UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

ANSELMO HEIDRICH

A *Função Social da Propriedade* na Ilha de Santa Catarina

São Paulo
2008

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

A *Função Social da Propriedade* na Ilha de Santa Catarina

Anselmo Heidrich

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Geografia Humana.

Orientador: Profa. Dr. Francisco Capuano Scarlato

São Paulo
2008

Para Álvaro Luiz Heidrich,

Meu primeiro professor.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Ana Paula Werneck de Castro, minha mulher, cujo incentivo e apoio eu não posso mensurar. A meus pais, pelo legado de amor a cultura. A referência de meus irmãos e irmã por sua persistência na vida.

Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da USP pela nova oportunidade de um velho desafio.

Ao Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF.

A Fabrício Gabriel Gonçalves de Oliveira - AEROCONSULT.

Ao Jornal Ilha Capital.

E, com especial reverência, a meu orientador Prof. Dr. Francisco Capuano Scarlato, quem me surpreendeu pela confiança demonstrada em meu trabalho.

Florianópolis, transformada, não é só um desastre ecológico.
O município de Florianópolis e a área metropolitana, no futuro, serão ainda mais antropizados, sob imperativos de um processo histórico que começou com os pré-cabralinos, mantendo-se quase inalterável por longo tempo e, em diante, talvez com aceleração ininterrupta.
O preservacionismo, com todas suas razões, cederá espaço à antropização, à transformação, sob utilização de alíquotas tecnológicas, cada vez mais eficientes.
As questões que se colocam, hoje, residem em dúvidas atrozes quanto à competência de nossas instituições sociais para administrar um processo de crescimento, melhor dito, de antropização qualitativamente sustentável.

Paulo F. Lago, Florianópolis: a polêmica urbana

O reconhecimento de uma ordem de concorrência que não considera só o ponto de vista meramente jurídico-formal da concorrência (vários empresários não-combinados entre si), mas também os efeitos da concorrência sobre toda a ordem social e sobre a qualidade de vida dos membros da sociedade, eventualmente também através do meio da orientação prudentemente exercida dos investimentos. Aqui se incluem os problemas do planejamento do espaço, do direito do uso do solo, da estrutura empresarial (dimensionamento ótimo do tamanho das empresas, mistura dos tamanhos das fabricas e empresas), da concentração, da ampla disseminação de empresas independentes, etc.
Desta maneira é seguido logicamente o caminho do pensamento de valores sociais na ordem da ação para o estabelecimento de um sistema que está a serviço dos valores sociais, mas funciona segundo regras próprias, isto é, as regras da concorrência e daqui novamente de volta ao controle permanente da ordem da concorrência pelos valores sociais que se formam livremente no espaço social.

Arthur Utz, Entre o Neoliberalismo e o Neomarxismo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....10
1.1 TEMA E OBJETO.....10
1.2 PROBLEMA.....12
1.3 OBJETIVOS.....16
1.4 MÉTODOS.....17
1.5 JUSTIFICATIVA.....19
1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....21
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....22
2.1 O ESPAÇO.....22
2.2 A ESCALA DA NAÇÃO-ESTADO.....32
2.3 A ESCALA URBANA.....43
2.4 BRASIL.....50
2.4.1 Planos Diretores.....50
2.4.2 Modelo de Desenvolvimento Urbano.....56
3 A ILHA DE SANTA CATARINA.....61
3.1 FLORIANÓPOLIS.....61
3.2 A APROPRIAÇÃO TERRITORIAL DA ILHA DE SANTA CATARINA.....64
3.3 DISTRITOS DE FLORIANÓPOLIS.....67
3.4 A QUALIDADE DE VIDA NO MUNICÍPIO.....73
3.4.1 A Moradia.....73
3.4.2 O Esgotamento Sanitário.....74
3.4.3 O Abastecimento de Água.....76
3.4.4 A Saúde.....77
3.4.5 A Educação.....77
3.5 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA ILHA DE SANTA CATARINA.....78
3.6 PLANOS DIRETORES.....95
4 CONCLUSÃO.....102
4.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E SEUS OBSTÁCULOS.....102
4.2 EM BUSCA DE PARÂMETROS TEÓRICOS ADEQUADOS.....113
REFERÊNCIAS.....122
ANEXOS.....130

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Vista aérea da cidade (passado).....10

Figura 2 - Vista da cidade (atual).....10

Figura 3 – O sistema natural da Ilha de Santa Catarina (Lagoas, rios, morros).....13

Figura 4 - Município de Florianópolis com destaque para a ilha de Santa Catarina.....15

Figura 5 – Ponta do Coral (foto: Paulo Simões).....85

Figura 6 – Costa da Lagoa (foto: Paulo Simões).....86

Foto 7 – São João do Rio Vermelho (foto: Paulo Simões).....87

Figura 8 – São João do Rio Vermelho (foto: Paulo Simões).....87

Figura 9 – Residencial Caravelas em Pântano do Sul (foto: Paulo Simões).....88

Figura 10 – Canalização de córrego em Pântano do Sul (foto: Anselmo Heidrich).....89

Figura 11 – Rua clandestina em Pântano do Sul (foto: Paulo Simões).....89

RESUMO

Esta dissertação apresenta um estudo de caso sobre a *Função Social da Propriedade*, conforme a Lei 10.257/2001, o chamado “Estatuto da Cidade”, aplicada a Ilha de Santa Catarina. É importante frisar que a cidade de Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina apresenta uma realidade, *jurídica e de fato*, distinta entre sua porção continental e insular. Esta última compondo o objeto da tese. A ilha tem apresentado significativo crescimento populacional nas últimas décadas, o qual se convencionou chamar de "crescimento urbano desordenado". É comum atribuir este fato à chamada "especulação imobiliária" buscando-se uma relação direta com o capitalismo. Nosso intuito aqui é demonstrar que entre o mercado e o território existe um elemento sempre presente, o *estado.* Com seu emaranhado de leis e órgãos fiscalizadores, o estado contribui sobremaneira para a situação aparentemente caótica em que se encontra o espaço urbano e rural da ilha.

Palavras-chave: Escala, Estado, Função social da propriedade, Ilha de Santa Catarina, Território;

ABSTRACT

This dissertation presents a case study on the *Social Function of the Property,* according to Law 10.257/2001, called "Statute of the City", apllied the Island of Santa Catarina. It is important to emphasize that the city of Florianópolis, capital of the state of Santa Catarina, presents a reality, *legal and in fact,* distinct between its continental and insular portion. This last one composes the object of the thesis. The island has presented a significant population growth in the last few decades, which was established to call "disarranged urban growth". It is common to attribute this fact to what is called "speculation of immovable property" searching a direct relation to the capitalism. Our intention here is to demonstrate that exist an always present element, the *state,* between market and territory. With its confusion of laws and supervise agencies, the state contributes excessively for the apparently chaotic situation in which is found the urban and rural space of the island.

Key words: Scale; State; Social Function of Property; Isle of Santa Catarina; Territory.

1 INTRODUÇÃO

1.1 TEMA E OBJETO

A Ilha de Santa Catarina, parte integrante do município de Florianópolis corresponde a maior parte de sua área com cerca de 54 km de comprimento e 18 de largura totalizando 424,40 km^2 no total. Situada entre as latitudes 27º22' S e 27º55' S junto ao litoral sul brasileiro, ela abriga a maior parte da população da capital catarinense. Detentora de um espaço físico privilegiado apresenta rios e lagoas com grande diversidade fisionômica, assim como sua geologia, geomorfologia e flora. Suas planícies são entremeadas por um suntuoso maciço granítico paralelo à costa oferece mais de 40 praias que atraem um intenso fluxo turístico e, cada vez mais, imigrantes que vêm se fixar em definitivo.[1]

A história da ilha foi se materializando e criando uma série de problemas devido à singular atuação do poder público. Quer seja por razões de ordem legal, quer por uma lógica intrínseca de apropriação econômica de seu espaço ou pela simples falta de fiscalização e conivências com abusos de toda ordem.

No cartão postal da cidade, a Ponte Hercílio Luz pode se notar a rápida transformação paisagística que ocorreu no espaço de algumas décadas nas figuras 01 e 02:

FIGURA 01: Vista aérea da cidade (passado)

Fonte: www.ipuf.sc.gov.br

FIGURA 02: Vista da cidade (atual)

Fonte: www.ipuf.sc.gov.br

[1] FLORIANÓPOLIS (SC). Prefeitura Municipal. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. *Atlas do Município de Florianópolis.* Florianópolis: IPUF, 2004.

Pois é neste cenário paradisíaco que ocorre uma intensa mutação geográfica através de um fluxo imigratório crescente nas últimas décadas. Como reflexo disto, o setor turístico é um dos que mais se desenvolvem no espaço ilhéu apoiado na incorporação imobiliária. A *tradição da renda da terra*, comum no Brasil na observação de Campos Filho[2] (2001) encontrou neste processo um campo fértil para sua reprodução. Mas, seria ingenuidade apontar somente no mercado imobiliário a raiz dos problemas surgidos nas últimas décadas. Há um outro agente, cuja atuação contribui em muito para a atual situação: o *estado*.[3] E quando me refiro à "estado" não penso especificamente em seu mais alto nível, o *federal*, mas naqueles mais presentes *localmente*, através de seus órgãos de fiscalização estadual e municipal.

O estudo a que nos propomos é no sentido de detectar as características legais do Estatuto da Cidade em um universo específico, a *Ilha de Santa Catarina*, parte majoritária do município de Florianópolis.

A ilha constitui a maior parcela do município. Até bem pouco tempo era considerada parte integrante dos "Bens da União", segundo o artigo 20 da Constituição Federal:

> IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e **as costeiras**, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II; (grifos meus).

Esta é a "pedra de toque" que levou a exclusão da porção continental do município nesse estudo. Como o texto constitucional sofreu revisão pela Emenda 46 em 2005, nosso objeto de estudo se torna ainda mais específico. Confira sua forma atual:

> IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, **excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios**, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;(grifos meus).

---

[2] CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades Brasilei* *controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*. 4ª ed. São tudio Nobel, 2001.

[3] Adotamos como grafia, o termo *estado* com sua inicial em letra minúscula, se contrapondo assim à tradicional *Estado*, tal qual faz Norberto Bobbio em seu *O Futuro da Democracia* (6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986). Entendemos que é melhor assim, pois a tradição coloca o estado, intuitivamente, como uma instância superior à sociedade civil e pensamos que nem uma nem outra o são: elas são, em realidade, *complementares.*

Embora a correção signifique um avanço significativo no direito de propriedade de moradores, não é tão simples assim. A maioria destas "propriedades" diferem das do continente por só possuírem *escrituras de posse*, chamados popularmente de "contratos de gaveta" sem grande valor legal, mas de uso comercial corrente. Ou seja, seus moradores têm direito a requerer o título da propriedade, mas não de modo automático. É necessário provar sua posse, inicialmente com um processo de usucapião. E, para tanto, cumprir um périplo burocrático que, para muitos, apresenta um custo inviável. Logo, o regime de posse deve perdurar por muito tempo ainda.

Ao contrário de ser um impeditivo à ıpação irregular deste espaço, isto estimulava (e estimula) seu desenvolvimento caoticamente. Neste sentido não pode se dizer, como é idéia corrente, que a especulação imobiliária formal seja o principal fator de urbanização desregrada. Não é o setor privado, o principal indutor da urbanização e sim o estado, em seu nível municipal. Este se encontra amparado pelo estado-nação, cuja legislação federal sobre os atributos fundiários da Ilha de Santa Catarina só a pouco mudou.

Neste sentido, mais do que a *evolução urbana*, o tema e a análise da tese versam sobre as "permanências do espaço" na realidade da ilha. Não pretendemos uma extensa pesquisa historiográfica sobre o que ocorreu, o que já seria outro tipo de estudo, mas sim uma comparação entre aspectos, como o evidenciado pela trama legal existente com o espaço real e efetivamente produzido pelos atores sociais em cena, *estado* e *mercado*.

Assim como estudar o passado é necessário para compreender o presente e definir ações preventivas de controle da transformação futura do território em questão, só com uma análise sobre as condições legais podemos observar incongruências ou "brechas da lei" que permitem a perduração do erro, seja no passado, no presente ou, infelizmente, para o futuro.

1.2 PROBLEMA

A Ilha de Santa Catarina está dividida, em termos administrativos, em Distrito Sede e Balneários. Estes portando dois planos diretores independentes. O Distrito Sede é, por sua

vez, composto por uma parte insular – o Centro urbano – e alguns bairros circundantes e por outra parte no continente.

Entre o Centro e os bairros existe um maciço divisório conhecido como Morro da Cruz, cujo contorno viário nos anos 70 possibilitou a expansão urbana como opção de moradia. Conseqüentemente, regiões, como o norte da Ilha, passaram a ser ocupados, o que antes era dificultado pela escassez de vias de acesso. Como de praxe no país, a ocupação não levou em conta uma série de impactos ambientais decorrentes. Particularmente, alagadiços e mangues passaram por desequilíbrios em seus ecossistemas.

Na figura 03 pode se observar um típico traço fisionômico da Ilha formado por morros e seus sistemas lagunares[4]:

FIGURA 03: O sistema natural da Ilha de Santa Catarina (Lagoa, rios, morros)

Fonte: Foto de Dalma Menezes – Agosto / 2004.

A implantação da infra-estrutura viária que deu acesso ao norte da Ilha (Canasvieiras, Jurerê, Ingleses, entre outros) e seu leste (Lagoa da Conceição), trouxe um maior fluxo

[4] Este mesmo problema passa a ocorrer a partir de 2002 quando da construção do túnel sob o Morro da Cruz viabilizando o acesso ao sul da Ilha, bem como os impactos ambientais nesta região.

turístico, no qual a população de diferentes estratos sociais viu uma oportunidade de auferir maior renda.

Na medida em que lotes de antigos moradores foram postos à venda nos balneários, novos equipamentos urbanos são implantados para dinamizar tais áreas (hospedagens, restaurantes etc.). A urbanização acelerada que vem se processando na Ilha (figura 04) tem causado significativas alterações na paisagem, mas pautadas em um sistema legal que beneficia (quando não incentiva) este tipo de transformação. O planejamento urbano e regional não pode prescindir dos condicionantes que o arcabouço jurídico-institucional proporciona. Nem tampouco de levar na devida conta os obstáculos inerentes a uma defasagem jurídica entre a lei e a realidade, sob o risco de tornar inócua toda orientação e programa futuros.

Figura 04 Município de Florianópolis com destaque para a ilha de Santa Catarina

Fonte: AEROCONSULT.

A discrepância observada entre o planejado e o factual, que ocorre efetivamente é norma na maior parte do território ilhéu. E isto não é gratuito, tampouco é conseqüência apenas de forças que pretendem lucro fácil e desrespeito às leis. Não raro, é a própria lei ou

em suas chamadas “brechas” que residem os fatores que levam à situação de crescente caos urbano na ilha. Da incoerência e falhas legais se parte para o puro desacato à ordem legal que resta como coerente e, daí sim, a falta de fiscalização efetiva de órgãos responsáveis contribui em muito ao que poderia ser evitado. A continuar o curso dos acontecimentos, o maior atrativo para a economia de serviços da Ilha, a começar pelo próprio turismo, corre risco de num futuro não muito distante apresentar uma curva descendente.

O planejamento urbano e regional, como é bem sabido, constitui atividade multidisciplinar. Nós na Geografia podemos dar uma contribuição em aproximações com outras áreas afins, mas outras mais inusitadas, como é o caso do próprio Direito. Não para endossar ou propor uma análise jurídica do fenômeno urbano, o que seria tema para especialistas na área, mas sim para propor a estes especialistas, uma devida comparação entre o que deveria ocorrer e o que efetivamente acontece.

1.3 OBJETIVOS

O objetivo geral da dissertação é *avaliar o caráter de “função social da propriedade” na Ilha de Santa Catarina* através da caracterização e análise da evolução, problemas e qualidades do arcabouço legal e formas espaciais da propriedade privada na Ilha para subsidiar a gestão do território e torna-la mais eficaz.

Os objetivos específicos se relacionam *a identificação de formas de intervenção do poder público na condução do processo de ocupação e planejamento urbano na Ilha de Santa Catarina*.

1.4 MÉTODOS

Os métodos utilizados para o desenvolvimento dessa dissertação consistem nos seguintes procedimentos:

1) Levantamento de informações junto aos órgãos públicos.

O mais importante é, sem dúvida, o IPUF (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis). Este órgão municipal, responsável pelo planejamento em Florianópolis tem sua história relacionada aos planos diretores da capital catarinense. Além dos planos diretores já concretizados, há o atual, em plena gestação.

Outro órgão que tem papel fundamental, decisivo na execução de qualquer plano, bem como sua fiscalização durante a implementação é a SUSP (Secretaria Municipal de Urbanismo e Serviços Públicos).

A CASAN (Companhia Catarinense de Águas e Saneamento) tem importância porque é a responsável pela distribuição de água e o atendimento à rede de esgotos (aliás, fracamente provida na cidade).

IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), FATMA (Fundação do Meio Ambiente) e FLORAM (Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis) são órgãos imbuídos da missão de preservar o meio ambiente nos níveis nacional, estadual e municipal, respectivamente. Os três órgãos têm atribuições dentro do espaço da Ilha de Santa Catarina, o que incorre em sobreposição de atividades.

2) Análise de informações técnicas e cadastrais.

A ênfase na obtenção de dados foi dada aos aspectos de infra-estrutura e planejamento. Especialmente porque a infra-estrutura está diretamente ligada ao caráter social que pode ou não apresentar a propriedade privada.

3) Pesquisa bibliográfica.

A diversidade bibliográfica exigida para esta pesquisa se justifica devido ao seu tema. A seção de títulos referentes à *Florianópolis* e à *Ilha de Santa Catarina* em particular visa um contato com a realidade em estudo. Desde sua história, ocupação e aspectos que enfocam a qualidade de vida. Dito de outro modo, uma radiografia de como a "função social da cidade" se dá efetivamente e o porquê do atual estado de coisas. Para tanto, o meio ambiente físico e o acesso dos florianopolitanos à infra-estrutura urbana se faz fundamental. Esta leitura pretende ser também reveladora dos dissensos que existem a partir do tema. A polêmica urbana e seus dilemas devem ser explicitados para que se tenha uma visão das dificuldades de implementação dos planos diretores.

A segunda seção que segue na bibliografia sugerida é sobre *Geografia Urbana*. A grande maioria dos estudos em geografia urbana e urbanismo atribui peso considerável às relações capitalistas como "formatadoras do espaço social", notadamente a especulação imobiliária. Não negamos seu peso e poder, no entanto pensamos que outras relações são fundamentais. Como falava Max Weber, *a realidade tem múltiplas determinações*. E preferimos nos pautar por esta noção a *lógicas monocausais* para explicar temas complexos de tal magnitude como demonstra a realidade urbana.

Neste sentido, incorporamos (i) o estudo da *Legislação Urbana* e (ii) a *Teoria do Estado*. No primeiro caso, estudos sobre o Estatuto da Cidade e a legislação sobre meio ambiente que trazem detalhes que prevêem o ordenamento territorial. O "direito social", sob uma perspectiva de espaço local vem em boa medida suprir um déficit de estudos sobre legislação que são generalizantes por natureza.

Da análise da realidade local *por intermédio* de seu arcabouço jurídico e institucional relacionamos a uma teoria do estado. Não se trata de uma análise exaustiva sobre as teorias concernentes ao estado capitalista, mas de *como o estado e sua teoria podem elucidar algumas questões, aparentemente, contraditórias, sobre o espaço social*. Torna-se importante neste quesito, o estudo da administração do território pela lógica interna do poder burocrático. E a própria condição da burocracia

não é de uma classe social, o que é revelador. Seus interesses são corporativos, fazem parte do *estamento* que impregna o estado.

Cabe aqui uma observação importante: não se trata de propor uma ampliação de funções públicas e suas instituições, como poderiam defender os socialistas. Mas, assim como não se trata de encontrar na estrutura estatal uma panacéia aos problemas de administração territorial, tampouco se trata de, ingenuamente, propor que "o estado é nosso inimigo" na execução de políticas de planejamento urbano e regional. Outrossim, *é justamente na definição e particularização do que são a* propriedade privada *na Ilha de Santa Catarina, suas atribuições, os direitos e deveres de seus proprietários, as condições nas quais reside a possibilidade de um desenvolvimento sustentável, tanto ambiental quanto humanamente falando.*

1.5 JUSTIFICATIVA

Santos (2004, p.15) dizia que "conservar categorias envelhecidas equivale a erigir um dogma (...) todo conceito se esgota no tempo".[5] Portanto, para o "presente como história", o passado serve para analisar suas raízes no presente e não como algo permanente. Buscar a "história do lugar" serve para compreender o modo de funcionamento das cidades (e regiões), na medida em que detectamos processos e suas leis constituintes, mas não um nexo exato entre a simples descrição (historiográfica) de fatos como se esta pudesse supor conseqüências diretas.

As urbes brasileiras apresentam diversos problemas pouco estudados. Se temos dificuldades em avaliá-los, quanto mais ainda aventar soluções. A Ilha de Santa Catarina apresenta diversos tipos de conflitos (ambientais, sociais), mas alguns derivam de sua própria estrutura relacionada com a infra-estrutura, equipamentos urbanos e uma base legal que deveria corrigi-los. Alguns são comuns à realidade brasileira, outros mais específicos dos espaços ilhéus, como é o caso de nosso tema de estudo.

---

[5] SANTOS, Milton *Pensando o Espaço do Homem*. 5ª edição. São Paulo: Edusp, 2004, p. 15.

Souza (1998, p.62-63) sustenta que a cidade brasileira pode ser vista através de uma teoria do espaço por diferentes razões, dentre os quais destacamos o "ritmo e selvageria do nosso processo de urbanização".[6] De modo análogo, Rego Neto[7] (2003, p. 203) defende a visão da cidade como cenário sujeito a rápidas e fortes mudanças ambientais.

Segundo a UNESCO[8], os ambientes costeiros estão entre os mais frágeis, o que requer atenção especial. Especialmente, quando levamos em conta projeções nas quais 75% da população mundial se encontrarão neles por volta de 2025. E, no Brasil, embora bem menor (cerca de 20% da população), a concentração humana reflete um grande adensamento demográfico que apresentou um vertiginoso processo de ocupação a partir do final da década de 60.[9]

Como se trata de uma tendência de difícil reversão, o planejamento urbano e regional deve compreender a possibilidade de se atingir um equilíbrio entre a expansão das atividades humanas e a utilização de seus recursos físicos. No entanto, o desconhecimento da intricada malha jurídica que permite e conduz a economia sobre a ilha, bem como suas contradições estruturais do próprio corpo legal, o planejamento pode se mostrar inócuo.

Esta dissertação visa tratar e expor, minimamente, uma compreensão sobre as contradições e problemas derivados das leis que versam sobre a função social da propriedade na Ilha de Santa Catarina.

---

[6] SOUZA, Maria Adélia de .*Governo Urbano*. São Paulo: Nobel, 1988, pp. 62-63.

[7] REGO NETO, Candido Bordeaux. *A Integração de Geoindicadores e Reparcelamento do Solo na Gestão Ambiental Urbana*. Florianópolis. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). UFSC, 2003, p. 203.

[8] UNESCO. *Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Sociedade: Educação e Consciência Pública para a Sustentabilidade*. Thessaloniki, 1997.

[9] COUTINHO, Ronaldo [e] ROCCO, Rogério (orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades.* Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 168.

1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação contém quatro capítulos. No primeiro capítulo, onde se insere este tópico, a introdução é apresentada. O tema de estudo e seu objeto são descritos e os aspectos relativos ao seu contexto são problematizados. Além disto, são apresentados sua justificativa e métodos adotados.

No segundo capítulo, a fundamentação teórica é desenvolvida com base em autores que se debruçaram sobre a questão da propriedade privada, do estado, a legislação e a urbanização.

No terceiro capítulo, os dados referentes à propriedade privada na Ilha de Santa Catarina são confrontados com a legislação pertinente, bem como a atuação dos órgãos de aplicação e fiscalização da mesma. Também se insere no mesmo, apontamentos sobre alguns dos problemas presentes nos distritos da capital em perspectiva do Estatuto das Cidades.

O quarto capítulo, a guisa de conclusão, visa estabelecer um nexo entre a legislação urbanística com o conceito de função social da propriedade previsto no Estatuto das Cidades apontando tensões e propondo soluções com base no levantamento de dados na Ilha de Santa Catarina.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O ESPAÇO

Quando se fala em "mundo", em "globo", nos vêm em mente a imagem de redes, cujos pontos de interligação não são mais, grandes regiões repletas de áreas rurais, mas sim de pólos aos quais chamamos de cidades. Na maior parte de nosso mundo, a população vive num ambiente transformado. Este ambiente que é urbano apresenta novas formas de relacionamento entre as comunidades humanas com seu entorno que conclama a elaboração de novos paradigmas ao entendimento do que venha a ser a "sustentabilidade", a partir da análise de seus chamados *problemas urbanos*.

A cidade pode ser mais bem entendida como uma totalidade e este fenômeno integrado, normalmente, absorvido através de seus fragmentos quando eclodem como "problema urbano" seja através da circulação ou transportes, adensamento vertical, saneamento básico, enfim o "direito à cidade" por uma miríade de especialistas como administradores municipais, arquitetos, engenheiros e urbanistas, dentre outros.

De acordo com Kohlsdorf (1985)[10], o espaço deve portar uma explicação multidisciplinar. Como efeito, diferentes realidades são analisadas e diferentes situações são propostas para bairros residenciais, conjuntos habitacionais até cidades inteiras. Do que se conclui que o espaço não pode mais ser compreendido isoladamente, mas integrado.

Acreditamos ser esta a particularidade intrínseca à ciência geográfica: tecer o método capaz de integrar diferentes visões particulares dentro de um corpo abrangente. E não há outra forma que possibilite isto que não seja através de sua gênese, ou seja, um método histórico que integre diversos campos do saber. Aqui cabe uma observação de ordem metodológica e conceitual. Termos como *estrutura* e *processo* são utilizados, de modo costumeiro, quase

---

[10] KOHLSDORF, Maria Elaine. "Breve história do espaço urbano como campo disciplinar". In *O Espaço da Cidade, Contribuição e Análise Urbana*. São Paulo: Editora Projeto, 1985.

como sinônimos de *espaço*, dada a complexidade que este encerra. Mas, convém esmiuçarmos o que um e outro podem nos dizer.

Santos[11](1992, p.50) esmiúça o sentido de categorias usuais à Geografia em seu *Espaço e Método* como *forma, função, processo* e *estrutura* devido à rotineira confusão conceitual que se faz das mesmas. Como o diz:

> Forma é o aspecto visível de uma coisa. Refere-se, ademais, ao arranjo ordenado de objetos, a um padrão. Tomada isoladamente, temos uma mera descrição de fenômenos ou de um de seus aspectos num dado instante do tempo. Função, de acordo com o Dicionário Webster, sugere uma tarefa ou atividade esperada de uma forma, pessoa, instituição ou coisa. Estrutura implica a inter-relação de todas as partes de um todo; o modo de organização ou construção. Processo pode ser definido como uma ação contínua, desenvolvendo-se em direção a um resultado qualquer, implicando conceitos de tempo (continuidade) e mudança.

Em relação ao estudo ora em pauta, qual a forma institucional-legal predominante da propriedade privada na Ilha de Santa Catarina? Sabemos que predominam ocupações, muitas das quais sem títulos de propriedade legalmente constituídos, mas na melhor das hipóteses com "escrituras de posse" dadas através do expediente do usucapião em área urbana. A análise das formas se dá como um "instantâneo sobre a paisagem", um "flash histórico" que não traz, de imediato, a causalidade do fenômeno que observamos. Mas, por ser uma forma, ela não é destituída de sentido trazendo consigo e a análise do presente, indícios para se compreender seu passado. Apresentam finalidade e função em qualquer contexto atual. Em suma, não são gratuitas.

Ligada diretamente à forma, a função é a atividade que se espera daquela, rotineira e que serve a um propósito específico. A função desta forma ilegal de ocupação do espaço ilhéu se adapta à chamada "dívida social" na qual o estado brasileiro se isenta de prestar contas à sociedade. O que parece um "problema" do ponto de vista moral e ético quanto a uma "justiça social" é, na realidade, extremamente funcional quando pensamos que o déficit habitacional é suprido com a implantação de loteamentos irregulares e, também, os clandestinos. Diferentes estratos de renda na nossa sociedade florianopolitana ocupam um espaço no qual o estado seja na escala municipal, estadual ou federal abdicou de seu dever de

[11] SANTOS, Milton. *Espaço e Método*. 3ª edição. São Paulo: Nobel, 1992, p. 50.

garantir moradia. Mas, nem por isto, a pressão social por esta demanda habitacional esmorece.

Há várias justificativas para esta formação espacial, como o fato de que nossas ilhas terem sido, até pouco tempo atrás, "Bens da União" e, portanto, não permitirem a garantia de propriedade aos seus ocupantes. Além da função atual que desenvolvem, as formas espaciais revelam processos anteriores que constituem no seu conjunto uma determinada estrutura espacial. A estrutura compreende assim a existência e suas funções dadas pela acumulação de processos históricos. Sem a visão de conjunto, no entanto, podemos cometer equívocos ao tomar formas semelhantes como resultados iguais de processos distintos. Ou seja, as formas não podem ser divorciadas de suas estruturas. Como diz Santos (1992, p. 51):

> *D*ivorciada da estrutura, a forma conduzirá a uma falsa análise: com efeito, formas semelhantes resultaram de situações passadas e presentes extremamente diversas. A refletir os diferentes tipos de estrutura, aí estão as diferentes formas reveladas - naturais e artificiais. Ambas estão sujeitas a evolução e, por esse meio, as formas naturais podem tornar-se sociais.

Ignorar como estes conceitos se articulam pode nos levar ao mesmo erro apontado por Claval[12](1979, p.24-25) quando este alerta para as críticas feitas pelos geógrafos às divisões administrativas não serem homogêneas, dotadas de maior racionalidade:

> Os geógrafos criticam com freqüência as divisões que as administrações criam onde se exerce um poder: os limites mantidos não levam em conta áreas homogêneas ou bacias polarizadas criadas pela natureza ou pelas atividades econômicas. Seu traçado parece arbitrário, o que leva ao comentário de que a prática administrativa é irracional. Mas não se trata disso: a finalidade das delimitações não é cientifica, é permitir o controle das pessoas (...).

O que a observação de Claval (1979, p. 24-25) nos diz? Não há uma forma “lógica” ou “racional” no sentido puro desses termos que anteceda o próprio objetivo político. É a velha (e adequada) crítica à pretensão de neutralidade axiológica na ciência. Mas, independente de que as divisões administrativas sejam fruto de decisões e jogos de interesses políticos, isto não quer dizer que suas formas não derivem de processos históricos, nem que não dêem origem a estruturas espaciais. O erro consiste em tomar estas, as formas, os processos e as estruturas como algo independente, solto e livre de pressões no âmbito da disputa política com sujeitos em interações, conflitos e choques.

---

[12] CLAVAL, Paul. *Espaço e Poder.* Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1979, p. 24-25.

Outra observação auxiliar e, igualmente importante, nos dá Antonio Carlos Robert Moraes[13] que chama a atenção para a pobreza das análises geográficas calcadas na luta de classes e relações de produção sem a mediação/relativização da cultura e subjetividade humanas, como sendo vícios e legados de uma leitura vulgarizada do marxismo, *a la* Althusser e Kautsky. Segundo o autor, a análise da política e da cultura se relaciona a uma reprodução global da sociedade que suplanta uma óptica bipolar da luta de classes. Se:

> Os fenômenos relativos ao homem e às suas representações são talvez os mais complexos e fluidos dos existentes no real. Daí, talvez, mais do que em qualquer outra análise, a imperiosidade de uma perspectiva dialética no trato da problemática da cultura.

Quando focamos demasiado na questão da luta de classes para explicar todos os fenômenos sócio-econômicos na realidade espacial estamos, na verdade, esquecendo a configuração monopolista do atual estágio capitalista. Este não seria mais guiado por determinações econômicas diretas, no qual *a política assume uma posição central* (MORAES 1986, p.46).

Moraes (1986, p.48) acerta em cheio quando observa que, *em termos dialéticos,* o conceito de processo se sobrepõe ao de estrutura. Ou dito de outra forma, o movimento da História altera constantemente o modo como se estruturam nossas formas espaciais.

O autor ainda lembra a necessária discriminação entre três instâncias necessárias para a apreensão dialética da realidade (MORAES 1986, p.46): *a particularidade, a universalidade e a singularidade,* como se fossem *tese, antítese e a singularidade.* Penso que este é o caminho, metodologicamente, necessário para irmos de encontro a um método verdadeiramente "Materialista Geográfico e Dialético" como complemento necessário ao próprio Materialismo Histórico. Assim, a universalidade seria mediada pela historicidade para chegarmos a singularidade (MORAES 1986, p.47). Só assim tomaremos posse de um fio condutor necessário ao delineamento de uma totalidade social.

---

[13] MORAES, Antonio Carlos Robert. "Historicidade, consciência e construção do espaço: notas para um debate." In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia de. *A Construção do Espaço*. São Paulo: Nobel, 1986, p. 45.

Para Althusser (1985), o Modo de Produção (MP) seria um exemplo de conceito universal na obra de Marx e a Formação Econômico-Social (FES) seria uma "singularidade histórica". Dito de outra forma, enquanto que o primeiro não passaria de um modelo, o segundo é que seria a manifestação real de um fenômeno, como se fosse um "modo de produção com suas particularidades". Esta perspectiva peca pela estreiteza ao achar que "só o singular é real". Nela, MP não passaria de um modelo. Analogamente, é o que se diz na geografia onde "só o lugar é real".

Não haveria, então, peso algum das estruturas espaciais na análise geográfica? Ora, o lugar se constitui em uma singularidade de um processo que constitui estruturas. Numa visão que não descartasse o conceito de totalidade, todas estas categorias (particularidade, universalidade e singularidade) são reais. Tanto as particularidades da FES, a universalidade do MP quanto suas singularidades locais e regionais são imanências da realidade. A realidade não seria o MP ou a FES *tout court*, mas sim a relação entre suas varias instâncias. Tanto a inscrição do MP dentro da FES, como a FES dentro do MP são permanentes e dinâmicas.

O MP não seria uma categoria analítica estanque, estática e, historicamente individualizada. *Seu desenvolvimento se dá de forma múltipla e, o que é essencial, contraditória*. Daí que, na feliz expressão de Leon Trotsky porta um desenvolvimento desigual e combinado. Segundo Harvey[14]:

> O efeito conjunto de longo alcance em superfície plana fechada é que a busca de lucros individuais excedentes a partir da localização força a taxa média de lucro para cada vez mais perto de zero. Este resultado é extraordinário. Significa que a competição pelas relativas vantagens localizacionais numa superfície plana fechada sob condições de acumulação tende a produzir uma paisagem de produção que é antitética à maior acumulação. Os capitalistas individuais, agindo em seu próprio interesse e buscando maximizar seus lucros sob as pressões coercitivas da competição, tendem a expandir a produção e a mudar sua localização até o ponto em que a capacidade de produzir maior quantidade de mais-valia desapareça. Há, ao que parece, uma versão espacial da teoria dos lucros decrescentes de Marx.

Ao que Smith (1988) conclui dizendo que não há nenhum "equilíbrio"[15] em uma paisagem homogeneizada ou "plana", na expressão adotada por Harvey. Quanto mais o capital aponta neste sentido de "igualização das taxas de lucros", com a maior circulação do

---

[14] The Limits to Capital (Oxford, 1982) apud SMITH, Neil. Desenvolvimento Desigual: Natureza, capital e a produção de espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988, p. 192.

[15] "Equilíbrio" no sentido favorável à reprodução capitalista, bem entendido.

próprio capital, ele não o faz sem que crie suas próprias condições de diferenciação. A isto, Santos (2004, p.173) chamou de "rugosidades do espaço":[16]

> As rugosidades são o espaço construído, o tempo histórico que se transformou em paisagem, incorporado ao espaço. As rugosidades nos oferecem, mesmo sem tradução imediata, restos de uma divisão de trabalho internacional, manifestada localmente por combinações particulares do capital, das técnicas e do trabalho utilizados.

Santos (1988, p.53-54) também é quem nos dá uma visão mais apurada do movimento histórico em sua interação com uma teoria espacial. Para diferenciarmos daquela visão teleologicamente orientada que prevê um fim necessário e apocalíptico do capitalismo. Por exemplo:[17]

> O capitalismo é revolucionário na história da humanidade, pois entre outras coisas, aumentou o número de pessoas que habitam as cidades, que tem então caráter transformador e faz crescer o trabalho livre.

Quero fazer outra observação que julgo importante. Quando dizemos que o MP e a FES se condicionam mútua e dialeticamente através de um processo histórico, isto pode dar a entender uma completa ausência de definição, causalidade e determinação. Na falta de causalidade, este princípio caro a geógrafos e historiadores, o recurso dialético mal interpretado pode não levar a lugar algum, a explicação nenhuma. Não é bem assim... A instância estrutural no método dialético não é extinta, mas precisa de uma "reconfiguração em novas bases".

Observemos que esta aproximação ao que seria um *Materialismo Geográfico e Dialético* dista da teoria estrutural-funcional no marxismo. Esta, por sua vez, se funda em um interessante paradoxo no qual, para citar o clássico exemplo de Poulantzas (1986, p. 153-164), a coordenação (sincrônica) entre as instâncias econômicas e políticas estão presentes como fim, ao mesmo tempo em que não se apresentam em termos práticos[18]. O fim, mais desejado que verificado, se daria após um período de transição, no qual não se expressariam mais as defasagens ou contradições entre as instâncias política e econômica. "Defasagens" como o

---

[16] *Por uma Geografia Nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica*. 6ª edição. São Paulo: Edusp, 2004, p. 173.

[17] SANTOS, Milton. *Metamorfoses do Espaço Habitado*. São Paulo: Hucitec, 1988, pp. 53-54.

[18] POULANTZAS, Nicos. *Poder Político e Classes Sociais*. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 1986, pp. 153-164.

rumo da política em suas diversas FES e singularidades locais não seguir o tão apregoado rumo de transformações previsto ao capitalismo.

O que falta a este raciocínio? Lembrando Moraes, uma categorização mais apurada das instâncias que constituem o movimento, o processo que cria diversas formas espaciais. Adaptemos esta categorização a outra proposta feita por Neil Smith (1988, p. 196) que chama de "escalas espaciais do capital".

Smith tem uma metodologia interessante sobre o uso de *escalas espaciais do capital*, que pode ser utilizada como uma outra versão das instâncias adotadas por Moraes. Apesar de pretéritas ao capitalismo, estas escalas são antes de tudo, um instrumento analítico e, sobretudo, manifestações de um processo real. Como explica Smith (1988, p.196-197)[19], o capital as reconfigura:

> O capital herda um mundo geográfico que já está diferenciado em complexos padrões espaciais. À medida em que a paisagem fica sob o domínio do capital (...), estes padrões são agrupados em uma hierarquia cada vez mais sistemática de escalas espaciais. Três escalas primárias surgem com a produção do espaço sob o capitalismo: o espaço urbano, a escala da nação-Estado e o espaço global. Em diferentes graus, cada uma dessas escalas separadas é historicamente dada antes da transição para o capitalismo. Mas, em extensão e em substância, elas são completamente transformadas nas mãos do capital. Da mesma forma que a integração espacial é uma necessidade da universalização do trabalho abstrato, na forma de valor, assim também a diferenciação de espaços absolutos como escalas particulares da atividade social é uma necessidade intrínseca para o capital. Como um meio de organizar e integrar os diferentes processos envolvidos na circulação e na cumulação de capital, tais espaços absolutos são fixos no fluxo mais amplo do espaço relativo e se tornam o fundamento geográfico para a circulação e expansão globais do valor. Inerente à determinação do valor, a criação de um espaço-economia é integrado e organizado nessas escalas. Este é um processo dinâmico; por mais fixas que as escalas se apresentem, elas estão sujeitas à mudança e é através da contínua determinação e diferenciação interna da escala espacial que o desenvolvimento capitalista do espaço é organizado. O ponto chave não é simplesmente considerar as escalas espaciais como dadas, não importando quanto evidentes por si mesmas elas pareçam, mas sim entender as origens, a determinação e a coerência interna e a diferenciação dessas escalas como já contidas na estrutura do capital.

Cabe não confundir os *limites geográficos da escala urbana* com *limites administrativos da própria urbe*. Erro comum quando se abusa do excesso de formalismo. Smith define em uma primeira aproximação, como "limites geográficos à escala urbana", o mercado de trabalho local e a área de abrangência que envolve seu deslocamento. De modo

[19] SMITH, Neil. Op. cit., pp. 196-197.

perspicaz, Smith não faz da escala urbana, uma unidade estanque e homogênea. Por sua vez, a heterogeneidade da escala urbana em seu nível interno é que cria as condições gerais do fenômeno urbano local:

> A diferenciação interna do espaço urbano determina as condições concretas sobre as quais se constrói a expansão urbana. Num nível mais básico, o espaço urbano está dividido entre espaços de produção e espaços de reprodução, que levam à concentração local de atividades e usos do solo específicos – indústria, transporte, residências, recreação, varejista, comercial, financeiro e assim por diante (SMITH 1988, p. 199).

Por mais que a centralização produtiva do capital seja responsável pelo desenvolvimento urbano, sua diferenciação interna resulta da diversificação de usos do solo. Como diz Villaça[20] (2001, p.25) "há um razoável consenso quanto à importância de alguns processos socioespaciais regionais", dentre os quais poderíamos citar a urbanização, a industrialização, a divisão do trabalho etc, mas quase nada de significativo no que tange ao espaço intra-urbano em suas relações entre aspectos sociais e econômicos com suas transformações espaciais:

> Estas referir-se-iam não apenas aos efeitos das transformações socioeconômicas sobre o espaço – que é o ramo de investigação mais freqüente e desenvolvido –, mas também ao oposto, isto é, **os efeitos das transformações espaciais sobre a esfera socioeconômica**, muito menos freqüentes. Finalmente, poderiam referir-se também – e mais corretamente – à dialética socioespacial (...). Tal dialética, então, é quase totalmente ignorada (VILLAÇA 2001, p. 25, grifos meus).

Não sabemos se estas transformações espaciais têm efeito reduzido ou pouco freqüente sobre a "esfera socioeconômica", mas só a possibilidade de que alguém venha a admiti-las como tal já é um grande avanço sobre as teorias do espaço geográfico e urbano. Em outras épocas isto sequer era considerado, como se vê na afirmação de Castells (1983, p.146):

> O espaço é um produto material em relação com outros elementos materiais – entre outros, os homens, que entram também em relações sociais determinadas, que dão ao espaço (bem, como aos outros elementos da combinação) uma forma, uma função, uma significação social. Portanto, ele não é uma pura ocasião de desdobramento da estrutura social, mas a expressão concreta de cada conjunto histórico, no qual uma sociedade se especifica. Trata-se então de estabelecer, da mesma maneira que para qualquer outro objeto real, as leis estruturais e conjunturais que comandam sua existência e sua transformação, bem como a especificidade de sua articulação com outros elementos de uma realidade histórica.

---

[20] VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intra-Urbano no Brasil.* São Paulo: Studio Nobel: Fapesp: Lincoln Institute, 2001, p. 25.

> **Isto quer dizer que não há teoria do espaço que não seja parte integrante de uma teoria social geral, mesmo implícita** (grifos meus).

O primeiro parágrafo nos parece irretocável, mas quanto ao segundo há um óbice a considerar: a teoria do espaço pode ser independente de uma teoria social geral se, por "espaço" estivermos considerando a chamada "primeira natureza" aquela em que não há interferência humana explícita ou acintosa. E mesmo que isto seja algo cada vez mais raro há casos, focos de análise sobre fenômenos que não tem ou tem pouca relevância o fato de que haja presença humana. Claro que o que Castells (1983), provavelmente, está pressupondo é uma teoria do espaço transformado e produzido pela atividade humana. Mas, o problema está na sua afirmação, por demais limitante, de que a teoria social subscreve qualquer teorização sobre o espaço, o que vai na contramão das considerações de Villaça (2001). O que este autor demonstra, superior, ao texto clássico de Castells (1983) é sua concepção de *relações dialéticas no espaço.*

A observação sobre a dialética tem que, realmente, ser levada a sério. O capital de produção, por exemplo, categoria chave interdisciplinar não é o líder do processo de estruturação e reestruturação intra-urbano (SMITH 1988, p.199). Existe uma infinidade de tipos de usos do solo que não são de "caráter industrial". Se, por um lado, a localização e crescimento urbanos decorrem da produção industrial, a diferenciação interna do espaço urbano resulta das diversas formas de uso do solo, mesmo que estas tenham na renda do solo um papel fundamental.

O estudo da propriedade privada é uma das unidades básicas do solo urbano, independente do juízo de valor que se lhe possa atribuir. E a renda do solo é decorrente dela ao diferenciar valores do solo intraurbano através da nivelação como valor de troca. Ainda faz mais do que isto, ao integrar "espaços de uso individuais" (SMITH 1988, p.200) como propriedade privada dentro da totalidade do espaço urbano.

Por outro lado, a afirmação recorrente no marxismo de que a "dinâmica de um regime de acumulação (...) é que determina a forma de produção e transformação do espaço construído" (VILLAÇA 2001, p. 28) nos soa muito genérica. Até que ponto a segmentação do espaço intra-urbano é devido a manifestações de transformações no capitalismo global? Até que ponto decorreria da atuação da moderna incorporação imobiliária? Até que ponto a segregação é um processo "necessário" – no sentido de *funcional* ao capitalismo – à cidade?

Respostas às questões especificamente intra-urbanas não serão encontradas nem na acumulação flexível, tampouco em qualquer outra macro-teoria do gênero:

> Estas macro-teorias podem explicar por que os serviços produtivos e financeiros vão para Londres, Tóquio ou Nova Iorque; podem até explicar por que a indústria de ponta vai para a Terceira Itália, mas não tem condições de explicar as localizações intra-urbanas daqueles serviços, nem suas implicações (VILLAÇA 2001, p.29-30).

A escala global costuma ser vista como determinante geral dos fenômenos-efeitos ocorridos na escala local. Mas, não é tão simples assim... Segundo Smith (1988, p. 203), uma das características espaciais das diferenciações do capital em escala global se concentra na "divisão internacional do trabalho e uma diferenciação sistemática entre a composição orgânica do capital em áreas desenvolvidas e subdesenvolvidas". Tais diferenciações, caracterizadas por uma aparente bipolarização entre "desenvolvidos" e "subdesenvolvidos" não se apresentam desarticuladas. São partes de um corpo estrutural, uma "articulação de modos de produção", como diz Frank, citado por Smith (1988, p. 204). No entanto, essas economias subdesenvolvidas que ainda portam modos de produção pré-capitalistas não se apresentam completamente integradas à escala global do ponto de vista de uma força de trabalho mercantilizada.

Entre os "ditames globalistas" da escala global e os particularismos do local existe uma intermediação que explica muito sobre este "vácuo teórico" entre os dois extremos das escalas geográficas do capital. A escala da "nação-Estado", na expressão de Neil Smith, é que faz a intermediação entre a dualidade contraditória do global e do local. E, *em que pese o fato do estado ser ainda um estado capitalista, ele não é totalmente aberto a qualquer injunção do próprio capital global*.

2.2 A ESCALA DA NAÇÃO-ESTADO

A efetiva intermediação do estado ocorre porque na competição entre capitais na escala global, a nação-estado defende o *seu* capital. Além de reflexos desta posição sentidos através da infra-estrutura criada para privilegiar a acumulação na escala intermediária, há leis comerciais, leis trabalhistas, enfim todo um corpo jurídico criado para facilitar não somente a própria acumulação, mas a necessária reprodução da força de trabalho. Ao seu modo a escala nação-estado cria condições à reprodução da força de trabalho, o que ganha uma particular conotação "social".

Vejamos a peculiaridade deste processo. Se esta escala da nação-estado "filtra" e, por vezes, barra mesmo os movimentos de escala global, nem por isto deixa de ser, por seu turno, um estado capitalista que, como tal, *condiciona a formação particular de seu capitalismo*. Isto não aponta para um fim previsto do capitalismo, mas ao contrário, sua perpetuação.

Smith (1988, p.205), por seu turno, tem visão distinta ao afirmar que:

> A burguesia, desde o estabelecimento da indústria moderna e do mercado mundial, finalmente conquistou para si mesma, no moderno Estado representativo, exclusiva dominação política.

Esta visão do estado que se convencionou chamar de "instrumentalista" tem em Miliband[21] (1977), seu maior representante. De acordo com ele, o estado não iria além de se constituir em um instrumento de dominação da classe trabalhadora pela burguesia, isto é, um *aparelho*. A ela somaram-se vários opositores, dentro do próprio campo marxista, como Poulantzas[22] (1986) para quem o estado não seria um mecanismo de dominação por excelência, mas que contém a *arena política* onde embates e conflitos de classe ocorrem de forma mediada. A estrutura como um todo, da qual faz parte o estado é que era a verdadeira fonte de dominação, mas que, dialeticamente, contém o germe de superação do próprio regime ao abarcar as próprias lutas de classe. Nesta visão teórica, além de mais requintada, se

---

[21] MILIBAND, Ralph. *Marxismo e política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

[22] POULANTZAS, Nicos. *Poder Político e Classes Sociais*. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 1986.

alude um domínio indireto onde a hegemonia de classe, para usar um conceito gramsciano, é muito mais eficaz que a visão meramente instrumental do estado.

Mas, como se estrutura a escala nação-estado sob a égide capitalista?

"O capitalismo herdou uma estrutura geográfica de cidades-Estados, ducados, reinos, etc., espaços absolutos localizados sob o controle de Estados pré-capitalistas, mas como sempre transforma o que herda", diz Smith (1988, p.205). Conforme aumenta a internacionalização capitalista e se desenvolvem as forças produtivas surge ou a necessidade de descentralização administrativa ou, ao contrário, mas com mesmo objetivo, a extensão da administração vigente com uma miríade de ministérios e repartições a insuflar o corpo burocrático. As condições para a acumulação são, dialeticamente, dadas por um ente estatal que se opõe (até certo ponto) "filtrando" os impulsos da acumulação desenfreada em nível global. A saber, o estado-nação.

A intermediação da escala geográfica da nação-estado se dá pelos efeitos de uma dialética entre a *igualização* e a *diferenciação*, na qual uma história particular constitui um dado estado-nação com seu conjunto de jurisdições territoriais.

Uma observação importante. Apesar de um certo consenso teórico sobre a caracterização do capitalismo brasileiro e latino-americano, dentre outros, como "periférico", a simples palavra pode subentender modos muito diferentes de atuação do estado-nação ao longo da história. Apesar desta particularização da escala nação-estado no subcontinente, ela não deixa de pertencer a uma estrutura que envolve os três níveis de escalas geográficas de modo articulado.

Segundo Evers[23] (1989), há quem deduza que isto signifique um "estado forte" ao induzir a criação da própria atividade produtiva, o que se assemelha a dizer que é um estado "que antecede a própria sociedade civil na sua evolução histórica". Outros tomam as próprias características político-institucionais ao focalizar a democracia e o chama de "estado débil". Evers chama a atenção para uma certa confusão na análise metodológica entre a estrutura e o modo de funcionamento do estado na periferia capitalista.

---

[23] EVERS, Tilman. *El Estado en la Periferia Capitalista*. 5ª ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1989.

Ocorre, como disse Marx nos *Grundrisse* (*apud* EVERS, 1989, p. 87) que "a sociedade burguesa transcende ao Estado" constituindo um equívoco de análise a equiparação do espaço econômico nacional com sua "base econômica" na qual opera esta formação espacial. O autor ainda vai além de modo bastante perspicaz ao dizer que é possível ver o estado como "adiantado em relação à sua sociedade" porque sua base econômica não é, meramente, nacional, mas sim, *internacional*. Como Evers (1989, p.88) diz:

> *A esfera de circulação pode estar dominando a produção local justamente porque ela mesma* ***não é local****, senão correia de transmissão e vínculo com um contexto produtivo mais amplo. As leis lógicas não estão invertidas, ainda que a produção (local) esteja determinada pela circulação (internacional), porque o mercado mundial está, por sua vez, determinado pela produção mundial* (grifos meus).

Quando nos aprofundamos na análise do que é o estado e como este se constitui encontramos pessoas, agentes no lugar de categorias abstratas. Assim, observamos que a melhor forma de analisar o poder e modo de operação estatal se dá através de sua própria burocracia e princípios administrativos.

Offe (1984) trabalhou, exaustivamente, o assunto em seu *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*.[24] Ao desenvolver uma teoria marxista do estado, toma *a acumulação como ponto de referência* ao dizer que:

> Não são fundamentalmente os agentes do processo de acumulação que estão interessados em instrumentalizar o poder estatal mas, ao contrário, **são os agentes do poder estatal que – a fim de assegurar sua própria capacidade de funcionamento – obedecem, como seu mandamento mais alto ao imperativo da constituição e consolidação de um "desenvolvimento econômico favorável**" (OFFE 1984: 124, grifos meus).

Esta tese vai de encontro ao que dissemos anteriormente, de que o estado, embora capitalista, tem lógica própria não totalmente circunscrita aos ditames da escala geográfica global do capital. A base de acumulação, embora global, não determina *como este estado a estrutura em detalhe.* Esta "autonomia relativa" do estado é refletida em seus agentes burocrático-administrativos onde:

---

[24] OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984.

> O princípio da "adequação ao texto" ("Aktenmaessigkeit") (um dos critérios para a definição burocrática) é exemplo disso: para o funcionário público só tem relevância o que está por escrito, podendo portanto ser visto por qualquer um (pelo menos por qualquer superior). Não tem valor o que ele sabe por ouvir dizer, por informação confidencial, por presunção, ou por investigação própria (OFFE 1984,p. 216).

É importante lembrarmos que este tipo-ideal burocrático pode mais facilmente ser encontrado em determinadas realidades e não em outras.[25] Mas é disto que se trata, um modelo paradigmático que não se encontra em seu "estado puro" em qualquer realidade. Pereira e Motta (1986, p.168) em seu estudo *Introdução à Organização Burocrática*[26], um estudo considerado como uma referência no assunto diz:

> Existem, na Teoria da Administração, duas escolas originais ou básicas de pensamento: a Escola Clássica ou da Administração Científica, e a Escola de Relações Humanas. A título de simplificação, limitaremos a controvérsia apenas a essas duas escolas. Ambas visam especificamente operacionalizar a teoria da organização burocrática formulada por Max Weber. Isto não significa que as primeiras teorias da Administração tenham desenvolvido suas idéias a partir das de Max Weber. Taylor e Fayol escreveram seus trabalhos alguns anos antes de Max Weber estudar a burocracia. Mas enquanto Max Weber estudava a organização burocrática de um ponto de vista estritamente sociológico e histórico, Taylor, Fayol, Elton Mayo, Chester Barnard estudavam o mesmo problema com o objetivo explícito de estabelecer uma série de princípios ou de recomendações sobre como planejar, organizar e controlar. Ainda que a Escola de Relações Humanas vá criticar a Escola de Administração Cientifica pela sua pretensão e estabelecer princípios rígidos de Administração, o certo é que também ela acaba se constituindo em um conjunto de propostas aos administradores. Além disso, **essas escolas e toda Teoria da Administração terão um sentido claramente ideológico, visando legitimar o capitalismo monopolista de grandes empresas do século XX** (grifos meus).

Ou seja, não é porque o corpo administrativo burocrático do estado tenha métodos e propósitos distintos do capitalista que não defendam o capitalismo como um todo. O fato de não apelarem aos interesses capitalistas particulares não os induz a rejeitar o modo de produção como totalidade. Traduzindo isto ao nosso método geográfico, *não é porque a*

---

[25] Para se compreender estas categorias, convém partir da *tipologia weberiana* de tipos ideais, isto é, modelos que servem não como retratação fiel do que ocorre na realidade, mas tipos puros que raramente ocorrem. Estes tipos serviriam mais como parâmetros de análise para daí sim, dado o caso concreto que se pretenda analisar, inserir nossa realidade avaliando o que se tem de concreto. Weber considerava três tipos de dominação, a carismática que era mantida por um líder com grande apelo e aceitação das massas (um *aiatolá*, p.ex.); a tradicional, mantida por um poder hierárquico e, normalmente, hereditário (uma monarquia, p.ex.); e a racional-legal baseada no estado de direito e na moderna burocracia (a maioria dos estados-nação que encontramos hoje em dia). Tais tipos ideais são modelos, "estados puros de formas de poder" como já se disse, perfazendo estados-limite que servem como "rede teórica" para abarcar a maioria dos casos concretos que se encontra nas realidades históricas. Uma maior explanação feita pelo próprio Weber se encontra em *Economia y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 938.

[26] PEREIRA, Luiz Carlos Bresser [e] MOTTA, Fernando C. Prestes. *Introdução à Organização Burocrática.* 5ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

escala nação-estado tenha suas particularidades que se opõem, pontualmente, a algumas das exigências da escala global que o capitalismo como estrutura formatadora do estado ou do local ou do global é rejeitado. Não só não é rejeitado, como se constitui na base de sua própria sobrevivência e atuação.

As contradições entre as escalas tampouco podem ser tratadas como óbices aos conflitos interclasses, mas detalhes de um processo dialético que visam a manutenção da reprodução capitalista.

Gottdiener[27] (1993, p. 166) explica como o conflito de classes é estrutural no espaço ao analisa-lo como conflito sócio-espacial ou, quando expresso de "forma mais suave", trata-se de um choque entre frações capitalistas (rentistas e industriais, por exemplo). Gottdiener (1993) afirma que existe uma natureza de classes na composição da moradia quando, baseado em Lefebvre[28] (1993, p.170), diz que "a prática social é uma das forças sociais de produção que inclui a terra como um meio". Esta "natureza" existe porque a terra e, em particular, a terra urbana tem seu papel garantido no processo de acumulação capitalista através de um "ente fundamental", a saber, a propriedade privada nas relações de produção. Mas, mais uma vez se assevera o papel das "instituições". O que, em nossa terminologia e análise significa dizer que entre as escalas do espaço geográfico local e global existe a necessária adaptação e formatação da escala da nação-estado:

> O ponto de partida para um entendimento dos determinantes do valor da terra [se dá] na medida em que constitui o lugar para começar a avaliar de algum modo a mistificação da produção de mais-valia sob o capitalismo. É esse o caso, para evitar o tipo de análise, cometido por marxistas e não-marxistas, que admite as categorias de economia política sem examinar sua natureza ideológica. Independentemente do modo de produção, segundo Marx, todo valor é produzido pela força de trabalho subordinada a uma estrutura social com relações articuladas de produção. **A riqueza criada pelas forças sociais vinculadas a uma base econômica particular é dividida de acordo com os arranjos institucionais dessa base, especificamente suas relações de propriedade.** Se a terra em si mesma possui uma taxa de retorno no ciclo de produção, é apenas por causa dessas mesmas relações (LEFEBVRE 1993: 175, grifos meus).

[27] GOTTDIENER, Mark. *A Produção Social do Espaço Urbano*. São Paulo: Edusp, 1993.

[28] LEFEBVRE, Henri. "Space: Social Product and Use Value". In: J. Freiberg (ed.). *Critical Sociology: European Perspective*. New York, Irvington Publishers *apud* GOTTDIENER, op. cit.

O fundamento do conflito de classe está na propriedade privada, como não poderia deixar de ser. Mas, ele se expressa no espaço pelo valor da terra, segundo esta mesma propriedade. Portanto, a administração estatal não deixará de levar isto em conta, capitalizando com o processo de acumulação capitalista. São aliados, desde que os impulsos da acumulação externa da escala geográfica global não levem a uma momentânea descapitalização da escala da nação-estado.

Um exemplo didático se dá quando o mercado imobiliário se torna um "porto seguro" ao investimento capitalista. Com todas as flutuações sofridas no mercado acionário da atualidade "sempre se pode orientar a propriedade para outros usos e, potencialmente, fazer parecer um investimento lucrativo" (GOTTDIENER, 1993, p.184), superando sua forma meramente rentista. Se o investimento em terra sempre se faz atraente é porque tem uma garantia. E quem dá esta garantia é, nada mais nada menos, que o estado baseado na sustentação e organização da oferta de bens imóveis. Como explicita Gottdiener:

> De fato, nos períodos de depressão ou recessão, em que todo o capital é desvalorizado, pode-se romper com mais facilidade a barreira que o capital fixo representa em relação ao passado no ambiente construído existente. Por conseguinte, o bem imóvel tende a atrair investimentos mesmo nas épocas em que as atividades de produção primária não o atraem (GOTTDIENER 1993, p. 184).

Mas, se o estado lida com poder (poder de acumular capital), ele não deixa de usar o mesmo expediente em termos gerais constituindo outras relações sócio-espaciais. Neste sentido, o estado requer (e se constitui como estado porque alcança) o domínio legítimo do poder territorial em última análise. Ao contrário da idéia disseminada do "enfraquecimento do estado-nação", a escala da nação-estado se transmuta sem deixar, necessariamente, de existir. Essa "transmutação" significa tomar o estado moderno como um agente capitalista mais abrangente e não, simplesmente, como uma entidade "neutra" ou politicamente refratária aos intentos de acumulação globais. Ele tanto atua neste sentido que adapta a sede global por acumulação aos seus propósitos e necessidades.

O fato é que o debate marxista sobre o estado ainda é muito incipiente. Ele parte das teorias do imperialismo e colonialismo, mas não de uma tradição de teorização específica. Se por um lado Marx considerava o imperialismo britânico na Índia (ou seja, a ação do estado-nação britânico sobre outro estado-nação, o indiano) como *construtivo,* sua opinião mudava sobre o mesmo imperialismo no caso irlandês quando considerou tal situação como

claramente *destrutiva* (CARNOY, 1990, p. 220). Após o próprio Marx, as teorias de Lênin se tornaram predominantes, mas estas asseveravam a relação entre estados nacionais e não, em profundidade, sobre *os estados em si*. No século XX, a maior contribuição para a teorização do estado foi no sentido de sua "dependência", caso fosse o do capitalismo periférico e de sua "ingovernabilidade" ou "contraditoriedade estrutural", casso fosse o do capitalismo central.[29] Em que pese sua validade, tais linhas de pesquisa que revelam uma certa "insustentabilidade do estado", ele está aí, vivo, forte e acumulando... O problema nelas é que não se avançou suficiente sobre a organização interna dos estados nacionais, para não falar de seus diversos níveis de organização internos. Tais pesquisas ainda se mantêm muito atreladas a princípios ideológicos que não foram, de todo, superados.

Convém lembrar que quando se discute qualquer teoria do estado permanece como, extremamente, parcial e incompleto desconsiderar a presença da sociedade civil neste "palco". Para além de um simples regime de acumulação e, levando-se em consideração a criação de toda uma "lógica de convivência social", Gomes[30] (2002) avalia as leis que deram origem aos estados modernos. Há o tipo de estado *tradicional* (o caso de muitos países europeus) onde se prevê a comunhão de um espaço dos habitantes que nasceram no mesmo território e partilham de laços comuns, como a consangüinidade e outro, mais *moderno* (notadamente, os casos americanos), que pressupõe uma igualdade de direito sobre um mesmo espaço compartilhado. Trata-se de uma racionalidade que é amparada no ideal de "bem comum", no caso, *a terra*. Assim, diz o autor:

> Exemplos disso são os princípios gerais enunciados pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, originária dos ideais da Revolução Francesa: igualdade, fraternidade e liberdade. **O espaço nacional define, pois, o limite de extensão da validade de um certo contrato social em vigor naquele território e no qual a obediência e o cumprimento são correspondentes à aceitação de sua justeza e de nossa adesão.** Não significa que os termos desse contrato não possam ser modificados, e sim que o compromisso maior está concentrado no respeito à lei, lei esta que é isonômica e geral, ancorada no ideal de justiça. Esse regime é conhecido como **direito de solo** (GOMES 2002, p. 84-85, grifos meus).

Este conceito moderno de estado vai contra as atuais demandas em voga, de cunho multiculturalista nas quais se partem de direitos específicos, segundo uma "lógica identitária",

---

[29] Conferir sobre este tema os trabalhos de Claus Offe, Martin Carnoy e Tilman Evers, citados na bibliografia.

[30] GOMES, Paulo César da Costa. *A Condição Urbana: Ensaios de geopolítica da cidade.* Rio de janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

na qual os "particularismos" são afirmados. O "estado moderno", por sua vez, se ancora em um conceito de *espaço comum* (GOMES 2002, p. 96). Como diz acertadamente o autor, isto reside numa confusão entre seu conceito de uma "comunidade cultural" com o de uma "comunidade política cívica" (GOMES 2002: idem).

Subjacente à idéia de bem comum está a do *contrato social*. Por isto, os particularismos, minoritários por definição, requerem condições excepcionais que costumam não ter boa aceitação, segundo o princípio que demanda obrigações comuns e isonômicas.[31] As comunidades, portanto, se integram no estado, assim como a escala geográfica local é constituída por "células" que formam a escala da nação-estado. O domínio do estado, por sua vez, depende de uma legitimação daquilo que está, não hierarquicamente abaixo dele, mas que o sustenta. Os direitos, sob o conceito do contrato social, não se fazem efetivos sem os deveres assumidos individualmente. Sartor e Santos[32] (2003, p.20-21) consideram que, tais deveres:

> (...) consagram a preservação dos direitos dos demais membros da sociedade, a obediência às leis, a cooperação para que os contratos possam ser cumpridos, e a defesa da comunidade. (...) O governo – cuja estrutura legal se define na constituição – é o exemplo de um poder delegado de uma liberdade maior, atribuída a alguns para agirem, em benefício dos que não o exercem. O governo tem o dever do exercício sábio de seus poderes e de empenho para alcançar os propósitos declarados do contrato social. Da mesma maneira, é dever de todos os cidadãos exercer seus poderes morais em benefício da comunidade. (...) Na concepção contratualista, os direitos e os dotes naturais dos mais afortunados ficam preservados, como os de quaisquer outros menos dotados, e esses direitos são garantidos pelo princípio da liberdade igual, que protege a integridade de qualquer pessoa. A idéia de que todas as pessoas devem ter uma participação aritmeticamente igual na riqueza da sociedade é irrazoável. Assim, não é correto aos mais afortunados terem o direito a um esquema cooperativo que lhes permitam maiores benefícios, sem que contribuam para com os outros menos beneficiados.

Assim, vemos que diferentemente do que vaticinam algumas doutrinas liberais, a teoria do contrato social como base para as relações sociedade-estado se baseia em um troca de direitos e deveres comum à todos, ricos e pobres, afortunados e menos afortunados. O que também, diga-se de passagem, diferencia-se da visão puramente socialista que advoga a igual repartição da riqueza social, do que se conclui que isto não serve de salvo-conduto para o

---

[31] Importante observar que não tratamos de um estado fascista ou totalitário, mas de um estado democrático assentado no conceito de indivíduo.

[32] SANTOS, Cláudia Regina dos; SARTOR, Vicente Volnei de Bona. *Preservação Ambiental: dilema e complexidade na Ilha de Santa Catarina.* Florianópolis: Secco, 2005.

mesmo tratamento em termos de benefícios sociais redistributivos. O contrato social, portanto, embasará a lei do estado democrático somente como uma forma de "redistributivismo" enquanto este procurar a proteção do tecido social que o embasa. Não se trata, portanto, nem de um "liberalismo visceral", mas tampouco de um "socialismo todo-poderoso".

Isto pode parecer um tanto ideológico, mas existe realmente enquanto corpo jurídico com o propósito explícito de organizar a sociedade. Desta forma também, a escala geográfica da nação-estado não se submete a lógica livre da escala global sem o "filtro estatal" em sua sanha pela acumulação capitalista.

O filósofo Rawls[33] (1981, p. 186) ainda dirá que "a administração da lei, regular e imparcial e eqüitativa nesse sentido, pode ser chamada enquanto 'justiça como regularidade'. Esta é uma frase mais sugestiva que 'justiça formal'" . O que chama a atenção nesta frase é que não se trata de uma "mera formalidade processual", mas de uma crença efetiva no modo de operacionalização estatal que busca formatar relações sociais em prol de um chamado "bem comum".

Em perspectiva diametralmente oposta, Alves[34] (1987, p. 301) pondera que:

> Como foi analisado, na formação social capitalista o poder político sobressai como poder separado da sociedade, aparecendo como a encarnação do universal responsável pela coesão que a própria sociedade não possui. Esse universal estatal, entretanto, não se exprime normalmente como forma particularizada da formação social específica capitalista, pois ele não se revela imediatamente em todas as suas determinações relacionais concretas com a sociedade civil; antes pelo contrário, **ele aparece exatamente como um universal abstrato, formal, linear, tradução de uma racionalidade instrumental cujo efeito, além do mais, é o ocultamento hegemônico das relações internas de dominação e de exploração** (grifos meus).

Note o uso do termo "instrumental" por Alves (1987). Seu pensamento se encaixa perfeitamente dentro da concepção instrumentalista do estado a que aludimos anteriormente. O que passa ao largo deste tipo de pensamento é, justamente, a perspectiva de que a escala da nação-estado detém autonomia relativa em relação à escala global, garantindo as condições de acumulação por certo, mas instituindo uma normatização da vida social. A criação e

---

[33] RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

[34] ALVES, Alaor Caffé. *Estado e Ideologia: aparência e realidade.* São Paulo: Brasiliense, 1987.

desenvolvimento do estado vão além disto, não se tratando de um mero "mascaramento" ou "ocultamento", para utilizar a expressão do próprio autor, em prol de uma classe específica em detrimento das demais.

Tragtenberg[35] (1985, p.190) de modo bem mais dialético que o *intrumentalismo* esboçado por Alves, considera a burocracia capitalista como antitética, isto é, contraditória porque:

> (...) de um lado responde à **sociedade de massas** e convida a **participação de todos**, de outro, com sua hierarquia, monocracia, formalismo e opressão afirma a alienação de todos, torna-se jesuítica (secreta), defende-se pelo sigilo administrativo, pela coação econômica, pela repressão política.
> (...)
> É a inadequação do fator subjetivo (político, ideológico) ao elemento objetivo (a revolução tecnocientífica, a Ciência como fator produtivo, o conhecimento como força de produção) que causa um vácuo, motivo do fascismo na esfera capitalista e do burocratismo na esfera socialista. Explica-se assim o problema: da burocracia como poder político (, grifos meus).

O que se deduz destas linhas é que, muito embora a burocracia estatal tenha o objetivo de concentrar poder às expensas de uma classe social dominante, ela responde a um conjunto sobrepondo sua hegemonia. Mas, ele não está só... Até mesmo, liberais radicais, como Nozick[36] (1991, p. 293-294). também argumentam que:

> Uma vez que desigualdades em situação econômica freqüentemente resultam em desigualdades em poder político, não poderia uma maior igualdade econômica (e um Estado mais extenso como meio de realizar isso) ser necessária, e justificada, a fim de evitar as desigualdades políticas com as quais as desigualdades econômicas estão muitas vezes correlacionadas?

A esta indagação, o autor responde, por fim, que estender os poderes estatais, isto é, os da própria burocracia estatal implicará em um atrativo à corrupção. Ao deter maior poder para executar tarefas re-distributivas, os agentes burocráticos trocam favores, ao melhor modo *clientelista*, por vantagens privadas decorrentes desta concentração de meios administrativos. Acabamos em um beco sem saída, tão consensual que até mesmo liberais e marxistas concordam com os perigos da burocratização.

---

[35] TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia.* São Paulo: Editora Ática, 1985.

[36] NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e Utopia.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

Esta contradição foi detectada por Tragtenberg (1985) que, como toda contradição contém um elemento de tensão, de algo que quer um bônus, mas pretende não carregar seu ônus. Se a burocracia se pretende racional, lógica, precisa, formal, mas carrega em seu seio um claro elemento político, isto não quer dizer, necessariamente, que ela caia no engodo político-partidário que é uma coisa bem distinta. Seu "partido", por assim dizer, é o da acumulação capitalista, mas com a *normatização* e *regulação* deste capital. Se à burocracia não é permitido o luxo de escapar da necessidade de normatização administrativa, ela convive com outra necessidade, a acumulação da qual extrai "seu sustento". A legitimação do poder, por sua vez, não depende apenas do voto que alça um partido às sinecuras do poder, ela tem um custo para a manutenção do corpo administrativo que trabalha para qualquer governo transitório.

Offe (1984) é dos que vêem os problemas da governabilidade derivados de uma tensão entre democracia (burguesa) e modo de produção capitalista para concluir que teóricos neoconservadores atribuem a causa aos "dispositivos institucionais da *democracia de massa*".[37] Como o diz Huntington, citado por Offe (1984, p. 238), "o que os marxistas equivocadamente atribuem à economia capitalista (...) é em verdade o resultado do processo político democrático".

De nossa parte, não se trata aqui de vaticinar sobre qual ramo filosófico-político está certo, se socialista-marxista ou conservador-liberal. Mas, sim de procurar entender este processo à luz de categorias (estado, modo de produção, escalas espaciais) e um método (*materialista geográfico e dialético*) que nos dê elementos que apontem uma explicação da formação da escala da nação-estado. O problema não parece existir entre a democracia e o capitalismo, mas sim, como já pudemos argumentar, na contradição existente entre as escalas espaciais do capital e suas dinâmicas distintas que são, até certo ponto, díspares. *Não se trata, portanto, de uma tensão política formal entre massas vs. democracia, mas sim de um processo contraditório entre escalas de reprodução capitalistas.*

Onde está a chave que aponta para uma resolução entre as tensões da escala espacial da nação-estado com o processo de acumulação da escala global? Pensamos que não se trata, como querem autores que apontam os imperativos da "democracia de massa", na própria

[37] *Op. cit.*, 1984: 237-238.

democracia-representativa ou, como querem outros, ao focar exclusivamente uma tensão estrutural irreconciliável entre capital e democracia, a tentativa de superação do capitalismo. Parece-nos não haver solução para tal impasse, dada nestas proposições, mas sim através do processo de planejamento em suas várias escalas. A começar pela urbana...

2.3 A ESCALA URBANA

Souza[38] (2002, p.105) observa que o chamado "nível local" costuma ser definido, como mero limite político-administrativo, como um município ou cidade, ou seja, um objeto fixo, não mutável e passível de uma "naturalização" de sua escala. No mundo de hoje, cada vez mais faz sentido a observação de David Harvey, segundo a qual as escalas de análise não prescindem das "mudanças tecnológicas, modos de organização humana e da luta política".

Entender e discutir os problemas adjacentes às particularidades geográficas significa levar os espaços enquanto entidades relacionais. Portanto, mais do que contradições estruturais, nós necessitamos ver, no nível local, isto é, na escala urbana como esta "microfísica do poder", para citar a feliz expressão de Foucault, é desenvolvida, em cada caso particular.

Para nós falar do "nível local", nada melhor do que alguém que esteve diretamente envolvido com ele. O saudoso ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel[39] não se iludia, lembrando que o poder político local (governo, administração local e câmara municipal) constitui parte integrante do estado capitalista. E, como tal, não se exime de suas tarefas de acumulação (DANIEL 1988, p.26). Sua função de acumulação está relacionada às condições de reprodução da força de trabalho através da "produção de obras e serviços públicos de interesse local" (DANIEL 1988, p. 29). Após considerações sobre fenômenos de poder locais tradicionais como o "coronelismo", o populismo e o clientelismo, Celso Daniel (1988, p. 31-

---

[38] SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

[39] DANIEL, Celso .*Poder local no Brasil urbano.* In: ESPAÇO & DEBATES. *Revista de Estudos Regionais e Urbanos: poder local*. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos –NERU, Ano VIII – 1988, nº 24.

32) faz uma contraposição sobre o fenômeno em tempos recentes de modo adversativo, ou melhor, dialético ao dizer:

> [O]s movimentos sociais surgidos ao longo da década de 70 no Brasil foram pouco a pouco, no interior de sua prática cotidiana, elaborando valores cujo significado consiste, em última análise, em inscrever as carências no campo dos direitos. A categoria dos direitos é amplamente utilizada como recurso simbólico pelos participantes dos movimentos sociais: direito à água, luz, esgoto, assistência medica, habitação, transportes etc.
> (...)
> O cumprimento, pelo poder político local, de sua função de legitimação, depende então de suas posturas e atitudes em face de uma dada situação municipal, na qual se combinam, com pesos diferenciados, distintas modalidades de poder social e de culturas políticas. Tal combinação é resultado, em cada município, de sua posição e função na divisão espacial do trabalho social e, sobretudo, das maneiras pelas quais seus moradores – de várias classes e grupos sociais – elaboram suas representações a respeito da sociedade e da política.
> (...)
> Dada a diversidade dos inúmeros municípios urbanos brasileiros, **apenas uma análise caso a caso pode esclarecer as condições concretas nas quais o poder político local busca sua legitimação perante os moradores do município** (DANIEL 1988, p. 31-32, grifos meus).

Como fica claro, nas palavras de Celso Daniel, as tensões existentes entre as escalas espaciais não se resumem, única e exclusivamente, a questões estruturais derivadas da lógica de acumulação capitalista, mas passam sobretudo por uma análise do fenômeno político interno à constituição do estado brasileiro em suas várias instâncias, *bem como da relação deste estado com a sociedade que o legitima*.

Assim como Offe (1984) nos fala da "crise de governabilidade" dos estados – concentrando-se nas contradições estruturais do capitalismo –, Hermany[40] (2007, p.115) argumenta que, dada à baixa resolutividade dos conflitos e aplicabilidade dos direitos sociais em nossas sociedades, o estado se encontra em crise. E esta crise do estado se manifesta de diferentes formas. Uma delas é a concepção de que o *locus* de poder não deve ser, única e exclusivamente, dado por ele. É uma proposta de *ruptura com o conceito de poder soberano*. Como diz Hermany:

> Tal situação reflete a impossibilidade do Estado, através do processo legislativo oficial, **regular a multiplicidade de conflitos e espaços de poder que surgem no seu território**. Isto gera conseqüências quanto à própria Constituição, cuja aplicabilidade fica restrita, tanto em decorrência da crise conceitual, de poder, como em função da própria fragilidade estrutural (...).

[40] HERMANY, Ricardo. *(Re)Discutindo o Espaço Local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch.* Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC: Editora IPR, 2007.

> Em relação às regras ou mesmo soluções autoproduzidas pelas partes, cumpre salientar, dentre outros instrumentos, a previsão de audiência de conciliação inserida no artigo 331 do Código de Processo Civil, em função da Lei n. 8.952/94. Some-se ainda a fase inicial dos procedimentos previstos na Lei n. 9.099/95, que refletem a importância que vem assumindo a adoção dos instrumentos de consenso, os quais rompem com a estratégia soberana de direito e jurisdição estatal (grifos meus).

Como fica sugerido no texto acima, há uma reestruturação territorial ora em curso que não parte da escala espacial da nação-estado, ou seja, ela não é jogada "de cima para baixo" sobre as escalas espaciais locais. Como se já não bastassem as tensões produzidas com a escala "superior" global, o estado se vê as voltas com "inputs endógenos" que reduzem e/ou relativizam sua dominação e regulação territoriais. Em 1995, Przeworsky[41] (1995, p.48) dizia:

> Os Estados constituem organizações complexas. (...) Sua estrutura organizacional possibilita certas políticas e impede outras. A coleta de impostos de renda, por exemplo, exige um enorme sistema de informações; os governantes não podem, simplesmente, decidir instituir o imposto de renda. Como Evans e Rueschemeyer enfatizam, "uma máquina burocrática efetiva é a chave para a capacidade estatal de intervenção". (...) Além disso, fatores institucionais, como a independência das autoridades monetárias centrais diante do executivo, predispõem os Estados a estilos políticos particulares. Em conseqüência, como Hall (...) demonstrou, as políticas econômicas diferem mais entre países do que entre governos em um mesmo país. (...)
> Uma vez que o Estado adquire a capacidade de intervir na economia, os atores econômicos têm motivos para buscar controlar o Estado. Como Rueschemeyer e Evans (...) observaram, **"a penetração crescente da sociedade civil pelo Estado ativa reações políticas e aumenta probabilidade de que interesses societais procurem invadir e dividir o Estado". O resultado é que, à medida em que a capacidade estatal de implementar suas preferências aumenta, sua capacidade de formulá-las independentemente declina** (grifos meus).

Razões políticas e sociais, bem como econômicas, bem entendido atentam para a reestruturação territorial do estado. Mais do que uma simples "imposição" de interesses externos, como vulgarmente costuma se alegar, tais demandas sociais, seja por uma burguesia, seja por classes populares faz com que o poder estatal seja partilhado. E esta "democratização do estado" parece estar, de modo um tanto contraproducente, levando à inoperância do próprio estado.

Seria, no entanto, ingênuo pensarmos que isto signifique uma redemocratização igualitária no plano individual ou isonômica do ponto de vista de suas classes sociais. O agente estatal por excelência, a burocracia não morre, mas se adapta a tais injunções.

---

[41] PRZEWORSKY, Adam. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

Santos[42] (1988, p.61) observa sobre as cidades que "no sistema urbano (...) os níveis tidos como paralelos são cada vez mais diferenciados entre si" . Perde-se a eficácia dos antigos planos baseados em redes urbanas e hierarquias funcionais ou a estrita delimitação de suas áreas de influência. Os "novos mecanismos geográficos" que chama a atenção evidenciam o tratamento simplificado adotado até então pelos planejadores quanto à questão urbana e regional.

O que há em comum nas análises de diferentes especialidades sobre a escala espacial da nação-estado e as escalas locais? As escalas não deixam de existir, elas não "somem no espaço", mas se reestruturam de modo a adotarem novas dinâmicas.

Para avaliar esta mudança de paradigmas das análises feitas do capitalismo no trato da questão do estado e sua relação com a "produção do espaço", nada melhor do que averiguar as considerações de um dos principais teóricos da geografia atual. Em 1983, Edward Soja[43] se apoiava em Poulantzas para dizer que o "totalitarismo [está inscrito] na matriz espacial materializada pelo moderno Estado-nação" ao enfatizar a divisão social do trabalho (SOJA 1983, p. 51). Ainda asseverava que *a "crise regional" era integrante da própria crise do estado* (SOJA, 1983, p.65).

Dizer que o estado moderno detém as "raízes do totalitarismo" corresponde, no mínimo, a um senso muito particular do que vem a ser "totalitarismo", pois o autor se refere à garantia da acumulação capitalista e não, como é consensual, a centralização de poder em um partido único, por exemplo. Mas, no mesmo texto, Soja considera que este estado, de "raízes do totalitarismo" está em crise. Ora, se Soja enxerga o estado como tendo criado a nação moderna[44] e, cujo território nacional corresponde a um "padrão estatal do exercício do poder", homogeinizador de mercados internos etc. (SOJA,1983, p. 50) e, ao mesmo tempo, diz que

---

[42] "O meio técnico-científico e a urbanização no Brasil." In: ESPAÇO & DEBATES. *Revista de Estudos Regionais e Urbanos: reestruturação: economia e território.* São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos –NERU, Ano VIII – 1988, nº 25.

[43] BECKER, Bertha K.; MORALES, Miguel; SHACHAR, Arie; SOJA, Edward; STÖHR, Walter. *Abordagens Políticas da Espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ: Depto de Geociências: Programa de Pós-Graduação, 1983.

[44] Posição diversa das esboçadas por Ricardo Hermany e Paulo César da Costa Gomes, para os quais o estado é formado pela evolução (inclusive, jurídica) da própria sociedade.

está em crise, é de se concluir, de acordo com o próprio autor, que tudo o mais que decorre dele também esteja.

Passados dez anos, Soja[45] (1993, p.192) afirma que o "capital (...) nunca está sozinho na modelagem da geografia histórica da paisagem, e decerto não é o único autor ou autoridade" ao falar da reestruturação urbana e regional. Neste momento mais atual, Soja considera a regionalização pelo estado-nação como uma "diferenciação geográfica particularizada" bastante "provisória, ambivalente e criativamente destrutiva" (SOJA 1993, p.198). Ou seja, há espaço nesta (nova) visão para a criação histórica. Não se trata de um mero mecanismo de exploração sem possibilidades de alternativas.

Esta variação no trato do poder estatal não é gratuita, simples modismo intelectual, ela tem uma razão de ser bem específica que coaduna com o que já temos dito aqui, como diz Soja sobre o Pós-Guerra:

> Tal como aconteceu com outras formas de planejamento, e com o papel do Estado em termos mais gerais, houve dois lados potencialmente contraditórios nessas promessas de melhora do bem-estar regional sob a égide do que se poderia chamar regime de capitalismo administrado pelo Estado. O planejamento estatal centralizado exigia uma legitimação social contínua, especialmente por parte dos que tinham mais probabilidade de criar distúrbios políticos e econômicos. A promessa de um desenvolvimento regional mais equilibrado harmonizava-se bem com esse objetivo. Ao mesmo tempo, o Estado – em boa parte, por depender da receita fiscal – também teve de facilitar o processo de acumulação capitalista, que não coincidiu sistematicamente com as melhoras do bem-estar regional (SOJA 1993, p. 203).

Diferença similar no trato da categoria estado é o que se pode observar entre Castells em seu clássico de 1972[46] e Souza em 2002. Ao comentar o processo de "planificação" como um *meio de assegurar os interesses da classe dominante*, afirmava Castells (1983, p. 317):

> [O] processo de planificação [se trata de uma] intervenção do político nas diferentes instâncias de uma formação social (inclusive no político) e/ou sobre suas relações, com a finalidade de assegurar a reprodução ampliada do sistema; de regular suas contradições não antagônicas e de reprimir as contradições antagônicas assegurando

[45] SOJA, Edward W. *Geografias Pós-Modernas: A reafirmação do espaço na teoria social crítica.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

[46] CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

> assim os interesses da classe social dominante e a reprodução estrutural do modo de produção dominante .

Souza[47](2002, p.83-86), em um texto de trinta anos depois adota considerações, parcialmente, distintas. O autor não vê o planejamento e gestão urbanos como "neutros" nem, necessariamente, "conservadores", porém:

> (...) intervenções de planejamento e mecanismos de gestão, sejam protagonizados pelo Estado ou por agentes da sociedade civil, precisam ser entendidos à luz de uma teia de relações em que a existência de conflitos de interesse e de ganhadores e perdedores, dominantes e dominados, é um ingrediente sempre presente.
> (...)
> Pois bem: com o planejamento (e mais ainda com a gestão), que é uma atividade imprescindível, acontece o mesmo; a discussão sobre se o planejamento é intrinsecamente conservador ou não é, a bem da verdade, desprovida de sentido: o planejamento (como a educação, os tribunais etc.) é aquilo que se faz dele. Em uma realidade profundamente contraditória como a de qualquer sociedade capitalista, não há porque pensar que a prática de planejamento possa manter-se imune a essas contradições e ser sempre expressão das mesmíssimas práticas, dos mesmíssimos interesses e da mesmíssima ideologia. Estranho destino o daqueles que, pretendendo-se inspirados em uma Filosofia da práxis e da contradição como o marxismo (ela mesma, alias, contraditória), agem como se o próprio Estado, em vez de ser uma condensação de uma relação de forças contraditórias, fosse, sempre, apenas uma instância petrificada que viabiliza, em caráter exclusivo e sem fissuras ou atritos, as demandas das classes dominantes.

Tais observações de Souza asseveram o caráter dinâmico da estrutura estatal, *dentro de certos limites*, chamados pelo autor de "contraditórios". Se isto não é suficiente para tornar sua burocracia e planejamento como neutros, tampouco serve para descarte da possibilidade de influência da sociedade *sobre* o estado. Cabe lembrar também que ninguém contesta a necessidade da administração burocrática do estado, mas sim o excesso de "burocratismo", como bloqueio centralizador do desenvolvimento da sociedade em seu "agir comunicativo", para usar uma expressão de Habermas. Este obstáculo ao desenvolvimento de um "planejamento não estatista" é que surge como o verdadeiro problema. A questão é se os envolvidos neste processo conseguem, antes ainda de fazer valer seus direitos, se expressar livremente de quaisquer obstáculos ou impedimentos. Tampouco se trata de endosso a uma espécie de "plano revolucionário", mas de que a práxis comunicativa na história não assuma um projeto acabado e, sim que produza resultados, ainda que falíveis, sempre modificáveis.

---

[47] SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

Habermas[48] (1984, p.170) diz que a separação absoluta entre sociedade e estado pertence a "esfera política burguesa" quando as suas entidades privadas se apropriam do poder público. Suas considerações estão na contramão do que muitos acreditam ser a típica manifestação do "estado burguês" ou liberal ao contestar a idéia de "estado mínimo". Trata-se, isto sim, de um "estado forte", cuja força reside precisamente em seu intervencionismo, em prol da acumulação sob os auspícios da escala da nação-estado. Justamente, na medida em que se revela a "estrutura antagônica da sociedade" (HABERMAS 1984, p.172-173), o mito do "estado mínimo" cai por terra. Aqui, uma das inúmeras passagens interessantes em sua obra:

> Um ponto de referência para a crescente atividade do Estado já é dado pelos numerários dos orçamentos estatais. Mesmo assim, este critério quantitativo continua insuficiente; só uma análise qualitativa das intervenções públicas na esfera privada permite reconhecer nitidamente que o Estado não só amplia as suas atividades dentro das antigas funções, mas que, sobretudo, ele conquistou uma série de novas funções adicionais. Ao lado das tradicionais de guardar a ordem, que, no plano interno, o Estado assumia através da polícia, da justiça e de uma política de impostos aplicada muito cautelosamente, e que, no plano externo, apoiado nas forças armadas, ele assumia até mesmo na época liberal, surgem agora funções de estruturação. A sua especificação é naturalmente tanto mais fácil quanto mais, no transcorrer do século XX, se diferencia o leque nas tarefas do Estado-social. Já aventamos a tarefa de proteger, indenizar e compensar os grupos sociais mais fracos: trabalhadores e funcionários, inquilinos, usuários, etc. (neste âmbito recaem, por exemplo, as medidas com o objetivo de redistribuir a renda). – Outra é a situação da tarefa de prevenir, a longo prazo, modificações da estrutura social ou, então, ao menos de atenuá-las, ou, no entanto, apóia-las planejadamente, até mesmo dirigi-las (aqui pertence um complexo como a política da classe média). – O poder, repleto de conseqüências, de influenciar os investimentos privados e de regulamentar os investimentos públicos já caem no círculo mais amplo de tarefas de um controle e de um equilíbrio de todo o ciclo econômico. Os processos de concentração não só provocaram o plano de uma política conjuntural; eles também criam, além dessa tendência a formar grandes unidades, certos pressupostos que tornam finalmente possível uma tal política em grande estilo: ou seja, a economia se torna, na mesma medida, acessível aos métodos econométricos da Economia Política (...) (HABERMAS 1984: 175-176).

Claro que a consideração de Habermas cabe como uma luva para o chamado estado de bem-estar social europeu e, em menor medida, para o americano, mas a questão que nos toca é outra. O papel do estado, sua crise, engendra outra dinâmica política que relativizará seu peso e participação sociais.

---

[48] HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural na Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

De todo-poderoso, o estado-nação passa a ter seu poder bastante reduzido, o que não significa enfraquecimento. Se compararmos a realidade atual com a análise pretérita de Soja e Castells, *o que se vê não é o esmorecimento da estrutura estatal, mas sua reestruturação a partir de um fortalecimento dos agentes da escala espacial local*. A dinâmica dos fluxos urbanos e sua produtividade e integração com a escala global têm como correspondentes, uma maior penetração das demandas locais no seio da burocracia.

2.4 BRASIL

2.4.1 Planos Diretores

A crise do estado, por mais consumada que esteja, não o torna prescindível. Por mais que surjam "novos atores" na política nacional, eles não excluem a participação e inoculação de suas demandas para *dentro* do estado-nação. Portanto, nesse contexto, surgem novas formas de sistematização e regulação sócio-políticas, as quais apontam para um novo modelo de integração entre sociedade e estado. Modelo capaz de superar a lógica tradicional de subordinação aos aparelhos estatais.

Não se trata, bem entendido, de proposições de anulação do poder de estado, sua "superação" ou mesmo uma simples "administração paralela", mas da possibilidade de conciliação do espaço público estatal com a atuação de vários grupos sociais no processo de tomada de decisões públicas.

A questão é como isto tem, efetivamente, se desenvolvido no contexto do estado brasileiro, segundo sua Constituição da República, mais especificamente no Estatuto das Cidades. A constituição de 1988, que endossa o viés participativo vem, neste sentido especifico em prol do conceito de efetivação dos direitos sociais. Mas, como diz Hermany (2007, p. 172). "que não rompe com o espaço público estatal, haja vista que mantém com o Direito Constitucional de um Estado Democrático uma relação de absoluta pertinência".

Cabe identificar na Constituição da República Federativa do Brasil, os institutos que coadunam a abertura estatal em seu processo decisório com os direitos sociais básicos, entre eles, a propriedade privada, mas com um caráter inovador de forma a concretizar, efetivamente, os princípios constitucionais. Trata-se, isto sim, de um envolvimento da sociedade com *seu* estado, que garanta a necessidade de concretização dos direitos materiais previstos na constituição.

Desde o projeto de Reforma Urbana do Governo João Goulart (1961-1964) que se discute o tema dos direitos relativos à área urbana sem grande sucesso. O atual Estatuto da Cidade tem, portanto, importantes antecedentes. A idéia forte que moveu a concretização desta lei partiu de uma oposição à especulação imobiliária e como a terra urbana era regulamentada, o que podemos verificar no Projeto de Lei 775/1983.[49]

Após a promulgação da atual Constituição da República em 1988, outros projetos de lei visaram regulamentar a expansão e desenvolvimento urbanos, como o PL 2191/89 e o PL 5788/90 que estabelecia as diretrizes gerais da política urbana; o Anteprojeto de Lei 271/92 que visa a criação de um fundo para construção de moradias e instituição de um Conselho Nacional de Moradia Popular (que não foi aprovado).

Mas, mais do que uma simples lei federal, de caráter disciplinador, o Estatuto da Cidade outorga *poder comunitário* através das audiências públicas. Este é seu maior trunfo. A chamada *ação civil pública* é outro poderoso instrumento jurídico que garante a defesa dos "direitos difusos", isto é, públicos. Observe-se que o conjunto de instrumentos disponibilizados por esta lei permite uma vigilância da formação e execução de planos diretores que se opõe ao papel tradicional do estado. Como diz Castilho[50] (2000, p. 13).

---

[49] "(...) este projeto de Lei pretendeu concretizar e definir legalmente a função social da propriedade imobiliária. Para tanto, propunham-se as seguintes diretrizes: igualar as oportunidades de acesso à propriedade urbana e à moradia; distribuir eqüitativamente os benefícios e ônus decorrentes da urbanização; consertar as distorções de valorização da propriedade urbana e recuperar as mais valias para a coletividade; proceder à regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda; e a adequar às normas urbanísticas que regulamentam a faculdade de edificar. Assim sendo, a idéia central do projeto era a de dotar a Administração Pública de condições e instrumentos de atuação mais justos e eficazes para ordenar o meio urbano" (J. Miguel Lobato Gómez. *A regulamentação da política urbana no Brasil.* http://web.unifacs.br/revistajuridica/edicao_maio2004/convidados/conv05.doc. Acesso em 13 de junho de 2008).

[50] CASTILHO, José Roberto Fernandes. "Algumas observações sobre o Estatuto da Cidade". In: BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de (orgs). *Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania.* Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal – Deplan – UNESP – IGCE, 2000.

> Nas cidades em que há planejamento, a grande questão é forçar o Poder Público a respeitar as normas do plano em face dos interesses do capital imobiliário. Com a possibilidade da ação civil pública, o governo local ou cumpre a lei ou, mediante o controle social, pode sofrer sanções severas, haja vista que a ação pode ter por objeto a "condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer" (art. 3º).

Se, por um lado, sabemos que uma lei, por mais abrangente que seja, não resolve problemas como o imenso déficit habitacional no país, o Estatuto da Cidade tem que ser observado como o que é, *um processo em execução*.

No contexto sócio-político anterior a constituição de 1988, o país vivia uma efervescência de elaboração de propostas a partir dos movimentos populares. O Fórum Nacional da Reforma Urbana de 1987 ajudou na introdução de capítulo referente à Reforma Urbana na Constituição Federal, por exemplo, do qual se destaca a temática da *função social da propriedade*. Questões como o direito de uso do solo; a política habitacional; os serviços públicos; a *gestão democrática das cidades* teve uma "antecâmara" de idealização antes que o estatuto fosse criado. As Ações Populares, igualmente, propuseram cartas estaduais e leis orgânicas municipais em temas específicos. O surgimento destes condicionantes jurídicos e instituições de política social resultaram na criação do PL 5.788/90 que propôs a criação do Estatuto da Cidade. E este, baseado sobretudo no artigo 182 da Constituição Federal que regulamenta a política urbana:[51]

> A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.

A "função social da propriedade" e a "gestão democrática das cidades" são conceitos fundamentais da lei que rege o Estatuto da Cidade. Podem ser tratados como princípios, por demais, genéricos, é verdade, mas tratava-se de algo até então inexistente. Caberia, portanto, aos municípios sua regulamentação e aplicação posterior. Como o demonstra Castro[52] (2000, p.38).

---

[51] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm, acessado em 23 de junho de 2008.

[52] CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. "O Estatuto da Cidade e ampliação do acesso à moradia." In: BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de (orgs). *Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania.* Op. cit.

> Os regulamentos jurídico-urbanísticos propostos para o ordenamento e a gestão da cidade como o direito de superfície, o direito de preempção, e outorga onerosa do direito de construir, a transferência deste direito, as Zonas Especiais de Interesse Social, as operações urbanas consorciadas ou os estudos de vizinhança, têm efeitos de médio e longo prazo, devendo constituir-se em ferramentas de planejamento urbano.

Sendo matéria do "planejamento urbano", ao contrário daqueles que vêem aí uma "omissão do governo federal" ou sua "inoperância" trata-se, isto sim, de delegação de poder ao nível local.[53] Não há competência que se sobreponha à estratégia de descentralização para que ela seja verdadeiramente democrática.

Resultante deste "burocratismo" centralizador é a confusão que se faz entre *zoneamento* e *plano diretor*. Todo plano diretor contém um zoneamento urbano, mas nem todo zoneamento encerra em si mesmo um plano diretor completo. Como os zoneamentos costumam ser mais eficazes quando feitos por leis específicas, nas câmaras municipais[54], isto significa que a tradição brasileira ao atendimento de lobbies de incorporadores imobiliários detém ampla funcionalidade. O que nos leva a conclusão, de outro lado, que os planos diretores não têm passado de meros aparatos ideológicos, não se enquadrando dentro de um conjunto efetivo de políticas. Como diz, Villaça[55](2000, p. 53)

> Uma das mais notáveis criações do planejamento urbano que está profundamente arraigada na consciência social dominante no Brasil é aquilo que podemos chamar de idéia do "plano-mito". O planejamento é encarnado numa idéia – hoje nada claro

---

[53] Conferir a crítica de Pompeu Figueiredo de Carvalho em "Instrumentos legais de gestão urbana: referências ao Estatuto da cidade e ao zoneamento", *op. cit*., p. 55:
"O controle da implantação da legislação urbana e sua eficácia, não deverá resumir-se à panacéia da descentralização máxima, ou seja, da municipalização geral e irrestrita sem nenhuma obrigação do Estado e da União. (...) As cidades não são isoladas, elas formam regiões, inclusive interestaduais. As regiões formam outras regiões, inclusive interestaduais, logo, federais. As cidades impactam as bacias hidrográficas que no nível macro, são todas federais. Cuidar da cidade é também cuidar da cidadania além da eficiência econômica da base técnica que é a cidade."
Seu raciocínio analítico pode ser correto, porém o método de aplicação política, não. *Descentralizar* "ao máximo" não significa desobedecer ou desconsiderar legislações estaduais ou federais, mas pautadas nelas, inclusive com a observância de pareceres técnicos de órgãos federais, estaduais e municipais, bem como a participação das câmaras municipais contemporizar as demandas dos munícipes. Há vários níveis de debates, não se tratando, portanto, de uma simples votação em escala local sem levar em conta o que já é preexistente.

[54] CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. "Instrumentos legais de gestão urbana: referências ao Estatuto da cidade e ao zoneamento." In: BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de (orgs). *Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania.* Op. cit., p. 50.

[55] VILLAÇA, Flávio. "Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil." In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999 *apud* BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de (orgs). *Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania.* Op. cit.

> – de plano diretor e passa a ser admitido a priori como algo bom, correto e necessário em si. Adquire no plano da ideologia – uma incrível credibilidade e autonomia, principalmente se lembrarmos que, a rigor, nas décadas de 1980 e 1990, os urbanistas mais atuantes já não sabem o que é um plano diretor, tamanhas são as controvérsias entre eles. A ideologia, entretanto, encarregou-se de fazer com que os leigos não só saibam o que é plano diretor como lhe atribuam poderes verdadeiramente mágicos.

Evidentemente, que falta algo. Carvalho[56] (2000) aponta a necessidade de reforço da gestão democrática presente no capítulo IV do Estatuto onde se lê:

> Art. 48 – O Plano Diretor e os planos municipais de desenvolvimento serão elaborados pelo Poder Executivo do Município e submetidos à apreciação da Câmara dos Vereadores, que os aprovará pelo voto de dois terços de seus membros, só podendo modifica-los com a o mesmo quorum.
> Art. 50 – Até aprovação do Plano Diretor dependerão de leis a serem aprovadas pelo voto de dois terços dos membros da Câmara de Vereadores:
> I – alterações de uso de solo nas áreas já parceladas;
> II – criação de novas áreas de expansão urbanas;
> III – incorporação de novas áreas urbanas;
> IV – projetos que, por sua dimensão e natureza, acarretem alterações significativas no espaço urbano.

É importante observar que não se trata de um salvo-conduto do Estatuto para o direito irrestrito à moradia sem sua devida regulação. Este necessário debate entre o poder local e outras instâncias governamentais, como o estado e governo federal visam, antes de tudo, regulamentar e regular seu acesso à moradia. A "marginalidade territorial" faz parte da lógica de reprodução do sistema. Neste sentido, a inclusão de "áreas clandestinas" não pode ocorrer, sem que moradias e loteamentos estejam adequados a nova ordem institucional.

Mas, como os planos urbanísticos feitos até então podem ter suas lógicas alteradas?

Segundo Arantes[57] (2000, p.13), o planejamento urbano atual tem sido claramente derivado das estratégias do mundo empresarial. A própria expressão comumente adotada de "gerenciamento urbano" ao invés de *planejamento* denota uma clara guinada para o mundo dos negócios e suas "oportunidades".

---

[56] CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. "Instrumentos legais de gestão urbana: referências ao Estatuto da cidade e ao zoneamento." In: BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de (orgs). *Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania.* Op. cit., p. 50.

[57] ARANTES, Otília et al. *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando consensos.* Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

Sob o atual signo da acumulação capitalista na escala espacial global, a chamada "revitalização urbana" (outra de suas expressões favoritas) apresenta um eufemismo para a "gentrificação", isto é, *a valorização das áreas urbanas com fins especulativos na qual a cidade é vendida como produto pelos empreendedores.*

Diferente da perspectiva anterior de planejamento, herdada do pós-guerra, mais "holística", a atual visão "estratégica" do meio urbano é *parcial* por definição, atendendo a setores específicos em detrimento de áreas e setores não lucrativos. As regiões urbanas degradadas só têm chance neste novo plano de acumulação pautado no planejamento enquanto contemplarem alguma possibilidade de lucro. Daí, o sucesso das construções e incorporações imobiliárias que visam, entre outras ações, a transformar áreas de preservação em *shoppings centers*, áreas públicas como praias e bosques em novos loteamentos para as classes abastadas.

Este movimento mundial formou-se nos anos 70, virando o planejamento de cabeça para baixo e traindo seus propósitos mais explícitos, o que serviu como uma luva para as administrações municipais brasileiras, como tem sido o caso de Florianópolis. Cidade que no fim da década de 70 e início dos 80, recebia enorme fluxo de turistas brasileiros e estrangeiros (especialmente argentinos) objetivando com isto, "vender" cada vez mais a imagem de uma cidade paradisíaca e com excelente qualidade de vida. Isto não deixa de ser *parcialmente* verdadeiro, mas o processo que se instaurou corroboraria, no longo prazo, justamente para o oposto com *a saturação da demanda por serviços públicos crescentemente não atendidos.*

As raízes deste *movimento neoconservador* datam do período de crescimento econômico *pós-keynesiano* da Guerra Fria, isto é, o período de ascensão privatista decorrente das necessidades de acumulação globais veiculadas pelo estado-nação. Justamente findo o ciclo de crescimento das economias dirigidas e planejadas pelo estado-nação surge um refluxo de verdadeira "modernização conservadora" que acirraria as contradições da própria acumulação capitalista. Enquanto movimentos sindicais eram esfacelados pela instabilidade do emprego ou sua simples perda, a escalada da guerra pelo *neo-imperialismo*, o fim do socialismo enquanto referência utópica e revolucionária nos meios acadêmicos, a cooptação de movimentos sociais, a "prostituição mercadológica" das artes, no lócus urbano crescia e se

difundia a falsa idéia de que não havia mais lugar neste mundo para um verdadeiro e consistente planejamento urbano de cunho social abrangente (HARVEY 1996, p. 49-63).

Como diz Arantes, quando se fala em "regulação" tem que se ter em mente, a idéia-chave desse processo todo, a função social da propriedade, subentendida no texto do Estatuto. E este conceito envolve uma articulação entre meio ambiente natural e social. Isto tem raízes históricas no urbanismo. Com a "crise de ideologias" dos anos 70 em diante e, particularmente, após as mutações político-sociais no Leste Europeu dos anos 80, o planejamento urbano não demonstrou uma reação criativa. Ao contrário, foi dominado pelo jargão do meio empresarial, no qual "oportunidades" e "gerenciamento urbano" pareciam verdadeiros mantras a serem seguidos (ARANTES, 2000, p. 11-13). Nos anos 90, uma geração de urbanistas revoltada contra a visão centralizadora dos "planificadores totalizantes" e naqueles seus opositores "estratégicos", isto é, mais voltados ao mercado, buscou nos *ecologistas-reformistas* seus novos aliados (ARANTES, 2000, p.19).

2.4.2 Modelo de desenvolvimento urbano

A partir dos anos 80, o município de Florianópolis vem assistindo a um vigoroso processo de ocupação e investimentos, principalmente no ramo imobiliário. Freqüentemente este processo de incorporação é acusado como sendo o principal causador dos problemas urbanos encontrados não somente na área em questão, como em todo território nacional.

Segundo Campos Filho,[58] (2001, p. 29) a industrialização e urbanização nos países subdesenvolvidos se deram de forma desequilibrada, diferentemente dos países desenvolvidos onde tais processos se deram lenta e gradualmente acompanhando o "amadurecimento tecnológico". No caso brasileiro e no Terceiro-Mundo em geral, ramos inteiros da indústria são implantados "de uma só vez" por estados com políticas desenvolvimentistas. Como conseqüência, tivemos choques que se corporificaram com veemência no habitat urbano.

---

[58] CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil.* 4ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

Em boa parte do mundo, a cidade se desenvolveu incentivada pela transição do feudalismo ao capitalismo gerando uma classe de empreendedores como artesãos, alfaiates, pedreiros, em suma, o trabalho livre através de sua regulamentação pelas corporações de ofícios. E graças ao excedente agrícola produzido na zona rural, a cidade pode se configurar como um centro comercial e, mais tarde, industrial. A cidade que já existia desde a Antiguidade pode ser renovada e ampliada com o Renascimento. A troca de excedentes regionais pode criar centros especializados fornecendo características peculiares às cidades (SANTOS, 1988, p.52-53).

É importante observar que a Revolução Industrial de fins do século XVIII não é resultante de um subconsumo da economia nacional, mas desencadeada pelo dinamismo do comércio externo. Aí está a alimentação de seu poder (PEYREFITTE, 1999, p. 150-151). Mas, esta evolução, ou revolução como queiram, não andava desacompanhada. Seja na urbe ou no meio rural, havia um elemento conhecido, o estado. Como diz Peyrefitte:[59] (1999, p. 55-56):

> De fato é associado a um intervencionismo crescente: sistema fiscal, pedágios, concessões, taxas sobre transações, monopólio do sal etc. O nascente Estado não se cinge a intervir nos circuitos econômicos para tentar justapor seu mapa territorial ao das trocas. Para ele o comércio, a indústria, as finanças são instrumentos políticos, e não a política um instrumento da vida econômica .

Esta "anteposição" do estado sobre o dinamismo social é igualmente encontrada no Brasil. Em um olhar retrospectivo veremos que no Império ou na República Velha, as administrações públicas brasileiras priorizavam a construção de infra-estrutura para dinamização do comércio.

Em Florianópolis, a passagem do século XIX para o século XX foi uma transição urbana vinculada ao modelo agro-exportador. Para manter tais fluxos comerciais, a cidade teve que conter os surtos epidêmicos realizando grandes obras de urbanização portuária e saneamento. Neste sentido, a consolidação da propriedade urbana no país foi uma adequação às exigências do capitalismo do comércio internacional que se intensificava.

---

[59] PEYREFITTE, Alain. *A Sociedade de Confiança: ensaio sobre as origens e a natureza do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal: Topbooks, 1999.

Mas, diferentemente do modelo europeu que, bem ou mal, integrava a classe operária ao seu sistema capitalista, nosso modelo periférico caracterizava-se pela crescente "pauperização" da mão-de-obra. Ou seja, se há uma clara *ação estatal na direção econômica, isto não se vê no tocante à preocupação com a reprodução da força de trabalho, o que fica nítido na questão urbana, particularmente da moradia.*

No Brasil do século XX, os novos códigos de edificação e uso do solo urbano partem do pressuposto de que não há dicotomia, muito menos contradição social, entre incluídos e excluídos do sistema. As agências de fomento como o IAPTEC, IAPI não foram suficientes para o financiamento de grandes levas migratórias que se estabeleceram no meio urbano durante as décadas de 40 e 50. Na prática, políticas nitidamente excludentes, como a remoção de favelas do Rio de Janeiro para sua reinstalação em áreas mais distantes, ou o Código Sabóia de 1929 que se preocupava com a "higienização" do ambiente urbano exclusivamente para a classe média.

Durante os anos 70, quando a ilusão de nosso "milagre econômico" já caía por terra abaixo, os loteamentos clandestinos expandiam-se pelo país inteiro. Enquanto nosso legado dos anos 30 aos 50 consistia em meros toques estéticos na infra-estrutura urbana, a cidade era tratada como mera reserva de valor imobiliário, sem qualquer preocupação com a regulação de seus conflitos internos.

Às expensas do "mundo legalizado", da formalidade econômica, nosso país avança aos trancos e barrancos. Em 1970, mais de 2/3 das novas moradias construídas no Brasil destinavam-se ao aluguel. Hoje apenas 3% são registrados como moradia para tal fim. Este mercado sumiu, evaporou? Soto[60] (2001, p. 39) revela que são as *favelas*, submoradias em geral[61] que têm preenchido o espaço deixado pelo mercado excludente. Para este economista peruano, as dificuldades impostas à legalização de propriedades são impedimentos ao desenvolvimento econômico e social muito maiores do que outros fatores. Ao analisar a evolução da propriedade em sua relação com o meio jurídico em outros países, Soto observou

[60] SOTO, Hernando de. *O Mistério do Capital.* Rio de Janeiro: Record, 2001.

[61] O tipo mais comum de propriedade ilegal ou "submoradia" é a favela. De um "conjunto de moradias urbanas subnormais (sic), construídas com material inadequado (...) em locais, quase sempre insalubres, íngremes e desprovidos de equipamentos urbanos (...)" (FERRARI, 2004: 163) que se expande caoticamente, as favelas passaram a ser também habitadas por um número cada vez maior de pessoas com maiores rendimentos e ter como característica prioritária, a sua ilegalidade.

que a legalização das propriedades tornou um "capital morto" em *ativos financeiros* que criaram as bases da estrutura de desenvolvimento do próprio capitalismo. Ou seja, traduzindo a essência de sua tese, as submoradias não são o problema, mas justamente o oposto: as possibilidades de renovação e evolução da sociedade têm na sua legalização, o instrumento de desenvolvimento autônomo e autóctone. Por outro lado, o mundo informal e extralegal que é associado constantemente, por nossa mídia, ao crime e a marginalização têm se imposto como *norma social*. Não uma norma a seguir, mas *uma norma que é seguida devido às contingências de um mercado excludente*. Esta situação é apenas uma fração do mundo produtivo que definha cada vez mais relativamente, devido aos juros e tributos em ascensão que são necessários para a manutenção da dependência financeira internacional. Em suma, o problema não é o desenvolvimento capitalista em si, mas o tipo de desenvolvimento imputado externamente e sem a devida adequação interna. Nossa escala espacial da nação-estado precisa, urgentemente, de uma "re-engenharia" que tenha como premissa, peculiaridades internas de nossa realidade.

Dentre todos os produtos que o setor informal gera, um se destaca em comum a vários países periféricos: o imóvel. O sucesso dos "contratos de gaveta" como são chamados os acordos sem escritura pública em países como o Brasil, revela a adaptação que os menos abastados têm para sua reprodução enquanto força de trabalho.

Sem atender ou sequer vislumbrar esta realidade social, nossa legislação urbana, na virada da década de 70 para a de 80, evoluiu da Lei de Parcelamento do Uso do Solo Urbano (6766/77), da Lei de Zoneamento Industrial (1817/78) para um projeto de lei (775/83), cuja visão mais abrangente era sobre o desenvolvimento urbano como um todo e o controle da especulação imobiliária especificamente. Claro que este levaria quase vinte anos para se efetivar em lei devido ao pesado *lobby* imobiliário e da construção civil a bloqueá-lo no Congresso Nacional.

Com sua demora na aprovação, o projeto nem a lei puderam conter os problemas crônicos que caracterizaram nosso meio urbano durante os anos 80, dentre os quais se destacam: a carência de infra-estrutura básica, a escassez de transporte público e, especialmente, o saneamento e abastecimento de água, assim como desestímulos de várias ordens à habitação popular. Ou seja, uma completa falta de ordenamento urbano.

Só na Assembléia Constituinte, em 1987, é que o projeto de lei que levaria a criação do referido Estatuto da Cidade foi desengavetado e discutido amplamente, sob fogo cerrado de opositores representantes do setor de construção e imobiliário na Subcomissão da Política Urbana e Transportes.

Desta discussão derivou outro projeto de lei (5788/90) que era o do próprio Estatuto da Cidade e aprovado somente mais de dez anos depois como lei efetiva (10.257/01). Mais de 10 anos para nossa legislação, mais de um século em relação aos seus congêneres europeus.

E seria de extrema ingenuidade atestarmos que houve uma solução final para a chamada "crise urbana", pois para sua efetivação, o Estatuto da Cidade depende da criação e implementação de cada Plano Diretor Municipal. Considerando que o país tem mais de 5.000 municípios e que estes carecem de recursos humanos em suas prefeituras, conselhos municipais de habitação e desenvolvimento urbano e gestores municipais qualificados, sem os quais sua implementação será extremamente difícil. Evidentemente que nossa dificuldade não se restringe ao aspecto meramente quantitativo, mas também qualitativo, pois *não se trata de mudar meramente a cultura técnica da legislação urbana, mas de uma cultura da gestão municipal no Brasil.*

3 A ILHA DE SANTA CATARINA

3.1 FLORIANÓPOLIS

A cidade de Florianópolis tinha obras de saneamento prorrogadas desde os fins do século XIX. A construção do canal Fonte Grande, por exemplo, não cimentado que serviria de despejo das casas, desde a atual Av. Mauro Ramos até a antiga Ponte do Vinagre era um deles (CORRÊA, 2005, p. 291). Só em 1913 temos o início da construção de uma rede de esgotos na ilha, finalmente concluído em 1916 de forma subdimensionada para menos de uma década (CECCA, 2001, p. 52).

Segundo Corrêa, em 1939, o período Vargas caracterizou-se pelo incremento de obras sociais e seu interventor Nereu Ramos, levou a concretização de um departamento de saúde, abrigos para menores e um grupo escolar. No entanto, problemas sociais básicos como saneamento, luz e água, ainda permaneciam esquecidos (CORRÊA, 2005, p. 318).

A cidade avançava em obras com a criação e ampliação da universidade federal nos anos 50 e 60, da Eletrosul, da construção da Avenida Beira-Mar, do aterro Baía Sul, de uma nova ponte, a Colombo Salles, da BR-101 na década de 70 e, no início dos anos 80, outra ponte, a Pedro Ivo.

Subjacente a este movimento, a demanda pela infra-estrutura estava dada pelo incremento populacional que aumentara em mais de 53% entre 1950 e 1960, o que se refletia na paisagem renovada por diversos prédios de mais de dez andares.

A expansão turística e a especulação imobiliária altamente predatórias que se seguiu nos anos 70, bem como a explosão da construção civil no centro da capital e nos principais balneários da ilha orientaram a criação do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) para a execução de estudos e planejamento de seu desenvolvimento urbano.

O desenvolvimento urbano da ilha não tem sido, no entanto, homogêneo. Há que se diferenciar casos particulares, como bem notou Monteiro:

> (...) há que destacar aquele lamentável caso da improvisação caótica dos Ingleses daqueles outros que assumem o caráter de projetos turísticos, dos quais o Jurerê Internacional dos anos oitenta foi um dos pioneiros. Além de pioneiro, é um empreendimento de vulto que foi seguido por outros projetos como de Praia Brava – no extremo norte da ilha – e do Costão do Santinho, a nordeste (apud PIMENTA, 2005, p. 27).

Mas, de acordo com Pimenta (2005, p. 36-37) frente à maioria dos casos que se assiste na Ilha de Santa Catarina tem-se a necessidade urgente de um futuro plano diretor que oriente o desenvolvimento urbano do município e não apenas uma legislação de uso do solo. As atividades econômicas, o bem estar populacional são condições que não são determinadas implicitamente pela mera repartição de áreas territoriais. Prova disto é que o percentual de áreas públicas que vem sendo destinado a loteamentos privados não obedece a um plano conjunto, integrador do desenho urbano. Infelizmente, uma fortíssima e crescente segregação sócio-espacial tem sido a marca da estruturação social da cidade de Florianópolis.

Nos anos 80, a universidade estadual e, diversas empresas públicas como a CELESC e a TELESC, ou entidades de classe empresarial como a FIESC, expandiam-se para os bairros. *Shoppings* em construção e um movimento intenso de turistas que triplicava a população no verão se tornariam indícios da preocupação ambiental que se avizinhava.

Atualmente, com a estrutura sócio-econômica da ilha representada por uma mescla de funcionalismo público, serviços ligados direta ou indiretamente ao turismo e 43% de sua área territorial que ainda se mantém, bem ou mal, como Área de Preservação Permanente (APP), o bem estar social e qualidade de vida futura da população são uma incógnita.

Segundo dados oficiais de 1993 (CECCA, 2001, p. 56-57), existem 46 áreas carentes no município, sendo 28 na ilha e 18 no continente. O que, de acordo com atualização feita pelo IBGE em 1996, representava 14,8% da população. Das áreas do continente, apenas sete têm redes coletoras integradas ao sistema urbano. Quanto à área insular, oito apresentam rede incompleta e dezoito simplesmente, nada.

Então, o estado na escala espacial local está completamente ausente? Não, mas seu foco está em outro lugar. Privilegia-se mais a produção econômica do que a reprodução social. A economia florianopolitana pode ser considerada como apoiada "na exploração turística, na administração pública, no segmento do comércio e de serviços, na construção

civil".[62] Esta pode ser considerada um "termômetro" da economia local. Mas, foi a partir dos anos 70 que se iniciou um grande fluxo de investimentos para a ilha, especialmente após a construção da BR 101. Diversos órgãos estaduais e federais tiveram suas sedes implantadas, bem como empresas estatais. Não só houve um incremento de grande porte da construção civil, como *este vetor foi fortemente induzido pelo estado*.

Foi o estado e não a iniciativa privada, que desatou o *boom* de investimentos que, caoticamente ou não, levaram às construções na cidade. Neste curso, Florianópolis cresceu e se desenvolveu sem uma *estratégia participativa de planejamento*[63] que iria contra as práticas tecnocráticas.

Embora não tenha havido uma perfeita sincronia entre estado e sociedade no planejamento do crescimento urbano, não se tratou de um processo unidirecional em que o integrante social se manteve amorfo. Não só participou, como lucrou no processo. Como diz Campos:

> *Alia-se à elite local, um setor importante de classe média, que tem um peso destacado em Florianópolis e que também se beneficia com este processo de especulação imobiliária, já que muitos integrantes deste grupo social extraem uma renda suplementar da valorização de imóveis e aluguéis turísticos na temporada de verão. Investir em imóveis, tornou-se uma forma mais atraente de rentabilização do capital, mesmo para os pequenos investidores com pouca formação e conhecimento dos complicados mecanismos que regem a economia moderna. Incluem-se parcelas das comunidades tradicionais, particularmente os comerciantes* (CECCA apud CAMPOS, 2004, p. 110).

Por outro lado, dizer que "um setor de classe média" se beneficia de um processo de valorização fundiária não implica em tomar isto como uma "aliança" com elite local nenhuma. Terceiros podem se beneficiar de um conflito alheio. O que se chama de "classe média" que seria melhor definida como setores intermediários em faixas de renda, que não apresentam aliança ou qualquer outra espécie de conluio com a elite. Na verdade, isto faz parte de um comportamento empreendedor típico de nossa formação social. Esta análise de "alianças entre classes" é fruto de um marxismo estruturalista, baseado principalmente em

---

[62] CAMPOS, Edson Telê. *A Expansão Imobiliária e seus Impactos Ambientais em Florianópolis.* Florianópolis: Insular, 2004, p. 109.

[63] VIEIRA, Paulo Freire. *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Planejamento* in http://www.cfh.ufsc.br/~aped/meio_ambiente_desenvolvimento_e_planejamento.html, acessado em 27 de janeiro de 2007.

Althusser e Poulantzas. Como é sabido, este mesmo "simplismo analítico" atacou várias áreas das ciências humanas. Mas, parece que os estudos urbanos são um de seus prediletos. Lepetit[64] (2001, p. 61-62). nota que a historiografia abordou a questão de duas maneiras. Em uma delas ao projetar-se:

> (...) sobre as sociedades urbanas do passado categorias analiticas predeterminadas, ordens ou classes, a abordagem estrutural a resolvia de uma só tacada. Abordagem objetivista, fazia dos grupos sociais categorias naturais, reconhecíveis por uma série de indicadores facilmente acumuláveis porque concordantes: ter o mesmo nível de fortuna e a mesma ocupação ou casar-se no mesmo mundo era, na maioria dos casos (muitos fazendo as vezes de número e de lei, ao mesmo tempo), ter as mesmas crenças e os mesmos comportamentos. A atribuição de identidade era fácil, uma vez que bastava o indivíduo possuir os requisitos prescritos para ser designado para um grupo. Sendo a reputação ou então o estatuto socioprofissional os princípios alternativos fundamentais da classificação, desaparecem da imagem a mobilidade ou o enraizamento local: era-se oficial artesão ou negociante, e não parisiense, picardo ou suíço, forasteiro ou nativo do lugar.

Quando se observa o caos da ocupação fundiária em Florianópolis se tem a necessidade de rejeitar os esquemas e automatismos a que estamos acostumados. Não é possível encaixar as lógicas de ocupação e incorporação imobiliárias (legal, irregular, clandestina) em um conflito de classes na esfera urbana com o estado apoiando um dos lados. Há mais do que isto...

3.2 A APROPRIAÇÃO TERRITORIAL NA ILHA DE SANTA CATARINA

A apropriação territorial na Ilha de Santa Catarina é um fenômeno resultante do tipo de estado predominante no Brasil que, somado às características dos órgãos públicos atuantes no estado de Santa Catarina e, particularmente, na cidade de Florianópolis, trazem uma série de impactos ambientais negativos para a qualidade de vida, portanto, para a organização territorial naquele espaço específico.

É claro que se faz necessária uma reengenharia do estado para o Brasil. Como não é possível ficar esperando por um processo de tal monta par um país continente como o nosso, soluções, ao menos, parciais em um dado território têm que ser tentadas.

---

[64] LEPETIT, Bernard. *Por Uma Nova História Urbana*. São Paulo: EDUSP, 2001, pp. 61-62.

O enxugamento das agências e órgãos estatais com sua modernização administrativa, isto é, com a centralização em um único órgão que não separe a organização territorial em funções e/ou atribuições ambientais de um lado e sociais e econômicas de outro já seria um bom começo.

A idéia corrente sobre os desmandos em relação ao meio ambiente na Ilha de Santa Catarina se referem à intensa especulação imobiliária a que o espaço insular sofreu nos últimos anos e, é claro, a natureza do estado capitalista em si. Ocorre que o processo de desenvolvimento territorial da ilha é anterior aos investimentos maciços. *Não foi o setor privado que induziu primeiramente a ocupação da ilha, mas sim a própria estrutura de estado ao implementar a instalação de empresas públicas, isto é, estatais.*

Quanto ao "estado capitalista" e seu modo de planejar – que, para alguns sequer existe -, é interessante observar que há teorias distintas e adversárias, quando não antagônicas sobre o mesmo. E, que para sustentar uma tese destas, de que o estado está ao serviço do capital, faz-se mister explicitar qual o arcabouço teórico que sustenta tal afirmação. Como nos baseamos em premissa distinta, de que *o estado não é um mero reflexo do modo de produção, mas sim um poderoso agente que é capaz de configurá-lo, nossa teoria será muito destoante das mais recorrentes*.

A tese que sustentamos é que o mau uso do território através da ocupação desordenada e, até certo ponto, caótica, não ocorre por um estado capitalista que representa os interesses de classe preocupados com a maximização de seus lucros, nem pela falta ou ausência de estado no cumprimento de suas devidas funções. Mas, sim por que o tipo de estado que se gestou no Brasil tem, na Ilha de Santa Catarina um microcosmo que resume bem o seu tipo de atuação.

Há quatro órgãos estatais responsáveis pela regularização da propriedade fundiária na ilha (e no município como um todo, incluindo a porção continental). Além da morosidade que os caracteriza no cumprimento de suas funções reguladoras e autorizadoras da legalização de propriedade ocorre nítida sobreposição de funções. Para sustento das suas atribuições, o requerente tem que pagar para tanto. As taxas refreiam a legalização que é, normalmente, postergada. Com isto, o senso de responsabilidade, característico da propriedade privada é anulado no que seria seu nascedouro.

Os impactos ambientais que surgem, mais notadamente, a poluição causada pela ausência de uma ampla e integral rede de esgotos não são conseqüência de uma "exploração do capitalismo", mas sim o abandono das atribuições públicas.

A Ilha de Santa Catarina corresponde a maior parte do território pertencente ao município de Florianópolis e é nela que ocorre um intenso processo de ocupação territorial. Suas conseqüências são, na grande maioria dos casos negativas, não apenas para o meio ambiente, mas, especialmente, para a sociedade que interage com o mesmo.

Este espaço contém especificidades que lhe são peculiares. Uma destas é a questão da propriedade que tem um histórico particular, uma vez que até pouco tempo atrás a condição de "Bens da União" impedia o contrato formal de compra e venda da maioria delas. De acordo com o texto constitucional:

> Art. 20. São bens da União:
> I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
> II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
> III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

Cujo inciso IV foi alterado pela Emenda Constitucional número 46, de 2005:

> IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros paises; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;

Ao que se alterou para:

> IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, **excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios**, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, grifos meus).

Esta mudança do Inciso IV não foi uma "boa intenção" derivada de uma sensibilidade particular para com as questões urbanas simplesmente. Já havia um intenso processo de ocupação irregular que levou a sua mudança, que ainda sofreu outro reforço legal através do *Usucapião Especial de Imóvel Urbano*, como um dos institutos jurídicos e políticos do

planejamento municipal no Estatuto da Cidade.[65] Hoje, a ocupação tem um respaldo legal que, em que pese sua controvertida origem[66], se tornou bastante conveniente para a política urbana. Especialmente quando sabemos que esta não se comprovou capaz de suprir a demanda por novas moradias. Se por um lado é verdadeiro dizer que o surto de industrialização ocorrido no Brasil a partir dos anos 30, acompanhado da carência de políticas urbanas especialmente para moradias, reforçou a ocupação ilegal[67], a ênfase neste processo não deve ser dada à economia às expensas das políticas públicas como se o estado fosse um simples reflexo do desinteresse. Não, muito mais do que isto, o aparato estatal e sua arena política foram agentes atuantes através de seus instrumentos jurídicos defasados e tardiamente reconsiderados que induziram a crescente irregularidade fundiária.

3.3 DISTRITOS DE FLORIANÓPOLIS

A cidade de Florianópolis divide-se em distritos (conferir mapa 01 nos anexos). O chamado Distrito Sede[68] constitui-se pelos bairros de Agronômica, Centro, Córrego Grande, Costeira do Pirajubaé, Itacorubi, João Paulo, José Mendes, Monte Verde, Saco Grande, Saco dos Limões, Santa Mônica, Trindade e Pantanal. Na porção continental temos os bairros de Abraão, Balneário, Canto, Capoeiras, Coloninha, Coqueiros, Bom Abrigo, Estreito, Itaguaçu, Jardim Atlântico e Monte Cristo.

---

[65] Cf. CAPÍTULO II - DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA. Seção I - Dos instrumentos em geral. LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001 ("Estatuto da Cidade").

[66] "A origem deste instituto é muito antiga. É provável que seja um direito consuetudinário que foi trazido e positivado pelo Digesto Romano. Estudos sobre *adverve possesion* – denominação do instituto nos ordenamentos jurídicos britânico e norte-americano – verificaram sua origem no Código de Hamurabi, escrito entre os anos 880 e 500 a.C. de qualquer forma, a raiz etimológica da palavra 'usucapião' é latina (*usu capere*, que significa literalmente 'tomar pelo uso'). E, há divergência sobre a chegada do instituto à legislação brasileira" (Imparato, Ellade. "O usucapião constitucional urbano" in SAULE Jr., Nelson. *Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. Instituto Pólis : Ed. Max Limonad, 1999).

[67] GROSTEIN, Marta Dora. "Metrópole e Expansão Urbana: a persistência de processos 'insustentáveis'." In: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100003&lng=&nrm=iso&tlng=. Acesso em 16 de junho de 2008.

[68] Florianópolis como Distrito Sede foi regulamentado pela Lei Complementar número 001/97 de 29/09/97. Sua área total é de 74,54 km^2, composta de duas porções: na parte insular com 62,44 km^2 e na parte continental 12,10 km^2. Como nosso objeto de tese se circunscreve a área insular, tão somente, os subdistritos continentais serão excluídos da análise.

Este adensamento partiu de um núcleo original situado nas cabeceiras das pontes Governador Colombo Machado Salles, Hercílio Luz e Governador Pedro Ivo Campos, sendo limitado pelas baías Norte e Sul quando ainda era denominada Nossa Senhora do Desterro para ser conhecida como Florianópolis em fins do século XIX. Ocupada inicialmente pelo bandeirante Francisco Dias Velho no século XVII para a agricultura de subsistência e pesca. A estrutura urbana contígua ao litoral era então, tipicamente linear revelando a ligação da cidade com o mar, o que teve prosseguimento com a atividade portuária neste período.

Já no século XIX, a terraplanagem e construção de córregos nesta área central seriam, o início de um processo de transformações que se intensificariam no século seguinte. Como ocorre nos dias de hoje, a cidade não pode ser avaliada como um objeto em si, sem conexão ao espaço adjacente. A colonização de áreas próximas por imigrantes alemães e italianos viria a intensificar o fluxo de mercadorias do porto da capital catarinense.

Até os anos 30 no século passado, a cidade de Florianópolis tinha no seu porto a principal atividade comercial, quando então passa por um período de expansão industrial. De acordo com a tabela abaixo esta era a distribuição da atividade produtiva no estado de Santa Catarina, com seus mais de 3.400 estabelecimentos:

SEGMENTOS	No de estabelecimentos
Indústrias de madeira	1.235
Indústrias de alimentação	1.148
Cerâmica	404
Indústrias de mobiliário	136
Indústrias de couro e peles	90
Produção e transmissão de forças físicas	76
Produtos químicos e análogos	70
Indústrias têxteis	61
Indústrias de metalurgia	56
Indústrias de luxo	45
Indústrias de edificação	39
Construção de aparelhos de	34

transporte	
Indústria do vestuário e toucador	24

Fonte: *Relatório*, Nereu Ramos, 1938 *apud* SACHET[69]

A renovação urbana pôde ser sentida, claramente, em seus subdistritos. Trindade, por exemplo, passou de área de fornecimento de gêneros alimentícios no início do século XX ao pólo universitário nos anos 60 e aterros para construção de vias expressas nos anos 70 mudaram, drasticamente, sua fisionomia.

O subdistrito do Saco dos Limões que tem este nome devido à conformação física de seu território – uma longa e bem fechada enseada – se notabilizava, como por sua notável produção de cítricos. Como posição estratégica entre a área central da capital e o sul da ilha, o subdistrito abrigaria no futuro uma rede de estradas e ruas – aterro da Avenida Prefeito Waldemar Vieira – que acabaram por alterar sua caracterização de produção de frutas, pesca e extrativismo de cal para uma intensa área comercial.

O Distrito de Canasvieiras é um dos mais importantes do norte da ilha, seja pela população, seja por seu apelo turístico.[70] Uma das possíveis razões para a designação do nome da praia de Canasvieiras é pela atividade econômica predominante de cana-de-açúcar (além de café e algodão) durante o século XVIII. Elevada à condição de distrito no século XIX, Canasvieiras teve seu desenvolvimento favorecido por ser passagem entre o forte São José da Ponta Grossa e Ingleses, além de servir de ancoradouro e desenvolver atividades primárias. Hoje em dia, além de ser um dos principais pólos turísticos da região, exerce a função de polarização do norte da ilha. Esta função no segmento turístico é tão forte que influenciou outros locais, como a Praia do Forte, Daniela e Jurerê no mesmo caminho.

Mesmo outros distritos, como é o caso de Cachoeira do Bom Jesus[71], também se apresentam como uma extensão de Canasvieiras no litoral norte. Embora, desmembrada de

---

[69] SACHET, Celestino; SACHET, Sérgio. *Santa Catarina: 100 anos de História.* Volume II – Da consolidação do território ao Estado Novo. Florianópolis: Século Catarinense, 1988, p. 582.

[70] Sua área compreende 29,30km² sendo que dele fazem parte, além da praia de Canasvieiras, as praias do Pontal, Jurerê, Praia do Forte e as localidades de Vargem Pequena, Ponta Grossa, Lamim e a própria sede, Canasvieiras.

[71] Sua área é estimada em 30,37km², sendo que dele fazem parte as seguintes localidades: Cachoeira do Bom Jesus, Lagoinha, Ponta das Canas, Vargem Grande e Vargem do Bom Jesus.

Canasvieiras na metade do século XX apresenta crescimento moderado, se compararmos a outros distritos da ilha. Núcleo original de sambaquis, dos quais se nutriam índios Carijós, a região concentrou vila de pescadores e, mais ao interior, plantações de café.

O distrito de Ingleses do Rio Vermelho[72], de uma típica localidade de pescadores se tornou uma das mais adensadas áreas da Ilha de Santa Catarina. Trata-se de uma das praias que mais sofreu com o avanço da especulação imobiliária. E a praia que lhe é contígua, o Santinho, abriga um dos principais balneários da região com empreendimentos de vulto, como o resort *Costão do Santinho* e, recentemente, o empreendimento imobiliário *Costão Golf*.

O distrito de São João do Rio Vermelho[73] passou a ser ocupado pelos portugueses no século XVIII e se tornou um importante pólo agrícola regional. Seu crescimento populacional é elevado, representando um "distrito-dormitório" da ilha. Mas, isto não impede que venha se tornando também uma área com recentes empreendimentos imobiliários. No entanto, o que mais o aflige não são os empreendimentos regulares, mas justamente os irregulares e, também clandestinos.

O distrito de Ratones[74], no século XVII, se tornou uma das primeiras irradiações do núcleo original do Desterro, como era chamada a antiga Florianópolis. Sua posição interiorizada lhe permitiu o desenvolvimento agrícola, cuja função mantém até hoje. No passado, sua posição central lhe permitiu também o papel de ponto de intercâmbio entre as comunidades. Hoje em dia, trata-se de uma das áreas menos afetadas da ilha no tocante a ocupação urbana.

O distrito de Santo Antônio de Lisboa[75] teve seu povoamento inicial no século XVII e no século seguinte a construção do primeiro entreposto comercial marítimo. Também no

---

[72] Sua área é estimada em 20,47 km², sendo que dele fazem parte as praias de Ingleses e Santinho, e as localidades de Sítio do Capivari e Aranhas dos Ingleses. Acredita-se que seu nome se deve ao naufrágio de um navio inglês no século XVII.

[73] Sua área é estimada em 31,68 km². Dele fazem parte as localidades de Moçambique, Parque Florestal e de São João de Rio Vermelho que é a sede do Distrito.

[74] Sua área é estimada em 33,12 km², sendo sua sede a própria localidade de Ratones.

[75] Sua área é estimada em 22,45km². A sede deste Distrito está situada na parte oriental da Ilha de Santa Catarina, sendo que dele fazem parte as localidades de Cacupé, Sambaqui, Barra do Sambaqui e Santo Antônio de Lisboa.

século XVIII, o distrito alcançou certa projeção industrial com fábricas de moer trigo, açúcar, aguardente, e curtumes de couro. De todas as localidades, esta se destacava pelo comércio mais intenso captando a maior parte da produção agrícola do interior.

Com as estradas de terra que faziam parte da infra-estrutura, a baldeação via marítima era a opção mais razoável, cuja função perdeu o sentido gradativamente com o declínio do porto de Florianópolis. Hoje, trata-se de um bairro nitidamente residencial. Bairros vizinhos como os de Cacupé e Sambaqui também têm seguido o mesmo percurso e se afirmando como áreas residenciais que, por sua proximidade com a área central, adotam características de moradia de renda mais elevada.

O distrito da Lagoa da Conceição[76] teve origem em vários núcleos próximos que se caracterizavam na maioria por povoados pescadores. Juntamente à atividade pesqueira, uma grande quantidade de roças se desenvolveu, cuja produção atendia as localidades e o centro – Desterro – no século XVII.

Mesmo com o desenvolvimento fabril de engenhos de açúcar, mandioca e curtumes no século XVIII, a atividade pesqueira manteve-se intensa. Já, no século XIX começava a ocupação da orla da lagoa e no século seguinte a região tornou-se uma das mais intensas na atividade turística, com a presença de águas calmas adequadas aos esportes náuticos. Além de tudo, trata-se de uma área com uma das tradições e misticismos mais viva da ilha.

O distrito de Barra da Lagoa[77] é o menor da ilha. Recentemente desmembrado do distrito da Lagoa da Conceição, com a qual se conectava por estrada desde o século XIX. Trata-se de um antigo núcleo de colonização açoriana de 250 anos atrás que mantém um pólo gastronômico local. Nas suas cercanias se encontra a localidade de Fortaleza, cujo nome se deve à presença de um forte naquele local.

---

[76] Sua área é estimada em 55,28 km², sendo que dele fazem parte as seguintes localidades: Costa da Lagoa, Praia e Parque da Galheta, Praia da Joaquina, Lagoa da Conceição, Canto da Lagoa, Retiro da Lagoa, Praia Mole e Porto da Lagoa.

[77] Sua área é de 4,75 km² foi desmembrado Distrito da Lagoa da Conceição, recentemente, em 1995.

O distrito de Campeche[78] tem sua origem vinculada a um pequeno núcleo rural no Rio Tavares. Originalmente uma vila de pescadores, o Campeche tem sido uma das principais áreas de expansão urbana da ilha. Sua extensa área comporta um litoral ladeado por ilha de mesmo nome ao interior de aspecto rural onde se incorporam diversos condomínios.

O distrito de Ribeirão da Ilha[79] era conhecido por suas chácaras nos séculos XVIII e XIX, que revelava a presença de grupos mais abastados na ilha. Hoje ainda guarda exemplos remanescentes da época colonial em sua arquitetura e traços urbanísticos. Ainda é uma das áreas que sofreu menos com a especulação imobiliária na ilha podendo se encontrar praias com baixa densidade populacional.

O distrito do Pântano do Sul[80] foi um dos que teve desenvolvimento bastante recente. Até meados do século XVIII, a região tinha como seus principais habitantes indígenas, fato alterado pela fundação de uma companhia de pesca na Praia da Armação. Hoje, sua fisionomia alterna as vilas de pescadores com projetos imobiliários com a presença de restaurantes.

As características rurais e agrárias da Ilha de Santa Catarina ainda são heranças que se fazem presentes no espaço ilhéu (conferir mapa 02 nos anexos). E a velocidade da urbanização encontra nessas áreas, uma reserva de mercado ainda abundante. A baixa lucratividade das atividades tradicionais é um forte indutor a transformação paisagística e estrutural desse território multifacetado. Mas, enquanto a esfera da *produção econômica* se altera profundamente na ilha, a da *reprodução das condições sociais* se mantém defasada, como se pode ver pelos índices de qualidade de vida a seguir.

---

[78] Sua área é de 35,32 km² e, também foi recentemente desmembrada dos Distritos: Ribeirão da Ilha e do Distrito da Lagoa da Conceição em 1995. Fazem parte do Campeche as seguintes localidades: Morro das Pedras, Praia do Campeche, Campeche e Rio Tavares.

[79] Sua área é estimada em 51,54km², sendo que dele fazem parte as seguintes localidades: Alto Ribeirão, Barro Vermelho, Caiacangaçu, Caieira da Barra do Sul, Carianos, Costeira do Ribeirão, Freguesia do Ribeirão, Praia dos Naufragados, Tapera e Sertão do Peri.

[80] Sua área é estimada em 47,68km², sendo que dele fazem parte as seguintes localidades: Praia da Solidão, Praia do Saquinho, Praia do Pântano do Sul, Lagoinha do Leste, Praia do Matadeiro, Praia da Armação, Lagoa do Peri e Costa de Dentro.

3.4 A QUALIDADE DE VIDA NO MUNICÍPIO

O município como um todo (inclusive a porção continental) apresenta no tocante a "qualidade de vida" uma realidade multifacetada. Normalmente, apresentada pela mídia como uma "cidade ímpar" neste quesito, Florianópolis tem, na verdade, contradições que são inerentes às cidades brasileiras.

3.4.1 A moradia

De acordo com estudo realizado pelo IPUF, de 1992, Florianópolis tinha cerca de 46 comunidades carentes, 28 das quais localizadas na ilha. Ao todo seriam 32.000 pessoas, ou cerca de 13% da população total.[81]

Na raiz desta carência está o déficit habitacional do município, cuja solução vem sendo atendida de forma esporádica e limitada pelos diversos governos que se sucedem. Em 1978 tivemos um plano emergencial para construção de moradias em área de preservação ambiental denominado Projeto Sapé. Depois, somente em 1990 e 1992 houve outros projetos com financiamento da prefeitura para construção de casas em regime de mutirão. Em 1996 houve novo projeto de reassentamento de famílias que ocupavam áreas públicas em Canasvieiras e outro, no mesmo ano, daqueles que ocupavam as margens de vias expressas. Só em 1998, a prefeitura disponibilizou um programa com maior financiamento – via Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – para construção de moradias em Florianópolis. Apesar dos esforços, tais ações se limitaram, bem entendido, às moradias pura e simples, não contemplando a necessária infra-estrutura sanitária que está em vias de esgotamento.[82]

O que se observa é um hiato entre a "cidade oficial" e a "cidade real", com ocupação de áreas de manguezais e vias expressas; ocupação de áreas públicas, bem como sua

---

[81] CECCA. *Qualidade de Vida e Cidadania: A construção de indicadores socioambientais da qualidade de vida em Florianópolis.* Florianópolis : Centro de Estudos Cultura e Cidadania (CECCA), Fundo Nacional do Meio Ambiente, Cidade Futura, 2001, p. 105.

[82] PMF; SECRETARIA DE SAÚDE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL; DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Plano municipal de assistência social, gestão 1997-2000.* Florianópolis, 1998.

transformação em áreas privadas; fechamento de orlas marítimas por empreendimentos imobiliários e turísticos etc. Isto que citamos as ocupações e empreendimentos devidamente legalizados e autorizados pelo poder municipal. Pois, também temos que considerar as ocupações de morros; adensamento incompatível com áreas ecologicamente sensíveis; alterações constantes de zoneamento visando acomodar interesses imobiliários etc.

A irregularidade da ocupação não é, no entanto, exclusividade de empreendimentos de alto padrão. Há um consenso na ocupação irregular que ultrapassa a visão classista. Classes menos abastadas têm ocupado áreas de risco com declividade acentuada e sujeitas a processos erosivos, muitos dos quais constituem áreas de preservação. Por trás disso há um nítido processo de grilagem que afeta o conjunto da sociedade florianopolitana.

3.4.2 O esgotamento sanitário

Segundo dados do IBGE, 2006[83], a população de Florianópolis era de 395.000 habitantes. Deste montante, 187.000 são atendidos pelo sistema de esgotos. Tais dados revelam, portanto, que 53% da população não encontra nenhum tipo de atendimento. Isto significa que este montante está encontrando, por conta própria, soluções alternativas (como o uso de fossas sépticas) ao destino de dejetos, o que traz danos ao ambiente e a saúde pública.

Entre as soluções encontradas estão os sistemas coletivos privados em bairros nobres como Jurerê Internacional e a Base Aérea de Florianópolis em seus próprios condomínios; estações compactas utilizadas por hotéis, restaurantes, empreendimentos comerciais e edifícios de apartamentos, com aprovação e vigilância sanitária pela Fundação do Meio Ambiente (FATMA); sistemas de fossas e sumidouros, valos de infiltração ou filtração, utilizados por unidades residenciais ou pequenos empreendimentos sob aprovação da prefeitura; lançamentos diretos no ambiente feitos pela própria drenagem natural ou pela construída direto no mar ou em corpos hídricos. Resta destacar que muitos desses sistemas de tratamento individuais não são fiscalizados.

---

[83] *Apud* http://www.casan.com.br/docs/Diagnostico_Esgoto11_maio_2007.pdf acessado em 28 de maio de 2008.

Alguns dos projetos desenvolvidos não são ambientalmente adequados, assim como a maioria não foi sequer contemplada por algum critério mínimo de planejamento urbano. Em grande parte do município, a alta densidade da ocupação leva a saturação do solo por efluentes que se infiltram, comprometendo os ecossistemas. E, muito embora, várias regiões da cidade já possuam sistemas de coleta e tratamento de esgotos, há muitos proprietários que simplesmente não efetuaram as ligações que lhes incumbem. O baixo custo e imediatismo da opção por fossas e sumidouros, no entanto, cobrará uma "fatura" do ponto de vista ambiental e social num futuro não muito distante. Não se pode aqui vaticinar que todo o descaso com o meio ambiente e a sociedade, a "função social" da propriedade seja somente descaso ou inoperância do poder público. A falta de conscientização para com a importância da preservação e manutenção dos ecossistemas também é resultado da própria (falta de) "participação social".

E se o tratamento de esgotos é deficiente, o abastecimento de água também deixa a desejar. Apesar do distrito sede ter, praticamente, 100% de atendimento concluído neste quesito, várias regiões como o sul da ilha, a região ao longo da SC 401, Ratones e Ingleses apresentam comunidades carentes onde a água é captada individualmente através de "piteiras", poços que tendem a baixar o nível do lençol freático, além de não apresentar controle sanitário.

A tabela a seguir demonstra o montante da população atendida pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) em relação ao total do município. A referência adotada na tabela abaixo é de estações de tratamento e não de distritos:

	População total*	População servida**	Percentual atendido
Barra da Lagoa	5.035	3.701	73,5
Canasvieiras e Vargem Pequena.	11.334	10.829	95,5

Centro/Continente	194.438	171.512	88,2
Lagoa da Conceição Costa da Lagoa, Canto da Lagoa.	9.970	5.005	50,2
Saco Grande	12.317	1.366	11,09
Total	233.094	192.413	82,54

* Fonte: *Censo Demográfico IBGE 2000* (Estimativa 2007) atualizado em setembro de 2007Censo 2000 / IBGE *apud* http://www.pmf.sc.gov.br/saude/unidades_saude/populacao/ulst.php, acessado em 02 de junho de 2008.

** Fonte: *Esgotamento Sanitário*, http://www.casan.com.br/docs/Diagnostico%20Esgoto%202007.pdf, acessado em 02 de junho de 2008.

A população do município dentro da área de abrangência do sistema CASAN não é totalmente atendida pela estatal, fato comum na maior parte das cidades brasileiras.[84] Além dos esgotamentos clandestinos, como já foi dito, encontram-se sistemas sanitários próprios não operados pela estatal, porém legalizados, como é o caso de Jurerê Internacional e Base Aérea que são exceções.

3.4.3 O abastecimento de água

Outro indicativo da qualidade de vida no município de Florianópolis está em seu abastecimento de água. Até 1910 só havia poços particulares e algumas fontes públicas ao atendimento da população, quando só então foi criado o primeiro sistema de distribuição de água na cidade.

Em 1910, tivemos a implantação do primeiro sistema de distribuição e antes disso, havia somente poços particulares e fontes públicas para o atendimento. Considerando-se que

[84] Segundo Ricardo Wegrzynovski ("Tão Perto e Tão Longe das Soluções." In: *Desafios,* março de 2008), apesar da tímida queda do número de domicílios particulares permanentes urbanos não atendidas pelo sistema público de esgotos no Brasil entre 2001 e 2006, a desigualdade regional ainda é nossa característica marcante: enquanto o déficit no Sudeste está em 10,7%, o Norte beira a casa dos 60%.

antes disto, no século anterior, só havia o comércio de água trazido por ambulantes pode se considerar uma evolução significativa. Novos esforços só ocorreriam em 1922, com o sistema de captação d'água do Rio Tavares que, no entanto, se mostrou insuficiente devido o crescimento populacional que se acentuou a partir de 1930. A partir de então, a instalação de obras de captação d'água, na década de 40, se expandiu para fora dos limites municipais.

Atualmente, Florianópolis responde por 47% do consumo do sistema integrado que abastece a região metropolitana. Apesar do quase completo atendimento da população do município, ainda se encontram distritos não contemplados em sua totalidade como é o caso de Ribeirão da Ilha, no qual 20% da população não são abastecidos.

3.4.4 A saúde

Melhorias podem ser observadas no quadro de saúde brasileiro, com a queda da mortalidade infantil de 76,7 por cada mil nascidos vivos em 1980, para 46 por mil em 1990. Ou o aumento da expectativa de vida de 61 para 65 no mesmo período que trouxe significativos avanços em termos nacionais. Isto deriva, em parte, do êxito da reforma sanitária incorporada ao texto constitucional em 1988 e, posterior implantação e regulação do Sistema Único de Saúde (SUS) em 1993.

Apesar disso, as estatísticas nacionais e estaduais não logram avaliar, em profundidade, desigualdades regionais de modo contundente, quanto mais as intra-urbanas. Pesquisa feita pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) em 1999, sobre 98% dos municípios catarinenses, encontrou mais de 70.000 crianças desnutridas. Se houve melhoras em termos gerais, o mesmo não se verificou em certos segmentos sociais. Ainda se observa nesta pesquisa um quadro epidemiológico típico de países subdesenvolvidos com um grande número de doenças respiratórias e infecções relacionadas à baixa renda que ultrapassa os 67% dos casos atendidos no sistema de saúde.[85]

---

[85] CECCA. *Op. cit.,* p. 118-119.

3.4.5 A educação

Os dados educacionais, por sua vez, não são tão óbvios quando os da saúde. Com cerca de 89% da população em idade escolar matriculada na rede de ensino em 1999, apenas 6% de analfabetos acima de 15 anos em Santa Catarina e 70% dos estabelecimentos de ensino superior, localizados na capital, Florianópolis passa a imagem de "ilha de excelência" em termos educacionais. Porém, uma análise mais detida revela que não é bem assim: apenas 77% da população escolar não se encontram em atraso escolar em relação à sua idade. Há casos onde a taxa de evasão escolar chega a mais de 30%.[86]

3.5 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA ILHA DE SANTA CATARINA

Com freqüência se verificam argumentos em prol de um estado mais presente e, igualmente regulador.[87] Se for verdadeiro afirmar que as alterações de zoneamento são somente uma adaptação legal, formalista do que já se constitui na prática – a chamada "situação consolidada" – também não deixa de ser verdade que há uma demanda por estes tipos de espaço que ultrapassa o conceito e consumo de uma classe específica. Alguns exemplos residem no caso da transformação de zonas de uso residencial exclusivo em zonas de uso misto ou, de espaços anteriormente considerados de lazer ou de preservação para usos diversos adotados por empreendimentos como shoppings.

Uma das provas desse fenômeno interclassista reside em documento do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) que ataca a irregularidade da ocupação urbana. O que deve ser focalizado é o cumprimento da lei vigente, no que o plano diretor apóia o desenvolvimento urbano seja o grande empreendedor ou familiar.[88]

---

[86] *Idem*, p. 135-136.

[87] Paradoxalmente, uma certa retórica "estatista" pode contradizer o discurso da "participação social" quando subentende uma atitude "policial" ou de fiscalização ostensiva por parte dos órgãos competentes *em detrimento do planejamento social em audiências públicas e demais fóruns de debates.*

[88] FLORIANÓPOLIS (SC). Prefeitura Municipal. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. *Parecer sobre Relatório do Seminário da AMOCAM,* Parecer técnico nº 214/98. Processo 177/97-4. Florianópolis: IPUF, 1998. Outro dado importante observado no documento é de que 15% dos imóveis no município eram alugados,

A "tomada de rédeas" da produção do espaço pelo setor empresarial, seja de grande ou pequeno porte parece ser um sintoma do "vácuo administrativo" deixado pela instância local do estado. Em tese, a presença do estado, como elemento regulador e orientador da própria acumulação capitalista, visando o bem-estar social e a condição de reprodução do próprio sistema em nível local, deveria se dar através dos planos diretores. Nestes, a qualidade de vida é discutida da escala local para as mais abrangentes na escala da nação-estado. Assim sendo, o plano diretor torna-se, especialmente, necessário na medida em que a especulação e valorização do solo urbano dão à sociedade civil, como condição de má reprodução de sua força de trabalho, as áreas de risco para sua moradia. Isto, que deveria ser lógico, não é o que se expressa na realidade. Tradicionalmente, houve um hiato entre o formalismo jurídico e as condições de reprodução econômico-social.

Mesmo que venhamos a ter alguma situação promissora em um futuro através do desenvolvimento das formas de gestão urbana a partir do Estatuto da Cidade, parece óbvio que a formulação de planos diretores participativos (como prescreve o estatuto) não implicará em um necessário desenvolvimento social por si só. O risco que se corre é de um fracasso similar ao que já se obteve no passado. As possibilidades de sucesso residem, justamente, no que venha a partir do nível local, pois é aí que se dão as especificidades para serem levadas na devida conta.

Lembremos, pois que a cidade não é uma criação instantânea, ela vem se (re)produzindo através de um processo que precisa ser entendido através de suas conexões externas, mas também por suas *particularidades internas*. Nos países em desenvolvimento, o crescimento urbano é muito mais veloz do que naqueles, cujas populações já se encontram em fase de estabilização. Nas economias subdesenvolvidas, as taxas de crescimento vegetativo e o êxodo rural pressionam o alargamento dos horizontes de nossas urbes. Seja na África, Ásia ou América Latina, a urbanização não vem isolada do intenso processo de metropolização que lhe é característico. Isto, por si só, já dificulta a conceituação do que quer que se entenda como "desenvolvimento sustentável". Nas palavras de Alva:[89] (1997, p. 08).

---

segundo o Censo de 1991, o que é indicativo do elevado grau de recém-chegados ao município que de 1960 a 2000 aumentaram em dez vezes (*Política Habitacional de Florianópolis apud* Edson Telê Campos. *Op. Cit.,* p. 133).

[89] ALVA, Eduardo Neira. *Metrópoles (In)Sustentáveis*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

> [A] paisagem espacial da economia global apresenta-se duplamente dividida (no planeta e no interior das cidades) entre um espaço privilegiado, intecomunicado por uma avançada tecnologia de comunicações que lhe permite controlar os mercados internacionais, e um espaço periférico e posto à margem do espaço global capitalista, ao qual só tem acesso na medida do interesse das empresas hegemônicas.

Trata-se de um processo que vem se intensificando há, pelo menos cinco décadas, no caso latino-americano. Neste ínterim, a população urbana saltou de 30% a 70% ou para 80% em alguns casos. A chamada "crise urbana" no subcontinente pode ser vista como reflexo do fracasso de um modelo político-econômico que não levou em conta critérios de justiça social se concentrando, exclusivamente, na eficiência econômica. Ou seja, a escala espacial nação-estado, em nosso tipo de capitalismo periférico, privilegiou a produção do espaço urbano em detrimento da reprodução de sua força de trabalho e da mínima qualidade de vida.

No universo latino-americano, as moradias urbanas em grande medida, são produtos do trabalho voluntário e de auto-gestão dos moradores das periferias urbanas. O trabalho sem vínculo empregatício e ilegal chega a ser responsável por cerca de 40% da área construída dessas metrópoles (ALVA, 1997, p. 12).

Em pouco mais de meio século o Brasil se tornou um país predominantemente urbano. De cerca de 10% de sua população vivendo em cidades no início do século XX, o país chega aos seus 80% de população urbana em fins deste mesmo século. Note-se que não houve uma direção ou planejamento que previssem o avassalador processo de urbanização no período, o que não poderia deixar de trazer graves conseqüências.

Se avaliarmos além do processo quantitativo de crescimento urbano, a concentração do mesmo, isto é, sua metropolização, o quadro fica ainda mais grave, já que suas seis maiores cidades abarcam 30% da população do país, com um significativo número de favelados.

Em 1970, somente 1% da população da metrópole paulista residia em favelas. Em 1995, temos nada mais nada menos que 20%. Os índices são ainda piores para outras capitais, Belo Horizonte alcança a marca de 25%; 28% no Rio de Janeiro; 33% em Salvador; e até 50% em Belém.

Miranda[90] analisa, no entanto, algumas particularidades catarinenses. No estado há predominância da pequena propriedade rural familiar e nenhuma grande cidade comparada às grandes metrópoles brasileiras. Em 1960, sua taxa de urbanização era de 31,82%, enquanto que em 1996 superava os 73%. No estado, somente vinte municípios ultrapassavam a marca dos 50 mil habitantes e 244 apresentavam menos de 20 mil. 32% da população catarinense ainda se concentravam nestes 244 municípios.

Na região metropolitana de Florianópolis, municípios vizinhos como Palhoça, São José e Biguaçu apresentam taxas de urbanização em torno de 97%. Em 2001, esta área apresentava 83 favelas, enquanto que o seu percentual na capital chegava a 15%. Observe a tabela abaixo:

Taxa de crescimento populacional da área conurbada de Florianópolis

Municípios	População	Dec. 70	Dec. 80	Dec. 90	91-96	96-00	00-02
Biguaçu	48.077	3,39%	4,29%	3,94%	3,45%	4,51%	6,13%
Palhoça	102.742	6,28%	4,46%	4,66%	3,33%	5,95%	7,02%
São José	173.559	7,54%	4,27%	2,75%	1,64%	3,49%	4,51%
Florianópolis	342.315	3,09%	2,81%	3,34%	1,032%	5,16%	5,34%
Estado	5,3 milhões	2,26%	2,05%	1,82%	-	2,27%	-

Fontes: IBGE e Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional *apud* Edson Telê Campos. *Op. Cit*, p. 131.

A formação de favelas acompanha o desenvolvimento das cidades. Mas, o foco aqui não é quanto a sua caracterização de "submoradia",[91] mas sim com a *legalidade da própria moradia*. Isto é, se possui ou não o caráter de *propriedade privada*. Diferentemente das favelas *tout court* que costumam se situar em áreas impróprias ao assentamento humano,

[90] MIRANDA, Rogério. *Habitação popular e favelas*: em Biguaçu, Florianópolis, Palhoça e São José. Florianópolis. 2001 *apud A Regularização Fundiária pode Aumentar a Insegurança na Posse?* Em http://www.lares.org.br/2007/img/T034-Cardoso_Oliveira.pdf, acessado em 18 de junho de 2008.

[91] O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), trata favela como aglomerado subnormal e conceitua como "um conjunto constituído de no mínimo 51 unidades habitacionais, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) dispostas em geral, de forma desordenada e densa, bem como carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais (*apud* Beatriz Kauduinski Cardoso. *Regularização Fundiária e o Programa Habitar Brasil BID em Santa Catarina: uma avaliação.* 2005).

como morros, encostas, pântanos e mangues, grande parte das residências florianopolitanas, simplesmente, não têm registro de imóvel estejam ou não localizadas em terrenos favoráveis à moradia.

Como existe a "oferta" de espaços livres à ocupação desordenada que é, diga-se de passagem, amplamente consentida pela população de diferentes estratos sociais, seu número tem apresentado amplo crescimento. Como se pode observar:

Dados sobre a ocupação da superfície de Florianópolis

Descrição	Valor numérico	Percentual (%)
Superfície total	451,0 km^2	100,00
Superfície da área continental	12,1 km^2	2,70
Superfície da área insular	438,9 km^2	97,30
Área de Preservação Permanente (APP) segundo os Planos Diretores	189,42 km^2	42,00
Área de Preservação Limitada (APL)*	74,6 km^2	17,00
Unidades residenciais	143.855	89,50
Unidades comerciais	9.720	6,00
Unidades de serviço	5.864	3,60
Unidades industriais	82	0,10
Unidades mistas	1.239	0,20

* Permitida a construção em 10% do terreno.

Fonte: IPUF.

Após o Estatuto da Cidade muito tem se enfatizado a função social da propriedade, mas a bem da verdade, a propriedade privada em Florianópolis tem apresentado uma "não funcionalidade social" quase que total. Se formos observar um panorama da ilha temos algo como:

Norte da ilha: Praia da Lagoinha, Praia Brava, Ponta das Canas, Praia da Cachoeira, Cachoeira do Bom Jesus, Vargem do Bom Jesus, Vargem Grande, Praia dos Ingleses, Praia do Santinho, Sítio Capivari, Praia de Canasvieiras, Praia de Jurerê, Jurerê Internacional, Praia do Forte, Praia da Daniela, Vargem Pequena e Ratones.	Ruas estreitas, sem pavimentação, ausência de acostamentos e passeios urbanos; esgotos lançados diretamente na rede de drenagem; invasão de dunas e manguezais.
Faixa litorânea noroeste: Sambaqui, Santo Antônio de Lisboa, Cacupé, João Paulo (Saco Grande I), Saco Grande II e Monte Verde.	Muros junto ao meio-fio sem espaço para esgotos domésticos e áreas verdes; aterramento de praias; lixões domésticos; rios entulhados com pedras deslocadas.
Leste da ilha: São João do Rio Vermelho, Muquém, Barra da Lagoa, Fortaleza, Lagoa da Conceição, Retiro da Lagoa, Costa da Lagoa, Canto dos Araçás, Canto da Lagoa, Porto da Lagoa, Praia Mole, Praia da Joaquina e Praia da Galheta.	Poluição dos cursos d'água; ocupação de morros; aterro de espelhos d'água; insuficiência do tratamento de efluentes da região.
Sudoeste da ilha: Rio Tavares, Fazenda do Rio Tavares, Porto do Rio Tavares, Campeche e Morro das Pedras.	Loteamentos em áreas de dunas e terrenos não edificantes; aterramentos e ocupações de alagadiços; condomínios ilegais; bares e restaurantes precários; fechamentos de acessos à praia.
Sul da ilha: Armação, Matadeiro, Pântano do Sul, Saquinho, Costa de Dentro, Costa de Cima, Praia da Solidão, Alto Ribeirão, Ribeirão da Ilha, Costa do Ribeirão, Sertão do Ribeirão, Lagoa do Peri, Caiacanguçu, Tapera do Ribeirão, Caieira da Barra do Sul e Naufragados.	Vias de acesso deficitárias sem acostamento; ausência de sistemas de drenagem de águas pluviais; lançamento de esgotos domésticos direto no mar; em algumas áreas até 50% da população não dispõe de água tratada.
Bairros centrais: Itacorubi, Santa Mônica, Parque São Jorge, Córrego Grande, Jardim Anchieta, Trindade, Pantanal, Carvoeira,	Baixo índice de áreas verdes de 13 m^2 por habitante (a ONU recomenda um mínimo de 20 m^2); déficit no sistema viário que

Serrinha e Morro da Cruz (leste).	ocasiona congestionamentos constantes; esgotos domésticos lançados direto na rede fluvial; insuficiência da coleta de lixo; moradias em áreas de risco.
Bairros centrais II: Agronômica, Centro, Prainha, Morro da Cruz (oeste) e Cristo Redentor.	Residências em maciços rochosos sob risco de deslizamentos; escassez de vias pavimentadas; depósito de lixo em terrenos baldios; poluição sonora de casas noturnas; congestionamentos.
Sudoeste da ilha: José Mendes, Saco dos Limões, Costeira do Pirajubaé, Aeroporto, Carianos, Sítio Valerim e Tapera da Base.	Inundações constantes; ocupação de morros sem acesso à coleta de lixo; arruamentos inadequados; córregos transformados em esgotos a céu aberto.
Continente: Abraão, Balneário, Chico Mendes, Coqueiros, Estreito, Ponta do Leal, Capoeiras, Coloninha, Itaguaçu, Monte Cristo, Praia do Meio e Vila Aparecida.	Infra-estrutura viária saturada; rede fluvial poluída por esgotos domésticos lançados *in natura* no mar.

Fonte: Edson Telê Santana. *Op. Cit.*, pp. 158-168.

Note-se que na raiz destes problemas está o loteamento irregular, comum a todos os bairros. Locais como a Ponta do Coral, localizada em plena Avenida Beira-Mar Norte em um dos pontos mais valorizados da capital não consegue (há 25 anos) obter licença ambiental para a implantação de um empreendimento turístico. Não se julga aqui as razões deste impedimento, mas com a falta de fiscalização, a área está tomada por um processo de favelização e depósito de lixo em pleno curso (figura 5).

Figura 5 – Ponta do Coral (foto: Paulo Simões)

No interior da ilha, na Costa da Lagoa, áreas de preservação estão sendo ocupadas por residências com consentimento legal. O Ministério Público Federal não considera desalojar moradores de baixa renda por se tratar de uma "questão social". Mas, o que acontece é que com o passar do tempo, não raro ocorre de os casebres se transformarem em casarões bem apresentáveis. Como já se observou o *modus operandi* do poder público neste tema, a prática tem sido cada vez mais freqüente. Após um certo período é cada vez mais difícil se obter sucesso em ações demolitórias devido ao status adquirido legalmente de "situação consolidada". Observe a paisagem retratada na figura 06:

Figura 6 – Costa da Lagoa (foto: Paulo Simões)

No leste da ilha, no distrito de São João do Rio Vermelho, o qual apresenta um dos maiores crescimentos demográficos da ilha, a ocupação irregular tem se intensificado a partir de 1985. A transformação da área em uma das mais inseguras e carentes da cidade tem tido amparo político explícito. Vereadores locais têm cedido à pressão é o que se noticia, como se fosse por uma "questão social". Mas, o fato é que, antes mesmo de estudos que viabilizem a possibilidade de construção, órgãos públicos, como companhias de água e luz já fazem as devidas ligações permitindo a expansão da periferia urbana bastando para isto que seja nomeada uma rua através da câmara municipal. E, para tanto, o número de projetos de lei que altera zoneamentos, como a transformação de Áreas de Exploração Rural em Áreas Residenciais Exclusivas é o maior registrado dentre as ações dos representantes públicos.

Muitos desses vereadores, diga-se de passagem, são os mesmos que foram indiciados pela Operação Moeda Verde da Polícia Federal que investiga crimes e venda de licenças ambientais. O paradoxal nesta história é que loteamentos regularizados têm demora nos

trâmites legais necessários. Com isto, o incentivo a mera divisão irregular do solo urbano torna-se um atrativo que molda a formação de uma imensa e precária periferia urbana induzida, não pela especulação privada, não pela incorporação legalizada, mas pelo próprio estado que, de um lado, obstaculiza o que é legal e, de outro, faz vistas grossas à ilegalidade. Como se pode ver, duas situações distintas observadas no mesmo distrito de São João do Rio Vermelho nas fotos 7 e 8:

Figura 7 – São João do Rio Vermelho (foto: Paulo Simões)

Figura 8 – São João do Rio Vermelho (foto: Paulo Simões)

Isto corrobora o que já foi dito sobre o estado na escala local ser o maior agente de formatação do espaço urbano. Claro que nem todos têm como adquirir um lote plenamente

regulamentado, mas a falta de planejamento adequado, inclusive com agilidade das condições burocráticas para planejamento de áreas carentes que, na verdade, são deixadas de lado, favorece a proliferação da irregularidade urbanística.

Os movimentos ditos "ecológicos" também têm sua cota de participação no descaso urbanístico que assola a ilha. Em 2005, um conhecido militante ambientalista[92] denunciou o projeto de condomínio Caravelas no distrito de Pântano do Sul aos órgãos ambientais (FATMA, FLORAM), a SUSP, ao IPUF e ao Ministério Público. Trata-se de um residencial formado por 71 lotes planos cercados por área verde em 60.000m^2. O órgão ambiental estadual – FATMA – suspendeu a licença ambiental do empreendimento e seu empreendedor teve que recorrer ao IBAMA para sua defesa. Abaixo, a foto do empreendimento:

Figura 9 – Residencial Caravelas em Pântano do Sul (foto: Paulo Simões)

Chega a ser cômico se não fosse trágico, mas justamente ao lado do empreendimento acusado de "depredação ambiental" pela canalização de córrego que o margeia, encontra-se a comunidade que local que fez exatamente isto: canalizou sua própria rede fluvial local sem que nada fosse sequer comentado pelas entidades ambientalistas locais. Abaixo, foto que retrata a canalização de córrego no distrito pelos moradores sem qualquer tipo de licença:

[92] Refiro-me a Gert Schinke, autor do livro *Ecologia Política* citado na bibliografia, que também já foi vereador em Porto Alegre pelo Partido dos Trabalhadores para depois se filiar ao Partido Verde e que, atualmente, milita em Florianópolis em organizações não governamentais.

Figura 10 – Canalização de córrego em Pântano do Sul (foto: Anselmo Heidrich)

Mas, o pior não é isto... Ao lado do empreendimento se encontra uma rua clandestina que dá acesso a praia de Lagoinha do Leste em plena área de preservação ambiental sujeita a deslizamentos. Observe a foto 09:

Figura 11 – Rua clandestina em Pântano do Sul (foto: Paulo Simões)

E ainda, entre as 23 casas situadas na rua, uma delas pertence ao ambientalista que foi autor da ação contra o empreendimento. O que está em jogo neste tipo de ação legal não é nenhum primor pelo critério técnico ou científico do ponto de vista urbanístico ou ambiental. É muito mais do que isto. Nas palavras do próprio ambientalista:

> Falar duma mudança social capaz de eliminar o modo de produção e de vida capitalista é o mesmo que falar da 'revolução do proletariado a nível mundial', pois só esta classe específica é capaz de, sob uma perspectiva de produção, transformar a sociedade de classes numa sociedade sem classes e racional. Sem classes porque os meios de produção estão nas mãos do Estado administrado não pelos capitalistas, mas sim pelos trabalhadores – os produtores de riqueza. De forma democrática e racional, porque as decisões são vindas da grande massa da população e aplicadas em seu interesse que são, em última análise, os trabalhadores (SCHINKE, 1986, p.40).

Esta visão que grassa em muitos movimentos ambientalistas que, muito pouco tem de preocupação com o trato do meio ambiente, é derivada de uma visão classista que sobrepõe seu tirocínio a tudo o mais. Mas, antes fosse este o maior dos problemas, o que seria fácil de detectar como causa. Na verdade, o problema é bem mais profundo tendo uma conivência social com o casuísmo dos poderes públicos. Como dissemos, existe uma verdadeira farra das nomeações indevidas de ruas e logradouros sem o prévio planejamento para sua deliberação.

É bom que se ressalte que essas novas denominações de ruas são aprovadas ao melhor modo clientelista pela Câmara Municipal sem deliberação do órgão técnico responsável, no caso o IPUF. E não estamos nos referindo a alterações de zoneamento recorrentes, como a que transformou uma Área de Exploração Rural em São João do Rio Vermelho para Área Residencial Mista para viabilizar a divisão de lotes mínimos de 2.000 m^2 em 450 m^2. Trata-se de algo mais acintoso que não raro conta com pareceres contrários do prefeito, do IPUF e até do Ministério Público e da procuradoria da câmara quando se encontram em áreas de preservação ambiental.[93]

As ruas têm que ser previamente projetadas pelo poder público através de planos diretores sob o crivo de órgãos competentes, mesmo que se avente sua necessidade através da participação e demandas sociais. Empreendedores privados também têm que observar a legislação vigente como o Código de Obras, entre outros. No entanto, não é isto que se observa no quadro social e urbanístico de Florianópolis. Em apenas um dos distritos da capital catarinense, o de São João do Rio Vermelho, de suas 110 ruas, cerca de 90% delas foi criada à revelia do plano diretor de 1985. Os empreendimentos devidamente legalizados têm que destinar 45% de suas áreas à obras públicas como arruamentos e áreas verdes segundo a legislação em vigor. Como a maioria dos loteamentos é irregular, esta parcela é sensivelmente

---

[93] NERY, Maria Aparecida. "Os nomes são oficiais, mas as servidões não são, não!" In: *Jornal Ilha Capital*. Florianópolis, julho de 2007.

reduzida para dar lugar a mais lotes aumentando assim o lucro de suas ações ilegais. Crime, simplesmente. Mas, "crime" que conta com apoio político.[94]

A situação encontrada e *incentivada pelo legislativo de Florianópolis* é a seguinte:

> *Considerando que a aprovação de nomes de ruas em loteamentos irregulares ou clandestinos é de validade no mínimo duvidosa, uma vez que as vias públicas que vierem a ser nomeadas na realidade não existem; e o que não existe legalmente não pode ter um reconhecimento da municipalidade;*
> *Considerando que antes que qualquer rua receba um nome oficial é necessário, entre outras coisas, que ela já conte com redes de luz, água e esgoto, além de hidrantes para o Corpo de Bombeiros, calçada e coleta regular de lixo;*
> *"Considerando que inúmeros projetos de lei denominando vias públicas* ***foram e vêm sendo aprovados pelos vereadores mesmo com pareceres contrários de órgãos municipais e sem a prévia incorporação ao domínio público****;*
> *Considerando os argumentos expostos pelo IPUF - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis no Ofício IPUF no 0011/2001, cujo trecho segue em anexo:*
> *(...) a despeito deste Instituto manifestar-se contrariamente à aprovação de vários Projetos de Lei que visam denominar logradouro em nossa Capital, que em sua maioria tratam-se de ruelas totalmente ou parcialmente ladeadas de casas, portanto com nível de ocupação acentuado que torna praticamente impossível qualquer processo de alargamento (melhoramentos) e que contra nossos posicionamentos e o devido VETO pelo Executivo Municipal, são promulgados pela Câmara, e que em muitas vezes originam novas denominações de outras vias abertas à revelia da PMF que partem delas,* ***sempre alertamos de que os logradouros após denominados não podem gerar direitos e parcelamentos do solo, por não disporem de largura adequada para circulação de veículos automotores e cuja demanda aumentaria com o adensamento*** *(...)"* (Parecer nº 089/2004 da Procuradoria-Geral do Município / SUPAMA de 25 de maio de 2004, grifos meus).[95]

Tais denominações de ruas para "fins de endereçamento postal" parecem subterfúgios para posterior reivindicação de implantação de redes de infra-estrutura e legalização de parcelamentos do solo irregular. Conseqüentemente, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Serviços Públicos (SUSP), não poderá expedir Consulta de Viabilidade nem Alvará de Licença para Construção de novos lotes por se tratar, em sua maioria, de lotes clandestinos criando um impasse entre o munícipe e a prefeitura.

Tais vereadores ansiosos por atenderem às demandas da população que os elegeu (ou de auferir simpatia por parte de novos eleitores) aprovam projetos de lei de ruas inexistentes

---

[94] "Como nascem nossas ruas" em http://floripamanha.org/weblog/2007/1695/, acessado em 21 de junho de 2008.

[95] *Apud* "Clara afronta ao ordenamento jurídico." In: *Jornal Ilha Capital*. Florianópolis, abril de 2008.

legalmente, não estão regularizando loteamentos, mas sim confrontando a legislação vigente.[96]

As conseqüências deste descaso a legislação traz mais do que um confronto com a jurisprudência. Seus efeitos negativos na organização territorial da urbe alcançam problemas ambientais devido a ausência de infra-estrutura de saneamento e distribuição de água potável. E o mesmo não se dá por falta de regulamentação legal, tais nomeações atentam contra as três esferas de jurisprudência: a federal, a estadual e a municipal.[97]

Segundo o Recurso Extraordinário 302803 do Supremo Tribunal Federal:

> (...) 1. Ao determinar drásticas alterações na política urbanística do município, convertendo áreas particulares em logradouros públicos e impondo ao Estado o dever de prestação de serviços públicos nestas áreas, a incrementar a despesa sem indicar a contrapartida orçamentária, usurpou o Legislativo municipal função administrativa atribuída ao Poder Executivo local.

Seria o suficiente para anulação da lei e responsabilização dos vereadores que a aprovaram. No entanto, esta nefanda prática municipal segue incólume:

> Entre janeiro de 2005 e junho de 2007 os vereadores aprovaram um total de 774 leis ordinárias. Em 265 delas (34%) os nobres edis se ocuparam sapecando nomes 'oficiais' a vias abertas de forma clandestina - isto é, legislando em benefício de quem ocupa a cidade sem qualquer licença ou critério (NERY, 2007, p. 10).

Desde o início de sua administração em 2005, o prefeito Dario Berger já ostenta o número de 114 vetos a projetos de lei derrubados pela câmara municipal. A maior parte deles corresponde a nomeações ou legalizações de ruas, sem a devida implantação de infra-estrutura. Tais projetos de lei costumam ferir o plano diretor em vigor e não é à toa, que são vetados. Há duas boas razões para tanto: em primeiro lugar uma razão formalística porque fere a constitucionalidade jurídica, inclusive, a lei orgânica do município; em segundo, por

---

[96] Conferir Ofício nº 177/97 do Centro das Promotorias da Coletividade – Coordenadoria de Defesa do Consumidor, feito em resposta às indagações formuladas pelo vereador Ptolomeu Bittencourt Júnior através do ofício nº 306/97, e encaminhado por meio do ofício nº 020/97 do Centro das Promotorias da Coletividade – Coordenadoria Geral.

[97] Conferir Lei Federal nº 6.766179 (dispõe sobre o parcelamento do solo urbano), Lei Estadual nº 6.063182 (dispõe sobre o parcelamento do solo urbano em Santa Catarina), Lei Municipal nº 1.215/74 (dispõe sobre os loteamentos urbanos, desmembramentos e arruamentos) e Decretos Municipais Regulamentadores nos 135/77 e 182/80.

motivos substanciais porque tais projetos não têm amparo técnico desconsiderando as conseqüências urbanas.[98]

Para termos uma idéia da desarticulação encontrada entre os diversos órgãos públicos neste quesito observemos o quadro abaixo:

Número de ações civis públicas impetradas pelo Ministério Público Federal em Santa Catarina e diferentes réus arrolados		
Objeto da ação	Nº de réus	%
Pessoa jurídica	23	15,23
Pessoa física	45	29,00
Município	40	26,49
Estado SC	4	2,64
FATMA	14	9,27
IBAMA	11	7,28
UNIÃO	7	4,63
DER	1	0,66
CELESC	2	1,32
Fundação Nacional de Saúde	1	0,66
CASAN	1	0,66
INCRA	2	1,32
TOTAL	151	100,00

Fonte: Banco de dados da PRDC/SC *apud* SANTOS, Cláudia Regina dos; SARTOR, Vicente Volnei de Bona. *Op. Cit.,* 2005, p. 135.

Em alguns casos que ficam patentes a desarticulação e/ou inoperância dos órgãos públicos citamos o *Condomínio Residencial Península da Lagoa*, cuja denúncia de construção ilegal se deu em 1995. O empreendimento se dava em Terras da Marinha[99] na sua quase

[98] "Prefeitura teve 114 vetos derrubados." In: http://floripamanha.org/weblog/2007/1179/, acessado em 22 de junho de 2008.

[99] "As terras de marinha são aquelas localizadas a uma distância de 33 metros medidos da linha do preamar médio (média entre as marés) do ano de 1831 em direção à terra, tanto nas áreas banhadas pelo mar, bem como nos arredores dos rios suscetíveis às marés (...). Os 33 metros seriam pertencentes à União. Como a medição leva

totalidade, sem que houvesse qualquer análise para expedição de licenciamento ambiental por parte da FATMA ou de autorização de supressão de vegetação pelo IBAMA. Assim como a SUSP sequer tomou conhecimento para expedir documento liberatório. Segundo o Ministério Público Federal (MPF), os funcionários do órgão ambiental estadual (a FATMA) foram negligentes tendo providenciado a licença após o início das obras.[100]

Em outro caso, o de *Jurerê Internacional* em 1998, teve no IBAMA um forte aliado. À época, a diretoria do órgão se utilizou de diversos artifícios para obstruir o monitoramento por parte do MPF. Inclusive dificultando a entrega de documentos e laudos comprovando sua viabilidade, bem como a realização das vistorias. A FATMA, por sua vez, é acusada pelo mesmo ministério de falhar nas exigências de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) sobre diversos empreendimentos. E, por fim, a Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM), como braço fiscalizador da prefeitura de Florianópolis tem se mostrado conivente com empreendimentos emitindo, regularmente, alvarás que permitem a construção em áreas de preservação.[101]

Com este tipo de operacionalidade e, digamos "sinergia" entre os órgãos públicos responsáveis por fazer valer a função social da propriedade não é de se estranhar que numa ilha, alardeada como "paradisíaca" haja tantos problemas sócio-ambientais. Se esta é a prática concreta, o que pode restar em termos normativos, o dever-ser da produção social do espaço urbano?

---

em conta a linha de 1831, todos os aterros seriam desconsiderados" ("Terras da Marinha é tema de audiência pública." In: Câmara de Vereadores de Joinville, http://www.cvj.sc.gov.br/index.php?goto=noticias_view&cd=1510, acessado em 22 de junho de 2008).

[100] SANTOS [e] SARTOR. *Op. Cit.*, 2005, pp. 136-137.

[101] *Idem*, pp. 190-195.

3.6 PLANOS DIRETORES

Para se chegar a atual legislação urbanística brasileira e sua preocupação com os temas ambientais e sociais que levaram a conceituação da função social da propriedade, cabe aqui uma pequena digressão sobre a evolução jurídica do tema no Brasil.[102]

Das Cartas das Sesmarias contidas no regimento de 1652 até a legislação portuguesa no século XVIII, as preocupações giravam em torno da cessão de uso da terra e o extrativismo, sendo considerado crime julgado com pena capital aos que cortassem ilegalmente o principal recurso, o Pau-Brasil. Em 1802 houve uma novidade em termos legais, uma instrução para o reflorestamento de áreas devastadas, pois a madeira necessária à construção naval já escasseava. O importante a se observar nisto é que os procedimentos preservacionistas de então se ligavam, claramente, às *necessidades de estado*, o que já era garantido pela Carta Régia de 1797 sobre todas as matas litorâneas.

Só com a Lei de Terras de 1854 se definiu o que eram terras devolutas e se permitiu a aquisição através de compra. Instituía-se a propriedade privada no país, em que pese dificuldades de obtenção pela maioria da população. Mas, que se observe que a legislatura ainda era centralizada. Só com a Constituição Federal de 1891 é que houve o primeiro movimento em sentido oposto ao se transferir aos estados e municípios o domínio sobre as terras devolutas.

As deliberações sobre o ambiente urbano viriam a partir de 1923, com o Decreto Lei 16.300 que tratava do saneamento e instalação de fábricas. Meia década após seriam criadas os Códigos das Águas e Florestal e nas décadas de 40 a 60, leis de criação de parques e com fins agrários como o Estatuto da Terra.

As políticas habitacionais dos anos 70 e a legislação de proteção ambiental de fins dos anos 80 se constituiriam nos embriões da Constituição de 1988 que iria tratar, efetivamente pela primeira vez sobre o meio ambiente. E a década de 90 foi profícua em termos legais que

---

[102] CAMPOS, Edson Telê. *Op. Cit.*, pp. 53-56.

regulamentam o gerenciamento ambiental, a mineração, o uso de recursos hídricos, unidades de conservação e a emissão de licenças ambientais.

Ao iniciar este século, a Lei 10.257/01, o chamado Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal estabelecendo as diretrizes da política urbana. No Novo Código Civil Brasileiro – em consonância com o referido Estatuto – o artigo 1.228 determina que a propriedade deva ser exercida conforme suas finalidades econômicas e função social, incluindo a preservação ecológica.

Esta somatória e evolução jurídica parecem inócuas quando se observa o que ocorre na Ilha de Santa Catarina. Mas, dois ingredientes têm permitido uma mudança, ainda que parcial, neste cenário. Através dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto no Meio-Ambiente (RIMA) associados ao novo conceito de propriedade com fim social a partir da Constituição de 1988 o papel do Ministério Público foi redefinido na promoção do inquérito civil e ação civil pública por danos causados ao meio ambiente.[103]

O artigo 129 do capítulo IV (Das Funções Essenciais À Justiça) da Constituição Federal se lê:

> São funções institucionais do Ministério Público: (...) III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (...)

Mais adiante, no artigo 225:

> Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para às presentes e futuras gerações. (...) § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...) III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

Sendo o critério de prova, a poluição, entendendo-se como punição o pagamento do reparo ou repressão e prevenção ao dano ambiental pelo seu autor.

---

[103]ALEXANDRE, Agripa Faria. *Políticas de Resolução de Conflitos Socioambientais no Brasil: O papel do Ministério Público e dos movimentos ambientalistas na Ilha de Santa Catarina.* Blumenau: Edifurb; Florianópolis: Ed. da UFSC, 2003.

Está em desenvolvimento, um processo crítico de conscientização do Judiciário, no qual vemos, muitas vezes, autoridades discutindo (como não se fazia outrora) a "questão social" e promotores procurando criar um arcabouço jurídico em prol da formulação de políticas públicas visando a distribuição de riquezas e a afirmação de identidades sociais, assim como políticos procurando legitimar suas ações através de pedidos de pronunciamento endereçados aos tribunais (Alexandre, 2003: 60).

O que se percebe é que um processo contraditório se gesta internamente à própria esfera de atuação estatal. Internamente à escala da nação-estado a partir dos próprios conflitos na escala espacial local. "Nem tão ao céu, nem tão ao inferno", mas o que se vê é claramente um processo que cria formas espaciais sobre uma estrutura cambiante.

O primeiro plano diretor formal de Florianópolis ocorreu em 1955[104] e, como seria de esperar, sua sistematização foi toda imposta "de cima para baixo": a prefeitura contratou um escritório especializado que o elaborou sozinho. Isto dá uma dimensão de como se trabalhava a legislação urbanística.

Sua inspiração, como convinha à época, era de clara inspiração "desenvolvimentista" e o poder municipal buscava formas de trazer a industrialização à cidade. Não se tratava de uma visão meramente governamental, os próprios técnicos, arquitetos e engenheiros de então tinham influência explícita dos congressos internacionais de arquitetura que rezavam a "Carta de Atenas" como se fosse uma verdadeira bíblia. E, neste caso, questões históricas do município foram flagrantemente desconsideradas, como sua navegabilidade ou práticas econômicas tradicionais.

Em que pese alguns erros de concepção, este plano foi o primeiro passo e, bem ou mal, durou até 1976 regulamentando edificações e partindo de um zoneamento específico. Claro que à época não se exigia construir segundo critérios de "sustentabilidade" ou de "função social", mas nem por isto deixava de obrigar a manutenção de áreas verdes que, caso não fosse assim, teríamos uma situação bem pior hoje em dia.

---

[104] Aprovado pela Câmara de Vereadores em novembro de 1955, através da Lei nº 246/55.

A concepção do plano diretor subseqüente, de 1976,[105] ocorreu sob a égide do regime militar, cujos objetivos iam além da escala intra-urbana: visava tornar Florianópolis, realmente, um pólo estadual. Uma vez criado o plano diretor específico para a cidade, se encaminharia outro, mais amplo, para a metrópole que, como se sabe, não logrou êxito. A "visão urbana integradora" acabou sendo substituída por uma série de leis complementares. O próprio desenvolvimento regional independente dos ditames federais acabou por deslocar o pólo econômico e descentralizá-lo em outras sub-regiões como o norte, o Vale do Itajaí e Criciúma ao sul para depois, surgir ainda o do extremo oeste ligado ao agronegócio. A realidade econômica suplantou ou "dirigismo econômico" fazendo com que este se adaptasse àquela. Na realidade, a escala espacial da nação-estado não prescinde de movimentos locais internos que a constituem.

Em sua revisão, dez anos depois, para o Distrito Sede se mantinha certas premissas anteriores, como o zoneamento e índice de ocupação do solo. No entanto, o mesmo não valia para o projeto de criação de uma metrópole regional, uma vez que a tentativa de tornar Florianópolis um pólo equivalente a Porto Alegre ou Curitiba já não se mostrava viável. O que restou como meta foi ordenar o crescimento da conurbação em curso com a construção de pontes, vias expressas, túneis e aterros que viabilizassem o tráfego entre municípios vizinhos.

Seu grande problema quanto aos objetivos a atingir dizia menos respeito a integração almejada que ao contexto político vigente, de fim da ditadura militar e ascensão do casuísmo político-partidário a que estamos acostumados. A descentralização política brasileira malgrado não asseverou a transparência e probidade administrativa, se caracterizando por práticas "clientelistas" que acabaram por transformar os planos diretores em base para barganhas que tinham como primeiro sintoma, a alteração de zoneamento.[106]

Em decorrência da expansão urbana dos anos 70 e 80 vêm o Plano Diretor dos Balneários de 1985[107] buscou atender a demanda por imóveis de imigrantes, turistas e as

---

[105] Aprovação através da Lei 1.440/76.

[106] Para se ter uma idéia, desde sua entrada em vigor em 1986 até 1993, o Plano Diretor do Distrito Sede sofreu, nada menos, que 285 alterações casuísticas. De instrumento de planejamento necessário se tornou uma mera "colcha de retalhos" do Legislativo (CECCA, 1997: 220).

[107] Aprovado através da Lei 2.193/85.

necessidades de lazer na ilha. Antes mesmo do Estatuto das Cidades preconizasse os critérios de sustentação ambiental, este plano já visava desta forma.

O controle do crescimento urbano, impedimentos à urbanização dos grandes vazios rurais, definição de áreas específicas para atividades turísticas, o "Plano dos Balneários" levou mais de meia década a sua aprovação. Foi um verdadeiro marco na legislação urbanística ao abranger de modo inédito a totalidade do território municipal, institucionalizando as áreas de preservação definidas pelos órgãos ambientais e a legislação federal e estadual. O resultado disso é que 42% são considerados áreas de preservação permanente e 21% de preservação com uso limitado (CAMPOS, 2004, p.183).

Mas, se as alterações de zoneamento ocorreram no Plano Diretor do Distrito Sede, este dos Balneários não seria exceção. A intensidade da urbanização que ocorreu no Brasil dos anos 70 para cá não deixaria "passar em branco" o plano, por melhor que fosse sua formulação. Basta se levar em consideração que se as alterações já ocorriam na área central, teoricamente, sob melhor vigilância pelo órgão fiscalizador (a SUSP), em áreas mais distantes como as praias e seus bairros, a situação era mais grave ainda. De acordo com Silvia Lenzi, arquiteta do IPUF:

> Em 1985, foi aprovado o plano dos balneários e, deste ano a 1992 foram aprovadas mais leis urbanas do que de 1955 até 1985, **sendo que a grande parte dessas leis, entre 70 e 80%, foram alterações do Plano Diretor dos Balneários** (CECCA, 1997: 120, grifos meus).

O novo Plano Diretor do Distrito Sede do Município de Florianópolis[108] de 1997 se orientou a partir das necessidades de revisão do plano anterior de 1976[109]. Este plano que contou com assessoria através de convenio de cooperação técnica Brasil-Alemanha teve como foco a atividade turística. Voltado para a preservação do patrimônio histórico e cultural da cidade, bem como dos ecossistemas ilhéus, se notabilizou por definir a periculosidade das atividades industriais.

---

[108] Criado através de Lei Complementar 001/97, cuja nomenclatura anterior (Lei 5.055/97) foi alterada por razões regimentais.

[109] Entre os planos de 1976 e 1997 ocorreu uma primeira revisão do plano do distrito sede em 1982, conhecido como "Plano da Trindade" (Lei 1.851/82) por se limitar à periferia do centro urbano.

Este também teve suas emendas, porém criadas da maneira certa: antes de sua aprovação, discutiu-se o mesmo em 22 comunidades durante seis meses (CAMPOS, 2004, p. 185). Neste sentido, seu planejamento levou em consideração a realidade local e sua base comunitária tecendo uma rede cujas conversações acabaram por definir um meio termo entre a ocupação e a preservação.[110]

Florianópolis e, particularmente, a Ilha de Santa Catarina passou por séculos em que uma legislação urbana específica não foi desenvolvida. Somente em meados do século XX, a Câmara Municipal levou a criação de um plano que regulamentasse o uso do solo no município. Após a criação do segundo plano diretor, de 1976, foi criado o instituto que planejaria o desenvolvimento urbano subseqüente, o IPUF. O que revelou uma guinada na percepção sócio-ambiental dos administradores públicos.

Na década de 80, quando surgiu o plano dos balneários houve outra mudança da percepção que deixava de centrar no distrito sede tão somente. E para acompanhar os trabalhos de fiscalização de normas urbanísticas como o Código de Obras e o Código de Posturas pela Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos (SUSP) foi criada a Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM) nos anos 90 voltada, especialmente, para unidades de conservação e áreas protegidas.

A partir de 1997, com o último dos planos diretores se vê uma mudança sensível às questões de sustentação social e ambiental envolvendo tanto a área central mais urbanizada quanto os balneários. Como se vê, a estrutura jurídica e burocrática criada dá uma mostra clara de que algo foi feito em prol de um desenvolvimento urbano mais equilibrado e menos predatório. Porém, algo parece faltar... Consenso é o que falta. Aquilo que deveria ser de "comum acordo" na mudança, o que atenta contra a premissa de função social da propriedade é relevado.

O Estatuto da Cidade.visa regular esta participação social criando consensos. Mas, para que não seja um projeto natimorto urge harmonizar os interesses sociais, *direitos difusos* como são chamados aos interesses privados. Diz o ditado que "um bom acordo se dá quando

---

[110] Um exemplo prático disto pode ser visto na diferença entre densidades demográficas preconizadas entre o plano de 1976 e o de 1997, cujas cifras são de 500 hab/ha e 1.000 hab/ha, respectivamente.

ambas as partes não saem 100% satisfeitas...” Ceder neste caso não é luxo, mas necessidade. Assim vemos o conceito de *Função Social da Propriedade,* como uma premissa de que o direito individual sobre a propriedade não é absoluto, nem o estado em qualquer um de seus níveis – federal, estadual ou municipal – serve como sinecura para prebendas adquiridas de acordos ou o mais nefasto clientelismo.

4 CONCLUSÃO

4.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E SEUS OBSTÁCULOS

Em cartilha distribuída pela Prefeitura do Município de Florianópolis sobre o plano diretor ora em curso se lê:[111]

> O Plano Diretor deve definir qual a melhor forma de ocupação de cada área do município, seja ela pública ou privada, urbana ou rural. Assim se estabelecem as funções sociais da propriedade e da cidade, ou seja, seus usos voltados para garantir à população equipamentos comunitários (praças, escolas, hospitais, etc.), áreas de proteção ambiental e de atividades econômicas, bem como transporte e serviços públicos.

Parece simples.

Mas, se observamos como o conceito de *propriedade* evoluiu ao longo da história, veremos que não é bem assim. Conforme cada conjuntura, o valor que se deu a propriedade variou sobremaneira. Diferente de buscar um vínculo simples da propriedade com o capitalismo, ela se relacionou muito mais a organização de estados e sua burocracia existindo onde o capitalismo sequer era contemplado como projeto, paradigma ou "estágio".

Bárbaros como os tártaros admitiam a propriedade sobre os rebanhos, mas não sobre a terra utilizada. Analogamente, os germanos faziam dos frutos e colheitas suas propriedades, mas também não o mesmo com a terra. A idéia de propriedade da terra como *bem individual* só viria a se concretizar a partir das cidades gregas e com o império romano na história da civilização ocidental. A radicalização deste princípio como direito individual surgiu com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789, por ocasião da revolução francesa.

Claro que isto não impediu que relativizações ao direito absoluto de propriedade viessem a ocorrer, seja durante o período medieval sob o feudalismo ou com as formas de

---

[111] MINISTÉRIO DAS CIDADES. *A cidade é sua! Plano Diretor Participativo.* Florianópolis, dezembro de 2006. Endereço eletrônico em www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo.

estado socialista que, em muitos casos, simplesmente o aboliram. Não obstante, acabou por predominar o paradigma do estado democrático de direito, no qual a propriedade não deixa de ser um direito do cidadão. Porém, justamente neste contexto de transformações ensejadas pela democracia que o conceito de propriedade foi, novamente, relativizado e seus princípios absoluto, irrestrito e individualista postos em cheque.[112]

A *função social da propriedade* perde grande parte de sua força quando vista como mera limitação do direito individual. Ela apresenta mais que seu caráter de lei, um *conteúdo programático.* Isto significa que se uma lei jurídica não vier acompanhada de uma realidade econômica e contexto social em que seja, efetivamente, praticada, ela acaba significando quase nada.

A lei existe, está aí... Mas, se formos levar em consideração o que acontece (e temos que levar em consideração) em nosso estudo de caso, a "função social" não passa de uma quimera. Confrontemos o excerto abaixo com a subseqüente tabela para exemplificar o hiato que existe entre a *norma* e a *práxis*:

> Não bastassem essas demonstrações da auto-executoriedade da função social da propriedade, lembramos que, com a aprovação do Estatuto da Cidade, já restou regulamentado o capítulo da política urbana onde se insere a função social da propriedade, deixando a então considerada norma programática de ter sua eficácia limitada, passando desde 10.07.2001 a ter eficácia plena (BLANC, 2008, p. 54).

---

[112] Se a propriedade privada evoluiu e evolui desta forma, sua contraparte pública, o estado, igualmente não deixaria de corresponder. A noção de que o governo através de seus órgãos públicos tem uma única maneira de proceder é equivocada. E neste sentido há que se observar como evoluiu ao longo da história a discussão sobre o papel do setor público. No decorrer da história, o apelo aos benefícios públicos serviu a, no mínimo, dois interesses muito diferentes. Nas mãos de seus primeiros defensores – dentre os quais se incluíam Hobbes, Locke, Rosseau e Smith – o princípio do benefício era compreendido como uma solução para a justa distribuição das cargas tributárias. Pode-se dizer que esta foi esta visão perdurou até o século XX com pensadores liberais como Hayek. Tendência adversa de se compreender o funcionamento dos órgãos públicos começou em fins do século XIX quando os economistas começaram a invocar o princípio do benefício de maneira mais restrita no intuito de resolver outro problema, *o de determinar qual seria o âmbito da ação pública como uma oposição à ação privada* – quais os benefícios diretos que deve proporcionar o estado, e em qual nível isto deve ocorrer. Observe-se que da passagem do século XIX para o século XX muita coisa mudou na maneira de encarar as funções do estado. De uma visão *distributivista* dos encargos (os níveis de cargas tributárias para cada um) se passou para outro patamar, o da posição do estado como gerenciador do tesouro nacional. De "empregado" passou a "patrão". Pode-se dizer que, guardadas as devidas proporções, o papel e incumbência estatais aumentaram. Como aumentaram em direta proporção suas responsabilidades, as críticas também se deslocaram da esfera individual e da sociedade civil para a esfera coletiva e estatal. Para uma discussão à respeito conferir: MURPHY, Liam [e] NAGEL, Thomas. *O Mito da Propriedade: os impostos e a justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

E aqui, o que regularmente acontece com o solo urbano por criação de projetos de lei da Câmara Municipal de Florianópolis. No caso, as denominações de ruas sem planejamento prévio e instalação de infra-estrutura mínima. Em negrito:

Tipo de lei/ano	2005		2006		2007		2008	
Total de leis	339	100%	308	100%	127	100%	774	100%
Leis de denominação de ruas	**150**	**44%**	**97**	**32%**	**18**	**14%**	**265**	**34%**
Leis de utilidade pública	54	16%	83	27%	58	46%	195	25%
Outras leis	135	40%	128	41%	51	40%	314	41%

Fonte: Maria Aparecida Nery. "Desenvolvimento ou caos." In: Jornal Bairro. Florianópolis, agosto de 2007.

O que está faltando?

Nossa tese é a seguinte: *a ausência de condições, não somente em termos de infra-estrutura, mas em termos jurídicos dificulta a realização do exercício de propriedade individual. E uma simples denominação formal de ruas não é o caso. Sem a propriedade definitiva, há um forte incentivo à ilegalidade de todas outras situações, conseqüência da inexistência de deveres pessoais que decorreriam de um direito pleno assistido. Sem direito, sem dever não há função social que se sustente.*

Em outras palavras não se pode começar mudando o que seria uma conseqüência sem atacar suas causas. A idéia subjacente ao plano diretor, à função social da propriedade, ao Estatuto da Cidade, enfim é extramente louvável. Ela reside numa visão de equilíbrio entre interesses coletivos, os direitos difusos e o interesse e direito individual de cada proprietário (MUKAI, 2006, p.16). Os dois precisam ser garantidos em conjunto, direito individual e coletivo.

O artigo 182 da Constituição Federal diz que uma política de desenvolvimento urbano visa ordenar as *funções sociais* da cidade garantindo o *bem-estar* dos cidadãos.[113] Por "bem-estar" faz-se necessária a ligação em como o meio ambiente foi tratado em nossa carta magna:

> Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defende-lo e preserva-lo para as presentes e futuras gerações (artigo 225, "caput").

Mas, falar em meio ambiente implica em falar em "bem ambiental", *para além do conceito de propriedade*. Não limitado ao direito público ou privado, mas em *direito difuso*[114], aquele que se relaciona à coletividade não circunscrita à esfera de ação do estado.

É freqüente se dizer que o Brasil tem uma das mais avançadas legislações do mundo, embora isto pouco diga sobre o poder de fiscalização do estado sobre os impactos ambientais e sociais decorrentes do exercício do direito de propriedade.[115]

Vejamos como isto pode ser legalmente orientado. A Lei 10.257/2001 conhecida como *Estatuto da Cidade* parte do princípio, que a ordem pública se coaduna com o interesse social. Em seu parágrafo único, artigo 1º, a função de *regulamentar a propriedade urbana*:

> Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do **bem coletivo**, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do **equilíbrio ambiental** (grifos meus).

---

[113] Cf. Mirian Gonçalves Dilguerian. *Síndrome do Edifício Doente: responsabilidade civil da municipalidade diante do Estatuto da Cidade.* São Paulo: Editora Letras Jurídicas, 2005.

[114] Mirian Gonçalves Dilguerian, op.cit., p. 91. O artigo 225 é um reforço ao inciso III do artigo 1º da Lei Maior no qual "(...) o bem ambiental [visa garantir] a todos a sadia qualidade de vida, que possui nítida ligação com o princípio fundamental constitucional da dignidade da pessoa humana (...)", idem, p. 92.

[115] Para a garantia da defesa dos bens públicos, John Rawls propõe dois procedimentos: (a) a *publicidade*, no qual os cidadãos reconhecem as regras de conduta; e (b) a *cumplicidade*, na qual admitem que outros também a executem: "A publicidade é fundamental para a estabilidade da sociedade. À sociedade bem-ordenada (sic) cumpre, nas práticas institucionais (políticas, econômicas e sociais), os princípios da justiça. A cumplicidade resulta das leis, regras e normas públicas. Assim, por exemplo, no balcão de atendimento dos serviços públicos o funcionário não pode ter nenhuma preferência na distribuição dos bens, fazer juízo subjetivo ou se valer de prerrogativas (quando não de ameaças ou mútuas trocas de favores) para burlar a transparência e a publicidade das regras acordadas por consenso" (SANTOS, Cláudia Regina dos; SARTOR, Vicente Volnei de Bona. *Preservação Ambiental: dilema e complexidade na Ilha de Santa Catarina.* Florianópolis: Secco, 2005, p. 28).

A idéia de bem coletivo relaciona-se à de função social da cidade e da propriedade, muito sedutoras, mas que não são de simples equacionamento. Entende-se como a prevalência sobre o direito individual de propriedade, da qual decorre um uso "socialmente justo" e "ambientalmente equilibrado" do espaço urbano.[116]

Não há como não adentrar na discussão sobre o caráter do estado neste quesito. Ocorre aí a pressuposição do controle jurídico sobre o desenvolvimento urbano que visa a orientação, dentre outras, do mercado imobiliário, mas que vai depender da mobilização da sociedade brasileira, dentro e fora do aparato estatal. Conforme o capítulo IV – *Da Gestão Democrática da Cidade* – da Lei 10.257/2001:

> Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
> I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
> II – debates, audiências e consultas públicas;
> III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
> IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Isto re-configura os planos diretores sobre o espaço urbano. Os planos tradicionais detinham uma coordenação hierarquicamente superior que tomava as decisões sobre o planejamento. Simultaneamente o "objeto urbano" sofria "influências externas" como a do mercado. Isto não mudou nos novos planos estratégicos, exceto pela adição do elemento participativo nos planos e ações dos atores sociais.[117] Isto é o que prescreve a lei, mas seu caráter é ainda consultivo e não, obviamente, deliberativo.

Surge a possibilidade de uma nova relação da sociedade com seu "velho companheiro", o estado. Não se trata tão somente de uma ordenação da geração de valor como seu elemento fundamentador, mas o surgimento do "antivalor" encarnado na máquina estatal.[118] Portanto, não existe aí a lógica de luta de classes como elemento de propulsão desta relação. Nem mesmo as relações tradicionais da sociedade civil para com seus estados. O que,

---

[116] Dilguerian, op.cit., p. 98.

[117] Roberto Braga e Pompeu Figueiredo de Carvalho (orgs.). *Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania*. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal – Deplan – UNESP – IGCE, 2000, p. 73.

[118] Francisco de Oliveira. "O surgimento do antivalor" in *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP número 22, outubro de 1988, p. 27-28.

em formações sociais dependentes, era de caráter nitidamente assistencial.[119] O que está prescrito de acordo com esta nova legislação é, realmente, a possibilidade de uma participação ativa na formulação de um plano que regule o *desenvolvimento urbano*.

E "desenvolvimento urbano" pressupõe o conceito de cidade. Mas, qual o papel fundamental da cidade nisto tudo?

> *Que é então a cidade? A exemplo da terra em que se apóia, é um* meio ambiente*, um* intermediário*, uma* mediação*, um* meio*, o mais vasto dos meios, o mais importante. A transformação da natureza e da terra implica outro lugar, outro meio: a cidade. Embora não haja, repita-se, "modo de produção urbano", como não há "modo de produção agrário", a cidade, ou mais exatamente, a sua relação com o campo,* veicula *as modificações da produção fornecendo simultaneamente o* receptáculo *e a* condição*, o lugar e o meio. Na cidade e pela cidade, a natureza cede o seu lugar à natureza segunda. A cidade percorre assim os modos de produção, processo que se inicia logo que a comuna urbana substitui a comunidade (tribal ou agrária) ligada de perto à terra. A cidade torna-se, assim, o grande laboratório das forças sociais, em vez da terra* (...) (LEFEBVRE, 1972,p 89).

A cidade se insere em um estágio de civilização, algumas desapareceram, outras se imobilizaram e algumas percorrem um processo de crescimento e desenvolvimento simultâneo ao próprio desenvolvimento das forças produtivas (LEFEBVRE, 1972, p 94). Para Weber[120], a cidade corresponde a uma espécie de dominação, assim como qualquer outro "sistema social". É óbvio dizer que a cidade é um tipo de assentamento de mercado, mas ela significa muito mais do que isto, muito mais do mercado ou agrupamentos e conflitos de classe espacializados. A cidade porta um conceito político-administrativo que tem suas origens na concepção de "guarnição". A cidade é, portanto, uma fortaleza que guarda um mercado.[121]

---

[119] Mesmo que se dirigissem contra o próprio estado e não ao mesmo, tais movimentos eram marcados pelo clientelismo. Conferir a este respeito, Lúcio Kowarick. "Movimentos sociais urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, número 3, volume 1, fevereiro de 1987, p. 42.

[120] *Economia y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 938.

[121] Mas, cuja "fortaleza" antecede a formação do próprio mercado. Conferir Paulo César da Costa Gomes, *A Condição Urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. Às páginas 69 e 70 há uma excelente corroboração deste modelo de desenvolvimento a partir da realidade européia e, sua relação com a idéia de *contrato social* que será desenvolveremos mais adiante:
"Todavia, o exemplo mais eloqüente e mais conhecido de uma ***sociedade não-contratualista*** e de sua organização espacial nos é dado, sem dúvida, pela cidade medieval. Esta denominação, porém, recobre situações muito diferentes no espaço e no tempo. De forma muito sucinta, três grandes épocas com características bem distintas e variando bastante de uma área para a outra.

A alegação contumaz que serve de base para a maioria das teorias sobre o urbano, seja na Geografia, seja na Sociologia Urbana e áreas afins, é de que são as forças de mercado que são socialmente excludentes[122], particularmente no que concerne às condições de acesso à terra urbana e à moradia. Na verdade, existe hoje uma conjuntura favorável à presença estatal, seja no acesso aos benefícios propiciados por políticas compensatórias ou assistencialistas. E o mesmo princípio embasa, atualmente, o clamor por um correto e apropriado gerenciamento dos recursos naturais.

Na falta de direitos sobre a propriedade privada, o mesmo princípio ordena o cuidado e manejo com os recursos naturais: não há interesse se não existe propriedade e a "fatura" de

---

"A primeira corresponde aos assentamentos urbanos entre os séculos III e VIII. Nesse período, as cidades medievais correspondem ao núcleo da urbe romana, fortemente limitada por muralhas, construídas com as pedras retiradas dos antigos monumentos. As invasões e saques, muito freqüentes nessa época, renovavam a idéia de uma comunidade que deveria se fechar ao perigo externo e contar fundamentalmente com a solidariedade imediata do próximo, que compartilhava a mesma situação de insegurança geral. Os bispos, beneficiando-se do desaparecimento das antigas autoridades dos magistrados, substituíram-nos na administração dessas cidades, exercendo inclusive o poder de justiça. Seguindo a orientação dos concílios do século IV, cada cidade deveria ter seu bispo, e sua esfera de poder definia um território municipal. Mais tarde, as mudanças econômicas e sociais exigiram uma hierarquia mais complexa. Era necessário, para a afirmação da nova hegemonia institucional da Igreja Católica, estabelecer uma hierarquia socioespacial que fosse aplicada de forma geral, mas que guardasse simultaneamente a proximidade com as diferentes localidades. ***As paróquias, controladas por padres, transformam-se assim na verdadeira unidade elementar de administração do território.*** Essa estrutura se viu reforçada quando, no século IX, o império de Carlos Magno adotou a paróquia como unidade de percepção de impostos. Só a partir do século XI, com a afirmação dos poderes concorrentes da nobreza, dos reis e dos burgueses, essa forma de divisão e administração territorial começa a perder espaço.
"A Igreja tinha todo o interesse em reforçar as estruturas do tipo comunitário, e as paróquias muitas vezes funcionavam de fato como pequenas unidades diferenciadas e quase autônomas. (...)" (grifos e itálicos meus).

[122] Um típico exemplo desta visão pode ser tomado de Milton Santos (*A Urbanização Brasileira*, 2005, p. 106):
"As cidades e, sobretudo, as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies entremeadas de vazios. Nessas cidades espraiadas, características de uma urbanização corporativa, há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infra-estruturas, ***especulação fundiária e imobiliária***, problemas de transporte, extroversão e periferização da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia. Cada qual dessas realidades sustenta e alimenta as demais, e o crescimento urbano é, também, o crescimento sistêmico dessas características. ***As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes.*** O modelo rodoviário urbano é fator de crescimento disperso e de espraiamento da cidade. Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e acentua-se o problema do acesso à terra e à habitação. Mas o déficit de residências também leva à especulação, e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano. As carências em serviços alimentam a especulação, pela valorização diferencial das diversas frações do território urbano. A organização dos transportes obedece a essa lógica e torna ainda mais pobres os que devem viver longe dos centros, não apenas porque devem pagar caro seus deslocamentos como porque os serviços e bens são mais dispendiosos nas periferias. E isso fortalece os centros em detrimento das periferias, num verdadeiro círculo vicioso" (grifos e itálicos meus). Na verdade, a especulação imobiliária é menos causa que conseqüência de uma ordem superior. Esta ordem superior é dada pelas políticas públicas e pela ação do estado que interfere negativamente através da política fiscal e tributária e de sua, não menos onerosa, burocracia. Estes bloqueios, entraves e incentivos à ilegalidade são induzidos pela própria máquina pública é que criam e reproduzem as distorções do mercado, das quais a especulação imobiliária é um sintoma.

cuidar dos bens comuns é relegada a uma entidade externa como é tratado o estado em suas várias instancias, do nível municipal ao federal.

Obviamente que a propriedade pública existe e continuará existindo. Então, as agências governamentais são necessárias. Mas, justamente, devido às particularidades das propriedades públicas e à necessidade de atenção especial e diferenciada (uma vez desprezadas pela lógica de mercado) é que os órgãos públicos que já acumulam diversas funções têm que objetivar resultados, uma *accountability* o que poderia ser traduzido como "contabilidade de resultados". Isto nos leva a uma discussão sobre o papel (e métodos) do estado.

Quando se diz que a população de baixa renda é "condenada" a viver em condições de miserabilidade, em submoradias por força da ação do capital, mais especificamente, da especulação imobiliária, se passa definitivamente ao largo da questão estatal. É como se esta gigantesca máquina simplesmente não existisse. Ou existisse apenas de "modo instrumental", isto é, ao serviço do próprio capital. Mas, quando se avaliam tais políticas públicas a partir da questão urbana se faz necessário lembrar qual é a base jurídica na qual se opera. É lícito dizer que o direito tem colocado tantos problemas quanto os que têm se proposto a resolver. Na medida mesmo em que se torna difícil o acesso a terra urbana, que se burocratiza intensivamente o processo de obtenção de escrituras públicas para a propriedade, o estado está, na verdade, trabalhando em sentido contrário à obtenção da propriedade privada.[123] O "exame crítico" das leis em vigor não é um exame em que se objetiva ver apenas a defesa da propriedade privada de um *parti pris* socialista, como se todos tivessem acesso a mesma. Na verdade, acusar nossa legislação de "liberal" implica em um desconhecimento do que venha a ser *liberalismo*.[124] Se não há acesso a propriedade privada, se o estado se caracteriza por seu

---

[123] Cf. Hernando de Soto, *O Mistério do Capital*, op.cit.

[124] De acordo com o site http://www.liberalismo.org/ , acessado em 28 de junho de 2007, o liberalismo atual pode ser dividido em, pelo menos, três correntes predominantes:

1. Anarcocapitalismo: para esta corrente liberal radical, anarquismo e liberalismo não são contraditórios, mas sim o estado e a manutenção da propriedade privada. Nesta lógica, o anarquismo não significaria o caos, mas a ausência de poder monopolista.
2. Estado Mínimo: também conhecido como "minarquia", a corrente do Estado Mínimo se encontra a meio caminho entre o *anarcocapitalismo* e o *governo limitado*. Assim como os liberais de todas as tendências aceitam os direitos básicos à vida, à liberdade e à propriedade privada, os minarquistas crêem que o estado deve lhes dar a garantia destes direitos. Segundo um dos principais nomes do liberalismo, Ludwig von Mises "o fim único das normas legais e do aparato estatal de coação e de compulsão é permitir que a cooperação social funcione pacificamente".

gigantismo (sem falar na paquidérmica carga tributária que nos assola), se há um excesso de burocratização, se há conflitos não resolvidos na esfera do próprio mercado como os trabalhistas, se há um peso enorme de poder dos sindicatos, se a economia apresenta altos níveis de oligopolização etc., como é possível falar em "liberalismo"?

Se formos analisar o *modus operandi* do estado brasileiro, muito mais que um cenário de disputas inter-classista, ocorre é uma verdadeira apropriação da máquina pública que deveria ser uma "coisa pública" (*res publica*). Interesses privados, segundo uma verdadeira lógica liberal que enfatiza a economia de mercado, não podem ser entendidos como práticas *patrimonialistas*. Como o diz Schwartzman:[125] (1988, p.57).

> O termo "patrimonialismo" - um conceito fundamental na sociologia de Max Weber - é usado para se referir a formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada. Marx, embora não fale explicitamente de patrimonialismo, discute o conceito de "modo de produção asiático", que tem com ele um parentesco bastante próximo. O modo de produção asiático, tal como aparece nos *Gründisse*, se aplica a algumas das formas pré-capitalistas de organização econômica, que se caracterizam pela inexistência parcial ou total de propriedade privada ou, pelo menos, pela existência de um setor público predominante na economia (...) .

E citando o Marx, logo a seguir:

> Sendo o verdadeiro proprietário e a verdadeira condição da propriedade coletiva, a *unidade* pode, por si mesma, parecer distinta e acima da multidão de comunidades particulares: portanto, o indivíduo, de fato, não é proprietário (idem).

Neste processo de constituição do estado, ele tem a muito pouco a ver com a formação de estados em sociedades liberais. Não se trata de uma excrescência, mas o *patrimonialismo* moderno, o *neopatrimonialismo* que caracteriza estados como o brasileiro, vai além de formas de sobrevivência de antigas estruturas tradicionais. São formas bastante atuais de dominação política por um estrato social que não necessariamente detém propriedades.

---

3. Governo Limitado: ao longo da história surgiram diversos governos, cuja tirania advinha de um poder ilimitado. Inclui-se nesta corrente os nomes basilares do liberalismo político e econômico, respectivamente, John Locke e Adam Smith. Segundo este último, o primeiro dever do governo é garantir a defesa de seus súditos contra agressões externas; em segundo lugar, garantir a defesa interna, isto é, contra outros agressores civis; e, por terceiro, corresponde ao dever do soberano de prover a sociedade daquilo que ela própria, devido a ausência de lucro em tais atividades, não o faz. Ou seja, obras públicas. Adam Smith, diga-se de passagem, não era só um liberal, mas uma mente pautada na realidade, pois via com bons olhos a fiscalização governamental contra os poderes oligopolistas.

[125] SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

Um exemplo de caso concreto se referia a linha de continuidade que Weber via entre a dominação patrimonial tradicional e a dominação neopatrimonial burocrática. Esta deve ser vista em contraste com outra linha de continuidade, que se deu entre o feudalismo e a dominação racional-legal que vigorou na Europa Ocidental. Ambas têm seus estados formados, mas apresentam diferenças na sua constituição. Enquanto que a primeira se caracterizou por forte centralização de poder, a segunda se pautou em "relações contratuais estabelecidas entre unidades relativamente autônomas".[126]

Para melhor nos situarmos, vejamos o quadro esquemático abaixo:

Tipologia de dominação política em Weber

		Relação de poder	
Sistema normativo		*Absoluta*	*Contratual*
	Tradicional	Patrimonialismo	Feudalismo
	Moderno	Patrimonialismo burocrático (neopatrimonialismo)	Dominação racional-legal

Apud Schwatzman, op.cit., p. 60.

Como bem observou Raymundo Faoro em sua obra magistral, *Os Donos do Poder*[127], nem os críticos liberais, nem tampouco os marxistas deram conta de analisar o fenômeno do patrimonialismo, entendendo-o como meramente transitório (1989: 735). Assinala o autor que:

> A realidade histórica brasileira demonstrou (...) a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar. Pode conjeturar-se, em alargamento da tese, que fora do núcleo anglo-saxão, da França talvez, o mundo deste século, periférico à constelação mais ardente, desenvolveu curso excêntrico, que se chamaria, nas suas vertentes opostas, por deficiência de língua da ciência política, paracapitalista e anticapitalista, alternativas rebeldes à imagem modernizante. Não haveria no universo, ao contrario do que supôs Tawney, apenas uma paralisia, a ibérica, senão muitas, sem a passividade dos membros, mas agitadas, convulsas, desesperadas. A um corpo renovador, expansivo e criador, se agregam, com convivência relutante, nações modernizadoras, em constante adaptação, mas dentro de projeções de seu próprio passado, de sua história, lançada

[126] Schwartzman, op.cit., p. 60.

[127] FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 8ª ed. São Paulo: Globo, 1989.

> em outro rumo. Característico principal, o de maior relevância econômica e cultural, será a do predomínio, junto ao foco superior de poder, do quadro administrativo, o estamento que, de aristocrático, se burocratiza (...) progressivamente, em mudança de acomodação e não estrutural. O domínio tradicional se configura no patrimonialismo, quando aparece o estado-maior de comando do chefe, junto à casa real, que se estende sobre o largo território, subordinando muitas unidades políticas. Sem o quadro administrativo, a chefia dispersa assume caráter patriarcal, identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e nos coronéis. Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes, separando-se o setor fiscal do setor pessoal. O caminho burocrático do estamento, em passos entremeados de compromissos e transações, não desfigura a realidade fundamental, impenetrável às mudanças. O patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo como a técnica de operação da economia. Daí se arma o capitalismo político, ou capitalismo politicamente orientado, não calculável nas suas operações, em terminologia adotada no curso deste trabalho. A compatibilidade do moderno capitalismo com esse quadro tradicional, equivocadamente identificado ao pré-capitalismo, é uma das chaves da compreensão do fenômeno histórico português-brasileiro, ao longo de muitos séculos de assédio do núcleo ativo e expansivo da economia mundial, centrado em mercados condutores, numa pressão de fora para dentro. Ao contrário, o mercado feudal, fechado por essência, não resiste ao impacto, quebrando-se internamente, para se satelitizar, desfigurado ao sistema solar do moderno capitalismo. Capaz de comerciar, exportando e importando, ele adquire feição especulativa mesmo nas suas expressões nominalmente industriais, forçando a centralização do comando econômico num quadro dirigente. Enquanto o sistema feudal separa-se do capitalismo, enrijecendo-se antes de partir-se, o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia (736-737).

O que bem observou Faoro, através de sua linguagem quase lírica, é algo que diversas especialidades de cientistas sociais, até bem pouco tempo, relutaram em reconhecer, o patrimonialismo como fenômeno e fator força das características sociais de uma dada sociedade. Especialmente se considerarmos as características do pensamento social em nossas cátedras latino-americanas, nas quais o marxismo se encaixou tão bem, pensarmos em algo que não se resuma ao par dialético forças produtivas/relações de produção no campo marxista ou a simples lógica de livre mercado no campo liberal parece por demais herético. Mas, é disto mesmo que se trata, o estado é um agente social, não monolítico, mas fragmentado, um todo que contém “vida própria”.

Assim como o estado tem sido relegado na teoria social de naipe socialista ou liberal a um verdadeiro ostracismo, na teoria social urbana ou, mais precisamente, da geografia urbana, idem[128] o diz logo no início:

A importância desta observação reside no fato de que o desenvolvimento da sociedade pautada na propriedade privada não prescinde da máquina pública. Exceto por algumas visões liberais mais radicais, a marca característica de uma sociedade liberal não é a propriedade, mas *a existência de uma base contratual*, que define muito bem o que é *público* e o que é *privado*. Não se trata de um par auto-excludente, a propriedade privada existe na medida em que é garantida pelo estado. A ausência de uma fonte reguladora do meio urbano do próprio estado levou a falha na formação de uma sociedade atendida, extensivamente, pelo marco legal da propriedade privada. A raiz desta falha não é a "privatização", mas o patrimonialismo que grassa nas administrações públicas, justamente, levando a confusão entre esfera pública e privada. Ao usurpar a propriedade privada, os "agentes patrimonialistas" abortam qualquer tentativa de fazer valer sua *função social*.

4.2 EM BUSCA DE PARÂMETROS TEÓRICOS ADEQUADOS

É compreensível o ímpeto legalista que viceja no Brasil. Especialmente, a partir da Constituição de 1988, na qual se disseminou a crença de que pela lei, os problemas do país possam ser superados. Um de seus graves equívocos se constitui na concessão de benesses sem a correspondente garantia das fontes capazes de financiá-las e administrá-las. Assim como tais intitulamentos de nível sueco são concedidos numa sociedade de provisões de um país emergente, o mesmo se dá naquelas atribuições de estado em que a lei é avançada, mas os meios de sua execução e/ou fiscalização são deficitários.

---

[128] Bem como o papel das instituições religiosas. Conferir à respeito, Murillo Marx. *Cidade no Brasil Terra de Quem?* São Paulo: Nobel: Edusp, 1991. À página 11: "O espaço urbano merece uma atenção maior e pode contribuir para a melhor compreensão da história da cidade. No caso brasileiro e no que tange à constituição de sua paisagem, um aspecto institucional basilar tem sido negligenciado de maneira surpreendente: a relação Estado/Igreja. Enquanto nunca houve uma codificação colonial portuguesa, as normas e procedimentos eclesiásticos eram claramente estabelecidos. As implicações urbanísticas desse fato podem ser decisivas, pois às vagas determinações civis contrapunham-se recomendações expressas do clero que interferiam no desenho urbano."

Assim, na América Latina, o estado se antepõe à sociedade. Não tendo a lei, muitas vezes, reverberação na realidade concreta da economia. Héctor H. Bruit (1985,p.12) considera a este respeito que:[129]

> [O] Estado, nos paises da América Latina, parece não ser uma instituição que reflita a sociedade civil, pelo contrario, desempenhou um papel determinador de características importantes da sociedade.
> Se esta hipótese estiver certa e em alguns casos parece estar, é evidente que o Estado deveria merecer uma atenção especial não apenas dos cientistas políticos, mas, especialmente, dos historiadores do continente.
> Para muitos a idéia de um Estado organizador da sociedade civil poderá ter resultados surpreendentes e até perigosos, porque a tradição européia a este respeito continua sendo ainda mais forte. O Estado nas sociedades capitalistas européias foi uma derivação do desenvolvimento do capital. Seu caráter classista é produto das contradições sociais do sistema, da própria luta de classes que tende a quebrar o fetichismo social. Mostrando-se como instituição que está acima das classes, como simples e neutro administrador, quer dizer, fingindo ser o que não é, o Estado faz parte deste fetichismo e sua função real é mantê-lo, assegurando o abastecimento de mão-de-obra e desenvolvendo uma política monetária ligada à acumulação do capital dinheiro. Em outras palavras, o Estado atua como garantia das relações de produção capitalistas, função encoberta pelo fetichismo da mercadoria.
> Na América Latina, segundo vários autores, o caráter classista do Estado parece não se derivar tão diretamente do processo interno destas sociedades, talvez porque o processo de mercantilização capitalista tenha sido fraco. Neste sentido, apontam como um elemento importante a influencia do capitalismo mundial.
> Contudo, outros consideram que a formação do Estado na América Latina foi determinada, desde a independência, junto com o processo de unificação nacional, por um complicado processo de lutas pelo poder que passou pelo antagonismo entre liberais e conservadores, centralistas e federalistas, católicos e leigos etc., até o momento em que se configura uma burguesia capaz de impor seu domínio aos outros grupos dominantes e às classes dominadas.
> **Neste sentido, a tarefa de unificação nacional empreendida pelo Estado, cuja configuração burguesa não está ainda definida, faz do Estado uma instância que se antecipa às outras, organiza a sociedade, cria as classes, particularmente a burguesia, precede à Nação** (grifos meus).

Também é verdade que paralelamente ao vício que muitos cientistas sociais têm no reducionismo econômico, há outro, o *politicismo*, que vê na chegada ao poder pelos genuínos representantes das classes políticas até hoje "dominadas", a única possibilidade de mudança real e efetiva. Apesar de seu tom revolucionário, esta visão descarta o estado como uma estrutura mais abrangente e complexa. Confunde, na verdade, estado com *governo*, o que os anglo-saxões apropriadamente denominam *administração*. O que temos aí senão uma mera visão de governo onde, através da revolução, entendendo esta como a tomada de um governo de modo violento ou, na melhor das hipóteses, o legítimo processo eleitoral estar construindo

---

[129] BRUIT, Héctor H. (org.). *Estado e Burguesia Nacional na América Latina*. Campinas, SP: Editora Universidade de Campinas: Ícone Editora, 1985.

uma via de acesso à “transformação social”? Não se trata, pois de desenvolver uma sociedade com políticas espasmódicas, de curto alcance, mas sim de verdadeiras políticas de estado, de longo prazo. Como dizia Popper, reformas são mais eficazes que revoluções... Uma das peculiaridades que se pode ver é que a cada nova eleição se ouve falar em um “novo modelo econômico”, mas o que efetivamente muda são aspectos tópicos. O processo de transformação é mais complexo, “contraditório” diriam alguns.

Este desequilíbrio estrutural migrou para, no mínimo, três caminhos ao longo da história. O socialismo (real), o liberalismo pontual e oscilante e, na maioria dos casos, o avanço do estado, mesmo nas economias capitalistas com maior ou menor sucesso. Nota-se que, mesmo que a categoria enfocada seja algo como o *meio ambiente*, torna-se imprescindível relacioná-la ao estado e, no caso, o estado capitalista. Não se discute aquela sem esta.

Não se trata de ter no estado *um fim*, mas sim meios de garantir a participação da sociedade no mesmo. O risco de enfatizarmos o objetivo de luta na arena política por demandas é o de ampliar, desmensuradamente, a máquina estatal. O que, didaticamente, enfatizou Benito Mussolini em sua famosa hipérbole: "*Tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato, nulla contro lo Stato*" ("Tudo no Estado, nada fora do Estado, nada contra o Estado”) na admiração estatólatra da qual era um apologista.

Numa visão liberal, o estado tem que fazer parte de um processo de *escolha pública*, algo como um “mercado político”. Esta visão paradigmática do mercado olha para as outras instituições sociais como se estas fossem passíveis de se inserir no mesmo modelo de funcionamento do mercado. Trata-se de uma aproximação entre as regras constitucionais que, em termos de ações e decisões coletivas políticas (não-mercado), com o próprio mercado.

A objeção que se faz a este tipo de teoria é que em um país como o Brasil, conhecido por seus altos níveis de desigualdade social, a aproximação entre o estado e sua lógica institucional para com a lógica de mercado, acirraria ainda mais o problema. Ocorre que a situação de renda tipicamente brasileira se desenvolveu (e estacionou) na configuração de um mercado altamente oligopolizado, isto é, dependente do conluio entre agentes de mercado e estado. Se, como dizíamos, o estado foi ausente na estruturação urbana, ele não o foi na concessão (sic) de prebendas e favoritismos a determinados grupos, estes sim, hegemônicos.

Devido aos artifícios legais temos duas perversões no mercado:

1. Os agentes deste mercado (oligopolizado) investem mais na obtenção de privilégios ao invés de (na concorrência) aumentar o produto global;

2. Os "tomadores de decisão" públicos acabam por se transformar em "ofertadores de renda" que, literalmente, criam leis em troca de benefícios, sejam estes materiais-econômicos ou políticos.

Vejamos aqui a análise feita por um dos principais teóricos da *Escolha Pública*:[130]

> A noção básica é muito simples e, mais uma vez, representa a transferência da teoria standard de preços para a política. Da teoria de preços aprendemos que os lucros tendem a se igualar, devido ao fluxo de investimentos entre diferentes oportunidades. A existência ou aparecimento de uma oportunidade de obtenção de lucros diferencialmente mais elevados atrairá investimentos até que os retornos se equalizem em relação àqueles generalizadamente disponíveis na economia. Portanto, o que deveríamos prever quando a política cria oportunidades de lucros, ou renda? O investimento será atraído em direção a essas oportunidades (...) e engendrará tentativas de obter acesso às rendas. Quando o Estado licencia uma profissão, quando atribui cotas de importação e exportação, quando aloca faixas de TV, **quando adota planejamentos quanto ao uso do solo**, podemos esperar que haverá desperdício de recursos em investimentos destinados a assegurar a fatia favorecida. (...) Como a expansão moderna do governo oferece mais oportunidades para a criação de rendas, devemos esperar que o comportamento maximizador de utilidade dos indivíduos leve-os a desperdiçar mais recursos na tentativa de assegurar "rendas" ou "lucros" prometidos pelo governo (BUCHANAN, 2001, p. 52. Grifos meus).

Ocorre que o princípio do mercado, no qual os agentes escolhem através da procura o que querem, direcionando o sistema produtivo, não se aplica devidamente ao sistema de bens públicos. Embora existam exceções (cobrança de passeios em parques públicos, por exemplo), há impeditivos neste sentido:

1. A formação de monopólio, devido a impossibilidade técnica de contar com dois ofertadores do mesmo bem num mesmo espaço;

---

[130] James Buchanan, "The Economic Theory of Politics Reborn", em *Challenge*, 31 (2), 1988, p. 8 *apud* MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

2. As "externalidades" que são efeitos positivos ou negativos na atividade econômica não são passíveis de cobrança para o sistema público. Ou seja, se a criação de um parque reduz o tráfego em uma determinada área, os lojistas afetados não terão como ser ressarcidos, uma vez que esta obra urbana não entra como propriedade privada, mas um bem comum.

Mas, se os bens públicos e, particularmente, os bens públicos ambientais não têm como ser administrados em uma lógica de mercado, como faria o poder público neste âmbito?

A dimensão dos problemas sócio-ambientais apresenta dificuldades para seu entendimento através de calendários e relógios, o que quer dizer que a temporalidade industrial da civilização ocidental não é suficientemente abrangente para permitir a compreensão de dinâmicas tão amplas. Quando falamos em custos e benefícios, categorias plenamente adaptáveis a uma lógica mercadológica, não encontramos respaldo para aplicá-las, sem dissonâncias cognitivas, a evolução da paisagem que tem, no mínimo, duas ordens de pré-determinações: a *universal-natural* e a *histórico-social*. Vejamos alguns problemas e impedimentos da análise do meio ambiente pelas forças de mercado:

1. As decisões e ações individuais não são feitas tomando em consideração ou referência o desejo do outro indivíduo.[131] Pode se falar em ofertar algo para uma demanda, mas não precisamente o que outro indivíduo (ou grupo) necessita para além de seus desejos imediatos;

2. Os efeitos das ações individuais distanciam-se no tempo e no espaço[132], isto é, não se pode prevê-las em sua totalidade. O que quer dizer que se faz necessário um planejamento prevendo possíveis efeitos negativos que irão corroborar, inclusive, a própria existência das sociedades estruturadas economicamente através do mercado.

---

[131] ADAM, Barbara. *Timescapes of Modernity: the environment and invisible hazards*. London and New York: Routledge, 1998, p. 84.

[132] Idem.

Voltamos então à necessidade do estado. A economia neoclássica ou liberal procurou construir uma análise da cidade, mas teve grandes dificuldades (Campos Filho, 2001:15), justamente, por relegar a máquina pública a um papel adjacente, secundário enquanto que, em realidade, é um forte agente indutor de sua espacialidade. As regras definidoras do papel do uso do solo urbano, o que vemos chamando de função social da cidade, têm um papel central perante os conflitos de interesse nas cidades (idem:19).

Problemas relacionados à densidade demográfica, ocupação de áreas impróprias como terrenos alagadiços ou declives acentuados, poluição e ambientes físicos deteriorados não podem prescindir de uma regulação do uso do solo urbano.[133]

Mas, se a economia liberal, neoclássica tem lá suas dificuldades de tratar com o que não é absorvido pelo mercado, os "excluídos" e seus territórios de informalidade, a chamada economia política de corte marxista também se mostra limitada:

> Essa perspectiva integradora está sendo buscada ainda por muito poucos. Ela se ressente das dificuldades de integração metodológica entre os que desenvolvem a metodologia no âmbito da economia política, que tende a privilegiar os interesses do capital, e a da sociologia e antropologia, que tende a enfatizar os interesses dos movimentos sociais. O urbanismo ou planejamento urbano, que tem desenvolvido seu processo de análise a partir das questões colocadas pela organização do território, tem necessidade, pela tradição integradora de suas correntes progressistas, de buscar apoio no conjunto das ciências sociais, que inclui, além das citadas, a ciência política, a geografia e a história, voltadas para a explicação do fenômeno urbano. Essa ambição metodológica, que responde a necessidades concretas de ação, é a dificuldade maior do planejador urbano com consciência política. É o nosso caso (CAMPOS FILHO, 2001, p. 26).

Entendemos de modo diferente. A questão é menos de uma base metodológica unificadora (a diversidade, pelo contrário, é profícua), mas sim de uma análise do papel do estado que não aponte, normativamente, para uma necessidade de planificação. Se outrora cabia a ele o papel planejador por excelência, o mesmo não ocorre hoje. Na verdade, o estado continua tendo, obviamente, suma importância. Mas, não mais no sentido de que tenha que abranger todos os "poros sociais". O mercado e as demandas sociais através da participação política em espaços externos à esfera de ação propriamente estatal, têm seu devido valor e

---

[133] Em países anglo-saxões, marcados pelo pragmatismo de seus planos urbanísticos – *incremental planners* – que visam corrigir pontualmente seus problemas ou os que visam uma abrangência maior, o mais próximo de um planejamento centralizador e totalizante – *comprehensive planners* – apresentam entre si, uma contradição fundamental. Conseqüentemente, surgiu na década de 50 um novo urbanismo, ciente das agudas questões sociais que não separava, de modo estanque, a análise da situação rural e da urbana (Campos Filho, 2001:23).

funcionalidade. É necessário ir além do "primarismo liberal", assim como reter a pretensão analítica do estado como entidade onipotente. Uma "terceira via" metodológica que não se resuma nos pólos desta dicotomia faz-se necessária.

Não se trata de um endosso velado à social-democracia, ao *welfare state*. Nem temos a pretensão de propor um determinado conjunto de políticas públicas. Ficamos muito aquém disto. Trata-se, precisamente, de avaliar a separação entre o que significa um *bem público* e o que é *propriedade privada* sem que uma das esferas anule a outra. A construção dos termos deste contrato social[134], a garantia destas condições pela máquina pública, a justiça e a coerção social, o desenvolvimento das instituições são alguns dos itens que subjazem ao estudo da relação entre espaços públicos e privados. Se não existe, em uma dada sociedade, clara delimitação entre estes tipos de espaços, as idéias de pacto, isonomia, igualdade e justiça não se consubstanciam, nem se tornam efetivas.

Apesar da composição do direito urbano e ambiental, a "fragmentação social do espaço" evidencia um descompasso entre lei e fato, entre norma e realidade. As relações ou ligações pessoais com o estado ocorrem à revelia do *estado de direito*. O poder deste é geograficamente limitado, a propriedade se distingue da posse efetiva e a lei é relativizada pela lógica de poder diferencial de acordo com o território.

Neste sentido, é fácil confundir o aspecto morfológico do espaço público com a noção de público perante a lei, minimizando este como se fosse um dever que não se consubstancia, que pode vir a ser utilizado só em determinadas ocasiões. Praças, parques e ruas são chamados de *bens públicos*, mas o que é público nem sempre está presente na forma de operar do estado, como quando se trata da oferta de infra-estrutura básica. Se o básico não é atendido, o lazer passa ser um luxo o que redunda na falta de manutenção de seus espaços correspondentes. Os espaços públicos são tratados como mero receptáculo comunitário, isto é,

---

[134] A idéia de contrato social prende-se a uma escola político-filosófica conhecida como *contratualista*. Mas, sua leitura não pode ser anacrônica. À época de sua formação, se tratava de estabelecer um pacto social inicial que explicasse a formação da sociedade para além da imposição autoritária do poder de estado encarnado no monarca. Era útil para o pensamento liberal encontrar a fundamentação do poder que não fosse hereditário (pelos reis) ou atemporal (pela igreja). Ocorre que a crítica ao liberalismo e a chamada "sociedade burguesa" acabou por jogar fora esta visão estreitamente vinculada à democracia. Portanto, contrato social não subentende, tão somente, um vínculo pré-estabelecido entre burguesia e estado. Pode ser mais, como é de fato, um contrato reinventado, isto é, formatado a partir de outros movimentos que tendem a estabelecer novas bases de poder. Conferir Paulo César da Costa Gomes, op.cit., p. 53.

espaços coletivos. Se um espaço coletivo pertence à comunidade, isto significa que é vetado seu uso ao estrangeiro, o "de fora". Por extensão, os imigrantes não se sentem nem são cobrados a agir e se comportar de acordo com normas públicas licitamente acordadas. A norma existe, mas há uma complacência para com seu descaso.

Hoje se fala muito em direitos, direitos étnicos inclusive, mas o direito fundamental em relação ao espaço, que é o chamado *direito de solo*, emanado da Revolução Francesa em que uma dada sociedade, nação dir-se-ia apresenta a mesma validade de um contrato social para cada indivíduo num dado território (GOMES, 2002, p. 85), não corresponde a realidade efetiva no meio urbano brasileiro.

A ausência do direito de solo se consubstancia na irregularidade urbana. Reside nesta ausência de uma ação simultânea de mecanismos políticos, jurídicos, administrativos e técnicos, o incentivo a irregularidade das moradias não as tornando propriedades legalmente constituídas. Todos esses mecanismos já deviam atuar sinergicamente. Exigir este quesito básico, ou seja, que a lei prescreva as funções do estado significa, em termos práticos, requerer uma verdadeira redefinição de seu papel.

Não se trata de discutir quantitativamente mais ou menos estado, mas sim de objetivar qualitativamente o que deve ser executado. O espaço (privado) do mercado deve ser mantido a parte do espaço (público) do estado, mas *ambos devem atuar em conjunto, com limites relacionados e pré-definidos*.

Da mesma forma que pode ser inapropriado sobrecarregar de atividades a máquina pública ou criar, através de dispositivos legais, atribuições estatais que podem bem ser atendidas pelo mercado há aquelas em que o estado é, indubitavelmente, necessário quando não indispensável mesmo. Há atividades em que a participação estatal é premente e há aquelas em que não, o que não o isenta, definitivamente, de marcar presença através de leis que regulem o mercado sem que este se torne pernicioso. É o caso do uso do solo urbano. O mercado pode ser positivo para a obtenção de escritura pública com vistas à moradia, mas quando o próprio estado cria dificuldades, entraves e custos que tornem a habitação uma mercadoria escassa, seu papel foi grandemente deturpado. A combinação de ambas as esferas, pública e privada, não significa a confusão das mesmas, bem entendido. Há que se delimitar, claramente, o que é de incumbência de cada um.

Sua nítida separação corresponde à condição básica para que os poderes não se confundam e redundem em vícios típicos como fisiologismo, clientelismo, nepotismo e corrupção. Portanto, uma perspectiva que integre o liberalismo econômico e gestão estatal não significa uma privatização ostensiva e genérica, mas *descentralização do poder*. Esta descentralização pode ser assegurada pela maior autonomia das instâncias do poder político, como é o caso do município. Desta forma, o plano diretor é um excelente instrumento para fazer valer esta intervenção de modo menos centralizado.

Sem tais considerações, querer asseverar e garantir a função social da propriedade, enquanto que a própria propriedade privada sequer é incentivada não passa de um desvio de foco. Analogamente, se não se levar em consideração os papéis do estado e do mercado, dos direitos e deveres do indivíduo, qualquer "função social" também não passa de uma quimera.

REFERÊNCIAS

Livros e artigos:

ADAM, Barbara. *Timescapes of Modernity: the environment and invisible hazards*. London and New York: Routledge, 1998.

ALEXANDRE, Agripa Faria. *Políticas de Resolução de Conflitos Socioambientais no Brasil: O papel do Ministério Público e dos movimentos ambientalistas na Ilha de Santa Catarina.* Blumenau: Edifurb; Florianópolis: Ed. da UFSC, 2003.

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado*: nota sobre os aparelhos ideológicos de estado (AIE). Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985, 2ª edição.

ALVA, Eduardo Neira. *Metrópoles (In)Sustentáveis*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

ALVES, Alaor Caffé. *Estado e Ideologia: aparência e realidade*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

ARANTES, Otília et al. *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando consensos.* Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

BECKER, Bertha K.; MORALES, Miguel; SHACHAR, Arie; SOJA, Edward; STÖHR, Walter. *Abordagens Políticas da Espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ: Depto de Geociências: Programa de Pós-Graduação, 1983.

BLANC, Priscila Ferreira. *Plano Diretor Urbano & Função Social da Propriedade.* Curitiba: Juruá, 2008.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia.* 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de (orgs). *Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania.* Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal – Deplan – UNESP – IGCE, 2000.

BRASIL. *Constituição Federal, Coleção de Leis de Direito Ambiental*. Barueri, SP: Manole, 2004.

BRUIT, Héctor H. (org.). *Estado e Burguesia Nacional na América Latina*. Campinas, SP: Editora Universidade de Campinas: Ícone Editora, 1985.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*. 4ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

CAMPOS, Edson Telê. *A Expansão Imobiliária e seus Impactos Ambientais em Florianópolis.* Florianópolis: Insular, 2004.

CARDOSO, Beatriz Kauduinski. *Regularização Fundiária e o Programa Habitar Brasil BID em Santa Catarina: uma avaliação.* Centro de Educação Superior – UNICA: Florianópolis, 2005.

CARNOY, Martin (org.). *Estado e Teoria Política.* 3ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1990.

CARVALHO, Carlos Gomes de. *O Que é Direito Ambiental: dos descaminhos da casa à harmonia da nave*. Florianópolis: Habitus, 2003.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

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

_____ . *Qualidade de Vida e Cidadania: A construção de indicadores socioambientais da qualidade de vida em Florianópolis.* Florianópolis: Centro de Estudos Cultura e Cidadania (CECCA), Fundo Nacional do Meio Ambiente, Cidade Futura, 2001.

CLAVAL, Paul. *Espaço e Poder.* Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

CORRÊA, Carlos Humberto P. *História de Florianópolis – Ilustrada.* 2ª ed. Florianópolis: Insular, 2005.

COUTINHO, Ronaldo [e] ROCCO, Rogério (orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades.* Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

DILGUERIAN, Mirian Gonçalves. *Síndrome do Edifício Doente: responsabilidade civil da municipalidade diante do Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Letras Jurídicas, 2005.

ESPAÇO & DEBATES. *Revista de Estudos Regionais e Urbanos: poder local*. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos –NERU, Ano VIII – 1988, nº 24.

_____. *Revista de Estudos Regionais e Urbanos: reestruturação: economia e território.* São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos –NERU, Ano VIII – 1988, nº 25.

EVERS, Tilman. *El Estado en la Periferia Capitalista*. 5ª ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1989.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 8ª ed. São Paulo: Globo, 1989

FERRARI, Celson. *Dicionário de Urbanismo.* São Paulo: Disal, 2004.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais.* 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FLORIANÓPOLIS (SC). Prefeitura Municipal. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. *Atlas do Município de Florianópolis.* Florianópolis: IPUF, 2004.

_____ . *Plano Diretor dos Balneários e do Interior da Ilha de Santa Catarina.* Florianópolis: IPUF, 1984.

_____ . *Parecer sobre Relatório do Seminário da AMOCAM,* Parecer técnico nº 214/98. Processo 177/97-4. Florianópolis: IPUF, 1998.

GOMES, Paulo César da Costa. *A Condição Urbana: Ensaios de geopolítica da cidade.* Rio de janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

GOTTDIENER, Mark. *A Produção Social do Espaço Urbano*. São Paulo: Edusp, 1993.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1991.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural na Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.* 5ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

_____ . "Do Gerenciamento ao Empresariamento: A transformação da administração urbana no capitalismo tardio." In *Espaço & Debates nº 39.* São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos – NERU, 1996.

_____ . *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HERMANY, Ricardo. *(Re)Discutindo o Espaço Local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch.* Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC: Editora IPR, 2007.

IPUF – INSTITUTO DE URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO DE FLORIANÓPOLIS. *Florianópolis: problemas e ações.* Florianópolis: IPUF, 1996.

_____ . *Informações Básicas do Município de Florianópolis.* Florianópolis: IPUF, 1998.

KOHLSDORF, Maria Elaine. "Breve história do espaço urbano como campo disciplinar". In *O Espaço da Cidade, Contribuição e Análise Urbana*. São Paulo: Editora Projeto, 1985.

KOWARICK, Lúcio. "Movimentos sociais urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, número 3, volume 1, fevereiro de 1987.

LAGO, Paulo Fernando. *Gente da Terra Catarinense: desenvolvimento e educação ambiental*. Florianópolis: Ed. da UFSC/FCC Edições/Ed. Lunardelli/UDESC, 1988.

_____ . *Florianópolis: a polêmica urbana.* Florianópolis: Fundação Franklin Cascaes, 1996.

LEFEBVRE, Henri. *O Pensamento Marxista e a Cidade*. Editora Ulisseia, 1972.

LEPETIT, Bernard. *Por Uma Nova História Urbana*. São Paulo: EDUSP, 2001.

MARICATO, Ermínia. "As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias". In: ARANTES, O. *A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARX, Murillo. *Cidade no Brasil Terra de quem?* São Paulo: Nobel: Edusp, 1991.

MILIBAND, Ralph. *Marxismo e política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *A cidade é sua! Plano Diretor Participativo.* Florianópolis, dezembro de 2006.

MUKAI, Toshio. Direito Urbano e Ambiental. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

MURPHY, Liam [e] NAGEL, Thomas. *O Mito da Propriedade: os impostos e a justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NASCIMENTO, Rosemy. *Atlas Ambiental de Florianópolis.* Florianópolis: Instituto Larus, 2002.

NERY, Maria Aparecida. "Desenvolvimento ou caos." In: *Jornal Bairro.* Florianópolis, agosto de 2007.

NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e Utopia.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco de. "O surgimento do antivalor" in *Novos Estudos*. São Paulo:

CEBRAP número 22, outubro de 1988.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser [e] MOTTA, Fernando C. Prestes. *Introdução à Organização Burocrática.* 5ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

PEYREFITTE, Alain. *A Sociedade de Confiança: ensaio sobre as origens e a natureza do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal: Topbooks, 1999.

PIMENTA, Margareth de Castro Afeche (org). *Florianópolis do outro lado do espelho.* Florianópolis: Editora da UFSC, 2005.

PMF; SECRETARIA DE SAÚDE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL; DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Plano municipal de assistência social, gestão 1997-2000.* Florianópolis, 1998.

POULANTZAS, Nicos. *Poder Político e Classes Sociais*. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 1986.

PRZEWORSKY, Adam. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

REGO NETO, Candido Bordeaux. *A Integração de Geoindicadores e Reparcelamento do Solo na Gestão Ambiental Urbana*. Florianópolis. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). UFSC, 2003.

RIBAS Jr., Salomão. *A Nova Constituição de Santa Catarina.* Florianópolis: Editora Lunardelli, 1989.

SACHET, Celestino; SACHET, Sérgio. *Santa Catarina: 100 anos de História.* Volume II – Da consolidação do território ao Estado Novo. Florianópolis: Século Catarinense, 1988.

SANTOS, Cláudia Regina dos; SARTOR, Vicente Volnei de Bona. *Preservação Ambiental: dilema e complexidade na Ilha de Santa Catarina.* Florianópolis: Secco, 2005.

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do Espaço Habitado*. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____ . *Espaço e Método*. 3ª edição. São Paulo: Nobel, 1992.

_____ . *Pensando o Espaço do Homem*. 5ª edição. São Paulo: Edusp, 2004.

_____ . *Por uma Geografia Nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica*. 6ª edição. São Paulo: Edusp, 2004.

_____ . *A Urbanização Brasileira.* 5ª ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2005.

SANTOS, Milton [e] SOUZA, Maria Adélia de. *A Construção do Espaço*. São Paulo: Nobel, 1986.

SAULE Jr., Nelson. *Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. Instituto Pólis: Ed. Max Limonad, 1999.

SCHINKE, Gert. *Ecologia Política.* Porto Alegre: Tchê! Editora Ltda., 1986.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SMITH, Neil. *Desenvolvimento Desigual: Natureza, capital e a produção de espaço.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOJA, Edward W. *Geografias Pós-Modernas: A reafirmação do espaço na teoria social crítica.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

SOTO, Hernando de. *O Mistério do Capital.* Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. *Governo Urbano*. São Paulo: Nobel, 1988.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia.* São Paulo: Editora Ática, 1985.

UNESCO. *Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Sociedade: Educação e Consciência Pública para a Sustentabilidade*. Thessaloniki, 1997.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intra-Urbano no Brasil.* São Paulo: Studio Nobel: Fapesp: Lincoln Institute, 2001.

WEBER, Max. *La Acción Social: ensayos metodológicos.* Barcelona: Ediciones Península, 1984.

_____. *Economia y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

WEGRZYNOVSKI, Ricardo. "Tão Perto e Tão Longe das Soluções." In: *Desafios,* março de 2008.

Sites, links, jornais e revistas:

1. http://www.casan.com.br/docs/Diagnostico%20Esgoto%202007.pdf
2. http://www.casan.com.br/docs/Diagnostico_Esgoto11_maio_2007.pdf
3. http://www.cfh.ufsc.br/~aped/meio_ambiente_desenvolvimento_e_planejamento.html
4. www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo
5. http://www.cvj.sc.gov.br/index.php?goto=noticias_view&cd=1510
6. http://www.estatutodacidade.org.br/
7. http://floripamanha.org/
8. http://floripamanha.org/weblog/2007/1695/
9. http://www.ilhacap.com.br/
10. www.jornalbairro.com.br
11. http://www.lares.org.br/2007/img/T034-Cardoso_Oliveira.pdf
12. http://www.liberalismo.org/
13. http://www.municipionline.com.br/
14. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm
15. http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/LEIS_2001/L10257.htm
16. http://www.pmf.sc.gov.br/saude/unidades_saude/populacao/ulst.php
17. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100003&lng=&nrm=iso&tlng=
18. http://web.unifacs.br/revistajuridica/edicao_maio2004/convidados/conv05.doc
19. Jornal Bairro.
20. Jornal Ilha Capital.
21. Revista Desafios.

ANEXOS

MAPA 1 – DISTRITOS DE FLORIANÓPOLIS

MAPA 2 –MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS – MAPA DE USO ATUAL DO SOLO