplicando nas especificações da lei de 97, de 85?

E6: Na verdade, é, na verdade...

A: Entendeu?

E6: Eu desconheço aplicação, no sentido de geração de novos potenciais construtivos a partir de 2014, eu desconheço.

A: Sim.

E6: Agora, o que se tá fazendo hoje, é a negociação apenas como terceiro interveniente, anuente, dessa negociação entre terceiros, que segue igual na mesma ideia, o conceito que o Estatuto da Cidade traz. As pessoas podem comprar e vender normalmente como direito adquirido, enfim. Mas se você pegar a legislação, for tentar entender o instrumento a partir dela...

A: Sim,

E6: É complicado, é complicado. Pra nós que trabalhamos, às vezes temos que assumir a responsabilidade, às vezes, em alguns desses temas, a gente tem que servir lá da doutrina, da jurisprudência, o material técnico que traz esse conceito e não necessariamente da legislação. Eu sinto falta, realmente, de uma organização sistêmica, pode ser dessa nossa mesmo.

A: Exatamente. É isso.

E6: Tu tá fazendo, é mestrado?

A: É mestrado.

E6: Tá, qual é a área de concentração?

A: Planejamento urbano.

E6: É planejamento urbano. É pela FAU? Ah, é? Legal, legal. E qual é a tua... Em que fase tu tá agora?

A: No final.

E6: Puts.

A: Eu tenho que depositar no dia 8 de fevereiro. Na verdade, assim, já passou da época de fazer entrevistas, mas, daí, eu...

E6: Mas tu já tá escrevendo?

A: Já, já. Já to no último capítulo. Já fiz a parte de retrospectiva histórica internacional, nacional. Fundamentação do conceito, conceito dentro de direito, dentro da área urbana, dentro da economia, ciências sociais. Aí, a parte toda de plano diretor de Florianópolis, né? Essa parte toda aí também, tenho que fazer.

E6: Eu li o material, alguns materiais da Prefeitura de São Paulo, que eles já têm alguns anos luz à frente, né? Que eles trabalham com isso e tem o CEPAC, trabalham com... Enfim, é uma outra dimensão. Algum material do Ministério das Cidades da época, não sei se tá disponível ainda? Achei muito interessante porque existem pouquíssimos livros a respeito e alguma coisa, assim, tanto estrangeira que eu achei, mas achei um pouco confuso de entender.

A: É. Assim, a minha maior vontade, é justamente tratar disso em Florianópolis, porque até eu... Esse projeto de pesquisa eu escrevi quando eu saí da faculdade, em 2019. Então em 2019 eu escrevi ele.

E6: Sim

A: E na época não existia nenhuma dissertação que tratava sobre outorga onerosa em Florianópolis. Aí, teve um autor ótimo, que eu não sei se tu conhece, mas que se chama Felipe Paulo de Oliveira, que deu uma...

E6: [risos]

A: Que escreveu um pouco sobre isso.

E6: Tá.

A: Aí, depois acrescentou umas coisas. Aí, a minha orientadora da UFSC, orientou algumas questões, também. A gente... Na iniciação científica, eu trabalhei com operações urbanas consorciadas e a gente não tinha material sobre outorga.

E6: Em Florianópolis, operação urbana consorciada.

A: Exatamente, a gente.

E6: Não tem nem escala, não tem nem escala.

A: Nada a ver isso daqui.

E6: Não, não, não.

A: Mas alguém tem que falar, né?

E6: Eu falava isso e levava pedrada nas audiências públicas. Eles queriam fazer, outorga aqui, outorga ali, mas não tem escala, faz um... Dá um outro nome, ou então, chama de mini outorga, chama uma outra coisa.

A: É. Daí, assim, nessa parte que eu to escrevendo, já fiz as entrevistas com o pessoal da velha guarda do IPUF, pra fazer essa parte de 89, né? E, daí, agora quando eu comecei a escrever, tentar bater o Plano dos Balneários, com o Plano de 97, com o Plano de 2014.

E6: Sim.

A: Que, daí, começou a surgir mais essas questões, assim... E, assim, é um anseio meu chegar no hoje em dia. Porque...

E6: Não, o hoje em dia...

A: Acho muito pouco falar só... Assim, não, porque 89, uma legislação muito inovadora. Tá, mas e hoje em dia? Como é que aconteceu? Entendeu? E se a galera lá de 89 demonstrou uma ansiedade, uma angústia sobre como isso tá se desdobrando hoje em dia, né? O que eles pensavam, aconteceu. Então, como eu vou simplesmente ignorar?

E6: O objetivo da época era simplesmente adquirir imóveis sem gastar dinheiro.

A: Sim.

E6: Então, é isso, e o instrumento é pra isso. Em resumo, é pra isso, né?

A: Sim.

E6: Se viu isso. Eu acho que faltou um acompanhamento do pós-venda, entendeu? Do pós-venda. E agora, eu tenho os índices, mas como é que isso se consome? Como é que isso se aplica? Como é que a gente desenvolve gestão sobre esse índice?

A: Sim. E, assim, a gente não pode considerar, também, que tem coisas que não são exatamente como foram planejadas. Por exemplo, no plano dos balneários, a transferência, ela tava diretamente aplicada dentro... Ela era limitada a uma, chamavam de unidade espacial de planejamento.

E6: Unidade espacial de planejamento.

A: Então, já logo na primeira alteração, logo na de 89, já, tiraram isso e...

E6: Eu vou te dar uma notícia, então, agora no finalzinho. Isso existiu, por exemplo, naquelas desapropriações com índices inflacionados, que eu te falei da Beira-mar Continental. Constava da lei que fez essa alteração artificial do índice, constava que os índices só poderiam ser aplicados na unidade espacial do planejamento ali do continente. Como que eles controlam isso? Não tem como controlar isso. Eles falavam isso, mas não desenvolveram. Não criaram instrumentos pra controlar. Como é que eu... Como é que eu vou saber? Eu não tenho como saber, porque vai cair aqui. O cara lá ganhou mil metros quadrados. Como é que eu vou saber que aquele mil metros quadrados só pode ser aplicado ali? Ele pode vender pra um terceiro, pra um quarto, pra um quinto, isso se perde. Então, as pessoas, eles não pensam... Quando se legisla, é muito comum, não se pensa na dinâmica operacional, como aquilo funciona exatamente.

A: Sim.

E6: E como é que eu me antecipo na lei? Porque até poderiam ser criados instrumentos dessa maneira, um banco de dados, por exemplo. Tem esse paralelo só pra aquilo que foi gerado ali e ali, e, ah, não, aqui não pode vender... Talvez fosse uma forma, mas não se pensou nisso. Então se legisla, se cria coisas que na prática ninguém pensa como que vai ser aplicado, mas apenas um detalhe nisso tudo. Boa sorte no teu trabalho.

A: Obrigada. Eu não sei como te agradecer .

E6: É? O que eu falei tava muito fora do que as outras pessoas falaram?

A: Não, tu foi incrível, acho que tu falou mais ainda.

APÊNDICE 4 - Anotações da entrevista com E4

Entrevistado(a): E4

Data: 26 de março de 2022

Local: Por telefone

- Participou da metodologia no Plano Diretor dos Balneários (1985);
- Não participou da revisão do Plano Diretor de 1976;
- Foi procurador do Estado e depois procurador geral do municipal na gestão Andrino;
- Conhecia o coeficiente de aproveitamento unitário e que para exceder deveria ser pago;
- Defendeu a delimitação de áreas para a transferência do direito de construir;
- "Então gerou uma bagunça", "tornou mais caótico que antes";
- Antes dava para determinar um volume, um desenho urbano;
- Afirmou que a Outorga Onerosa do Direito de Construir é crime ambiental;
- Tombamento: defendeu que deveria ter tido um estudo sobre a transferência do direito de construir no mesmo terreno/terrenos diferentes;
- Afirmou que políticos compraram potencial construtivo e fizeram estoque;
- Frustração profissional tentar disciplinar o uso do solo;
- Afirmou que já estavam definidas, os técnicos não tinham espaço para expor e colocar na lei o que realmente acreditavam;
- Entrou no IPUF em 1977;
- Fez mestrado sobre zonas úmidas litorâneas na França (1978-1980);
- Retornou em 1981 para o Brasil/IPUF e saiu em 1983 de novo;
- Estudou a legislação francesa e trouxe para o IPUF - código nacional, a legislação já está pré determinada na lei nacional: "como o estatuto da cidade, mas de forma mais sucinta";
- Afirmou que o Solo Criado veio dos Estados Unidos e foi apresentado no Brasil em um seminário em São Paulo;
- Afirmou que tentou discutir o Solo Criado (coeficiente de aproveitamento unitário, direito de propriedade separado do direito de construir) na lei do gerenciamento costeiro, em 1986;
- Discutiu no IPUF a base no código francês, mas afirmou que precisava de espaço de discussão;
- Afirmou que nem toda área da cidade e nem toda cidade serve pra ter Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- Citou legislações de Porto Alegre e Curitiba;
- Já sabia da ideia do Solo Criado quando foi para a França;
- Mencionou o CEPAM;
- Citou que [nome], do IPUF, trabalhou na comissão nacional de urbanismo no Governo Militar e influenciou no programa Cidades de Porte Médio;
- Afirmou que [nome] trabalhou no Plano Diretor de Porto Alegre e na Lei n.º 1440/1976;
- Defendeu que o Plano Diretor deveria abranger todo o município, não só o perímetro urbano. Por isso fez a dissertação sobre o tema;
- Defendeu o Solo Criado, mas não a transferência;
- Confirmou a pressão imobiliária sobre o tombamento;
- Afirmou que os proprietários queriam a indenização. Defendeu a indenização, não a transferência. Afirmou que seria possível;
- Afirmou que não houve um estudo real sobre quais prédios deveriam ser tombados;
- Defendeu diversas vezes a determinação prévia da área de origem e destino do coeficiente de aproveitamento, o controle do potencial construtivo;
- Afirmou que os valores da transferência de construir foram manipulados na época da lei.