



A EXCEÇÃO COMO REGRA: INSTRUMENTOS DE GRANDES PROJETOS URBANOS EM FLORIANÓPOLIS (SESSÃO TEMÁTICA 3)

Marina Toneli Siqueira

Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC | marina.siqueira@ufsc.br

Bernardo Yelre Reinert

Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFSC | yelre@outlook.com

Sessão Temática 3: Estado, planejamento e políticas públicas

Resumo: Este artigo tem como objetivo identificar e analisar instrumentos de grandes projetos urbanos em Florianópolis. Define-se grandes projetos urbanos como uma estratégia de produção do espaço relacionada às críticas ao modernismo; às reformas neoliberais em escala global e seus impactos no planejamento urbano contemporâneo; às disputas pela reforma urbana no contexto brasileiro, em especial acerca do Estatuto da Cidade; e aos instrumentos de flexibilização urbanística, bem como sua crescente generalização em legislações municipais. Para o caso da capital catarinense, acompanhou-se a revisão de seu plano diretor finalizada em 2023 e foram analisados quatro instrumentos, incluindo seus perímetros, funcionamentos e espacialidades. A partir da pesquisa das normativas urbanísticas, de dados socioespaciais e da elaboração de mapas temáticos, foi possível identificar uma tendência de expansão no uso desses instrumentos em Florianópolis e de sua homogeneização em termos de proposição urbanística.

Palavras-chave: grandes projetos urbanos; instrumentos urbanísticos; flexibilização urbanística; planejamento urbano; Florianópolis/SC.

EXCEPTION AS RULE: INSTRUMENTS FOR LARGE URBAN PROJECTS IN FLORIANÓPOLIS

Abstract: This article aims to identify and analyze instruments of large urban projects in Florianópolis. Large urban projects are defined as a strategy for the production of space related to criticisms to modernism; neoliberal reforms on a global scale and their impacts on contemporary urban planning; disputes over urban reform in the Brazilian context, especially regarding the City Statute; and instruments of urban flexibilization, as well as their increasing generalization in municipal legislation. In the case of the capital of Santa Catarina, the review of its master plan completed in 2023 was analyzed as well as four local instruments, including their perimeters, functions and spatialities. Based on the research of urban regulations, socio-spatial data and the elaboration of thematic maps, it was possible to identify a trend of expansion in the use of these instruments in Florianópolis and their homogenization in terms of urban proposals.

Keywords: large urban projects; urban instruments; urban flexibilization; urban planning; Florianópolis/SC.

LA EXCEPCIÓN COMO REGLA: INSTRUMENTOS DE GRANDES PROYECTOS URBANOS EN FLORIANOPOLIS

Resumen: Este artículo objetiva identificar y analizar instrumentos de grandes proyectos urbanos en Florianópolis. Los grandes proyectos urbanos se definen como una estrategia de producción espacial relacionada con las críticas al modernismo; a las reformas neoliberales a escala global y sus impactos en la planificación urbana contemporánea; disputas por la reforma urbana en el contexto brasileño, especialmente en torno al Estatuto de la Ciudad; y los instrumentos de flexibilidad urbanística, así como su creciente generalización en legislación municipal. En la capital catarinense, se monitoreó la revisión de su plan maestro culminado en 2023 y se analizaron cuatro instrumentos, incluyendo sus perímetros, operaciones y espacialidades. A partir de investigaciones sobre normas urbanísticas, datos socioespaciales y la creación de mapas temáticos, fue posible identificar una tendencia hacia la expansión de estos instrumentos en Florianópolis y su homogeneización en términos de propuesta urbanística.

Palabras clave: grandes proyectos urbanos; instrumentos de planificación urbana; flexibilidad urbanística; planificación urbana; Florianópolis/SC.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como principal objetivo identificar e analisar instrumentos urbanísticos de grandes projetos urbanos em Florianópolis, incluindo suas estratégias de implementação, perímetros e espacialidades. Grandes projetos urbanos (GPUs) são aqui definidos como formas de intervenção no espaço urbano em uma escala espacial e temporal intermediária entre o plano diretor de longo alcance e o projeto específico de curta ação, abordando os problemas, particularidades e oportunidades de um recorte territorial específico de maneira contextual, direcionada e flexível (LUNGO e SMOLKA, 2005, SÁNCHEZ et al, 2005). Por um lado, nas últimas décadas do século XX, a crítica ao planejamento urbano moderno impulsionou a retórica da necessidade de uma revisão dos instrumentos e métodos da política urbana, considerada centralizada, tecnocrata e homogeneizadora (ARANTES, 2000). Por outro, os GPUs se relacionam com as transformações recentes do sistema capitalista em escala global; representadas por políticas neoliberais, pela intensificação da globalização econômica e pela financeirização das riquezas (HARVEY, 2008).

Essa nova fase do regime de acumulação do capital se manifesta, na escala da gestão urbana, sobretudo, numa redução dos recursos públicos e repasses orçamentários para estados e municípios, fazendo com que as gestões locais tenham de assumir um modo de atuar característico da lógica empresarial. Isso teria resultado no surgimento do fenômeno da “competição interurbana”: uma disputa entre cidades pela atração de investidores privados, inclusive, de capital transnacional. O planejamento estratégico (VAINER, 2000) ou o empresariamento urbano (HARVEY, 1996) significam a adoção de formas de gestão competitivas na promoção da cidade para a atração de moradores, turistas, investimentos e empresas. Essa promoção se utiliza de estratégias para identificar a “vocalização” da cidade e do marketing urbano para promover os “atributos locais” (*assets*), de forma que a produção do espaço urbano se transforme primordialmente em ferramenta de crescimento econômico, justificada a partir da promessa de geração de empregos, aumento dos impostos e dinamismo da vida urbana. No entanto, nessa competição, o planejamento e a gestão das cidades para uma demanda externa são geralmente com ônus à coletividade, em especial aqueles grupos mais vulneráveis, favorecendo investimentos de caráter estratégico ao invés das necessidades mais concretas e cotidianas da população local (HARVEY, 1996, p. 53; SÁNCHEZ, 2005, p. 43).

De forma a analisar os instrumentos de GPUs em Florianópolis, buscou-se primeiro acompanhar o processo de elaboração e em especial de revisão do plano diretor da cidade. Para o aprofundamento ao longo da pesquisa, foram identificados e selecionados quatro instrumentos para análise: as Áreas de Urbanização Especial, as Áreas de Desenvolvimento Incentivado, as Operações Urbanas Consorciadas, e os Planos Específicos de Urbanização. Esses instrumentos foram abordados em relação aos aspectos normativos, levantando e aprofundando a partir dos textos legais e infralegais suas formas de funcionamento, bem como os incentivos privados concedidos e benefícios coletivos esperados. Em termos de suas

espacialidades, para cada um dos instrumentos foram identificadas suas áreas de incidência, mapeando os perímetros e suas características socioespaciais. Foram analisados aspectos ambientais, populacionais, da infraestrutura e sistemas urbanos implantados, uso e preço do solo, entre outros. As próximas seções expõem os resultados dessa pesquisa e destacam que, aquilo que deveria ser instrumentalizado como projetos contextuais e exceções, vem se generalizando em termos de regra e homogeneizando em termos de proposição urbanística.

OS GPUS COMO INSTRUMENTO URBANÍSTICO

O processo de neoliberalização que marca o final do século XX é moldado por uma complexa interação entre tradições históricas, forças políticas e arranjos institucionais pré-existentes, que definiram o *como* e o *porquê* de seu desenvolvimento geográfico tipicamente desigual em escala global. Para David Harvey (2008, p. 23-25), a crise de acumulação do capital da década de 1970, marcada pelo crescimento inflacionário e pela ascensão do desemprego, teria se dado após um período de amplas reformas sociais em diversos países do mundo capitalista. Além da ameaça política às elites econômicas, essas reformas poderiam ser compreendidas como uma ameaça econômica à posição dessas elites. Nesse sentido, os acordos do pós Segunda Guerra Mundial teriam restringido o poder de acumulação da parcela mais rica da população. Entretanto, enquanto os níveis de crescimento nos países centrais do capitalismo se mantinham elevados, essa distribuição de renda não parecia ameaçar a acumulação capitalista, o que muda substantivamente com o colapso econômico nos anos 1970, quando as taxas de juros reais teriam ficado negativas, resultando na queda dos lucros e dividendos (HARVEY, 2008, p. 25).

No âmbito do planejamento urbano, essas transformações contemporâneas nos sistemas econômico e político mundiais podem ser lidas a partir de diferentes enfoques. Com relação ao declínio do paradigma moderno no planejamento das cidades, é interessante abordar o conceito de uma possível transição da modernidade para uma pós-modernidade. Segundo a hipótese de Charles Newman (1984 apud HARVEY, 1992, p. 64), a estética pós-modernista pode ser interpretada como uma resposta ao surto inflacionário do capitalismo avançado, citado anteriormente. Além disso, o próprio esgotamento do modernismo poderia ser atribuído à sua incorporação enquanto estética formal do capitalismo corporativo e do Estado burocrático. Dessa forma, se cada fase da acumulação capitalista trouxe consigo uma estética e um conjunto de relações formais próprias (HARVEY, 1992; JAMESON, 1998), a sociedade neoliberal provavelmente acompanharia um tipo particular de planejamento urbano, distinto do urbanismo moderno frequentemente associado ao desenvolvimento capitalista industrial e com forte presença do Estado. Ainda segundo David Harvey (1996, p. 52-53), essa nova fase do planejamento urbano, que ele denomina de “empresariamento urbano”, possuiria três aspectos gerais. O primeiro deles é o papel central da parceria público-privada enquanto fonte de financiamento e atração de investimentos. Nesse contexto, os governos locais passariam de um papel de estabilizadores das relações capitalistas para o de agilizadores dos interesses

estratégicos do desenvolvimento econômico. Em segundo lugar, seria comum a essas parcerias que o Estado assumisse os maiores riscos (sobretudo através do setor público local), enquanto que o setor privado ficaria com a maior parte dos benefícios. Por último, o empresariamento urbano teria como aspecto crucial o favorecimento de intervenções pontuais e localizadas sobre a atuação na organização do território como um todo. Nesse contexto, o espaço urbano é reinterpretado como uma “arena” para o desenvolvimento econômico orientado para o mercado, assim como para o consumo de elite, convertendo-se em um laboratório institucional para as práticas neoliberais (BRENNER; THEODORE, 2002).

Ao analisar esse novo modelo de planejamento urbano, o planejamento estratégico, a partir do discurso de seus próprios promotores, Vainer (2000) entende que existem três analogias principais que constituem o plano discursivo do planejamento estratégico: a cidade enquanto pátria, a cidade enquanto empresa e a cidade enquanto mercadoria. A analogia da cidade enquanto mercadoria expressa a necessidade de “vender” a cidade. Nessa linha, estaria incluída tanto a ascensão do chamado marketing urbano quanto a crescente necessidade de investimento em infraestrutura atrativa ao capital transnacional, como hotéis de luxo, aeroportos, parques industriais, entre outros. Já sobre a cidade-empresa, Vainer (2000) defende que as experiências contemporâneas não seriam inéditas no sentido de propor uma assimilação no planejamento urbano de técnicas empresariais, visto que o próprio urbanismo modernista teria tido inspiração direta nas teses do taylorismo; no entanto, o autor ainda afirma haver uma boa dose de ineditismo nesta nova fase do planejamento urbano. Em especial, destaca a crescente despolitização gerada pela aproximação entre os interesses públicos e privados, que incentivaria a renúncia das cidades ao debate político, em prol da necessidade proclamada de gerir a cidade como empresa com altos graus de produtividade e competitividade (VAINER, 2000, p. 90). No entanto, este consenso apenas seria possível através do estabelecimento de um sentimento de “crise” e/ou com o apoio de uma liderança carismática e personalizada, em torno de um projeto de cidade como “pátria”.

Para Otília Arantes (2000), essa nova fase do planejamento urbano marcaria o fim da oposição entre o planejador e o empreendedor, e um novo paradigma para legitimar o favorecimento do interesse privado sobre o interesse público. Nesse contexto, uma nova forma de intervenção espacial ganha destaque: os Grandes Projetos Urbanos (GPUs). Segundo Sánchez et al. (2005, p. 43),

“esse modelo de gestão por projetos dá prioridade às intervenções localizadas, pontuais, que possam entranhar efeitos positivos para a cidade, em contraponto aos modelos inscritos num planejamento tido como mais ‘tradicional’ e ‘regulador’”.

Ao estabelecerem em seu perímetro controlado regimes urbanísticos e padrões arquitetônicos distintos do restante da cidade, os GPUs podem ser definidos como um tipo de “urbanismo de exceção” (VAINER, 2011). O objetivo desses projetos seria, segundo seus defensores, alcançar meios de internalizar o financiamento das intervenções urbanas frente à crise fiscal do Estado, evitar os obstáculos burocráticos da máquina pública (em favor da agilidade dos agentes privados) e possibilitar a formulação de novos esquemas jurídicos,

administrativos e financeiros para a execução de projetos de parceria público-privada (SÁNCHEZ et al, 2005). Ademais, os GPUs possuiriam uma tendência a concentrar recursos (públicos e/ou privados) em áreas bastante delimitadas, gerando conseqüentemente o incremento do valor da terra nessas localizações; valor, este, que raramente poderia ser medido de forma precisa, apesar destes projetos frequentemente contarem com investimentos públicos (LUNGO; SMOLKA., 2005).

Em paralelo à chegada desse novo paradigma no planejamento urbano internacional, no contexto brasileiro, a crítica ao histórico do desenvolvimento urbano local e seus padrões intensificadores da desigualdade social se articulava. O Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) representou um importante catalisador das demandas por um projeto alternativo para a gestão e o desenvolvimento urbanos no Brasil, unindo movimentos sociais, associações de profissionais, entidades sindicais e acadêmicas, ONGs e demais atores de viés progressista. A partir do mesmo, formulou-se uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, assinada por 131 mil eleitores, que foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte em 1987 (CARVALHO; ROSSBACH, 2010). Entretanto, durante a própria tramitação do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional, algumas concessões teriam sido realizadas a fim de dar vazão ao processo, principalmente frente à reação de setores do empresariado. Nesse sentido, o então relator do projeto teria dado à proposta um caráter mais pragmático e conciliatório em seu relatório, visando a aplicação prática da lei por parte dos municípios e, embora tenham sido mantidos instrumentos originais, o documento também acrescentava outros relacionados ao dinamismo do mercado imobiliário, como as operações urbanas consorciadas (CARVALHO; ROSSBACH., 2010).

Como conclusão, dois projetos profundamente distintos foram construídos em torno da agenda da reforma urbana no Brasil. Ambos estão articulado sob a bandeira de temas como “A descentralização e fortalecimento dos governos locais, a titulação e registro de propriedade de áreas ocupadas por favelas, a crítica à rigidez do planejamento urbano modernista e a defesa de participação da sociedade civil (*stakeholders*) no planejamento” (ROLNIK, 2011, p. 4); embora o conteúdo real dessas pautas possuísse significados bastante distintos entre as forças opostas que disputavam o projeto de reforma urbana. Para além disso, a respeito das ferramentas de participação popular do Estatuto, Raquel Rolnik comenta:

“[...] a agenda de reforma neoliberal do Estado brasileiro também veio acompanhada de um discurso participacionista e de revalorização da sociedade civil, redefinida como “Terceiro Setor”, que esvaziava de sentido a proposta de cidadania ampliada para alinhá-la com a ideia de Estado mínimo. Desta forma, a simples existência de “processos participativos” sem conexão explícita e claramente configurada no interior dos processos decisórios atende perfeitamente a um modelo que fortalece o centro – e não empodera as bases – nos processos decisórios.” (ROLNIK, 2011, p. 8)

Disso resultaria a aprovação de diversos planos diretores após a implementação do Estatuto da Cidade; planos que, no entanto, apresentavam pouca mudança qualitativa real para a

gestão municipal destas cidades (TRINDADE et al., 2001). A falta de credibilidade dos espaços participativos, conseqüentemente, resultaria no esvaziamento dos processos de participação popular; o que teria relegado a própria aplicação dos instrumentos do Estatuto a uma resistência travada simplesmente no campo jurídico enquanto instrumentos ligados aos setores imobiliários possuem maior aplicabilidade (ROLNIK, 2011).

Com relação aos GPUs, para Carlos Vainer (2011, p. 6), a ferramenta legal do regime de exceção (ou flexibilização) no urbanismo brasileiro contemporâneo é a operação urbana consorciada: ao permitir a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas locais, além de possibilitar a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente (BRASIL, 2001). Por um lado, são outorgados benefícios urbanísticos, construtivos e edilícios, entre outros, enquanto que, por outro, os recursos arrecadados podem financiar a implantação de transformações urbanísticas estruturais, valorização ambiental e melhorias sociais. Adicionalmente, para possibilitar a execução da OUC, faz-se necessário também o plano de operação urbana consorciada que, entre outras coisas, deve conter o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação e a forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil (BRASIL, 2001). É nesta lei específica e no estabelecimento do plano urbano que incentivos, formas de adesão e benefícios coletivos ficam estabelecidos, alterando os planos diretores para que a lei da operação urbana se torne vigente.

Cabe destacar que o instrumento vem gerando polêmicas, incluindo naqueles casos mais conhecidos de sua implantação, como nos projetos da Faria Lima e Água Espraiada, em São Paulo, e do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro. Em especial, tem sido destacado o desequilíbrio entre benefícios privados e públicos, já que a outorga de incentivos urbanísticos, construtivos e edilícios tem sido permissiva aos interesses do mercado imobiliário em perímetros prioritários e concentradores de recursos que poderiam ser aplicados no conjunto do tecido urbano. Vias imobiliárias (FIX, 2001) expõem também que a maior parte dos benefícios públicos têm sido restritos a obras de mobilidade urbana (NOBRE, 2019). Ainda, a valorização imobiliária decorrente dos projetos vem sendo estudada como instrumento agravador das desigualdades sociais e da gentrificação (MARICATO; FERREIRA, 2002; SIQUEIRA, 2014) enquanto a transformação dos incentivos em títulos financeiros (CEPACs - Certificados de Potencial Adicional de Construção) pode gerar mercados especulativos com o direito de construir em OUCs (STROHER, 2017). Finalmente, essa ferramenta permitiria a generalização do descumprimento das normas estabelecidas pelos planos diretores, além de poder inspirar a criação de outras ferramentas congêneres na legislação de diferentes municípios, como será visto nas próximas seções.

UM ESTUDO DE CASO NÃO TÃO EXCEPCIONAL

Florianópolis possui particularidades marcantes. A cidade tem a maior parte de seu território localizado em uma ilha de grande diversidade e fragilidade ambiental, com restrições à sua ocupação marcando tanto a sua ocupação espacial quanto o seu desenvolvimento econômico. Desde o seu processo de colonização, primeiro por bandeirantes e depois pela vinda de açorianos, a posição insular e a presença de baías de água calma direcionaram a formação do porto e a expansão da agricultura e da pesca (VEIGA, 2010). A industrialização incipiente e o estabelecimento das sedes de órgãos públicos da capital catarinense estabeleceram um processo de modernização baseado especialmente nos investimentos públicos e nos setores de comércio e serviços (SUGAI, 2015). É apenas a partir da década de 1980 que o estímulo ao turismo a partir da promoção de suas riquezas ambientais ganhou força e, após a virada do milênio, Florianópolis começou a despontar em rankings e títulos acerca de seus atributos locais (SIQUEIRA e LUCAS, 2023). Essa mesma coalizão de interesses públicos e privados vem estimulando um outro vetor de expansão econômica a partir da instalação de start-ups e empresas dos setores de alta tecnologia, aliando as universidades locais, os incentivos de agentes públicos e o mercado imobiliário em distritos e ambientes criativos, bem como projetos que promovem espaços residenciais, comércio, serviços e lazer (LENZI; GONÇAVES, ANDRADE, 2023; SIQUEIRA e LUCAS, 2023).

Nesse sentido, Florianópolis não é um caso excepcional. Historicamente seu planejamento urbano vem refletindo interesses políticos e econômicos, traduzindo imaginários urbanos para as realidades locais. Assim, enquanto o primeiro plano urbano da década de 1950 reflete o ideal da industrialização e da arquitetura modernista da Carta de Atenas e os planos da década de 1970 expõem o desenvolvimentismo da ditadura militar e o planejamento regional preconizado pelo SERPHAU (PEREIRA, 2010), a partir da década de 1980 é possível identificar os primeiros incentivos públicos ao setor privado na forma de leis de uso e ocupação do solo, como estímulos ao setor hoteleiro e a implantação dos primeiros polos tecnológicos.

Também sem contrastes com o cenário mais amplo debatido na seção anterior, as primeiras décadas do século XXI são marcadas pela disputa entre dois projetos distintos de reforma urbana: aquele que representa a implantação dos princípios da função social da propriedade urbana e da gestão democrática; e aquele do planejamento estratégico que promove a cidade para a atração de turistas, moradores, empresas e investimentos, e que já vinha se delineando desde a década de 1980. Essas disputas atingem o seu ápice nos processos de elaboração e, em especial, de revisão do plano diretor municipal, textos normativos nos quais podem ser identificados os instrumentos de grandes projetos urbanos objeto da presente pesquisa. Cabe aprofundar esses processos de forma a compreender o contexto de elaboração dos mesmos.

Após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, os agentes locais iniciaram o processo de elaboração do primeiro plano diretor participativo de Florianópolis em 2006 (CUNHA, 2013; SIQUEIRA; SAQUETE, CHAVES, 2020). Numa primeira fase, são formadas instâncias

representativas da sociedade civil local e realizadas atividades de estudo, formação e debate. Entretanto, em etapa posterior, o núcleo gestor do plano diretor e os núcleos distritais são dissolvidos e uma empresa é contratada para realizar a etapa de consolidação das propostas e redação do texto da lei. Refletindo o descontentamento popular com a nova metodologia, a apresentação final do plano diretor foi barrada, no que foi conhecido como “Revolta do TAC” em referência às manifestações no Teatro Álvares de Carvalho (TAC) (CUNHA, 2013). Após um período de paralisação das atividades de elaboração do plano, um novo prefeito retoma o processo em 2012 e contrata professores e pesquisadores da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Ainda assim enfrentando oposições populares e judicialização por parte do Ministério Público tanto estadual quanto federal, o plano foi aprovado somente em 2014 com mais de 300 emendas.

A Lei 482 de 2014 (PMF, 2014), entretanto, não diminuiu as polêmicas: o Ministério Público Federal continuou a judicialização, alegando que a falta de participação popular transpareceu no plano diretor aprovado, com partes que não foram debatidas com a população sendo incluídas no texto final enquanto que contribuições oriundas da sociedade civil não tiveram o mesmo tratamento. Após a elaboração de quatro minutas para a lei e novo recurso da Prefeitura, em 2017 tem-se a determinação do Superior Tribunal de Justiça de que o plano vigente para Florianópolis é aquele aprovado na Lei 482/2014. O processo tumultuado de elaboração do plano resultou em desconfianças políticas e inseguranças jurídicas que não se apaziguaram nos anos seguintes, sendo o debate de sua revisão remetido ao recém formado Conselho da Cidade (SIQUEIRA; SAQUETE, CHAVES, 2020).

É em janeiro de 2021, no primeiro ano do segundo mandato do Prefeito Gean Loureiro e em meio à crise de saúde pública derivada da pandemia de Covid-19, que uma nova proposta de revisão do plano diretor é enviada à Câmara de Vereadores. Em meio a um pacote de legislação, a revisão do plano diretor é incluída na Mensagem 3 sob o nome de “Floripa Mais Empregos” (Projeto de Lei Complementar 1837/2021), dando ênfase ao seu objetivo de “desenvolvimento econômico”. Mesmo após parecer da Procuradoria da Câmara Municipal de Florianópolis acerca do rito legislativo e após a manifestação crítica acerca da celeridade do processo, bem como da falta de transparência e de participação social partindo de conselheiros do Conselho da Cidade e instituições como Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICOM), do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina (CAU-SC), e do Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas de Santa Catarina (SASC), o projeto de lei foi colocado em votação e não foi aprovado por apenas um voto.

A proposta foi encaminhada para o Conselho da Cidade, com a formação de Grupos de Trabalho e prazos exíguos de participação, gerando uma nova rodada de manifestações contrárias à mesma, incluindo o desligamento de membros do Conselho. Nesse sentido, é necessário destacar que, enquanto órgão consultivo e representativo de entidades relacionadas à política urbana local, o Conselho da Cidade de Florianópolis possui 60% das cadeiras destinadas à sociedade civil organizada. Divididas entre aquelas entidades de

abrangência difusa e aquelas setoriais, fica clara que a sua composição não é homogênea e grande parte dos conselhos representando associações de bairros e entidades ligadas a políticas sociais vinham se manifestando contrariamente à metodologia e ao conteúdo da revisão do plano diretor, em especial destacando a falta de estudos técnicos da capacidade de suporte da infraestrutura local e os possíveis impactos socioambientais das propostas vistas como mais permissivas. Mesmo em meio a essas críticas, a proposta de revisão foi aprovada naquela instância e conselheiros alinhados à Prefeitura e aos setores relacionados ao mercado imobiliário local passaram a defender abertamente a revisão do plano diretor, utilizando de divulgação em suas mídias próprias, na imprensa local e enviando cartas abertas ao Prefeito e ao presidente da Câmara de Vereadores, buscando a aprovação da revisão do plano diretor ainda em 2021.

De fato, em dezembro de 2021 o novo projeto de lei foi apresentado pelo Executivo Municipal em evento com transmissão ao vivo pela Plataforma Youtube. Em seguida, foi aberta uma consulta pública online e foi marcada uma audiência pública para o dia 17 de dezembro. Sem a sua finalização na mesma noite, a Prefeitura tentou marcar para o dia 27 de dezembro a continuidade da audiência, sendo criticada pela população e questionada pelo Ministério Público Estadual considerando o final de ano. Com a nova data de 6 de janeiro sendo novamente alvo de polêmica, a Prefeitura estabeleceu uma “estratégia de guerrilha” marcando 13 audiências distritais para o dia 15 de janeiro de 2021, e mais uma audiência final geral marcada para o dia 24 de janeiro na Câmara de Vereadores. Impossibilitando a participação dos cidadãos em mais de uma audiência, o Ministério Público Estadual entrou com uma medida liminar cancelando as mesmas. Neste contexto, foram realizadas reuniões de mediação entre a Prefeitura de Florianópolis, o Ministério Público Estadual e a Defensoria Pública de Santa Catarina que resultaram na assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) incluindo maior transparência e divulgação dos dados e do processo nos portais da Prefeitura; nova consulta pública online; realização de audiências em todos os distritos, além de uma audiência final geral.

Enquanto associações de moradores e movimentos sociais continuaram reclamando do formato sem oficinas, das audiências como oitivas, com tempo exíguo de fala e sem debate democrático substantivo, a Prefeitura alegava o cumprimento do TAC e a ampliação do processo participativo com mais uma rodada de trabalhos e aprovação no Conselho da Cidade. Os conselheiros puderam votar em cada artigo e realizaram alterações substantivas, inclusive de caráter mais permissivo em termos de uso e ocupação do solo, como apontado posteriormente por parecer técnico da Câmara de Vereadores. Ainda, os conselheiros críticos à revisão, como visível nas gravações, votaram por abstenção como forma de protesto e de não legitimar a proposta. Ainda assim, poucos dias depois, o projeto de lei foi apresentado à Câmara. Por um lado, os movimentos sociais buscaram se organizar na forma de apresentação de um substitutivo global. Por outro, os vereadores procuraram o apaziguamento da situação com a realização de cinco novas audiências, incluindo uma audiência final próxima ao aniversário da cidade e o plano diretor sendo qualificado um

“presente” para Florianópolis. A última audiência da Câmara Municipal de Florianópolis foi realizada no auditório da Assembleia Legislativa de Santa Catarina e paralisada devido a manifestações populares, relembrando o evento da “Revolta do TAC”, mencionado anteriormente.

Entre novas tentativas de judicialização e demonstrando o caráter de urgência frente às manifestações contrárias, em sessão extraordinária os vereadores aprovaram a Redação Final do texto do Projeto de Lei Complementar nº 1911/2022, que tratava da Revisão do Plano Diretor de Florianópolis. No mesmo dia a Lei 793/2023 foi sancionada pelo Prefeito e publicada no Diário Oficial do Município (PMF, 2023).

Resta claro que tentativas de aprovação de planos diretores e suas revisões em meio à pandemia de COVID-19 não aconteceram somente em Florianópolis (TRINDADE et al., 2021). Também, a cidade não é uma exceção em termos das dificuldades enfrentadas na implementação do princípio constitucional na gestão democrática e da obrigatoriedade da participação social na elaboração e revisão de planos diretores (ROLNIK, 2011). Finalmente, também destacamos a similaridade das disputas entre distintos projetos de cidade nesses processos e, no caso de Florianópolis, como o planejamento estratégico irá se materializar também na forma de instrumentos de planejamento urbano. Para essa pesquisa interessa majoritariamente aqueles que dizem respeito aos grandes projetos urbanos.

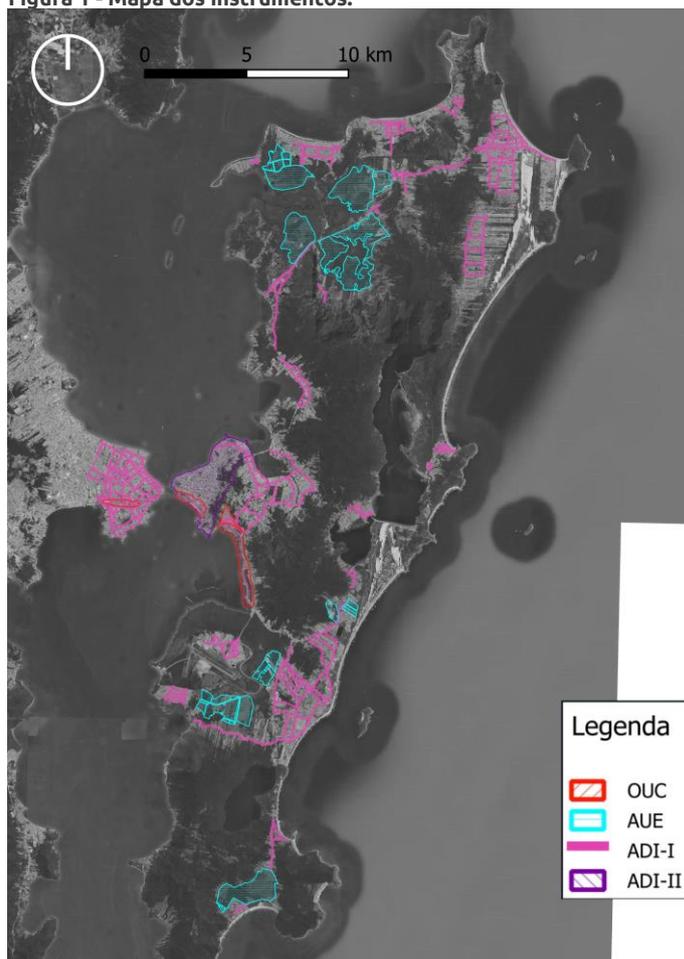
Enquanto metodologia de pesquisa, além da revisão teórica e acerca do caso, foi realizada a pesquisa de documentos, em especial de texto legal e infralegal. Foram incluídos: os textos de leis federais, em especial o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), o plano diretor municipal e sua revisão (Lei Municipal n. 482/2014 e Lei Municipal n. 739/2023), além de 12 decretos e duas leis municipais referentes aos instrumentos específicos e aprovados durante o período estudado (2014-2024). A partir da leitura das legislações e da análise dos documentos, foram produzidas tabelas comparativas com as alterações que incidiram sobre a lei municipal e os instrumentos em estudo.

Concomitantemente, foi realizada a análise socioespacial das áreas de incidência dos mesmos. Primeiro, utilizando o software QGIS, foram elaborados mapas de localização dos perímetros a partir de bases da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), do seu geoportal e do texto das leis pesquisadas. Posteriormente, foram coletados dados territoriais da Prefeitura Municipal, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Laboratório de Urbanismo da UFSC, e outros; que foram utilizados na produção de 88 mapas originais e que realizam a análise dos perímetros de incidência dos instrumentos com dados socioespaciais, além de tabelas com dados sobre área e número de lotes afetados por esses instrumentos em cada distrito da cidade, como será mencionado a seguir.

OS INSTRUMENTOS DE GPUS EM FLORIANÓPOLIS: FUNCIONAMENTO NORMATIVO

A partir da análise dos textos do plano diretor de Florianópolis e de sua revisão foram identificados quatro instrumentos de implantação de grandes projetos urbanos na cidade a partir da concessão de incentivos em perímetros delimitados (Figura 1). São eles: Operações Urbanas Consorciadas; Áreas de Desenvolvimento Incentivado; Área de Urbanização Especial; e Projetos Especiais de Urbanização.

Figura 1 - Mapa dos instrumentos.



Fonte: elaborada pelos autores com dados da PMF.

A Operação Urbana Consorciada (OUC) é um instrumento previsto no Estatuto da Cidade e, como mencionado anteriormente, esse é o instrumento mais proeminente do “urbanismo de exceção” no Brasil (VAINER, 2011). Em Florianópolis, as operações urbanas já estavam previstas nos artigos 261, 262 e 263 do Plano Diretor de 2014 (PMF, 2014), com sete áreas prioritárias na cidade para a realização dos projetos, embora apenas 4 perímetros delimitados em mapa e nenhuma lei específica aprovada até 2024. É importante destacar que o Plano Diretor de 2014, em desacordo com a legislação federal (BRASIL, 2001), determinava que os fundos provenientes da venda de CEPACs e outras formas de adesão ao projeto deveriam ser destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (PFM, 2014; Art. 325); enquanto

que, segundo o Estatuto da Cidade, os recursos obtidos pelo Poder Público municipal nestes casos deveriam ser aplicados exclusivamente na própria operação. Com a revisão do Plano Diretor de 2023 (PMF, 2023), as OUCs passam a figurar como ADI-II (Área de Desenvolvimento Incentivado II). No entanto, o instrumento continua sendo previsto pelo plano diretor - causando insegurança jurídica acerca de seu funcionamento - e seus recursos continuam vinculados ao FMDU, em desacordo com o previsto na lei federal.

Já as Áreas de Desenvolvimento Incentivado (ADIs) aparecem no Plano Diretor de 2014 com o objetivo de implantar empreendimentos industriais, científicos, de conhecimento e de serviços de base tecnológica, além de complexos esportivos, culturais e temáticos (PMF, 2014; Art. 130). Assim como as OUCs, elas eram classificadas como áreas especiais de intervenção urbanística. Naquele momento, as ADIs deveriam, necessariamente, ser objeto de operação urbana. É interessante, portanto, que na revisão do Plano Diretor de 2023, as OUCs passaram a figurar como um tipo de ADI e a ferramenta das ADIs ganha maior destaque, recebendo nova redação para determinar sua demarcação e parâmetros, objetivos e benefícios, além de passar a poder ser aplicada em contextos bastante diversos daqueles associados ao seu pretexto inicial – sobretudo no fortalecimento e criação de centralidades urbanas que, de acordo com a política de desenvolvimento polinuclear, seriam diversas e espalhadas pelos distritos municipais (PMF, 2023). Nessa linha, com novos incentivos construtivos previstos por lei, as ADIs passam a ser associadas ao objetivo de desenvolvimento e fortalecimento de novas centralidades, sendo limitadas à macroárea urbana.

Com relação aos seus tipos, as ADI-I estariam vinculadas à caracterização e ao porte do sistema viário, enquanto que as ADI-II estariam vinculadas a setores urbanos ampliados, considerando lotes, quadras e vias neles inseridos. Cabe destacar que nesta última tipologia, ADI-II, foram incluídos aqueles perímetros previstos para as OUCs pelo Plano de 2014. Naquele texto de lei (PFM, 2014; Art. 130), o incentivo construtivo das ADIs era classificado apenas como sendo um acréscimo de no máximo trinta por cento sobre o coeficiente básico de aproveitamento, não podendo ultrapassar o coeficiente de aproveitamento máximo da área. No entanto, com a Revisão de 2023, os incentivos mudaram consideravelmente. Segundo a Lei Complementar N° 739/2023, as ADI-I teriam um incremento de potencial construtivo limitado a: acréscimo de dois pavimentos adicionais, de acordo com o zoneamento; acréscimo proporcional de até trinta por cento na Taxa de Ocupação estabelecida para a zona em questão; acréscimo de um pavimento e três metros e sessenta centímetros nas alturas para cada pavimento adicional de acordo com o zoneamento; e acréscimo ao coeficiente de aproveitamento máximo equivalente aos parâmetros estabelecidos nos incisos I e II deste parágrafo (PMF, 2023; Art. 295-O). Nesse caso, os benefícios seriam aplicados a partir das vias especificadas pelo documento da lei, observando o limite de sessenta e cinco metros, medidos do alinhamento das edificações, podendo ser estendido até cem metros, quando fosse possível configurar os limites de uma mesma quadra (PMF, 2023; Art. 295-O).

Já as ADI-II teriam um incremento do potencial construtivo limitado a: acréscimo proporcional de até trinta por cento na Taxa de Ocupação estabelecida para o zoneamento em questão; acréscimo de até dois pavimentos adicionais para zoneamentos em que o gabarito máximo seja de até oito pavimentos; acréscimo de até três pavimentos adicionais para zoneamentos em que o gabarito máximo seja de nove a doze pavimentos; acréscimo de até quatro pavimentos adicionais para zoneamentos em que o gabarito máximo seja maior que doze pavimentos; acréscimo ao coeficiente de aproveitamento máximo equivalente aos parâmetros estabelecidos nos incisos I, II, III e IV deste parágrafo; e acréscimo de um pavimento e três metros e sessenta centímetros nas alturas para cada pavimento adicional. O limite de altura para cada pavimento seria de 3,6 metros. Adicionalmente, os lotes com serviços ligados à economia criativa, desenvolvimento tecnológico, saúde, educação, assistência social, cultura, turismo e lazer (PMF, 2023; Art. 5) poderiam ser beneficiados por incrementos adicionais (PMF, 2023; Art. 295-P), tais como: acréscimo de 1 (um) pavimento adicional em áreas de zoneamento de até quatro pavimentos; acréscimo de dois pavimentos adicionais em áreas de zoneamento de cinco pavimentos até oito pavimentos; acréscimo de três pavimentos adicionais em áreas de zoneamento acima de oito pavimentos; acréscimo de quatro pavimentos adicionais em áreas de zoneamento acima de doze pavimentos; aplicação da TO e recuos do pavimento inferior; acréscimo de um pavimento e três metros e sessenta centímetros nas alturas para cada pavimento adicional; e acréscimo ao coeficiente de aproveitamento máximo equivalente aos parâmetros estabelecidos nos incisos I, II, III, IV, V e VI do artigo 295-P (referente aos benefícios supracitados). Como conclusão, a comparação entre os textos legais de 2014 e 2023 demonstram benefícios construtivos mais generosos, incluindo incentivos para setores econômicos específicos. Por outro lado, os ganhos coletivos ficam pouco claros para além da proposta de densificação construtiva nos perímetros das ADIs para a promoção das centralidades urbanas.

O terceiro instrumento são as Áreas de Urbanização Especial (AUEs) que aparecem no Plano Diretor de 2014 como “grandes áreas urbanizáveis a partir de projeto amplo, que reserva setor predominante para preservação ambiental e adensa a área remanescente, criando novas centralidades caracterizadas pela mescla de funções e espaços humanizados” (PMF, 2014; Art. 43). Cabe destacar que as AUEs não continham detalhamento, com artigos específicos acerca de seu funcionamento e ainda existiam contradições no texto da lei (SIQUEIRA; SCHLEDER, MAGNANTI, 2021). Por um lado, as AUEs eram definidas como um tipo de Área Especial de Intervenção Urbanística (AEIU), consideradas como áreas a serem sobrepostas ao zoneamento e que podem trazer usos e atividades com regras específicas que viriam a prevalecer sobre as zonas originais, com o objetivo de viabilizar intervenções de interesse municipal. Por outro lado, as AUEs são consideradas um zoneamento pertencente às Macro Áreas de Transição que, conforme sua denominação, almejam criar uma zona de amortecimento entre a cidade consolidada e as áreas não urbanizadas. Portanto, aparecem em mapa de zonamento e tabelas com diretrizes de uso e ocupação do solo com padrões bastante restritivos. Nesse sentido, no anexo F01, a Tabela de Limite de Ocupação

determinava a taxa de ocupação máxima de 15%, com limite de dois pavimentos e coeficiente de aproveitamento máximo de 0,1, além de impedir o parcelamento e indicar uma densidade máxima de 15 habitantes por hectare. Ainda, o anexo F02 Tabela de Adequação de Usos proibia vários tipos de comércio de pequeno porte, como loja de roupas, cosméticos, óticas, postos de gasolina, condomínio de salas comerciais e sede de unidades administrativas locais, entre outros. Tais parâmetros pareciam inviabilizar o objetivo de promoção de “novas centralidades” e de promoção de “mescla de funções”, como exposto no texto da lei (SIQUEIRA; SCHLEDER, MAGNANTI, 2021).

A solução aparece no Decreto nº 21.974 (PMF, 2021), passando a determinar que as AUEs deveriam ser desenvolvidas por meio de Planos Específicos de Urbanização (PEUs). Eventualmente, a Revisão de 2023 viria a consolidar essas diretrizes no plano diretor da cidade, adicionando outras especificações. Nesse sentido, a partir da Revisão de 2023, valores de área mínima do lote, testada mínima no lote, relação máxima testada/comprimento do lote, área máxima do quarteirão, relação testada/comprimento do quarteirão e densidade líquida das AUEs passam a ser determinados pelos seus respectivos PEUs, fazendo com que essas áreas possam apresentar parâmetros urbanístico – e padrões arquitetônicos – bastante distintos em relação ao seu entorno, e mesmo em relação ao restante da cidade, tornando-se quase “cheques em branco” no desenvolvimento urbano. Entretanto, as AUEs aparecem ainda na legislação dentro da seção de Urbanização Social como uma área onde deve ser garantida, pelo Município, a produção de habitação para a população com renda na faixa de zero a dez salários mínimos, com preços acessíveis, a partir de medidas e incentivos para realização de loteamentos, condomínios ou vilas. Nesse sentido, a legislação determina que uma porcentagem mínima (15%) das habitações teria de ser dedicada para habitação social, e um terço ($\frac{1}{3}$) destas deveriam estar classificadas como Habitação de Baixa Renda (HBR).

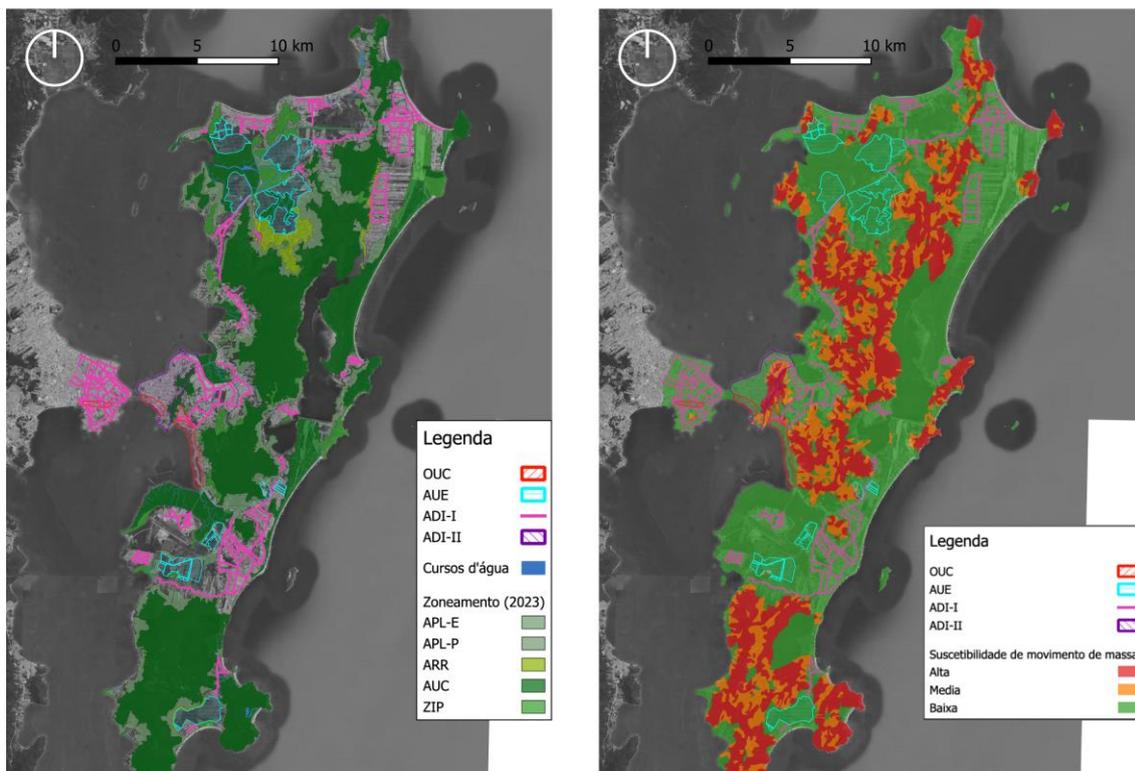
Finalmente, o quarto instrumento são os já mencionados Planos Específicos de Urbanização (PEUs). O instrumento destinava-se, no Plano Diretor de 2014, à elaboração de planos de uso e ocupação do solo, podendo chegar à escala do lote e incluindo projetos de intervenção em Áreas de Preservação Cultural e no entorno de bens tombados. Como comentado previamente, com o Decreto nº 21.974 (PMF, 2021) e a Revisão de 2023, o instrumento passa a funcionar também como uma ferramenta para a aplicação das AUEs, para além das suas funções anteriores. Com coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 para toda a área da gleba (com exceção das áreas não edificantes), os PEUs passam a definir uma série de padrões de uso e ocupação a serem articulados em conjunto com a execução da sua respectiva AUE (habitações de interesse social, densidade média, ocupação máxima, etc.), além de poderem efetuar alterações no sistema viário, no zoneamento e nas dimensões de lotes. Para tal, é colocado por decreto posterior (Decreto nº 25.651/2023), que estabelece os parâmetros para a aplicação do instrumento, a necessidade de avaliação da manifestação de interesse do PEU pelo Conselho Executivo e apresentação ao Conselho da Cidade. Mais tarde, a partir do Decreto nº 26.160/2024, deixa de pesar a avaliação do Conselho Executivo, que é

substituído pelo Comitê Gestor do Plano Diretor Municipal. O Comitê Gestor deve ser presidido pelo chefe do Poder Executivo, ou por alguém por ele designado, e composto por um membro titular e um suplente dos seguintes órgãos: Gabinete do Prefeito; Procuradoria Geral do Município; Secretaria Municipal da Casa Civil; Secretaria Municipal de Planejamento e Inteligência Urbana; Secretaria Municipal de Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano e Secretaria Municipal de Transportes e Infraestrutura (PMF, Decreto nº 26.160/2024). A secretaria executiva do comitê gestor, por sua vez, seria exercida por servidor designado pelo presidente do Comitê (o prefeito). As deliberações e atos do Comitê Gestor do Plano Diretor deveriam ser publicadas em repositório institucional de documentos e encaminhados para ciência do Conselho da Cidade (PMF, 2024). Vê-se uma predominância dos órgãos públicos e de setores indicados pelas gestões municipais em detrimento da participação direta daqueles envolvidos e atingidos pelos projetos. Ainda assim, cabe destacar que somente as OUCs determinavam a obrigatoriedade da participação social. O mesmo não acontece nas ADIs e atualmente não há qualquer indicativo de forma de controle e transparência com relação aos benefícios nas mesmas.

AS ESPACIALIDADES DOS GPUS EM FLORIANÓPOLIS: OS PERÍMETROS E SUAS CARACTERÍSTICAS

Além da análise dos textos das leis e decretos, a partir do mapeamento dos perímetros de incidência dos instrumentos, procurou-se compreender suas características socioambientais. Como foram produzidos 88 mapas, além de tabelas e textos, aqui destacamos e sintetizamos algumas questões fundamentais. Primeiro, a grande suscetibilidade ambiental das áreas. No mapa de elementos ambientais (Figura 2), é possível observar que a ADI-II engloba Áreas de Unidade de Conservação e Zonas de Interesse para Proteção (ZIP), as antigas Áreas de Preservação Permanente (APP) do plano de 2014 e restritivas em relação à sua urbanização. Também é possível constatar que a ADI-I intersecta em diversos pontos com cursos d'água (rios e córregos) e frequentemente margeia Áreas de Preservação com Uso Limitado de Encosta (APL-E); inclusive adentrando uma destas áreas, além de uma ZIP, no distrito da Cachoeira do Bom Jesus. Vale ressaltar, também, que no sobrezoneamento, as AUEs estão inseridas majoritariamente sobre Áreas de Limitação Ambiental (ALA), ou seja, com alguma forma de restrição à sua ocupação. Segundo o plano diretor, essas ALAs se subdividem em: (1) presença de vegetação considerável; (2) presença de banhados; e, (3) áreas tombadas ambientalmente. No caso das áreas zoneadas como AUE, a indicação de banhados é o tipo de limitação à ocupação mais frequente.

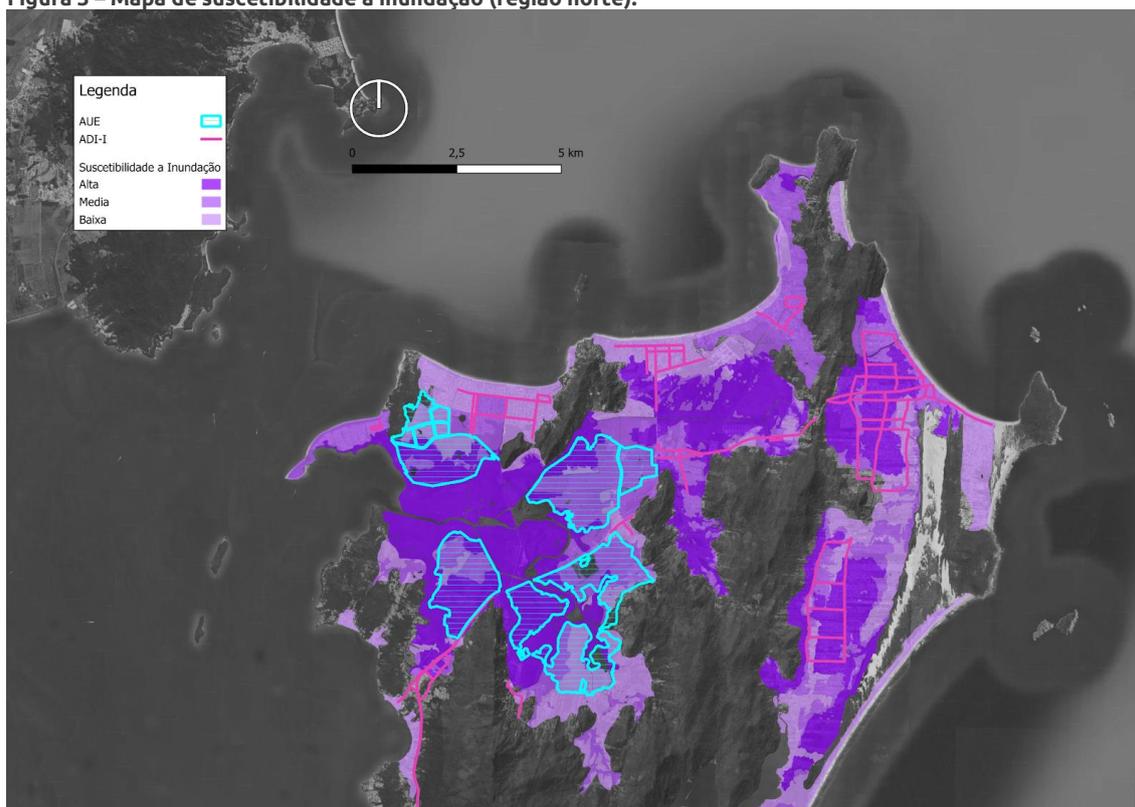
Figura 2 – Mapas de dados ambientais (à esquerda) e de suscetibilidade de movimento de massa (à direita).



Fonte: elaborada pelos autores com dados da PMF.

Com o mapa de suscetibilidade à inundação (Figura 3), podemos observar que diversas áreas com suscetibilidade média e alta de inundação são cruzadas pela ADI-I. Ademais, as AUEs claramente englobam majoritariamente áreas com suscetibilidade alta e média, com uma porção considerável destas áreas sendo de alta suscetibilidade. Já com o mapa de suscetibilidade de movimento de massa (Figura 2), foi possível notar que existem algumas áreas onde os instrumentos margeiam áreas com suscetibilidade de movimento de terra média ou alta. Entretanto, existem poucas ocorrências nas quais haja uma intersecção efetiva entre essas áreas e os instrumentos, que no geral se limitam a perímetros com suscetibilidade baixa.

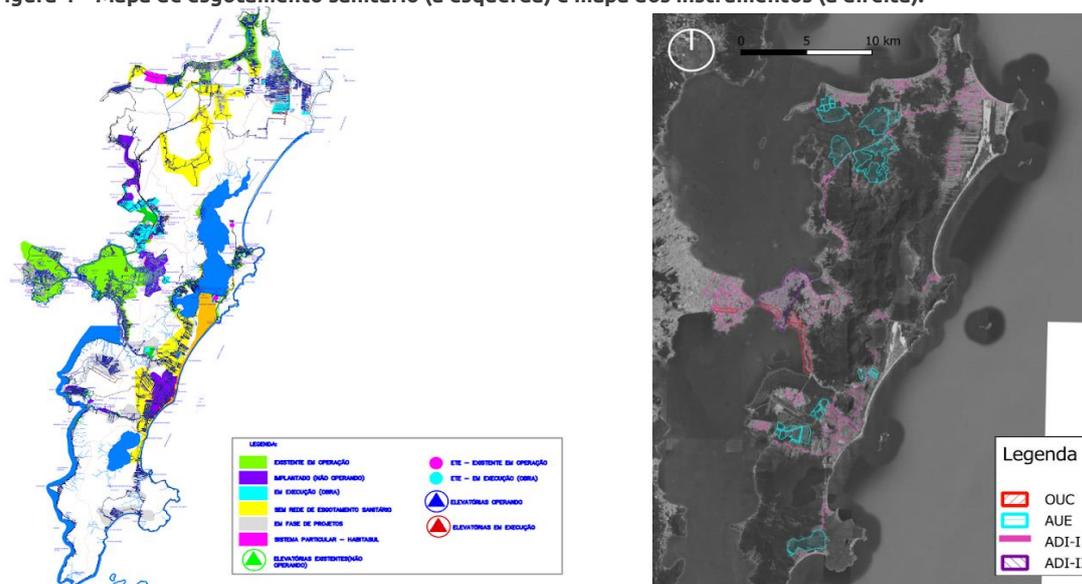
Figura 3 – Mapa de suscetibilidade à inundação (região norte).



Fonte: elaborada pelos autores com dados da PMF.

Com relação à infraestrutura urbana existente, o mapa de coleta de lixo, explicitou que a maior parte da área impactado pelos instrumentos já possui cobertura de coleta de lixo, com exceção da OUC do Saco dos Limões e das AUEs que, caso implementadas e edificadas, representariam uma expansão considerável em quantidade de área para a coleta. Com relação ao mapa de cobertura de esgoto (Figura 4), enquanto que a área afetada pela ADI-II e pelas as OUCs possuem amplo acesso a esgotamento sanitário, as áreas afetadas pela ADI-I e pelas AUEs estão situadas majoritariamente em áreas com sistema implantado, mas não-operante, em execução ou simplesmente sem nenhuma rede de esgotamento sanitário. Existem algumas exceções, no entanto, como as ADI-I do Estreito e de algumas partes do norte da ilha (Jurerê, Canasvieiras). Finalmente, a maior parte dos instrumentos estão situados em áreas com abastecimento de água, com exceção das AUEs, que precisariam ser incluídas nesses sistemas, caso fossem edificadas.

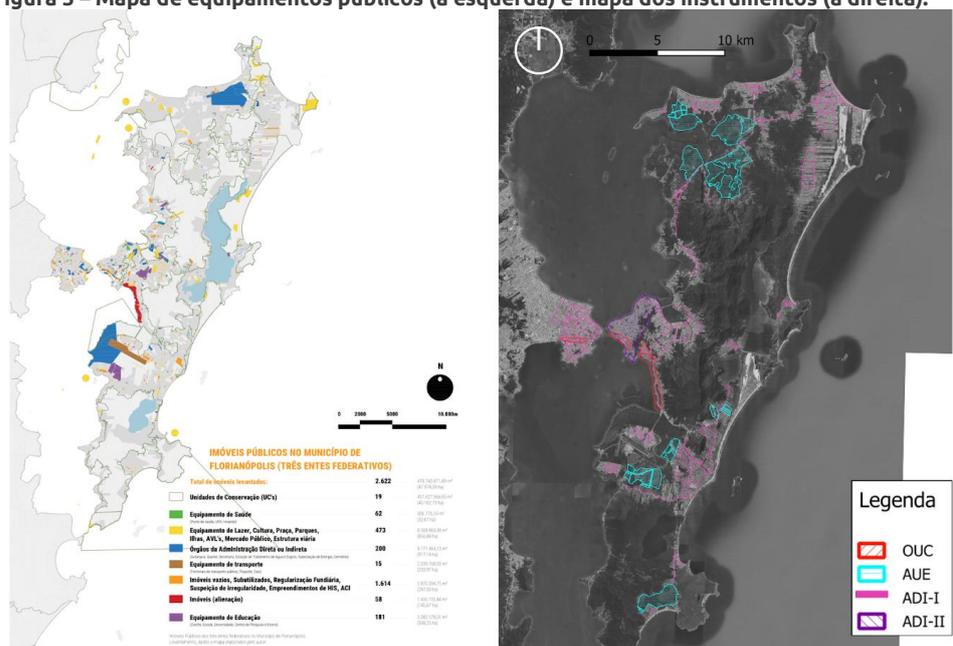
Figura 4 – Mapa de esgotamento sanitário (à esquerda) e mapa dos instrumentos (à direita).



Fonte: CASAN (à esquerda); e elaborada pelos autores com dados da PMF (à direita).

O mapa de equipamentos públicos (Figura 5) indica que grande parte das centralidades apontadas pela ADI-I, assim como as AUEs, possuem pouco acesso a serviços públicos (diferentemente da ADI-II e das OUCs). No entanto, essas áreas também possuem uma quantidade significativa de imóveis vazios, subutilizados, de Regularização Fundiária, sob suspeição de irregularidade, ou empreendimentos de HIS; indicando que são áreas com potencial para investimento posterior por parte do poder público.

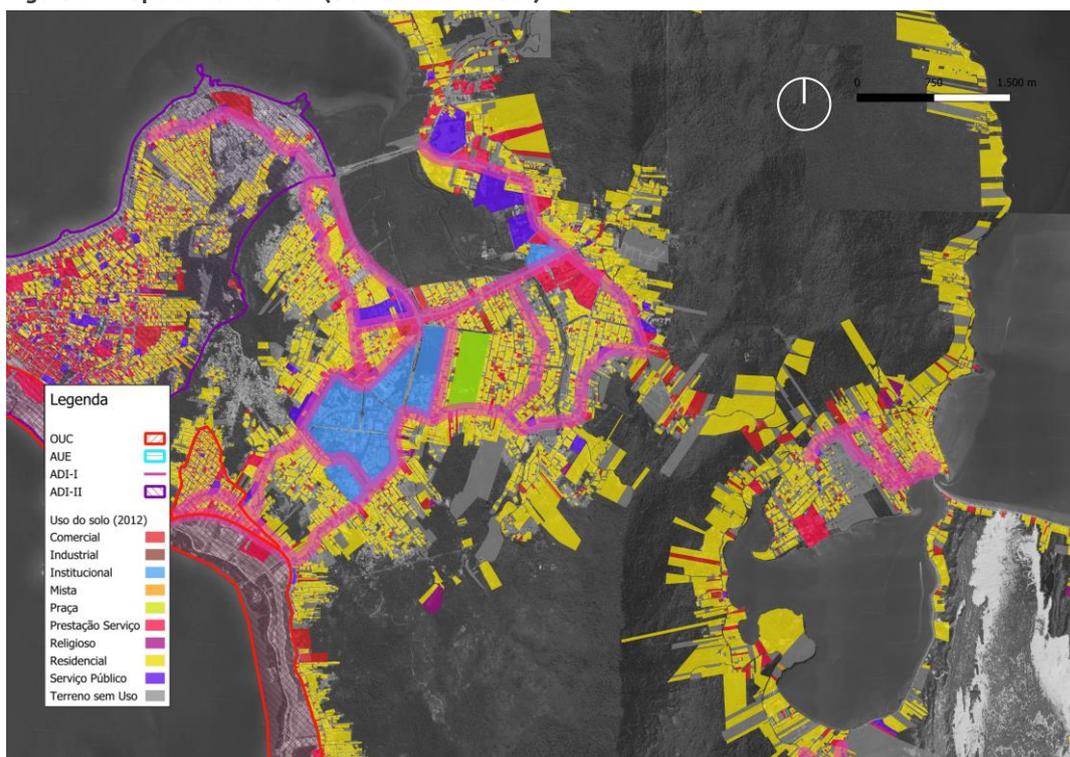
Figura 5 – Mapa de equipamentos públicos (à esquerda) e mapa dos instrumentos (à direita).



Fonte: SAMPAIO, Umberto (à esquerda); e elaborada pelos autores com dados da PMF (à direita).

Com o mapa de áreas culturais, podemos observar quais áreas de interesse cultural e histórico e de entorno de bens tombados são afetadas pelos instrumentos. Nesse sentido, as áreas afetadas se encontram majoritariamente nos distritos Sede e Estreito, além de uma pequena área na praia de Santo Antônio de Lisboa. Já os mapas de uso do solo (Figura 6), embora desatualizados (dados de 2010), parecem indicar que a ADI-I estaria afetando principalmente lotes de uso residencial, seguidos por lotes comerciais. Já a ADI-II parece incidir proporcionalmente sobre uma quantidade maior de lotes de uso comercial e institucional, por estar situada em área central. Em relação ao zoneamento, com o auxílio de dados levantados através da ferramenta QGIS, é possível afirmar que os instrumentos da ADI-I, ADI-II e OUC incidem principalmente sobre as seguintes áreas: Área Residencial Predominante 2.5, com aproximadamente 5 km² afetados; Área Comunitária Institucional, com 3,5 km² afetados; seguidos por: Área Residencial Mista, Área Mista Central e ZEIS. Observando os mapas (Figura 7), podemos perceber que a ADI-I cobre diversas áreas residenciais, enquanto que a ADI-II engloba majoritariamente áreas mistas e institucionais; ademais, é possível observar que existe intersecção entre ZEIS e as áreas afetadas pelos instrumentos ADI-I e ADI-II; além de OUCs que margeiam ZEIS. Com exceção dos elementos já discutidos aqui (ambientais e culturais), o mapa de sobrezoneamento demonstra que pelo menos dois instrumentos (AUE e ADI-I) interseccionam com Áreas Especiais de Interesse Social. Isso acontece em diversos locais na extensão da ilha.

Figura 6 – Mapa de uso do solo (distrito da Trindade).



Fonte: elaborada pelos autores com dados da PMF.

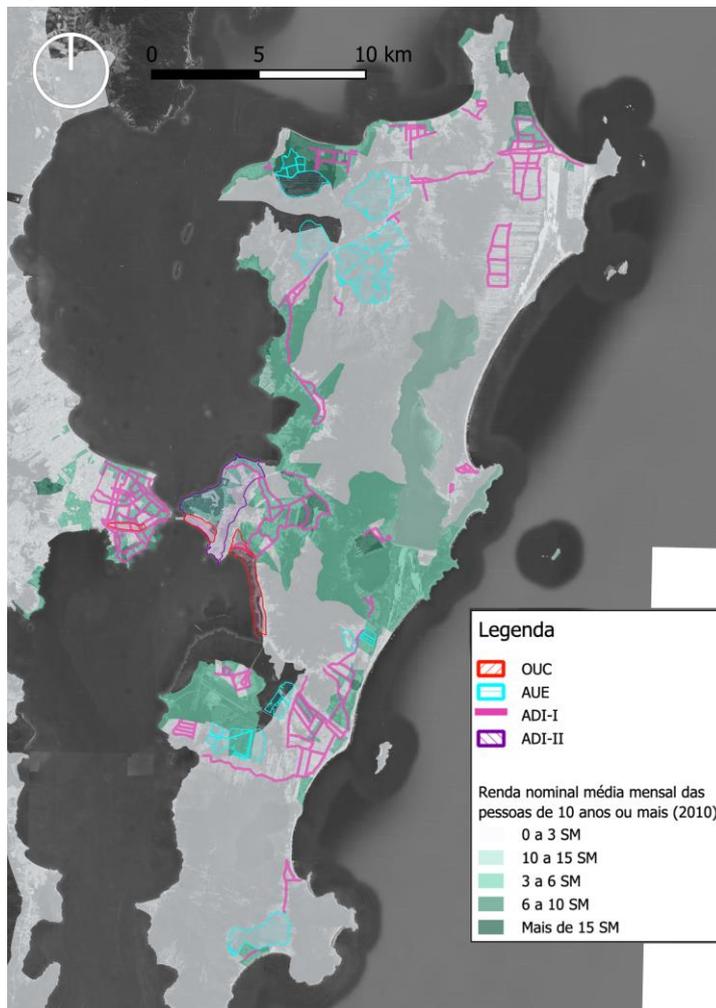
Figura 7 – Mapa de zoneamento (distrito da Trindade).



Fonte: elaborada pelos autores com dados da PMF.

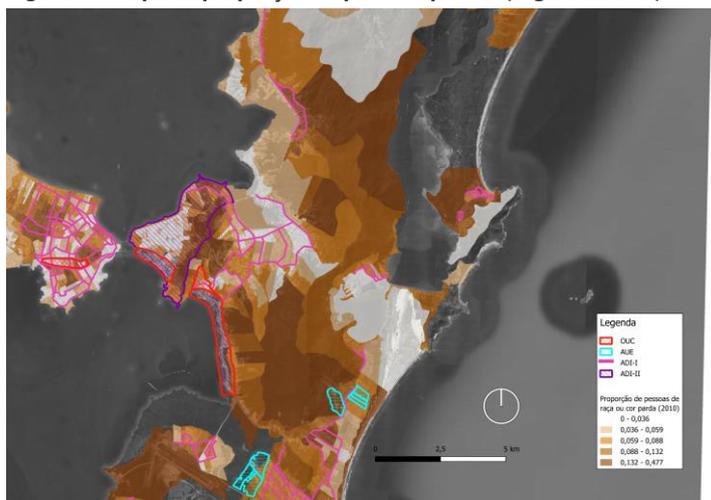
Com o mapa de renda nominal média (Figura 8) é possível observar que uma parcela considerável dos perímetros está localizada em áreas com população de renda média ou alta, principalmente no chamado “eixo privilegiado” das elites (KRONENBERGER, 2019, p. 5). No entanto, o mesmo não se aplica em todos os casos, pois também há instrumentos localizados em áreas de baixa renda, de acordo com os dados utilizados, referentes ao ano de 2010. Já os mapas de proporção de pessoas pardas, pretas e brancas (Figuras 9, 10 e 11) explicitam claramente os padrões de segregação socioespacial na cidade de Florianópolis. Entretanto, não parece haver uma correlação clara entre esses padrões e a localização dos instrumentos em estudo. É possível questionar, portanto, se os incentivos concedidos nestas áreas ajudam a minimizar ou reforçar as tendências de segregação voluntária da população de alta renda e de segregação involuntária da população de baixa renda, que se expressam de forma bastante evidente no município de Florianópolis, assim como no restante de sua área conurbada (KRONENBERGER; SABOYA, 2019; SUGAI, 2015).

Figura 8 – Mapa de renda nominal média.



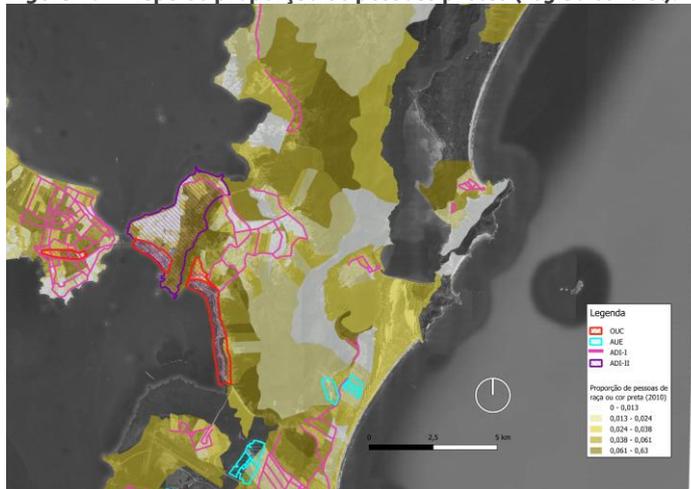
Fonte: elaborada pelos autores com dados da PMF.

Figura 9 – Mapa de proporção de pessoas pardas (região central).



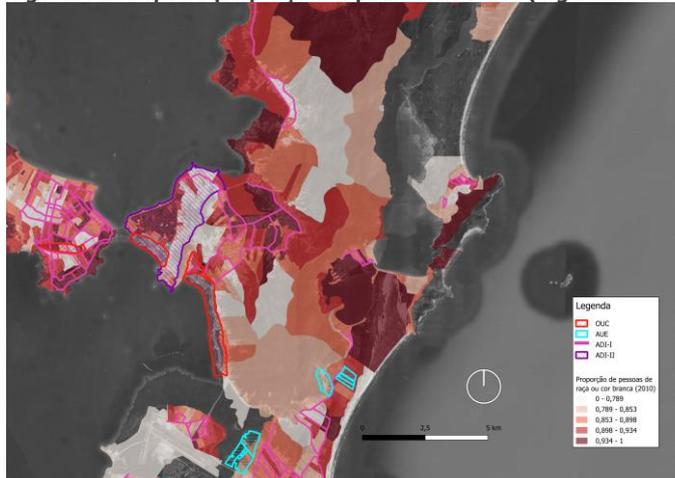
Fonte: elaborada pelos autores com dados do IBGE.

Figura 10 – Mapa de proporção de pessoas pretas (região central).



Fonte: elaborada pelos autores com dados do IBGE.

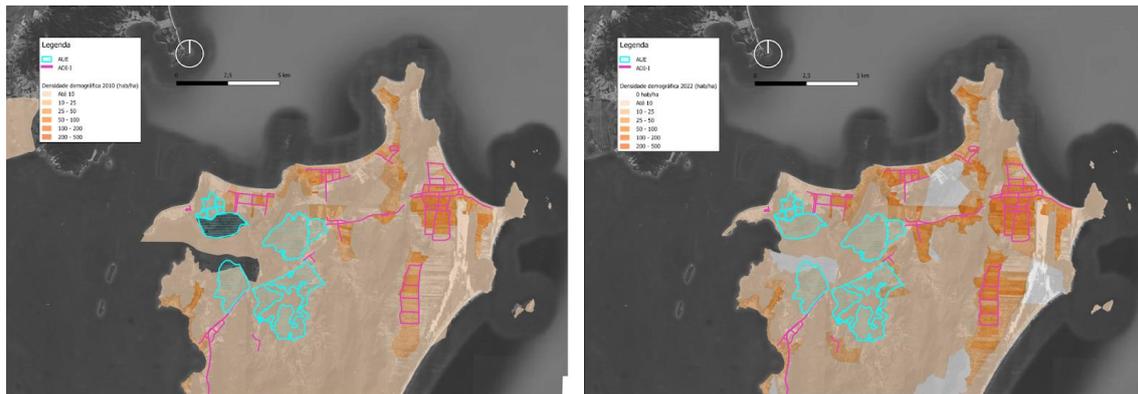
Figura 11 – Mapa de proporção de pessoas brancas (região central).



Fonte: elaborada pelos autores com dados do IBGE.

Com os mapas de densidade demográfica (Figura 12), é possível notar que as ADI-I estão localizadas majoritariamente em áreas que já possuíam maior densidade em relação às suas áreas adjacentes em 2010 e que, como demonstra a progressão entre o período de 2010 a 2022, já possuíam tendência de adensamento e parecem em coincidência com o interesse de promoção da cidade compacta, como preconizado pelo texto da lei.

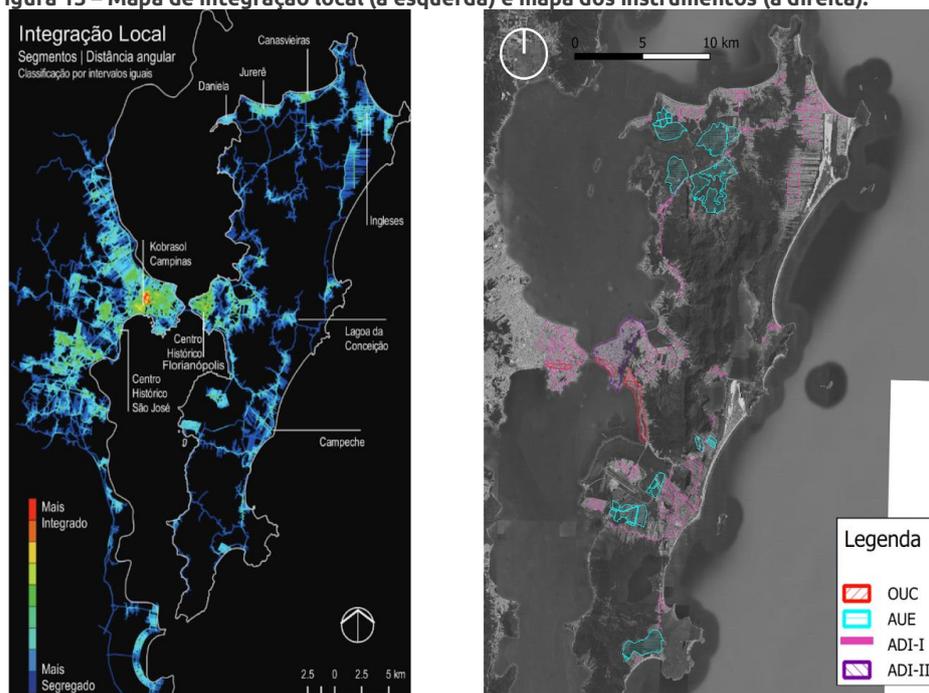
Figura 12 – Mapa de densidade demográfica em 2010 (à esquerda) e em 2022 (à direita).



Fonte: elaborada pelos autores com dados do IBGE.

Já com o mapa de integração urbana, realizado conforme o método usado por Kronenberg e Saboya (2016), podemos observar que a maioria dos instrumentos situados em áreas mais afastadas do centro possuem pouca integração global, i.e., na malha da cidade. Observando o mapa de integração local (Figura 13), entretanto, podemos notar que muitas das centralidades delimitadas pela ADI-I possuem, de fato, tendências de centralidades localizadas. Com relação à hierarquia viária, foi possível observar que as ADI-I estão colocadas majoritariamente sobre vias arteriais e coletoras, mas também sobre vias de trânsito rápido e até mesmo sobre vias não-hierarquizadas e, inclusive, vias panorâmicas, principalmente na porção norte da ilha.

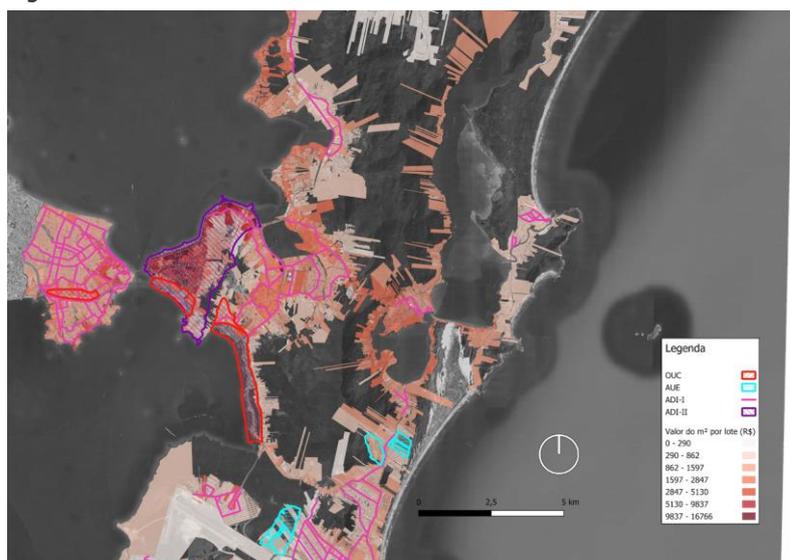
Figura 13 – Mapa de integração local (à esquerda) e mapa dos instrumentos (à direita).



Fonte: Kronenberg e Saboya, 2016 (à esquerda); e elaborada pelos autores com dados da PMF (à direita).

Através da Planta Genérica de Valores (Figura 14), é possível constatar ainda que as áreas mais afastadas do centro possuem, no geral, um menor valor de metro quadrado, com exceção de apenas algumas localizações, como Jurerê Internacional e a Lagoa da Conceição. Contudo, não é possível ainda observar uma relação imediata entre a localização dos instrumentos e os padrões de valorização da terra. Nesse sentido, seria interessante acompanhar o desenvolvimento desses padrões a partir da implementação da revisão do PD em 2023 e da diretriz de implantação de HIS em certos perímetros.

Figura 14 – Planta Genérica de Valores.



Fonte: elaborada pelos autores com dados da PMF.

Finalmente, através dos levantamentos realizados foi possível identificar a generalização dos instrumentos em todos os distritos da cidade e com grande número de lotes possivelmente sendo impactados pelos mesmos. Concluiu-se que mais de 1/3 dos lotes da cidade de Florianópolis (34,47%) estão sendo impactados por alguns desses instrumentos de grandes projetos urbanos e flexibilização da legislação urbanística. Nesse quesito, a ADI-I e a ADI-II são os instrumentos com valores mais expressivos, como pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 – Número de lotes afetados pelos instrumentos.

	Lotes afetados	Porcentagem em relação ao total:
OUC	3.607	8,65%
AUE	723	1,73%
ADI-I	31.306	75,03%
ADI-II	11.867	28,44%
Total	41.722	100,00%

Fonte: elaborada pelos autores.

Além disso, foi levantada a área impactada pelos instrumentos em toda a cidade e em cada um dos distritos da cidade (Tabela 2). Percebe-se, novamente, a generalização já que quase 25% da área urbanizável da cidade é impactada e que, embora presentes em todos os distritos municipais, existe uma predominância das áreas centrais, como o Distrito Sede (100%) e distritos vizinhos. Aqui, também a ADI-I tem maior impacto sobre a área urbanizável. Vale ressaltar, também, que os valores tanto de área quanto de lotes impactados pela ADI-I provavelmente está subestimado nestes levantamentos, visto que foi considerado o afastamento de 65 metros a partir do centro das vias; quando, pela legislação, o afastamento seria de 65 a 100 metros, a partir do alinhamento das edificações, como já foi comentado.

Tabela 2 – Área urbanizável impactada pelos quatro instrumentos.

Distrito	Área total (km²)	Área urbanizável (km²)	Área urbanizável impactada pelos instrumentos (km²)	Porcentagem de área impactada em relação à área urbanizável
Barra da Lagoa	8,09	3,09	0,41	13,30%
Cachoeira do Bom Jesus	30,20	18,31	1,02	5,57%
Campeche	34,54	22,20	6,11	27,54%
Canasvieiras	29,10	20,73	8,80	42,43%
Coqueiros	3,69	3,65	1,32	36,21%
Estreito	8,30	8,30	4,27	51,48%
Inglese	19,44	10,99	2,87	26,06%
Lagoa da Conceição	51,15	27,74	0,55	1,98%
Pântano do Sul	47,60	8,79	3,69	41,91%
Ratones	32,36	17,89	5,47	30,59%
Ribeirão da Ilha	30,13	12,52	0,61	4,85%
Rio Vermelho	31,34	11,41	1,23	10,81%
Saco dos Limões	7,28	4,73	2,39	50,50%
Saco Grande	18,86	7,07	0,70	9,94%
Santo Antônio de Lisboa	21,51	12,64	3,56	28,16%
Sede	7,88	7,05	7,05	100,00%
Tapera da Base	24,90	17,59	4,28	24,32%
Trindade	26,55	14,14	2,43	17,21%
Total Geral	432,92	228,85	56,76	24,80%

Fonte: elaborada pelos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A palavra exceção intenciona demonstrar que existe uma normalidade ou um padrão a partir do qual casos específicos (e desviantes à mesma) podem ser comparados. Ainda, as exceções podem denotar um aspecto quantitativo em relação ao que seria considerado como experiências mais frequentes e numericamente mais representativas. No entanto, a partir da pesquisa de instrumentos de GPUs em Florianópolis é possível concluir que a exceção urbanística vem se tornando regra e se generalizando na cidade. Por um lado, a revisão do plano diretor aprovada em 2023 traz a expansão da utilização desses instrumentos tanto em termos de flexibilizações aos padrões da norma quanto em termos de sua utilização ao longo de todos os distritos do território municipal. Justificados em termos da necessidade de fortalecimento da estrutura polinuclear de Florianópolis, é possível perceber a disseminação dos incentivos, mesmo que a sua maior concentração ainda esteja na área central, com a

totalidade do Distrito Sede sendo impacta pelos mesmos. Por outro lado, a possibilidade de proposição de soluções contextuais vai se perdendo em Florianópolis ao se observar que os instrumentos utilizados de maneira mais frequente na cidade são de concessão de maior permissividade urbanística e edilícia, ao invés de, de fato, desenhar a cidade. Portanto, existe uma homogeneização da proposição urbanística que vai de encontro ao objetivo dos projetos urbanos contextuais preconizado pelos GPUs.

Ainda assim, esses instrumentos expõem as demandas por maior flexibilização de planos diretores para atender às demandas do mercado imobiliário por maior potencial construtivo, e ainda com pouca clareza acerca de quais são os benefícios coletivos esperados, inclusive da possibilidade de implantação de HIS, dos impactos ambientais e nos sistemas urbanos. Finalmente, a pouca clareza acerca de mecanismos de transparência e participação popular nesses instrumentos – bem como na elaboração da revisão do plano diretor de Florianópolis de forma ampla – confirma, em conjunto com os aspectos mencionados acima, a disputa entre dois projetos distintos de reforma urbana que foi materializada no Estatuto da Cidade e que a gestão democrática preconizada pela legislação federal pode ser esvaziada localmente.

Nesse sentido, ao mapear e analisar as áreas de implementação das políticas associadas a esse modelo de planejamento urbano no contexto de Florianópolis – e, em especial, acerca de instrumentos de GPUs da cidade, este artigo busca não apenas contribuir para uma melhor compreensão dos processos de planejamento urbano nessa cidade, mas também destacar a importância de uma participação ativa da população na formulação e implementação desses instrumentos locais, bem como a necessidade de controle e mitigação de seus possíveis impactos socioespaciais. Enquanto a exceção se torna regra é cada vez mais difícil acompanhar as flexibilizações e o planejamento urbano da cidade como um todo.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. *In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Editora Vozes Ltda., Petrópolis, 2000. p. 11-74.

BRASIL. **LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 10 de julho de 2001.

BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. *In: The Urbanization of Neoliberalism: Theoretical Debates*. Blackwell Publishers, Oxford, 2002. p. 349-379.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. "As cidades como atores políticos". **NOVOS ESTUDOS** N.º 45 (jul. 1996). p. 152-166.

CUNHA, Luis Felipe. **A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis**. Dissertação (Mestrado) – Curso de Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

FIX, Mariana. "A fórmula mágica da parceria: Operações Urbanas em São Paulo". **Cadernos de Urbanismo** 1 (3), 2001, p. 1-15.

FLORIANÓPOLIS - PREFEITURA MUNICIPAL (PMF). **LEI COMPLEMENTAR Nº 482, DE 17 DE JANEIRO DE 2014**. INSTITUI O PLANO DIRETOR DE URBANISMO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS (...). PMF, Florianópolis, aos 17 de janeiro de 2014.

----- **LEI COMPLEMENTAR Nº 739, DE 04 DE MAIO DE 2023**. ALTERA A LEI COMPLEMENTAR Nº 482, DE 2014 (PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS) E CONSOLIDA SEU PROCESSO DE REVISÃO. PMF, Florianópolis, 04 de maio de 2023.

----- **DECRETO Nº 21.974, DE 11 DE SETEMBRO DE 2020**. ESTABELECE PROCEDIMENTOS PARA ÁREAS DEMARCADAS COMO ÁREAS DE URBANIZAÇÃO ESPECIAL (AUE) NOS TERMOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 482, DE 2014. PMF, Florianópolis, aos 11 de setembro de 2020.

----- **DECRETO Nº 25.651, DE 19 DE OUTUBRO DE 2023**. ESTABELECE OS PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DE INTERESSE PÚBLICO E ETAPAS GERAIS DOS PLANOS ESPECÍFICOS DE URBANIZAÇÃO (PEUS). PMF, Florianópolis, aos 19 de outubro de 2023.

----- **DECRETO Nº 26.160, DE 15 DE MARÇO DE 2024**. INSTITUI O COMITÊ GESTOR DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL E SEUS GRUPOS TÉCNICOS DE TRABALHO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. PMF, Florianópolis, aos 15 de março de 2024.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

----- "Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio". **Espaços e Debates** nº 39 (1996). p. 48-64.

----- **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

JAMESON, Fredric. **The Cultural Turn**: selected writings on the postmodern (1983-1998). London; New York: Verso, 1998.

KRONENBERGER, Bruna; SABOYA, Renato. "Entre a servidão e a beira-mar: um estudo configuracional da segregação socioespacial na Área Conurbada de Florianópolis (ACF),

Brasil". **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 11, e20170227, 21 p., 2019. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20170227>. Acesso em: 12 set. 2024.

LENZI, Marina Helena; GONÇALVES, Thiago; ANDRADE, Gustavo. "De "Sol e Mar" a "Ilha do Silício": narrativas midiáticas na promoção de Florianópolis (1975-2020)". **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 25 (1), 2023.

LUNGO, Mario; SMOLKA, Martim. Land Value and Large Urban Projects: the Latin American Experience. **Land Lines**, Cambridge, jan. 2005. Disponível em: <https://www.lincolinst.edu/publications/articles/land-value-large-urban-projects>. Acesso em: 20 nov. 2024.

MARICATO, Ermínia e FERREIRA, João. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? *In*: OSÓRIO, Letícia (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

NOBRE, Eduardo. **Do plano diretor às operações urbanas consorciadas**. São Paulo: Annablume, 2019.

PEREIRA, Elson. "A importação de conceitos modernistas no planejamento urbano de Florianópolis". **Anais do VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**, 2000.

ROLNIK, Raquel. **10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo**. 2011.

SÁNCHEZ, Fernanda; BIENENSTEIN, Glauco; CANTO, Bárbara; GUTERMAN, Bruna; BENEDICTO, Danielle; PICINATTO, Leonardo. "Produção de Sentido e Produção do Espaço: convergências discursivas nos grandes projetos urbanos". **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p.39-56, jul./dez. 2005.

SANTOS, Samuel. **Entre transformações e permanências: os institutos de planejamento**

SIQUEIRA, Marina Toneli. "Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo". **Cadernos Metrôpole**, 16 (32), p. 391–415, 2014.

SIQUEIRA, Marina Toneli; LUCAS, Aleph. "Nem tudo o que reluz é ouro: Florianópolis e o urbanismo competitivo". **Cadernos Metrôpole**, v. 25, n. 57, p. 419–442, 2023.

SIQUEIRA, Marina; SAQUETE, Ana Letícia; CHAVES, Larissa. "O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis". **R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU** | Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 37-61, jul./dez. 2020.

SIQUEIRA, Marina; SCHLEDER, Carolina; MAGNANTI, Isabela. "Áreas de urbanização especial: as possibilidades e os entraves na implementação de novos instrumentos de planejamento urbano em Florianópolis". **Geosul**, Florianópolis, v. 36, n. 80, p. 198-224, set./dez. 2021.

STROHER, Letícia (2017). "Operações urbanas consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil?" **Caderno Metrôpole**: São Paulo, v. 19, n. 39.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação silenciosa**: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000). Florianópolis: EdUFSC, 2015.

TRINDADE, Thiago; SILVA, Beatriz; AMANCIO, Carina; ROSSI, Pedro. **A cidade em disputa**: planos diretores e participação no cenário da pandemia. UnB - BR Cidades, 2021.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. *In*: **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Editora Vozes Ltda., Petrópolis, 2000. p. 75-103.

----- "Cidade de Exceção: Reflexões a Partir do Rio de Janeiro" **Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR)**, vol. 14, 2011.

VEIGA, Eliane. **Florianópolis**: memória urbana. Florianópolis: Fundação Franklin Cascaes, 2010.