



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

FELIPE NEVES LINHARES

**REPERCUSSÕES DO ZONEAMENTO URBANO NA FORMAÇÃO DO
ESPAÇO URBANO DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA**

TESE DE DOUTORADO

**FLORIANÓPOLIS
2020**

Felipe Neves Linhares

**REPERCUSSÕES DO ZONEAMENTO URBANO NA FORMAÇÃO DO ESPAÇO
URBANO DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA**

Tese submetida à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Elson Manoel Pereira

Área de Concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano

Linha de Pesquisa: Redes, Organização Territorial e Políticas Públicas

Florianópolis
2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Linhares, Felipe Neves

Repercussões do Zoneamento Urbano na Formação do Espaço
Urbano do Município de Palhoça / Felipe Neves Linhares ;
orientador, Elson Manoel Pereira, 2020.
373 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa
de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Geografia. 2. Planejamento urbano. 3. Instrumentos
urbanísticos. 4. Zoneamento urbano. 5. Município de Palhoça.
I. Pereira, Elson Manoel . II. Universidade Federal de
Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III.
Título.

Felipe Neves Linhares

REPERCUSSÕES DO ZONEAMENTO URBANO NA FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA

O presente trabalho em nível de Doutorado foi avaliado e aprovado pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Samuel Steiner dos Santos - UFSC

Prof. Dr. Gustavo Pires de Andrade Neto – UFSC

Prof. Dr. José Isaac Pilati – UFSC

Prof.^a Dr.^a Rita de Cássia Lucena Velloso - UFMG

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para a obtenção do título de Doutor em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina:

Prof. Dr. Clécio Azevedo da Silva
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Geografia

Prof. Dr. Elson Manoel Pereira
Orientador

Florianópolis
2020

Dedico este trabalho aos meus pais Jaime e Maria Fernanda, à minha esposa Thaís e aos meus filhos Júlia e Igor.

AGRADECIMENTOS

A Universidade Federal de Santa Catarina, por sempre me abrir as portas.

Ao Professor Doutor Elson Manoel Pereira, meu orientador, a quem devoto admiração e profundo respeito.

Aos amigos e colegas da Procuradoria Geral do Município de Palhoça e da Universidade Federal de Santa Catarina, pelo convívio e troca diária de experiências.

A minha querida e presente família, por todo o suporte necessário.

Por fim, e especialmente, à minha esposa Thais Rollin Oliveira Linhares, amor de toda a vida, companheira de todas as horas, pelo carinho, dedicação, paciência e auxílio na realização desta pesquisa. Sem sua presença e apoio este trabalho não seria realizado.

Muito obrigado!

RESUMO

A presente pesquisa analisa em que medida o zoneamento urbano, enquanto instrumento técnico e jurídico de política urbana, influenciou na formação do espaço urbano do Município de Palhoça, localizado no Estado de Santa Catarina.

Para tanto, é apresentado um recorte histórico crítico do zoneamento urbano - que há tempos é utilizado pelo Poder Público para controlar o uso e a ocupação do solo urbano, as densidades populacionais, a localização, a dimensão, o volume das edificações e seus usos específicos - bem como a evolução do conceito e da natureza técnica e jurídica do instrumento ao longo dos anos.

Além disso, avalia-se como o zoneamento urbano, que é um instrumento urbanístico e instituído por meio de norma legal, é capaz de impor limitações e restrições administrativas à propriedade privada, concorrendo para a efetivação de uma ocupação espacialmente fragmentada e socialmente excludente.

Por fim, a pesquisa investiga as características e especificidades territoriais do Município de Palhoça, e como a utilização do zoneamento urbano, aliada as ações dos agentes produtores e consumidores do espaço urbano local - especialmente os agentes econômicos, políticos e sociais - foi decisiva para a formação do espaço urbano estudado.

Especialmente, o objeto da pesquisa é delimitado à área urbana do Município de Palhoça. No entanto, buscando uma análise de totalidade, são consideradas outras escalas.

Temporalmente, o estudo se inicia pela análise do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis (PDAMF), elaborado no ano de 1969, que induziu usos e gerou importantes reflexos às leis de zoneamento posteriormente editadas no Município de Palhoça.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Instrumentos urbanísticos. Zoneamento urbano. Administração Pública. Limitações administrativas. Município de Palhoça.

ABSTRACT

The present study analyzes to what extent the urban zoning - as a technical and legal instrument of urban policy - influenced the formation of the urban space of the Municipality of Palhoça, located in Santa Catarina State.

In order to do so, we attempt to present a critical historical cut of the urbanization instrument called urban zoning, which has long been used by the government to control the use and occupation of urban land, population densities, location, size, volume of buildings and their specific uses.

In addition, we want to evaluate how urban zoning, which is an urban technical instrument and instituted by means of a legal norm, is capable of imposing limitations and administrative restrictions on private property, thus contributing to the accomplishment of a fragmented and socially exclusive spatial occupation.

Finally, the study aims to investigate the characteristics and territorial specificities of the Municipality of Palhoça, and how the use of urban zoning, combined with the actions of producers and consumers in the local urban space - especially economic, political and social agents - was decisive for the formation of the urban space.

Spatially, the study object will be delimited to the urban area of the Municipality of Palhoça. However, for an analysis of totality, other scales will be considered.

Temporally, the study will begin by analyzing the Metropolitan Region of Florianópolis Development Plan (PDAMF), developed in 1969, which induced uses and generated important effects on the zoning laws later published in the Municipality of Palhoça.

Keywords: Urban planning. Urbanistic instruments. Urban zoning. Public administration. Administrative limitations. Municipality of Palhoça.

SUMÁRIO

LISTA DE IMAGENS	p. 11
INTRODUÇÃO	p. 13
<u>PARTE I</u> – ZONEAMENTO URBANO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA	
CAPÍTULO 1 – A ORIGEM E O CONCEITO DO ZONEAMENTO URBANO	p. 39
1.1. A gênese do instrumento.....	p. 39
1.2. A experiência alemã.....	p. 43
1.3. A expediência americana.....	p. 48
1.4. A apropriação do zoneamento pelo urbanismo modernista e a consolidação do instrumento.....	p. 57
1.5. O zoneamento urbano no Brasil.....	p. 65
1.6. A política urbana inaugurada em 1988 no Brasil.....	p. 78
1.7. Conceito e conteúdo do zoneamento urbano.....	p. 83
CAPÍTULO 2 – O ZONEAMENTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO	p. 88
2.1. O urbanismo e o planejamento urbano.....	p. 90
2.2. O planejamento urbano como técnica de Administração Pública.....	p. 98
2.3. O planejamento urbano como política pública.....	p. 102
2.4. O planejamento urbano e a discricionariedade administrativa.....	p. 108
2.5. O zoneamento como instrumento técnico de planejamento urbano.....	p. 115
2.6. Por que o zoneamento urbano continua sendo o principal instrumento de planejamento urbano?.....	p. 119
CAPÍTULO 3 – O ZONEAMENTO COMO INSTRUMENTO LEGAL DE INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE	p. 122
3.1. A propriedade privada.....	p. 124
3.2. As restrições ao direito de propriedade	p. 132
3.3. Limitações do Estado ao direito de propriedade.....	p. 135
3.4. O zoneamento urbano como instrumento de limitação administrativa ao direito de propriedade.....	p. 143
3.5. Principais problemas jurídicos relacionados à utilização do zoneamento urbano.....	p. 156
<u>PARTE II</u> – ZONEAMENTO URBANO E O MUNICÍPIO DE PALHOÇA	
CAPÍTULO 4 – O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO	

METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS DE 1969	p. 184
4.1. O contexto urbano e socioeconômico de Florianópolis na década de 1960.....	p. 184
4.2. O início do processo de planificação de Florianópolis na década de 1960.....	p. 198
4.3. A elaboração do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis em 1969.....	p. 211
4.4. O zoneamento urbano como principal instrumento do plano.....	p. 224
CAPÍTULO 5 – O MUNICÍPIO DE PALHOÇA	p. 230
5.1. Origem e história do Município de Palhoça.....	p. 230
5.2. Características físico-territoriais e socioeconômicas do Município de Palhoça nas décadas de 1960 e 1970.....	p. 243
5.3. A forma e o modelo de ocupação urbana do Município de Palhoça.....	p. 254
5.4. A apropriação das diretrizes do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis de 1969 pelo Município de Palhoça.....	p. 266
CAPÍTULO 6 – O ZONEAMENTO URBANO COMO INSTRUMENTO INDUTOR DA FORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA	p. 277
6.1. O zoneamento instituído no Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis de 1969.....	p. 277
6.2. O Plano Diretor Municipal de 1993.....	p. 300
6.3. O zoneamento urbano como principal instrumento de planejamento da cidade.....	p. 311
6.4. A atuação dos agentes produtores e consumidores do espaço urbano local.....	p. 317
6.5. Os conflitos e contradições decorrentes da utilização do zoneamento urbano em Palhoça.....	p. 333
CONCLUSÕES	p. 339
BIBLIOGRAFIA	p. 358

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1: Localização do Município de Florianópolis em relação ao Estado de Santa Catarina

Imagem 2: Imagem aérea do Município de Florianópolis

Imagem 3: Imagem aérea do Município de Florianópolis

Imagem 4: Conurbação dos municípios de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu na década de 1960

Imagem 5: Conurbação dos municípios de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu na década de 1960

Imagem 6: Imagem dos municípios abrangidos pelo PDAMF

Imagem 7: Esquema da situação de Santa Catarina elaborado pela ESPLAN

Imagem 8: Esquema da proposição do ESPLAN para desenvolver Santa Catarina

Imagem 9: Planta Base do PDAMF

Imagem 10: Índice da Planta Base do PDAMF

Imagem 11: Linhas gerais do plano urbanístico do PDAMF

Imagem 12: Vista aérea do Município de Florianópolis

Imagem 13: Mapa do Centro Metropolitano de Florianópolis

Imagem 14: Localização do Município de Palhoça em relação ao Estado de Santa Catarina

Imagem 15: Traçado das Rodovias Federais BR-101 e BR-282 no território do Município de Palhoça

Imagem 16: Vista parcial da Serra do Tabuleiro, no Município de Palhoça

Imagem 17: Vista parcial do Morro do Cambirela, no Município de Palhoça

Imagem 18: Território do Parque Natural Municipal Natalina Martins da Luz

Imagem 19: Território do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (PEST)

Imagem 20: Vista aérea da Enseada de Brito, no Município de Palhoça

Imagem 21: Notícia jornalística extraída do Jornal O Estado em 1973

Imagem 22: Imagem aérea do Município de Palhoça

Imagem 23: Imagem aérea do Município de Palhoça

Imagem 24: Imagem aérea do Município de Palhoça

Imagem 25: Imagem aérea do Município de Palhoça

Imagem 26: Imagem aérea do Município de Palhoça

Imagem 27: Imagem aérea do Município de Palhoça

Imagem 28: Imagem aérea do Município de Palhoça

Imagem 29: Imagem aérea do Município de Palhoça

Imagem 30: Imagem aérea do Município de Palhoça

Imagem 31: Planta Base do PDAMF.

Imagem 32: Índice da Planta Base do PDAMF.

Imagem 33: Imagem aérea dos municípios de Palhoça e São José

Imagem 34: Imagem aérea dos municípios de Palhoça e São José

Imagem 35: Imagem aérea dos municípios de Palhoça e São José

Imagem 36: Planta Base do PDAMF

Imagem 37: Projeto do Loteamento Sociedade Balneária Pinheira

Imagem 38: Imagem aérea da Baixada do Massiambú ou Campo de Araçatuba, no Município de Palhoça

Imagem 39: Planta Base do PDAMF

Imagem 40: Planta Base do PDAMF

Imagem 41: Imagem aérea dos municípios de Palhoça e São José

Imagem 42: Imagem aérea do Município de Palhoça

Imagem 43: Imagem aérea do Município de Palhoça

Imagem 44: Imagem aérea da Ponta do Papagaio, no Município de Palhoça

Imagem 45: Imagem aérea da Ponta do Papagaio, no Município de Palhoça

Imagem 46: Imagem da Praia de Fora, no Município de Palhoça

Imagem 47: Imagem da Praia do Pontal, no Município de Palhoça

Imagem 48: Índice do mapa original de usos e atividades do Município de Palhoça

Imagem 49: Índice do mapa original de usos e atividades do Município de Palhoça

Imagem 50: Índice do mapa original de usos e atividades do Município de Palhoça

Imagem 51: Mapa original de usos e atividades do Município de Palhoça

INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda o zoneamento urbano, que consiste, em síntese, em um instrumento técnico e jurídico de política urbana que objetiva repartir o espaço urbano da cidade em zonas e normatizar os parâmetros para o uso e ocupação do solo.

Os parâmetros que fazem parte do zoneamento urbano são, principalmente, o uso, ou seja, a finalidade à qual é destinado o solo; o coeficiente de aproveitamento, ou seja, a relação entre a área construída e a área do terreno; a quota de terreno para a unidade habitacional (ou fração ideal), no caso de edificações residenciais; a taxa de ocupação, ou seja, o percentual de área ocupada pela projeção horizontal da edificação, relativamente à área do terreno; os afastamentos, que definem as distâncias da edificação aos limites do lote e de outras construções; e, a altura da edificação (ou gabarito).

Desde a sua origem, o zoneamento é um instrumento utilizado pelo Poder Público para estabelecer a localização específica das diversas edificações e atividades urbanas, de modo a promover eficiência e funcionalidade da cidade, mas também utilizado para mediar conflitos decorrentes da disputa entre agentes sociais e econômicos pelo território urbano e ainda para proteger ou aumentar o valor da terra urbana.

Na Alemanha, onde surgiu no final do século XIX, o zoneamento apareceu como instrumento necessário ao controle e aquietação de conflitos sociais e econômicos. Neste período, a produção industrial em larga escala e as atividades comerciais se intensificavam; as cidades começavam a crescer vertiginosamente e a se dividir em diferentes zonas segundo as atividades funcionais predominantes; e o binômio produção-consumo originava a formação de dois grupos antagônicos - os trabalhadores e os proprietários dos meios de produção - cujos interesses eram frequentemente contrapostos.

Posteriormente, estudado e incorporado pelos Estados Unidos no início do século XX, o zoneamento adquiriu um caráter diverso da vertente alemã, pois muito mais focado na questão da proteção do valor da propriedade privada e de seu rendimento. Proteger os proprietários de imóveis em áreas residenciais da desvalorização causada por outros usos e até mesmo pela presença de outros grupos sociais ditos "indesejados", passou a ser o objetivo da utilização do instrumento naquele país.

A utilização do zoneamento urbano nos Estados Unidos deu origem a diversos conflitos e contradições socioespaciais, inclusive de ordem racial, chegando até mesmo a ser objeto de análise pela Suprema Corte Americana.

Após as importantes experiências realizadas na Alemanha e nos Estados Unidos com a utilização do instrumento, no primeiro quarto do século XX o zoneamento foi incorporado pelos ideais do urbanismo modernista, que o consolidou e o difundiu pelo mundo.

O zoneamento urbano, neste contexto, abandonou gradativamente a motivação baseada no controle social ou na proteção econômica da propriedade e passou a ter motivações puramente funcionais, com o objetivo de ordenar o espaço urbano das cidades, ou seja, “designar a cada função e a cada indivíduo seu justo lugar no espaço urbano”, a fim de “produzir uma cidade bonita, saudável e eficiente”, conforme afirmou expressamente a Carta de Atenas (manifesto resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna realizado no ano de 1933).

O arquiteto franco-suíço Charles Edouard Jeanneret, autodenominado Le Corbusier, principal mentor e disseminador do zoneamento na época, desempenhou um importante papel na confirmação do conceito do zoneamento como um instrumento de planejamento urbano. Para ele, o zoneamento não era somente um meio de mediação social ou de proteção do valor da propriedade privada, mas sim a fundamental ferramenta de organização e produção da cidade moderna. A racionalidade instrumental de Le Corbusier, aplicada ao planejamento urbano, encontrou no zoneamento uma de suas expressões mais marcantes.

O fato é que após ser apropriado pelo urbanismo modernista, o zoneamento assumiu o centro dos debates no urbanismo contemporâneo, sendo difundido como o principal, o mais utilizado e o mais eficiente instrumento de planejamento urbano do mundo ocidental. Indo além, o zoneamento chegou a ser entendido como sinônimo do próprio planejamento urbano.

No Brasil, o zoneamento apareceu no primeiro quarto do século XX, inicialmente vinculado aos ideais de modernização e desenvolvimento do país. Questões de ordem sanitária advindas das diferentes tipologias de moradia, comércio e serviços existentes na época também foram consideradas.

Contudo, para além do seu conteúdo técnico, a utilização do zoneamento naquela época se caracterizou nas cidades brasileiras também como uma ferramenta em favor da valorização e da proteção do patrimônio imobiliário das classes sociais mais ricas e dominantes, refletindo no controle social e na

mercantilização do espaço urbano. Com o tempo, impulsionado pelo pensamento do urbanismo modernista e pela constante presença de importantes arquitetos deste movimento no Brasil, o zoneamento acabou se consolidando como o principal e mais difundido instrumento de controle e ordenação do solo urbano do país.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que de forma inédita estabeleceu em nível constitucional a política urbana nacional (base jurídico-política para a promoção da política urbana no país), iniciou-se uma clara aproximação e entrelaçamento do planejamento urbano com o direito, gerando reflexos e consequências tanto na operacionalização dos instrumentos urbanísticos de controle e ordenação do solo urbano quanto nas atividades realizadas pelo Poder Público para a criação e aplicação destes mesmos instrumentos no espaço urbano.

Assim, o zoneamento passou a agregar em sua matriz uma nova abordagem, sendo estudado como um instrumento de índole técnica, mas igualmente de natureza jurídica. Em outras palavras, o zoneamento acabou juridicizando-se, deixando de ser um instrumento preponderantemente técnico para se tornar técnico-jurídico.

Em razão deste contexto, inaugurado pela Constituição Federal de 1988, passou a ser comum no Brasil o debate técnico e jurídico acerca do conceito, natureza, criação, alteração e utilização do zoneamento enquanto instrumento de política urbana. Mais que isso, este debate alcançou órgãos e esferas públicas que até então não eram acostumados a tratar do instrumento, como é o caso das Procuradorias dos Municípios, do Ministério Público e dos Tribunais de Justiça do país. Além disso, a aplicação do zoneamento, as consequências urbanísticas e legais dele decorrentes e a forma de interpretar seus parâmetros técnicos, chegou e têm chegado cada vez mais ao Poder Judiciário, cuja missão precípua é a preservação da ordem constitucional, a correta aplicação das leis e a manutenção da segurança jurídica e social.

Atualmente, é lugar comum dizer que em razão da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da institucionalização do processo de planejamento urbano o zoneamento foi convertido também num tema do direito.

No Município de Florianópolis, Estado de Santa Catarina, o zoneamento urbano também foi historicamente utilizado, acompanhando a forte influência modernista que inspirou o país e o mundo a partir do primeiro quarto do século XX. Cidade administrativa, comercial e de serviços, Florianópolis conheceu, durante as décadas de 1950 e 1960, uma forte onda de crescimento urbano, principalmente por

conta da imigração e da expansão dos serviços públicos. Esse crescimento foi além dos limites municipais, implicando na conurbação entre Florianópolis e os municípios vizinhos de São José, Palhoça e Biguaçu.

Em 1969, com o intuito de desenvolver Florianópolis e transformá-la em importante metrópole regional, um grupo de técnicos sob a liderança do arquiteto Luiz Felipe da Gama Lobo D'Eça desenvolveu para a cidade um estudo com características essencialmente modernistas. Este estudo incluía, entre outras medidas, a implementação de um zoneamento urbano para a cidade.

Este estudo resultou em um plano, o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis (PDAMF), que acabou abrangendo vinte municípios da região metropolitana de Florianópolis: São José, Palhoça, Biguaçu, Santo Amaro da Imperatriz, Águas Mornas, Paulo Lopes, São Bonifácio, Anitápolis, Rancho Queimado, Angelina, Carlos Antônio, Governador Celso Ramos, Tijucas, Canelinha, São João Batista, Nova Trento, Major Gercino, Leoberto Leal, Garopaba e a própria Florianópolis.

O principal resultado desse processo foi o desenvolvimento de um plano não só para o Município de Florianópolis, mas também para toda a região metropolitana, onde o zoneamento desempenhava papel importante. O plano básico do PDAMF concretizou um projeto teórico sobre o espaço real da região metropolitana de Florianópolis, distribuindo as áreas industriais ao longo das principais vias; disseminando áreas para comércio, instalação de universidades e outros equipamentos; estabelecendo centralidades urbanas e áreas agrícolas; e concebendo Florianópolis como o principal centro urbano e a metrópole de intercâmbio.

O sobredito plano foi aprovado pela Câmara Municipal de Florianópolis em 1976, transformando-se em lei municipal. Em que pese tenha sido alterada pouco tempo depois, pois o Município de Florianópolis não poderia legislar de forma independente sobre o território e a gestão urbana de outros municípios, é certo que o plano acabou por induzir usos e influenciar a dinâmica urbana dos municípios conurbados de Florianópolis, que se apropriaram de suas ideias, conceitos, diretrizes e projetos na tentativa de resolver problemas e desenvolver suas respectivas regiões.

Em relação ao Município de Palhoça, vizinho a Florianópolis, este foi um daqueles que entendeu por bem incorporar as principais diretrizes do PDAMF de 1969 e utilizar o zoneamento elaborado pelo plano em seu território. Isso ocorreu no

ano de 1977, por meio de algumas leis especialmente aprovada na Câmara de Vereadores de Palhoça. Posteriormente, nas décadas seguintes, outras leis foram instituídas também com base no plano.

A decisão de incorporar as diretrizes e instrumentos elaborados pelo PDAMF foi tomada pelo Prefeito Municipal da época, Newton José Schwiden, que comandou o Poder Executivo local de 1977 a 1982.

Esta decisão ocorreu, em suma, pelas seguintes razões: primeiro porque o Município de Palhoça não possuía, naquela época, qualquer legislação urbanística, zoneamento ou órgão técnico de planejamento urbano, o que já se fazia necessário ante os conflitos e problemas urbanos que se apresentavam; segundo porque a cidade experimentava uma espontânea e significativa expansão urbana, sem qualquer regramento ou prévio planejamento, o que preocupava a Administração Pública e exigia a tomada de urgentes providências; terceiro porque o PDAMF foi disponibilizado de forma gratuita ao Município de Palhoça, ou seja, não era necessário dispendir qualquer recurso público para se ter o plano, o que consistia numa grande vantagem. Ainda sobre este ponto, é importante ressaltar que o município não possuía profissionais técnicos e nem recursos necessários para elaborar um plano próprio, sendo muito mais fácil, rápido e econômico se apropriar do plano já elaborado por Florianópolis; quarto porque o PDAMF era considerado moderno, foi elaborado por especialistas renomados da época, muitos deles professores e membros de prestigiadas entidades, sendo implantado com aparente sucesso e aceitação pública em Florianópolis. Isso demonstrava a credibilidade do plano; quinto porque o PDAMF, em uma análise superficial, parecia atender perfeitamente às necessidades do Município de Palhoça, se integrando, ainda, ao macroplanejamento pensado para toda a região metropolitana e ao ideal desenvolvimentista pregado pelos governos federal e estadual.

Enfim, o plano apareceu ao Município de Palhoça como uma verdadeira promessa de solução para os diversos problemas urbanísticos e sociais que se apresentavam na realidade local, representando, ainda, um plano consistente para o planejamento do futuro da cidade. Não ter o plano, ao contrário, representava permanecer no passado (estacionar no tempo), continuar lidando com os mesmos problemas, dar as costas para a modernidade e ainda deixar de se integrar à grande metrópole e à capital do Estado, Florianópolis.

Com a incorporação do PDAMF de 1969 em sua legislação, o Município de Palhoça passou a contar com um macrozoneamento e normas objetivas para

edificação e parcelamento do solo (regras para altura, número de pavimentos, afastamentos, taxas de ocupação de construções; regras para loteamentos, desmembramentos, arruamentos, sistema viário, entre outras). O município não incorporou o microzoneamento do PDAMF, com suas normas atinentes ao uso do solo, porque esta parte era específica para a realidade do espaço urbano de Florianópolis. Em relação ao uso do solo, o Município de Palhoça definiu simples e genericamente todo o território urbano municipal como “uso misto” (à exceção da área industrial, que era exclusiva), autorizando, a um só tempo, todos os tipos de uso.

Somente em 1993, com a elaboração do inédito Plano Diretor do Município (que abrangeu a lei do plano diretor, o código de obras, a lei de parcelamento do solo urbano e a lei de zoneamento, uso e ocupação do solo), é que foram criados e instituídos legalmente o microzoneamento e a classificação dos usos do espaço urbano, bem como regras mais completas e específicas para as edificações, ocupações e parcelamentos do solo.

O Plano Diretor de 1993 e as leis que o compõe estão vigentes até os dias de hoje, com diversas alterações posteriores.

A partir dos fatos e premissas acima expostos, o objetivo central desta pesquisa é avaliar em que medida o zoneamento urbano - enquanto instrumento técnico e jurídico de política urbana - influenciou na formação do espaço urbano do Município de Palhoça, sendo capaz de induzir usos e impor limitações e restrições administrativas à propriedade privada, bem como concorrer para a efetivação de uma ocupação espacial fragmentada e socialmente excludente.

Para que se possa organizar e chegar ao objetivo central deste estudo é importante estabelecer, ainda, uma importante divisão do seu objeto em duas partes, que se complementam: (i) a primeira corresponde ao estudo crítico do zoneamento urbano como instrumento técnico e jurídico de controle e ordenação do uso e ocupação do solo urbano; (ii) a segunda corresponde a análise das características e especificidades territoriais da área urbana do Município de Palhoça, entendendo como o zoneamento urbano, desde o PDAMF de 1969, influenciou na configuração e na reconfiguração deste espaço urbano, com consequências e contradições até hoje vistas.

Como objetivos específicos, busca-se na presente pesquisa: (i) analisar historicamente o zoneamento urbano como instrumento de controle e ordenação do uso e ocupação do solo urbano; (ii) analisar o zoneamento urbano como instrumento

técnico e jurídico de política urbana; (iii) analisar os efeitos socioespaciais que podem derivar da utilização do zoneamento urbano enquanto instrumento de política urbana; (iv) analisar as características e especificidades territoriais urbanas do Município de Palhoça; e (v) analisar como o zoneamento urbano auxiliou na formação e configuração do espaço urbano do Município de Palhoça.

Temporalmente, o estudo se inicia pela análise do PDAMF de 1969 que, incorporado pelo Município de Palhoça, induziu usos e gerou importantes reflexos às leis de zoneamento que foram posteriormente editadas no município. Espacialmente, o objeto da pesquisa é delimitado à região metropolitana de Florianópolis, em especial ao espaço urbano do Município de Palhoça. No entanto, buscando uma análise de totalidade, são consideradas outras escalas.

A escolha do Município de Palhoça como objeto espacial desta tese seguiu algumas motivações: em primeiro lugar, é importante ressaltar que o autor da pesquisa é Procurador do Município de Palhoça há mais de dez anos (servidor público efetivo), atuando exclusivamente na área do direito urbanístico e ambiental. Em sua atuação profissional se depara rotineiramente com a aplicação do zoneamento no espaço urbano da cidade, interpretação das normas urbanísticas e do Plano Diretor, licenciamentos urbanísticos de edificações e empreendimentos imobiliários, alterações legislativas do zoneamento urbano, entre outras questões urbanísticas que envolvem o zoneamento; em segundo lugar, o autor do trabalho sempre teve curiosidades científicas resultantes da observação e do uso do zoneamento em relação às situações práticas e empíricas vividas e à própria história da ocupação urbana do município; em terceiro lugar, é relevante consignar que o Município de Palhoça experimentou nas últimas décadas expressivo crescimento e expansão urbana, atraindo novos moradores, investidores e diversos empreendimentos, especialmente industriais e imobiliários. Além disso, nos últimos anos o município alcançou considerável destaque no cenário econômico do Estado de Santa Catarina, sendo identificado popularmente como “a cidade que mais cresce no Estado” ou “a bola da vez do mercado imobiliário” (CAMPOS, 2010); por fim, em quarto lugar, o autor do trabalho pretende acrescentar à pesquisa urbana brasileira - normalmente baseada em grandes metrópole - elementos teóricos e empíricos relativos às cidades de médio porte, como é o caso do Município de Palhoça, contribuindo ainda para o desenvolvimento da ciência jurídico-urbanística nacional.

Para servir de guia no presente trabalho, foi desenvolvida a seguinte questão de pesquisa: como o zoneamento urbano, desde a elaboração e

incorporação do PDAMF de 1969, induziu usos e auxiliou na formação e configuração do espaço urbano do Município de Palhoça?

De acordo com QUIVY (1995), na elaboração de uma tese a estruturação em torno de uma ou de várias hipóteses é imprescindível para o resultado da investigação, pois a hipótese revela o espírito de descoberta, característica essencial a qualquer trabalho científico.

Ao mesmo tempo em que as hipóteses se constituem em uma pressuposição não gratuita, mas embasada em uma reflexão teórica e em um conhecimento *a priori* dos fenômenos estudados, elas orientam a investigação na direção das respostas buscadas, na medida em que elas fornecem o critério de seleção dos dados essencialmente pertinentes ao objetivo principal do trabalho, dados esses com os quais elas são confrontadas. Pode-se dizer que a coerência entre as várias partes do trabalho é, em grande parte, assegurada pelas hipóteses (QUIVY, 1995).

De uma hipótese geral, mais abrangente em relação à questão de pesquisa, derivam as hipóteses ditas secundárias ou decorrentes, as quais têm como característica maior a sua pertinência e continência em relação à hipótese principal.

Dito isso, a hipótese principal do presente trabalho é que o PDAMF de 1969 efetivamente induziu usos e auxiliou na formação e configuração do espaço urbano do Município de Palhoça. Isso porque na época em que o plano foi elaborado (iniciou no ano de 1969) e incorporado ao Município de Palhoça (ano de 1977), este município não possuía qualquer legislação urbanística, zoneamento urbano e nem mesmo órgão técnico de planejamento urbano que pudesse criar ou organizar a contratação de uma equipe profissional a fim de elaborar uma legislação urbanística e um zoneamento próprio para a cidade. Nem mesmo recursos financeiros o município dispunha para isso. Nesse contexto, tanto o zoneamento quanto as regras de ocupação e uso do solo criados pelo PDAMF de 1969 foram imediatamente incorporados pelo Município de Palhoça, que viu na aplicação do plano a solução aparentemente mais fácil, rápida e econômica para os problemas urbanísticos e sociais que se apresentavam em seu território e também para fomentar o desenvolvimento ordenado da cidade. Assim, o trabalho desenvolvido pelo PDAMF foi acolhido e agregado à legislação municipal de Palhoça, sem qualquer ressalva ou análise de índole técnica, urbanística, social ou econômica, sendo que a partir deste momento o município começou a idealizar e planejar o futuro urbanístico da cidade.

Em razão do zoneamento dispostos no PDAMF de 1969, por exemplo, o

Município de Palhoça escolheu a localização e instalou a sua área industrial; estabeleceu o eixo marginal da Rodovia Federal BR-101 como corredor comercial e de serviços da cidade; estabeleceu a própria BR-101 com a principal via integradora da cidade; estabeleceu a sua área de expansão urbana e a localização de importantes loteamentos residenciais e de moradia popular; estabeleceu normas e limites para edificações e parcelamento do solo na cidade, entre diversas outras medidas. Tudo isso permanece até hoje, com revisões que foram ocorrendo ao longo do tempo em razão da alteração das dinâmicas urbanísticas e sociais de determinadas regiões e também em razão da ação pontual de agentes produtores e consumidores do espaço urbano local, que viam e ainda veem no zoneamento um instrumento para defender seus interesses.

Todas as leis urbanísticas que foram editadas no Município de Palhoça posteriormente ao PDAMF, especialmente o Plano Diretor Municipal de 1993, o levaram em consideração, pois basicamente deram continuidade ao seu legado, o desenvolvendo e aperfeiçoando. A própria lei de zoneamento instituída pelo município no ano de 1993 utilizou os pressupostos e diretrizes veiculados no PDAMF de 1969.

Por outro lado, como hipótese secundária da pesquisa, entende-se que a elaboração do zoneamento pelos planejadores de Florianópolis, posteriormente incorporado pelo Município de Palhoça, foi precedida de uma análise genérica e simplista da realidade urbana da região, sem qualquer avaliação mais aprofundada sobre o perfil social, econômico, cultural e político da cidade. Como consequência disso, o zoneamento incorporado e aplicado no Município de Palhoça não se impôs de forma imediata e completa no espaço urbano - à época já ocupado - gerando reações, consequências e contradições socioespaciais.

Ainda como hipótese secundária da tese, acredita-se que a partir de sua introdução no território municipal o zoneamento urbano também foi utilizado para atender a interesses e objetivos específicos dos agentes produtores e consumidores do espaço urbano, especialmente ligados ao setor imobiliário, muito mais que a objetivos técnico-urbanísticos.

Estas, em síntese, são as hipóteses da pesquisa, que serão examinadas e aprofundadas no decorrer deste trabalho.

Conforme indicado, para se atingir o objetivo central da pesquisa foi necessário dividir seu objeto em duas partes: (i) o estudo crítico do zoneamento urbano como instrumento técnico e jurídico de controle e ordenação do uso e

ocupação do solo urbano; e, (ii) a análise das características e especificidades territoriais urbanas do Município de Palhoça, entendendo como o zoneamento urbano, desde o PDAMF de 1969, influenciou na formação e configuração daquele espaço urbano.

No intuito de se compreender e alcançar a primeira parte do objetivo central, foram utilizadas fontes de pesquisa bibliográfica (fontes secundárias) para apresentar um recorte histórico crítico do zoneamento urbano, bem como para entender seu conceito, natureza e principais características técnicas e jurídicas.

Constituíram-se fontes secundárias para a presente pesquisa as obras e bibliografias já produzidas sobre os objetos estudados (livros, artigos científicos, ensaios, teses, dissertações, monografias, reportagens jornalísticas, entre outros), bem como as legislações urbanísticas produzidas em âmbito federal, estadual e especialmente nos Municípios de Florianópolis e Palhoça, conforme recorte espacial e temporal da pesquisa.

A pesquisa bibliográfica foi realizada nas principais bibliotecas de Santa Catarina e do país, tanto por meio digital (sítios virtuais) quanto por meio presencial (pessoalmente, visitando o acervo das bibliotecas). Sítios virtuais de universidades, cursos de pós-graduação, de associações profissionais e de órgãos públicos também foram consultados. De caráter exploratório, a pesquisa bibliográfica permitiu o desenvolvimento de um aporte teórico e científico de cada tema tratado no presente trabalho.

A análise de legislações, a seu turno, foi realizada nos sítios virtuais dos órgãos competentes, principalmente os sítios das Prefeituras Municipais de Florianópolis e de Palhoça, e também de modo presencial nas respectivas Secretarias Municipais de Governo - órgãos responsáveis pela guarda física das leis municipais (originais), Câmaras de Vereadores e Institutos de Planejamento Urbano.

Para se compreender e alcançar a segunda parte do objetivo central do trabalho, contudo, foram analisados cinco momentos históricos específicos: (i) o momento da intenção, onde se buscou os elementos de inspiração para os técnicos que elaboraram o PDAMF de 1969, bem como as fontes do zoneamento usado neste plano e as premissas dos planejadores; (ii) o momento da escolha dos instrumentos, onde foram identificadas as ferramentas usadas pelos planejadores para estabelecer os zoneamentos então previstos; (iii) o momento do aproveitamento e incorporação, onde foi avaliado como o Município de Palhoça decidiu acolher e incorporar as ideias e o zoneamento instituído no PDAMF de 1969;

(iv) o momento do desenvolvimento da legislação, onde foi avaliado como o Município de Palhoça, a partir do PDAMF de 1969, desenvolveu e aperfeiçoou sua própria legislação urbanística e sobre o zoneamento urbano; e (v) finalmente, o momento da contradição, onde foram analisados os elementos de reação e as consequências referentes à utilização do zoneamento urbano durante todo este processo histórico.

Além de fontes de pesquisa bibliográfica já citadas (fontes secundárias), para a execução desta parte do trabalho foram utilizadas fontes primárias de pesquisa, especialmente entrevistas realizadas com profissionais técnicos, antigos gestores municipais e agentes produtores do espaço urbano, que de algum modo vivenciaram ou contribuíram para a elaboração e implementação do zoneamento e para a formação do espaço estudado. Os dados foram obtidos por meio de entrevistas presenciais semi-estruturadas, com a entrega de questionário prévio, conferindo-se liberdade aos entrevistados para explorarem e indicarem os fatos históricos que entendessem mais relevantes ao tema estudado. Após cada entrevista realizada, estas foram catalogadas e confrontadas com informações e conteúdos extraídos em outras entrevistas, documentos e obras, no intuito de se obter o máximo de identidade e similitude dos fatos e eliminar possíveis informações contraditórias, errôneas ou fora de contexto.

As entrevistas realizadas revelaram importantes acontecimentos históricos, especialmente sobre o contexto da elaboração do PDAMF de 1969 e de sua incorporação pelo Município de Palhoça, os agentes envolvidos, as ideologias e as instâncias políticas e administrativas da época, o nível de organização e desenvolvimento urbano do Município de Palhoça, o posterior desenvolvimento da legislação urbana no município, entre outras questões de natureza política, econômica, social, cultural e espacial. A essência das análises contidas nesta tese está, portanto, diretamente ligada a estas entrevistas.

Em Florianópolis foram realizadas cinco entrevistas (Esperidião Amin Helou Filho, Edson Adrião Andrino de Oliveira, Francisco de Assis Filho, Eduardo Luz da Gama Lobo D'Eça e Lírio José Legnani), todas no ano de 2019. Estas pessoas de certa forma acompanharam e auxiliaram na elaboração do PDAMF de 1969 em Florianópolis, possuindo informações e documentos oficiais a respeito dos fatos e da importância do plano naquele contexto histórico. Os três primeiros eram agentes políticos que se envolveram diretamente com a elaboração do PDAMF; o quarto é filho do arquiteto Luiz Felipe Gama da Lobo D'Eça, principal idealizador e mentor do

PDAMF, sendo atualmente o responsável pelos documentos e arquivos pessoais do falecido pai; e o quinto foi um dos primeiros servidores técnicos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPUF) de Florianópolis, vindo a se aposentar no ano de 2019, e que ao longo de sua carreira profissional teve contato direto com o PDAMF, entendendo a dinâmica de sua aplicação no Município de Florianópolis e sua influência nos demais municípios da região.

Em Palhoça foram realizadas oito entrevistas (Newton José Schwinden, Newton José Schwinden Filho, João Carlos Dorigoni, José Renato de Abreu Pléticos, Pedro Jonas Martins, Silmar Placidino Eleutério, Paulo Zacchi e Paulo Cesar Martins). Todas elas ocorreram entre os anos de 2019 e 2020. O primeiro foi Prefeito do Município entre os anos de 1977 e 1982, sendo que acompanhou de perto a elaboração do PDAMF de 1969 e foi ele quem decidiu incorporá-lo à legislação do Município de Palhoça; o segundo é filho deste ex-Prefeito Municipal, que na condição de engenheiro civil igualmente acompanhou os fatos e prestou auxílio técnico a seu pai; os demais são antigos servidores públicos municipais lotados em cargos técnicos (engenheiros civis, advogado, técnico em edificações, topógrafo e fiscal de obras, respectivamente), que tiveram contato direto com o PDAMF e compreenderam a dinâmica de sua aplicação no município, bem como acompanharam o histórico de instituição e aplicação das primeiras leis urbanísticas no município, entre elas a de zoneamento urbano.

A respeito deste ponto, é importante ressaltar que algumas dificuldades foram encontradas, principalmente em razão do tempo decorrido desde 1969 (ano do início da elaboração do PMADF) até 2019 (quando as entrevistas foram realizadas). Alguns entrevistados não se recordavam com clareza de alguns fatos; outros precisaram rever documentos e anotações antes da entrevista; algumas pessoas importantes para entender certos contextos, a seu turno, já haviam falecido.

Considerando os objetivos da pesquisa, foi adotada como teoria de base para a fundamentação do trabalho a teoria da produção do espaço urbano, especialmente sob a ótica do autor Henry Lefebvre¹, sem olvidar das importantes contribuições apresentadas por David Harvey (em *A justiça social e a cidade*) e Jean Lojkin (em *O Estado capitalista e a questão urbana*) em relação à mesma. Isso

¹ Em *A produção do espaço* (*La production de l'espace*, 2000), *O direito à cidade* (*Le droit à la ville*, 1973) e *A revolução urbana* (*La révolution urbaine*, 1970) o autor analisa a influência do sistema econômico capitalista para a formação do espaço urbano, com base na necessidade do poder industrial “modelar” a cidade de acordo com os seus interesses, mas sem excluir a influência de outros agentes sociais.

porque o pensamento e as contribuições científicas de cada um dos autores acima indicados se mostram adequados para a presente pesquisa.

Em relação ao filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, certamente foi um dos mais influentes estudiosos da teoria socioespacial. Em meio à rica discussão iniciada pelo autor sobre a urbanização da sociedade, assume especial relevância, entre os conceitos por ele cunhados, a noção do “direito à cidade”.

Por meio da proposição de um novo direito humano, Lefebvre sintetiza todo um estudo com a intenção de inserir questões sociais concernentes à cidade e à vida urbana como prioridade na agenda política. De acordo com o autor, a falta de consciência acerca das políticas do espaço revela a alienação da vida cotidiana. De todo modo, o programa político do direito à cidade encontra-se ainda em gestação em uma escala global, está longe de ser concluído precisamente porque “ele não é um direito natural nem um direito contratual, é um direito em construção e a ser construído” (LEFEBVRE, 1973).

Por este motivo, Lefebvre evita qualquer tentativa de oferecer uma definição abrangente e fechada do conteúdo deste direito, preferindo, ao invés disso, fornecer algumas indicações de seu significado em nível abstrato. Como exemplo, afirma que o direito à cidade é negado às classes, grupos e indivíduos impedidos de participar plenamente da apropriação coletiva do espaço. Mas o que significa exatamente se apropriar do espaço urbano? Primeiramente, o autor refere-se ao direito à moradia adequada, ao direito a um espaço de habitação e ao direito à intimidade de que é titular todo aquele que vive na cidade. Mas outros elementos correlacionados parecem ser igualmente relevantes. Neste sentido, apropriação para o autor também significa o direito de ser cidadão para além de mero morador, o que implica o desenvolvimento de uma concepção de cidadania urbana que contemple a ampla participação da população na gestão da cidade. Adicionalmente, a apropriação da cidade envolve o direito de tomar parte nos circuitos de comunicação, informação e troca próprios da vida urbana, os quais dependem dos espaços públicos urbanos (KONZEN, 2011).

Ele sustenta, ademais, que o espaço urbano é sempre o resultado de um processo social de produção, sendo constantemente construído e reconstruído como um “conjunto de relações sociais, as quais podem predominantemente assumir o sentido de produto ou de obra de arte” (LEFEBVRE, 2000). O que diferencia o produto da obra é o balanço de qualidades apresentados pelo espaço urbano socialmente produzido. Por um lado, se o espaço encoraja valores de uso, tais como

o encontro, a centralidade, a reunião e a convergência de diferenças, então ele propicia condições para o florescimento de comunidades humanas criativas e revela-se a si mesmo como obra da acepção forte da obra de arte. Por outro vértice, se o espaço prioriza valores de troca, enquanto mercadoria medida pela sua exclusividade, cujos valores de uso tornam-se intercambiáveis por dinheiro (consequentemente um instrumento para a acumulação de capital), então ele se reduz a um mero produto. O balanço de qualidades, por conseguinte, constitui o resultado do processo produtivo. Ocorre que a produção capitalista do espaço tem historicamente resultado em um desequilíbrio de qualidades, uma vez que confere ênfase excessiva aos valores de troca em detrimento dos valores de uso. Nesse sentido, a luta social pelo direito à cidade é um desafio à dominação da obra pelo produto (LEFEBVRE, 2000).

Diante deste contexto, Lefebvre observa a transformação do espaço urbano em mercadoria, como uma estratégia empregada por sujeitos coletivos hegemônicos no interior das sociedades capitalistas com a finalidade de dominar o espaço para seus propósitos particulares. É que, uma vez produzido, o espaço torna-se algo que vai além de um mero produto. Ele interfere com o próprio processo produtivo, tornando-se, ao mesmo tempo, produto e produtor, portanto um instrumento de hegemonia apto a ser usado para atingir múltiplas metas e interesses. Por exemplo, o espaço da cidade é estrategicamente manejado visando segregar espacialmente diferentes grupos e classes sociais. Contudo, estratégias hegemônicas de produção espacial enfrentam resistência contra-hegemônicas, na medida em que estratégias de apropriação do espaço são também desenvolvidas por atores coletivos não-hegemônicos (KONZEN, 2011). Assim, qualquer processo de produção espacial é permeado pelas lutas e conflitos sociais (LEFEBVRE, 2000).

Ainda nesse panorama, Lefebvre considera a cidade um espaço social ocupado e modelado como resultado de lutas sociais passadas, as quais envolveram práticas espaciais (presenças, ações e discursos) de distintos grupos em conflito. A espacialidade preexistente tende a encorajar ou proibir práticas espaciais, de acordo com as representações do espaço construídas pelos grupos que conquistaram hegemonia social, doravante denominando o espaço através do controle do seu processo de produção. Os grupos não-hegemônicos buscam desafiar as representações do espaço por meio de suas próprias práticas espaciais. Neste contexto de resistências, eles constroem espaços de representação almejando participar do processo produtivo e apropriar o espaço para suas próprias

demandas e necessidades. Desta maneira, contraespaços funcionam como fontes de mudança socioespacial (KONZEN, 2011).

Quando os cidadãos se insurgem contra a construção de uma via expressa, quando eles demandam o governo para a construção de equipamentos urbanos, lugares para jogar e se encontrar, é possível perceber como contraespaços, contraplanos e contraprojetos (espaços de representação) aos impostos de cima para baixo (representações do espaço) são introduzidos na realidade espacial. Para Lefebvre, apenas a pressão social de baixo para cima baseada em presenças, ações e discursos no espaço (prática espacial) é capaz de modificar a distribuição de recursos destinados aos interesses coletivos. Porém, a pressão social não deve ser direcionada apenas ao Estado como administrador dos interesses gerais da sociedade. Ela pode e deve também confrontar o Estado, o qual é simultaneamente responsável pela gestão dos interesses das classes e grupos sociais (KONZEN, 2011).

Servindo de esquema analítico do processo de produção espacial, emerge da teoria de Lefebvre uma tríade conceitual: representações do espaço², espaços de representação³ e prática espacial⁴. Qualquer uma dessas três categorias operacionais interfere diretamente no processo de produção social do espaço, ao mesmo tempo em que as ligações entre elas são extremamente importantes (KONZEN, 2011).

Também no pensamento do geógrafo britânico David Harvey a problemática da produção do espaço urbano assume um lugar central. O autor, ao avaliar as relações entre teoria, espaço, urbanismo e justiça social, reforça a premissa de que as formas espaciais da cidade não são objetos inanimados nos quais os processos sociais se desenrolam. Ao contrário, as formas espaciais contêm os processos

² Os espaços de representação são os espaços vivenciados ou vividos pelos usuários da cidade (moradores), artistas e pensadores. Esta categoria faz referência aos complexos e diversificados simbolismos individuais e coletivos, os quais tendem a construir um sistema mais ou menos incoerente de signos e códigos não verbais ou não oficiais (KONZEN, 2011).

³ As representações do espaço são os espaços concebidos. É o espaço dominante dentro do modo de produção de cada sociedade. Esta ampla categoria mistura ideologia e conhecimento. As representações tendem a ser intelectualmente elaboradas como um sistema coerente, lógico e compreensivo de signos e códigos verbais e oficiais. Em grande medida, consiste no espaço comumente concebido na contemporaneidade por arquitetos, urbanistas e técnico. Sua ordem pretende-se neutra, na medida em que é qualificada como técnica e científica, muito embora de fato sempre favoreça alguém (KONZEN, 2011).

⁴ A prática espacial é o espaço percebido. Conjunto de presenças, ações e discursos empiricamente observáveis (visíveis e legíveis) nos espaços da vida cotidiana. A prática social de cada sociedade dialeticamente pressupõe um espaço ao mesmo tempo em que o gera, abarcando produção e reprodução social. A prática espacial das sociedades capitalistas, por exemplo, é associada aos modos espaciais pelos quais as pessoas utilizam seu tempo em atividades do dia-a-dia, é vinculada aos caminhos que conectam lugares de trabalho, vida privada e lazer (KONZEN, 2011).

sociais da mesma maneira em que estes são intrinsecamente espaciais. Ao invés de se ocupar da questão ontológica acerca do que é o espaço, o autor move sua atenção à maneira pela qual as diferentes práticas sociais criam e fazem uso de distintas contextualizações do espaço e de distintas formas espaciais (KONZEN, 2011).

Harvey afirma que os espaços urbanos estão ligados principalmente à esfera do consumo coletivo e identifica a luta de classes (entre o “trabalho” e o “capital”) como sendo um componente essencial da criação, gestão e uso do ambiente construído (casas, estradas, parques, calçadas). Alguns destes itens de consumo coletivo podem ser apropriados privativamente, ao passo que os demais devem ser utilizados em comum, mas todos eles são parte das condições básicas da vida do trabalho. O sistema de propriedade privada e a intervenção estatal, porém, tendem a excluir o trabalho do consumo do meio ambiente construído (HARVEY, 1989).

Se a cidade emerge como local de luta de classes, por outro vértice possui o papel funcional de unidade de acumulação de capital. A relação de dominação do “capital” sobre o “trabalho” se expressa no processo de produção do espaço urbano na economia capitalista. As lutas pelos espaços urbanos contra as imposições do capital, além de constituírem uma discussão em torno de condições básicas de vida, são também uma batalha acerca do significado do meio ambiente construído como conjunto de valores de uso para o trabalho. Trata-se de um conflito em torno do que significa qualidade de vida na esfera do consumo (HARVEY, 1989). Essa discussão retoma, em termos similares, a distinção de Lefebvre entre as qualidades de produto e de obra que podem marcar os espaços socialmente produzidos (KONZEN, 2011).

De mais a mais, a obra de Harvey permite repensar as cidades como atores chave diante de novas demandas de produção espacial do capitalismo globalizado. É o caso do raciocínio que ele desenvolveu acerca da competição entre as cidades. O autor sustenta que toda cidade participa de uma disputa com as cidades pares em relação à posição a ser ocupada na divisão internacional do trabalho e do consumo. Perante esse cenário de crescente competição interurbana, os governos locais estão adotando práticas de empreendedorismo a fim de estimular o crescimento econômico e gerar novas oportunidades de emprego. De um lado, as cidades fomentam investimentos de empresas privadas através de estratégias agressivas voltadas a derrotar as localidades adversárias na atração de negócios e empreendimentos. De outro, articulam ambiciosos programas de desenvolvimento com a intenção de melhorar sua imagem e explorar novas oportunidades

econômicas. O turismo, por exemplo, quase sempre aparece como um possível segmento de inovação (KONZEN, 2011).

Por fim, é importante ressaltar a contribuição do sociólogo francês Jean Lojkin no que se refere ao papel e à posição do Estado capitalista no processo de urbanização e produção do espaço urbano.

A forma como se organiza a sociedade capitalista para produção, as contradições existentes e geradas neste processo (que vão além do aspecto puramente econômico), os conflitos políticos e ideológicos de uma sociedade dividida em classes e que expressa suas contradições na maneira como estão territorializadas no espaço urbano, tudo isso acaba por interferir na organização do Estado enquanto representação do poder político institucional, possibilitando à classe que controla política e economicamente os aparelhos do Estado a elaboração e aplicação de políticas e leis que acabam por atingir a sociedade como um todo. É na aplicação destas políticas no meio urbano hegemônicas pelo capital monopolista que o autor procura destacar a importância da análise do urbano como componente chave para o desvendamento da atuação do Estado (LOJKINE, 1997).

Ele explica, ademais, como o Estado atua como regulador frente aos limites e bloqueios que a urbanização capitalista traz em seu desenvolvimento, ao mesmo tempo em que ele condiciona suas ações unicamente à valorização do capital (PEREIRA, 1992).

O autor, neste contexto, alerta ainda para o poder das intervenções do Estado capitalista. Embora Lojkin não defenda que o Estado esteja cegamente submetido à classe dominante, ele admite que a instituição trabalha preferencialmente para ela, e, para dissimular essa subordinação, mantendo a ilusão de sua independência acima das classes sociais, ocorre uma fragmentação e descentralização do aparelho estatal, transformando-se em vários poderes regionais, multiplicando as instituições intermediárias (LOJKINE, 1997).

Essa percepção da urbanização capitalista permite fazer um inventário crítico das diversas ações do Estado ao longo do tempo, no espaço urbano das diferentes cidades inseridas num contexto de “capitalismo monopolista de Estado”: caráter assumido pelo capitalismo avançado, através de uma monopolização crescente do capital e uma também crescente integração do Estado ao processo de reprodução econômica (PEREIRA, 1992).

A vinculação teórica do autor com os conceitos marxistas está presente em sua obra, e utilizando-se destes conceitos procura compreender e explicar

teoricamente o funcionamento do Estado na sociedade capitalista, bem como discutir a formação das classes sociais, enaltecendo o quanto as contradições e conflitos desta sociedade estão presentes e compõem a formação do espaço urbano.

O Estado, agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos, apenas refletirá as contradições e as lutas das classes geradas pela segregação social dos valores de uso urbanos. O autor acredita que a regulação estatal não atenua as clivagens sociais⁵, pelo contrário, por meio da instauração de instrumentos políticos, ideológicos e financeiros a serviço exclusivo da fração monopolista do capital, essas contradições são exacerbadas (LOJKINE, 1997).

Assim como Harvey, Lojkin também acredita que o Estado, inevitavelmente, envolve-se na administração de crises e age contra a tendência de queda da margem de lucro. Em todos esses aspectos, a intervenção do Estado é necessária, pois um sistema com base no interesse próprio e na competição não é capaz de expressar o interesse de classe coletivo (LOJKINE, 1997).

Lojkin ainda considera a urbanização capitalista como a forma mais desenvolvida da divisão social do trabalho, e um dos determinantes fundamentais do Estado, e não apenas um dos campos de aplicação da política estatal. Para o autor, a cidade capitalista é o resultado de uma dupla socialização: a das condições gerais de produção e a do espaço; desenvolvimento da aglomeração urbana é determinado pela tendência constante do capitalismo a diminuir o tempo de produção e o tempo de circulação do capital (PEREIRA, 1992).

A base da política urbana para Lojkin é desenvolvida pelo Estado por meio de três instrumentos: (i) financiamento público dos meios de comunicação, de aglomeração das atividades econômicas e dos meios de consumo coletivos concentrados nos lugares de aglomeração da força de trabalho; (ii) planejamento urbano com coordenação estatal das produções e dos usos privativos do quadro construído; (iii) política fundiária com a tentativa de supressão da contradição entre a propriedade privada do capital e a propriedade da terra (LOJKINE, 1997).

Por outro lado, é importante destacar que o autor observa uma tendência de flexibilização dos instrumentos legais, e ainda de desregulamentação e privatização do espaço urbano, cujo grande impulsionador é sempre o Estado. Frequentemente reconhece-se a velada privatização de espaços públicos, com a justificativa de

⁵ No âmbito das ciências sociais, a clivagem social consiste no processo de divisão ou fragmentação das diversas classes sociais, sejam em novos grupos ou subgrupos. Essa separação pode ocorrer por diversos motivos possíveis.

ineficiência governamental, enquanto o setor privado, principalmente o imobiliário, incorpora esses resultados na capitalização de seus imóveis (LOJKINE, 1997).

A análise da relação do Estado com a produção do espaço urbano, portanto, parece ser de fundamental para a presente pesquisa, e será na teoria de Lojkine que o trabalho pretende se apoiar.

Ante o exposto, com a utilização da teoria da produção do espaço urbano, especialmente nos termos estudados e desenvolvidos pelos três autores acima indicados, se buscará aporte teórico e metodológico para a abordagem geográfica da pesquisa, com vistas a identificar os elementos a serem considerados na análise da formação do espaço urbano da área estudada, notadamente a importância da prática socioespacial e das relações sociais na produção e reprodução do espaço, as contradições, as desigualdades, os conflitos, as apropriações feitas no espaço urbano, entre outros elementos, destacando-se ainda o papel do Poder Público e dos agentes hegemônicos (especialmente políticos e econômicos) em todo este contexto.

Além da introdução, conclusões e bibliografia, o presente trabalho é dividido em duas partes, cada uma delas com três capítulos.

Na primeira parte é analisado o zoneamento urbano como instrumento técnico e jurídico de controle e ordenação do uso e ocupação do solo urbano.

No *primeiro capítulo* desta primeira parte é estudado basicamente a origem e o conceito do zoneamento urbano, com qual missão ele foi inicialmente criado e instituído, como ele foi posteriormente apropriado pelo movimento modernista e como ele atingiu a condição de principal e mais difundido instrumento de política urbana do mundo ocidental.

Ainda neste primeiro capítulo é examinado como o zoneamento urbano foi introduzido no Brasil e como ele foi utilizado pelo Poder Público e aproveitado pelas classes dominantes locais. E mais, como a Constituição Federal de 1988, que inaugurou a nova matriz jurídico-política urbana no país, aproximou as áreas do planejamento urbano e do direito e ratificou o uso do zoneamento urbano como o principal instrumento urbanístico das cidades brasileiras.

No *segundo capítulo*, ainda desta primeira parte do trabalho, o zoneamento é estudado como instrumento técnico de planejamento urbano, e qual o papel, as responsabilidades e os limites impostos ao Poder Público, enquanto responsável pela elaboração, implementação e operacionalização do zoneamento no espaço urbano.

Neste capítulo é avaliado, ademais, o porquê do zoneamento urbano continuar sendo até hoje o principal instrumento urbanístico e de política urbana das cidades brasileiras, em que pese haja outros instrumentos arrolados na legislação nacional também com o objetivo de ordenar o espaço urbano.

No terceiro e último capítulo desta primeira parte da pesquisa o zoneamento é estudado como instrumento legal e jurídico de intervenção na propriedade, capaz de impor limitações e restrições administrativas à propriedade privada, ao direito de construir, bem como obrigações aos proprietários de imóveis e a todos os agentes produtores e consumidores do espaço urbano.

Ademais, são analisados o regime e a natureza jurídica do zoneamento, bem como os principais problemas jurídicos relacionados à utilização e à alteração dos parâmetros do instrumento no espaço urbano.

Já na segunda parte do trabalho, a tese dá enfoque a um estudo de caso, mais precisamente sobre a aplicação do zoneamento urbano no território do Município de Palhoça. Nesta parte da pesquisa são avaliadas as características e especificidades territoriais urbanas do Município de Palhoça e como o zoneamento, desde o PDAMF de 1969, influenciou na formação e configuração daquele espaço urbano.

No *primeiro capítulo* desta segunda parte são estudados a ideologia e o contexto urbano e socioeconômico de Florianópolis na década de 1960. Ainda neste capítulo é analisado como ocorreu a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis (PDAMF) de 1969, que posteriormente foi convertido em lei, e como se tentou aplicar este plano em toda a região metropolitana de Florianópolis

O *segundo capítulo* desta segunda parte da pesquisa se dedica a estudar a origem, a forma e o modelo de ocupação urbana do Município de Palhoça, assim como as suas principais características físico-territoriais e socioeconômicas desde a década de 1960. É analisado, além do mais, como o Município de Palhoça se apropriou das diretrizes e instrumentos do PDAMF de 1969, o converteu em lei em sua esfera política e administrativa, e o aplicou no espaço urbano municipal.

No *terceiro e último capítulo* desta segunda parte da pesquisa é examinada a legislação urbana instituída no Município de Palhoça após a incorporação do PDAMF de 1969 e como o zoneamento urbano se constituiu no principal instrumento de planejamento da cidade, a partir do ano de 1977. Estuda-se neste capítulo, ademais, os reflexos que o PDAMF de 1969 causou na elaboração do primeiro

Plano Diretor Municipal, no ano de 1993.

Para finalizar, são avaliados os interesses e a atuação dos agentes produtores e consumidores do espaço urbano (especialmente econômicos, políticos e sociais) na utilização, na criação e na alteração de parâmetros do zoneamento urbano local, bem como os conflitos e contradições ocorridos em decorrência da utilização do instrumento no espaço urbano.

Em que pese o estudo de caso seja restrito ao Município de Palhoça, entende-se que a pesquisa desenvolvida contribui de alguma forma para a disciplina jurídico-urbanística das cidades brasileiras, especialmente dos municípios de médio porte, pois muitos dos conceitos, teorias e práticas estudados no âmbito do Município de Palhoça, muitas vezes se aplicam e se repetem em outros contextos urbanos.

Na presente pesquisa, conforme é possível observar, estuda-se a formação e configuração do espaço urbano a partir da utilização do zoneamento e da atuação de agentes produtores e consumidores do espaço urbano. Desta forma, faz-se necessário indicar alguns conceitos e termos importantes, que são abordados ao longo de todo o trabalho:

- Espaço urbano: a geografia é a ciência cuja primazia de estudo está direcionada ao espaço geográfico. O espaço geográfico compreende a totalidade da superfície terrestre, considerando o seu substrato físico de objetos naturais e objetos sociais, e também as ações que animam a sua dinâmica e o seu processo de produção. Para a leitura e compreensão do espaço, é preciso observar o conjunto de categorias que estão contidas no espaço geográfico, a saber: paisagem, lugar, território e região. Cada uma destas categorias possui múltiplas concepções que contribuem com a apreensão da natureza do espaço.

O espaço, assim, é uma totalidade complexa, subjetivo, multifacetado, definido por SANTOS (2006) como um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá.

Neste estudo é indispensável a análise do espaço urbano sob a ótica de espaço geográfico, que na concepção de Milton Santos é relacional entre o “sistema de objetos” e o “sistema de ações”. Conforme o autor, de um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro, o sistema de ações leva a criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma (SANTOS, 2006).

Desta forma, o espaço urbano é um espaço geográfico (conjunto indissociável de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais e a vida que os preenche e os anima) e toda intervenção de planejamento implica em uma ação direta no campo da vida humana, com alterações diretas no cotidiano (SANTOS, 2006).

- Poder Público: denominação genérica dada ao conjunto dos órgãos e poderes com autoridade para realizar os trabalhos do Estado, incluído o Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. A expressão pode ser utilizada também no plural (Poderes Públicos), também chamados de poderes políticos. Em sentido amplo, representa o próprio governo e o conjunto de atribuições legitimadas pela soberania popular.

Operacionalmente, nesta pesquisa o Poder Público é representado, na maioria das vezes, pelas Prefeituras Municipais, seus órgãos e autoridades responsáveis pela gestão do espaço urbano e pelas Câmaras Municipais de Vereadores. A expressão Administração Pública, a seu turno, é conferida sempre ao Poder Executivo.

- Política Urbana: neste trabalho a política urbana é identificada e abordada sob o enfoque meramente legal. A este respeito, extrai-se do artigo 182 da Constituição Federal que política urbana é o conjunto de diretrizes gerais fixadas em lei que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem-estar de seus habitantes. A Lei Federal nº 10.257/01, popularmente conhecida como Estatuto da Cidade, estabelece estas diretrizes gerais e os instrumentos urbanísticos da política urbana no país.

- Plano Diretor: espécie de instrumento urbanístico, de natureza técnica e jurídica, foi indicado pela Constituição Federal como o instrumento básico e mais importante da política urbana (artigo 182, § 1º). A Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) e a Lei Federal nº 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) reforçam o dispositivo constitucional, condicionando a aplicação de praticamente todos os demais instrumentos urbanísticos ao disposto no Plano Diretor.

O Plano Diretor deve ser aprovado por lei municipal, sendo parte integrante do processo de planejamento urbano dos Municípios, devendo ainda o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual dos Municípios incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

O Plano Diretor é relevante para a presente pesquisa, pois é geralmente nele que as regras e mapas de zoneamento urbano são veiculados.

- Limitação administrativa: No campo jurídico, a limitação administrativa representa modalidade de expressão da supremacia geral que o Estado exerce sobre pessoas e coisas existentes no seu território, decorrendo do condicionamento da propriedade privada e das atividades individuais ao bem-estar social. As limitações administrativas são preceitos de ordem pública, e derivam comumente do poder de polícia da Administração, se exteriorizando em imposições unilaterais e imperativas, sob a tríplice modalidade positiva (fazer), negativa (não fazer) ou permissiva (deixar fazer). No primeiro caso, o particular fica obrigado a realizar o que a Administração lhe impõe; no segundo, deve abster-se do que lhe é vedado; no terceiro, deve permitir algo em sua propriedade (MEIRELLES, 2011).

Limitação administrativa, assim, é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social (MEIRELLES, 2011).

Essas limitações, conquanto possam atingir quaisquer direitos ou atividades individuais, incidem preferentemente sobre a propriedade imóvel para condicionar seu uso ao bem-estar da coletividade. Com tais limitações, o Estado intenta transformar a propriedade-direito na propriedade-função, para o pleno atendimento de sua destinação social, através de imposições urbanísticas, sanitárias, de segurança, ente outras (DALLARI, 2011).

As limitações administrativas ao uso da propriedade particular podem ser expressas em lei ou regulamento de qualquer dos três níveis estatais (federal, estadual e municipal).

No presente trabalho a noção jurídica de limitação administrativa é essencial e indispensável, tendo em vista que o zoneamento urbano é um instrumento técnico e legal dela decorrente.

- Intervenção reguladora do Estado: segundo afirma LOJKINE (1997), o Estado intervém de forma reguladora no processo de urbanização capitalista. Operacionalmente, na presente pesquisa, a intervenção reguladora do Estado é representada por todas as leis e operações de urbanismo que incidem no espaço urbano, e que funcionaram ou funcionam como elementos controladores e ordenadores da ocupação do espaço urbano de uma maneira global.

- Agentes produtores do espaço urbano: De acordo com HARVEY (2005), a urbanização é um processo social, fundamentado em uma dada espacialidade e na qual um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, interagem por meio de uma configuração específica de práticas espaciais entrelaçadas.

CORRÊA (2005), analisando este contexto, indica que o espaço urbano caracteriza-se como um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo realizadas por agentes que produzem e consomem o espaço. Dentre estes agentes que produzem o espaço encontra-se o Estado. Além dele, tem-se ainda os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; e os grupos sociais excluídos. Os agentes que consomem o espaço urbano, a seu turno, são todos aqueles que residem na cidade, no papel de receptores, e não de criadores dela (CORRÊA, 2005; CINTRA, 1988)

Como visto até aqui, o presente trabalho tem como principal elemento o zoneamento urbano, que consiste em um instrumento técnico e jurídico de política urbana que objetiva normatizar os parâmetros de uso e ocupação do solo urbano.

A respeito das dinâmicas de utilização do zoneamento urbano, ao se estudar o instrumento é possível identificar cinco dimensões ou campos disciplinares em que ele pode ser observado: o urbanístico, o jurídico, o social, o econômico e o político.

No campo urbanístico, o zoneamento é estudado enquanto instrumento, técnica ou método para projetar, organizar, ordenar ou disciplinar o espaço urbano. Uma atividade que se exerce sobre a globalidade do território urbano visando a uma ordenação do seu uso e ocupação, bem como a compatibilização das diversas vocações e atividades nele desenvolvidas, tendo como consequência a estruturação, apropriação, produção e reprodução do espaço urbano.

É possível estudar o zoneamento, ainda, no campo jurídico, uma vez que o instrumento é instituído por meio de norma legal e sua utilização é capaz de impor limitações administrativas à propriedade privada e criar deveres e obrigações tanto para o Estado quanto para os proprietários de imóveis. A já citada Lei Federal nº 10.257/01, por sua vez, que regulamenta dispositivos da Constituição Federal, indica o zoneamento como um relevante instrumento jurídico da política urbana nacional (artigo 4º, inciso III, alínea 'b').

No campo social, o zoneamento é estudado basicamente de três formas: como um instrumento que favorece contradições e segregações socioespaciais; como um instrumento que induz disputas pelo espaço urbano; e como um instrumento de controle e mediação de conflitos sociais. Como já se disse, o zoneamento surgiu e foi inicialmente utilizado na Europa justamente com o fim de promover o controle social do espaço urbano, visando mediar os conflitos que emergiam da disputa pelo uso de determinadas localizações do solo urbano entre as

classes sociais e entre os diversos setores das atividades econômicas.

Posteriormente, com a sua evolução, é que o zoneamento deixou de lado sua vocação meramente social, para atuar frente a outras dinâmicas.

Além disso, o zoneamento pode ser observado sob a perspectiva econômica, quando utilizado para proteger ou ampliar o valor da terra urbana e seu rendimento, ou ainda, quando utilizado como ferramenta em favor das elites ou dos grupos hegemônicos locais (especialmente políticos e econômicos) para mercantilizar o espaço urbano e fomentar a especulação imobiliária (efeitos sobre a formação dos preços dos terrenos urbanos).

Ainda sobre este aspecto, é relevante consignar que as classes dominantes parecem controlar economicamente a estruturação do espaço urbano por meio de três mecanismos: um de natureza econômica, o mercado imobiliário; um de natureza política, o controle do Estado; e um outro, por meio da ideologia, sendo o zoneamento normalmente utilizado como instrumento desta estruturação do espaço urbano (VILLAÇA, 1999).

Por fim, o zoneamento também pode ser estudado sob o ponto de vista político, pois, como sabido, ele é instituído pelo Poder Público após este se articular com outros agentes (técnicos, políticos, econômicos e sociais) visando a implementação do instrumento e a execução da política urbana na cidade.

O Poder Público, por meio da legislação urbanística e do zoneamento, cria um sistema de normas e regras para ordenar e controlar o uso e a ocupação do solo urbano, regulando, ainda, a ação dos agentes produtores do espaço urbano e a satisfação das demandas sociais.

É importante registrar que todos estes campos disciplinares em que o zoneamento pode ser observado muitas vezes se conjugam, articulam e entrelaçam. Porém, no presente estudo entendeu-se por bem centralizar a análise do instrumento especialmente sob a dinâmica e ponto de vista urbanístico e jurídico, com pontuais incursões nos campos social, econômico e político, quando necessário para melhor compreensão do objeto da pesquisa.

Entende-se que desta forma melhor se delimita o objeto do estudo, segundo seus objetivos centrais e recortes espacial e temporal da pesquisa.

PARTE I

ZONEAMIENTO URBANO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

CAPÍTULO 1 – A ORIGEM E O CONCEITO DO ZONEAMENTO URBANO

Este primeiro capítulo tratará de quatro pontos relevantes da tese, que estão estreitamente relacionados: (i) o surgimento do zoneamento como ferramenta urbanística; (ii) como que o urbanismo modernista, capitaneado pelo arquiteto franco-suíço Le Corbusier, se apropriou deste instrumento e o difundiu pelo mundo; (iii) a introdução e a consolidação do zoneamento urbano no Brasil e os efeitos da promulgação da Constituição Federal de 1988 para a promoção da política urbana nacional; e (iv) o conceito de zoneamento urbano.

Além de analisar as principais características históricas e ideológicas sobre a criação e difusão do instrumento, este capítulo é importante para situar a pesquisa a respeito do lugar e do protagonismo que teve e ainda tem o zoneamento no planejamento urbano das principais cidades mundiais (ocidentais) e brasileiras.

Ademais, neste capítulo serão expostas algumas reflexões acerca da natureza social, política e econômica do instrumento.

1.1. A gênese do instrumento

O zoneamento urbano surgiu como consequência da urbanização das cidades europeias, urbanização esta decorrente da industrialização e de seus fenômenos mais visíveis, como a especulação imobiliária e a deterioração do ambiente urbano. Como consequência disso, adveio a necessidade de adoção de regulamentos e instrumentos de controle urbanísticos e de distribuição dos usos produtivos, como a proibição de determinadas atividades em áreas específicas das cidades.

Exemplo interessante ocorreu em Londres, no ano de 1666, onde após um grande incêndio a administração da cidade estipulou novas e mais rígidas regras quanto ao armazenamento de materiais, além de vedar vielas estreitas com edificações muito próximas. Outra situação relevante, na mesma cidade, ocorreu com a segregação de atividades consideradas indesejáveis por resultarem em insalubridade, odores desagradáveis ou riscos de incêndio, tais como curtimento de couros, matadouros, forjas e produção de tijolos (HIRT, 2014).

O advento da revolução industrial, com efeito, modificou completamente a vida urbana nas grandes cidades europeias. Enquanto as indústrias se apropriavam da mão de obra farta para produzir, lucrar e se expandir, os contingentes

populacionais de trabalhadores se aglomeravam em condições insalubres em cortiços e porões (HIRT, 2014).

Neste período, as cidades começaram a crescer e se ampliar vertiginosamente, dando origem à produção em larga escala e ao comércio, o que fez com que naturalmente se dividissem em diferentes zonas segundo atividades funcionais predominantes. Por outro vértice, o binômio produção-consumo originou nas cidades a formação de dois grupos antagônicos: os trabalhadores, que residiam sob condições precárias, como já dito; e os proprietários dos meios de produção, que se fixaram em bairros residenciais (FERRARI, 1988).

O século XIX assistiu ao aumento da especialização funcional nas cidades, seja em termos de distritos que aglomeravam atividades similares e/ou complementares, ou em relação aos edifícios que assumiam um caráter altamente especializado e monofuncional (bancos, escritórios, lojas de departamentos). Ao mesmo tempo em que esta especialização de funções das edificações avançava, as áreas de moradia se apartavam cada vez mais do restante da cidade (HIRT, 2014).

Conforme afirma PEREIRA (1999), a história do zoneamento, como se entende atualmente, começou de fato no período industrial. Foi o início do zoneamento como meio de ação, em razão da necessidade de organizar a cidade e suas funções. Nascia, assim, um zoneamento operacional e eminentemente intervencionista.

Ainda para PEREIRA (1999), foi o arquiteto italiano Franco Mancuso quem melhor explicou a origem do zoneamento no sentido organizacional. Sua tese é que o zoneamento não é o resultado da elaboração de uma disciplina autônoma, nem a simples tradução de uma técnica, de uma hipótese arquitetônica ou urbanística correspondente a uma ideia determinada de cidade. Mas é, em sua origem, um instrumento fundamentalmente ideológico, extremamente funcional, que permite alcançar um objetivo econômico e social, e então, rico em componentes de natureza eminentemente não-disciplinar.

Na visão de MANCUSO (1980), foram os urbanistas alemães da última metade do século XIX que acabaram por radicalizar o princípio do controle do solo, organizando e sistematizando uma estrutura teórica e metodológica geral em que são incorporadas questões de eficiência produtiva, alocação de recursos (dentro de um projeto de desenvolvimento estruturado) e também questões de ordem socioeconômica, como a manutenção dos valores da terra e uma tentativa de controlar as tensões políticas oriunda do choque dos grupos sociais que habitam a

cidade.

A respeito deste último ponto (conflitos entre grupos sociais), MANCUSO (1980) explica que no campo socioeconômico se deram três níveis de conflitos: o primeiro, entre os trabalhadores e os proprietários dos meios de produção; o segundo, entre os proprietários do solo urbano e os empresários industriais, comerciais e imobiliários; num terceiro nível todos estes agentes se contrapõem, em relação às necessidades específicas dos diversos setores em que operam.

No primeiro caso, o que existia era um conflito sobre a renda da terra, em contraposição à terra como instrumento obrigatório de suporte ao trabalho e à todas as atividades econômicas e produtivas, como o comércio, a indústria e a produção da habitação. Em suma, os interesses de quem faz uso da terra para produzir renda diretamente, em contraposição a todas as outras atividades produtivas.

No segundo e terceiro casos, tinha-se a competição entre os diversos segmentos que precisavam da terra como suporte da sua atividade, em busca de uma localização que potencializasse a sua atividade específica e diminuísse os custos incidentes.

Os altos custos dos terrenos urbanos começaram a se tornar um sério entrave - por exemplo, ao modelo alemão de grandes complexos industriais - e a necessidade de mediação do Poder Público se tornou então primordial para um país que perseguia o objetivo de desenvolvimento industrial acelerado.

Em relação a este problema específico, o advento do zoneamento possibilitou que se reservassem grandes espaços localizados na periferia das cidades para a instalação das indústrias, de maneira a beneficiar o investimento industrial, protegendo-o da rápida valorização das áreas centrais (MANCUSO, 1980).

De outro vértice, no caso da habitação, havia um conflito que se desenvolvia entre os interesses das diversas classes sociais. Enquanto as classes mais ricas tentavam garantir a exclusividade do lote unifamiliar, sendo copiadas pelas classes médias emergentes, os enormes contingentes populacionais de trabalhadores das indústrias acabavam por se amontoar em condições de densidade insuportáveis e ameaçando as áreas de moradia da burguesia (HIRT, 2014).

A questão que se apresentava como relevante e inadiável na época, portanto, era organizar a cidade, de modo que pudesse crescer e absorver toda a população necessária às fábricas, e ao mesmo tempo garantir a produção e a propriedade privada do solo (MANCUSO, 1980).

A solução, assim, era dividir a cidade em diferentes zonas e adotar em cada uma delas diferentes regras de edificação e de uso do solo. O zoneamento, portanto, surgiu e se tornou a ferramenta de intervenção e mediação destes conflitos, porém intervindo sobre situações já estabelecidas, muito mais do que sobre as causas estruturantes destes conflitos (MANCUSO, 1980).

Deste modo, o zoneamento nasceu como resposta ou mediação a uma situação de conflitos preexistentes. Conflitos estes que essencialmente tinham dois aspectos, um de natureza econômica e outro de natureza social. O conflito econômico pôs, de um lado, os proprietários e empresários urbanos e, de outro, os diversos empreendedores e agentes produtivos em relação às exigências específicas dos setores em que atuavam. Já o conflito social se manifestava no setor da habitação: as precárias condições de vida das classes operárias (de baixa renda) revelavam uma estreita relação com o preço da terra dentro da cidade (PEREIRA, 1999).

Nas palavras de MANCUSO (1980, p. 16-17):

“Em sua origem, o zoneamento é, ao contrário, um instrumento fundamentalmente ideológico, marcadamente funcional para a consecução de objetivos econômicos e sociais, e, em consequência, rico em componentes de natureza não disciplinar. Desta forma, está intimamente ligado ao contexto - ideológico, político e econômico - de onde se origina; não é neutro, nem muito menos os fenômenos considerados negativos, que derivam de sua aplicação - a segregação de grupos sociais, a esquematização da cidade e a rigidez das prescrições - não são, de fato, consequências acidentais, pois coincidem com os mesmos objetivos que desde o início o zoneamento assume como prioritários.”⁶

Portanto, é possível afirmar que o surgimento do zoneamento está efetivamente relacionado a uma situação econômica, social e política bem definida: a criação do zoneamento foi a resposta do Poder Público aos conflitos decorrentes do fenômeno da industrialização nas cidades alemãs, onde era necessária a implementação do instrumento (PEREIRA, 1999).

⁶ Texto original em espanhol: “En su origen, el zoning es, por el contrario, un fundamental instrumento ideológico, marcadamente funcional para la consecución de objetivos económicos y sociales, y, en consecuencia, rico en componentes de naturaleza no disciplinaria. Em cuanto tal, está estrechamente ligado al contexto – ideológico, político y económico – donde se origina; no es neutral, ni mucho menos y los fenómenos considerados en la actualidad como negativos, que derivan de su aplicación – la segregación de los grupos sociales y la renta, la esquematización de la ciudad y la fijación de las relaciones entre su partes, y la rigidez de las prescripciones – non son, de hecho, consecuencias accidentales, en tanto coinciden com los objetivos mismos que el zoning assume desde un primer momento como prioritarios.”

1.2. A experiência alemã

A história do zoneamento na Alemanha se confunde com a história do próprio urbanismo naquele país. Após a guerra franco-germânica de 1870, a Alemanha, então unificada, recebeu uma grande quantia de recursos provenientes das indenizações pagas pela França. Esse fato acabou por impulsionar o processo de industrialização do país, trazendo como consequência um grande crescimento urbano e favorecendo o aparecimento de medidas controladoras e disciplinadoras dessa expansão das cidades (MANCUSO, 1980).

Esses novos instrumentos foram criados em um momento em que a Alemanha começava a ter o seu poder político compartilhado entre a tradicional nobreza governante e uma nova classe social enriquecida, a burguesia industrial. Neste contexto, o poder central continuava na mão da nobreza, mas as Câmaras Municipais das cidades passaram a ter o seu controle exercido majoritariamente por essa classe emergente (MANCUSO, 1980).

Essa nova classe dirigente via nesses instrumentos de organização urbana a oportunidade de afirmar seus valores e sua ideologia liberal na paisagem da cidade. Essas remodelações, baseadas agora em critérios de funcionalidade, passariam a ser as premissas para a construção de uma nova fisionomia da cidade (PEREIRA, 1999).

Diversos planos foram elaborados nesse período final de século para inúmeras cidades da Alemanha. Os concursos e congressos científicos, os votos de associações profissionais, os manuais técnicos, as primeiras legislações específicas, entre outros, são fatores inerentes a esse contexto e que veio a favorecer o surgimento de um debate de cunho intelectual e científico sobre essa nascente disciplina urbanística (MANCUSO, 1980).

Por outro lado, o isolamento que a Alemanha vivia em relação à França e à tradição arquitetônica daquele país, conferiu um caráter diferenciado e autônomo a esta prática urbanística germânica, fazendo com que as teorias dos pioneiros dessa nova ciência – os arquitetos Baumeister, Stübben e Sitte – ganhassem corpo enquanto constituintes de uma disciplina de grande significado na Europa de fins do século XIX (MANCUSO, 1980).

Historicamente, é nesse contexto que o zoneamento surge na Alemanha, como necessidade de controle, de proteção urbana e de aquietação de conflitos sociais e econômicos, num período industrial em que as cidades alemãs passavam

por um vertiginoso crescimento e uma intensa especulação imobiliária, não se podendo esquecer da presença da massa operária (PEREIRA, 1999).

De acordo com MANCUSO (1980, p. 111):

“[...] É aqui que o zoneamento assume a característica de um modelo verdadeiro e adequado de reorganização das novas cidades, e não de um mero instrumento técnico: estabelece os parâmetros pelos quais a organização será realizada e suas relações, e é no plano teórico onde se define a característica da neutralidade, e depois da objetividade e cientificidade, que nunca serão discutidas.”⁷

As características mais importantes do zoneamento naquele momento eram:

(i) o zoneamento possuía uma parte normativa (*Zonenbauordnung*) e um plano (*Bauzonenplan*) definido no território pelos limites entre as zonas e as subzonas; (ii) o plano era estável: apesar do crescimento da cidade, não poderia apresentar muitas mudanças; (iii) os procedimentos eram sempre os mesmos: a cada nova área agregada pelo município, esta deveria receber o mesmo tratamento em termos de zoneamento; (iv) o esquema regulatório era extremamente simplificado: o zoneamento era composto de dois elementos distintos: zoneamento por densidade, que dividia o território em grandes fatias (*Zonen*), e zoneamento por uso, que selecionava nessas zonas algumas subzonas e usos especificamente delimitados (MANCUSO, 1980).

De origem na alemã, como já visto, o zoneamento urbano se espalhou rapidamente pela Europa, onde questões inerentes a preservação do valor da terra e de seu rendimento assumiram a preponderância na conformação das legislações urbanísticas (PEREIRA, 1999).

Segundo PEREIRA (1999), ao avaliar os estudos de MANCUSO (1980), o primeiro plano de zoneamento urbano verdadeiramente completo e acabado, e que abrangia todo o território municipal e protegia toda a atividade construída, foi elaborado em 1891, para a cidade alemã de Frankfurt. Este plano dividiu a cidade em zonas dispostas em círculos concêntricos e fixou, para cada um, uma norma diferenciada para a atividade construtiva. Era composto de um regulamento de edificação que continha normas para diversas porções do território municipal (*Zonenbauordnung*) e de um mapa que definia o solo municipal em zonas

⁷ Texto original em espanhol: “[...] Es aquí donde la zonificación asume una característica de un modelo verdadero y adecuado de reorganización de la nueva ciudad, y no de un mero instrumento técnico: establece los parámetros a través de los cuales se realizará la organización; y sus relaciones, y es en el plano teórico donde se define la característica de neutralidad, y luego de objetividad y cientificidad, que nunca se discutirá.”

(*Bauzonenplan*). Os regulamentos protegiam a densidade definida pelos parâmetros de altura dos edifícios, pelo número de andares e pela superfície coberta de cada lote edificável, sendo que a natureza do solo ficava dividida em industrial, residencial e de atividades mistas.

Muitas outras cidades alemãs seguiram posteriormente o modelo de Frankfurt, como Berlim (1897), Stuttgart (1897), Colônia (1902), Düsseldorf (1910), Essen (1910), Duisburg (1910), Munique (1904), Dresden (1913), entre outras. Outros países da Europa igualmente se apropriaram e começaram a utilizar o instrumento (PEREIRA, 1999).

MANCUSO (1980), analisando as impressões de Franz Adickes, à época Prefeito de Frankfurt, assevera que a zonificação por usos significou uma classificação dos novos bairros urbanos em distritos industriais, residenciais e mistos, definindo sua distribuição e possibilidade de desenvolvimento em relação às distintas necessidades de edificação correspondentes aos distintos usos e funções (das casas maiores às menores, das grandes fábricas às pequenas oficinas industriais).

De acordo com esta visão, defendida pelo Prefeito Franz Adickes, a cidade poderia, em tese, se desenvolver de modo mais ordenado, com as pessoas encontrando onde habitar conforme suas possibilidades de renda, as fábricas podendo se expandir, os portos se desenvolver, e até a iniciativa privada após o choque inicial poderia se apoiar na regulação, dadas as vantagens dela oriunda, e de quebra ainda se responderia às demandas sociais, afastando o perigo da pregação socialista (MANCUSO, 1980).

Era preciso, ademais, incorporar a massa proletária dentro do esforço de construção do “Império Alemão”, sem incorrer em riscos de ruptura. Neste sentido, como defendia Franz Adickes: “nada melhor do que a intervenção esclarecida de técnicos de formação cultural qualificada com visão urbana progressista” (MANCUSO, 1980).

Os principais instrumentos defendidos por Adickes, e que acabaram por serem colocados em prática durante sua gestão em Frankfurt, eram (i) a *Zonenbauordnung*, ou seja, o controle da exploração do uso do solo edificável mediante normas e regras específicas através do sistema de zoneamento; (ii) a apropriação da maior quantidade de solo possível pela municipalidade, por meio de compra, pois inviável a expropriação de todo o solo municipal; (iii) a aplicação de normas legais sobre o parcelamento do solo, prevendo a expropriação pela

municipalidade dos terrenos necessários para as necessidades públicas (parques, ruas, praças, ferrovias, etc.); (iv) e, por fim, a revisão do sistema de tributação dos solos. Adickes procurou tranquilizar os empresários e proprietários de terras apresentado essas medidas como corretivas das distorções, de modo a controlar as ações especulativas e a garantir um ambiente empresarial e de investimentos saudável e próspero (MANCUSO, 1980).

A utilização do zoneamento como base teórica para o que se convencionou chamar de urbanismo funcional criou ainda as condições para o posterior desenvolvimento do urbanismo modernista, com a separação de funções dividindo o território em áreas industriais, comerciais e residenciais (MANCUSO, 1980).

Para as indústrias e o grande comércio se tratou de diminuir os custos e maximizar os benefícios decorrentes da necessidade de espaço e de sua relação com o transporte e com as infraestruturas. Já para as residências, os critérios eram mais soltos, com exceção das moradias das classes mais abastadas, onde se buscou densidades mínimas, de preferência com vistas e abundância de verde ao redor. Em relação às moradias da classe trabalhadora, somente se atacava os excessos de densidade dos blocos de aluguel, limitando-se o número de pavimentos de acordo com a zona. Com o tempo, procurou-se alocar as densidades de acordo com a infraestrutura de transporte existente ou prevista (MANCUSO, 1980).

Outro interessante aspecto é o posicionamento de BAUMEISTER (*apud* MANCUSO, 1980, p. 45) em relação à questão da segregação socioespacial entre diferentes classes sociais. Segundo ele, existiam duas tendências antagônicas, que implicavam ou no completo afastamento ou no contato total. Para ele, contudo, era necessário encontrar um meio termo, pois do ponto de vista funcional não seria possível uma separação total entre pobres e ricos:

“[...] a verdade é que nem um grande número de pessoas pobres, nem um grande número de pessoas ricas podem viver em isolamento. Na verdade, existem certas necessidades que ligam uma classe a outra e tornam sua separação repleta de problemas.”⁸

Nesta fase inicial, os planos urbanísticos na Alemanha costumavam ser muito sucintos e esquemáticos: em relação à densidade variavam entre três e cinco zonas na maioria dos casos, sendo a densidade controlada pelo número de pavimentos

⁸ Texto original em espanhol: “[...] lo cierto es que ni un gran número de pobres, ni un gran número de ricos pueden vivir aislados. En efecto, existen ciertas necesidades que ligan una clase a otra, y hacen que su separación este llena de problemas.”

permitidos, que variava de dois a cinco, em franjas concêntricas com maior densidade nas áreas centrais e menores nas periféricas (MANCUSO, 1980).

Quanto aos usos, dividia-se geralmente a cidade em bairros mistos, bairros residenciais e bairros industriais, nos quais a habitação só era permitida para os casos de trabalhadores e proprietários das indústrias. Este, grosso modo, era o modelo que iria perdurar até meados da primeira década do século XX (MANCUSO, 1980).

A simplicidade esquemática destes planos iniciais acarretava problemas como a escassa articulação entre as diferentes zonas e o tamanho das zonas de uso singular. Além disto, o esquema de franjas concêntricas acabava por segregar a população de menor renda para as áreas periféricas, pois é onde se encontram os terrenos de preço mais acessível (MANCUSO, 1980).

A partir da primeira década do século XX, começaram a se delinear planos mais complexos, levando em conta, por exemplo, não apenas o número de pavimentos, mas também determinadas tipologias, especialmente no que tange às áreas residenciais, diferenciando os apartamentos operários dos blocos de aluguel, os apartamentos “senhoriais” e as casas burguesas unifamiliares ou geminadas, sempre de acordo com as classes a que se destinavam. Para isto, eram feitas relações entre a largura da rua e a altura das edificações, bem como a necessidade ou não de espaços ajardinados (MANCUSO, 1980).

Outra inovação que apareceu neste momento foi a atribuição de determinados usos específicos a ruas ou agrupamentos de ruas, num fracionamento que procurava dar conta da complexidade da vida urbana moderna e de maneira a permitir a coexistência de usos diversificados situados relativamente próximos, numa maior integração das diferentes atividades. A rua passou a ser a unidade de delimitação da zona (MANCUSO, 1980).

O aparente sucesso do sistema alemão de zoneamento urbano atraiu a atenção de outros países, entre eles os Estados Unidos, especialmente porque naquela época havia um importante fluxo de pesquisadores norte-americanos que, na primeira década de 1900, buscavam conhecer os resultados da experiência alemã, ainda que muito mais atraídos pelo viés econômico do que pelo social (HIRT, 2014; TOLL, 1969).

O alegado aumento na qualidade de vida, melhoria na mobilidade, criação de parques e museus, construção de infraestrutura urbana, terrenos mais baratos para as indústrias e moradia em melhores condições para as classes trabalhadoras,

supostamente resultaria em uma cidade mais humana e ao mesmo tempo mais próspera e eficiente. Deste modo, pode-se dizer que o zoneamento na sua vertente alemã apareceu como resposta tanto do ponto de vista econômico-social como do ponto de vista funcional aos americanos (TOLL, 1969).

Os americanos, assim, foram buscar na Alemanha subsídios para aplicar o zoneamento urbano nos Estados Unidos.

Na América, desde o momento de sua introdução o zoneamento adquiriu um caráter diverso da vertente alemã, ou seja, muito mais focado na questão da proteção aos valores das propriedades. Por isto houve uma ênfase muito maior na separação de usos, especialmente nas áreas destinadas às habitações unifamiliares. Enquanto na Europa vários tipos de pequenos negócios e atividades terciárias de suporte eram permitidos em áreas residenciais, no modelo norte americano a exclusão total era a regra mais comum (HIRT, 2014).

Segundo HIRT (2014), apesar de o zoneamento compreensivo (isto é, em todo o território da cidade) ter sido uma invenção alemã, foram os americanos que, progressivamente, desenvolveram a ideia de separação total entre habitação e trabalho. É o que será examinado com maior profundidade no próximo tópico.

1.3. A expediência americana

Como visto, o aparente sucesso da “invenção” alemã atraiu a atenção não só dos países europeus, mas principalmente dos Estados Unidos. Em consequência disso, estudiosos americanos, entre eles urbanistas e advogados, foram à Alemanha conhecer o zoneamento urbano para, posteriormente, aplicá-lo na América.

A experiência americana foi tão importante quanto a experiência alemã. Além disso, a experiência americana teve um forte impacto nos países da América Latina, em especial no Brasil, como ainda será analisado.

Nos Estados Unidos, o primeiro zoneamento completo sobre o uso do solo (que abrangeu todo o território urbano de uma cidade e regulou a altura e área das construções) foi implantado na cidade de Nova York, no ano de 1916. Este regulamento, por seus avanços e especificidades, acabou por influenciar diversos outros zoneamentos urbanos elaborados posteriormente, tanto nos Estados Unidos quanto na própria América (FELDMAN, 1997; TOLL, 1969).

Em 1916, ano em que Nova York adotou o zoneamento, oito cidades americanas também editaram legislações semelhantes. Ao final da década de 1920

cerca de oitocentas cidades americanas já utilizavam planos semelhantes (FELDMAN, 1997; TOLL, 1969).

No ano de 1936, vinte anos após o pioneirismo de Nova York, somava-se mil trezentas e vinte e duas cidades americanas que instituíram o zoneamento. Das oitenta e seis cidades americanas que então possuíam mais de 100.000 habitantes, somente quatorze ainda não tinham instituído um plano de zoneamento (FELDMAN, 1997; TOLL, 1969).

Para HIRT (2014), em um país de forte tradição individualista e avesso às interferências governamentais ao direito de propriedade, como os Estados Unidos, a proteção ao valor econômico das propriedades (que poderia ser atingido pela restrição de usos e edificações tidos como indesejáveis), a criação de espaços dentro da tradição de individualismo espacial e a pequena margem de discricionariedade dos agentes públicos na aplicação da legislação foram a chave para entender a aceitação do zoneamento entre os acadêmicos e o público em geral.

Mas antes de descrever o caso de Nova York, é importante analisar os casos anteriores ocorridos nos Estados Unidos, pois eles estabeleceram uma estrutura histórica recorrente.

MANCUSO (1980) divide as várias experiências de zoneamento americano em três grupos: (i) as cidades do Pacífico; (ii) as maiores cidades; e (iii) as vilas que adotaram o planejamento urbano como regra de ordenação do território.

O primeiro grupo é caracterizado pela segregação social em relação aos imigrantes chineses⁹. A cidade de São Francisco foi a primeira experiência importante, em que uma discriminação racial clara e incisiva ocorreu. Seu Conselho da Cidade, entre 1880 e 1890, por meio do instrumento chamado “ordenanças”, dividiu a cidade em setores. Em algumas dessas áreas – o núcleo e o distrito residencial mais rico – certas atividades foram proibidas, justamente para impedir a presença dos chineses. As justificativas para essas medidas foram: bem-estar social, ordem pública, segurança da comunidade e moralidade. Usando motivações desse tipo, foi aplicado o princípio geral de que qualquer atividade poderia ser controlada através do expediente da subdivisão da cidade em zonas. A justificativa da medida foi assim descrita (MANCUSO, 1980, p. 269):

⁹ De acordo com HOBBSAWN *apud* MANCUSO (1980, p. 264): “[...] os chineses vieram para a Califórnia aos milhares. Em 1849 havia 76 chineses; pelo final de 1850, 4 mil; em 1852, não menos de 20 mil; e por volta de 1876, havia cerca de 111 mil [...]”. O preconceito com os asiáticos era tanto que em 1882 o Congresso Nacional criou uma lei, o “Chinese Restriction Act”, proibindo a entrada de “chineses, presidiários, indigentes e criminosos” no país.

“[...] a localização descontrolada das lavanderias públicas, nas quais roupas e outros itens são lavados, é perigosa e prejudicial à saúde pública e à segurança, e prejudicial ao bem-estar e conforto da comunidade, e diminui o valor da propriedade nos bairros em que tais lavanderias estão localizadas [...]”¹⁰

As lavanderias, naquela época, eram os principais locais de trabalho dos imigrantes chineses.

A proibição de certos usos e atividades que ocorreu em São Francisco foi seguido por outras cidades da Califórnia, como Modesto e Sacramento. Entre estes casos, a experiência de Modesto foi emblemática: dentro da cidade de Modesto, por exemplo, foi declarado ilegítimo, para qualquer pessoa, abrir ou exercer a atividade de lavanderia, com exceção da parte da cidade “a oeste da ferrovia” e “ao sul da Rua G”. MANCUSO (1980) chama a atenção para o arranjo jurídico deste sistema legal, que combina dois princípios legislativos em um único ato: o primeiro declara que se a atividade é exercida fora de uma determinada área em que é permitido, é prejudicial à cidade; e o segundo afirma que uma violação deste dispositivo será considerada como uma violação à lei.

A partir dessa experiência, a Corte de Justiça da Califórnia estabeleceu, no final de 1885, o princípio básico do zoneamento, tendo por base legal o poder de polícia que a cidade possuía. De acordo com a decisão da referida Corte de Justiça, citada por MANCUSO (1980, p. 270):

“[...] a cidade de Modesto tem autoridade para emitir uma lei que proíba a presença de uma lavanderia pública no perímetro urbano, com exceção de um limite pré-estabelecido. Esta lei não é sem razão, e não constitui uma violação da constituição, pois o seu alcance não foi estendido a toda a cidade [...]”¹¹

O caráter racial do conflito que emerge dessas experiências é claro. No entanto, a natureza desse problema transformou-se em um conflito entre usos e atividades de características urbanas, recorrendo a um apoio disponível como o solo

¹⁰ Texto original em espanhol: “[...] la localización incontrolada de lavanderías públicas, em las que se lavam ropa y otros artículos, es peligrosa y daña para la salud y la seguridad públicas, y perjudicial para el bienestar y el confort de la comunidad, y disminuye el valor de la propiedad em los barrios em que tales lavanderías están ubicadas [...]”

¹¹ Texto original em espanhol: “[...] la ciudad de Modesto tiene la autoridad de emitir una ordenanza que prohíba la posesión de una lavandería pública dentro del perímetro urbano, con la excepción de ciertos límites preestablecidos. Esta ordenanza no es sin razón, y no constituye una violación de la constitución, ya que su alcance no se extiende a toda la ciudad [...]”

e a técnica que legitima o zoneamento. Em qualquer caso, é uma experiência parcial em comparação com a complexa experiência de Nova York.

O segundo grupo, conforme MANCUSO (1980), é aquele formado pelas maiores cidades americanas, onde as medidas administrativas visavam proteger as áreas residenciais de prestígio e, assim, estabilizar os valores das propriedades. Em Los Angeles, por exemplo, o conflito esteve ligado a algumas funções urbanas e não ao tipo étnico-racial. Em 1909, esta cidade viu seu território urbano subdividido em distritos, onde as atividades produtivas eram proibidas. Em 1915, todo o território circunscrito pela Câmara Municipal foi dividido em três tipos de distritos: distritos industriais (27 distritos); um amplo distrito residencial, no qual certos tipos de indústrias eram admitidos; e 100 distritos de uso exclusivamente residencial. As cidades de Milwaukee, Mineápolis, Baltimore e Seattle também tinham planos semelhantes.

Ainda neste grupo, outro tipo de zoneamento pode ser apresentado: o zoneamento que dividia a cidade em distritos de acordo com a altura dos edifícios. Este é o caso de Boston (1904), que dividiu seu território em dois distritos: o “Distrito A”, central, onde os edifícios podiam ter 125 pés de altura, e o “Distrito B”, periférico, onde os edifícios eram limitados a 80 pés. Baltimore (1904) e Indianápolis (1912) são outros exemplos. O caso de Washington é igualmente notável: adotou-se uma lei que classificava as ruas em “residencial” ou “comercial” e limitava a altura dos edifícios entre 60 e 160 pés de acordo com a largura da rua e a presença de edifícios monumentais. A intenção da capital americana era preservar seu aspecto formal e proteger-se de transformações futuras por meio de um controle detalhado e detalhado estendido a toda a cidade (MANCUSO, 1980).

No terceiro e último grupo estão as contribuições específicas do que MANCUSO (1980) chama de “*City Planning*”. Sua importância vem do fato de que essas experiências fazem referência explícita às cidades alemãs e apontam para a contribuição prática da cultura arquitetônica e urbanística americana na introdução do zoneamento. Os projetos para as cidades de Fort Wayne (1910) e Waterloo (1910), elaborados por Charles M. Robinson, e Dallas (1910), elaborado por George Kessler, eram impressionantes.

Para MANCUSO (1980), o plano de Nova York de 1916, assim como o de Frankfurt (1891), possui local de destaque nos processos que resultaram na introdução do zoneamento nos Estados Unidos. A razão para essa importância vem de três fontes: (i) a primeira é que o zoneamento de Nova York cobria toda a cidade,

ao contrário das experiências americanas anteriores. A adoção do zoneamento incluía todo o solo dos cinco bairros¹² que compunham a cidade; (ii) a segunda razão é que a prescrição das zonas que compunham todo o solo municipal - urbano, rural, já construído ou não - foi articulada de modo a definir todas as características dos edifícios que poderiam ser construídos, isto é, altura, densidade e uso; (iii) a terceira razão diz respeito ao aspecto legal: pela primeira vez as medidas estavam de acordo com a Constituição Federal e com a legislação em vigor.

Dito isso, cumpre ressaltar que três fases constituíram a implementação do zoneamento na cidade de Nova York: (i) a ação dos lobistas; (ii) a decisão dos executivos administrativos de enfrentar a questão; e (iii) o desenvolvimento da proposta de zoneamento (MANCUSO, 1980).

Inicialmente, cumpre ressaltar que o papel da *Fifth Avenue Association* foi muito importante para entender o início do processo que levou à adoção do zoneamento em Nova York. Esta associação representava o maior grupo de “lobby” que requereu a mediação para os conflitos urbanos que surgiam no coração de Manhattan. Oficialmente, os lobistas buscavam “promover, manter e encorajar o bem-estar civil, social, comercial e industrial da cidade, particularmente a parte que inclui a ‘Quinta Avenida’, na tentativa de obter todas as vantagens possíveis por parte dos operadores - públicos e privados -, para a melhoria das condições de comércio e tráfego na avenida” (FIFTH AVENUE ASSOCIATION *apud* MANCUSO, 1980).

Mas o problema real era bem diferente: os donos de imóveis dessa avenida viam seu bairro sendo invadido por atividades comerciais, mudando completamente “a cara” do bairro. No entanto, o conflito não se resumia entre a função residencial estabelecida e a nova função comercial que estava ocorrendo. O conflito era de outra natureza: o comércio que chegava a essa parte da cidade estava relacionado ao setor de vestuário, que usava a força de trabalho pobre, dos imigrantes. Esses trabalhadores viviam nos prédios mais deteriorados e nos subsolos e áreas térreas não utilizados de edifícios comerciais. Assim, o problema não era a atividade em si, mas sim os grupos sociais ligados a essas atividades (MANCUSO, 1980).

Em 1911, a associação pressionou diretamente o presidente do Conselho de Manhattan para que resolvesse o problema dos congestionamentos, para que freasse o processo de empobrecimento do bairro e para que evitasse a degradação das áreas adjacentes à Quinta Avenida. Como resposta, o presidente do Conselho

¹² Nova York possuía naquele momento cinco grandes bairros, a saber: Manhattan, Bronx, Brooklyn, Queens e Staten Island.

instituiu uma comissão que propôs um limite de altura e uso para os edifícios. Em 1913, outra comissão foi formada para estudar como disciplinar a construção de novos edifícios através da divisão da cidade em zonas (MANCUSO, 1980). Esta representa a segunda fase decisiva para a implementação do zoneamento na cidade de Nova York.

O início da terceira fase, ou seja, a elaboração do plano propriamente dito, foi marcado pela instituição de uma outra comissão: a Comissão de Planejamento Urbano (*Committee on City Planning*), que delegou à uma outra comissão (*Commission on the Height and Arrangement of Building*) a missão de resolver todos os problemas apresentados.

Foi o trabalho desta última comissão que teve a maior relevância sobre a implementação do zoneamento em Nova York. Seu relatório, apresentado em dezembro de 1913, traduz-se em um documento essencial para estudar a introdução do zoneamento nos Estados Unidos. Ele apresenta a situação de Nova York, as experiências de outras cidades dos Estados Unidos e alguns países europeus, e ainda observações sobre o zoneamento na Alemanha (especialmente Frankfurt). Além disso, as 69 personalidades mais influentes nos campos de negócios, política, categorias profissionais, entre outros, foram entrevistadas pela comissão sobre a possibilidade de introdução do zoneamento em Nova York (MANCUSO, 1980).

Substancialmente, a conclusão da comissão foi uma só: a solução para todos os problemas encontrados na análise da cidade passa necessariamente pela adoção do zoneamento, que foi adotado com sucesso nas cidades alemãs, cujos planos e regulamentos devem se tornar exemplos para todas as cidades americanas (MANCUSO, 1980).

A apresentação do relatório teve consequências imediatas: (i) em fevereiro de 1914, o relatório é submetido ao Governo do Estado de Nova York; (ii) dois meses depois, o governo o transforma em lei e confere ao órgão denominado *Board of Estimate and Apportionment* o poder legal de regular o uso, a altura e a densidade dos edifícios. Com tal poder, este órgão criou em junho de 1914 uma comissão denominada *Commission on Building Districts and Restriction*, com mandato de dois anos; (iii) em 25 de julho de 1916 o plano de zoneamento urbano de Nova York é finalmente promulgado e implementado (MANCUSO, 1980).

Do ponto de vista operacional, o plano de zoneamento urbano de Nova York, elaborado em 1916, era muito esquemático. Definia três tipos básicos de

prescrições: (i) os “usos”, que designavam os tipos de atividades permitidas - o zoneamento de usos; (ii) as “alturas”, que limitavam a altura dos edifícios - o zoneamento de alturas; e (iii) as “áreas”, que estabeleciam a relação entre a área construída e a área do lote - o zoneamento de densidade (MANCUSO, 1980).

A articulação entre as três classes também era esquemática: (i) os “usos” eram divididos em residenciais, comerciais e indefinidos; (ii) as “alturas” previam cinco alturas diferentes, com uma variação de 1 a 2,5 vezes a largura da rua; (iii) as “densidades” definiam cinco tipos de ocupação do solo, de acordo com um valor numérico (MANCUSO, 1980).

Analisando os efeitos do zoneamento no Estados Unidos, FISCHER (2001) esclarece que a aceitação que este instrumento obteve no país tem como explicação fundamental fatores econômicos. Ele aponta que o real propósito do zoneamento foi proteger os proprietários de imóveis em áreas residenciais da desvalorização causada por outros usos, como os industriais, comerciais e multifamiliares, que com o advento da mobilidade rodoviária proporcionada por caminhões e ônibus se espalhavam pelo território das cidades, pondo em risco o valor dos imóveis.

Este risco, de fato, levou os proprietários e lobistas a se organizarem politicamente como grupos de pressão sobre o Poder Público, exigindo que este adotasse medidas que protegessem seu capital da desvalorização que as atividades comerciais, as habitações multifamiliares, os fluxos de pessoas e mercadorias indesejáveis implicavam (FISCHER, 2001).

Outra questão apontada, é que o modelo de zoneamento restritivo adotado em Nova York foi causa fundamental da acentuação do “*urban sprawl*” - ou dispersão urbana. A predominância do modelo de habitação monofuncional, somado ao modelo de rodoviarismo, resultou que as funções mais básicas do cotidiano tivessem de ser intermediadas pelo automóvel, com os resultados conhecidos para o meio ambiente, horas de vidas perdidas no trânsito e a perda do sentido de comunidade (FISCHER, 2001).

Um outro efeito da utilização do zoneamento urbano nos Estados Unidos diz respeito à questão racial. Com a chegada do instrumento, diversas cidades passaram a adotar legislações de cunho abertamente racial, conhecidas como “*racial zoning*”, onde cada quarteirão era reservado para uma ou outra categoria racial (TALEN, 2012; HIRT, 2014).

Em que pese no ano 1917 a Suprema Corte Americana tenha declarado o

“*racial zoning*” inconstitucional¹³, tal fato não impediu que localidades como Atlanta e St. Louis expedissem regras de ocupação tão rígidas que inviabilizavam qualquer possibilidade de cidadãos negros ocuparem determinadas áreas. Apesar de disposições raciais explícitas terem sido declaradas inconstitucionais, o componente racial continuou a exercer forte influência, ainda que camuflada de restrições construtivas, nos planos de cidades americanas (especialmente, mas não somente nas cidades do sul) até pelo menos até a década de 1950 (SILVER, 1997).

As questões envolvendo o “*racial zoning*” até hoje perduram e rendem acalorados debates nos Estados Unidos¹⁴.

O fato é que todo este movimento de apropriação e utilização do zoneamento como instrumento de organização das cidades americanas chegou a ser avaliado pela Suprema Corte dos Estados Unidos, que julgou a sua legitimidade e validade no plano constitucional e legal daquele país (TOLL, 1969; WOLF, 2008).

O caso envolveu a cidade de Euclid, localizada na região metropolitana de Cleveland, Estado de Ohio. Uma empresa pretendia implantar um empreendimento industrial em uma área onde o plano elaborado pelo comitê de zoneamento (*Zoning Board*) havia estipulado o uso residencial, inviabilizando a pretensão. Inconformada, a empresa ajuizou uma ação perante o Poder Judiciário, alegando que tal fato se tratava de intromissão indevida no seu direito de propriedade, conquistando vitória no Tribunal de Justiça local (TOLL, 1969; WOLF, 2008).

Levado o caso a Suprema Corte, esta reformou a decisão, afirmando que a adoção do zoneamento urbano era uma “extensão razoável do poder de polícia da municipalidade” e que poderia se sobrepor à expectativa de lucro de um empreendimento, não se equivalendo, portanto, ao direito de propriedade. Esta decisão foi um marco jurídico na aceitação e disseminação do zoneamento por todo os Estados Unidos, sendo sua importância tamanha que a literatura norte-americana sobre planejamento urbano chama o modelo de zoneamento restritivo e segregador de usos como “*Euclid Zoning*” (TOLL, 1969; WOLF, 2008).

A par de tudo isso, MANCUSO (1980) aponta que a transformação do zoneamento em um modelo engessado e excludente, incapaz de acompanhar as mudanças tecnológicas, econômicas e sociais com a velocidade que se sucedem, tende a acabar com a diversidade e riqueza dos espaços urbanos, principalmente ao

¹³ Vide caso BUCHANAN *versus* WARLEY em: <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/245/60>.

¹⁴ A este respeito vide: ROTHWELL, Jonathan T. Racial enclaves and density zoning: the institutionalized segregation of racial minorities in the United States. *In: American Law and Economics Review*. Vol. 13, Number 1, 2011; e BERRY, Christopher. Land use regulation and residential segregation: Does zoning matter? *In: American Law and Economics Review*. Vol. 3, Number 2, 2001.

incorporar no imaginário coletivo os ideais da separação de funções e o conceito dos “bairros exclusivamente residenciais”.

A principal consequência deste tipo de zoneamento nos Estados Unidos foi a separação entre moradia e trabalho, com efeitos terríveis sobre a mobilidade urbana e indução de segregação social e espacial, o que pode ser observado ainda na atualidade (MANCUSO, 1980).

Ao traçar um paralelo entre as experiências alemã e americana, é possível observar que há mais diferenças do que semelhanças entre elas. MANCUSO (1980) ressalta que a única analogia possível de ser feita entre as duas está na forma da implementação do zoneamento, que é dada pela edição de norma ou regulamento. No entanto, essa semelhança é meramente formal, como mostra a análise dos dois contextos.

Como principais diferenças entre as experiências alemã e americana pode-se indicar que: (i) enquanto no caso alemão o zoneamento se estabeleceu nas grandes aglomerações urbanas e buscou um modelo global de cidade, nos Estados Unidos o zoneamento teve maior repercussão nas pequenas cidades e representou um mosaico de medidas localizadas; (ii) na Alemanha, as principais contradições eram de natureza político-social e a presença de um proletariado urbano desenvolveu um papel importante, sendo que nos Estados Unidos a principal contradição era de natureza econômica e o problema do proletariado como classe social é secundário; (iii) finalmente, as origens dos pedidos de intervenção em conflitos urbanos que levaram ao zoneamento também são diferentes: na Alemanha, é o conjunto da sociedade urbana que buscou a mediação das autoridades locais, ao passo que nos Estados Unidos essa demanda adveio de grupos econômicos (PEREIRA, 1999).

Acrescente-se, ademais, que o zoneamento na Alemanha foi um instrumento inventado, de acordo com necessidades específicas, e imediatamente implementado. Nos Estados Unidos, o zoneamento surge como um instrumento importado, uma ferramenta já existente, e que já possuía uma medida de eficácia para um contexto preestabelecido (PEREIRA, 1999).

Comparando-se a concepção alemã da norte-americana, é possível observar ainda que há um desvio da ideia original do instrumento. Na Alemanha, o zoneamento perseguia uma lógica espacial da maximização da eficiência produtiva e da qualidade do espaço urbano, procurando mitigar os efeitos indesejáveis da rápida industrialização do país após 1871. Já nos Estados Unidos, o zoneamento

inicia como resposta a uma questão econômica, sendo que esta se desvia para outras searas, como a social e até mesmo racial (HIRT, 2014).

Outro ponto que se pode indicar como diferenciação entre o modelo alemão e o americano é que no primeiro a proposição de baixas densidades se destinava a manter baixo o preço do solo para as classes trabalhadoras, enquanto que no segundo essas mesmas baixas densidades servem para garantir a exclusão de contingentes indesejáveis das áreas mais valorizadas, ao estimular a figura da residência unifamiliar em lotes com áreas mínimas elevadas (TALEN, 2012).

A experiência americana, como já se disse, acabou por influenciar a introdução do zoneamento na América Latina e especialmente no Brasil, isso a partir da apropriação do instrumento pelo urbanismo modernista, como será abordado nos tópicos a seguir.

1.4. A apropriação do zoneamento pelo urbanismo modernista e a consolidação do instrumento

Nos tópicos anteriores foi demonstrado como o zoneamento surgiu na Alemanha, como foi exportado para os Estados Unidos, e quais foram as principais consequências da sua implementação naqueles países.

Como visto, o zoneamento parecia ser uma mediação entre certas condições que precisavam ser mantidas e objetivos específicos que deveriam ser buscados. No entanto, no início do século XX, esse instrumento de organização do solo urbano começou a ser teorizado e codificado na forma de estudos e obras científicas¹⁵, o que contribuiu para sua difusão, mas também para a mudança de seu conteúdo (MANCUSO, 1980).

Nas palavras de MANCUSO (1980, p. 348):

“O resultado da codificação disciplinar é fazer com que o zoneamento pareça um instrumento neutro, com uma base científica,

¹⁵ A primeira elaboração teórica e completa do zoneamento foi realizada por Reinhard Baumeister em sua obra *“Stadterweiterungen in technischer, baupolizeilicher, und wirtschaftlicher beziehung”*, publicado em 1876. Na década de 1920, várias obras foram publicadas na Alemanha, entre elas a de Paul Wolf em 1919 (*Städtebau*), a de Cornelius Gurlitt em 1920 (*Handbuch der Städtebaues*) e a de Roman Heiligenthal em 1921 (*Deutscher Städtebau*). Nos Estados Unidos, outras obras também tiveram um papel importante na disseminação da ideia de zoneamento. No trabalho de Nelson P. Lewis (*O planejamento da cidade moderna em Nova York: John Wiley and Sons, 1916*), é possível encontrar um capítulo inteiro dedicado especificamente ao zoneamento, com extensa documentação sobre a experiência européia, particularmente a experiência alemã. Uma análise profunda desses livros e manuais foi realizada na obra de MANCUSO (1980).

adaptado a qualquer contexto, para ser usado quando se trata de produzir uma cidade bonita, saudável e eficiente.”¹⁶

O zoneamento urbano, neste contexto, abandonou gradativamente a motivação baseada no controle social ou na correção de contradições econômicas e passou a ter motivações funcionais: a codificação disciplinar conduzia a um caminho autônomo no esforço de definir critérios para a construção da cidade funcional, bem dimensionada, higiênica e ordenada (MANCUSO, 1980).

O arquiteto Le Corbusier desempenhou um importante papel na confirmação do zoneamento como um instrumento de planejamento urbano. Para ele, o zoneamento não era somente um meio de mediação social ou de preservação de valores da propriedade, mas sim uma ferramenta fundamental de organização e produção da cidade moderna. Pode-se dizer que Le Corbusier - juntamente com o urbanismo modernista, do qual era mentor e expoente - foi o principal agente de disseminação da ideia de zoneamento em vários países durante o período pós-guerra (PEREIRA, 1999).

O fato é que após ser apropriado pelo movimento modernista, o zoneamento assumiu o centro dos debates no urbanismo contemporâneo. A Carta de Atenas, documento do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) realizado em 1933, explicita a visão dos modernistas da época sobre o zoneamento:

“A zonificação é aquela operação realizada sobre a planta de uma cidade com o fim de designar a cada função e a cada indivíduo seu justo lugar. Se baseia na discriminação necessária entre as distintas atividades humana que requerem seu próprio e particular espaço: lugares para habitação, centros industriais ou comerciais, salas ou espaços destinados ao lazer.”

Aqui, é possível distinguir duas correntes sobre o zoneamento: por um lado, o zoneamento é apresentado como um instrumento de controle legal do uso da terra (especialmente quando não há intervenção das autoridades públicas sobre o espaço urbano), e, por outro lado, apresenta-se como a principal ferramenta do plano urbanístico, que protege os aspectos organizacionais e estruturais, bem como os aspectos de composição e forma da cidade (PEREIRA, 1999).

Sobre a primeira corrente, o zoneamento é confrontado com atividades privadas e disciplina o uso, quantidade, características e tipologia da cidade, tal qual

¹⁶ Texto original em espanhol: “*El resultado de la codificación disciplinaria es hacer que la zonificación parezca un instrumento neutral, basado en la ciencia, adaptado a cualquier contexto, para funcionar cuando se trata de producir una ciudad hermosa, saludable y eficiente.*”

nas experiências alemã e americana. Em relação à segunda corrente, o zoneamento adota como conceito principal a função: na medida que este conceito se desenvolve, liberta-se dos pressupostos de caráter econômico e social com os quais nasce. Essa segunda corrente é seguida e assumida pelo urbanismo modernista, sendo globalmente divulgada pela Carta de Atenas (PEREIRA, 1999).

Essa repercussão foi importante especialmente na América Latina, como se pode ver na citação de um documento oficial da Organização dos Estados Americanos, datado de 1968:

“Os atuais regulamentos de zoneamento na América Latina, no entanto, derivam diretamente de exemplos europeus e americanos. Por um lado, a influência do zoneamento de Nova York, de caráter realista e detalhado, teve um enorme alcance. Por outro lado, deve se destacar a influência exercida pela Carta de Atenas, mais geral e idealista, que pela primeira vez classificou as atividades urbanas com base em pressupostos racionais (habitar, trabalhar, circular e recriar corpo e mente).”¹⁷

No Brasil, essa influência foi ainda mais marcante, pois os principais arquitetos e urbanistas brasileiros tinham uma relação bastante próxima com Le Corbusier e o urbanismo modernista, especialmente por conta dos encontros promovidos pelo CIAM. Le Corbusier visitou o Brasil três vezes (1929, 1936 e 1962) e trabalhou com vários arquitetos brasileiros, entre eles Lúcio Costa, Oscar Niemeyer, Affonso Eduardo Reidy, Jorge Moreira, Carlos Leão e Ernani Vasconcellos. Esses arquitetos se tornaram famosos e estão na origem da formação de várias gerações de arquitetos e urbanistas no Brasil (PEREIRA, 1999).

Segundo HOLSTON (1993), o pensamento do urbanismo modernista naquele momento surgiu e se propagou de maneira muito forte pelo mundo. Conforme o autor, os vanguardistas do começo do século XX tentaram criar um certo “internacionalismo”, sintetizando teorias. Esses esforços acabaram produzindo uma convergência de pensamentos em relação a um novo tipo de cidade. Le Corbusier e seus seguidores sintetizaram esses pensamentos e, assim, desenvolveram uma teoria que se tornou o modelo de trabalho do CIAM. Uma vez

¹⁷ Texto original em espanhol: “*Los reglamentos actuales de zonificación en América Latina sin embargo, se derivan mas directamente de los ejemplos europeos y norteamericanos. Por una parte, la influencia de la zonificación de Nueva Yorke, de carácter realista y minucioso tuvo un enorme alcance. Por otra debe destacarse la influencia ejercida desde los años treinta en adelante por la Carta de Atenas, de carácter más general e idealista que clasificó por primera vez las actividades urbanas con base en criterios presuntamente racionales (habitar, trabajar, circular y recrear el cuerpo y el espíritu).*” In: OEA. *Reglamentos de zonificación y subdivision de areas residenciales en America Latina*. Bogotá, 1968, p. 05.

consolidado, tornou-se a imagem universalmente reconhecida da cidade moderna e planejada.

Os movimentos de vanguarda associados ao CIAM estavam comprometidos em resolver a crise da cidade industrial. Seu diagnóstico foi, como ocorreu em Frankfurt ou Nova York, o de uma cidade doente: a revolução industrial produziu um caos nas cidades modernas, provocando a ruptura do tecido social. As soluções radicais propostas pelo CIAM exigiam a primazia da ação coletiva e dos direitos coletivos sobre os interesses privados na organização da cidade e no controle das forças do desenvolvimento industrial (HOLSTON, 1993).

Nessa busca por ordem, o zoneamento tinha um papel fundamental: a nova cidade não deveria ser organizada como uma metáfora para a máquina, mas, literalmente, como uma máquina. Nesta organização, a cidade deveria ser dividida racionalmente de acordo com suas funções essenciais. Estas últimas seriam taylorizadas, padronizadas, racionalizadas e reunidas em uma globalidade. O objetivo do urbanismo modernista deriva de sua concepção da cidade: uma máquina (HOLSTON, 1993).

Com efeito, a racionalidade instrumental de Le Corbusier, aplicada ao planejamento urbano, encontrou no zoneamento uma de suas expressões mais marcantes. Le Corbusier expôs seu pensamento para os planos das cidades e definiu o zoneamento como um dos princípios de organização da cidade moderna: “a casa, a rua, a cidade são pontos de aplicação do trabalho humano; eles devem estar em ordem, do contrário eles frustram nossos princípios fundamentais [...]”¹⁸ (LE CORBUSIER *apud* PEREIRA, 1999).

No final do primeiro quarto do século XX o pensamento de Le Corbusier e do urbanismo modernista a respeito da organização e planejamento da cidade ganhou corpo e se espalhou pelo mundo. Neste momento, ele passou a ser procurado e contratado por diversos governos para o desenvolvimento de planos e soluções para inúmeras cidades do mundo, ou até mesmo para planejar a criação de novas cidades.

Em 1925, Le Corbusier participou da Exposição Internacional de Artes de Paris, onde apresentou um plano para o centro de Paris, chamado “*Plan Voisin*”. Ao apresentar este plano, ele enfatizou que a cidade precisava ter uma configuração

¹⁸ Texto original em francês: “[...] *la maison, la rue, la ville sont des points d'application du travail humain; elles doivent être en ordre, sinon elles contrecarrent les principes fondamentaux s'opposent à nous, nous entravent, comme nous entravait la nature ambiante que nous avons combattue, que nous combattons chaque jour.*”

claramente segregada, ou seja, o zoneamento seria um dos princípios do desenvolvimento do projeto (PEREIRA, 1999).

Posteriormente, na década de 1930, Le Corbusier apresentou um plano para Nemours, localizada na Argélia, e Antuérpia, localizada na Bélgica. Em ambos os projetos Le Corbusier repetiu o esquema de zoneamento, já usado em projetos anteriores, mas agora adaptando o instrumento ao relevo particular das referidas cidades. Essa característica adaptativa mostra que o esquema de zoneamento é mais ligado a funções do que a um plano geométrico. Em Antuérpia ele abandonou o sistema de distribuição de funções urbanas altamente diferenciadas dentro de um desenho regular e apresentou um esboço muito mais flexível. Em Nemours esta adaptação é ainda mais impressionante (PEREIRA, 1999).

Esse período foi marcado por uma certa uniformidade no pensamento de Le Corbusier sobre o zoneamento. O instrumento, como princípio do plano, esteve presente em todos os seus projetos e ele o expôs em todas as suas conferências, como no Rio de Janeiro em 1936, quando mostrou o esquema da cidade radiante como um pressuposto da cidade moderna (PEREIRA, 1999).

Em 1949, Le Corbusier foi contratado pelo governo de Bogotá, capital da Colômbia, para desenvolver um plano de urbanização da cidade. O plano de Bogotá, elaborado em 1950, é particularmente importante porque ele propõe um plano para um local já urbanizado. Pela primeira vez, Le Corbusier define apenas a estrutura urbana e a composição do zoneamento. Em relação aos elementos da paisagem urbana (definições dos edifícios e suas posições relativas), ele deixa a cargo de José Luis Sert (membro do CIAM) e seu sócio Paul Lester Wiener. Foi uma prática de intervenção urbana que depois seria amplamente utilizada pelos planejadores brasileiros durante as décadas de 1960 e 1970 (PEREIRA, 1999).

Em 1950, ainda, Le Corbusier foi convidado para projetar uma cidade de quinhentos mil habitantes em um vasto planalto situado próximo ao Himalaia, que seria a nova capital de Punjab, na Índia. Esta foi uma situação excelente para ele: um solo livre de qualquer construção para planejar sua cidade radiante e implementar toda a sua teoria sobre cidade, desenvolvida durante três décadas (PEREIRA, 1999).

O último grande projeto urbano de Le Corbusier foi o “Plano de Berlim”, de 1958. Foi desenvolvido para participar do concurso que visava reconstruir o centro da cidade de Berlim, na Alemanha, devastado pela guerra (PEREIRA, 1999).

Como se observa, Le Corbusier assumiu, de certa forma, a direção do

urbanismo modernista. Ele sintetizou, sistematizou, difundiu - e também distorceu - as idéias do CIAM. A partir da Carta de Atenas, essas ideias se tornaram o padrão de organização das cidades. As funções de habitar, trabalhar, circular e cultivar o corpo e a mente foram quase que impostas às cidades como a única forma de organização do espaço urbano (PEREIRA, 1999).

Por outro lado, Le Corbusier se apropriou do zoneamento urbano e o alçou a principal instrumento para o planejamento, organização e produção da cidade funcional, replicando-o em diversas cidades do mundo. Nos projetos de Le Corbusier, o zoneamento sempre esteve no centro de suas atenções.

O zoneamento dominou os debates sobre a cidade moderna até a década de 1960, quando os primeiros críticos começam a questionar os conceitos e ideias do urbanismo modernista. O zoneamento, assim, passou de uma unanimidade à severas críticas nos anos sessenta e seguintes.

Como críticas ao zoneamento utilizado pelo urbanismo modernista, destaca-se a maneira radical com que Le Corbusier sistematizou a divisão espacial da cidade segundo funções pré-definidas. Outra característica bastante criticada do zoneamento corbusiano é a falta de consulta para a aplicação do instrumento. Na versão da Carta de Atenas de Le Corbusier, os parágrafos que defendiam o zoneamento começavam sempre com o imperativo “exige-se” ou “precisamos exigir”. Tal proposta, segundo os críticos, não deixava espaço para a adoção de soluções alternativas (PEREIRA, 1999).

Por outro norte, a falta de análise de questões sociais por parte de Le Corbusier na concepção e utilização do zoneamento levou a uma simplificação da cidade a poucos elementos de natureza econômica, assumindo um caráter de neutralidade (PEREIRA, 1999).

Outra crítica refere-se ao uso do zoneamento pelos administradores públicos como um elemento regulador ou indutor de contradições dentro da cidade. A relação entre o zoneamento e o poder, bem como a relação entre o zoneamento e o empobrecimento dos espaços urbanos, sempre pareceram estar presentes (HOLSTON, 1993).

No ano de 1961 a escritora americana Jane Jacobs publicou o livro “Morte e Vida das Grandes Cidades”, que se tornou um enorme sucesso nos Estados Unidos e posteriormente no mundo. Este livro representou a primeira grande crítica ao urbanismo modernista e, conseqüentemente, ao zoneamento urbano.

Grande parte da crítica de Jacobs voltava-se àquilo que a ideologia

modernista pregava: edifícios isolados, grandes áreas verdes, zoneamento de usos e separação da circulação de pedestres e veículos. Contudo, segundo a autora, a cidade não deveria ter seus espaços separados para cada função, como pensavam os modernistas. Isso resultaria em perda de identidade, segregação, vazios urbanos e deterioração geral da cidade e da sociedade. Ao contrário, a cidade deveria misturar vários usos, funções e densidades - evitando a monofuncionalidade e propiciando os encontros sociais e a diversidade de rendas - tendo em vista as experiências cotidianas dos indivíduos (JACOBS, 2014).

Para a referida autora, ainda, as ruas eram espaços de conexão e de interação, e seu trabalho defendia ruas intensamente utilizadas (interação entre moradores e estranhos), que se traduziam por ruas tradicionais, conectadas, acessíveis, com diversidade de funções e alta densidade, onde as pessoas se sentiriam mais seguras pela presença de outras pessoas. Valorizando a multifuncionalidade, argumentava que as distribuições funcionais se refletiam em determinados arranjos sociais. Os estudos de Jacobs eram baseados em observações de realidades vivenciadas (JACOBS, 2014).

A crítica de JACOBS (2014, p. 65) ao urbanismo modernista foi direta e veemente:

“A oportunidade (que na vida moderna se tornou um privilégio) de brincar e crescer num mundo cotidiano composto tanto de homens como de mulheres é possível e comum para crianças que brincam em calçadas diversificadas cheias de vida. Não consigo entender por que essa situação deva ser desencorajada pelo planejamento urbano e pelo zoneamento. Ao contrário, deveria ser induzida a partir da análise das condições que estimulam a mescla e a mistura do trabalho e do comércio com as residências [...].
[Os planejadores] são dirigidos pelo complexo de ditador. Eles querem trabalhar com seus concidadãos assim como um engenheiro trabalha com os materiais que utiliza para construir casas, pontes e máquinas. Eles querem substituir a ‘engenharia social’ para as ações de seus concidadãos e seu planejamento estratégico único dos planos de todas as outras pessoas. Eles se vêem no papel do ditador – o duce, o Führer, o tsar da produção – em cujas mãos todos os outros espécimes da humanidade são meramente peões de xadrez.”

Outros importantes autores também criticaram severamente o urbanismo modernista e seu zoneamento. Para ALEXANDER (1965), o zoneamento funcional implicou na fragmentação da vida e na decomposição da sociedade nas cidades planejadas. O autor aponta os efeitos destruidores da essência da vida urbana

exercidos por este esquema: “perde-se o sentido da variedade de contatos e percursos que somente a estrutura da cidade espontânea permite”. Suas críticas residem na completa rejeição dos princípios do modernismo, em especial do zoneamento monofuncional, e em contrapartida propõe o uso misto, a alta densidade e padrões superpostos de movimento, como solução para os problemas identificados nas cidades planejadas.

KRIER (1981), ao rejeitar o urbanismo modernista, defendeu a volta da “tradicional cultura urbana”, com a utilização de ruas, sistemas construídos contínuos e mistura de usos, opondo-se claramente ao zoneamento proposto pelo modernismo, em razão de sua fragmentação e decomposição física da cidade. Para o referido autor, o problema central da modernidade, em termos de planejamento urbano, é o zoneamento monofuncional, que gera um padrão urbano caracterizado pela perda de tempo, de energia e de espaço. Contrapõe a este modelo aquele em que a totalidade das funções urbanas deva ser fornecida dentro de distâncias a pé compatíveis e agradáveis constituindo comunidades urbanas completas e finitas.

Para BERNDT (1974), o zoneamento moderno apresenta-se como a-histórico e preocupado somente com aspectos estéticos e funcionais da cidade. Para a autora, o urbanismo modernista restringe sua visão da relação sociedade/espaço, perdendo de vista a múltipla estratificação das relações sociais. Cede a tentação da visão mecanicista da produção do espaço, idealizando e simplificando exageradamente os processos de produção do espaço a partir de uma visão parcial da própria organização social.

HOLSTON (1993), por sua vez, assevera que o modelo modernista amplia os espaços livres da cidade e dispersa os pedestres que, por não terem seu fluxo definido pelas ruas, têm dificultados os encontros não programados. A rua deixou de ser “lugar” e passou a ser entendida como uma simples “conexão”, cujas distâncias excessivas para serem percorridas a pé favorece a presença do automóvel e cria barreiras para os pedestres. O zoneamento monofuncional, a seu turno, gera um padrão urbano que estabelece o uso excessivo em determinados horários em detrimento de outros. A separação da cidade em zonas cria uma composição urbana fragmentada, aumentando a distância entre as diversas atividades e resultando em espaços públicos abandonados.

Essa ampla crítica ao zoneamento modernista acabou implicando na mudança de paradigma do planejamento urbano: no paradigma original, o planejador urbano baseava-se principalmente na engenharia e na arquitetura. A

partir dos anos 1960, as perspectivas econômica, antropológica e sociológica começaram a ser incorporadas à análise urbana (PEREIRA, 1999).

A simplificação da cidade em termos funcionais e econômicos foi, talvez, a principal crítica ao zoneamento disseminado pelo urbanismo modernista. Querendo organizar a cidade de acordo com os princípios tayloristas, os planejadores inspirados por este movimento buscaram transformar a cidade em uma máquina: da mesma forma que nas indústrias tudo funciona com um princípio que elabora um plano de trabalho, a cidade devia seguir a mesma lógica. O princípio geral da cidade deveria ser o da eficiência. Assim, de acordo com os modernistas, a cidade não é o lugar da mediação ou equalização social, porque consideram que tudo é perfeito (HOLSTON, 1993).

A partir de uma análise sobre a criação de Brasília, HOLSTON (1993) apresenta as seguintes conclusões sobre a organização desta cidade projetada a partir do paradigma modernista: (i) uma dependência quase completa da economia local sobre a burocracia do Estado; (ii) concentração e centralização de empregos e dispersão de moradias; (iii) uso do espaço urbano baseado no movimento de deslocamento entre casa e trabalho; (iv) sistema de transporte com custo exorbitante para as pessoas que moram longe do centro da cidade; (v) um modelo centrífugo de segmentação da classe que segue a separação entre trabalho e casa; (vi) um centro da cidade segregado por classes de renda, onde há apenas consumo ou trabalho.

É possível notar que, com exceção do primeiro item, que é característico de uma capital administrativa, as observações acima podem ser generalizadas como críticas ao zoneamento modernista.

As críticas ao urbanismo modernista apresentadas neste tópico são exemplificativas e não pretendem exaurir o tema, porém mostram algumas análises, posições e descontentamentos com os resultados da utilização do zoneamento pelos modernistas.

1.5. O zoneamento urbano no Brasil

No tópico precedente foi examinado como que o urbanismo modernista, capitaneado por Le Corbusier, se apropriou do zoneamento urbano e o transformou em um dos principais (ou o principal) instrumentos para a organização e produção da cidade funcional. Além disso, foram indicadas as principais críticas ao

zoneamento utilizado pelos modernistas.

No presente tópico será abordado como que o zoneamento surgiu e foi implementado no Brasil, a aplicação do instrumento em algumas importantes cidades brasileiras, e, por fim, a influência do urbanismo modernista neste contexto.

Como já examinado, o zoneamento urbano surgiu na Europa e nos Estados Unidos, respectivamente, no fim do século XIX e no início do século XX, associado à ideia de reforma social e preservação do valor econômico da propriedade. No Brasil, contudo, ele apareceu mais vinculado aos ideais de modernização e desenvolvimento da nação.

Para entender como o zoneamento urbano surgiu no Brasil, e em qual contexto, faz-se necessária uma breve digressão histórica.

A história do planejamento urbano no Brasil, conforme aponta VILLAÇA (1999), é dividida basicamente em três blocos principais: (i) o primeiro inicia-se no final do século XIX, por volta de 1875, e vai até o ano de 1930; (ii) o segundo vai de 1930 até por volta de 1992; e (iii) o terceiro vai de 1992 até o fim do século XX. É possível acrescentar ao esquema proposto pelo autor, ainda, um quarto período, que se inicia em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade – lei federal que regulamenta a nova ordem jurídico-urbanística no país introduzida pela Constituição de 1988 e estabelece as diretrizes gerais da política urbana no Brasil.

O início do primeiro período - ou como afirma VILLAÇA (1999), o “nascimento” do planejamento urbano no Brasil - ocorreu em 1875, quando a então Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro, criada em 1874 pelo Ministro do Império João Alfredo Correa de Oliveira, apresentou seu primeiro relatório, no qual foram utilizados pela primeira vez dois conceitos-chave: o de plano e o de conjunto geral ou global, associados ao espaço urbano.

Este foi o período dos planos de melhoramentos e embelezamentos das cidades, baseados nas intervenções urbanas que se iniciaram no final do século XIX nas grandes metrópoles europeias, como o “Plano de Extensão de Barcelona” e o “Plano Haussmann”, em Paris. Era a proposta da nova classe brasileira, que objetivava rejeitar o passado colonial e usar a partir de então o planejamento urbano para impor a sua ideologia. Neste período surgiram as grandes avenidas, praças e monumentos. E mais, neste período se estruturou um processo de modernização que conjugava regeneração, reforma e saneamento - moral e físico - da sociedade brasileira (VILLAÇA, 1999).

Além disso, neste período conjugou-se o higienismo e a necessidade de

afirmação da nova classe dominante para criar novas cidades, agora modernas e progressistas. É importante ressaltar que não havia a preocupação, até então, com todos os habitantes das cidades. Aqueles que, por exemplo, não podiam fazer os melhoramentos propostos pelas Comissões Sanitárias em seus imóveis ou não podiam tê-los, eram colocados à margem da cidade bela, moderna e sadia. Marcam este período, as “Reformas de Pereira Passos” (1903 – 1906)¹⁹, ocorridas no Rio de Janeiro (VILLAÇA, 1999).

No caso do Rio de Janeiro, o resultado perverso da intervenção do Poder Público foi a remoção da população mais pobre do centro, o que fez com que os morros ao redor fossem ocupados, já que os terrenos no centro da cidade ficaram supervalorizados depois da reforma. Esse processo deu início ao crescimento da “cidade informal”, com o surgimento de favelas e a ocupação sucessiva de áreas de risco pela população pobre (VILLAÇA, 1999).

O segundo período inicia-se na década de 1930, momento da história nacional em que se verifica um aumento na organização e consciência das classes operárias e um conseqüente enfraquecimento das classes dominantes. Este fato se reflete na “Revolução de 30”, que marcou o fim da “república velha” e da hegemonia política da “burguesia do café”. As conseqüências das mudanças econômicas e sociais trazidas pela revolução refletiram no planejamento urbano no Brasil, na medida em que surgiu a necessidade de reprodução do capital imobiliário na cidade, ou seja, a cidade passou a ser vista como força de produção. Deixou-se, assim, a “cidade bela”, para buscar-se a cidade eficiente e produtiva (VILLAÇA, 1999).

VILLAÇA (1999) divide este período ainda em três subperíodos: (i) o do urbanismo e o do Plano Diretor (1930-1965); (ii) o dos “Superplanos” (1965-1971); e (iii) o do “Plano sem Mapa” (1971-1992).

Sobre o primeiro subperíodo, afirma o autor que ano de 1930 ocorreu a divulgação dos planos urbanísticos das duas maiores cidades do Brasil, Rio de Janeiro e São Paulo, que trouxeram como novidade o destaque para a infraestrutura e o transporte. Conforme VILLAÇA (1999, p. 206), em que pese à novidade acima citada, manteve-se “[...] o interesse pelas oportunidades imobiliárias que as remodelações urbanas oferecem, e nesse sentido o centro da cidade ainda é o

¹⁹ De acordo com VILLAÇA (1999), a ação realizada por Pereira Passos é emblemática para a história do planejamento urbano no país, pois traz dois elementos importantes do urbanismo: a sua primeira fase higienista no qual predominavam os médicos sanitaristas, e a segunda fase na qual os engenheiros e técnicos buscavam soluções para o saneamento e a circulação na cidade, além da preocupação com o padrão construtivo.

grande foco de atenção dos planos. No discurso, entretanto, pretende-se abordar a cidade inteira”.

Marcaram este período o “Plano Prestes Maia” - para São Paulo - e o “Plano Agache” - para o Rio de Janeiro.

Ainda para o autor, este período foi marcado pela passagem do planejamento que era executado para o “planejamento-discurso”. Nasceram expressões como “caos urbano”, “crescimento descontrolado”, e “necessidade de planejamento”, para tentar justificar a falta de soluções para os problemas urbanos (VILLAÇA, 1999).

Em relação ao segundo subperíodo, o autor ratifica o que já se mostrava claro no “Plano Agache”: o distanciamento entre os planos e a realidade posta nas cidades. Conforme explica VILLAÇA (1999), este distanciamento atinge seu apogeu com os “Superplanos”, que se caracterizaram pelas ideias de globalidade, de sofisticação técnica e interdisciplinaridade do planejamento.

São características dos “Superplanos”: (i) distanciamento crescente entre, de um lado, os planos e suas propostas, e, de outro, as possibilidades de sua implementação por parte de Administração Pública; (ii) conflito na Administração Pública crescente setorializada e especializada, principalmente se considerados que vários planos emitiam recomendações endereçadas aos vários órgãos de esferas diferentes - municipal, estadual e federal; e (iii) a alienação dos planos integrados estava na ideia de sua aprovação e execução (VILLAÇA, 1999).

Surgiu, assim, uma nova forma de abordagem, conduzida agora institucionalmente pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que além de gerenciar o Sistema Nacional de Planejamento para o Desenvolvimento ainda tinha por finalidade induzir os municípios brasileiros a elaborarem Planos Diretores. Nasceu, assim, a “indústria” dos Planos Diretores (VILLAÇA, 1999).

Uma característica destes planos é explicitada pelo autor, ao afirmar que estes planos foram elaborados de maneira totalmente diversa dos planos do século passado e do de Prestes Maia. Enquanto estes consolidavam o pensamento dominante em sucessivas administrações municipais e estaduais, sendo elaborados dentro das Prefeituras, os “Superplanos” eram peças da mais pura tecnocracia, elaborados por especialistas de escritórios privados. Essa prática dominou o período do SERFHAU (VILLAÇA, 1999).

No que toca ao terceiro subperíodo, afirma VILLAÇA (1999, p. 221):

“Nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes. Seus dispositivos são um conjunto de generalidades. Novamente, o plano inconseqüente.

Com a expressão ‘plano sem mapa’ pretende-se designar o novo tipo de plano que a ideologia dominante inventou nas suas constantes tentativas de dar a impressão de que está cuidando do planejamento e ‘aperfeiçoando-o’ continuamente. O novo tipo de plano apresenta ‘apenas objetivos, políticas e diretrizes’. Já que é assim, o diagnóstico e a grande quantidade de mapas e estatísticas são dispensados.

O Plano sem Mapa em geral enumera objetivos, políticas e diretrizes os mais louváveis e bem-intencionados possíveis. Com isso elimina as discórdias e oculta os conflitos. [...]

O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, ‘desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado’, mesmo que, procure justificá-las. Na maioria dos casos, entretanto, na verdade, ocultá-las.”

Por fim, tem-se o período que se inicia na década de 1990 e que passa a vigorar até 2001, quando é editada a Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade). Esta lei é fruto dos vários movimentos pela reforma urbana, iniciados em 1963, quando da realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em Petrópolis, Rio de Janeiro. Tem como ponto marcante a inserção na Constituição Federal de 1988 dos artigos 182 e 183, por meio de uma emenda popular (Emenda Popular pela Reforma Urbana), que pavimentou em definitivo uma nova fase para a questão urbana no Brasil (VILLAÇA, 1999).

Mesmo sem ter ainda uma regulamentação dos sobreditos artigos - o que só veio a ocorrer em 2001, com a edição do Estatuto da Cidade - várias cidades brasileiras, dentre as quais se destacam Recife e Porto Alegre, tentaram pôr em prática os princípios estabelecidos por essa nova ordem urbanística estabelecida pela Constituição de 1988. A insegurança jurídica e a mentalidade dos operadores do direito e dos governantes, ainda vinculada aos aspectos tradicionais absolutos da propriedade urbana contidos no Código Civil de 1916, fizeram com que poucos casos práticos tivessem sucesso, em que pese o caráter pioneiro destas iniciativas (VILLAÇA, 1999).

Neste período, ademais, se procurou sair dos planos tecnocráticos para os planos políticos. Buscou-se transpor ou extrapolar as barreiras dos escritórios técnicos e colocar em discussão (técnica e política) a cidade real, com seus anseios

e vários atores envolvidos (VILLAÇA, 1999).

A história do planejamento urbano no Brasil, como visto, não contém pressupostos e diretrizes nacionais pré-concebidas ou diretrizes aplicáveis uniformemente a todas as cidades e regiões do país. Embora tenha havido uma política nacional para a organização das áreas metropolitanas durante a década de 1970, o fato é que eram as próprias cidades que faziam (e até hoje fazem²⁰) suas escolhas no que toca ao ordenamento e organização de seus espaços (PEREIRA, 1999).

As políticas nacionais determinavam a importância ou exigência das leis municipais para o espaço urbano, mas não indicavam a forma, os instrumentos e os conteúdos destas leis²¹, que permaneciam sob a responsabilidade integral dos gestores municipais. Neste panorama, é possível afirmar que o zoneamento, enquanto instrumento urbanístico, nunca foi uma diretriz nacional para as cidades brasileiras, em que pese fosse encontrado em diversos planos e leis por todo o país (PEREIRA, 1999).

Voltando para VILLAÇA (1999), este assevera que o zoneamento - ao contrário do planejamento urbano *stricto sensu* - surgiu no Brasil sem qualquer elaboração teórica e sem a participação de intelectuais e estudiosos da cidade. O instrumento surgiu, importado de práticas estrangeiras, e foi aplicado no país para atender aos interesses e soluções específicas das elites brasileiras.

Segundo ROLNIK (1997), o zoneamento urbano foi inicialmente concebido no país para lidar principalmente com as questões de ordem sanitárias advindas das diferentes tipologias de moradia, comércio e serviços existentes na época. Contudo, para além do seu conteúdo técnico, a utilização do zoneamento se caracterizou fundamentalmente nas cidades brasileiras como uma ferramenta em favor da proteção do patrimônio das elites. A esfera pública da cidade confundia-se permanentemente com os interesses das classes dominantes, que definiam quais projetos e edificações deveriam ser realizados e em quais áreas da cidade (fosse a abertura de bulevares, a implantação de bairros e jardins, ou fosse a abertura de avenidas ou retirada de cortiços).

Este ponto de vista é corroborado por NERY JÚNIOR (2002), quando afirma que o zoneamento efetivamente era utilizado para buscar a manutenção da

²⁰ A autonomia municipal é expressamente confirmada na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade.

²¹ Tais instrumentos e conteúdo só vieram a existir, ainda que genericamente, com a edição do Estatuto da Cidade.

qualidade urbanística de algumas áreas residenciais específicas da população de alta renda, visando o controle social do espaço. Para o autor:

“[...] o zoneamento atuou no sentido de garantir proteção aos valores imobiliários de determinadas áreas da cidade, especialmente àquelas onde predominavam os interesses das elites. Ele visou impedir que alteração brusca no uso ou na ocupação de um imóvel provocasse redução no valor dos demais em sua vizinhança. [...] O zoneamento geral reforçou as características de exclusão social da legislação urbanística, ao determinar que somente algumas tipologias habitacionais seriam permitidas, o que colocou diversas formas de moradia popular na ilegalidade: as casas superpostas, as vilas, as edificações de uso misto etc. [...]” (NERY JÚNIOR, 2002, p. 287-289)

Os primeiros exemplos dessa influência podem ser vistos nos regramentos urbanísticos de bairros da elite em São Paulo, que visavam configurar um padrão construtivo elevado, utilizando para isso recuos mínimos frontais e laterais. Iniciava-se, assim, a formação de uma paisagem que veio a imprimir as características de determinadas localizações da cidade, com a correspondência ao público a que se destinava (ROLNIK, 1997). Ainda para a autora:

“As leis que asseguraram o uso residencial unifamiliar em grandes lotes circundados por jardins, garantindo as características dos bairros de Campos Elísios, Higienópolis e Paulista, atravessaram o século e tiveram seu princípio consagrado através da definição das Z-1 na Lei de Zoneamento. O conceito de ‘bairro exclusivo’ foi sucessivamente incorporado à norma urbanística.” (ROLNIK, 1997, p. 187)

Assim, por um lado, os projetos sanitaristas - caracterizados pela intervenção direta no espaço urbano - delimitaram precisamente seu perímetro de execução, definiram volumetrias e abertura de espaços livres e conformaram as “novas áreas” da cidade, que viriam a ser referenciais de um padrão urbanístico tido como desejável e moderno. Por outro lado, iniciou-se a criação de legislações urbanísticas, que exerceram influência no modo de regular a cidade até os dias atuais – de caráter específico quando lhe convinha (bairros de elite) e de caráter segregador quando não lhe convinha (cortiços). Os instrumentos jurídicos eram, sobretudo, os códigos de posturas e de obras, e especialmente as leis de zoneamento e de uso e ocupação do solo, ainda que para apenas determinados territórios da cidade (ROLNIK, 1997).

O ponto central é que rapidamente o zoneamento urbano foi difundido e

acabou se firmando como o instrumento (ou a prática) de planejamento urbano *lato sensu* mais utilizada no Brasil. Tal constatação parece estar ligada à influência do urbanismo modernista no país, mas também à possibilidade de se realizar alterações no zoneamento da cidade sem a necessidade de modificação das normas que o acompanham ou o instrumentalizam. Muitas alterações no zoneamento possibilitam, ainda, o atendimento direto dos interesses das classes dominantes, em especial econômicas (ROLNIK, 1997).

Outro motivo pelo qual o zoneamento foi amplamente aceito, especialmente pelas classes dominantes, refere-se a sua aptidão de criar valor especulativo sobre o valor original de determinado imóvel. Para VILLAÇA (1999), o instrumento pode ser usado com este objetivo de duas maneiras: (i) passivamente, preservando uma determinada área da invasão de atividades ou indivíduos que supostamente pudessem depreciar o valor do solo; ou (ii) ativamente, por meio da simples mudança na legislação de modo a permitir novos tipos de uso e ocupação, especialmente ao conferir maiores coeficientes de aproveitamento a um imóvel, quadra ou área maior da cidade, através das emendas (decretos e leis de alteração de zoneamento), sempre a reboque de interesses particulares de indivíduos e grupos específicos.

Exemplos disso eram (e ainda são) frequentes. Imagine-se uma área onde o zoneamento imponha que o uso do solo é exclusivamente residencial e a altura máxima das edificações seja de dois pavimentos. Se o zoneamento for alterado para área mista (residencial e comercial) e a altura máxima para dezesseis pavimentos, é certo que o valor econômico da propriedade sofrerá expressivo aumento, incentivando a especulação imobiliária.

Estas alterações no zoneamento, contudo, podem também ser um reconhecimento da mudança de determinadas dinâmicas urbanas em porções do território onde o uso permitido não condiz mais com a realidade, e muitas vezes são a única ferramenta de intervenção que o Poder Público pode fazer uso em cidades cuja regulação urbanística é demasiadamente engessada (VILLAÇA, 1999). Exemplo: uma área exclusivamente residencial que com o passar do tempo os proprietários começam a estabelecer comércios em seus imóveis, alterando a dinâmica urbana da região.

A respeito deste ponto, FELDMAN (2005, p. 282-283) apresenta uma importante consideração, ao afirmar que as constantes modificações fazem parte do modo de operacionalização do zoneamento:

“[...] é das possibilidades de variações que depende a sobrevivência do zoneamento, conforme afirma o principal formulador da lei de zoneamento de Nova York, Edward Basset. A elasticidade da lei constitui um dos princípios do zoneamento americano que serviu de modelo à legislação de São Paulo, e a garantia de sua permanência está na garantia do constante processo de transformação, desde que estas preservem a lógica de organização da cidade que a sustenta. É esse contínuo processo de transformação que possibilita a predominância do zoneamento como forma de controle do uso e ocupação do solo e como saber técnico sempre exclusivo de um grupo restrito de profissionais da administração [...]”

Examinando a introdução do zoneamento urbano nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, ocorrida na primeira metade do século XX, é possível avaliar como o instrumento ganhou destaque no planejamento urbano nacional.

Tratando-se da cidade de São Paulo, na década de 1920 dois planejadores urbanos dominavam o cenário das reflexões sobre a cidade: Anhaia Mello e Prestes Maia (FELDMAN, 2005).

Na década de 1920 ambos publicaram diversos artigos sobre planejamento urbano, especialmente sobre os experimentos alemães e americanos acerca da utilização do zoneamento como instrumento de organização da cidade.

Em 1930 Prestes Maia elaborou o primeiro plano para a cidade de São Paulo, o “Plano de Avenidas”, baseado em estudos realizados com Ulhôa Cintra entre 1924 e 1926 e inspirado na engenharia municipal norte americana. Este plano veio a ser a primeira experiência em São Paulo do uso do planejamento urbano abrangente, onde estavam presentes todos os aspectos da engenharia viária, zoneamento e política territorial (FELDMAN, 2005).

Nos diversos estudos e artigos publicados por Prestes Maia é possível observar que a ideia de zoneamento estava fortemente enraizada em suas reflexões. Em 13 de agosto de 1936 ele publicou um artigo no periódico Amigos da Cidade, intitulado “O Zoneamento Urbano”, onde mostrou um grande conhecimento do assunto. Além de apresentar uma abordagem sobre o zoneamento na Alemanha e sua aplicação nos Estados Unidos, ele defendeu a sua aplicação no Brasil como a única maneira de resolver os problemas urbanos (FELDMAN, 2005).

A partir de 1940 os debates sobre o planejamento urbano em São Paulo se intensificavam entre os acadêmicos, técnicos e estudiosos, sendo o zoneamento um consenso que favoreceria a sua aplicação na cidade. O zoneamento, assim, apareceu como a principal ferramenta de gestão da cidade.

Segundo FELDMAN (2005, p. 31-32):

“Em São Paulo, a partir de 1947, as ideias americanas difundidas por Anhaia Mello repercutem tanto na organização do setor de urbanismo visando institucionalizar um processo de planejamento, como nos trabalhos voltados para a construção do zoneamento compreensivo. Planejamento e zoneamento se desenvolvem como processos bastante diversos no interior da administração municipal. Enquanto os princípios do planejamento não ultrapassam o universo das ideias e representações [...], o zoneamento remete à história da cidade real, à história de um processo em constante transformação, que se constrói socialmente, em função de interesses e atores concretos. [...].

Este momento coincide com a introdução no setor de urbanismo de uma organização pautada na ideia de planejamento como função de governo, como técnica de administração, e de uma concepção de urbanismo que extrapola os limites da cidade e das intervenções estritamente físicas.”

E continua a autora:

“O pressuposto que torna possível o consenso [entorno do zoneamento] é a crença em uma regulamentação pautada na demarcação de espaços diferenciados que garanta uma ordem espacial. O zoneamento passa a ser a resposta ao que Topalov (1991:29) coloca como constante preocupação da ciência urbana: recolocar as coisas em seus lugares. [...] O zoneamento é, neste sentido, defendido como princípio fundamental para salvaguarda dos direitos dos proprietários, a garantia contra vizinhos desvalorizadores das propriedades.”

FELDMAN (2005) ressalta ainda que nesta época o zoneamento possuía três características: (i) o zoneamento deveria ordenar a cidade inteira (caráter compreensivo); (ii) o zoneamento deveria ter regras diferentes que se aplicam a partes distintas da cidade de maneira sistemática e não episódica; (iii) o zoneamento deveria ser aceito como ferramenta de controle dos processos econômicos relacionados ao uso da terra, ou seja, como instrumento de proteção dos valores imobiliários.

Entre 1950 e 1970, quando o zoneamento se institucionaliza como o principal instrumento de planejamento da cidade, completa-se o ciclo de mudanças do setor de urbanismo da cidade de São Paulo, iniciado na década de 40. Neste período ocorre um intenso trabalho de codificação técnica do instrumento, onde são definidas as bases para o zoneamento vigente até os dias atuais (FELDMAN, 2005).

Em 1971 foi elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do

Município de São Paulo (PDDI), que zoneava toda a cidade, definindo os usos, as taxas máximas de ocupação dos lotes e os coeficientes de aproveitamento. Em 1972, a lei de zoneamento, que regulava a divisão, uso e ocupação do solo urbano da cidade, foi concluída e completou o PDDI. Esta lei demonstra a inspiração funcionalista do zoneamento aplicado: “[...] estabelecer equilíbrio entre diferentes funções urbanas – habitação, trabalho, lazer e circulação – de tal forma que o uso do solo represente, para elas, um fato de integração harmoniosa, e não de atritos” (SOUZA *apud* FELDMAN, 2005).

O planejamento urbano aplicado em São Paulo, portanto, teve historicamente no zoneamento seu principal instrumento, fortemente inspirado no modelo americano. Como assevera FELDMAN (2005), a preponderância do instrumento foi tamanha que na verdade o zoneamento acabou por se tornar sinônimo de planejamento, ocupando o lugar do plano.

No que tange à cidade de Rio de Janeiro, a intenção de utilizar o zoneamento enquanto instrumento de planejamento urbano surgiu por volta do ano de 1928, quando o Prefeito Prado Júnior convidou o arquiteto francês Alfred Agache para elaborar o plano de remodelação da então capital do Brasil. O crescimento acelerado da cidade, com problemas sanitários e de mobilidade, e o esgotamento das possibilidades de assentamento urbano nos entremeios de sua configuração topográfica eram situações a serem enfrentadas e resolvidas.

O arquiteto apresentou seu estudo em setembro de 1930, submetendo-o à aprovação de uma comissão especialmente formada pelo governo da cidade. A presença de arquitetos brasileiros em sua equipe de trabalho aliviou as discussões sobre o recrutamento de um arquiteto estrangeiro para o desenvolvimento do plano para a cidade. No entanto, isso não impediu uma série de críticas sobre o trabalho, que foi inclusive acusado de plágio (PEREIRA, 1999).

O fato é que Agache desenvolveu um dos estudos mais valiosos e detalhados sobre o Rio de Janeiro que se tem notícia, até hoje usado como referência para seus planejadores. Embora muito esquemático, com zoneamento rígido e segregação de grupos sociais, o estudo mostrou-se um modelo metodológico de como estudar a cidade (PEREIRA, 1999).

O plano elaborado por Agache contava com duas ferramentas principais: o Plano Diretor e o zoneamento. O Plano Diretor constituía o esqueleto urbano, definia as linhas principais e os pontos característicos do projeto. Também definia os elementos funcionais da cidade (PEREIRA, 1999).

Em relação ao zoneamento, Agache dividiu a cidade em cinco zonas diferentes: (i) Zona Central, subdividida em Distrito Comercial e Área Comercial; (ii) Zona Industrial e Porto; (iii) Zona Residencial, dividida em quatro seções e mais o subúrbio; (iv) e espaços abertos. Para cada zona, determinou os usos e as densidades das construções. O zoneamento podia ser considerado como a própria essência do plano, pois objetivava distribuir de forma racional as atividades urbanas: habitação, trabalho e lazer. Cada área deveria ter sua própria legislação, adaptada às necessidades de sua função (PEREIRA, 1999).

Segundo BRUANT (*apud* PEREIRA, 1999), a noção de zoneamento, amplamente divulgada nesta época, já fazia parte das práticas de Agache desde 1912, como se observa em seus projetos para Camberra e Dunquerque - as duas primeiras obras de planejamento urbano do arquiteto. Para ele, o zoneamento tinha dupla exigência, funcional e social, devendo a cidade ser vista como um ser coletivo, um ser orgânico. Agache, assim, propôs uma divisão funcional, mas também uma divisão social, do espaço urbano carioca.

A respeito da importância do zoneamento urbano para o plano do Rio de Janeiro, proposto por Agache, LEME (1999, p. 362) assevera que:

“[...] como principal instrumento de uso e controle do solo urbano, [Agache] emprega o recurso de zoneamento. Procura ordenar para melhor poder controlar. Evita o possível caos pela livre iniciativa de ocupação do território. [...] Agache desenvolve um método e uma técnica operacional que assentam na estruturação da cidade a partir do *zoning*, e de um plano diretor, marca sintética de entendimento e uma das características da SFU. [...] O *zoning* é a repartição racional das necessidades da vida urbana: habitação, trabalho, lazer, permitindo regulamentar o mercado fundiário, bloqueando a sobredensificação, definindo o bairro, e controlando o crescimento urbano.”

Pouco do plano elaborado por Agache para o Rio de Janeiro acabou sendo concretizado, pois entre os anos de 1931 e 1936 assumiram os Prefeitos Adolfo Bergamini, que constituiu a Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro, e, por um ano, Pedro Ernesto, que entendeu por bem desconstituir a comissão encarregada da implantação do plano (LEME, 1999).

O tema só viria a ressurgir na gestão do Prefeito Henrique Dodsworth, em 1937, que decidiu reavivar o plano de Agache com várias adaptações, criando ainda uma nova comissão, onde se faziam presentes Lucio Costa, Reidy, entre outros (LEME, 1999).

Apesar de Agache não ter conseguido concluir o seu maior objetivo, que era a execução integral do plano do Rio de Janeiro, suas ideias permaneceram, tanto que em 1939 ele retornou ao Brasil, fixou residência no Rio de Janeiro e foi contratado para desenvolver projetos urbanísticos para diversas cidades do país, entre elas Recife, Goiânia, Curitiba, Vitória e Porto Alegre, todas capitais de seus respectivos Estados (LEME, 1999).

O plano desenvolvido para o Rio de Janeiro - que tinha como principal instrumento o zoneamento urbano - acabou por influenciar diversos outros planos posteriormente desenvolvidos em várias cidades do Brasil. O zoneamento urbano, neste contexto, sempre foi colocado como principal instrumento dos planos (PEREIRA, 1999).

Juntamente com as experiências empíricas de zoneamento nas duas principais cidades brasileiras - São Paulo e Rio de Janeiro - cumpre ressaltar também a importância e a influência do urbanismo modernista e de seu principal expoente, Le Corbusier, para a difusão do zoneamento como instrumento fundamental de planejamento urbano do país.

Le Corbusier sempre teve estreita ligação com o Brasil. Ele visitou o país três vezes, em 1929, 1936 e 1962. Seus pensamentos, palestras e projetos atraíram para o entorno dele diversos discípulos brasileiros, que constituíram o grupo dos principais arquitetos e urbanistas do Brasil. Como exemplos, entre tantos outros, pode-se citar Lúcio Costa e Oscar Niemeyer (PEREIRA, 1999).

A partir da década de 1950 a Carta de Atenas já era um documento bastante conhecido e considerado no Brasil. Em 1951, após realizar um curso de planejamento urbano no Uruguai, Demétrio Ribeiro e Edvaldo Paiva elaboraram um plano preliminar para a cidade de Porto Alegre, com uma inspiração claramente funcionalista, onde o zoneamento ocupava lugar central (PEREIRA, 1999).

Em 1957, ademais, o concurso para o projeto da nova capital brasileira - Brasília - deu o primeiro prêmio a Lúcio Costa, que apresentou um plano essencialmente modernista. Este plano continha os principais elementos da cidade funcional do seu mestre, Le Corbusier, consolidando a utilização do zoneamento como o principal instrumento de ordenação do solo urbano (PEREIRA, 1999).

Assim, é possível verificar a forte influência que o urbanismo funcional exerceu no planejamento urbano nacional. O arquiteto franco-suíço Le Corbusier, a seu turno, marcou a formação e a atuação profissional de importantes planejadores brasileiros, especificamente pela difusão dos conteúdos da cidade modernista,

sendo o zoneamento, sempre, o principal instrumento de ordenação do solo urbano.

1.6. A política urbana inaugurada em 1988 no Brasil

Ainda que historicamente o zoneamento seja o instrumento urbanístico mais difundido no Brasil, é possível considerar também que é um dos mais complexos, principalmente em razão dos efeitos sociais que dele derivam - como segregação socioespacial, especulação imobiliária e utilização do zoneamento urbano como instrumento de poder e disputa pelo território – bem como dos efeitos jurídicos que dele emanam – como limitações administrativas ao direito de propriedade, restrições ao direito de construir, esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade e repercussões em direitos adquiridos.

A respeito do elemento jurídico, é fato que o zoneamento urbano historicamente sempre se articulou com normas legais, aproximando a técnica do planejamento urbano à ciência jurídica. Para CONDESSO (2014, p. 226):

“O ordenamento do território é um tema clássico, pois nasce ligado ao urbanismo, tendo como inspiração e precedente a planificação econômica e de desenvolvimento regional. Mas, só recentemente assumido constitucionalmente, foi ganhando dimensão prática e fortemente jurídica.”

A respeito deste ponto, SILVA (2018, p. 87-88) assevera que:

“O planejamento, em geral, é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos. De início, tal processo dependia simplesmente da vontade do administrador, que poderia utilizá-lo ou não. Não era, então, um processo juridicamente imposto, mas simples técnica de que o administrador se serviria ou não. Se o usasse, deveria fazê-lo mediante atos jurídicos, que se traduziriam num plano, que é o meio pelo qual se instrumentaliza o processo de planejamento.

[...]

A institucionalização do processo de planejamento importou em convertê-lo num tema do Direito, e de entidade basicamente técnica passou a ser uma instituição jurídica, sem perder suas características técnicas. Mesmo seus aspectos técnicos acabaram, em grande medida, juridicizando-se, deixando de ser regras puramente técnicas para se tornarem normas técnico-jurídicas.”

E complementa BANDEIRA DE MELLO (1982, p. 23), especificamente tratando do zoneamento urbano:

“O adensamento dos núcleos populacionais e a complexidade da vida urbana decorrente do progresso tecnológico propuseram, de forma inadiável, o problema de organizar racionalmente o uso do espaço onde se assentam as cidades. [...]

Daí a necessidade de repartir a área urbana (e as previstas como urbanizáveis) em zonas delimitadas e categorizadas em vista de suas utilizações, obstando, dessarte, usos incompatíveis com as destinações reconhecidas para cada qual.

Esta imposição da realidade ecoou no direito, mediante o instituto jurídico do zoneamento.”

A importância do elemento jurídico para o estudo do planejamento urbano e do zoneamento decorre basicamente do fato de que a cidade é produto da ação de diversos atores, cuja interação ou contraposição é regulada predominantemente por normas jurídicas. Cidadãos, proprietários, loteadores, incorporadores, locatários, especuladores, concessionários de serviços públicos, governantes e órgãos públicos tomam decisões com base nos direitos que dispõem, nos deveres a que estão submetidos, nos contratos legalmente admitidos e na atuação do Poder Judiciário em caso de violação a essas regras.

Com efeito, a evolução do planejamento urbano e de seus instrumentos se relaciona diretamente com o surgimento e positivação do “direito à cidade”, bem como de institutos jurídicos, como a função social da propriedade, compreendidos no ordenamento jurídico.

O processo de urbanização no Brasil, como já visto, teve começo no início do século XX e teve seu auge na década de 1970, sendo que durante esse período diversas Constituições Federais foram promulgadas ou outorgadas. No entanto, até o momento em que a Constituição Federal de 1988 entrou em vigor não existiam dispositivos constitucionais específicos para guiar o processo de ocupação territorial, o planejamento urbano e a gestão da cidade.

Foi a Constituição Federal de 1988 que, pela primeira vez, estabeleceu a base jurídico-política para a promoção da política urbana no país, por meio da inserção em seu texto dos artigos 21, incisos IX e XX, 30, inciso VIII, 182 e 183, que em conjunto estabeleceram a nova política urbana nacional.

Esta nova política urbana tinha (e tem, pois ainda está em vigor) como diretrizes gerais (i) o fortalecimento da autonomia dos governos municipais; (ii) a gestão democrática das cidades; (iii) o direito social de moradia; (iv) o direito à regularização de assentamentos informais consolidados; (v) a função social da propriedade urbana; e (vi) o combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas

(FERNANDES, 2000).

Sobre o momento histórico da promulgação da Constituição Federal de 1988, no que toca a agenda urbanística, analisa SANTOS JÚNIOR (1995, p. 37):

“O sistema de planejamento dos anos 60 e 70 tinha como agente fundamental o Estado. Os problemas deste modelo eram a superestimação da capacidade de atuação do Estado enquanto ator independente e a subestimação do papel das forças de mercado que atuam para fora do controle estatal e dos entraves institucionais dentro da própria máquina pública. [...]

A proposta de reforma urbana que vai ser construída a partir do processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 compõe o ideário reformista e vai se firmando durante a elaboração das constituições estaduais, leis orgânicas municipais e dos planos diretores.”

Na prática, toda uma ordem jurídico-urbanística foi inaugurada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, gerando uma série de experiências locais importantes ao longo da década de 1990. Muitos municípios aprovaram novas leis urbanísticas, incluindo novos Planos Diretores, e o Brasil se tornou um interessante laboratório de planejamento e gestão urbana, com novas estratégias e processos estabelecendo novas relações entre os setores público, privado, comunitário e voluntário, no que diz respeito ao planejamento urbano (FERNANDES, 2000).

O ponto central é que após a promulgação da Constituição Federal de 1988 houve, efetivamente, no Brasil, uma aproximação ainda maior do planejamento urbano e seus instrumentos com o direito. E tal aproximação ganhou seu ápice com a entrada em vigor da já citada Lei Federal nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, que veio a regulamentar os dispositivos constitucionais acima indicados, relativos à nova política urbana. Esta lei federal trouxe um conjunto de princípios, estabeleceu novos procedimentos e arrolou diversos instrumentos urbanísticos - alguns novos e outros antigos, como o zoneamento - para atingir as finalidades da nova política urbana nacional.

SAULE JÚNIOR E ROLNIK (2001, p. 54) indicam de maneira geral as inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade no contexto do planejamento urbano nacional:

“[...] um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o

legal e o ilegal; e também uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade.”

O fato é que Estatuto da Cidade regulamentou e expandiu o alcance dos dispositivos constitucionais sobre a política urbana acima mencionados, além de ter explicitamente reconhecido o “direito à cidade” no Brasil. Essa lei federal é resultado de um intenso processo de negociação ocorrido dentro e além do Congresso Nacional, e confirmou o papel jurídico-político fundamental dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano, bem como na condução dos processos de desenvolvimento e gestão urbana (FERNANDES, 2000).

O Estatuto da Cidade rompeu com a longa tradição de civilismo jurídico e estabeleceu as bases de um novo paradigma jurídico-político para o controle do uso do solo e do desenvolvimento urbano pelo Poder Público e pela sociedade organizada. Isso foi feito especialmente por meio do fortalecimento do dispositivo constitucional que reconheceu o poder e a obrigação dos municípios de controlarem o processo de desenvolvimento urbano por intermédio da formulação de políticas territoriais e de uso do solo, nas quais os interesses individuais de proprietários de terras e propriedades têm necessariamente de coexistir com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos socioeconômicos e da cidade como um todo. O Estatuto da Cidade desenvolveu, ainda, o princípio constitucional da função social da propriedade e da própria cidade, substituindo assim o paradigma individualista do Código Civil de 1916 (FERNANDES, 2000).

Por outro vértice, a combinação entre instrumentos tradicionais de planejamento – como o zoneamento urbano – com os novos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade – como o parcelamento/edificação/utilização compulsórios, tributação extrafiscal progressiva, desapropriação-sanção, direito de superfície, direito de preferência para os municípios, transferência onerosa de direitos de construção, entre outros – abriram uma nova série de possibilidades para os municípios construírem uma nova ordem urbanística que fosse economicamente mais eficiente, politicamente mais justa e também mais sensível face ao quadro de questões sociais e ambientais que têm afetado a população das cidades (FERNANDES, 2000).

Além disso, o Estatuto da Cidade indicou diversos processos para que os municípios integrem planejamento, gestão e legislação urbana de forma a democratizar os processos decisórios locais e assim legitimar uma nova ordem

jurídico-urbanística de orientação social. Diversos mecanismos foram reconhecidos para garantir a efetiva participação dos cidadãos e associações no planejamento e na gestão urbana: audiências, consultas, criação de conselhos, relatórios de impacto de vizinhança e de impacto ambiental, iniciativa popular na propositura de leis urbanísticas, acesso ao Poder Judiciário para defesa da ordem urbanística e especialmente as práticas do orçamento participativo. A nova lei enfatizou a importância de se estabelecerem novas relações entre o setor estatal, o setor privado e o setor comunitário, especialmente através das parcerias público-privadas e das operações urbanas, a serem promovidas dentro de um marco jurídico-político e fiscal claramente definido (FERNANDES, 2000).

FELDMAN (2005, p. 284), ao avaliar todo este contexto, assim considera:

“Somente a partir de um novo quadro jurídico-institucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pela aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 começa a se delinear a possibilidade de um novo ciclo de mudanças nos setores de urbanismo das administrações das cidades brasileiras. A intensidade dos debates em torno da questão urbana, a emergência de experiências de gestão voltadas para a politização da prática urbanística, para o rompimento da barreira entre quem pensa e quem executa, e a formulação de novos instrumentos de gestão do uso do solo, são indicadores de que um novo saber urbanístico, novas práticas e um novo perfil de profissional urbanista estão em processo de construção.”

Contudo, diante de todo este quadro de novidades e mudança de paradigmas trazidos pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, verifica-se que o zoneamento urbano continuou sendo o principal e mais utilizado instrumento de ordenação do território urbano das cidades, ainda que a referida lei não tenha estabelecido diretrizes mais claras e objetivas acerca do seu modo de utilização e operacionalização, nem mesmo atualizações conceituais.

Em muitos municípios o zoneamento continua sendo o instrumento de materialização do próprio Plano Diretor, a teor do que preceituam os artigos 4º, inciso III, alíneas 'a' e 'b', 40 e 41 do Estatuto da Cidade.

FELDMAN (2005), analisando este fenômeno, assevera que como a legislação urbanística é cumulativa - ou seja, utiliza-se de antigos e tradicionais instrumentos somados às inovações trazidas em determinados períodos - mantiveram-se as características do passado e se incorporaram inovações e demandas do presente. Tais inovações foram incorporadas segundo a necessidade

e conforme a disputa social, política e econômica dos grupos em conflito, permanecendo o conceito e o *modus operandi* do zoneamento inalterados.

O zoneamento urbano, assim, mesmo com a formulação da política urbana inaugurada com a Constituição Federal de 1988, continuou sendo o principal instrumento de política urbana do país.

1.7. Conceito e conteúdo do zoneamento urbano

A ordenação do uso e ocupação do solo é um dos aspectos substanciais do planejamento urbano. Este, por sua vez, preconiza a utilização de instrumentos que traduzem-se em institutos técnicos e jurídicos, como é o caso do zoneamento urbano.

Na contemporaneidade consiste o zoneamento urbano, enquanto instrumento técnico e legal de política urbana, na repartição da cidade e de suas áreas urbanizáveis segundo a destinação do uso e da ocupação do solo, tendo por finalidade controlar o uso da terra urbana, as densidades populacionais, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e seus usos específicos (MEIRELLES, 2011).

Para FERRARI (2005), conceituando tecnicamente o instrumento, zoneamento urbano pode ser entendido como a divisão das zonas urbana e de expansão urbana da cidade, delimitadas por lei, em zonas ou espaços especializados de usos e ocupação do solo, de forma predominante. Consiste, praticamente, na divisão das zonas urbanas e de expansão urbana de um município em zonas menores, claramente definidas e delimitadas (planta de zonificação), para as quais são prescritos os tipos de uso do solo permitidos (residencial, comercial, industrial e misto); as taxas, coeficientes ou índices de ocupação e de aproveitamento dos lotes pelas construções; os recuos mínimos com relação às divisas do lote, gabaritos de altura das construções, áreas e medidas mínimas dos lotes, densidades demográficas, entre outras regras urbanísticas.

Na visão de VILLAÇA (1999), entende-se por zoneamento a adoção, pelo Poder Público Municipal, de normas que definem parâmetros de uso ou de ocupação do solo variáveis no território da cidade, isto é, normas diferentes nos diversos locais do espaço urbano. Assim, de acordo com esse conceito, o zoneamento pode ser adotado para a totalidade do espaço urbano, que fica todo ele dividido em zonas nas quais são definidos os parâmetros de uso e de ocupação dos

terrenos ou, também, apenas em parte dele, de forma pontual na cidade, cuja norma abrange uma determinada área da cidade, uma ou algumas ruas, um trecho de rua ou bairros.

Para o autor, os principais parâmetros do zoneamento são: (i) o uso, ou seja, a finalidade à qual é destinado o solo; (ii) o coeficiente de aproveitamento, ou seja, a relação entre a área construída e a área do terreno; (iii) a quota de terreno para a unidade habitacional, no caso de edificações residenciais; (iv) a taxa de ocupação, ou seja, o percentual de área ocupada pela projeção horizontal da edificação, relativamente à área do terreno; (v) os afastamentos, que definem a distância do edifício aos limites do lote; e (vi) a altura da edificação ou gabarito.

O conceito de zoneamento é também expresso por MUKAI (2010) como a disciplina condicionadora do uso da propriedade imobiliária mediante delimitação de áreas, categorizadas em vista das utilizações urbanas nelas admitidas. Neste sentido, o zoneamento nada mais é que um instrumento para realizar a parte do Plano Diretor, que se refere à regularização do uso do solo, delimitando geograficamente áreas territoriais com o objetivo de estabelecer regimes especiais de uso, gozo e fruição da propriedade, sob a tutela do permitido e do proibido.

O autor aponta ainda os principais meios de que se vale o zoneamento para atingir seus objetivos: (i) delimitação das áreas e categorização dos tipos de uso; (ii) fixação de dimensões mínimas dos lotes; (iii) fixação dos coeficientes de edificação admitidos em cada área; (iv) fixação das taxas de ocupação das distintas áreas de uso; e (v) fixação de recuos fronteiros, laterais e de fundos.

SILVA (2018, p. 343) também apresenta sua definição sobre o zoneamento urbano, incluindo nesta análise aspectos relativos aos efeitos sociais do instrumento:

“O zoneamento constitui, pois, um procedimento urbanístico, que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse do bem-estar da população. Ele serve para encontrar lugar para todos os usos essenciais do solo e dos edifícios na comunidade e colocar cada coisa em seu lugar adequado, inclusive as atividades incômodas. Não é modo de excluir uma atividade indesejável, descarregando-a nos Municípios vizinhos. Não é meio de segregação racial ou social. Não terá por objetivo satisfazer interesses particulares nem de determinados grupos. Não será um sistema de realizar discriminação de qualquer tipo. Para ser legítimo, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade devida das populações.

O zoneamento, por outro lado, deverá ser amplo, abrangendo toda a comunidade. Será legítimo o zoneamento de um bairro apenas, a par de ser tecnicamente condenável, porque nisso se esconderiam, consciente ou inconscientemente, propósitos discriminatórios e

protecionistas de interesses particulares dos moradores (ou de determinados moradores) da área, sem levar em conta os interesses mais amplos da comunidade como um todo.

Como manifestação concreta do planejamento urbano, o zoneamento consiste num conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, conformando-os ao princípio da função social. Essa natureza do zoneamento decorre, nos nossos dias, não tanto do poder de polícia, mas da faculdade que se reconhece ao Poder Público de intervir, por ação direta, na ordem econômica e social, e, portanto, na propriedade e no direito de construir, a fim de, restringindo-os no interesse público, conformá-los e condicioná-los à sua função social. São, por isso mesmo, condicionamentos gerais, não indenizáveis os possíveis prejuízos individuais que daí possam advir, embora seja de ressaltar que, em princípio, condicionamentos desse tipo não gerem prejuízo, porque diminuições de valor, que deles eventualmente provenham, são altamente compensadas com outras vantagens.”

Segundo MEIRELLES (2011), o zoneamento urbano possui as seguintes características: (i) caráter geral; (ii) ausência de ilimitação; (iii) não é indenizável; e (iv) deve ser veiculado em lei formal.

Quanto aos tipos de usos que podem ser dispostos no zoneamento, MEIRELLES (2011) aponta os seguintes: (i) *usos conformes*: aqueles permitidos para o local de acordo com as normas legais do zoneamento; (ii) *usos desconformes*: aqueles considerados incompatíveis com o local conforme determina a legislação; e (iii) *usos tolerados*: aqueles que o zoneamento não reconhece como conforme e nem desconforme, mas os admite por liberalidade e precariamente em condições especiais, dependendo sempre de conveniência do Poder Público.

Em relação às categorias de uso, MEIRELLES (2011) indica que podem ser: (i) *residenciais*: destinadas a habitação, portanto devem apresentar requisitos de salubridade, tranquilidade e segurança para o bem estar de seus moradores; (ii) *comerciais*: destinadas ao comércio varejista e atacadista, geralmente permanecem próximas das zonas residenciais por se tratarem de fontes abastecedoras; (iii) *industriais*: onde são designadas as fábricas e atividades conexas, geralmente localizando-se distantes dos bairros residenciais, devido aos eventuais inconvenientes ocasionados por ruído ou poluição; (iv) *mistas*: ocupações distintas em uma mesma área, podendo mesclar o uso residencial, comercial, industrial e outros, para as quais não há indicativo de utilização específica. Pode-se agregar também as seguintes categorias: (v) *institucional*: compreende instituições de âmbito local, instituições diversificadas, instituições de grandes concentrações e instituições especiais. Como exemplo cita-se as zonas administrativas (sedes de governo),

educacionais (sedes de escolas e universidades), recreativas (equipamentos de lazer), sociais (creches e hospitais), culturais (bibliotecas e museus), entre outras; e (vi) *especial*: se destinam às chácaras de recreio, clubes de campo, núcleos residenciais de recreio, dentre outros.

À vista da catalogação derivada dos diversos usos e zonas é possível uma vasta combinação de espécies, dando surgimento a diferentes tipologias. Por exemplo: (i) a *zona residencial* comporta em si o uso unifamiliar, o uso multifamiliar e o uso de conjunto residencial; (ii) a *zona comercial* admite, por sua vez, o uso comercial varejista de âmbito local, o uso comercial varejista diversificado, o uso comercial atacadista, o uso de serviços locais, o usos de serviços diversificados e o uso de serviços especiais; (iii) a *zona industrial* pode se apresentar como sendo para uso de indústrias não-incômodas, uso de indústrias diversificadas, uso de indústrias especiais, entre outras combinações.

Assim, para SILVA (2018), correlacionando-se todas estas categorias e conceitos, é possível criar inúmeras combinações, que na lei de zoneamento são geralmente designadas por códigos. Exemplo: ZR1 – Zona Estritamente Residencial; ZC1 – Zona Comercial Central; ZIT – Zona Institucional etc. O Município possui liberdade para criar a combinação que entender necessária, de acordo com a dinâmica urbanística local.

De acordo com MUKAI (2010), o zoneamento pode ainda fracionar o território municipal em (i) *zona urbana*; (ii) *zona urbanizável*; (iii) *zona de expansão urbana*; e (iv) *zona rural*, conforme sua tipologia. A respeito da zona rural, porém, adverte MEIRELLES (2011) que embora não caiba ao município o zoneamento rural, compete-lhe regular o uso e a ocupação das áreas destinadas a urbanização, ainda que localizadas fora do perímetro urbano, porque estes núcleos poderão constituir no futuro novas cidades ou ampliação das existentes, e, por isso, devem ser consideradas urbanisticamente desde o seu nascedouro, para que não venham a prejudicar a futura zona urbana.

É importante registrar que como o Poder Público possui liberdade para a definição e criação de zonas e usos, liberdade esta que a própria Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e outras normas infralegais lhe conferem, muitos municípios acabam criando zonas de uso totalmente próprias e específicas para o contexto urbano das suas cidades. Como exemplo, é possível citar as zonas de preservação ambiental, de gerenciamento costeiro, de interesse sanitário, de interesse cultural, de interesse turístico, de interesse das comunidades tradicionais,

entre tantas outras. E estas zonas podem ser combinadas e arranjadas com outras zonas tradicionais de uso, como residenciais e comerciais.

Não se pode esquecer, ainda, que o zoneamento urbano deve ser instituído e se corporifica por meio de lei, em seu aspecto formal e material, oriunda de processo legislativo regular. Esta, normalmente, é composta de duas partes: (i) um texto escrito, onde ficam estabelecidas as regras aplicáveis a cada uma das diferentes zonas e as informações gerais sobre o regulamento; e (ii) um ou vários mapas e tabelas, que geralmente se constituem em anexos do texto escrito, onde se indicam as diferentes zonas nas quais é dividida a área total do território (MUKAI, 2010).

A instituição ou a alteração do zoneamento urbano por decreto pessoal do Chefe do Poder Executivo é ato ilegal, não gerando efeitos no mundo jurídico. Contudo, em sua fase regulamentar ou executiva, pode a lei ser regulamentada por meio decreto (MUKAI, 2010).

Por fim, cumpre ressaltar que existem outras espécies de zoneamento previstos no Estatuto da Cidade, como é o caso do zoneamento ambiental e da zona especial de interesse social, contudo são instrumentos urbanísticos distintos do zoneamento urbano, e com outros objetivos.

Além disso, existem outras espécies de zoneamento dispostas na legislação nacional, como o zoneamento ecológico-econômico de Unidades de Conservação, o zoneamento agroecológico, o etnozoneamento de comunidades indígenas, entre outros. Tais espécies de zoneamento não são veiculadas em legislações urbanísticas, e nem mesmo se prestam a regular o solo urbano, sendo muito mais voltadas a questões ambientais, agrícolas e de comunidades tradicionais.

A presente pesquisa, no entanto, se limita ao estudo do zoneamento urbano enquanto instrumento técnico e jurídico de política urbana, comumente utilizado no planejamento urbano de cidades e regiões metropolitanas, como será mais bem estudado nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 2 – O ZONEAMENTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO

O processo de formação e transformação de centros urbanos é um fenômeno que ocorreu intensamente ao longo dos últimos séculos e que ainda continua a ocorrer, especialmente no Brasil. Como consequência, surgiram cidades, núcleos e aglomerados urbanos cujo desenvolvimento, na maioria das vezes, aconteceu de forma desordenada, desintegrada e danosa ao meio ambiente e aos interesses coletivos, principalmente em razão da inexistência de um planejamento prévio, global e eficiente.

Nas últimas décadas as grandes e médias cidades brasileiras cresceram, expandiram seus tecidos urbanos e o processo contínuo de metropolização formou manchas urbanas que atualmente atingem vastas áreas. Tudo isso, somado ao elevado aumento da população urbana, acabou por agravar as carências de infraestrutura, serviços e habitação, causando ainda mais preocupações ao Poder Público e diminuição da qualidade de vida da população.

Mais do que novas demandas e problemas urbanos, o crescimento e expansão das cidades brasileiras também implicaram em reestruturações socioespaciais, provocando repercussões para o meio e vida urbanos. Essas transformações estão relacionadas a processos que têm deixado o espaço urbano progressivamente mais complexo no que diz respeito aos conteúdos e aos modos de produção, apropriação e representação pelos diversos grupos e classes sociais que o habitam (MARCHI, 2015).

Como consequência, o espaço urbano nas cidades brasileiras é marcado por inúmeros processos ligados à fragmentação, à segregação, à periferização e à mercantilização, estruturados sob diversas formas, que até os dias de hoje são plenamente visíveis (MARCHI, 2015).

Diante desse contexto, a noção de planejamento, ao longo do tempo, veio se consolidando como possível solução e também como vetor para a aplicação das mais variadas técnicas, métodos e instrumentos urbanísticos, com o propósito de estruturar e ordenar os espaços urbanos. E o planejamento, enquanto princípio e objeto da atividade urbanística, impulsiona e exerce essa função de ordenação do solo urbano.

Assim, coube ao planejamento urbano apresentar, estimular e aplicar soluções, técnicas e instrumentos para ordenar e desenvolver adequadamente o

espaço urbano, bem como para acomodar uma situação de conflito comumente existente entre o interesse público, traduzido na própria regulação e ordenação urbanística, e o interesse individual, representado geralmente pelo direito de propriedade e pelo exercício de suas faculdades no espaço urbano.

Por outro vértice, não se pode afastar desse contexto a atuação organizada do Estado na formulação e realização do planejamento urbano, na criação e utilização de instrumentos urbanísticos e na definição de regras de uso e ocupação do solo urbano. Essa noção operativa e essencial da Administração Pública evoluiu muito ao longo dos tempos, culminando no que atualmente se denomina de urbanismo “ativo” ou “operacional”, cujo traço marcante evidencia o exercício de uma função estatal que se utiliza concretamente de ações, técnicas, métodos, instrumentos e órgãos a fim de implementar políticas públicas de ordenação e gestão do espaço urbano (LAUBADÈRE *apud* SILVA, 2011).

Como instrumento típico de ordenamento do solo urbano, e, conseqüentemente, de planejamento urbano, é possível indicar o zoneamento, objeto central desta pesquisa, que como já dito no presente trabalho consiste em uma técnica de repartição da cidade e de suas áreas urbanizáveis segundo a destinação do uso e da ocupação do solo, tendo por finalidade controlar o uso da terra urbana, as densidades populacionais, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e seus usos específicos.

No Brasil, por uma série de questões históricas, sociais e econômicas – já analisadas no capítulo precedente – o zoneamento acabou se firmando como o instrumento de planejamento urbano mais conhecido e utilizado, chegando até mesmo a ser confundido com o próprio planejamento urbano. Tal constatação parece estar ligada à forte influência que o urbanismo modernista e seus representantes desempenharam no país, mas também à possibilidade de se utilizar o referido instrumento com vistas ao atendimento de interesses e objetivos específicos dos grupos e classes sociais dominantes no espaço urbano.

No capítulo que ora se inicia o planejamento urbano será abordado em sua dimensão técnico-urbanística. Além disso, será examinado o zoneamento urbano enquanto instrumento técnico de planejamento e de política urbana, com o qual se procura ordenar e regulamentar o uso e a ocupação do solo urbano.

Ademais, será analisado o porquê do zoneamento continuar sendo até hoje o principal instrumento urbanístico e de política urbana das cidades brasileiras, em que pese haver outros instrumentos indicados na legislação nacional também com o

mesmo objetivo, inclusive aparentemente mais modernos e eficientes.

2.1. O urbanismo e o planejamento urbano

É possível afirmar que o urbanismo, em sentido amplo, surgiu com o aparecimento das cidades, manifestando-se por meio da preocupação com a localização e estética dos prédios e edificações, com a conformação das praças e espaços públicos, com a largura e alinhamento das ruas, vias e passeios etc. Em sua evolução, passou da preocupação meramente locacional e estética das construções para o interesse em prover a cidade de condições mínimas de funcionalidade e bem-estar, de modo a propiciar melhor qualidade de vida a seus habitantes (APPARECIDO JÚNIOR, 2012).

Ainda que seja possível identificar alguns elementos e regras de natureza urbanística em cidades antigas e até medievais, o grande salto evolutivo do urbanismo, de fato, guarda relação com a cidade industrial. Com efeito, a revolução industrial consistiu em um complexo conjunto de mudanças tecnológicas com profundo impacto no processo produtivo em nível econômico e social, tendo entre suas principais consequências o deslocamento das populações rurais para os centros urbanos (APPARECIDO JÚNIOR, 2012).

Como efeitos deste processo de industrialização, tanto a fixação de populações nos centros urbanos quanto a adoção de novos modos de produção causaram (ou acentuaram) desequilíbrios no desenvolvimento urbano, na ordenação e expansão das cidades e nas relações entre os grupos sociais, o que fomentou a busca de um modelo de disciplina que tratasse do uso e ocupação do solo, bem como garantisse a fruição dos benefícios das cidades a todos os seus habitantes (APPARECIDO JÚNIOR, 2012).

Para diversos autores, entre eles LEFEBVRE (1970) e MANCUSO (1980), a questão urbana realmente teve início no processo de industrialização, sendo este o propulsor das transformações da sociedade e o indutor da urbanização. Nesse contexto surgiram problemas atribuídos à urbanização, especialmente referentes ao crescimento da cidade, à circulação, à habitação e ao desenvolvimento da cultura social urbana, que necessitavam ser avaliados sob o prisma técnico-científico.

LEFEBVRE (1970), ademais, afirma que a partir deste período a realidade urbana passou a ser moldada pela difusão da sociedade de consumo advinda da industrialização, sendo que esse movimento humano em direção às cidades foi

essencial para que o sistema formasse trabalhadores-consumidores. Para o autor, as noções sobre o significado do desenvolvimento capitalista foram desde cedo relacionadas à urbanização e à expansão urbana, como se uma cidade que crescesse em território e população e expandisse suas atividades econômicas automaticamente se tornaria portadora ou um polo irradiador de desenvolvimento urbano. Tal interpretação, porém, parece equivocada, pois correlaciona de forma automática e natural desenvolvimento com crescimento urbano, como se ambos fossem conceitos idênticos ou reciprocamente tributários²².

Assim, em decorrência do processo de industrialização, da expansão desordenada da cidade industrial e do agravamento das carências de infraestrutura, serviços e habitação, que ao fim e ao cabo atingiam e influenciavam as relações sociais na cidade, nasceu um campo de estudo específico que se propunha a entender e resolver estas questões: o urbanismo (MARCHI, 2015).

Na visão de CHOAY (1979), o urbanismo realmente teve origem na sociedade industrial, surgindo como uma disciplina científica crítica e reflexiva em relação à desordem urbana, posição que iria influenciar sobremaneira a constituição e reconstituição urbana nos períodos posteriores ao seu surgimento. Como campo disciplinar, o urbanismo passou a se dedicar precipuamente ao desenho urbano e ao projeto de cidades por meio de suas inúmeras vertentes e visões.

A própria Carta de Atenas, documento oriundo do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em 1933, menciona o escopo do urbanismo e confirma o seu paradigma funcional. Veja-se:

“[...] urbanismo é a ordenação dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações, individuais e coletivas. Abarca tanto as aglomerações urbanas como os agrupamentos rurais. O urbanismo já não pode estar submetido exclusivamente às regras de esteticismo gratuito. É, por sua essência mesma, de ordem funcional. As três funções fundamentais para cuja realização deve velar o urbanismo são: 1º) habitar; 2º) trabalhar; 3º) recrear-se. Seus objetos são: a) a ocupação do solo; b) a organização da circulação; c) a legislação.”

²² Sobre este ponto, SOUZA (2008, p. 101) afirma que um desenvolvimento urbano autêntico não se confunde com um simples crescimento ou expansão do tecido urbano. Para o autor, desenvolvimento urbano “não é, meramente, um aumento da área urbanizada, e nem mesmo, simplesmente, uma sofisticação ou modernização do espaço urbano, mas, antes e acima de tudo, um desenvolvimento sócio-espacial na e da cidade: vale dizer, a conquista de melhor qualidade de vida para um número crescente de pessoas e de cada vez mais justiça social”.

A compreensão do objeto do urbanismo e de sua finalidade prática, sob o prisma funcional, pode ainda ser observada na lição de DI SARNO (2004, p. 07):

“O urbanismo é entendido como uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano, visando ao bem-estar coletivo, realizado por legislação, planejamento e execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação do corpo e do espírito, circulação no espaço urbano.”

BARDET (1990, p. 27), a seu turno, confere ao urbanismo o seguinte conceito:

“[...] o urbanismo é antes de tudo uma ciência que se dedica ao conhecimento das coisas, que estuda metodicamente os fatos, que pesquisa as causas primeiras e depois, após um rigoroso trabalho de análise, tenta em sínteses sucessivas determinar, quando não leis, ao menos princípios diretores.

Sobre essa base pode se erigir uma Arte aplicada que passe à ação, à criação de sínteses novas, materializando, através de um jogo entre vazios e cheios, os volumes em que se abrigam os grupos sociais; mas a aplicação dessa arte após a análise científica necessária de uma dupla escolha: escolha de componentes urbanos para cuidar, modificar, criar, e escolha das aplicações possíveis – implicando essa dupla escolha na determinação dos valores humanos; ela é, por essência, uma filosofia.”

A partir destas definições, é possível observar as três dimensões do urbanismo que, em conjunto, constituem seus pilares fundamentais: a ciência, a técnica e a arte. E para alcançar seus objetivos, o urbanismo prescreve normas e princípios de desenvolvimento, funcionalidade, conforto e estética da cidade, bem como planifica seu entorno, racionaliza o uso e a ocupação do solo, ordena o traçado urbano, coordena o sistema viário e controla as construções que futuramente irão compor a cidade (MEIRELLES, 2011).

Em termos puramente analíticos, CORREIA (2008, p. 26-63) destaca quatro possíveis sentidos do conceito de urbanismo, a saber:

“a) o urbanismo como fato social, que expressa o fenômeno secular do crescimento das cidades, devido à sua atração sobre as populações rurais. Tal fenômeno tem se acentuado na era moderna, especialmente devido à industrialização das cidades e mecanização do trabalho no campo, e tem por consequência direta o déficit social nos aglomerados urbanos; [...]

b) o urbanismo como técnica de criação, desenvolvimento e reforma das cidades: o urbanismo, neste sentido, confunde-se com o

conceito de ‘técnica urbanística’, nele estando inseridos o estudo de temas como (i) o ‘Alinhamento’, técnica básica do urbanismo, que consiste em definir os limites entre o local edificável e o não-edificável, estabelecendo, conseqüentemente, as ruas, praças e o próprio recinto da cidade; (ii) a ‘Expansão e Renovação Urbanas’, definindo-se a primeira como a abertura de bairros planejados ao redor do setor antigo da cidade e a segunda, como a derrubada de bairros antigos para a abertura de novas ruas e construções de edificações mais modernas e saudáveis; (iii) o ‘Zoneamento’, que consiste na repartição do solo correspondente a uma determinada unidade territorial (em regra, o espaço municipal), reservando os setores ou zonas criadas com tal divisão a finalidades determinadas; (iv) a ‘Cidade-Jardim’, que advoga a implementação de núcleos urbanos independentes e afastados das grandes cidades, com casas próprias rodeadas de grandes jardins; (v) a ‘Cidade-Linear’, que defende a implementação de uma estrutura urbana diretamente relacionada a uma via rápida de comunicação (linha de trem ou rodovia), desenvolvendo-se a urbe em suas franjas; (vi) o ‘Regionalismo Urbanístico’, que apregoa dever o urbanismo alargar seu âmbito de atuação, de modo a englobar territórios urbano e rural; (vii) o ‘Plano Urbanístico’ e o ‘Funcionalismo Racionalista’, que identifica o plano urbanístico como repositório das técnicas anteriormente citadas, tratando a cidade como unidade funcional - técnica que teve com pioneiro Le Corbusier e inspirou a edição da Carta de Atenas -; e, finalmente, (viii) as ‘Novas Cidades’, técnica que apregoa o planejamento de novos núcleos urbanos nas redondezas dos grandes centros, de modo a controlar a expansão das grandes cidades. Todas estas técnicas, mesmo as mais antigas, continuam presentes e a influenciar o arsenal técnico e jurídico do urbanismo moderno;

c) urbanismo como ciência, que tem por objeto a investigação e o ordenamento dos aglomerados urbanos. Tal ciência tem caráter eminentemente multidisciplinar, envolvendo conhecimentos dos campos da geografia, arquitetura, economia, política etc. e tem por escopo o estudo do modo de tornar compatíveis entre si os vários usos possíveis do território e de evitar entre eles as interferências recíprocas negativas – em termos diretos, o estudo de como aperfeiçoar o gozo do bem essencial e irreduzível de toda sociedade que é o próprio território; e

d) urbanismo como política, isto é, o conjunto articulado de objetivos e meios de natureza pública, com vistas à ocupação, uso e transformação racional do solo, destacando-se uma alegada ‘prioridade lógica’ da política urbanística em relação às normas jurídicas urbanísticas [...].”

Tendo em vista a relevância da classificação do urbanismo enquanto técnica de criação, desenvolvimento e reforma das cidades, conforme acima exposto, faz-se necessário ainda destacar o conceito de “atividade urbanística”, que no entendimento de SILVA (2018) consiste, em termos diretos, na ação destinada a aplicar materialmente (ou na prática) os princípios e propósitos do urbanismo.

Segundo o autor, os objetos da atividade urbanística podem ser discriminados da seguinte forma: (i) planejamento; (ii) ordenação do solo; (iii)

ordenação urbanística de áreas de interesse especial; (iv) ordenação urbanística da atividade edilícia; e (v) instrumentos de intervenção urbanística, estando todos intimamente ligados entre si (SILVA, 2018).

Assim, como visto, o planejamento se apresenta como objeto da atividade urbanística, cuja evolução a partir do urbanismo²³ o sugere como uma disciplina baseada no conhecimento não só do espaço urbano em si, mas também dos processos sociais que nele ocorrem ou são produzidos.

A respeito do planejamento urbano, RIZZO (1993) e SANTOS (2015) informam que este teve origem nas primeiras décadas do século XX, exatamente como insurgência ao urbanismo, havendo duas correntes principais de pensamento que polarizavam o debate sobre a cidade nesta época: a corrente culturalista e a corrente progressista. Segundo os autores, as concepções do urbanismo culturalista se antagonizam com aquelas do urbanismo progressista, mas ambas se baseavam em modelos idealizados de cidade.

A corrente culturalista considerava os produtos da revolução industrial de forma negativa, acreditando que a industrialização havia sido responsável pelo desaparecimento da estrutura orgânica das cidades, estrutura esta que fora construída no decorrer de vários séculos. Para essa corrente, a posição idealista estava no retorno ao passado enquanto estratégia de reconquista das qualidades urbanas perdidas no processo de urbanização das sociedades industriais europeias (RIZZO, 1993; SANTOS, 2015).

A corrente progressista, por sua vez, defendia a solução dos problemas urbanos por meio da aplicação dos instrumentos disponibilizados pela revolução industrial: a técnica e a ciência. Essa corrente era criticada por recusar a história dos processos sociais, negando-os como a verdadeira origem dos problemas urbanos. Considerava que a tecnologia traria o desenvolvimento e que este seria o responsável por sanar todos os problemas enfrentados pelas cidades (RIZZO, 1993; SANTOS, 2015).

No embate entre estas duas correntes de pensamento prevaleceu a visão progressista, que acabou por dar suporte conceitual e ideológico a grande parte do

²³ A respeito da evolução do urbanismo BARDET (1990, p. 33) aduz que a partir da década de 1930 teriam surgido “urbanismos” de vários tipos, desde o “urbanismo rural” até o “urbanismo mundial”. Segundo o autor, isso ocorreu tendo em vista a compreensão de “que não existia problema parcial, e que ninguém poderia esperar salvar-se sozinho”. Afirma ele, então, que o “urbanismo designa o planejamento do solo em todas as escalas, o estudo de todas as formas de localização humana sobre a terra”. Observa-se, assim, conforme o pensamento do autor, a existência de duas ciências, e que o urbanismo “migrou” para o planejamento urbano ao longo dos anos (COSTA, 2012, p. 148).

urbanismo praticado durante o século XX, e inclusive ao planejamento urbano (RIZZO, 1993; SANTOS, 2015).

Desta forma, o planejamento urbano, como decorrência ou oposição crítica ao urbanismo, trata de uma forma de apreensão do fenômeno urbano entendendo-o como processo histórico, permitindo, assim, o surgimento e desenvolvimento de metodologias de investigação e intervenção fundadas sobre conhecimentos sociológicos, tecnológicos, econômicos e físico-espaciais, ou seja, multidisciplinares. O planejamento urbano, ademais, passou a ser entendido como o resultado de um conhecimento racional que objetiva a tomada de decisões e de condução dos processos urbanos na direção de certas metas estabelecidas aprioristicamente (RIZZO, 1993; SANTOS, 2015).

Na visão de SANTOS (2015), o planejamento urbano se apresenta como disciplina acadêmica e como método de atuação nos processos de ordenação, estruturação, apropriação, produção e reprodução do espaço urbano. Essas duas apreensões são indissociáveis, já que o planejamento urbano como disciplina acadêmica preocupa-se com a perspectiva científica, através de pesquisas aplicadas nas ciências sociais, cuja essência está justamente na relação entre a teoria (logos) e a prática (práxis).

SANTOS (2015), apoiado no pensamento de KOHLSDORF (1985), afirma ainda que o planejamento urbano permitiu significativos avanços no conhecimento sobre a cidade em diversas áreas acadêmicas, notadamente nas ciências humanas. Registrou o nascimento da sociologia urbana e das correntes interpretativas da ecologia urbana e da Escola de Chicago, estruturou uma abordagem econômica baseada nos escritos de Adam Smith. Dentro do pensamento geográfico absorveu metodologias de observação estritamente físicas e descritivas, as teorias dos lugares centrais, os métodos quantitativos, chegando-se à transdisciplinaridade de Milton Santos. Da mesma forma, abraçou contribuições advindas da antropologia e da história, da ecologia e das ciências exatas - como a física, a informática e a matemática.

Diante deste panorama, SANTOS (2015) ressalta com precisão a nítida diferenciação entre o planejamento urbano e o urbanismo. Para o autor, tanto o planejamento urbano quanto o urbanismo podem ser entendidos como o estudo do fenômeno urbano em sua dimensão espacial, porém diferem-se no tocante às formas de atuação no espaço urbano: enquanto o urbanismo apresenta-se mais ligado ao saber arquitetônico e de intervenção sobre a cidade, trabalhando

conjuntamente com o desenho urbano e o projeto das cidades, o planejamento urbano surge como disciplina baseada no conhecimento multidisciplinar do espaço urbano, assumindo abordagens mais amplas e complexas, entendendo a cidade a partir de seus processos sociais, que na maioria das vezes são conflituosos.

COSTA (2012), a seu turno, após realizar profunda análise sobre as diferentes abordagens por qual passam o urbanismo e o planejamento urbano, estabelece importantes e pontuais distinções entre ambos os campos disciplinares, que por sua clareza e objetividade merecem ser registradas: (i) enquanto o urbanismo vê a cidade como obra de arte, o planejamento urbano vê a cidade como mercadoria; (ii) enquanto o urbanismo, em sua visão original e dominante, se quer como ciência e arte, em estreita relação com as ciências sociais, o planejamento urbano age como instrumento político que visa equacionar as tensões econômicas e sociais, operando e intervindo no processo de produção do espaço construído; (iii) enquanto o urbanismo é a atividade de um especialista (o urbanista), o planejamento urbano é a atividade de vários especialistas (atividade multidisciplinar); (iv) enquanto o urbanismo é ideologicamente despolitizado, ainda que contenha uma crítica utópica as cidades existentes, o planejamento urbano assume sua ação como política; (v) enquanto o urbanismo nega a si próprio com ato de poder, o planejamento urbano aceita a si próprio como um ato de poder; (vi) enquanto o urbanismo pensa a partir de modelos, o planejamento urbano pensa a partir de processos; (vii) enquanto o urbanismo vê a cidade como uma unidade fechada, o planejamento urbano a vê como uma unidade aberta; (viii) enquanto o urbanismo parte do particular para buscar a universalidade, o planejamento urbano parte do universal para busca a particularidade de cada cidade; (ix) enquanto o urbanismo não trabalha com uma visão global da sociedade, o planejamento trabalha com uma visão global da sociedade; (x) enquanto o urbanismo é marcadamente utópico, o planejamento urbano é marcadamente prático; (xi) enquanto o urbanismo é teórico, ainda que vise à prática, o planejamento urbano é prático, ainda que alicerçado pela teoria; (xii) enquanto o urbanismo gerou tratados urbanísticos, o planejamento urbano gerou livrões e relatórios temáticos; (xiii) enquanto o urbanismo é marcadamente europeu, o planejamento urbano é marcadamente norte-americano (“*City Planning*”).

Ainda para COSTA (2012), embora o urbanismo e o planejamento urbano sejam instâncias distintas de reflexão e ação sobre o espaço urbano, ambos são interdependentes, pois ao interagirem buscam dar uma resposta aos problemas

postos para a cidade tipicamente industrial.

Conforme já exposto com maior propriedade no tópico 1.5. do Capítulo 1 deste trabalho, o planejamento urbano surgiu no Brasil sem pressupostos e diretrizes nacionais pré-concebidas ou diretrizes aplicáveis uniformemente a todas as cidades e regiões do país. Embora tenha havido uma política nacional para a organização de áreas metropolitanas durante a década de 1970, o fato é que cada cidade promovia (como até hoje promove) suas escolhas no que toca ao planejamento de seus espaços (PEREIRA, 1999).

Sobre a história do planejamento urbano no Brasil é indispensável revisitar os estudos de VILLAÇA (1999) sobre o tema, o que já foi feito oportunamente no capítulo precedente desta tese.

Porém, sobre o desenvolvimento e a consolidação do planejamento urbano no país é importante citar a análise de RIZZO (1993, p. 17-18), que assim professa:

“O urbanismo desenvolveu-se, no Brasil, predominantemente, como herança direta do urbanismo progressista preconizado por Le Corbusier e os CIAMs, acompanhando o processo chamado de substituição de importações, com o desenvolvimento industrial e crescimento urbano, a partir da década de 30.

[...] Embora no campo acadêmico a questão urbana começa, já no início da década de 60, a ser tratada interdisciplinarmente, é só sob o sistema de poder fortalecido do regime militar que se institucionaliza, no Brasil, o tratamento dos problemas urbanos e, com isso, o planejamento urbano. Criados em 1964, o SERFHAU, Serviço Nacional de Habitação e Urbanismo, e o BNH, Banco Nacional de Habitação, vão repartir com as tarefas de planejamento urbano objetivos econômicos vinculados às diretrizes da política nacional.

O conceito de Planejamento vai surgir na sociedade capitalista com sua passagem para a etapa monopolista e com a consequente ampliação da intervenção do Estado na Economia. No Brasil, este processo, que de alguma forma já existia antes de 1964, vai ganhando corpo durante a ditadura, e o Planejamento Urbano será concebido como parte de um planejamento maior e desenvolvimentista denominado pelo SERFHAU de ‘Planejamento Integrado’ em que o ‘planejamento de um município deve obedecer às metas e diretrizes dos escalões superiores’.

O planejamento urbano não porá fim aos trabalhos de urbanismo tipicamente físico-espaciais. Buscará, no entanto, enquadrá-los como etapa do planejamento, geralmente a última.”

Também analisando o planejamento urbano na realidade brasileira, SANTOS (2015) afirma que no Brasil, após o intenso processo de urbanização ocorrido a partir das décadas de 1950 e 1960, o planejamento urbano se difundiu nas mais diversas regiões e se consolidou como método de ordenação do

crescimento das cidades, institucionalizando o tratamento dos problemas urbanos, sendo a sua base ideológica amplamente utilizada como suporte conceitual à maioria dos Planos Diretores elaborados pelas municipalidades.

E fazendo um paralelo com o urbanismo, o autor ressalta que o planejamento urbano se consolidou no país com uma abordagem analítica e de prática social própria: enquanto o urbanismo, ao se alinhar academicamente à arquitetura, reforça o seu caráter mais restrito, como instrumento de intervenção na realidade através do desenho urbano e do arranjo de formas espaciais; o planejamento urbano afirmou-se como campo eminentemente multidisciplinar, presente na grade curricular de um grande número de cursos: arquitetura, geografia, engenharias, entre outros. Neste contexto, verifica-se que o urbanismo como campo ligado ao saber arquitetônico cedeu espaço para o planejamento urbano como domínio multidisciplinar, complexo e político por essência (SANTOS, 2015).

Desta forma, é possível concluir que o urbanismo e o planejamento urbano são disciplinas que não se confundem, muito embora tenham origens comuns e sejam destinadas e aplicadas no espaço urbano. O planejamento urbano, enquanto disciplina baseada no conhecimento multidisciplinar do espaço urbano, e que busca entender a cidade a partir de seus processos sociais, acabou se consolidando no Brasil como importante método de ordenação e desenvolvimento das cidades.

2.2. O planejamento urbano como técnica de Administração Pública

Como visto acima, o planejamento urbano apresenta-se como disciplina acadêmica e como método de atuação nos processos de ordenação, estruturação e produção do espaço urbano, levando em sua gênese o conhecimento multidisciplinar e o entendimento da cidade a partir principalmente de seus processos sociais.

Contudo, o planejamento urbano também identifica-se como técnica de Administração Pública, que objetiva a formulação de diretrizes e a tomada de decisões sobre a ordem territorial a ser seguida e respeitada tanto pelo Poder Público quanto pela coletividade em geral.

O processo de institucionalização do planejamento urbano pode ser compreendido dentro de um processo mais amplo de institucionalização do próprio planejamento como técnica de Administração Pública. O planejamento como técnica, por sua vez, pode ser considerado como uma aproximação entre a

burocracia estatal e o conhecimento especializado, ou de forma mais ampla, entre ciência e política (SANTOS, 2015).

Conforme aponta BRASIL (2013, p. 105):

“Na qualidade de instrumento de conformação da realidade fática a objetivos predeterminados, por meio da ação governamental projetada no tempo, o planejamento serve como eixo comum às diversas formas, espécies ou escalas de intervenção ou ordenamento sobre o território, sejam elas de natureza regional, urbana, econômica ou ambiental. Por isso mesmo, pode assumir várias características distintas, e na elucidação dos traços peculiares das diversas espécies de planejamento, a doutrina opera certas distinções. A mais conhecida delas separa planos econômicos e planos territoriais, opondo uma ‘planificação de ordenamento’ (*Ordnungsplanung*) a uma ‘planificação de desenvolvimento’ (*Entwicklungsplanung*), ou ainda, conforme outro critério diferenciador, contrapondo uma planificação estacionária (*Stationär*), ligada ao ordenamento do espaço (organização do território), a uma planificação estratégica (*Strategisch*), ligada à organização do tempo (desenvolvimento econômico).”

No tocante ao planejamento urbano, sua institucionalização fundamenta-se principalmente em uma transformação na concepção do Estado e da Administração Pública baseada em ideais racionalistas. Este fenômeno foi sentido em grande parte das nações modernas, em períodos diferentes da história, tanto em países situados no espectro socialista quanto capitalista (SANTOS, 2015).

SANTOS (2015), apoiado no pensamento de WEBER (1971), atribui ao capitalismo o papel de catalisador deste processo de racionalização da sociedade e da Administração Pública. Para o autor, a nova forma de estruturação das relações sociais necessitava de uma organização funcional e imparcial que somente um “governo de experts” poderia conseguir. A modernidade significava um caminhar no sentido da racionalização, da complexidade e da especialização crescente. Neste contexto, pensava-se que o surgimento de grupos sociais altamente especializados em determinada ciência ou tecnologia era um processo inevitável.

A respeito do contexto brasileiro, o planejamento urbano como técnica começou a ser incorporado pelo Poder Público há algum tempo – desde o final do século XIX – sendo consolidado durante a década 1960, época do governo militar. Neste momento, um conjunto de fatores favoreceu a sua consolidação: (i) a elaboração de um projeto de modernização nacional, capitaneado pelo próprio governo central; (ii) a grande importância dada ao planejamento como técnica racional de governo e instrumento para o desenvolvimento; (iii) um quadro

conjuntural de crise econômica e instabilidade social no país; e (iv) o processo intenso e concentrado de urbanização (VILLAÇA, 1999; SANTOS, 2015).

Sobre este último ponto, afirmam DEÁK e SCHIFFER (1999, p. 12) que:

“[...] foi a partir do segundo quartel deste século [XX] que a escala alcançada pela urbanização começou a provocar iniciativas por parte do Estado e modificações na administração pública. Um dos resultados nesse sentido é o aparecimento de uma nova atividade governamental com a finalidade específica de tratar dessas novas entidades que estavam surgindo: as aglomerações urbanas. É o nascimento do planejamento e, particularmente, do planejamento urbano, cujos primórdios podem ser situados no Estado Novo [...]”

Por outro lado, a crise do liberalismo - especialmente após o período entreguerras - suscitou uma forte legitimidade de políticas intervencionistas, o que se traduziu na afirmação do Estado de Direito Social (*Welfare State*). Uma das faces desse intervencionismo estava justamente no entendimento do planejamento urbano como um instrumento superior e necessário para a formulação de políticas para as cidades, sendo o Poder Público o seu responsável e condutor (SANTOS, 2012).

Na visão de CORREIA (2008, p. 52):

“Será no virar da segunda metade do século XX, e nas cinzas da 2ª Grande Guerra Mundial, que os Estados ocidentais [...] se verão na necessidade de intervir no campo econômico e desenvolver, através de diversas práticas administrativas, a qualidade de vida das comunidades. [...] É, pois, no contexto deste Estado de Direito Social - *Welfare State* -, fruto da sua natureza prestativa e interventiva, que o plano [planejamento urbano] se agiganta, transformando-se num instrumento central nessa nova forma de *ser* e *estar* do Estado.”

O Poder Público, assim, especialmente a partir da década de 1960, assumiu o papel de fomentador principal do desenvolvimento nacional. E para desempenhar esta função, assumiu gradualmente as ações de planejamento urbano, visto pelos tecnicistas como o elemento fundamental para a efetivação do desenvolvimentismo. É neste cenário que surgem as primeiras discussões mais aprofundadas no Brasil sobre política urbana, impulsionadas pela criação de dois órgãos principais, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) (SANTOS, 2015).

Como aponta SANT'ANNA (2011, p. 125):

“O sistema de planejamento dos anos 60 e 70 tinha como agente fundamental o Estado. Os problemas deste modelo identificados por

alguns estudiosos são a superestimação da capacidade de atuação do Estado enquanto ator independente e a subestimação do papel das forças de mercado que atuam fora do controle estatal e dos entraves institucionais dentro da própria máquina pública.”

FELDMAN (2005), examinando este contexto, avalia que o processo que levou à instituição do SERFHAU é exemplar. Sua criação no ano de 1964 constituiu um momento particular na organização do setor de planejamento urbano no Brasil, completando o ciclo de institucionalização.

Ainda para a autora, é neste período que o planejamento urbano passa a ser compreendido como técnica de Administração Pública. Este marco institucional é responsável ainda por formalizar as condições para a criação de órgãos e instituições estaduais, metropolitanas e municipais ligadas à questão urbana. Entre suas principais ações estava a concessão de recursos para elaboração de planos diretores de desenvolvimento integrado e a criação de órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento local (FELDMAN, 2005).

A criação do BNH, em 1964, também é emblemática. Instituído para oferecer crédito para financiamento de moradia popular, o órgão rapidamente foi apropriado pela classe média e se transformou em um instrumento de produção e expansão imobiliária. Deixou, portanto, de cumprir o seu principal objetivo – viabilizar a produção de moradias populares – e passou a cuidar, de certa forma, de planejamento e desenvolvimento de cidades (CASTRO, 2002). Sobre a instituição e a importância do SERFHAU e do BNH este trabalho voltará a tratar futuramente, mais precisamente no Capítulo 4.

De mais a mais, é relevante consignar que neste período outros fatores induziram a institucionalização do planejamento urbano como técnica de Administração Pública no Brasil: (i) a crescente associação entre planejamento e desenvolvimento; (ii) a intenção do governo central de fortalecer os municípios e suas instituições como local privilegiado de planejamento urbano (focalizando em ações de assistência técnica); e (iii) a reivindicação acerca da formulação de uma política nacional que articulasse habitação e urbanismo (SANTOS, 2015).

Contudo, foi somente na década de 1970 que o papel dos órgãos públicos de planejamento urbano e assistência técnica se consolidou no país, institucionalizando de uma vez por todas o planejamento urbano nacional. Na função de órgão de assistência técnica, o SERFHAU ficou encarregado de elaborar normas, roteiros básicos e padrões gerais para a elaboração dos chamados “Planos de

Desenvolvimento Local Integrado”, que junto ao “Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN)”, constituiriam um “Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado” (FELDMAN, 2005).

Este sistema, ainda segundo FELDMAN (2005), seria formado por estruturas regionais, estaduais e municipais que desenvolveriam planos e estudos conexos e integrados. Neste sistema, ficaria a cargo do SERFHAU a coordenação e supervisão geral dos planos, atribuindo a execução a órgãos especializados, públicos ou privados. Houve predominância das empresas privadas na execução, gerando uma dinâmica de terceirização dos planos a empresas de engenharia consultiva, marcada por uma separação crescente entre a atividade técnica e a ação política cotidiana da Administração Pública. Para a autora esta separação é uma característica fundamental que marcaria a maior parte das ações das municipalidades brasileiras em matéria de planejamento urbano a partir de então (SANTOS, 2015).

No que tange às inovações institucionais nas políticas de planejamento urbano desta época, percebe-se que este novo contexto acabou por impor uma reforma institucional marcada pelo fortalecimento da instância local - os municípios - como campo privilegiado de atuação. Tal reforma se aprofundou a partir da esfera federal e reproduziu-se no plano local, materializando novas formas e possibilidades de arranjos de poder. No nível do discurso, esta descentralização significou maior capacitação administrativa e eficiência resultante de uma relação de maior proximidade entre “prestadores” e “usuários”, reduzindo os problemas de gestão do modelo centralizado anterior (SANTOS, 2015).

Diante do exposto, é possível afirmar que entre as décadas de 1960 e 1970 houve uma verdadeira consolidação do planejamento urbano no país, afirmando-se como técnica de Administração Pública e traduzindo-se em estrutura institucionalizada, na qual o Governo Federal ficou responsável pela elaboração das normas, roteiros básicos e padrões gerais e os municípios encarregados por sua execução no plano local.

2.3. O planejamento urbano como política pública

Examinada a consolidação do planejamento urbano enquanto técnica de Administração Pública, é relevante avaliar também a identificação do planejamento como política pública nacional, sendo o Estado (Poder Público) o seu responsável e

principal executor.

O conceito de política pública tem o seu significado delineado pelo componente do próprio planejamento em sentido amplo, que incorpora ações estratégicas necessárias e possíveis em determinado momento histórico e social com o fim de projetá-las para o futuro e satisfazer determinadas necessidades. O planejamento, desta forma, imbrica-se com o conceito de política pública, tendo por objetivo coordenar, racionalizar e dar uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção meramente conjuntural ou casuística (COMPARATO, 1988).

Segundo BUCCI (2006), política pública é o programa de ação estatal que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial, entre outros – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos previamente definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

De outro lado, as políticas públicas devem ser implementadas pelo Estado a partir de uma visão ampla da sociedade e do meio social, buscando, por conseguinte, a satisfação das necessidades básicas da população e a superação das desigualdades sociais e regionais dentro de uma visão democrática e igualitária (COMPARATO, 1988).

Segundo o entendimento de CARVALHO (2009), o planejamento urbano, em razão de suas características técnicas e normativas, efetivamente corresponde a uma política pública. A política de planejamento urbano compreende, antes de tudo, a coordenação de diagnósticos, ações e decisões públicas no tempo e no espaço, que, tomando como referência o problema urbano como campo de intervenção, visa a promover a ordenação e o adequado desenvolvimento das cidades e centros urbanos, implicando em melhor qualidade de vida aos cidadãos.

Na visão de BRASIL (2013), as políticas públicas constituem-se como espaço institucional e normativo para a realização dos direitos sociais e prestações variadas por parte do Estado. Do mesmo modo, também a execução de normas estruturantes de formas de organização e atuação na atividade estatal encontra nas

políticas públicas um foro adequado, no qual são desenvolvidas novas fórmulas para a execução coordenada da atuação administrativa. No âmbito do planejamento urbano, a situação não é diferente: a afirmação dos direitos fundamentais e as formas de organização do território também encontram lugar cada vez maior nas políticas públicas.

Também para CARVALHO FILHO (2009), o planejamento urbano corresponde a uma política pública. Na visão do autor, esta corresponde a um conjunto de estratégias e ações do Poder Público, isoladamente ou em cooperação com o setor privado, necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar das comunidades.

Ainda para o autor, a política urbana tem como diretrizes gerais: (i) diretrizes governamentais, que dependem da atuação do Poder Público, como o planejamento urbano e a proteção do meio ambiente; (ii) diretrizes sociais, que têm por escopo proporcionar algum tipo de benefício direto à coletividade, ou que franqueiam a participação da comunidade no processo de urbanização; (iii) diretrizes econômico-financeiras, que dizem respeito aos recursos e investimentos alocados ou obtidos para o fim de desenvolvimento e regulação do processo de urbanização; (iv) diretrizes relativas ao solo urbano, que correspondem aos vários instrumentos destinados ao processo de uso e ocupação do solo urbano; e (v) diretrizes jurídicas, assim caracterizadas as que têm pertinência com o direito de propriedade e com o direito urbanístico (CARVALHO FILHO, 2009).

No passado, o planejamento urbano dependia única e simplesmente da vontade do governante ou administrador público, que poderia executá-lo ou não, segundo sua discricionariedade política e vontade pessoal (mero ato de governo). Não era, portanto, um processo legal ou politicamente imposto, mas simples técnica, da qual o administrador se serviria ou não. Por outro lado, as transformações urbanas pretendidas, a fim de atingir os objetivos do planejamento, importavam comumente em constrangimentos aos cidadãos e seus bens, colocando em dúvida a constitucionalidade do planejamento e das ações estatais no campo urbanístico (SILVA, 2018).

O fato, porém, é que a Constituição Federal de 1988 acabou elevando o planejamento urbano como política pública e obrigação estatal, abrandando o amplo debate que havia acerca da obrigatoriedade ou não do planejamento, sobre a validade jurídica de planos que foram implementados no passado por cidades e regiões metropolitanas e sobre a constitucionalidade das intervenções do Poder

Público sobre as cidades, espaços urbanos e propriedades privadas.

A Constituição Federal, ademais, definiu os municípios como os entes federativos com atribuição e competência para instituir e executar tal política pública, munindo-os de autonomia política, administrativa, orçamentária e até legislativa para tal finalidade. Veja-se:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

VIII - promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...].”

“Art. 182. 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.”

O planejamento urbano, assim, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, deixou de ser um processo dependente da mera vontade política dos governantes, passando a se firmar como uma verdadeira obrigação constitucional e como política pública nacional. Tornou-se, portanto, uma imposição jurídica, que deve ser necessariamente observada e executada pelo Poder Público.

Mais que isso, a Constituição Federal acabou reconhecendo o planejamento urbano como técnica de Administração Pública, ratificando no campo jurídico o movimento histórico que culminou em sua institucionalização.

Segundo APPARECIDO JÚNIOR (2012, p. 41):

“No Brasil, o planejamento urbanístico configura-se como verdadeiro dever jurídico do Poder Público, tendo por escopo elaborar planos com a finalidade de cumprir o comando do *caput* do art. 182 da Constituição Federal, que define os objetivos da política de desenvolvimento urbano no País.”

Como ainda é possível observar no texto constitucional, uma enorme ênfase foi colocada na ação do Poder Público, em especial dos municípios, que assumiram o papel mais importante deste processo. Ainda que os governos federal e estadual tenham poder concorrente para editar leis e formular programas sobre uso e ordenação do solo urbano - nos termos dos artigos 21, inciso XX, entre outros, da Constituição Federal - o âmbito de atuação deles se limita a propor diretrizes gerais ou relacionadas com situações específicas que não podem ser resolvidas no plano

local.

Este foi um avanço significativo da política pública urbanística nacional, já que os municípios claramente representam o nível de governo mais privilegiado para o planejamento e resolução de questões urbanas, mais perto da população e melhor conhecedor de seus anseios e necessidades. Além do mais, os municípios já mantêm o controle legal das diversas atividades que ocorrem em seu território, ou seja, qualquer que seja a natureza da atividade que implique em uso do solo deve ser conhecida e previamente aprovada pelas autoridades municipais.

Em suma, a Constituição Federal de 1988 reconheceu que o planejamento urbano e o processo de tomada de decisões no campo urbanístico é certamente um processo político e objeto de política pública, que deve ser institucionalizado, deve ser organizado e executado pela Administração Pública, e deve definir no plano local diretrizes técnicas e jurídicas, bem como instrumentos, padrões e limites para o uso e ocupação do solo urbano.

Alguns autores, ademais, como é o caso de FERNANDES (2000), defendem que se ao Poder Público foi confiado constitucionalmente o dever de execução do planejamento urbano e da política urbana, por decorrência lógica também deveria ser reconhecido um novo direito social, qual seja, o “direito ao planejamento urbano”, pois muito mais que uma mera faculdade da Administração Pública, o planejamento passou a corresponder uma das suas principais obrigações constitucionais, da mesma forma como ocorre com a saúde, educação e outros direitos sociais²⁴.

Com efeito, o reconhecimento do planejamento urbano como técnica, como instituto, como política pública e como dever constitucional importou convertê-lo igualmente num tema do direito, e de entidade basicamente técnica passou a ser uma instituição jurídica, sem perder suas características técnicas, assim como ocorreu com o próprio zoneamento urbano, conforme examinado no capítulo anterior.

Acerca da natureza jurídica do planejamento urbano, há controvérsias que residem em afirmar se ele de fato é um (i) ato administrativo (geral ou programático);

²⁴ No Brasil, os direitos sociais encontram-se positivados no artigo 6º da Constituição Federal, sob o título dos direitos e garantias fundamentais. Segundo dispõe o referido artigo “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Sobre os direitos sociais, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais necessitados e socialmente hipossuficientes, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais (SILVA, 2018).

(ii) ato normativo, seja como valor de norma objetiva de lei, como ato de natureza regulamentar, como ato geral produtor de normas jurídicas gerais ou ato-fonte de direitos objetivos; ou (iii) ato em parte normativo e em parte administrativo (lei-medida), seja como um misto de ato geral e regulamentar, seja como figura intermediária entre norma regulamentar e ato administrativo, seja como norma-ato (SILVA, 2018).

Para SILVA (2018), o planejamento urbano no Brasil tem natureza jurídica de ato normativo, tanto em sentido formal quanto material, pois para que possa surtir seus efeitos práticos ele deve necessariamente ser aprovado por lei. A lei, no caso, não constitui simples ato de aprovação de proposições técnicas e administrativas, mas sim um articulado que revela as diretrizes normativas do plano e dá eficácia jurídica às regras concretas que ele contém. Por isso, o plano passa a integrar o conteúdo da lei, formando, assim, com esta, uma unidade legislativa. Não fosse isso, o planejamento urbano aprovado por lei confere inovação de grande profundidade no ordenamento jurídico, impondo obrigações, restrições e direitos que, no sistema brasileiro, somente se compreendem mediante lei.

Do contrário, o planejamento urbano seria mera intenção, sugestão ou plano de governo, contendo normas simplesmente indicativas, não impositivas ou não injuntivas, ao contrário do que impõe a Constituição Federal (SILVA, 2018).

Deste entendimento, ainda, se origina o “princípio da tipicidade dos planos urbanísticos”, que na visão de BRASIL (2013) corresponde a vinculação do planejamento urbano às respectivas previsões em âmbito legal ou constitucional, como extensão lógica do princípio da legalidade administrativa. Com este princípio quer se expressar a ideia de que o Poder Público não pode elaborar os planos e executar as ações urbanísticas que bem entender, mas apenas aqueles que a lei ou a política pública prevê ou previu de modo concreto.

Já na visão de PINTO (2005), o planejamento urbano deve ser considerado como uma espécie do gênero lei-medida (em parte ato normativo e em parte ato administrativo). Para o autor, o planejamento em si não é lei, uma vez que não é abstrato, mas extremamente concreto; e não é ato administrativo, porque não regula a situação dos indivíduos, mas impõe uma ordem que ultrapassa o quadro dos interesses individuais. Trata-se de um instituto *sui generis*: é elaborado de modo técnico e multidisciplinar, é aprovado por lei, mas não se apresenta como regra geral e abstrata, como em tese devem ser as leis.

O autor esclarece ainda que o planejamento urbano caracteriza-se como

uma atividade pública de diagnose da situação urbana e de prognose sobre a evolução futura dos processos urbanísticos, assim considerados os modos pelos quais as cidades tendem a se organizar, desenvolver e evoluir, espacial e socialmente. Esta atividade é técnica e tipicamente administrativa, e não pode ser considerada como norma ou lei. Somente após a sua aprovação legislativa é que o planejamento torna-se lei em sentido jurídico (formal e material) (PINTO, 2005).

Ou seja, somente após submeter-se ao processo legislativo de aprovação é que o planejamento urbano possui natureza jurídica de ato normativo. Antes disso o planejamento é mera atividade administrativa, técnica e preparatória. O autor da presente pesquisa filia-se a esta corrente de pensamento.

Por fim, é preciso ressaltar que uma vez instituído formal e legalmente o planejamento urbano pelo Poder Público, como decorrência da política pública que é, este ganha força vinculativa e imperativa, tanto para os órgãos e autoridades administrativas quanto para a coletividade. Em outras palavras, o planejamento torna-se norma obrigatória e geral de conduta.

O caráter vinculativo do planejamento urbano devidamente aprovado por lei é bem sintetizado por MUKAI (2010, p. 117):

“Como o objetivo do planejamento urbano é fixar, num contexto teleológico, os objetivos e prioridades sintetizadoras de determinadas políticas, estabelecendo os meios, diretrizes e estratégias para a sua consecução, vê-se que ele é formulação perfeitamente apropriada a um tratamento normativo de caráter jurídico, não repugnando à sua natureza transfundir-se em forma de lei. [...]

Todo planejamento urbanístico, aprovado por lei, obriga o município e os órgãos públicos federais, estaduais e metropolitanos à sua observância, assim como aos particulares (estes, naqueles casos em que o plano contenha normas de imediato efeito concreto sobre suas propriedades e seu uso).”

O planejamento urbano, assim, uma vez elaborado e aprovado por lei, configurado em termos concretos ou programáticos, é introduzido no sistema jurídico, condicionando a atividade da Administração Pública e dos cidadãos em geral. Prescreve à ação administrativa uma determinada via a seguir e, embora não possa constranger juridicamente a alcançar as metas por ele definidas, compele a não seguir via diversa (MUKAI, 2010).

2.4. O planejamento urbano e a discricionariedade administrativa

Em adição ao tópico anterior, que tratou do planejamento urbano enquanto política pública, geral e impositiva, é necessário ressaltar que a elaboração do seu conteúdo corresponde a uma atividade considerada, em tese, discricionária do Poder Público, ou seja, ele é adotado e escolhido com certo grau de liberdade pela Administração Pública.

Dito em outras palavras, é certo que o Poder Público tem o dever de elaborar e executar o planejamento urbano, conforme determina expressamente a Constituição Federal e também a Lei Federal nº 10.257/01, porém, o conteúdo do planejamento não é predeterminado ou encontra modelo predefinido, podendo a Administração Pública elegê-lo com certa liberdade, respeitadas as balizas legais aplicáveis à espécie.

É o que alguns autores chamam de “liberdade criadora” da Administração Pública no campo do planejamento urbano (SOUSA, 1987; NORONHA, 2012; CONDESSO, 2014).

Antes de avaliar a discricionariedade do conteúdo do planejamento urbano, faz-se necessário examinar o que vem a ser discricionariedade administrativa. Na visão de BANDEIRA DE MELLO (2007, p. 128):

“Discricionariedade é a margem de liberdade que remanesce ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente”.

Em complementação, MEDAUAR (2005, p. 126-127) afirma que:

“A discricionariedade significa uma condição de liberdade, mas não liberdade ilimitada; trata-se de liberdade onerosa, sujeita a vínculo de natureza peculiar. É uma liberdade-vínculo. Só vai exercer-se com base na atribuição legal, explícita ou implícita, deste poder específico a determinados órgãos ou autoridades. Por outro lado, o poder discricionário sujeita-se não só às normas específicas para cada situação, mas uma rede de princípios que asseguram a congruência da decisão ao fim de interesse geral e impede seu uso abusivo. Permanece, no entanto, certa margem livre de apreciação da conveniência e oportunidade de soluções legalmente possíveis. Daí a atividade discricionária caracterizar-se, em essência, por um poder de escolha entre soluções diversas, todas igualmente válidas para o ordenamento. Com base em habilitação legal, explícita ou implícita, a

autoridade administrativa tem livre escolha para adotar ou não determinado ato, para fixar o conteúdo de atos para seguir este ou aquele modo de adotar o ato, na esfera da margem livre. Nessa margem, o ordenamento fica indiferente quanto à predisposição legislativa do conteúdo da decisão.”

Assim, discricionariedade administrativa é a margem de liberdade conferida legalmente à Administração Pública ou à determinado órgão ou autoridade para que possa cumprir o dever de integrar com sua vontade ou juízo de oportunidade e conveniência a norma diante do caso concreto, segundo critérios subjetivos próprios, a fim de satisfazer aos objetivos consagrados no ordenamento legal.

Um debate interessante que existe entre os estudiosos do tema reside em saber se a discricionariedade atinge apenas critérios administrativos, ou pode também abarcar critérios técnicos e científicos. A respeito deste ponto, é importante ressaltar o que afirma DI PIETRO (2001, p. 35):

“Para esse fim, importa distinguir pelo menos três tipos de conceito: o técnico, o de experiência e o de valor.

O conceito técnico não gera discricionariedade, porque a solução correta pode ser apontada pela manifestação de órgão técnico, baseado em dados da Ciência. O conceito de experiência ou empírico, afasta também a discricionariedade, porque existem critérios objetivos, práticos, extraídos da experiência comum, que permitem concluir qual a única solução possível; quando a lei usa conceito desse tipo é porque quer que ele seja empregado no seu sentido usual; é o caso de expressões como caso fortuito ou força maior, jogos de azar, bons antecedentes, premeditação.

Os conceitos de valor – objeto de maiores polêmicas doutrinárias – podem ou não gerar discricionariedade, ou, melhor dizendo, uma certa margem de apreciação. Um conceito que, na lei, se apresenta como indeterminado – por exemplo, moralidade, interesse público, utilidade pública, notório saber – pode tornar-se determinado no caso concreto, pelo exame da situação de fato.”

Para a autora, portanto, não há discricionariedade ao se analisar conceitos ou critérios puramente técnicos ou científicos, pois estes geralmente devem ser adotados ou escolhidos tendo por base a ciência, e não a vontade pessoal da Administração ou gestor público.

MEDAUAR (2005), por sua vez, afirma que somente haverá discricionariedade na adoção de critérios decorrentes de conhecimentos especializados – técnicos ou científicos – quando houver alternativas igualmente válidas para uma determinada situação, que abram margem de escolha pela Administração Pública. Fora isso, não há poder discricionário no campo da técnica

ou da ciência, mas sim poder vinculado (“regras técnicas uniformes remetem ao bloco vinculado”).

O ponto central é que a discricionariedade administrativa não se mostra indiferente ao planejamento urbano, já que este corresponde a uma atividade típica da Administração Pública e conta com inúmeras regras e diretrizes, que comportam múltiplas escolhas e soluções.

Como assevera SOUSA (1987), o planejamento urbano é orientado a uma situação futura, e é concretizado através da verificação desta situação (caráter programático). Por isso, exige-se certa liberdade ao ente público no âmbito do planejamento, que não pode se manter estático ou limitado, sob pena de não satisfazer adequadamente as necessidades sociais e do espaço urbano.

Sobre a discricionariedade no planejamento urbano, NORONHA (2012) aduz ainda que trata-se de uma autorização legal que é reconhecida à autoridade administrativa para a prossecução dos fins e interesses próprios da atividade planejadora, tanto na elaboração do conteúdo dos planos, como na sua execução.

Para o autor, esta autorização conferida pela lei à Administração Pública corresponde a uma “liberdade de conformação” (*Planerischen Gestaltungsfreiheit*), em sua dimensão teórico-prática, na qual o Poder Público deve dispor do poder de criar, estruturar e desenvolver um determinado plano, bem como de o alterar, retificar, rever ou suspender, caso necessário (NORONHA, 2012).

Na ótica de CONDESSO (2014), ademais, a atividade de planejamento urbano, realizada em juízos de prognose e que considera aspectos e relações sociais existentes no espaço urbano, exige certo grau de discricionariedade administrativa. Esta, por sua vez, assume especial relevo no domínio da conformação do conteúdo do plano, ou seja, das opções a adotar no regime de uso, ocupação e transformação do solo urbano, especialmente na determinação dos destinos funcionais das diferentes parcelas do território.

Ainda para o autor, a discricionariedade importa referir que os poderes da Administração para a elaboração do planejamento são atributos com liberdade criadora, que traduz uma forma de atuação específica em face da discricionariedade administrativa tradicional. No entanto, a liberdade de decisão no domínio do planejamento revela-se da natureza pragmática de suas normas, orientadas para situações futuras. Trata-se de uma liberdade para criar normas e executá-las ao longo do tempo, implicando a ponderação e a prognose (CONDESSO, 2014).

Porém, ainda que possua especificidades próprias, a discricionariedade do

planejamento urbano comunga da mesma natureza e limites que caracterizam a discricionariedade administrativa tradicional ou geral.

Quanto à sua natureza, a discricionariedade do planejamento urbano resulta também de uma delegação operada pela legislação à determinado ente, órgão ou autoridade, configurando-se como um poder jurídico. Todavia, diferentemente da discricionariedade comum, ela não se consubstancia tanto como uma liberdade de escolha entre duas ou mais soluções igualmente possíveis, mas sim uma liberdade de criação e conformação dinâmica, ampla e continuada no tempo, referente ao espaço urbano (NORONHA, 2012).

Ainda segundo NORONHA (2012, p. 436), a respeito da discricionariedade aplicada ao planejamento urbano:

“O seu fundamento consiste, por um lado, na incapacidade, assumida conscientemente pelo legislador, de [o planejamento] prever todas as realidades da vida através de normas gerais e abstratas, e, por outro, na preocupação do legislador em levar a justiça ao caso concreto, depositando confiança em que a administração, imersa na realidade do caso em concreto, podendo atender a todas as circunstâncias presentes e ponderando todos os interesses conflitantes, poderá, casuisticamente, aplicar a lei de forma mais curial, o mesmo é dizer, de forma mais justa.”

Contudo, é na dimensão do conteúdo e na verificação de seus limites que a discricionariedade do planejamento urbano assume maior complexidade.

Inicialmente, é preciso ressaltar que não existe uma norma geral nacional que especifique com precisão o conteúdo ou os elementos que o planejamento urbano deve necessariamente dispor. O Estatuto da Cidade, por sua vez, é tímido a este respeito, estabelecendo apenas as diretrizes gerais do planejamento urbano (artigo 2º), os diversos instrumento urbanísticos que estão a disposição e podem ser utilizados pelo Poder Público (artigo 4º) e o conteúdo mínimo que os Planos Diretores Municipais devem ter (artigo 42). Logo, observa-se um amplo poder discricionário, ou seja, uma ampla margem de escolhas que a lei dispõe aos gestores públicos para elaborarem os respectivos planejamentos urbanos de seus territórios e adotarem os métodos e instrumentos urbanísticos que melhor atendam às suas necessidades, respeitados, por evidente, as regras básicas estabelecidas na sobredita lei federal.

Ademais, no tocante à escolha das medidas e soluções concretas que serão realizadas no espaço urbano e do regime de uso e ocupação do solo urbano –

conteúdo material do ordenamento do território – a legislação igualmente confere à Administração Pública uma alargada discricionariedade no modelo a ser implementado, devendo ser respeitado, repita-se, apenas o conteúdo normativo mínimo constante no Estatuto da Cidade.

Especificamente quanto à escolha dos instrumentos urbanísticos, igualmente resulta um poder discricionário à Administração Pública para eleger aqueles que melhor atendam às necessidades do espaço urbano e da sociedade local, respeitado o rol de instrumentos estabelecido no já citado artigo 4º do Estatuto da Cidade ou indicado em outras normas legais. Ressalte-se que o rol disposto no referido artigo é meramente exemplificativo, podendo o Poder Público valer-se de quaisquer outros previstos na legislação nacional. O próprio artigo 4º, *caput*, do Estatuto da Cidade estabelece que os municípios poderão utilizar “outros instrumentos”, além daqueles listados no dispositivo legal.

A respeito do zoneamento urbano, a lei igualmente confere ao Poder Público discricionariedade para que o solo urbano seja devidamente segmentado, reservado, ordenado e regulamentado nos seus aspectos de uso, ocupação, destinação e transformação. Entretanto, é relevante ressaltar que algumas matérias de índole técnica ou legal deverão ser necessariamente observadas e respeitadas na criação do zoneamento, constituindo verdadeira limitação à discricionariedade administrativa.

Como exemplo, cita-se a definição das zonas urbanas e rurais. Tal medida não corresponde a uma simples escolha do administrador, mas sim a uma aferição de ordem técnica, que levará em conta a presença de certos elementos urbanos, naturais, sociais e populacionais no território municipal e mesmo as disposições da legislação federal sobre o tema.

Outro exemplo é a definição e indicação no território municipal dos chamados “terrenos de marinha” (bens da União, nos termos da Constituição Federal). Isso não fica ao livre arbítrio da Administração Pública, pois há uma definição expressa na lei federal - e respectivas demarcações por parte do órgão federal competente - que precisam ser obedecidas pelo zoneamento.

A respeito das áreas de preservação permanente, ademais, não pode o planejamento urbano indicar ou dispor livremente que estas áreas são passíveis de uso e ocupação, pois na legislação ambiental federal existe regramento específico - técnico e jurídico - sobre o tema, que igualmente necessita ser observado e respeitado.

Assim, em síntese, no tocante ao zoneamento urbano é possível concluir que a tarefa de divisão, qualificação e regulamentação do solo municipal é uma atividade simultaneamente discricionária e vinculada, a depender de características técnicas e/ou legais a respeito de algumas áreas específicas. É vinculada porque a classificação de certas áreas depende necessariamente da análise de critérios técnicos e legais uniformes. É, de outro vértice, discricionária uma vez que cabe à Administração Pública, com certo grau de liberdade, escolher e qualificar concretamente as parcelas do território e seus parâmetros de uso e ocupação ao quadro legal de características indiciárias (elas próprias vertidas em conceitos indeterminados), preencher os critérios abstratos ou “em branco” constantes na lei, e, ainda, formular outros critérios que entender adequados para a adequada ordenação do território (NORONHA, 2012).

Ainda em relação aos limites da discricionariedade administrativa no planejamento urbano, sobreleva consignar que este necessita respeitar, de forma geral, às vinculações legais e constitucionais em vigor, os princípios gerais do direito (em especial a proporcionalidade, a razoabilidade, a imparcialidade, a igualdade, a impessoalidade, a racionalidade, a boa-fé, a moralidade, a eficiência, a transparência, a justiça social, entre outros), e, por fim, os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos dispostos na Constituição Federal, com destaque ao direito de propriedade, que será analisando minuciosamente no próximo capítulo desta tese (CORREIA, 2018).

Estes três grupos de limitações gerais se fundem naquilo em que os estudiosos chamam de “princípios estruturais da discricionariedade do planejamento urbano”, os quais podem ser externos ou internos. São externos quando definem a moldura da discricionariedade do planejamento, limitando-a do exterior, estabelecendo condicionamentos que têm de ser obrigatoriamente observados. Como exemplo citam-se as regras de preservação do meio ambiente e o próprio direito a propriedade, normas externas que devem ser observadas *a priori* e respeitada pelo Poder Público ao realizar o planejamento. São internos, por sua vez, quando colocam no interior do espaço da discricionariedade limitações na escolha entre várias soluções alternativas para serem consagradas frente a determinada decisão concreta. Como exemplo cita-se o princípio da igualdade, que deve ser ponderado pela Administração Pública quando for adotar alguma medida que envolva o uso ou ocupação do espaço urbano, direcionada a um ou mais grupos sociais em situação equivalente (CORREIA, 2008).

Frente às conclusões acima dispostas, é possível afirmar que a elaboração do planejamento urbano é, de modo geral, uma atividade discricionária exercida pela Administração Pública, ou, em outras palavras, uma atividade de “liberdade criadora” realizada pelo Poder Público, mas que de forma alguma representa um poder sem limites.

Ao reverso, a discricionariedade da Administração Pública para elaborar e executar o planejamento urbano encontra limites materiais e formais, tanto dispostos na Constituição Federal, na legislação em vigor (a exemplo do Estatuto da Cidade), nos princípios gerais de direito, quanto em critérios técnicos e científicos, que deverão ser necessariamente observados pela Administração.

Há, ainda, outros elementos que podem limitar a discricionariedade da Administração Pública na elaboração do planejamento urbano, como os instrumentos de gestão democrática da cidade, dispostos no artigo 43 do Estatuto da Cidade, que por sua especificidade e por fugir ao objetivo deste trabalho não serão aqui analisados.

2.5. O zoneamento urbano como instrumento técnico de planejamento urbano

Conforme visto, o planejamento urbano caracteriza-se como uma atividade técnica de diagnose da situação do espaço urbano e de prognose sobre a evolução futura dos seus processos urbanísticos - assim considerados os modelos pelos quais a cidade tende a se organizar, desenvolver e evoluir, tanto espacial quanto socialmente.

Na atividade de planejamento, o Poder Público detém um quadro de situações físicas e sociais do território urbano, que implicará na adoção de métodos, instrumentos, regramentos e condicionantes a serem aplicados no espaço urbano a fim de conformá-lo às diretrizes constitucionais e legais, em especial “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (artigo 182 da Constituição Federal).

Como igualmente examinado, há uma certa liberdade conferida à Administração Pública (discricionariedade administrativa) para que ela realize o planejamento urbano, escolha seu conteúdo e adote os métodos e instrumentos necessários para a sua consecução. Contudo, tal liberdade é condicionada e limitada por questões estruturantes, técnicas e jurídicas, que incidem sobre o espaço urbano, bem como por critérios influenciados pela realidade físico-social

deste mesmo espaço. Estas limitações e condicionantes visam a garantir que o planejamento urbano desenvolva as condições mínimas necessárias e adequadas para cumprir as funções que lhe são impostas pela lei e pela técnica.

O aprofundamento do conteúdo, das funções e dos objetivos do planejamento urbano demanda ampla análise científica, o que certamente refoge aos limites e objetivos da presente pesquisa. Contudo, para as finalidades deste trabalho, entende-se mais importante indicar as feições gerais do instituto, bem como destacar seus elementos e características mais relevantes.

Segundo CARVALHO FILHO (2009), para cumprir seus principais objetivos o planejamento urbano deverá ser voltado para três finalidades primordiais: (i) desenvolvimento das cidades e centros urbanos, que corresponde a evolução do espaço urbano nos campos social, ambiental, político e econômico; (ii) distribuição espacial da população, revelando-se assim o objetivo de organização e regramento dos espaços habitáveis ou daqueles destinados aos demais usuários da cidade, de forma a proporcionar o máximo de bem-estar no que tange à circulação, salubridade, funcionalidade, segurança, entre outros; e (iii) desenvolvimento e organização das atividades econômicas que serão exercidas no espaço urbano.

CORREIA (2008), por sua vez, complementa a análise acima afirmando que o planejamento urbano possui as seguintes funções primárias ou gerais: (i) inventariação da realidade do espaço urbano, assim entendida como a necessidade de que ele contenha um levantamento da situação urbana existente, bem como das respectivas causas no que diz respeito aos vários aspectos da utilização do território; (ii) conformação do território, isto é, a definição dos princípios e regras que dizem respeito à organização do território e à racionalização do uso e ocupação do espaço urbano; (iii) conformação do direito de propriedade, ou seja, o estabelecimento de prescrições relativas à própria essência do direito de propriedade, por intermédio de classificações de uso, ocupação e destinação do solo urbano, da divisão do território em zonas de uso e da definição de parâmetros a que deve obedecer o uso, ocupação e transformação de cada uma delas (regras de integração e aplicação); e (iv) gestão do território, assim entendida como a definição das bases da sua transformação, com a instituição de princípios de coordenação e compatibilização das iniciativas públicas e privadas com repercussão no espaço urbano, bem como a fixação de um faseamento correspondente à sua realização no tempo.

Estas funções acima indicam o conteúdo material mínimo do planejamento

urbano, bem como o amplo espectro de atribuições do planejamento urbano em termos técnicos, demonstrando ainda o grande rol de responsabilidades no tocante à proposição de orientações, normas e soluções urbanísticas para o espaço urbano (CORREIA, 2008).

BRASIL (2013), examinando a estrutura do planejamento urbano e confrontando-a com as regras dispostas no Estatuto da Cidade, aduz que ele deverá articular as seguintes instâncias, sem prejuízo de outras que possam vir a surgir: (i) Plano Diretor, concebido legalmente como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” e como “parte integrante do processo de planejamento municipal”, nos termos do artigo 40 do Estatuto da Cidade); (ii) Planos de Integração, se o município estiver em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; (iii) Planejamento Orçamentário e Fiscal, como é o caso do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária; (iv) Planos de Desenvolvimento Econômico e Social; (v) Planos Setoriais e/ou Específicos, como o Plano Local de Habitação de Interesse Social, o Plano Local de Gestão de Resíduos, o Plano de Mobilidade Urbana, o Planejamento Ambiental, entre outros; e (vi) Planejamento Estratégico, Planos de Gestão e Programas de Governo.

Com efeito, analisando os principais elementos, características e objetivos do planejamento urbano é possível observar que ele corresponde ao objeto central da atividade urbanística, baseado no conhecimento não só do espaço urbano em si, mas também dos processos sociais que nele ocorrem ou são produzidos.

Por outro lado, ainda avaliando os principais elementos, características e objetivos do planejamento urbano é possível observar que ele corresponde a uma função pública e ao elemento central de ordenação do espaço urbano. E para tal missão, ele pode se valer de instrumentos urbanísticos dispostos na legislação, como é o caso do zoneamento urbano, tema central desta pesquisa.

De fato, um dos principais objetivos do planejamento urbano é ordenar o espaço urbano, sendo o zoneamento um dos tantos instrumentos dispostos na legislação para que o Poder Público alcance este objetivo (na verdade, é o mais utilizado e difundido, como já visto no capítulo anterior desta pesquisa).

O próprio Estatuto da Cidade, em seu artigo 4º, inciso III, alínea ‘b’, reconhece expressamente que o zoneamento urbano, enquanto disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, corresponde a um instrumento de planejamento urbano e política urbana.

Nas palavras de APPARECIDO JÚNIOR (2012, p. 51):

“A atividade urbanística, assim considerada a intervenção do Poder Público com o objetivo de ordenar os espaços habitáveis, consiste em função pública (art. 182 da Constituição Federal). Sob tal égide, atribui-se ao Poder Público o dever de regulamentar o uso e ocupação do solo urbano, estabelecendo-se, destarte, o regime jurídico urbanístico [...].

É de assentar-se, neste sentido, que a ordenação do solo tem por finalidade precípua implementar o plano urbanístico, normalmente positivado no plano diretor do Município – a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo é, de acordo com o Estatuto da Cidade, instrumento de planejamento municipal (art. 4º, III, ‘b’). A mais típica instituição referente ao regime urbanístico do solo é o zoneamento.”

Desta forma, é possível concluir que o zoneamento urbano corresponde sim a um instrumento de planejamento urbano. Até mesmo porque, contrastando duas das principais funções primárias ou gerais do planejamento urbano, quais sejam, a conformação do território e a conformação do direito de propriedade, observa-se que elas encontram relação direta com a utilização do zoneamento.

É o que assevera NORONHA (2012, p. 445-446):

“A conformação do território, missão precípua dos planos municipais, é, portanto, realizada por via da técnica do *zoneamento funcional*. O *zoneamento funcional*, instrumento nuclear do planejamento urbanístico, consiste na segmentação do solo em ordem a reservar diferentes parcelas a fins específicos, fazendo confluir, assim, numa mesma unidade territorial (geralmente o município), zonas residenciais, desportivas, verdes, hoteleiras, agrícolas, entre outras.”

É importante ressaltar, por oportuno, que muitos confundem Plano Diretor e zoneamento urbano, como se ambos fossem a mesma coisa, em que pese sejam instrumentos de planejamento urbano completamente diferentes e com propósitos igualmente distintos. Conforme aponta VILLAÇA (2005, p. 08), para quem “o zoneamento é a mais antiga prática de planejamento urbano existente no Brasil”:

“Frequentemente no Brasil, a idéia de Plano Diretor se confunde com a de Zoneamento. Entretanto há também, em importantes setores de nossa sociedade, uma generalizada convicção de que ambos são diferentes e essa distinção está longe de ser mera e inconseqüente formalidade. Na verdade, as diferenças entre ambos têm grande importância, menos acadêmico-teórica do que social, ideológica e política.”

De outro lado, há situações em que o zoneamento parece tomar o lugar do

plano enquanto prática, como afirma FELDMAN (2005, p. 278) ao se referir especificamente à utilização instrumento no contexto do Município de São Paulo.

Veja-se:

“[...] Estabelece-se estreita relação entre plano e zoneamento – o zoneamento é visto como elemento inseparável do plano – e difunde-se a idéia do zoneamento abrangente ao conjunto da cidade, articulando, em cada zona, diferentes índices urbanísticos.

Mas, de fato, o zoneamento se efetiva independentemente do plano, bem como todas as políticas setoriais. O zoneamento ocupa o lugar do plano enquanto prática: passa a atuar como instrumento que responde às novas necessidades de controle dos setores mais valorizados da cidade [...].

Ao contrário do plano, que não ultrapassa a esfera das idéias e se restringe à demanda de técnicos e especialistas, o zoneamento se configura como um instrumento de aplicação efetiva e em contínuo processo de transformação.”

Portanto, o zoneamento urbano constitui-se em um instrumento de planejamento urbano, conforme disposto no artigo 4º, inciso III, alínea ‘b’, do Estatuto da Cidade, sendo historicamente utilizado para realizar duas de suas principais funções, a conformação do território e a conformação do direito de propriedade, que ao fim e ao cabo correspondem à ordenação do uso e da ocupação do solo urbano.

2.6. Por que o zoneamento urbano continua sendo o principal instrumento de planejamento urbano?

Neste momento, após este trabalho avaliar o surgimento do zoneamento e sua consolidação, sua utilização e institucionalização no Brasil, seu conceito, características, objetivos, entre outras questões referentes à sua dimensão técnico-urbanística, surge o seguinte questionamento: por qual razão o zoneamento continua sendo, até hoje, o principal instrumento urbanístico e de política urbana das cidades brasileiras, em que pese haja outros instrumentos igualmente indicados na legislação nacional com o mesmo objetivo que o seu (ordenar o uso e ocupação do solo urbano)?

A resposta parece estar ligada principalmente a dois fatores: (i) na concepção ideológica e tecnocrática criada em torno da utilização do instrumento; e (ii) na possibilidade de utilização e manipulação do instrumento em prol dos interesses e objetivos das classes dominantes.

A respeito do primeiro fator, VILLAÇA (2005, p. 46-48) avalia que há tempos o conteúdo do zoneamento foi ideologizado pela sociedade, em especial pelos grupos sociais dominantes, como sendo o instrumento supostamente perfeito e eficaz para satisfazer o interesse público e resolver todos os problemas urbanos.

Veja-se:

“O zoneamento é um mecanismo urbanístico muito antigo e difundido no Brasil. Como tal não escapou de ser capturado pela ideologia dominante, ou seja, de fazer parte de uma versão que a classe dominante dá a um processo social – no caso, a ação do Estado sobre o espaço urbano –, versão essa que facilita a dominação social por parte dessa classe.

A versão do zoneamento dada pela ideologia dominante é então sempre ‘positiva’, ‘otimista’ ou ‘idealista’. Essa versão sempre procura apresentar o zoneamento como zelando pelo interesse público, quando na verdade zela pelos interesses de uma minoria. Com isso esconde a dominação, a injustiça e a exclusão que se dão através do espaço urbano.

A verdade que o zoneamento procura ocultar é que sua finalidade é (e sempre foi) proteger o meio ambiente e os valores imobiliários de interesse (econômico ou de moradia) da minoria mais rica, contra processo que o degradem.

[...] a versão dominante (ideologizada), dirá que essa legislação visaria ‘ordenar’ o espaço urbano, ‘disciplinar’ o crescimento da cidade etc. Tais versões atribuem uma clara finalidade positiva e na realidade falsa, ao zoneamento.”

E complementa:

“É ideológico no sentido de uma ideia dominante que se autonomiza, descola da realidade, ocultando-a e, com isso, facilitando a dominação das classes populares.”

Para o autor, a sociedade, influenciada pelo urbanismo modernista, pela ideologia da tecnocracia e pelo senso comum, criou uma ideia generalizada de que o zoneamento é um poderoso instrumento para a solução dos problemas urbanos, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não conseguiram utilizar de forma técnica e adequada o instrumento (VILLAÇA, 2005).

FELDMAN (2005), neste mesmo sentido, aponta que o zoneamento ao longo do tempo criou uma crença e um consenso (falsos) em torno de si no sentido de que o instrumento seria o único capaz de garantir a ordem espacial das cidades, ou seja, o instrumento ordenador do caos. Ainda na visão da autora, “o zoneamento passa a ser a resposta ao que Topalov (1991: 29) coloca como constante preocupação da ciência urbana: recolocar as coisas em seus lugares” (FELDMAN,

2005, p. 32).

Desta forma, o zoneamento urbano foi idealizado pela sociedade em geral como o instrumento técnico fundamental para corrigir os problemas urbanos, o que possibilita compreender a sua ampla aceitação e difusão, bem como a sua utilização ao longo da história na maioria das cidades brasileiras, situação que permanece até os dias atuais. Por estar inserido na ideologia dominante sobre os problemas urbanos e suas causas é que o zoneamento sobrevive.

Por outro lado, no tocante ao segundo fator, é importante ressaltar que o zoneamento urbano possibilita o atendimento dos interesses e objetivos das classes sociais dominantes, em especial dos agentes produtores do espaço urbano, ligados ao capital imobiliário.

Para VILLAÇA (1999), o instrumento pode ser usado com este objetivo de duas principais formas: (i) passivamente, preservando uma determinada área da invasão de atividades ou indivíduos que supostamente possam depreciar o valor do solo. O zoneamento, nesse sentido, é utilizado para salvaguardar os proprietários contra a desvalorização de seus imóveis; ou (ii) ativamente, por meio da simples mudança na legislação, de modo a permitir novos tipos de uso e ocupação, especialmente ao conferir maiores coeficientes de aproveitamento a um imóvel, quadra ou área maior da cidade, através das emendas (decretos e leis de alteração de zoneamento), sempre a reboque de interesses particulares de indivíduos e grupos específicos.

Ademais, muitas alterações do zoneamento prescindem de alterações legislativas, bastando simples decretos municipais, editados pelo Chefe do Poder Executivo, o que possibilita com maior facilidade, agilidade e sem alardes o atendimento direto dos interesses das classes dominantes, daí porque o zoneamento urbano é tão interessante e oportuno.

Como esclarece FELDMAN (2005), é da possibilidade de sucessivas adaptações e do contínuo processo de variações e transformações – combinação de proteção rígida, flexibilização, e proteção de valores, a depender do que se almeja – que garantam o atendimento a certos interesses, é que o zoneamento até hoje permanece como o principal instrumento de planejamento urbano nacional.

No tópico 6.4 do Capítulo 6 desta tese será abordado com maior profundidade a utilização e apropriação do zoneamento urbano pelos agentes produtores e consumidores do espaço urbano, de modo que o tema não será aqui esgotado.

CAPÍTULO 3 – O ZONEAMENTO COMO INSTRUMENTO LEGAL DE INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE

A cidade e seu território são objeto de um complexo de normas, poderes e direitos, cuja compatibilização é indispensável ao seu correto ordenamento. Ao interagirem no espaço urbano, planejamento urbano e propriedade privada muitas vezes são vistos e entendidos como duas realidades antagônicas, que se limitam ou até mesmo se anulam reciprocamente.

O ponto central, contudo, é que a cidade não se constrói e se desenvolve contra a propriedade, nem sem ela. A propriedade é um espaço de autonomia individual, mas não de soberania privada. O exercício do direito de propriedade encontra limites em prol do interesse público e social. A procura de um ponto de equilíbrio entre os dois lados desta equação, que concilie a gestão pública da cidade com a propriedade privada existente em seu território, parece ser o grande desafio que o tema da relação entre o planejamento e o direito coloca aos estudiosos nos dias de hoje (MONTEIRO, 2013).

E neste contexto, quando se fala da relação entre planejamento urbano e direito de propriedade, não se pode esquecer dos instrumentos técnicos instituídos pela legislação que diretamente incidem sobre a propriedade privada, a fim de condicioná-la e ordená-la a seu uso adequado e racional, como é o caso do zoneamento urbano, objeto desta pesquisa.

Conforme exposto no Capítulo 1 deste trabalho, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 se estabeleceu de forma inédita a base jurídico-política para a promoção da política urbana no Brasil. Esta nova política urbana tinha e ainda tem como diretrizes gerais (i) o fortalecimento da autonomia dos governos municipais; (ii) a gestão democrática das cidades; (iii) o direito social de moradia; (iv) o direito à regularização de assentamentos informais consolidados; (v) a função social da propriedade urbana; e (vi) o combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas (FERNANDES, 2000).

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 a base jurídico-urbanística nacional tinha como supedâneo o Código Civil e outras normas a ele relacionadas, que eram muito mais voltadas ao disciplinamento de direitos individuais e patrimoniais (direitos privados), do que ao disciplinamento de direitos públicos e sociais.

Com a chegada da Constituição Federal houve, de fato, uma maior

aproximação e relacionamento do planejamento urbano e seus instrumentos com o direito, já que este passou a permear a criação, a operacionalização e a aplicação de tais instrumentos em prol dos interesses sociais e da coletividade. De natureza basicamente técnica, o planejamento urbano passou então a agregar um importante componente jurídico, sendo estudado e compreendido também pelo direito público.

Esta aproximação fez surgir inclusive um novo ramo autônomo do direito no país, o direito urbanístico, que oriundo da “grande árvore” do direito público tem por escopo “expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores da atividade urbanística e dos espaços habitáveis [...], de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade” (SILVA, 2018, p. 49).

Ainda a respeito da nova política urbana, inaugurada com a Constituição Federal, quatro pontos merecem ser destacados. Em primeiro lugar, a Constituição atribuiu às autoridades públicas municipais (locais) o dever de instituir leis e instrumentos que disciplinem o uso e a ocupação do solo urbano, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (artigo 182). Além disso, as cidades com mais de vinte mil habitantes passaram a ser obrigadas a elaborar seus respectivos Planos Diretores, considerado o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (§1º do artigo 182).

Em segundo lugar, em que pese a propriedade privada tenha continuado a ser reconhecida como um direito fundamental e como princípio básico da ordem econômica (artigos 5º, inciso XXII, e 170, inciso II), a Constituição estabeleceu que a propriedade deve agora cumprir a sua “função social”, de acordo com os primados da justiça social (artigo 5º, inciso XXIII, e 170, inciso III). Assim, as regras de uso e ocupação do solo urbano, bem como o conteúdo econômico das propriedades, passaram a ser disciplinados e interpretados pelo Poder Público levando-se em conta não só os interesses de seu titular (proprietários), mas especialmente os interesses sociais e coletivos que recaem sobre os usos dos imóveis.

Em terceiro lugar, foi aprovado o direito de usucapião das áreas urbanas privadas de até 250m², depois de apenas cinco anos de posse mansa e pacífica pelo seu ocupante (artigo 183). Esta novidade foi significativa por viabilizar programas de regularização fundiária e urbana de núcleos urbanos informais consolidados.

Em quarto lugar garantiu-se, ainda que de forma incipiente, a possibilidade de participação popular nos processos de tomada de decisões sobre as questões

urbanas, expressando um movimento de fortalecimento da gestão democrática das cidades (como já informando no capítulo precedente, este tema não será abordado nesta tese).

Estes quatro pontos certamente constituíram novidades e um novo paradigma tanto para o planejamento urbano quanto para o direito nacional. A respeito da propriedade urbana, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as condições iniciais para uma reforma completa do marco conceitual sobre a matéria, substituindo o antigo paradigma liberal estabelecido pelo Código Civil de 1916, da propriedade absoluta, privatista e totalmente submissa às vontades de seu titular, para o paradigma contemporâneo, da propriedade que deve exercer sua função social em prol dos interesses e demais direitos fundamentais da coletividade.

Analisando as novidades veiculadas pela Constituição Federal de 1988, FERNANDES (2000) afirma que o direito passou a se relacionar com os processos urbanos em quatro níveis principais, ainda que interrelacionados: (i) como conteúdo do planejamento urbano; (ii) como fator de redução dos custos da força de trabalho e, por conseguinte, como uma parte vital do processo de reprodução das relações sociais; (iii) como elemento no processo de difusão de valores ideológicos, especialmente relacionados com a natureza da ação estatal no processo urbano, bem como com a questão fundamental do direito a propriedade; e (iv) como fator de regulação da produção do espaço urbano.

No capítulo que ora se inicia, o planejamento urbano será abordado em sua dimensão jurídica. Além disso, será examinado o zoneamento urbano enquanto instrumento jurídico de política urbana, capaz de interferir diretamente no uso da propriedade privada, de impor restrições e limitações administrativas ao direito de construir, bem como de criar obrigações aos proprietários de imóveis e a todos os agentes produtores e consumidores do espaço urbano.

Ademais, serão analisados o regime e a natureza jurídica do zoneamento, assim como os principais problemas jurídicos relacionados à utilização e à alteração dos parâmetros do referido instrumento no espaço urbano.

3.1. A propriedade privada

A palavra propriedade provém do latim – *proprietas(m)*, acusativo de *proprietas* – derivada, por sua vez, de *proprius*, que significa “o que pertence a uma pessoa” (DI PIETRO, 1978).

Juridicamente, a propriedade apresenta-se como um direito real, sendo este entendido como aquele que “afeta a coisa direta e imediatamente, sob todos ou sob certos aspectos e a segue em poder de quem quer que a detenha” (PEREIRA, 1956, p. 19).

Conforme o estudo clássico de PONTES DE MIRANDA (1957), a propriedade é o direito real mais extenso, e o único que congrega a totalidade de poderes e faculdades oriundos do domínio, a saber: o uso, o gozo, a fruição, a disponibilidade e o direito de reaver o bem.

WALD (2009) afirma ser a propriedade um direito ao valor e à substância da coisa, abrangendo dois aspectos principais, o jurídico e o econômico. Além disso, este direito possui uma dupla estrutura: uma relação interna (que abrange os direitos de usar, gozar e dispor do bem); e uma relação externa (que compreendendo o direito de reavê-lo de quem quer que injustamente o possua). Para o autor:

“A propriedade é constituída pela vinculação existente entre o proprietário e o bem que lhe pertence. É um poder, uma senhoria, que, em tese, abrange a coisa em todos os seus aspectos, esclarecendo a lei quais as limitações que o proprietário sofre. A atuação na relação interna compreende o poder de usar, gozar e dispor da coisa. A relação externa se refere ao direito que tem o proprietário de excluir os terceiros de qualquer ato que queiram praticar em relação à coisa. É o direito de impedir ou evitar qualquer intromissão, criando para os demais membros da coletividade um dever de abstenção.” (WALD, 2009, p. 113)

Na visão de GOMES (2004), a propriedade é um direito complexo, podendo ser conceituada a partir de três critérios: o sintético, o analítico e o descritivo. Sinteticamente, a propriedade é a submissão de uma coisa, em todas as suas relações jurídicas, a uma pessoa. No sentido analítico, a propriedade está relacionada com os direitos de usar, gozar, fruir, dispor e alienar a coisa. Por fim, descritivamente, a propriedade é um direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, por meio do qual uma coisa está submetida à livre vontade de uma pessoa, sob os limites da lei.

A propriedade, assim, quando plena²⁵, assegura ao seu titular o direito de usar e gozar a coisa de acordo com sua vontade (*jus utendi*), extrair-lhe os frutos e

²⁵ Considera-se a propriedade “plena” quando o seu titular tem consigo livremente todos os atributos e faculdades do bem – usar, gozar, fruir, dispor e reaver de quem o possua – sem que terceiros tenham qualquer direito sobre ele. Ao contrário da propriedade plena é a propriedade “limitada ou restrita”, ou seja, quando recai algum ônus sobre o bem e alguns de seus atributos ou faculdades passam a terceiros, constituindo-se direitos reais sobre a coisa alheia – como exemplo cita-se a hipoteca, a servidão, o usufruto, entre outros (TARTUCE, 2018).

auferir-lhe os produtos (*jus fruendi*), bem como dela dispor da maneira que melhor lhe convenha, respeitadas as exigências legais e do bem comum (*jus disponendi*). Para garantir ao proprietário todos estes poderes e faculdades, a lei lhe confere uma proteção específica, isto é, a faculdade de reaver a coisa das mãos de quem injustamente a detenha ou possua (*jus vindicandi*), exercida por meio da ação de reivindicação. Todos estes poderes e faculdades caracterizam o direito de propriedade (DI PIETRO, 1978).

Historicamente, desde sua criação no direito romano, a propriedade privada foi concebida como direito absoluto, exclusivo e perpétuo. Absoluto no sentido de que confere ao seu titular o poder de usar, gozar e dispor livremente da coisa, da maneira que melhor lhe aprouver. A exclusividade significa que a mesma coisa não pode, em tese, pertencer simultaneamente a diversas pessoas, e que o proprietário tem a faculdade de opor-se à ação de terceiro exercida sobre aquilo que lhe pertence. A perpetuidade, por fim, indica que a propriedade só se extingue pela vontade do proprietário ou por disposição expressa em lei (DI PIETRO, 1978).

No Brasil, este modelo histórico imperou por muitas décadas, desde a época em que ainda era colônia de Portugal.

Porém, ao longo do século XX, a configuração do direito à propriedade passou a sofrer significativas mudanças no país. O modelo de propriedade então vigente e hegemônico havia sido dado pelas normas dispostas no Código Civil de 1916 que, inspirado no Código Civil francês de 1804, consagrou doutrinas extremamente individualistas e exclusivistas da propriedade (TEPEDINO, 2001).

Naquele momento histórico, em 1916, o valor fundamental da sociedade era o indivíduo. O direito civil (privado) tratava de regular, do ponto de vista formal, a atuação dos sujeitos de direito, especialmente o contratante e o proprietário, os quais aspiravam ao aniquilamento de todos os privilégios do Estado para poder contratar, produzir, fazer circular as riquezas, adquirir bens como expansão da própria inteligência e personalidade sem restrições ou entraves legais. Essa era filosofia que marcou a elaboração do tecido normativo consubstanciado no Código Civil brasileiro de 1916 (TEPEDINO, 2001).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e com a crescente sofisticação e especialização dos diversos ramos do direito no país, o tratamento da propriedade privada deixou de ser exclusividade do direito civil (enquanto ramo da “grande árvore” do direito privado), passando a transitar também entre o direito constitucional e outros ramos do direito público, como o direito administrativo, o

ambiental, entre outros. É possível verificar claramente uma tendência e um movimento de publicização do direito de propriedade, que passou a ser identificado não só como direito individual, mas também como um direito e obrigação de orientação social.

Nos últimos anos, uma corrente de autores civilistas, ao desenvolver estudos em temas clássicos do direito privado, passou a considerar uma nova perspectiva de interpretação ao direito de propriedade, de acordo com as normas trazidas ao ordenamento jurídico pela Constituição Federal em 1988. Essa dogmática, marcada pela penetração do direito público no direito privado, passou a ser chamada de “direito civil constitucional”²⁶, que na visão de TEPEDINO (2001, p. 316):

“[...] trata-se de uma forma de estabelecer novos parâmetros para a definição de ordem pública, uma releitura do direito civil à luz da Constituição, privilegiando os valores não patrimoniais e, em especial, a dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento de sua personalidade, os direitos sociais e a justiça distributiva para cuja atenção deve voltar-se a iniciativa econômica privada e as situações jurídicas patrimoniais.”

Com efeito, como afirma FERNANDES (2000, p. 39), após a Constituição Federal de 1988 os avanços alcançados pela publicização do direito civil e especificamente do direito à propriedade foram significativos, incutindo ao Estado um maior controle sobre a propriedade imobiliária e sobre o desenvolvimento urbano, fazendo nascer inclusive um novo ramo autônomo do direito, o direito urbanístico:

“Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade de 2001, isto é, do princípio da propriedade individual irrestrita ao princípio das restrições urbanísticas ao direito de propriedade, até chegar no princípio da função social da propriedade e da cidade, a ordem jurídica de controle do desenvolvimento urbano foi totalmente reformada. Nesse contexto, não há mais como negar a autonomia acadêmica e político-institucional do Direito Urbanístico, não só pelas referências explícitas feitas a esse ramo do Direito na Constituição Federal de 1988, mas também pelo fato de que foram claramente cumpridos todos os critérios tradicionalmente exigidos para o

²⁶ A expressão “direito civil constitucional” pretende destacar a necessidade de uma releitura do direito civil, redefinindo, a partir de fundamentos principiológicos da Constituição Federal, as categorias jurídicas civilistas, ou seja, uma nova ordem axiológica fundada na dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III), na solidariedade social (artigo 3º, inciso III) e na igualdade substancial (artigos 3º e 5º). Portanto, é certo que a Constituição promoveu uma alteração interna, transformando a estrutura e o conteúdo das categorias jurídicas civis e, não somente, impondo limites externos a elas (TEPEDINO, 2001).

reconhecimento da autonomia de um ramo do Direito: o Direito Urbanístico tem objeto, princípios, institutos e leis próprias.”

Assim, o direito à propriedade adquiriu um novo perfil, bem como novas estruturas jurídicas de criação e interpretação, consolidando-se como um direito-dever, condicionado ao cumprimento de uma função que atenda à coletividade e não somente ao seu titular. E juntamente com a interpretação constitucional do direito à propriedade nasceram outros ramos do direito, como o ambiental e o urbanístico, que impuseram uma nova visão e limites àquele direito.

Atualmente, no Brasil, o direito à propriedade é considerado um direito fundamental, protegido pelo artigo 5º, incisos XXII e XXIII, da Constituição Federal²⁷. A propriedade, ademais, é constituída a partir dos atributos que constam expressos nos artigos 1.228 e seguintes do Código Civil em vigor (Lei Federal nº 10.406/02)²⁸, sem perder de vista outros direitos, sobretudo aqueles com previsão constitucional e aqueles vinculados à função social da propriedade.

A respeito da função social da propriedade, esta atualmente é íntima à própria construção do conceito que se dá ao direito de propriedade. Como direito complexo que é, a propriedade não mais é absoluta e não mais se sobrepõe a

²⁷ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...]”

²⁸ “Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. §1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. §2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. §3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente. §4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. §5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.”

“Art. 1.229. A propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, não podendo o proprietário opor-se a atividades que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las.”

“Art. 1.230. A propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais. Parágrafo único. O proprietário do solo tem o direito de explorar os recursos minerais de emprego imediato na construção civil, desde que não submetidos a transformação industrial, obedecido o disposto em lei especial.”

“Art. 1.231. A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário.”

outros direitos constitucionais e garantias fundamentais, especialmente aqueles que estão em prol dos interesses da coletividade (TARTUCE, 2018).

A função social da propriedade pode ser sinteticamente entendida como o poder-dever que tem o titular do direito de realizar a satisfação das suas necessidades pessoais, visando concomitantemente à satisfação das necessidades comuns da coletividade (GOMES, 2004).

Conforme afirma SUNFELD (1988, p. 05), analisando a função social da propriedade no contexto constitucional:

“Como se vê, ao acolher o princípio da função social da propriedade o constituinte pretendeu imprimir-lhe uma certa significação pública, vale dizer, pretendeu trazer ao direito privado algo até então tido por exclusivo do direito público: o condicionamento do poder a uma finalidade. Não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário. [...] Importa notar que, como consequência da submissão da propriedade, ou do proprietário, a objetivos sociais – evidentemente obrigatórios – criam-se verdadeiros deveres.”

Conforme leciona ASCENSÃO (2000, p. 192), a função social deve compreender, ainda, uma dupla intervenção na propriedade, limitadora e impulsionadora:

“Como se deduz das próprias expressões, no primeiro caso [intervenção limitadora], a lei pretende apenas manter cada titular dentro de limites que não se revelem prejudiciais à comunidade, enquanto que no segundo [intervenção impulsionadora], intervém ativamente, fomentando, impulsionando, de maneira a que de uma situação de direito real derive um resultado social mais valioso. Esta distinção é útil para a compreensão do material legislativo. Nomeadamente, podemos verificar com facilidade que, enquanto no século passado a lei quase se limitava a certo número de intervenções de caráter restritivo, agora multiplicam-se as intervenções impulsionadoras, de modo a aumentar o proveito que socialmente se pode extrair do bem.”

Nesse ponto, é importante ressaltar que a própria Constituição Federal estabelece vários preceitos que seguem a linha de intervenção impulsionadora, como se observa em seus artigos 182 e 186²⁹, que traçam caracteres para a correta

²⁹ “Art. 182. 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. [...] §2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”

“Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento

observação e aplicação da função social da propriedade. Na legislação infraconstitucional há inúmeros outros exemplos.

Para LÔBO (2015), a propriedade é hoje o grande foco de tensões entre as correntes individualistas e solidaristas do direito moderno. E o direito de propriedade, no Estado Democrático de Direito, como é o caso da Constituição Federal brasileira, termina por refletir esse conflito.

Para o autor, na contemporaneidade a função social realmente afastou-se da concepção dos limites externos, passando a integrar o próprio conteúdo do direito à propriedade (estrutura interna do direito). Nesse contexto, a interpretação das normas infraconstitucionais não pode mais levar ao equívoco, ainda corrente, da confusão entre função social e aproveitamento econômico da propriedade. Conforme ainda assevera o autor, pode haver situações de máximo aproveitamento econômico da propriedade e ao mesmo tempo lesão à sua função social. Na situação concreta, não há função social quando, para a maximização dos fins econômicos, o titular do imóvel urbano não atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade (artigo 182 da Constituição Federal) ou ainda quando o titular do imóvel rural não promove o aproveitamento racional e adequado da terra, não preserva o meio ambiente ou não utiliza adequadamente os recursos naturais disponíveis (artigo 186 da Constituição Federal). Não são, portanto, a produtividade ou os fins econômicos que orientam a aplicação da função social da propriedade (LÔBO, 2015).

O Código Civil brasileiro, ademais, foi além da função social e ainda tratou de estabelecer a função socioambiental da propriedade. Isso porque atualmente existe na referida lei uma preocupação legal com os ambientes natural (fauna, flora, solo, recursos hídricos etc.), cultural (patrimônio cultural, artístico, histórico etc.) e artificial (espaço urbano construído, equipamentos públicos etc.). O que se observa é que o artigo 1.228 do Código Civil acabou por especializar, na própria lei civil, o que consta expressamente nos artigos 5º, inciso XXIII, e 225, da Constituição Federal³⁰, este último a respeito da proteção e preservação do meio ambiente.

racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.”

³⁰ “Art. 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 as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus

Portanto, se sob a égide do Código Civil de 1916 as normas reforçavam o caráter individualista, privatista e absolutista do direito de propriedade, após a Constituição Federal de 1988 inseriu-se no ordenamento jurídico a função social como um componente e requisito de essência deste direito, o que levou à uma nova interpretação e aplicação do mesmo, ao nascimento de outros ramos autônomos do direito ligados ao uso propriedade (ambiental, urbanístico etc.) e à importantes reformas na legislação nacional, como é o caso da edição do Código Civil de 2002 (atualmente em vigor) e o caso da Lei Federal 10.257/01 (Estatuto da Cidade), que consolidaram, em definitivo, a função social e o novo regime jurídico imposto ao direito de propriedade.

Conforme avalia MATTOS (2006) ao tratar do Estatuto da Cidade, a função social da propriedade recebeu destaque especial já nos primeiros artigos da lei³¹, sendo elevada como o principal objetivo a ser alcançado pela política urbana. É possível concluir, portanto, que a referida lei nasceu para regulamentar e delinear o regime da propriedade urbana e da função social a que a propriedade deve se submeter, equipando os municípios brasileiros de instrumentos urbanísticos técnico-jurídicos para a adequada gestão das cidades.

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; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. § 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas. § 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.”

³¹ “Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. 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.”

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]”

Desta forma, afirma-se sem qualquer hesitação que o reconhecimento da função social da propriedade privada faz parte hoje da estrutura jurídica do direito de propriedade e do patrimônio constitucional do Estado Democrático de Direito que vige no país. Alguns autores, aliás, ao interpretar a Constituição Federal em vigor vão além e afirmam que a propriedade privada atualmente não “tem”, ela “é” uma função social (MONTEIRO, 2013).

3.2. As restrições ao direito de propriedade

Como visto acima, desde a sua criação no direito romano a propriedade privada foi concebida como direito absoluto, exclusivo e perpétuo do seu titular. Este modelo vigorou por muito tempo nos países de tradição liberal, inclusive no Brasil.

Contudo, ao longo do século XX a configuração do direito de propriedade começou a sofrer significativas mudanças no país, em especial a imposição de restrições que passaram a afetar este direito em seus atributos mais fundamentais (absolutismo, exclusividade e perpetuidade).

Com o passar do tempo os atributos da propriedade privada foram sendo limitados em decorrência de restrições legais que, em número cada vez mais crescente, incidiram sobre o exercício dos poderes e faculdades oriundos do domínio (uso, gozo, fruição, disponibilidade e direito de reaver o bem). Isso porque com a instituição do Estado Democrático de Direito³² se estabeleceu uma delimitação e uma regulamentação das funções do Estado, que passou a adotar formas representativas diretamente orientadas para a defesa dos direitos sociais e dos cidadãos (STRECK, 2010).

A instituição cada vez maior dessas restrições justifica-se, em grande parte, pelo acréscimo de atribuições que o mundo moderno trouxe para o Estado que, na

³² Na visão de STRECK (2010), o Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, onde a questão da democracia contém e implica, necessariamente, a solução do problema das condições materiais de existência. Um dos objetivos fundamentais do Estado Democrático é a realização da justiça social, assim como encontra-se fundado no princípio da soberania popular, apresentando-se como garantidor dos direitos fundamentais da pessoa humana, além de na sua base encontrar-se o princípio da legalidade. Mas diferente do encontrado nos outros paradigmas igualmente submetidos ao império da lei, no Estado Democrático, a lei busca realizar o princípio da igualdade e da justiça para além da mera formalidade.

consecução dos seus fins, não pode ser obstado pelos interesses puramente individuais. Como afirma CRETELLA JÚNIOR (1968, p. 117):

“O direito de propriedade, outrora absoluto, está sujeito, em nossos dias, a numerosas restrições, fundamentadas no interesse público e também no próprio interesse privado, de tal sorte que o traço nitidamente individualista de que se revestia cedeu lugar a concepção totalmente diversa, de conteúdo social, mais do âmbito do Direito Público.”

Surgiram, assim, diversas restrições legais ao direito de propriedade, com o objetivo de submetê-lo a objetivos públicos e sociais.

As restrições que atingem o direito de propriedade podem decorrer da própria vontade do seu titular (também chamadas voluntárias), quando este convencionava livremente a instituição de direitos reais sobre o bem. Exemplos disso são a servidão, o usufruto, a criação de unidade de conservação ambiental na propriedade, entre outras (DI PIETRO, 1978).

Ao lado das restrições voluntárias existem, ainda, em grande número, aquelas impostas pelo Poder Público, tanto para atender interesses públicos quanto interesses privados. Exemplo típico de restrições impostas pelo Poder Público no direito privado são as normas de posturas e de direito de vizinhança. Os titulares de edificações e prédios confinantes estão sujeitos a diversos direitos e obrigações recíprocos, impostos por lei, com o objetivo de tornar viável e harmoniosa a coexistência social. A obrigação imposta ao proprietário restringe o exercício do direito de propriedade, mas essa restrição é compensada com a vantagem que lhe advém do correspondente sacrifício do direito do proprietário vizinho. Embora visem ao interesse coletivo maior, ou seja, de assegurar a boa coexistência social, tais restrições são consideradas de interesse privado porque regem as relações dos proprietários entre si, disciplinando seus interesses recíprocos (DI PIETRO, 1978).

Já as restrições de interesse público limitam o exercício do direito de propriedade em prol de interesses públicos e sociais predominantes, colocando o proprietário perante o Estado, sem que exista a mesma reciprocidade de direitos e obrigações, que existe no caso dos proprietários vizinhos. O princípio que justifica e tornam lícitas as restrições impostas pelo Poder Público ao exercício do direito de propriedade é o da supremacia do interesse público sobre o particular, disposto na Constituição Federal (DI PIETRO, 1978).

As restrições fundadas no interesse público podem atingir o direito de

propriedade de forma mais ou menos intensa, compreendendo desde a abstenção de determinados comportamentos (obrigações de não fazer), até a transferência compulsória da propriedade (desapropriação).

Desta forma, é certo afirmar que as restrições ao direito de propriedade podem até decorrer da própria vontade do proprietário, porém, atualmente, multiplicam-se as restrições impostas legalmente pelo Poder Público (poder ablativo³³) em benefício do interesse público e social, como decorrência do princípio constitucional da prevalência do interesse público sobre o particular. Tais restrições, que podem afetar a propriedade em um ou alguns de seus atributos e caracteres, dão a este direito feição diversa daquela originalmente traçada pelo direito romano, sem afetar, no entanto, a sua essência (WALD, 2009).

Conforme pontua MARINELA (2010, p. 786), em uma visão mais contemporânea sobre o tema:

“[a restrição ao direito de propriedade] pode ser conceituada como toda e qualquer atividade estatal que, amparada em lei, tenha por objetivo ajustá-la à função social à qual está condicionada ou condicioná-la ao cumprimento de uma finalidade de interesse público. Em regra, o Poder Público não intervirá na propriedade do particular, só sendo isso possível excepcionalmente, nas hipóteses autorizadas pelo ordenamento jurídico. [...] O princípio da supremacia determina privilégios jurídicos e um patamar de superioridade do interesse público sobre o particular. Em razão desse interesse público, a Administração terá posição privilegiada em face dos administrados, além de prerrogativas e obrigações que não são extensíveis aos particulares.”

MEDAUAR (2005, p. 401-402), por sua vez, analisando a natureza e o conteúdo das restrições ao direito de propriedade, assevera que:

“As restrições consistem em limitações incidentes sobre as faculdades de uso, ocupação e modificação da propriedade, para atendimento do interesse público. Podem implicar uma imposição de fazer, de se abster de algo ou de deixar de fazer. Tais restrições apresentam as seguintes características: *generalidade*, pois aplicam-se a todos os proprietários ou bens inseridos em determinada situação; *unilateralidade*, pois decorrem da lei, independentemente da anuência do proprietário; *imperatividade*, pois devem ser cumpridas obrigatoriamente; *não confiscatoriedade*, isto é, não acarretam, em princípio, perda da propriedade ou dano patrimonial grave; se tal ocorrer, cabe indenização ao proprietário.”

³³ Poder de ingerência do Estado sob o patrimônio particular.

No direito brasileiro, diversos diplomas veiculam normas restritivas ao pleno exercício do direito de propriedade. A própria Constituição Federal elenca várias hipóteses a respeito, como é o caso do artigo 5º, inciso XXIV, que assegura a desapropriação por utilidade pública ou interesse social; do artigo 184, que permite a desapropriação do imóvel rural que não preenche a sua função social; do artigo 182, §4º, que faculta ao Poder Público exigir, mediante lei específica, do proprietário do solo urbano não edificado ou subutilizado que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena de parcelamento ou edificação compulsórios e ainda tributação progressiva no tempo e até mesmo desapropriação; do artigo 5º, inciso XXV, que assegura à autoridade competente o uso da propriedade particular em caso de iminente perigo público; do artigo 176, que constituem as jazidas, minas e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica como propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial, entre outros.

Além das disposições constitucionais, há no campo infraconstitucional incontáveis outras normas que impõem restrições ao exercício da propriedade, seja na esfera administrativa, civil, penal, militar, eleitoral, ambiental, minerária, urbanística, imobiliária, entre outras, sendo praticamente impossível a completa enumeração de todas as restrições.

Em decorrência da crescente intervenção estatal na esfera dos direitos individuais, o estudo das restrições sobre a propriedade privada passou também a interessar cada vez mais aos diversos ramos do direito público, especialmente o administrativo, o ambiental, e, por evidente, o urbanístico.

Para a presente pesquisa, em razão da delimitação do seu tema e de seus objetivos, interessa o estudo das restrições urbanísticas, especificamente as limitações impostas pelo Poder Público ao direito de propriedade e de construir, como será abordado com maior profundidade no próximo tópico.

3.3. Limitações do Estado ao direito de propriedade

Como examinado no tópico precedente, as restrições legais ao direito de propriedade determinam o sacrifício ou a obstaculização de um ou alguns dos poderes e faculdades da propriedade privada, em prol tanto do interesse privado quanto do interesse público.

Ao lado das restrições, contudo, existem as limitações do Estado ao direito

de propriedade, comumente chamadas de “limitações administrativas”, que apenas regulamentam e condicionam o exercício do direito de propriedade, sem, contudo, alterar sua essência e faculdades ou impor-lhe sacrifícios e aniquilamento.

Como adverte DI PIETRO (1978), as restrições e limitações são institutos que incidem de maneira diversa sobre o direito de propriedade. As restrições pressupõem um direito determinado, constituído em benefício de terceiros ou da coletividade, e tem como efeito limitar ou privar o exercício ao direito de propriedade. Em geral, a lei determina o sacrifício de um ou alguns dos poderes e faculdades oriundos do domínio (direito de usar, gozar, fruir, dispor e reaver o bem).

As limitações administrativas, por sua vez, têm por ponto de partida uma deliberação legal de caráter geral, inerente ao direito de propriedade, que exclui do proprietário a possibilidade de obter algum benefício juridicamente garantido com uma indenização. Para DI PIETRO (1978, p. 19):

“No Brasil, conquanto não haja absoluta uniformidade na terminologia, emprega-se, mais comumente, a palavra ‘limitação’ em sentido estrito, abrangendo apenas aquelas que não implicam desdobramento do direito de propriedade, mas regulamentação de seu exercício, para conformá-lo aos interesses coletivos. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, Evaristo Silveira Júnior, Themístocles Brandão Cavalcanti, Hely Lopes Meirelles.”

Porém, a diferença mais visível entre as limitações administrativas e as restrições ao direito de propriedade diz respeito à integridade do direito a que afetam: a limitação administrativa não significa a diminuição, sacrifício ou aniquilamento do direito, haja vista que é a própria regra limitativa que definirá o seu âmbito de manifestação perante o sistema jurídico; a restrição, por outro lado, necessariamente implica no sacrifício de um ou alguns dos poderes e faculdades do direito atingido, o qual restará inibido em concreto, mediante uma atuação específica da Administração Pública. Ao contrário da atividade limitativa, a restritiva dá ensejo à uma diminuição do conteúdo do direito atingido.

Nesse sentido é a lição de BANDEIRA DE MELLO (2007, p. 714):

“As limitações administrativas à liberdade e propriedade em que se expressa o poder de polícia de modo algum se confundem com os sacrifícios de direitos. Enquanto pelas primeiras o Poder Público condiciona o exercício dos direitos citados, nos sacrifícios há como a própria palavra está a indicar, verdadeiro sacrifício de direito de um indivíduo em proveito da coletividade. É o caso das desapropriações e servidões. Nestas hipóteses, o interesse particular cede ao interesse social, sendo verdadeiramente atingida a substância de

seu direito.”

Além disso, um outro fator distintivo entre os institutos pode ser observado. Se por um lado a limitação administrativa à propriedade diz respeito à uma determinada coletividade sujeita à eficácia geral da atividade limitativa, sendo portanto genérica e abstrata, de outro, a restritiva implica na imposição de um gravame em face de um direito individual e particular. O sujeito passivo da atividade restritiva sofrerá a interferência do Poder Público de forma singularizada, vale dizer, receberá tratamento jurídico diverso do restante da coletividade. Em outras palavras, em consequência de um ato específico do Poder Público, o particular passará a ser obrigado a suportar um encargo extraordinário, ao qual não está sujeito o restante da coletividade como um todo (BANDEIRA DE MELLO, 2007).

Por essa razão é que, via de regra, sempre que a interferência estatal restritiva sobre a propriedade acarretar na superveniência de dano em face do administrado, surgirá em favor deste o direito à indenização, que deverá ser apurado na exata medida dos danos experimentados, em função da supressão de faculdades do direito afetado (BANDEIRA DE MELLO, 2007).

Por outro lado, é importante esclarecer também que há diferenças relevantes entre as limitações administrativas e o direito de vizinhança. Conforme pontua MEIRELLES (2011), o direito de vizinhança, enquanto restrição de natureza civil e estabelecida por lei, tem por objetivo a proteção da propriedade particular em si mesma, resguardando a segurança, o sossego, a saúde e o bem-estar dos que habitam, ao passo que as limitações são editadas em normas de ordem pública - leis e regulamentos - em benefício geral do bem-estar social e coletivo. Ambas incidem sobre o mesmo objeto - a propriedade privada - mas com finalidades diversas: as restrições civis protegem especificamente os vizinhos de modo recíproco - *uti singuli*; e as limitações administrativas protegem, genericamente, a coletividade - *uti universi*.

O autor afirma, ainda, que as normas de direito de vizinhança (restrições civis) são sempre editadas pela União (competência exclusiva), haja vista serem normas de direito civil. Já as limitações administrativas, como emanção do poder de polícia, podem ser impostas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (competência concorrente), a depender da matéria a ser disciplinada, conforme preceitua a Constituição Federal (MEIRELLES, 2011).

Ao contrário das restrições impostas no interesse privado, que constituem

normas de direito civil e visam a regular direitos e obrigações recíprocos dos particulares, as limitações administrativas, impostas com base no interesse público e social, constituem objeto do direito administrativo, pois é à Administração Pública que cabe o exercício dessa atividade de limitação ao domínio privado, fundado na supremacia do interesse público sobre o particular.

MEIRELLES (2011), ao conceituar as limitações administrativas impostas pelo Poder Público em face do direito de propriedade, afirma que são todas as imposições gerais, gratuitas, unilaterais e de ordem pública que condicionam o exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social.

Para MOREIRA NETO (1997, p. 163), a seu turno:

“A limitação administrativa é um instrumento de intervenção do Estado na propriedade privada - na sua ampla acepção, intervenção ordenatória, abstrata e geral, na propriedade e na atividade privadas, limitativa de exercício de direitos, gratuita, permanente e indelegável. [...] Empregadas na atividade do Poder de Polícia do Estado, as limitações administrativas podem ser baixadas por atos gerais - lei ou decreto regulamentar - sem jamais importarem na coibição total do exercício de direitos, porque no caso somente seria admissível a desapropriação”.

Segundo BANDEIRA DE MELLO (2007, p. 726), ainda a respeito das limitações administrativas:

“As limitações administrativas são gratuitas, ou seja, não são indenizáveis, porque não constituem investidas contra o direito de propriedade, mas consistem na própria extensão desse direito. As limitações administrativas à propriedade são gerais e abstratas, não incidem sobre um bem determinado, não gravam um certo imóvel, não selecionam particularmente o imóvel A ou B, mas dispõem genericamente para toda uma categoria de propriedades, sem entretanto particularizá-la. Provêm da lei, que por seu lado possui atributos de abstração e generalidade.”

Para BIELSA (1965), existem três características principais das limitações administrativas, que as diferenciam de outras imposições do Estado ao direito de propriedade: (i) as limitações geralmente impõem obrigação de fazer ou deixar de fazer; (ii) visando conciliar o exercício do direito público com o direito privado, as limitações só vão até onde exija a necessidade administrativa; (iii) sendo condições inerentes ao direito de propriedade, não dão direito à indenização.

BANDEIRA DE MELLO (2007) também indica as características das limitações. Para o autor, as limitações alcançam toda uma categoria abstrata de

bens, ou, pelo menos, todos os que se encontrem em uma situação ou condição abstratamente determinada; não há um ônus real, como ocorre com as servidões; há uma obrigação de fazer (*facere*) ou não-fazer (*non facere*).

FIGUEIREDO (2010), analisando as características das limitações administrativas, afirma ainda que “as limitações à liberdade e à propriedade somente irão se justificar se e na medida em que os direitos coletivos e difusos postulem”. Sendo assim, deverão estar totalmente de acordo com a Constituição Federal e somente poderão ser instituídas por lei (por isso são gerais e abstratas). Para o autor, o Poder Público deverá justificar e ser razoável quando da instituição das limitações administrativas, sob pena de praticar ato inválido ante o eventual abuso de poder e desvio de finalidade.

Ao examinar, portanto, o conceito e as características das limitações administrativas, é possível observar que elas constituem formas e instrumentos legais de limitação do Estado sobre a propriedade privada, atingindo, condicionando ou regulamentando o exercício desse direito de maneira mais ou menos intensa, mas sempre com o objetivo de atender ao interesse público e condicionar o uso da propriedade ao bem-estar social, sem implicar em sacrifício aos poderes inerentes ao seu domínio (uso, gozo, fruição, disponibilidade e direito de reaver o bem) (DI PIETRO, 1978).

Ademais disso, verifica-se que as limitações decorrem de normas genéricas e abstratas, que se dirigem a propriedades indeterminadas, com o fim de satisfazer interesses públicos e coletivos abstratamente considerados, ou de utilidade pública ideal não corporificada na função de uma coisa (DI PIETRO, 1978).

Esse interesse ou utilidade pública pode referir-se à segurança, à salubridade, à estética, à defesa nacional, à preservação do meio ambiente, à proteção do patrimônio histórico e artístico, ou qualquer outro fim em que o interesse público e da coletividade se sobreponha ao interesse do particular.

As limitações administrativas, de mais a mais, podem referir-se especificamente à questões urbanísticas e de uso e ocupação do solo urbano. Neste contexto, seu conteúdo geralmente corresponde a obrigações de não fazer. Ocorre, no entanto, que em alguns casos existe a obrigação de prestação positiva por parte do proprietário. Cite-se, por exemplo, as obrigações de adotar medidas de segurança contra incêndio ou medidas impostas pelas autoridades sanitárias, ou ainda a obrigação de demolir prédios que ameacem ruína. Embora impliquem prestações positivas, tais imposições são também limitações administrativas à

propriedade, porque afetam um de seus traços fundamentais, qual seja, o seu caráter de direito absoluto (DI PIETRO, 1978).

Quando a limitação administrativa refere-se à questão urbanística e de uso e ocupação do solo urbano, a doutrina jurídica normalmente a denomina de “limitação urbanística”, como se dela fosse espécie. Neste particular, sobre as limitações urbanísticas, leciona MEIRELLES (2011, p. 89-92):

“Limitações urbanísticas são todas as imposições do Poder Público destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar ao homem as melhores condições de vida na comunidade. Entenda-se por *espaços habitáveis* toda área em que o homem exerce coletivamente qualquer das seguintes funções sociais: *habitação, trabalho, circulação, recreação*. [...].

As limitações urbanísticas são preceitos de ordem pública. Derivam do poder de polícia, que é inerente e indissociável da Administração. Exteriorizam-se em imposições de uso da propriedade ou de outros direitos individuais, sob a tríplice modalidade *positiva* (fazer), *negativa* (não fazer) ou *permissiva* (deixar de fazer).

Distinguem-se das limitações civis, comumente chamadas restrições de vizinhança, que visam a proteção da propriedade particular, em si mesma [...]. Não se confunde com o *direito de construir*, nem com o *direito de vizinhança*, embora mantenham íntimas conexões e seus preceitos muitas vezes se interpenetrem, sem qualquer colisão, visto que protegem interesses diversos e se embasam em fundamentos diferentes. Realmente, o *direito de construir* e o *direito de vizinhança* são de *ordem privada* e disciplinam a construção e seus efeitos nas relações com terceiros, especialmente os confinantes, enquanto o *Direito Urbanístico* ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de *ordem pública*, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou da proteção ambiental, ou enuncia regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada.

Como espécie do gênero limitação administrativa [...], as limitações urbanísticas, por sua natureza de ordem pública, destinam-se, pois, a regular o uso do solo, as construções e o desenvolvimento urbano, objetivando o melhoramento das condições de vida coletiva, sob o aspecto físico-social.”

Para MATTOS (2006), o fundamento das limitações urbanísticas reside nos artigos 5º, inciso XXIII, 170, inciso III, e 182, §2º, da Constituição Federal, que expressamente asseveram que a propriedade deverá atender a sua função social e atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade. As limitações urbanísticas, neste sentido, surgem para impor o atendimento dessa função social à propriedade, bem como obrigar que esta cumpra as exigências relacionadas à ordenação da cidade.

Como já visto, ao contrário das restrições, nas limitações administrativas o

proprietário conserva em suas mãos a totalidade dos direitos e faculdades inerentes ao domínio (usar, gozar, fruir, dispor e reaver o bem), ficando apenas sujeito às normas regulamentadoras e condicionadoras do exercício destes direitos, para conformá-los ao bem-estar coletivo e social. A propriedade, assim, não é afetada na sua exclusividade, mas no seu caráter de direito absoluto, podendo o seu titular desfrutá-la até onde não esbarre com óbices opostos pelo Poder Público em prol do interesse coletivo (DI PIETRO, 1978).

Sendo assim, as limitações administrativas, em tese, não dão direito à indenização, que só será cabível quando o proprietário se ver privado, em favor do Estado ou do público em geral, de alguns ou de todos os poderes inerentes ao domínio, como ocorre, por exemplo, no caso de instituição de servidão administrativa (DI PIETRO, 1978).

Como afirma BIELSA (1965, p. 376), as limitações, em regra, não dão ensejo à indenização, “já que não são senão uma carga geral e unilateral imposta a todas as propriedades, uma condição inerente ao direito de propriedade, cujo conteúdo normal se limita pelas leis”.

MEIRELLES (2011, p. 111), porém, aduz que as limitações somente implicarão em dever de indenizar quando houver por parte do Poder Público “um total aniquilamento da propriedade, nas suas manifestações essenciais de uso, gozo e disponibilidade da coisa. Por igual, não podem ferir de morte os direitos fundamentais do homem, comprometendo-lhe a vida, a liberdade e a segurança individuais”. Além disso, e para que sejam admissíveis as limitações sem indenização, como é de sua índole, devem ser genéricas, isto é, dirigidas a propriedades ou atividades indeterminadas, mas determináveis no momento de sua incidência, e não podem ser instituídas mediante interesses puramente privados, para atender interesses ilícitos ou evadas de desvio de finalidade ou abuso de poder.

MUKAI (2010), no entanto, adverte que há casos em que a instituição da limitação ultrapassa o limite da generalidade, razoabilidade e legalidade, depreciando ou esvaziando o conteúdo do direito de propriedade em proporção tal que se mostre abusiva e danosa ao seu titular, ou ainda violando o princípio da igualdade. Nesses casos, haverá sim o direito de indenização ao proprietário.

Nesse sentido é o pensamento de JUSTEN FILHO (2018, p. 241):

“A natureza geral da determinação e seu cunho de conformação

conduzem à ausência de dano indenizável em virtude da limitação. Ademais, a limitação atinge todos os integrantes da sociedade de igual maneira, o que também justifica a ausência de dano indenizável.

Se a limitação administrativa produzir efeitos de tamanha extensão que resultem na desnaturação da propriedade privada, não se configurará uma mera limitação. Surgirá direito a indenização para o proprietário. Essa situação se verificará nos casos em que a limitação produzir efeito diferenciado em face de determinadas propriedades ou se acarretar a eliminação do conteúdo econômico da propriedade. [...] Em outras palavras, se a limitação importar em restrição de grande extensão, deixará de configurar-se uma limitação propriamente dita. Haverá uma situação similar a desapropriação.”

Por outro vértice, sendo medidas impostas pelo Poder Público no exercício legal do poder de polícia, com fundamento no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, não cabe, em tese, ao particular qualquer medida - administrativa ou judicial - visando impedir a incidência da limitação administrativa sobre o imóvel de sua propriedade. O Estado, neste caso, age imperativamente, na qualidade de Poder Público que é, e somente poderá sofrer obstáculos quando a Administração aja com abuso de poder ou desvio de finalidade, extravasando os limites legais. Neste caso, além de opor-se à limitação estatal, também caberia ao proprietário pleitear indenização pelos prejuízos decorrentes (DI PIETRO, 1978).

Para MOREIRA NETO (1997), tal como não é absoluto o direito de propriedade, também não o é para o Estado o poder de impor limitações administrativas ao direito de propriedade, pelo o que as limitações deverão atender a certos pressupostos, quais sejam: (i) competência do ente estatal para impor a limitação; (ii) interesse público específico e definido em lei que justifique a medida; e (iii) definição dos institutos instrumentais para efetivar a intervenção estatal. A ocorrência de vícios, violação ou não observância destes pressupostos pode acarretar a invalidade da imposição da limitação administrativa, bem como o direito de indenização ao proprietário que for lesado em seu direito.

No caso das limitações urbanísticas, o interesse público e a competência para o ato derivam diretamente da Constituição Federal (artigos 24, inciso I; 30, incisos I e VIII; e 182)³⁴ e das próprias leis infraconstitucionais, como o Estatuto da

³⁴ O direito urbanístico foi incluído pela Constituição Federal no rol de competências legislativas concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal (artigo 24). No âmbito da legislação concorrente, cabe à União editar apenas normas gerais, que podem ser complementadas pela legislação dos Estados e do DF, sendo que a superveniência de norma geral sobre a matéria suspende/derroga a eficácia da lei estadual no que lhe for contrária. À União, ainda, foi outorgada a competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território, bem como instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano (artigo 21, incisos IX e XX). Aos municípios foi deferida a competência expressa

Cidade, que impõem aos municípios o dever de executar as políticas urbanas e de uso e ocupação do solo. A definição dos institutos instrumentais igualmente decorrem da legislação. A este respeito, o artigo 4º da citada lei estabelece um rol de instrumentos aptos a promover a execução da política urbana e a limitação administrativa do direito de propriedade, com o objetivo de garantir a funções social da cidade e da propriedade urbana.

Geralmente, as limitações urbanísticas municipais se expressam por meio da regulamentação edilícia e de instrumentos de planejamento urbano, como é o caso do Plano Diretor e do zoneamento, este último analisado a seguir.

3.4. O zoneamento urbano como instrumento de limitação administrativa ao direito de propriedade

Como visto acima, o direito de propriedade há muito deixou de ser considerado absoluto, conotação que o caracterizava até as primeiras décadas do século XX. Com o passar do tempo, ampliaram-se as intervenções legais de ordem pública e ocorreu a mudança da própria configuração estrutural do direito de propriedade em razão da sua funcionalização social, percebida de modo sensível inclusive no que tange à matéria urbanística.

As normas urbanísticas, baseadas principalmente no exercício do poder de polícia do Estado, configuram-se como regulamentações imperativas e de natureza pública que condicionam o exercício do direito de propriedade ao interesse público e coletivo, uma vez que a delimitação da propriedade privada, atualmente, se dá em razão dos princípios constitucionais da função social da propriedade e da primazia do interesse público sobre o privado.

As normas e imposições urbanísticas, portanto, são preceitos de ordem pública e inserem-se no contexto jurídico enquanto conteúdo do direito de propriedade. Substancialmente, elas se justificam pela necessidade de se adequar o exercício do direito dominial ao bem-estar social e compatibilizá-lo com os interesses da coletividade (SILVA, 2018).

para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle o uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 3º, inciso VIII), sendo que essa competência abrange a capacidade legislativa de editar normas locais indispensáveis à sua atuação. Acrescenta-se, ainda, que o artigo 30 outorgou aos municípios a competência para editar normas de interesse local (inciso I) e complementar a legislação federal e estadual, no que couber (inciso II), o que compreende o direito urbanístico. Verifica-se, assim, que as limitações ao direito de propriedade podem ser instituídas pelas três entidades estatais (União, Estados e municípios), no âmbito de suas respectivas competências (MEIRELLES, 2011).

Ao contrário das normas de direito privado, que visam a estabelecer critérios na relação jurídica entre particulares, as normas de direito público - e dentro desta categoria as limitações administrativas - constituem verdadeiras “cláusulas” de um contrato social firmado entre particulares e Estado, onde este último representa o interesse público e da sociedade (MEDAUAR, 2005).

Segundo MEDAUAR (2005), as normas e imposição urbanísticas geralmente se exteriorizam por meio das limitações administrativas e dos atos legislativos de efeitos concretos. As limitações, como visto, são medidas de interesse público, decorrentes de lei genérica e abstrata, que se revestem do poder de império estatal e decorrem geralmente do poder de polícia inerente à Administração Pública. Os atos legislativos de efeitos concretos, a seu turno, são aqueles que já trazem em si os resultados administrativos objetivados. Não são atos normativos gerais, mas sim deliberações legais individualizadas revestindo a forma anômala de lei ou decreto.

Na disciplina jurídica urbanística a propriedade privada é definida, regulamentada e condicionada por um conjunto sistematizado e descentralizado de princípios, normas, técnicas e instrumentos, cujos órgãos legiferantes e executores - igualmente sistematizados e descentralizados conforme critérios de competências definidos pela Constituição Federal - visam disciplinar os comportamentos relacionados ao espaço urbano e atender ao interesse público e social (MEIRELLES, 2011).

Neste contexto, a legislação apresenta e dispõe de uma série de instrumentos técnicos e jurídicos para a adequada regulamentação e condicionamento do uso da propriedade privada, mais propriamente do solo urbano (MOREIRA NETO, 1997). O zoneamento urbano é um desses instrumentos, sendo historicamente o mais difundido e utilizado para a ordenação do solo urbano nas cidades, em razão de todos os motivos já expostos nos capítulos precedentes deste trabalho.

Com efeito, os instrumentos técnicos e jurídicos que impõem a regulamentação e o condicionamento do uso da propriedade privada representam o campo mais vasto e abrangente das limitações administrativas no país. Mediante lei própria, cada município brasileiro possui competência para delimitar as suas áreas urbanas e definir os critérios de uso e ocupação do solo urbano, para efeito de submissão das propriedades nele localizadas ao regime jurídico diferenciado do espaço urbano, a teor do que preceitua o já citado artigo 182 da Constituição

Federal (SILVA, 2018).

Por exigência constitucional e legal também compõe o ambiente normativo de competência da municipalidade – ao menos para as cidades com mais de vinte mil habitantes – a instituição do Plano Diretor Municipal, conceituado como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do país (artigo 182, §1º, da Constituição Federal). As normas de zoneamento, em muitas das vezes, encontram-se inseridas no Plano Diretor Municipal.

Conforme já examinado na presente pesquisa, o zoneamento urbano, enquanto instrumento técnico e legal de política urbana, consiste na repartição da cidade e de suas áreas urbanizáveis segundo a destinação do uso e da ocupação do solo, tendo por finalidade controlar o uso da terra urbana, as densidades populacionais, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e seus usos específicos (MEIRELLES, 2011).

É relevante destacar que no zoneamento urbano se estabelecem variadas normas e formas de limitações administrativas de índole urbanística, ou simplesmente limitações urbanísticas. Para a ampla maioria dos juristas que se dedicam ao estudo do direito urbanístico, o próprio zoneamento urbano, efetivamente, possui natureza jurídica de limitação administrativa.

Conforme aponta BANDEIRA DE MELLO (1982), o zoneamento é o instrumento técnico e jurídico condicionador do uso da propriedade mediante a delimitação de áreas categorizadas em vista das utilizações urbanas nela admitidas. Juridicamente, como instrumento e manifestação concreta do planejamento urbano, o zoneamento consiste num conjunto de normas legais que limita e configura o direito de propriedade, conformando-o ao princípio constitucional da função social da propriedade, sem, contudo, retirar a essência, poderes ou atributos que lhe são inerentes.

Essa natureza do zoneamento decorre, nos dias atuais, da faculdade legal que se reconhece ao Poder Público de intervir, por ação direta, na ordem econômica e social e, portanto, na propriedade privada e no direito de construir, a fim de conformá-los e condicioná-los à sua função social. Trata-se o zoneamento, portanto, de legítima limitação administrativa imposta pelo Poder Público ao direito de propriedade, estabelecida em face do interesse público, não dando direito à indenização, dada a sua natureza de restrição geral (SILVA, 2018).

Para MUKAI (2010) o zoneamento urbano, de fato, se insere na figura mais ampla das limitações administrativas, sendo um dos três instrumentos de ordem

jurídica mais importantes do urbanismo, ao lado da desapropriação e da servidão administrativa. Ainda para o autor, o zoneamento tem por conteúdo uma série de limitações ao direito de propriedade, impostas pelo Poder Público em benefício da harmonia do conjunto do território e da convivência pacífica da sociedade.

Na visão de JUSTEN FILHO (2018), uma das mais clássicas manifestações da competência do poder de polícia é a limitação administrativa da propriedade privada, que consiste na restrição das faculdades de usar, gozar e fruir o bem imóvel, mediante ato administrativo unilateral de cunho geral. Consistindo o zoneamento urbano em limitações ao uso, à edificação ou à determinados tipos de exploração de atividade no imóvel, sem acarretar a supressão absoluta ou essencial das faculdades inerentes ao domínio, sob o prisma jurídico o instrumento corresponde a uma verdadeira limitação administrativa.

Segundo CARVALHO (1991), o zoneamento efetivamente trata-se de uma limitação administrativa, imposta por normas genéricas e abstratas, com o fito de conformar a propriedade à sua função social e que, por não retirar do bem a sua funcionalidade, não enseja nenhum direito à indenização. Por funcionalidade entende-se a essência do direito de propriedade, ou seja, as faculdades de uso, gozo e disponibilidade do bem.

Assim, com base nos argumentos acima citados, é possível concluir que o zoneamento urbano possui mesmo natureza jurídica de limitação administrativa ao direito de propriedade, implicando em intervenção direta na propriedade privada. Ademais, se é óbvia a sua interferência na propriedade, não menos certo é que, por via dele, o Poder Público também atinge a liberdade do seu titular, especialmente a de eleger a forma que mais lhe convém de usar, gozar e fruir do bem.

Conforme BANDEIRA DE MELLO (1982, p. 27-28):

“[...] a noção de propriedade só assume contornos jurídicos, isto é, só se categoriza como direito de propriedade, com o delineamento dos poderes atinentes ao proprietário e correlatas limitações. É dizer: o direito de propriedade é o resultado do regime constitucional e legal da propriedade.

Nisto nada há de peculiar, posto que a noção de direito postula a idéia de limitações, de contenções. O direito de propriedade, então, é a expressão jurídica da propriedade, o que equivale a dizer que é a propriedade tal como configurada em um dado sistema normativo.

[...] Uma vez que o zoneamento corresponde a limitações administrativas e sendo elas o próprio delineamento do direito de propriedade resulta que, ao expedir-las ou modificá-las, o Estado não ofende a esfera jurídica de ninguém, mas apenas a configura, tal como aceita em dado sistema normativo.

[...] Deveras, é por todos os títulos evidente que a disciplina em

causa implica forte condicionamento ao uso da propriedade. Demais disso, cumpre ressaltar que se é óbvia sua interferência com a propriedade, não menos certo é que, por via dela, também se fricciona a liberdade. Isto pela circunstância curial de ser a primeira uma possível expressão da segunda, e pela razão menos saliente de que ditas normas restringem a liberdade de eleger, ao próprio alvedrio, onde se quer residir, onde se quer exprimir a liberdade de comércio, de prestar serviços, de fazer indústria, etc.”

E complementa o autor afirmando que as regras de zoneamento não atingem o conteúdo nuclear do direito de propriedade, daí porque se enquadram no conceito de limitações administrativas:

“Por meio delas o Estado não exige que se lhe preste alguma coisa. Não reclama que se lhe dê coisa alguma, mas tão-somente inibe atuações positivas dos administrados. Veda-lhes dadas condutas, mas não as impõe. Coacta a livre atuação dos sujeitos sem sacarlhes algum procedimento em seu favor. E, nesse sentido, as limitações em geral, nelas se incluindo, então, as limitações administrativas à propriedade, correspondem ao exercício de um poder negativo, isto é, que nega, que veda, que proíbe.

Segundo entendemos, não é por via deste instituto que o Estado pode reclamar em seu favor prestações positivas dos administrados. A exigência de prestações afeta muito mais profundamente a liberdade e há de ser tratada com cautelas e restrições bem maiores, tais como as encontradas no instituto da requisição, meio jurídico que, por excelência, cogita dos deveres administrativos de prestar algo em favor do Estado.

Assim, ubicamos o instituto do zoneamento dentro do gênero limitações administrativas, ou seja, no campo que entendemos coincidente com a noção de poder de polícia. Já as providências administrativas necessárias a tornar efetivo o disposto na lei de zoneamento incluem-se na esfera da polícia administrativa.”
(BANDEIRA DE MELLO, 1982, p. 26)

Das premissas fundamentais acima colacionadas decorrem alguns princípios básicos sobre a natureza e regime jurídico do zoneamento:

(i) o zoneamento, enquanto limitação administrativa ao direito de propriedade, deve conter normas e dispositivos de caráter geral e abstrato. Com isso, o zoneamento não pode singularizar ou discriminar determinada categoria de indivíduos ou propriedades que se encontrem em idêntica situação, equivalência ou posição no contexto jurídico e urbano. Para BANDEIRA DE MELLO (1982, p. 27), “de fato, o perfil de um direito, a esfera juridicamente protegida dos indivíduos, não pode ser definida casuisticamente, mas há de ser disposta para a comunidade de pessoas que se encontram em igual situação. Daí que o zoneamento terá de traduzir-se em disposições tipificadas por este caráter”.

Se o zoneamento eventualmente atingir ou restringir uma propriedade singularmente considerada, implicando na violação aos princípios da isonomia ou da igualdade, acabará por interferir danosamente no próprio direito de propriedade e invadir irregularmente a esfera jurídica e o núcleo essencial deste direito, gerando um tratamento diverso do regime geral e abstrato que notabiliza o instrumento. Se isso ocorrer, poderá implicar numa restrição ou sacrifício do direito, fazendo surgir o direito de indenização, tal como ocorre na desapropriação e na servidão administrativa.

Neste ponto, SILVA (2018) adverte que seria ilegítimo um zoneamento que abrangesse singularmente apenas um bairro ou propriedade em total descompasso com outros em idêntica situação, porque nisso se esconderiam, consciente ou inconscientemente, propósitos discriminatórios e protecionistas de interesses particulares, sem levar em conta os interesses mais amplos da comunidade. Para o autor, “as normas de zoneamento podem ser diferentes – e, em geral, o são – nas diversas zonas, mas devem ser idênticas em zonas da mesma espécie ou dentro da mesma zona, sob pena de quebrar a generalidade que as legitima” (SILVA, 2018, p. 243).

Desta forma, com razão JUSTEN FILHO (2018) quando assevera que o zoneamento, enquanto limitação administrativa, será inválido quando desvinculado de critérios objetivos. Uma garantia essencial do instrumento reside na adoção de soluções padronizadas para situações idênticas ou assemelhadas. Assim se passa porque possui natureza de restrição de cunho geral.

(ii) o zoneamento, respeitando o direito de propriedade consagrado na Constituição Federal, não pode instituir regras de caráter ilimitado, pois assim agindo atentaria contra o núcleo essencial daquele direito fundamental. Conforme aponta BANDEIRA DE MELLO (1982, p. 28), “embora às normas infraconstitucionais caiba delinear o direito em apreço, não lhes é dado pretender fazê-lo em termos tais que lhe suprimam atributos indispensáveis”. E continua o autor:

“[...] a proteção constitucional à propriedade implica uma barreira para os órgãos infraconstitucionais. Mesmo sem negar, de modo algum, a historicidade dos conceitos jurídicos, graças ao que seu âmbito de abrangência pode alargar-se ou restringir-se, o certo é que o sentido mínimo atribuível à expressão propriedade está ligado às idéias de uso, gozo e disposição da coisa. Estes três atributos podem, sem dúvida, sofrer condicionantes [...]. Se a disciplina deles incrementar-se ao ponto de sacrificar o uso, o

gozo ou a disposição do bem, reduzindo-o a uma esfera inexpressiva ou nula, ter-se-á de concluir que foi golpeado o próprio direito, a pretexto de regulá-lo. É que sem as expressões dele não há o direito em si mesmo.

Em suma, a título de zoneamento não se pode anular ou paralisar as manifestações do direito de propriedade.” (BANDEIRA DE MELLO, 1982, p. 28-29)

Nesse ponto é necessário ressaltar que o conteúdo ou núcleo essencial da propriedade não se confunde com sua significação patrimonial ou econômica. Ambas as coisas podem estar - como geralmente estão - bastante interligadas, mas nem por isso se confundem. O que às normas de zoneamento é proibido ferir, dado seu caráter de limitações administrativas, é o conteúdo nuclear do direito. E isso não se confunde com possíveis consequências economicamente gravosas que o zoneamento pode impor aos proprietários (BANDEIRA DE MELLO, 1982).

Assim, o que o zoneamento não pode retirar é a funcionalidade da propriedade (entende-se por funcionalidade, ao lado do uso, gozo e disposição do bem, a sua aptidão natural em conjugação com a destinação social que cumpre, segundo o contexto em que esteja inserido). É isto que o direito quer proteger quando consagra, constitucionalmente, o direito de propriedade:

“Por isso, freqüentemente as limitações administrativas estabelecidas no zoneamento acarretam alterações patrimoniais detrimntosas para os proprietários, mas, por serem verdadeiramente limitações e deixarem incólumes o direito, não ensejam indenização, nem são juridicamente objetáveis.

Basta pensar-se em zoneamento que altere a destinação anterior de uma área, passando-a de residencial para comercial ou vice-versa. A mudança em causa pode significar desvalorização dos lotes não edificadas ou já edificadas. Idem, quando se alteram, para menos, os coeficientes de edificação admitidos. Nem por isso o direito de propriedade é atingido. Conservado seu uso, gozo e disposição funcionais ou plausíveis, não há ofensa a direito, mas, tão-só, delineamento de seu âmbito, motivo por que descabe qualquer indenização, embora seja produzido efeito econômico desvalorizador.” (BANDEIRA DE MELLO, 1982, p. 30)

(iii) em acréscimo ao item precedente, as regras de zoneamento urbano, por serem limitações administrativas, apenas configuram e regulamentam o direito de propriedade. Por isso não são indenizáveis, já que não ofendem o núcleo essencial daquele direito. Somente existirá o dever de indenizar quando o instrumento restringir de tal modo o direito a ponto de reduzir, sacrificar ou aniquilar seu núcleo essencial. Isso já foi abordado com maior profundidade no tópico anterior da

pesquisa.

(iv) o zoneamento urbano, enquanto limitação administrativa ao direito de propriedade, só pode derivar de lei em sentido material e formal. Isso se dá em decorrência do princípio constitucional da legalidade - pedra angular do Estado Democrático de Direito - consagrado nos artigos 5º, inciso II, e 37, ambos da Constituição Federal: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Por meio deste princípio procura-se proteger os indivíduos contra os possíveis arbítrios cometidos pelo Estado e até mesmo contra os arbítrios cometidos por outros particulares. Ademais, a legalidade exige uma submissão do Poder Público e dos particulares ao direito como um todo, incluindo normas e princípios. E o zoneamento, ainda que dotado de uma certa “elasticidade discricionária”, como já visto, se sujeita aos comandos da Constituição, da lei e dos princípios jurídicos a que está subordinada toda a atividade administrativa (NORONHA, 2012).

Assim, tendo em vista que o zoneamento traz consigo delimitação ao direito de propriedade, o Poder Público não pode, por simples ato administrativo, impor limitações administrativas a este direito. Para tanto, ele depende de lei em sentido material e formal. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela Constituição e pelas demais normas infraconstitucionais, é considerada ilegítima e expõe à anulação e responsabilidades do seu autor (GASPARINI, 2003).

Para MUKAI (2010), tendo em vista que o zoneamento implica, geralmente, obrigações de não fazer, e, em alguns casos, até mesmo de fazer (jamais poderá implicar obrigações de dar), considera-se que o instrumento, enquanto limitação administrativa, necessita ser instituído por meio de lei para ser válido e eficaz.

Tal posição é corroborada por SILVA (2018), para o qual o instrumento necessita efetivamente derivar da lei. Contudo, o referido autor aponta que uma vez instituído o instrumento e fixados seus critérios e normas por lei, a individualização das áreas zoneadas poderá ser feita por decreto (ato administrativo), já que tal situação orbita na esfera do poder regulamentador do Administração Pública:

“A jurisprudência admite, com certa tranquilidade, que, uma vez fixados normas e critérios do zoneamento por lei, a individualização das áreas zoneadas poderá ser feita por decreto. Este, como é próprio de sua natureza, se limitará a aplicar a lei. Se inovar, será ilegal. Nessa matéria, aliás, não é mau que a lei seja até um pouco minuciosa, para que as restrições de zoneamento encontrem

adequado fundamento de legalidade.” (SILVA, 2018, p. 250-251)

MEIRELLES (2011, p. 130), aprofundando este tema, assim expõe:

“A imposição e a alteração do zoneamento têm suscitado divergência jurisprudencial quanto ao instrumento legal para sua efetivação. Alguns julgados entendem que só pode ser consubstanciado em lei municipal; outros admitem por decreto do prefeito. Devemos distinguir duas situações: as normas de zoneamento e a fixação das zonas. Aquelas são privativas de lei; estas, de decreto. A lei estabelecerá as diretrizes, os critérios, os usos admissíveis, tolerados e vedados nas zonas previstas; o decreto individualizará as zonas e especificará os usos concretamente para cada local. O zoneamento, no seu aspecto programático e normativo, é objeto de lei, mas na sua fase executiva – em cumprimento da lei – é objeto de decreto. O que não se admite é o zoneamento exclusivamente por decreto, sem base em norma legislativa que o imponha para a cidade e indique a destinação urbanística de cada zona.

Não obstante, a tendência dos Governos Municipais tem sido a de impor o zoneamento por lei, não só quanto aos usos permitidos ou proibidos em cada tipo zona, como também na definição de sua área física. Essa postura tem por objetivo manter certa estabilidade do zoneamento, impedindo modificações ao alvedrio do Poder Executivo [...].”

No Município de Palhoça, objeto da presente pesquisa, tanto a instituição do zoneamento urbano quanto as eventuais modificações nas suas regras, critérios e zonas dependem necessariamente de lei em sentido formal e material, a teor do que estabelecem o artigo 39, inciso XI e parágrafo único, e artigo 61, inciso II, ambos da Lei Orgânica Municipal, assim dispostos respectivamente:

“Art. 39 Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, e especialmente sobre: [...]

XI - Plano Diretor, dentre eles ordenamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, Código de Obras Públicas e Código de Posturas Municipais; [...].

Parágrafo único. As matérias tratadas nos incisos XI e XVI deste artigo, quando alteradas, acrescidas ou suprimidas as suas disposições, deverão constar e/ou serem inseridas dentro das respectivas legislações, não se admitindo leis esparsas sobre os referidos assuntos.”

“Art. 61 As leis complementares serão aprovadas e alteradas pelo voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - Além de outros casos previstos nesta Lei Orgânica, serão complementares as leis que dispuserem sobre: [...]

II - Plano Diretor do Município, dentre eles Lei de Parcelamento do Solo, Código de Obras e Edificações e Código de Posturas; [...].”

Com isso, se observa que o zoneamento urbano para ser válido e eficaz necessita ser instituído por lei e obedecer o princípio da legalidade.

(v) em adição ao primeiro item acima exposto, as normas de zoneamento urbano, enquanto limitações administrativas ao direito de propriedade, devem respeitar os princípios constitucionais da igualdade e da proporcionalidade (ou proibição de excesso). No que toca à igualdade, este princípio se apresenta como verdadeiro limite interno à discricionariedade do Poder Público para instituir o zoneamento, constituindo um condicionamento à natureza eventualmente discriminatória ou não igualitária ou isonômica do instrumento (NORONHA, 2012).

Para CONDESSO (2014), este princípio exige que a desigualdade natural à natureza discriminatória do zoneamento não traduza em desigualdade de tratamento entre os indivíduos e proprietários de imóveis abrangidos pelas medidas limitativas impostas pelo instrumento.

A relação entre o princípio da igualdade e o zoneamento é matéria de grande profundidade dogmática no âmbito jurídico, e se desdobra principalmente em dois planos: o primeiro estabelece vedação a instituição de normas de zoneamento que sejam ilógicas, irracionais e arbitrárias, e que prescrevam diferenciações infundadas ou irrazoáveis entre os proprietários. A ideia central é que um indivíduo não pode suportar um sacrifício especial ou desigual em comparação com o restante de cidadãos e proprietários na mesma situação que a sua; já o segundo estabelece o princípio da igualdade de chances ou de oportunidades urbanísticas perante os encargos públicos impostos pelo zoneamento. Ou seja, os cidadãos ou proprietários que se encontrem na mesma situação não podem ser discriminados ou diferenciados em relação às medidas que definem formas e intensidades de utilização de seus imóveis, devendo haver equilíbrio e correção entre tais medidas (NORONHA, 2012; CONDESSO, 2014).

Sobre o princípio da proporcionalidade (ou proibição de excesso), este também representa um limite interno à discricionariedade do Poder Público para instituir o zoneamento. A importância deste princípio é tamanha que a Lei Federal nº 9.784/99, em seu artigo 2º, *caput* e inciso VI do parágrafo único, estabelece textualmente que o Poder Público obedecerá ao princípio da proporcionalidade como limite à discricionariedade de seus atos, sendo vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

O princípio da proporcionalidade é considerado verdadeira pedra de toque do direito moderno, encontrando cada vez mais respaldo e aplicação prática, uma vez que transcende à disciplina jurídica. No direito administrativo e urbanístico ele está diretamente relacionado com a medida e a intensidade dos atos produzidos pelo Poder Público no exercício do poder de polícia e na instituição de limitações ao uso da propriedade, como professa BANDEIRA DE MELLO (2007, p. 813):

“A utilização de meios coativos por parte da Administração, conforme o indicado, é uma necessidade imposta em nome da defesa dos interesses públicos. Tem, portanto, na área de polícia, como em qualquer outro setor de atuação da Administração, um limite contratual ao seu exercício. Este limite é o atingimento da finalidade legal em vista da qual foi instituída a medida de polícia.

Mormente no caso da utilização de meios coativos, que, bem por isso, interferem energicamente com a liberdade individual, é preciso que a Administração se comporte com extrema cautela, nunca se servindo de meios mais enérgicos que os necessários à obtenção do resultado pretendido pela lei, sob pena de vício jurídico que acarretará a responsabilidade da Administração. Importa que haja proporcionalidade entre a medida adotada e a finalidade legal a ser atingida.”

Para MOREIRA NETO (1997, p. 74):

“Compreendida na razoabilidade está a proporcionalidade, exigente do equilíbrio justo entre meios empregados, ainda que legais, e os fins públicos a serem alcançados [...]. Tanto a lei, que prevê e autoriza, em tese, quanto a ação administrativa, que a concretiza, estão limitadas pela proporcionalidade entre o sacrifício imposto e a vantagem geral obtida. Quando esta relação for desbalanceada, ao ponto de tornar demasiadamente onerosa a prestação, positiva ou negativa, do administrado, em confronto com o reduzido ou nenhum proveito para a sociedade, a força do princípio é desconstitutiva.”

Este princípio, ademais, concretiza-se no âmbito urbanístico na tríade adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (justa medida), conforme lição de CORREIA (2001, p. 443):

“O princípio geral da proporcionalidade em sentido amplo ou da ‘proibição do excesso’ significa que as medidas do plano que estabelecem restrições ou que proíbem a realização de transformações urbanísticas nos imóveis dos particulares devem ser adequadas, necessárias e proporcionais ao fim público de ordenamento urbanístico.”

CONDESSO (2014, p. 253), ao tratar deste princípio, também assevera:

“O princípio da proporcionalidade, na sua proibição de excesso, proíbe que as medidas do plano estabeleçam restrições ou interditem realizações transformadoras nos imóveis, que não apresentem como idôneas, necessárias, adequadas. E elas não são necessárias se se pode prosseguir o mesmo fim com outros meios menos sacrificadores dos particulares. Não são adequadas se não forem idôneas para o efeito pretendido. Nem são proporcionais se os custos ou inconveniente daí resultantes são notoriamente excessivos em comparação com o fim público a prosseguir.”

Desta forma, enquanto princípio clássico do Estado Democrático de Direito, e decorrência lógica de um sistema jurídico consagrador de direitos e garantias fundamentais, como é o brasileiro, a proporcionalidade indica que as normas do zoneamento que estabeleçam limitações ou vedações ao uso e ocupação de imóveis e propriedades urbanas devem ser adequadas, necessárias e proporcionais aos fins públicos que o ordenamento urbanístico visa proporcionar ou proteger (NORONHA, 2012).

Caso a instituição do zoneamento fira os princípios da igualdade e da proporcionalidade, impondo normas não objetivas e gerais, discriminatórias, desiguais, desnecessárias, inadequadas e manifestamente desproporcionais, irrazoadas ou excessivas em relação ao interesse público, ele será ilegítimo e estará sujeito à invalidação.

(vi) as normas de zoneamento urbano, enquanto limitações administrativas ao direito de propriedade, devem ser justificadas e fundamentadas. O dever de fundamentar, de modo expresso e racional, afigura-se como um dispositivo de controle público e social para evitar que a concepção do instrumento resvale para a arbitrariedade e ilegalidade. Com efeito, só na explicação pormenorizada das escolhas relativas às imposições, restrições e limitações é possível entender e constituir o *iter cognoscitivo* que determinou a concreta conformação o zoneamento (NORONHA, 2012).

Como é amplamente sabido, o dever de motivação consubstancia-se em princípio essencial do Estado Democrático de Direito e do regime constitucional brasileiro, tanto que há referência expressa a ele no texto da Constituição Federal, bem como na já citada Lei Federal nº 9.784/99 (artigo 2º, *caput* e parágrafo único; artigo 38, § 2º; no artigo 50). Há, igualmente, referência direta ao dever de motivar em diversos outros dispositivos legais, inclusive que tratam da disciplina jurídica administrativa e urbanística.

Na visão de BANDEIRA DE MELLO (2007, p. 802):

“[...] dito princípio implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo”.

NORONHA (2012, p. 461), por sua vez, aduz que:

“[...] um acto se encontra suficientemente fundamentado quando dele é possível extrair qual o percurso cognoscitivo e valorativo seguido pelo autor, permitindo ao interessado conhecer as razões de facto e de direito que determinaram as razões de facto e de direito que determinaram a sua prática, de forma a optar esclarecidamente entre conformar-se com ele ou impugná-lo [...]”

Geralmente, as normas de zoneamento urbano são motivadas e justificadas no próprio texto da lei que as instituem, em dispositivos que tratam de considerações iniciais ou preliminares, princípios, diretrizes, estratégias ou objetivos da norma. Além disso, a motivação pode vir exposta nas justificativas do projeto de lei que institui o instrumento, ou nos estudos técnicos urbanísticos ou multidisciplinares que acompanham a lei. Com isso, o Poder Público externa de forma pública as razões fáticas, técnicas e jurídicas que o levaram a instituir o instrumento daquela determinada maneira.

Caso a motivação utilizada pelo Poder Público para a instituição das normas de zoneamento seja insuficiente ou inexistente, nasce para a coletividade ou para o interessado o direito de exigir-lhe explicações, por meio de procedimento administrativo ou judicial específico, ou até mesmo o direito de pleitear a declaração de ilegitimidade e invalidade do instrumento, expondo-o a situação de nulidade ou anulabilidade³⁵, a depender da situação jurídica em concreto.

³⁵ Violado o dever legal de motivação, o ato se encontrará eivado de invalidade quanto à formalização. Será uma *nulidade* ou uma *anulabilidade*, conforme a importância da fundamentação para a permanência do ato e a estabilidade de seus efeitos no ordenamento jurídico. Em regra, os atos administrativos eivados de vício de motivação são convalidáveis, haja vista ele não atingir o conteúdo do ato administrativo. Especialmente quando há vinculação quanto ao motivo, na qual se mostra viável expor posteriormente os pressupostos de fato e de direito que autorizaram ou impuseram a expedição do ato. A invalidade, assim, pode ser corrigida por meio de outro ato administrativo, no qual há a exteriorização formal do motivo. Entretanto, uma vez mantida a ausência de motivação, esta prejudicará decisivamente o ato administrativo, tornando-o nulo (MEDAUAR, 2005).

Desta forma, sintetizando o acima exposto, deve o zoneamento urbano reger-se sob os seguintes princípios jurídicos: (i) o zoneamento somente pode ser instituído com caráter geral e abstrato; (ii) as normas de zoneamento não podem ser ilimitadas, tendo em vista que devem respeitar o conteúdo nuclear e essencial do direito de propriedade; (iii) as normas de zoneamento não são indenizáveis, porque em regra não violam ou sacrificam o conteúdo nuclear do direito de propriedade, (apenas o regula e conforma ao interesse público e social); (iv) as normas de zoneamento só podem ser instituídas e alteradas por meio de lei formal. Contudo, uma vez instituídas por lei, admite-se a regulamentação e a individualização das áreas já zoneadas do instrumento por meio de ato administrativo da Administração Pública (decreto regulamentar); (v) as normas de zoneamento devem respeitar os princípios constitucionais da igualdade e da proporcionalidade (proibição de excesso); e (vi) as normas de zoneamento devem ser justificadas e fundamentadas.

A violação ou inobservância de um ou alguns destes princípios, além de possivelmente tornar ilegítima e inválida a instituição e aplicação do instrumento, expondo-o à situação de nulidade ou anulabilidade, pode dar causa a consequências jurídicas na esfera legal, judicial ou administrativa, como será visto com maior especificidade no próximo tópico.

3.5. Principais problemas jurídicos relacionados à utilização do zoneamento urbano

Como analisado acima, o zoneamento urbano possui um delineamento jurídico bem definido (natureza, regime e princípios jurídicos próprios). Isso ocorre porque o instrumento, ao dispor de limitações administrativas, possui aptidão de interferir direta e indiretamente no direito de propriedade e na liberdade do seu titular de usar, gozar e dispor do bem – direitos constitucionalmente garantidos.

O zoneamento, ademais, tem aptidão de interferir diretamente no uso e ocupação do solo urbano, especialmente no direito de construir³⁶ (expressão econômica mais marcante do direito de propriedade), sendo que não raras vezes ocorrem problemas jurídicos relacionados à utilização, aplicação e interpretação do instrumento.

³⁶ Nos termos do artigo 1.299 do Código Civil: “o proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”. Observe-se que a lei autoriza o proprietário a edificar no imóvel, porém, respeitando os regulamentos administrativos necessários, a exemplo do zoneamento urbano.

Tendo em vista que no presente capítulo já foram estudados os aspectos jurídicos mais relevantes do zoneamento, neste momento se passará à análise dos principais problemas jurídicos relacionados ao instrumento, e como a jurisprudência dos Tribunais de Justiça pátrios, em especial aqueles com jurisdição no Estado de Santa Catarina, têm se posicionado sobre os temas.

A fim de tornar mais clara e objetiva a análise, esta será realizada por meio de perguntas e respostas, que serão abaixo arroladas:

(i) Em qual momento se fixa o regime jurídico do zoneamento instituído em determinado espaço urbano? O que ocorre se após o início regular de uma obra ou atividade ocorrer a alteração do zoneamento?

Esta é uma questão jurídica que atinge rotineiramente os municípios que instituem ou que alteram seus respectivos zoneamentos urbanos. Trata-se de saber se a legislação a ser aplicada em determinado caso concreto será a vigente no momento em que é feito o requerimento da licença para construir ou realizar determinada atividade, no momento em que a licença é deferida pelo Poder Público, ou no momento em que se inicia a edificação ou atividade.

Se a própria lei municipal que institui o zoneamento oferecer a resposta para esta questão, evidentemente não haverá, em tese, qualquer problema jurídico a ser dirimido. A dificuldade surge, no entanto, ante o silêncio da lei sobre o assunto.

BANDEIRA DE MELLO (1982, p. 35) trata deste assunto:

“A possibilidade jurídica de edificar não se fundamenta na licença, mas nas leis que regulam o direito de construir. A licença não é ato que define o direito vigente, mas, apenas, que remove obstáculo jurídico ao exercício de um poder suscetível de ser exercido se e enquanto conforme à lei. Logo, descaberia supor que o direito a erigir se assegure a partir da expedição da licença.

Com efeito, à licença expedida pela administração faltaria força jurídica para gerar situação sobre a qual não tem disponibilidade, já que sua função resume-se em reconhecer a coincidência da pretensão com a lei ou a descoincidência com os termos na lei estipulados. Esta ausência de titulação jurídica da administração, para compor os termos dentro nos quais seria cabível ou incabível a construção pretendida, descarta a possibilidade de que possa fazer gerar um direito, pois é estranha à configuração dele.

[...]

Mediante pedido de licença alguém manifesta a intenção de fazer valer um direito, ou, mais propriamente, de um poder jurídico, mas certo é que ainda não o efetivou, até porque dependia da remoção de um obstáculo jurídico para concretizá-lo. Segue-se, pois, que o

direito a edificar sob dada legislação só se concretiza quando efetivado, vale dizer, quando realmente iniciada a obra. E este fato jurídico que investe o proprietário no direito a executá-la segundo aquela lei então em vigor e coloca o imóvel a salvo de sujeição às regras supervenientes.”

Ou seja, para o autor, se a lei nada dispuser a respeito, o direito de construir ou de realizar determinada atividade sob dada legislação só se concretiza quando é efetivamente iniciado, vale dizer, quando realmente iniciada a obra ou a atividade.

Tal posicionamento é também adotado por MUKAI (2010, p. 334), que afirma:

“A questão mais aguda neste aspecto configura-se do seguinte modo: uma lei que venha a modificar o zoneamento existente pode encontrar alguém que, tendo obtido o alvará de construção ao tempo da lei anterior, tenha iniciado a construção antes do advento da nova lei; supondo-se que a alteração promovida pela lei nova implique a mudança da zona, ainda assim, nessa hipótese, haverá direito adquirido ao proprietário de levantar sua construção até o final. Esse o entendimento do STF no que diz respeito ao assunto. Contudo, ainda nessa mesma hipótese, se a obra ainda não tiver sido iniciada, quando do advento da nova lei, o alvará poderá ser cassado, indenizando-se as despesas efetivamente realizadas com o projeto da obra ou decorrente da obtenção do alvará. Esta também é a orientação do STF sobre o assunto.”

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça de Santa Catarina também tem se firmado neste sentido. Leia-se:

[...] A licença constitui mera autorização, podendo ser revogada caso não seja atendida uma condição imposta. No caso vertente, além da não apresentação do projeto hidro-sanitário, o alvará fora concedido pela Lei nº 4.167/94, porém o apelante não havia iniciado a construção da obra, quando da superveniência de legislação inviabilizadora do projeto anterior. A Lei nº 4.274/95 veio estabelecer o limite de dois pavimentos e não de cinco, a serem erguidos na Zona Residencial 17r1/05. Não caracterização de direito adquirido. [...].³⁷

[...] A licença para construir é outorgada com prazo de vigência para o início da obra. O administrado não tem direito adquirido à renovação de alvará de licença para iniciar a construção de acordo com os critérios da legislação revogada. Se a obra ainda não havia sido iniciada, deverá adequar o projeto de construção à nova legislação urbanística.³⁸

³⁷ STJ, REsp 603.845/ES, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, julgado em 04/11/2004.

³⁸ TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2009.049109-5, de Balneário Camboriú, rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, julgado em 29/09/2009.

“[...] Indemonstrado o início das obras no período de validade da licença, impossível se falar em direito adquirido e, conseqüentemente, a renovação daquele alvará, se desejada, implicará adequação do projeto à nova legislação.”³⁹

Contudo, como bem esclarece MUKAI (2010), caso o particular tenha dispendido recursos para elaborar e aprovar projetos, para adequar o imóvel visando receber a futura edificação ou atividade etc. e o zoneamento em vigor for alterado antes do início da construção ou atividade, impedindo esta de ser realizada, surgirá o dever de indenização por parte do Poder Público, como já afirmou o Superior Tribunal de Justiça ao julgar casos similares:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. LICENÇA PARA CONSTRUÇÃO PREJUDICADA POR ZONEAMENTO SUPERVENIENTE. PROJETADA DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL QUE IMPEDE SUA UTILIZAÇÃO. DIREITO A INDENIZAÇÃO.

O proprietário que obtém licença para construção, demole a edificação que existia no imóvel, faz sondagens no terreno e prepara o início da obra com a colocação de tapumes, tem direito a indenização, se tudo isso fica prejudicado por zoneamento superveniente que lhe impede de construir em caráter permanente e só lhe permite fazê-lo em caráter provisório, com restrições, uma delas a de que não será indenizado pelas respectivas despesas quando sobrevier a desapropriação prevista; anulação da propriedade, caracterizando desde logo a desapropriação indireta. Recurso Especial conhecido e provido em parte.”⁴⁰

Por outro lado, entendendo de forma diversa, atualmente existe uma corrente doutrinária no âmbito jurídico que afirma que o zoneamento a ser aplicado em determinado caso em concreto é aquele vigente quando do requerimento formal da licença ao Poder Público, prestigiando-se o chamado “direito de protocolo”⁴¹. Sobre o assunto professa MEIRELLES (2011, p. 219):

“O início da obra gera direito adquirido à sua continuidade pela legislação em que foi aprovado o projeto, e, mais do que isso, o só ingresso do projeto em conformidade com a legislação vigente assegura ao requerente a sua aplicação, pois o retardamento da Prefeitura na aprovação do projeto não pode prejudicar o interessado que atendeu oportunamente às exigências legais da época em que projetou e requereu a construção.”

³⁹ TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2002.012416-3, de Criciúma, rel. Des. Francisco Oliveira Filho, julgado em 14/04/2003.

⁴⁰ STJ, REsp 43.806/MG, Rel. Min. Ari Pargendler, Segunda Turma, julgado em 14/08/1997.

⁴¹ Para se compreender de todas as teses jurídicas e correntes doutrinárias referentes a este tema vide a dissertação de mestrado “*Direito de protocolo: limites e possibilidades no processo de licenciamento construtivo*”, de Gabriela Braz Aidar (2016).

Esta corrente doutrinária parte da premissa de que quanto o interessado apresenta formalmente o seu requerimento e/ou projeto ao Poder Público, este fora instruído da maneira e com a documentação exigida pela lei em vigor. Não fosse isso, o particular não pode ser prejudicado pela demora da própria Administração Pública na análise do seu pedido.

SANTOS (2009, p. 17), por sua vez, vai além e defende que mesmo que a resposta da Administração Pública seja tempestiva, ainda assim deve prevalecer a lei em vigor no tempo da submissão do requerimento/protocolo, pois na sua visão:

“[...] não é a licença para construir que, de *per se*, expressa o direito de construir. Licença urbanística tem natureza declaratória, apenas veiculando, mediante ato administrativo, a existência de direito preexistente e fixado em lei, que entendemos deva ser a lei em vigor ao tempo da protocolização do requerimento da licença para construir. A apresentação de projeto para construir pressupõe o atendimento de requisitos e exigências legais, que demandam do cidadão expressivo investimento, tendo como referencial as normas urbanísticas vigentes. A sobrevinda da nova norma não pode afetar os projetos encaminhados com base em lei antiga.”

O Superior Tribunal de Justiça, em alguns julgados, já reconheceu a aplicação desta tese. Veja-se:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LOTEAMENTO. APROVAÇÃO. LIMITES JURIDICOS.

1. Configura-se direito subjetivo a ser protegido via mandado de segurança o ato de aprovação de projeto de urbanização e loteamento, devidamente averbado no registro imobiliário, definindo determinados parâmetros como gabarito, área de edificação, ou ocupação, etc.

2. O direito de protocolo há de ser homenageado, em tais hipóteses, haja vista cometer ilegalidade a autoridade administrativa que, após ter o município aprovado projeto dessa natureza e o averbado no registro imobiliário, pretende torna-lo sem efeito, sob o fundamento de que o referido projeto apresenta-se em desacordo com a legislação posterior.

3. É prevalente o entendimento de que a regra jurídica, salvo se for para beneficiar, aplica-se para o presente e para o futuro.

4. A legislação posterior restritiva ao direito de construir não pode atingir ao particular que se encontra protegido por relação jurídica consolidada e legalmente constituída. [...].”⁴²

O fato é que esta corrente de pensamento jurídico que garante e prestigia o “direito de protocolo” tem ganhado força entre os estudiosos da área e até mesmo nos Tribunais de Justiça, força suficiente para superar o entendimento tradicional e

⁴² STJ, REsp 77.154/RJ, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, julgado em 25/06/1996.

mais restritivo que considera que o regime jurídico do zoneamento nasce para o titular apenas após o efetivo início da construção ou atividade licenciada.

Este assunto ainda não foi completamente pacificado na doutrina jurídica e na jurisprudência nacionais. A fim de evitar conflitos e problemas de interpretação e aplicação do instrumento o correto seria que todas as leis de zoneamento estabelecessem normas objetiva sobre o assunto, algo que já vem sendo feito em legislações mais recentes e modernas instituídas pelos municípios.

(ii) Pode a Administração Pública cassar a licença regularmente concedida a uma construção ou atividade em razão de ter havido a alteração posterior do zoneamento urbano?

A respeito desta questão tanto a doutrina jurídica quanto a jurisprudência dos Tribunais de Justiça parecem ser pacíficas e unânimes: em prestígio ao princípio da segurança jurídica, possui o cidadão direito adquirido a permanecer com sua construção ou atividade, se forem regulares, mesmo após a alteração posterior do zoneamento urbano.

Com efeito, a segurança jurídica constitui-se como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, consagrando ainda em si o princípio da legalidade, da irretroatividade das leis, do direito adquirido, do ato jurídico perfeito, da coisa julgada, do devido processo legal, dentre outros, constantes no artigo 5º da Constituição Federal.

Estes princípios representam, na verdade, uma garantia fundamental do cidadão contra a retroatividade de leis, em prol da segurança jurídica, sempre que existir conflito entre a disciplina da lei anterior e da lei nova, o que é chamado de conflito de direito intertemporal.

A própria Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXVI, estabelece que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. O Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), ademais, estabelece regras de direito intertemporal, como aquelas dispostas no artigo 6º do referido diploma legal:

“Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou

alguém por êle, possa exercer, como aquêles cujo comêço do exercício tenha têrmo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.”

Como visto, nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro “reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou”. Trata-se da consagração do conhecido brocardo jurídico *tempus regit actum*, segundo o qual a validade do ato é aferida na data da sua emissão. A estrutura desta norma, para o que interesse a este trabalho, determina que em todas as situações, com referência à determinação da norma-parâmetro aplicável a um ato administrativo de licença ou autorização, dever-se-á atender à norma vigente à data da respectiva emissão.

Nas palavras de LEVADA (2009, p. 118):

“Diferentemente do que se dá com sistemas estrangeiros, o princípio da irretroatividade limita todos os possíveis efeitos da lei nova, e não somente o retroativo. Nesse contexto, para resolver os problemas de direito intertemporal o intérprete deverá valer-se da seguinte regra: ‘independentemente do seu particular efeito, aplica-se a lei nova desde que não ofenda o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada’. Para verificar se existe uma destas três figuras, deverá analisar se o direito integra o patrimônio do titular (direito adquirido), se o fato já produziu os seus efeitos (ato jurídico perfeito) ou se a decisão de mérito não comporta mais recursos (coisa julgada). Auxiliam nesta tarefa, por interpretação *contrario sensu*, as noções de expectativa de direito e de faculdade jurídica.”

Assim sendo, é importante ressaltar que o advento da lei superveniente que estabelece novo zoneamento não pode retroagir para gerar efeitos – e principalmente impor restrições – a situações já consolidadas no passado, que foram instituídas quando inexistia qualquer impedimento legal. A lei ou o regulamento têm efeitos prospectivos, ou seja, para o futuro; nesta condição não podem retroagir, por força do já citados inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal e artigo 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

É o que afirma SILVA (2018, p. 433):

“Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza de que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída. Realmente, uma lei é feita para vigorar e produzir seus efeitos para o futuro.”

E no que toca especificamente ao zoneamento urbano, assim professa

MEIRELLES (2011, p. 129-131):

“O zoneamento, embora seja um eficiente instrumento urbanístico de ordenação da cidade, há que ser utilizado com prudência e respeito aos direitos adquiridos, pois é sabido que a simples mudança de destinação de um bairro ou de uma rua produz profundas alterações econômicas e sociais, valorizando ou desvalorizando substancialmente as propriedades atingidas e as de suas adjacências, consoante os novos ônus ou vantagens que acarrete para o local [...]. Usos conforme são todos aqueles permitidos para o local pelas normas pertinentes. Erigem-se, por isso, em direito subjetivo de seus titulares e não podem ser impedidos pela Prefeitura nem negado o respectivo alvará de licença, quando dependentes dessa formalidade. Os exercentes de usos conformes podem, a todo tempo, aumentar a atividade, ampliar o estabelecimento, reformar a construção até o limite admitido em lei. Tais usos, uma vez iniciados, geram direito adquirido e, mesmo que se altere posteriormente o zoneamento, podem continuar na situação em que se encontravam no momento de vigência da nova lei. Assim, uma edificação, uma indústria ou um comércio conforme em determinada zona, mesmo que venham a ser proibidos pelo novo zoneamento, podem prosseguir nos moldes da legislação precedente, mas ficam impedidos de alteração ou ampliação e daí por diante [...]. Assim, uma indústria que instalada anteriormente em zona que veio a ser declarada estritamente residencial não poderá se compelida a mudar-se ou a cessar suas atividades desconformes, mas também não poderá ela ampliar-se ou renovar-se naquele local: seu direito restringe-se a permanecer onde e como está.”

Na mesma esteira leciona BANDEIRA DE MELLO (1982, p. 36):

“[...] se a obra houver sido iniciada, a administração não poderá cassar a licença, pois terá havido concretização do direito objetivo e estará consolidada a situação jurídica.
[...] Na hipótese de alteração da tipologia de uso admitida em certa zona, as atividades comerciais, industriais ou de serviço, devidamente licenciadas, em princípio devem ser havidas como garantidas contra alterações subseqüentes e a salvo de cessação da licença [...].”

A jurisprudência dos Tribunais de Justiça pátrios são fartas nesse sentido, e geralmente garantem o exercício do direito adquirido de seus titulares. Do ementário de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal colhe-se:

“Zoneamento. Estabelecimento industrial para exploração de pedra regularmente licenciado pela municipalidade. Lei posterior do Município, alterando o zoneamento da cidade. Não pode o Poder Público, *‘manu militari’*, interromper o funcionamento do estabelecimento industrial, regularmente licenciado de acordo com

os usos conformes, sob pena de se ferir o direito adquirido. Recurso Extraordinário conhecido e provido.”⁴³

Da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, a seu turno, extrai-se:

“[...] 1. ‘O alvará de licença para construir traz em si a presunção de definitividade e por isso não pode ser sumariamente cassado ou anulado pela Prefeitura, nem revogado sem justo motivo e indenização’ (MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 4. ed. São Paulo: Malheiros, p. 399).

2. Em obediência ao princípio da irretroatividade das leis (CF, art. 5º, XXXVI e LICC, art. 6), norma superveniente estabelecendo novas regras edilícias não tem o condão de aniquilar, por si só, a validade de alvará de construção concedido regularmente com base nas normas legais então vigentes.”⁴⁴

“[...] A legislação superveniente que disciplina sobre normas de zoneamento urbano, notadamente aquelas que estabelecem novas regras de recuo, não possuem eficácia imediata frente às edificações que lhe precederam. Isto porque, os proprietários das construções anteriores, se construídas nos termos da legislação precedente, possuem inegável direito adquirido a que a obra continue regida pelas regras edilícias precedentes.”⁴⁵

Contudo, se obra ou a atividade for ilegal ou não licenciada, não há que se falar em direito adquirido, podendo a Administração Pública forçar a sua remoção ou cessação. Isso porque o eventual direito do interessado não chegou a se perfectibilizar no plano jurídico. A respeito desta situação, mais uma vez colhe-se do ementário de jurisprudências do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

“ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - PLANO DIRETOR - ÁREA RESIDENCIAL - CONSULTA DE VIABILIDADE DE USO DE SOLO PARA ATIVIDADE DE SERRARIA - INDEFERIMENTO PELO PREFEITO - ALEGAÇÃO DE QUE A SERRARIA FUNCIONA NO LOCAL DESDE ANTES DA VIGÊNCIA DA NORMA QUE EXCEPCIONA ESSA CIRCUNSTÂNCIA - ATIVIDADE INFORMAL DESPROVIDA DE ALVARÁ DE LICENÇA PARA FUNCIONAMENTO - AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA INCONTESTÁVEL - DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO COMPROVADO - ORDEM DENEGADA.

Estabelecido no Plano Diretor que serraria não pode funcionar em área nele declarada como residencial, e não sendo comprovado por prova pré-constituída incontestável que o estabelecimento funciona no local desde antes da aprovação da lei do zoneamento urbano, ainda mais que o próprio impetrante afirma se tratar de atividade

⁴³ STF, Recurso Extraordinário nº 92.845/SP, Rel. Min. Cunha Peixoto, RT, 548:232 e s.

⁴⁴ TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2004.006095-5, de Chapecó, Rel. Des. Luiz César Medeiros, julgado em 15/06/2004.

⁴⁵ TJSC, Arguição de Inconstitucionalidade em Apelação Cível nº 2006.021197-9, de Criciúma. Rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, julgado em 25/02/2010.

informal desprovida de alvará de funcionamento, denega-se a segurança pleiteada para obtenção da declaração de viabilidade de uso do solo para a referida atividade.”⁴⁶

Desta forma, não pode a Administração Pública cassar a licença regularmente concedida a uma construção ou atividade em razão de ter havido a alteração posterior do zoneamento urbano. Há que respeitar, no caso, o direito adquirido dos cidadãos que regularmente construíram ou iniciaram as atividades à época do zoneamento permissivo.

Nestas situações, caso haja imperiosa necessidade ou interesse público envolvido, o Poder Público poderá até viabilizar a remoção da construção ou a cessação da atividade que estiver em desacordo com o novo zoneamento, valendo-se dos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da função social da propriedade. Porém, deverá fazê-lo por meio de desapropriação ou outro ato administrativo que respeite o devido processo legal e o direito de indenização ao particular.

(iii) Quando haverá o dever do Poder Público em indenizar o particular pela instituição ou alteração do zoneamento urbano? A alteração de coeficientes de aproveitamento (ou índices de utilização) do imóvel obrigam o Poder Público a indenizar a proprietário do bem atingido?

Esta questão já foi analisada nesta pesquisa: somente existirá o dever de indenizar quando o zoneamento, enquanto limitação administrativa ao direito de propriedade, restringir de tal modo este direito a ponto de reduzir, sacrificar ou aniquilar seu núcleo essencial.

Em outras palavras, como afirma MEIRELLES (2011), haverá o dever de indenizar quando houver “um total aniquilamento da propriedade, nas suas manifestações essenciais de uso, gozo e disponibilidade da coisa”, ou ainda, quando “ferir de morte os direitos fundamentais do homem, comprometendo-lhe a vida, a liberdade e a segurança individuais”.

Não visão de JUSTEN FILHO (2018, p. 245):

“Se a limitação administrativa produzir efeitos de tamanha extensão que resultem na desnaturação da propriedade privada, não se configurará uma mera limitação. Surgirá direito a indenização para o

⁴⁶ TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2010.027271-2, de São Miguel do Oeste. Rel. Des. Jaime Ramos, julgado em 03/11/2011.

proprietário. Essa situação se verificará nos casos em que a limitação produzir efeito diferenciado em face de determinadas propriedades ou se acarretar a eliminação do conteúdo econômico da propriedade. [...] Em outras palavras, se a limitação importar em restrição de grande extensão, deixará de configurar-se uma limitação propriamente dita. Haverá uma situação similar a desapropriação.”

Ao analisar casos concretos que envolvem o zoneamento é possível entender quando a aplicação do instrumento causa restrição exacerbada ou aniquilamento do núcleo essencial do direito de propriedade.

Observe-se o primeiro caso abaixo, julgado pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

“ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. IMPLANTAÇÃO DE ÁREA VERDE DE LAZER.
 1. MUDANÇA DO PLANO DIRETOR. ALTERAÇÃO DO ZONEAMENTO DO IMÓVEL DE ÁREA DE USO RESIDENCIAL PREDOMINANTE PARA ÁREA VERDE DE LAZER. ESVAZIAMENTO DO CONTEÚDO ECONÔMICO DE IMÓVEL. INDENIZAÇÃO DEVIDA. ‘A limitação administrativa, seja destinada à construção de rodovia, seja à criação de parque, impedindo o uso e gozo da propriedade, configura desapropriação indireta, devendo por isso, gerar indenização’ (STJ, REsp 641725/SC, rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, j. 18.08.05);
 2. VALOR DA INDENIZAÇÃO. APRECIÇÃO DO LAUDO PERICIAL A CRITÉRIO DO MAGISTRADO. PREVALÊNCIA DO LAUDO OFICIAL. CONDENAÇÃO MANTIDA. ‘A avaliação apresentada pelo perito oficial deve ser prestigiada a critério do magistrado. Em se convencendo este da existência de elementos técnicos, seguros e exatos, como no caso em apreço, deve o laudo oficial prevalecer e ser considerado para fins de fixação de indenização’ (TJSC, AC n. 2010.024200-1, rel. Des. Cid Goulart, j. 27.5.11). [...]”⁴⁷

Neste caso, o novo zoneamento urbano instituído na cidade alterou abruptamente a destinação do uso do imóvel objeto da causa. De “área de uso residencial predominante” o novo zoneamento passou a classificá-lo como “área verde de lazer”. Com isso, o imóvel que antes possuía aptidão para receber edificações em seu interior perdeu completamente este atributo, devendo ser utilizado doravante apenas como local de arborização e espaço ao ar livre.

Por óbvio que a alteração do zoneamento, no caso em concreto, sacrificou a faculdade do titular de usar e gozar do bem, pois retirou-lhe completamente a possibilidade de edificação – que como se sabe é a expressão econômica mais

⁴⁷ TJSC, Apelação Cível nº 2011.081778-4, da Capital, Rel. Des. Francisco Oliveira Neto, julgado em 20/11/012.

marcante da propriedade – e ainda lhe impôs o dever de preservar ambientalmente o imóvel.

Desta forma, reconheceu o Tribunal de Justiça de Santa Catarina que houve a redução do núcleo essencial do direito de propriedade em razão da instituição do novo zoneamento, determinando ao município que pagasse uma indenização ao particular, conforme valor apurado em perícia judicial.

Analise-se, agora, o segundo caso abaixo, também oriundo do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

“APELAÇÃO CÍVEL - DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA - ALARGAMENTO DE VIA - MERA LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA - IMPROPRIEDADE - INDENIZAÇÃO DEVIDA - RECURSO DESPROVIDO

1. ‘Demonstrado por meio de perícia técnica e verificado na legislação municipal que o imóvel de propriedade dos autores sofreu diminuição de área e, concomitantemente, restrição no seu uso, exsurge a obrigação do ente público de indenizar, mesmo que não tenha realizado todas as obras previstas no plano diretor, porquanto flagrante a limitação ao direito de propriedade dos expropriados’ (AC n. 2002.008934-5, rel. Des. Rui Fortes, j. 30.6.2006).

2. ‘A limitação administrativa, seja destinada à construção de rodovia, seja à criação de parque, impedindo o uso e gozo da propriedade, configura desapropriação indireta, devendo por isso, gerar indenização’ (REsp n. 641.725/SC, rel. Min. Castro Meira, j. 18.8.2005).⁴⁸

Neste caso, o novo zoneamento urbano instituído na cidade alterou parte da destinação de uso do imóvel particular, classificando-a como área de alargamento de via pública. Com isso, a parte do imóvel que antes possuía aptidão para receber edificações em seu interior perdeu completamente este atributo, devendo ser utilizado doravante pelo município para ampliar a via pública existente.

No caso em concreto o novo zoneamento urbano igualmente sacrificou a faculdade do titular de usar e gozar daquela parte do imóvel, pois retirou-lhe completamente a possibilidade de uso e edificação e ainda destinou a área para receber uma futura obra de alargamento da via pública.

Desta forma, reconheceu o Tribunal de Justiça de Santa Catarina que houve redução do núcleo essencial do direito de propriedade em razão da instituição do novo zoneamento, determinando ao município que pagasse uma indenização ao particular, conforme valor apurado em perícia judicial.

⁴⁸ TJSC, Apelação Cível nº 2007.055246-9, de Criciúma, Rel. Des. Rodrigo Collaço, julgado 19/05/2011.

Por fim, observe-se abaixo o terceiro caso, oriundo do Superior Tribunal de Justiça:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. NÃO CONFIGURAÇÃO. NECESSIDADE DO EFETIVO APOSSAMENTO E DA IRREVERSIBILIDADE DA SITUAÇÃO. NORMAS AMBIENTAIS. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. ESVAZIAMENTO ECONÔMICO DA PROPRIEDADE. AÇÃO DE DIREITO PESSOAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.

1. A criação de áreas especiais de proteção ambiental - salvo quando tratar-se de algumas unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável em que a lei impõe que o domínio seja público - configura limitação administrativa, que se distingue da desapropriação. Nesta, há transferência da propriedade individual para o domínio do expropriante com integral indenização; naquela, há apenas restrição ao uso da propriedade imposta genericamente a todos os proprietários, sem qualquer indenização.

2. Se a restrição ao uso da propriedade esvaziar o seu valor econômico, deixará de ser limitação para ser interdição de uso da propriedade, e, neste caso, o Poder Público ficará obrigado a indenizar a restrição que aniquilou o direito dominial e suprimiu o valor econômico do bem. (Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2009. 35ª ed., págs. 645/646.)

3. Esta indenização, todavia, não se fundará na existência de desapropriação indireta, pois, para que esta ocorra é necessário que haja o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público. Desse modo, as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não se constituem desapropriação indireta. [...].”⁴⁹

Neste caso, o município alterou o zoneamento urbano, que antes permitia construções e atividades, e instituiu sobre o imóvel do particular um parque municipal, voltado à preservação ambiental da região. Ao analisar a situação o Superior Tribunal de Justiça entendeu que a nova lei municipal e a caracterização de uso que atribuiu ao imóvel, além de impedirem o uso e gozo do titular, inegavelmente impôs o esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade, surgindo o dever do município de indenizar.

Estes três casos, diferentes entre si, demonstram como o instrumento pode produzir efeitos de tamanha extensão que resultem na desnaturação e na redução ou sacrifício do núcleo essencial do direito de propriedade, fazendo surgir o dever do Poder Público de indenizar o proprietário pela alteração do zoneamento urbano.

No tocante à fixação legal de novos coeficientes de aproveitamento (ou índices de utilização) do imóvel, estes também podem levar ao aniquilamento do

⁴⁹ STJ, AgRg no AREsp 155.302/RJ, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 13/11/2012.

direito de propriedade, tornando o imóvel total ou parcialmente inaproveitável. Se a funcionalidade do imóvel restar gravemente reduzida ou aniquilada, traduzindo em sacrifício ao direito de propriedade, é fato que a indenização igualmente terá lugar.

Se os novos coeficientes apenas regularem ou delinearem o uso e ocupação do imóvel, sem sacrificar a sua funcionalidade, de acordo com o regime jurídico geral das limitações administrativas, não há que se falar em indenização.

Nesse ponto, assevera BANDEIRA DE MELLO (1982, p. 37):

“Quando a legislação de zoneamento prevê coeficientes máximos de edificação muito baixos, ou recuos muito grandes, pode ocorrer que, pela situação peculiar de certos lotes, estes se tomem totalmente inaproveitáveis ou praticamente inúteis. Isto sucederá quando as regras incidem sobre lotes muito pequenos ou de configuração desfavorável.

Nestes casos, dado que o uso funcional deles fica aniquilado ou reduzido a condições inexpressivas, tem-se verdadeiro sacrifício de direito, ante a supressão de seu uso ou gozo funcional. Sempre que ocorra tal hipótese, já prefigurada no curso desta exposição, não mais se poderá considerar que o zoneamento apenas compôs o perfil do direito. Será forçoso reconhecer que implicou, nestas situações concretas, em elisão de atributos essenciais do direito; vale dizer, em autêntica lesão a ele. Por haver suprimido um bem constitucionalmente protegido, o Estado terá que indenizar o lesado, procedendo à conversão do direito afetado na expressão patrimonial que o compense.”

Assim sendo, como visto acima, somente existirá o dever de indenizar se o zoneamento urbano, incluído qualquer de seus componentes, restringir o direito de propriedade a ponto de reduzir ou sacrificar seu núcleo essencial. Se não chegar a este ponto, não há que se falar em indenização, devendo ser observado o regime jurídico geral das limitações administrativas.

(iv) É válida a lei que instituiu ou altera o zoneamento para um imóvel específico?

Conforme já analisado nesta pesquisa, o zoneamento urbano, enquanto limitação administrativa ao direito de propriedade, deve conter normas e dispositivos de caráter geral e abstrato.

Assim, em regra, não pode o zoneamento ser instituído ou alterado para o fim de singularizar ou discriminar determinada propriedade, nem mesmo para beneficiar ou prejudicar um imóvel particularmente considerado no espaço urbano, sob pena de ser considerado inválido e ilegal.

Como afirma CÂMARA (2006, p. 35):

“Não é possível - sob pena de violar o princípio da razoabilidade - que se introduza alteração pontual num plano diretor que destoe por completo de sua diretriz assumida genericamente. [...]. A alteração pontual que seja desarrazoada, destarte, há de ser considerada inválida.”

Na visão de MUKAI (2010, p. 89-90):

“[...] é de ser observado que as limitações administrativas devem se fundamentar no princípio da igualdade dos administrados e ser dirigida à generalidade das propriedades que se encontrem numa mesma situação, em face do zoneamento que se fizer necessário impor, para a ordenação adequada das diversas atividades no território zoneado. [...] Assim, embora seja admissível distinção de restrições entre uma área e outra, segunda a destinação específica de cada uma, dentro do zoneamento geral da cidade, tendo em vista que aí o princípio da isonomia não fica arranhado (tratamento desigual para situações desiguais), dentro de cada área todas as propriedades devem ter, em matéria de restrições, o mesmo tratamento legal, sob pena de inconstitucionalidade.”

Por outro vértice, a alteração de zoneamento realizada de forma consciente para beneficiar ou prejudicar um determinado imóvel ou grupo de imóveis ofenderia diversos princípios constitucionais ligados à atuação da Administração Pública, entre eles o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da transparência. O Tribunal de Justiça de Santa Catarina assim já se manifestou ao julgar casos similares:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 134/02 - MODIFICAÇÃO DOS ÍNDICES URBANÍSTICOS PARA ÚNICO IMÓVEL - ZONA QUE NÃO ADMITE A INSTALAÇÃO DE POSTO DE ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEL - [...] PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS - IMPESSOALIDADE - LEGALIDADE - MORALIDADE - ART. 37, CRFB.

Tendo ocorrido uma alteração de zoneamento, mediante edição de lei complementar, para um imóvel específico, destinando-o ao desenvolvimento de uma atividade também já definida, a qual não poderia ser realizada na área em que se situava o bem (ZCE - Zona Central Expandida, art. 5º, II, da Lei Complementar Municipal 76/99), afastando-se, de conseguinte, qualquer possibilidade de se identificar os atributos de uma norma, que são a generalidade e a abstração, configuram-se fortes indícios de não atenção aos princípios da impessoalidade, da legalidade e da moralidade, que a teor do art. 37, da Carta Magna, devem ser observados pela

Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. [...].”⁵⁰

No caso acima, o Tribunal de Justiça entendeu que a modificação dos índices urbanísticos para um único imóvel configura fortes indícios de não atenção aos princípios da impessoalidade, da legalidade e da moralidade, que a teor do artigo 37 da Constituição Federal devem ser observados pela Administração Pública em todas as suas ações.

Desta forma, conclui-se não ser válida e legal a alteração do zoneamento de um imóvel em particular, salvo se houver sólida e comprovada motivação calcada no interesse público e social, o que dependendo da situação ainda poderá gerar para o Poder Público o dever indenizar.

(v) As restrições impostas convencionalmente pelo loteador prevalecem sobre o zoneamento urbano? E se houver alteração posterior do zoneamento que o torne mais liberal que as restrições impostas pelo loteamento?

O loteador, ao projetar um loteamento⁵¹, deve observar os mecanismos e instrumentos de controle do parcelamento do solo urbano dispostos na legislação em vigor, pois tratam-se intervenções jurídico-urbanísticas na propriedade que visam a adequar seu uso e ocupação aos interesses públicos e coletivos, segundo requisitos instituídos nos planos e leis urbanísticas da cidade.

Além disso, ao loteador é lícito instituir restrições convencionais ao direito de construir no loteamento, fixando a natureza das construções nele admitidas, a exemplo dos tipos das edificações, alturas, recuos, afastamentos e o que mais convier aos proprietários dos lotes.

Estas restrições convencionais podem ser individuais ou gerais: (i) as individuais nascem de vínculo obrigacional de natureza pessoal firmado entre as partes, operando-se entre vizinhos contratantes, cessando seus efeitos com a alienação de qualquer dos imóveis a estranhos ao contrato celebrado; (ii) as gerais buscam assegurar ao loteamento como um todo os requisitos urbanísticos convenientes à sua destinação. Seu conteúdo pode ser um fazer, um não fazer ou

⁵⁰ TJSC, Agravo de Instrumento nº 2003.007337-0, de Joinville, Rel. Des. Volnei Carlin, julgamento em 04/03/2004.

⁵¹ Nos termos do artigo 2º da Lei Federal nº 6.766/79, “o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes”, sendo que “considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”.

um permitir. São restrições amplas com finalidade nitidamente coletiva, devendo o primeiro adquirente do lote, bem como seus sucessores, estar em consonância com ela e com a legislação urbanística para que haja harmonia com o tipo de uso e com as condições de estética previstas no plano de urbanização do loteamento (MEIRELLES, 2011).

Tais restrições são estabelecidas unilateralmente pelo loteador no memorial de loteamento que é arquivado no Cartório de Registro de Imóveis, devendo ser transcritas nas escrituras por ocasião da alienação dos lotes, para serem observados por todos em defesa do projeto arquitetônico do loteamento ou do bairro, inclusive pela Prefeitura que o aprovou, de modo que qualquer adquirente de lote e o próprio loteador possuem legitimidade para impugnar qualquer infração a elas (MEIRELLES, 2011).

A própria Lei Federal nº 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), dispõe sobre esta possibilidade, estabelecendo que as restrições convencionais instituídas pelo loteador possuem *status* de norma supletiva à legislação urbanística:

“Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos: [...]

VI - exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei; [...]

“Art. 26. Os compromissos de compra e venda, as cessões ou promessas de cessão poderão ser feitos por escritura pública ou por instrumento particular, de acordo com o modelo depositado na forma do inciso VI do art. 18 e conterão, pelo menos, as seguintes indicações: [...]

VII - declaração das restrições urbanísticas convencionais do loteamento, supletivas da legislação pertinente. [...] “

“Art. 45. O loteador, ainda que já tenha vendido todos os lotes, ou os vizinhos, são partes legítimas para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com restrições legais ou contratuais.”

As relações existentes entre estas restrições convencionais de loteamentos e as leis urbanísticas, entre elas a de zoneamento, têm suscitado acalorados debates e controvérsias no âmbito jurídico. A questão a ser examinada refere-se a quais normas devem prevalecer no plano urbanístico, a convencional (aprovada pelo município quando da instituição do loteamento) ou a legal (promulgada em caráter

geral e abstrato).

Há uma corrente de pensamento que entende que as convenções particulares são sempre afastadas pela lei urbanística, por se tratar esta última de norma geral e de ordem pública. Realmente, partindo-se do princípio constitucional da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o privado, ao se aceitar a existência de restrições urbanísticas convencionais, estas devem necessariamente compatibilizar-se com as leis urbanísticas, que por sua vez devem prevalecer no campo jurídico. Uma outra corrente de pensamento, porém, entende que no confronto entre as convenções particulares e as leis urbanísticas deve prevalecer a regra que for mais restritiva em relação à proteção da ordem urbanística (NASCIMENTO, 2012).

O autor desta pesquisa entende que a primeira corrente de pensamento é a mais acertada. Isso porque a própria Lei Federal nº 6.766/79 estabelece que as restrições convencionais do loteamento possuem caráter supletivo em face da legislação urbanística pertinente (artigo 26, inciso VII). E o vocábulo “supletivo”, neste aspecto, conduz a dois significados: (i) o primeiro, acrescentar restrições ao exercício do direito de construir já existentes na legislação, as quais seriam patamares normativos mínimos; (ii) o segundo, atuar na lacuna ou na inexistência da lei, integrando a eventual norma omissa (NASCIMENTO, 2012).

Assim, as restrições convencionais do loteamento não podem reduzir, afastar, inviabilizar ou violar as normas urbanísticas dispostas na lei. Nesse sentido é a lição de MEIRELLES (2011, p. 138-139):

“Nem sempre os Municípios editam prontamente as normas urbanísticas de sua competência e, nessa lacuna, é que atuam as convenções dos loteadores, até a promulgação das leis locais concernentes ao uso e ocupação do solo urbano e urbanizável.

[...] Com esse procedimento o loteador estabelece a destinação do seu loteamento e o modo e a forma de utilização dos lotes, através das restrições convencionais à edificação, a serem obedecidas por todos os adquirentes de lotes e respeitadas pelo próprio loteador e até pelos Poderes Públicos, enquanto não derogadas por lei urbanística superveniente.

[...] Tais restrições, sendo ‘convencionais’, operam efeitos entre o loteador e os que vão construir no bairro, enquanto não colidentes com a ‘legislação urbanística’ ordenadora da cidade e de seus núcleos urbanos formados por loteamentos particulares. Essas restrições ‘convencionais’ são ‘supletivas das normas legais’ e atuam nos seus claros enquanto o legislador não estabelece normas urbanísticas que irão tomar o seu lugar.

[...] As leis urbanísticas são normas de ordem pública e por isso prevalecem sempre sobre as ‘cláusulas convencionais’ dos

loteamentos que são 'disposições particulares' estabelecidas no interesse restrito do loteador e dos adquirentes de lotes. Aquelas são normas gerais 'públicas'; estas são normas especiais 'particulares'. Daí porque as leis urbanísticas, desde que editadas, superam as disposições do loteamento. E nem poderia ser de outro modo, porque se as restrições convencionais do loteamento pudessem prevalecer sobre as leis urbanísticas da cidade, seria a subordinação do interesse público ao interesse particular; do social ao individual; da cidade ao bairro. Seria, em última análise, o predomínio de poucos sobre o interesse de muitos, contrariando lema universal do urbanismo [...]."

Deste modo, se as restrições convencionais do loteamento porventura conflitarem com a lei urbanística, por certo que deve esta última prevalecer, já que a ordem pública e a imposição geral, instituída pela lei, não pode ceder ao interesse particular, devendo ser respeitado, contudo, o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, nos termos do artigo 6º do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Porém, a controvérsia mais aguda reside no seguinte ponto: e se a lei urbanística tornar mais liberal as restrições convencionais impostas pelo loteador, qual regra deve prevalecer?

Na visão de MEIRELLES (2011, p. 139-140):

"Lei é norma geral e abstrata de conduta, imposta coativamente pelo Estado. Ninguém se exime do comando da lei, ressalvando-se, é claro, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, que, por mandamento constitucional, são intocáveis pela lei posterior.

[...] Assim sendo, a lei urbanística incide, de imediato, sobre as restrições convencionais dos loteamentos, 'aumentando-as ou reduzindo-as', segundo as novas exigências da comunidade, e as edificações 'ainda não realizadas' passam a reger-se pela lei pertinente e não mais pelas cláusulas convencionais e supletivas do loteamento colidentes com a norma legal superior.

Se assim não fosse, os particulares é que passariam a ter o controle do uso do solo urbano, impedindo o Poder Municipal de 'ordenar a cidade', em flagrante ofensa a competência constitucional do Município [...], pois bastaria que os loteadores estabelecessem restrições urbanísticas incompatíveis com o desenvolvimento da urbe, ou, por exemplo, proibissem a passagem de veículos de transporte coletivo pelas suas ruas, para que a Prefeitura ficasse tolhida de, por lei, adequar, no futuro, a utilização daquele bairro e nele implantar o serviço de ônibus, que se tornasse necessário não só àquela comunidade, mas a outras interceptadas por aquele loteamento.

[...] Sendo assim, tanto podem ser levantadas no loteamento as edificações permitidas pela lei superveniente, como ficam vedadas as construções proibidas por essa mesma lei [...]. A lei urbanística superveniente tanto vale quando 'restringe uso', quanto vale quando

‘libera uso’ antes proibido, pois a norma legal não pode ‘valer para as restrições e não valer para as liberações’ de uso do solo urbano.”

NASCIMENTO (2012), por sua vez, adverte que caso a lei municipal pretenda abrandar, liberar ou afastar o campo de incidência das restrições urbanísticas convencionais impostas pelo loteador, deverá fazê-lo sempre de forma motivada e calcada no interesse público e social, e desde que não haja outro meio menos oneroso à vizinhança ou à coletividade que reside no loteamento ou na região.

Por outro lado, os motivos determinantes da alteração devem ser excepcionais para legitimar a redução das restrições convencionais urbanísticas, ou seja, não podem ser motivos movidos pela vontade circunstancial ou pessoal do governante, ou estimulado por outros interesses (como intenções políticas ou de especuladores imobiliários). Além disso, deve o Poder Público viabilizar a participação democrática da sociedade no processo legislativo, já que o afastamento das restrições convencionais atinge, em tese, toda a vizinhança ou coletividade (NASCIMENTO, 2012).

O Superior Tribunal de Justiça, responsável pela interpretação das leis e normas infraconstitucionais no país, já avaliou casos similares. Em alguns julgados afirmou que a lei municipal superveniente realmente prevalece sobre as restrições convencionais impostas pelo loteador, como se observa no julgado abaixo:

“ADMINISTRATIVO. RESTRIÇÕES CONVENCIONAIS. PREVALÊNCIA SOBRE NORMAS QUE INSTITUEM LIMITAÇÕES DE ORDEM PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. REPRISTINAÇÃO DOS EFEITOS DE CLÁUSULAS CONVENCIONAIS APÓS TRANSCORRIDOS DÉCADAS DE SUA APOSIÇÃO MANUSCRITA EM ESCRITURA ORIGINAL. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. REPRISTINAÇÃO.

1. Restrições convencionais, apostas de forma manuscrita em 1935, em escritura primitiva de compra e venda de imóvel, revogada por força da edição do Decreto-lei n.º 99/41, que instituiu limitações de ordem pública, não poderiam ter seus efeitos repristinados pela Lei n.º 8.001/73, porquanto inexistentes quando da sua edição.

2. Impossibilidade de normas convencionais se sobreporem à limitações de ordem pública. Precedentes.

3. Afrontaria o princípio da razoabilidade impor ao recorrente a adequação do imóvel às referidas cláusulas, após décadas de ineficácia, porquanto conspiraria contra a *ratio essendi* do art. 39, da Lei n.º 8.001/73.

4. Efetuando o recorrente modificações no imóvel, em consonância com o Decreto-lei n.º 99/41, muito embora em dissonância com as restrições convencionais, as quais desconhecia porquanto não foram reproduzidas nas escrituras posteriores à original, em nenhuma

ilegalidade incorreu.

5. Sob o enfoque da aplicação da lei no tempo, não seria razoável imputar ao recorrente o cometimento de infração à Lei nº 8.001/73 que, em data posterior à permissibilidade de recuos maiores no imóvel, determinou a prevalência das restrições pretéritas. A Lei n.º 8.001/73, à semelhança de todo e qualquer diploma legal, somente passou a produzir os seus efeitos quanto às restrições convencionais existentes em data posterior à sua edição.

6. A ausência de reprodução das cláusulas convencionais apostas de forma manuscrita em 1935 na escritura original, no instrumento de compra e venda do imóvel e no Registro Imobiliário, contraria o art. 26, da Lei n.º 6.766/79.

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, provido.”⁵²

Em outros casos, afirmou que as regras e restrições urbanístico-ambientais convencionais devem estar em harmonia e ser compatíveis com os valores e exigências da Constituição Federal, da Constituição Estadual e das normas infraconstitucionais que regem o uso e a ocupação do solo urbano. Assim, no eventual confronto entre as convenções particulares e as leis urbanísticas deve prevalecer a regra que for mais restritiva e benéfica à proteção da ordem urbanística e ambiental da região:

“PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E URBANÍSTICO. LOTEAMENTO CITY LAPA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA. RESTRIÇÕES URBANÍSTICO-AMBIENTAIS CONVENCIONAIS ESTABELECIDAS PELO LOTEADOR. ESTIPULAÇÃO CONTRATUAL EM FAVOR DE TERCEIRO, DE NATUREZA PROPTER REM. DESCUMPRIMENTO. PRÉDIO DE NOVE ANDARES, EM ÁREA ONDE SÓ SE ADMITEM RESIDÊNCIAS UNI FAMILIARES. PEDIDO DE DEMOLIÇÃO. VÍCIO DE LEGALIDADE E DE LEGITIMIDADE DO ALVARÁ. IUS VARIANDI ATRIBUÍDO AO MUNICÍPIO. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA NÃO-REGRESSÃO (OU DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO) URBANÍSTICO-AMBIENTAL. VIOLAÇÃO AO ART. 26, VII, DA LEI 6.766/79 (LEI LEHMANN), AO ART. 572 DO CÓDIGO CIVIL DE 1916 (ART. 1.299 DO CÓDIGO CIVIL DE 2002) E À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ART. 334, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. VOTO-MÉRITO.

1. As restrições urbanístico-ambientais convencionais, historicamente de pouco uso ou respeito no caos das cidades brasileiras, estão em ascensão, entre nós e no Direito Comparado, como veículo de estímulo a um novo consensualismo solidarista, coletivo e intergeracional, tendo por objetivo primário garantir às gerações presentes e futuras espaços de convivência urbana marcados pela qualidade de vida, valor estético, áreas verdes e proteção contra desastres naturais.

2. Nessa renovada dimensão ética, social e jurídica, as restrições urbanístico-ambientais convencionais conformam genuína índole

⁵² STJ, REsp nº 289093/SP, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, Rel. p/ Acórdão Min Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 02/09/2003

pública, o que lhes confere caráter privado apenas no nome, porquanto não se deve vê-las, de maneira reducionista, tão-só pela ótica do loteador, dos compradores originais, dos contratantes posteriores e dos que venham a ser lindeiros ou vizinhos.

3. O interesse público nas restrições urbanístico-ambientais em loteamentos decorre do conteúdo dos ônus enumerados, mas igualmente do licenciamento do empreendimento pela própria Administração e da extensão de seus efeitos, que iluminam simultaneamente os vizinhos internos (= coletividade menor) e os externos (= coletividade maior), de hoje como do amanhã.

4. As restrições urbanístico-ambientais, ao denotarem, a um só tempo, interesse público e interesse privado, atrelados simbioticamente, incorporam uma natureza *propter rem* no que se refere à sua relação com o imóvel e aos seus efeitos sobre os não-contratantes, uma verdadeira estipulação em favor de terceiros (individual e coletivamente falando), sem que os proprietários-sucedores e o próprio empreendedor imobiliário original percam o poder e a legitimidade de fazer respeitá-las. Nelas, a sábia e prudente voz contratual do passado é preservada, em genuíno consenso intergeracional que antecipa os valores urbanístico-ambientais do presente e veicula as expectativas imaginadas das gerações vindouras.

5. A Lei Lehmann (Lei 6.766/1979) contempla, de maneira expressa, as 'restrições urbanísticas convencionais do loteamento, supletivas da legislação pertinente' (art. 26, VII). Do dispositivo legal resulta, assim, que as restrições urbanístico-ambientais legais apresentam-se como normas-piso, sobre as quais e a partir das quais operam e se legitimam as condicionantes contratuais, valendo, em cada área, por isso mesmo, a que for mais restritiva (= regra da maior restrição).

6. Em decorrência do princípio da prevalência da lei sobre o negócio jurídico privado, as restrições urbanístico-ambientais convencionais devem estar em harmonia e ser compatíveis com os valores e exigências da Constituição Federal, da Constituição Estadual e das normas infraconstitucionais que regem o uso e a ocupação do solo urbano.

7. Negar a legalidade ou legitimidade de restrições urbanístico-ambientais convencionais, mais rígidas que as legais, implicaria recusar cumprimento ao art. 26, VII, da Lei Lehmann, o que abriria à especulação imobiliária ilhas verdes solitárias de São Paulo (e de outras cidades brasileiras), como o Jardim Europa, o Jardim América, o Pacaembu, o Alto de Pinheiros e, no caso dos autos, o Alto da Lapa e a Bela Aliança (City Lapa).

8. As cláusulas urbanístico-ambientais convencionais, mais rígidas que as restrições legais, correspondem a inequívoco direito dos moradores de um bairro ou região de optarem por espaços verdes, controle do adensamento e da verticalização, melhoria da estética urbana e sossego.

9. A Administração não fica refém dos acordos 'egoísticos' firmados pelos loteadores, pois reserva para si um *ius variandi*, sob cuja égide as restrições urbanístico-ambientais podem ser ampliadas ou, excepcionalmente, afrouxadas.

10. O relaxamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico-ambientais convencionais, permitido na esteira do *ius variandi* de que é titular o Poder Público, demanda, por ser absolutamente fora do comum, ampla e forte motivação lastreada em clamoroso interesse público, postura incompatível com a submissão do Administrador a necessidades casuísticas de momento, interesses especulativos ou

vantagens comerciais dos agentes econômicos.

11. O exercício do *ius variandi*, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes.

12. Além do abuso de direito, de ofensa ao interesse público ou inconciliabilidade com a função social da propriedade, outros motivos determinantes, sindicáveis judicialmente, para o afastamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico-ambientais podem ser enumerados: a) a transformação do próprio caráter do direito de propriedade em questão (quando o legislador, p. ex., por razões de ordem pública, proíbe certos tipos de restrições), b) a modificação irrefutável, profunda e irreversível do aspecto ou destinação do bairro ou região; c) o obsoleto valorativo ou técnico (surgimento de novos valores sociais ou de capacidade tecnológica que desconstitui a necessidade e a legitimidade do ônus), e d) a perda do benefício prático ou substantivo da restrição.

13. O ato do servidor responsável pela concessão de licenças de construção não pode, a toda evidência, suplantar a legislação urbanística que prestigia a regra da maior restrição. À luz dos princípios e rédeas prevalentes no Estado Democrático de Direito, impossível admitir que funcionário, ao arremedo da legislação federal (Lei Lehmann), possa revogar, pela porta dos fundos e casuisticamente, conforme a cara do freguês, as convenções particulares firmadas nos registros imobiliários.

14. A regra da maior restrição (ou, para usar a expressão da Lei Lehmann, restrições 'supletivas da legislação pertinente') é de amplo conhecimento do mercado imobiliário, já que, sobretudo no Estado de São Paulo, foi reiteradamente prestigiada em inúmeros precedentes da Corregedoria-Geral de Justiça, em processos administrativos relativos a Cartórios de Imóveis, além de julgados proferidos na jurisdição contenciosa.

15. Irrelevante que as restrições convencionais não constem do contrato de compra e venda firmado entre a incorporadora construtora e o proprietário atual do terreno. No campo imobiliário, para quem quer saber o que precisa saber, ou confirmar o que é de conhecimento público, basta examinar a matrícula do imóvel para aferir as restrições que sobre ele incidem, cautela básica até para que o adquirente verifique a cadeia dominial, assegure-se da validade da alienação e possa, futuramente, alegar sua boa-fé. Ao contrato de compra e venda não se confere a força de eliminar do mundo jurídico as regras convencionais fixadas no momento do loteamento e constantes da matrícula do imóvel ou dos termos do licenciamento urbanístico-ambiental. Aqui, como de resto em todo o Direito, a ninguém é dado transferir o que não tem ou algo de que não dispõe - *nemo dat quod non habet*.

16. Aberrações fáticas ou jurídicas, em qualquer campo da vida em sociedade, de tão notórias e auto-evidentes falam por si mesmas e independem de prova, especializada ou não (Código de Processo Civil, art. 334, I), tanto mais quando o especialista empresário, com o apoio do Administrador desidioso e, infelizmente, por vezes corrupto,

alega ignorância daquilo que é do conhecimento de todos, mesmo dos cidadãos comuns.

17. Condenará a ordem jurídica à desmoralização e ao descrédito o juiz que legitimar o rompimento odioso e desarrazoado do princípio da isonomia, ao admitir que restrições urbanístico-ambientais, legais ou convencionais, valham para todos, à exceção de uns poucos privilegiados ou mais espertos. O descompasso entre o comportamento de milhares de pessoas cumpridoras de seus deveres e responsabilidades sociais e a astúcia especulativa de alguns basta para afastar qualquer pretensão de boa-fé objetiva ou de ação inocente.

18. O Judiciário não desenha, constrói ou administra cidades, o que não quer dizer que nada possa fazer em seu favor. Nenhum juiz, por maior que seja seu interesse, conhecimento ou habilidade nas artes do planejamento urbano, da arquitetura e do paisagismo, reservará para si algo além do que o simples papel de engenheiro do discurso jurídico. E, sabemos, cidades não se erguem, nem evoluem, à custa de palavras. Mas palavras ditas por juízes podem, sim, estimular a destruição ou legitimar a conservação, referendar a especulação ou garantir a qualidade urbanístico-ambiental, consolidar erros do passado, repeti-los no presente, ou viabilizar um futuro sustentável.

19. Recurso Especial não provido.⁵³

Como se vê, a questão ainda é controversa no meio jurídico. Entretanto, o autor desta pesquisa se inclina à tese de que as restrições convencionais do loteamento, enquanto regras de natureza supletiva, não se sobrepõem, em absoluto, às normas urbanísticas emanadas diretamente da competência legislativa municipal. É que estas, com efeito, são normas gerais e de ordem pública, cogentes e imperativas, e por isso prevalecem às regulações oriundas de pactos havidos entre os particulares, ainda que seja para tornar mais liberal as restrições convencionais impostas pelo loteamento.

Se logo após o registro do loteamento as áreas públicas (arruamentos, passeios, itens de infraestrutura urbana, áreas verdes e institucionais, entre outras) são transferidas e passam a integrar o patrimônio e gestão do Poder Público (artigo 22 da Lei Federal nº 6.766/79⁵⁴), também por isso devem as leis urbanísticas municipais se sobreporem as restrições convencionais instituídas pelo loteador. Diferentemente é o caso dos condomínios, onde não há transferência de áreas e itens de infraestrutura ao Poder Público, podendo o seu instituidor dispor com certa liberdade e definitividade sobre as restrições urbanísticas nele incidentes.

⁵³ STJ, REsp 302.906/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 26/08/2010.

⁵⁴ “Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo”.

(vi) Como resolver se em um único imóvel incidir mais de uma regra de uso e ocupação de zoneamento urbano?

Esta é uma outra situação que comumente ocorre nos municípios que instituem ou alteram suas regras de zoneamento urbano. Muitas vezes, em imóveis de maior dimensão, incide mais de uma regra de uso e ocupação do solo urbano (ou duplo zoneamento), gerando dificuldades de interpretação e aplicação do instrumento.

Se a própria legislação municipal que institui o zoneamento oferecer a resposta para esta questão, evidentemente não haverá, em tese, qualquer problema jurídico a ser dirimido.

Isso ocorre, por exemplo, no Município de Florianópolis, onde o artigo 4º do Decreto Municipal nº 12.923/14, que regulamenta o Plano Diretor Municipal, estabelece que “quando no mesmo terreno ocorrerem mais de uma zona de usos, prevalecerá o daquela que corresponder ao uso frontal à via de acesso”.

No Município de Palhoça, a seu turno, vige o artigo 151 da Lei Municipal nº 16/93, dispondo que “quando num mesmo terreno ocorrerem mais de uma zona de usos diferenciados, prevalecerá aquela que corresponder a 80% (oitenta por cento) ou mais da área do terreno, aplicando-se esta regra somente para as áreas de usos urbanos, excetuadas as áreas verdes”.

A dificuldade, no entanto, surge ante o silêncio da lei sobre o assunto. Neste caso, se entende que se o imóvel for de dimensão tal que consiga preservar as duas ou mais regras sem qualquer sacrifício ao direito de propriedade, devem estas serem aplicadas normalmente, cada qual no espaço específico que incidem.

Como exemplo cita-se um grande imóvel cuja sua parte frontal à via pública seja classificada como área de uso misto (residencial e comercial) e dos cinquenta metros em diante, em direção aos fundos, seja área de uso residencial exclusivo. Nesta situação hipotética observa-se que seria possível ambas as regras incidirem normalmente, cada uma no seu respectivo espaço territorial, sem qualquer sacrifício ao direito de propriedade.

Contudo, caso o imóvel não comporte mais de um zoneamento, como é o caso de pequenos imóveis ou quando o zoneamento incide apenas sobre uma pequena parcela do imóvel, entende-se que deve prevalecer ou ser reconhecido o zoneamento urbano que seja mais benéfico ao proprietário, que possua maior pertinência aos usos já estabelecidos na região, que melhor se harmonize com a

vocação urbana da rua ou do bairro, e que exerça com maior plenitude e adequação a função social da propriedade urbana.

Ao julgar casos semelhantes o Tribunal de Justiça de Santa Catarina se manifestou desta forma, como se observa na ementa do julgado abaixo:

“APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ZONEAMENTO URBANO. DEDUÇÃO DE AUTORIZAÇÃO MUNICIPAL PARA CONSTRUÇÃO INCOMPATÍVEL COM AS LIMITAÇÕES LEGAIS IMPOSTAS (PERMISSÃO PARA CONSTRUIR EDIFICAÇÃO MULTIFAMILIAR EM LOCAL DESTINADO APENAS A EDIFICAÇÕES UNIFAMILIARES, DENOMINADO ÁREA RESIDENCIAL EXCLUSIVA). TERRENO QUE SE SITUA EM ÁREA DE CONFRONTAÇÃO COM ZONA EM QUE SE PERMITE CONSTRUÇÕES COM MENOR RESTRIÇÃO (ÁREA RESIDENCIAL PREDOMINANTE). CONSTATAÇÃO PELO JUÍZO, ADEMAIS, DE EXISTÊNCIA DE EMPREENDIMENTO MULTIFAMILIAR, MAIS ANTIGO. ÁREA QUE PERMITE O DUPLO ZONEAMENTO. SENTENÇA MANTIDA.”⁵⁵

Neste julgado o tribunal entendeu que o imóvel comportava duplo zoneamento, e que era necessário aplicar o zoneamento urbano menos restritivo e mais adequado à realidade e vocação urbana local. Do corpo da decisão se extraem os seguintes fundamentos:

“[...] A bem da verdade, a construção estaria em zona limítrofe, situada em áreas com características de urbanização distintas (uma, denominada área Residencial Exclusiva - ARE; e outra, Área Residencial Preponderante - ARP).

[...] Em linha de princípio, portanto, o imóvel debatido faria frente à rua Prof. Emília Boos Schmidt, o que poderia sugerir alguma limitação urbanística. Sucede que, a exemplo do que ressalvado pelo Ministério Público, o Plano Diretor não capitula a construção de acordo com a testada do imóvel (a única hipótese de solução por preponderância de zoneamento diz respeito à cisão do imóvel por duas áreas com restrições distintas - art. 211 da LCM n.º 001/97), e, considerando o logradouro linha divisória, o imóvel, independentemente de sua entrada, situa-se em área cujo zoneamento permite construção multifamiliar (permite, em verdade, o duplo zoneamento, como dito na sentença).

Não fosse, pois, a situação geográfica denunciar por si o fato, observo que o local, a despeito de compor-se em sua maioria de unidades unifamiliares, alberga, também, uma multifamiliar que, não obstante antiga, é o retrato do zoneamento local. [...]”

Ante o exposto, examinado o regime e a natureza jurídica do zoneamento urbano, bem como os principais problemas jurídicos relacionados à utilização,

⁵⁵ TJSC, Apelação Cível nº 2010.012753-4, da Capital, Rel. Des. Ricardo Roesler, julgamento em 10/05/2011.

interpretação e alteração dos parâmetros deste relevante instrumento no espaço urbano, finaliza-se este capítulo e também a primeira parte da tese, tal como delineado na metodologia e na estruturação da presente pesquisa.

Na segunda parte do trabalho, logo adiante, será examinado como a utilização do zoneamento urbano foi determinante para a formação do espaço urbano do Município de Palhoça.

PARTE II

ZONEAMENTO URBANO E O MUNICÍPIO DE PALHOÇA

CAPÍTULO 4 – O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS DE 1969

Nesta segunda parte da pesquisa será dado enfoque ao estudo de caso, envolvendo a aplicação do zoneamento urbano no território do Município de Palhoça, localizado no Estado de Santa Catarina, e como o referido instrumento influenciou na formação e configuração do seu espaço urbano.

A fim de compreender a instituição e consolidação do instrumento naquele município e suas consequências no espaço urbano torna-se indispensável retroceder e entender o contexto e os principais fatores que implicaram na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis (PDAMF) de 1969.

O estudo do PDAMF de 1969 é essencial para o presente trabalho porque além de Florianópolis, ele também abrangeu os demais municípios que compõem a região metropolitana, a exemplo de Palhoça, que posteriormente o incorporou e aplicou em seu território.

Por outro lado, a primeira experiência que o Município de Palhoça teve com o zoneamento urbano foi justamente com o PDAMF de 1969, que compreendeu parcelas do território do município, distribuiu usos no espaço urbano, destinou áreas para a instalação de indústrias, comércios e equipamentos urbanos, indicou áreas de expansão urbana e elegeu a Rodovia BR-101 com a principal via do município e eixo de ligação com as demais regiões do Estado de Santa Catarina.

Assim, no capítulo que ora se inicia serão analisados o contexto urbano e socioeconômico de Florianópolis na década de 1960, bem como a ideologia da época aplicada ao planejamento da cidade.

Ademais, será avaliado como ocorreu a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis (PDAMF) de 1969, e como se objetivou instituí-lo em toda a região metropolitana.

Por fim, será examinado como o zoneamento urbano foi alçado a principal instrumento do PDAMF de 1969, tendo como missão “ordenar” e “desenvolver” a região metropolitana – e especialmente o Município de Florianópolis – chegando inclusive a ser convertido em lei.

4.1. O contexto urbano e socioeconômico de Florianópolis na década de 1960

O Município de Florianópolis - antiga vila de Nossa Senhora do Desterro - localiza-se no centro do litoral do Estado de Santa Catarina, sendo a capital do Estado⁵⁶. Nele estão centralizados os principais órgãos públicos do Estado, as sedes das empresas estatais, bem como das principais universidades públicas.

Tem seu território de 452km² distribuído parte em porção continental e parte insular, com cerca de 93% representado pela Ilha de Santa Catarina. O município possui, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2019, população aproximada de 500.973 habitantes, que somada aos municípios conurbados de São José, Palhoça e Biguaçu, ultrapassa 1.000.000 de habitantes (IBGE, 2019).

É o segundo município mais populoso do Estado, perdendo apenas para Joinville, e o 48º do Brasil. A região metropolitana a qual está inserido, ainda segundo o IBGE, tem uma população estimada de 1.209.818 habitantes, a 21ª maior do país. A cidade é conhecida por ter uma elevada qualidade de vida, sendo a capital brasileira com maior pontuação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Tal condição atrai cada vez mais novos moradores, turistas e trabalhadores, especialmente na temporada de verão (IBGE, 2019).

A forte vocação para o turismo faz com que a população da cidade quase dobre nos meses de alta temporada. Junto ao turismo, o comércio e serviços são responsáveis por pouco mais da metade da economia local. A construção civil também representa importante setor econômico, que ao lado da Administração Pública são as atividades que mais empregam trabalhadores (IBGE, 2019).

Além destas atividades, o município possui um forte setor tecnológico, que corresponde a mais de 40% de seu Produto Interno Bruto (PIB). O município, por outro lado, não possui um parque industrial significativo e diversificado. As atividades industriais da região estão localizadas especialmente nos municípios de São José e Palhoça (IBGE, 2019).

Na imagem abaixo, é possível observar a localização do território de Florianópolis (na cor vermelha) em comparação ao Estado de Santa Catarina:

⁵⁶ No século XIX, a antiga vila de Nossa Senhora do Desterro foi elevada à categoria de cidade, tornando-se oficialmente a capital da Província de Santa Catarina em 1823.



Imagem 1: Localização de Florianópolis em relação ao Estado de Santa Catarina.
Fonte: *Google Maps*, acesso em 07 de dezembro de 2019.

O Município de Florianópolis, ademais, possui relevantes atributos ambientais. De acordo com a Fundação Municipal de Meio Ambiente (FLORAM), Florianópolis possui em seu território uma enorme variedade de ambientes naturais que compõem os seus vários ecossistemas (FLORAM, 2019).

Originalmente, as suas encostas eram cobertas por mata densa, típica do bioma da Mata Atlântica, e suas planícies por vegetação de restingas, manguezais e florestas. A partir do século XVIII, com a colonização, iniciou-se uma rápida degradação desses ecossistemas, em consequências das práticas agrícolas que levaram ao desmatamento quase integral da vegetação. Com o declínio do ciclo agrícola, começou um processo de recuperação da vegetação originária, embora sem a riqueza da biodiversidade que foi comprometida (FLORAM, 2019).

Com o desenvolvimento urbano, desencadeado a partir do início do século XX, os ecossistemas passaram a sofrer novos impactos provocados pela ocupação desordenada do espaço natural, comprometendo a faixa litorânea, as praias, as dunas, as lagoas, os manguezais e as encostas cobertas pelas matas remanescentes (FLORAM, 2019).

A criação de Unidades de Conservação Ambiental e áreas especialmente protegidas por legislações específicas foram alguns dos instrumentos encontrados pelo Poder Público para garantir a preservação dos ambientes naturais existentes. Conforme a legislação ambiental em vigor, estima-se que 43% do seu território seja considerado área de preservação permanente (APP), onde em tese não é legalmente possível a ocupação e a intervenção humana (FLORAM, 2019).

Na imagem abaixo é possível observar o território do Município de Florianópolis, suas áreas de proteção e relevância ambiental (na cor verde), suas áreas urbanas mais adensadas (na cor rosa), bem como a atual conurbação com os municípios vizinhos de São José, Palhoça e Biguaçu:



Imagem 2: Imagem aérea de Florianópolis.
Fonte: *Google Maps*, acesso em 07 de dezembro de 2019.

Historicamente, a ocupação de Florianópolis deve-se à sua importância geográfica no Brasil Meridional dos séculos XVII, XVIII e XIX. As duas baías, com características distintas, constituíam ancoradouros adequados à navegação em diferentes condições de tempo. Em decorrência disso, o porto instalado em sua porção continental e entre as duas baías, foi definidor da centralidade urbana que se iniciava. Com a organização dos núcleos de colonização em freguesias pelos açorianos, a posição do núcleo original da cidade permitiu integração marítima e terrestre entre a área central (continental e insular) e os demais pontos de ocupação na Ilha e também das cidades vizinhas (São José, Palhoça e Biguaçu). Cumpre ressaltar que a localização privilegiada permitiu tanto um porto de abastecimento, como de apoio militar, além de viabilizar fácil acesso ao continente (VEIGA, 2010).

Para se compreender de modo mais aprofundado a história do desenvolvimento urbano de Florianópolis, a leitura das obras “Estudos de Geografia Urbana de Santa Catarina”, de Victor Antônio Peluso Júnior (PELUSO JR., 1991), e “Florianópolis Memória Urbana”, de Eliane Veras da Veiga (VEIGA, 2010), são fundamentais. Estes autores descrevem minuciosamente os acontecimentos históricos, a estruturação urbana e o desenvolvimento da cidade até os dias atuais.

Segundo afirma VEIGA (2010), Florianópolis, com origem a partir de Nossa Senhora de Desterro, teve os primeiros registros de povoamento por europeus no início do século XVI. Em 1678, Francisco Dias Velho ergueu uma cruz, e foi iniciada a construção da Capela de Nossa Senhora do Desterro. Sua colonização foi desencadeando uma ocupação litorânea lenta e espontânea, por meio da concessão de sesmarias, que se fixaram com seus estabelecimentos agrícolas e pastoris. A capela, onde atualmente está localizada a Catedral Metropolitana de Florianópolis, e a primeira casa de Dias Velho, marcaram o início do núcleo urbano da cidade.

O núcleo central girava em torno da capela construída por Dias Velho. A Igreja Matriz foi edificada neste mesmo local em 1749. A vila seguiu as normas expressas na Provisão Real de D. João V (09/08/1747), que estabelecia a regulamentação urbanística e a distribuição da população (VEIGA, 2010),

A ocupação que se iniciou em torno do Largo da Matriz, teve seu crescimento primeiramente para leste e posteriormente para oeste. Em volta do Largo da Matriz foram construídas as primeiras edificações oficiais, como a Casa de Câmara e Cadeia (1771) e o Palácio do Governo (1765), além das primeiras residências em alvenaria (VEIGA, 2010).

A respeito do plano urbanístico da época, PELUSO JR. (1991) reforça a importância do porto, da praça e da Igreja Matriz na conformação da ocupação de Florianópolis, evidenciando questões relativas à forma e à localização das edificações. A intenção inicial de quadras regulares foi se perdendo ao longo do tempo em função da sinuosidade da orla, da topografia acidentada e da necessidade de comunicar as baías norte e sul por meio de ligações mais curtas. Além destas questões, ao expandir em direção às chácaras, houve resistência e dificuldade em agregá-las, de alguma forma, ao traçado urbano:

“[...] Desterro, depois Florianópolis, jamais permaneceu estática. Desde seus primeiros anos como cidade, o dinamismo da vida urbana modificou-se constantemente, ainda que de forma lenta. O plano

urbano criado por seus fundadores expandiu-se pela transformação de terras rurais em terrenos urbanos, geralmente obedecendo aos interesses dos proprietários, raramente aos da urbanização, à medida que a orla urbana avançava sobre o campo, impulsionada pelo crescimento da população.” (BRITO *apud* VEIGA, 2010, p. 164)

A Praça XV de Novembro e seu entorno constituíam o núcleo central que deu origem ao processo de evolução urbana da cidade de Florianópolis. A partir de seu núcleo inicial, a cidade se desenvolveu em direção às várzeas, córregos e fontes de água e, posteriormente, às áreas com declividade mais acentuada, como morros e encostas. As faixas litorâneas também foram sendo ocupadas paulatinamente. Florianópolis, assim, a partir do final do século XVIII e início XIX, começou a se desenvolver no plano urbanístico (PELUSO JR., 1991).

Chegando na década de 1920, um fato foi preponderante para o crescimento e desenvolvimento do tecido urbano de Florianópolis: a mudança do transporte marítimo para o rodoviário, iniciada a partir da inauguração da Ponte Hercílio Luz, que passou a ligar a parte insular à continental da cidade. A respeito deste ponto, VAZ (1990, p. 34 a 36) afirma que:

“[...] A transformação da cidade pela passagem da dominância estrutural do modo de transporte marítimo para o rodoviário segue uma direção firme e gradual, iniciando-se na década de 1920 e estendendo-se até os anos oitenta.

A primeira fase abre-se com a inauguração da ponte Hercílio Luz em 1926, quando inicia-se a decadência do porto, até a década de cinquenta.

[...] A segunda fase iniciada na década de sessenta marca a reintegração da Capital as atividades econômicas do Estado, paralelamente ao crescimento acentuado do setor público, com enorme repercussão sobre toda a região polarizada.

[...] Os anos setenta são para a Capital o coroamento do período do ‘milagre’ ao receber grandes obras como aterro da baía sul, a ponte Colombo Salles, a avenida Beira-Mar Norte, as ligações com os balneários etc. Na década seguinte a cidade vai absorver os efeitos desta violenta reformulação viária, ampliando seu sistema viário e de transportes coletivos.”

E complementa PELUSO JR. (1991, p. 168):

“[...] com a Ponte Hercílio Luz inicia-se uma profunda modificação na estrutura da cidade, abrindo-se uma nova área às construções, numa cidade em que muitas chácaras se mantinham intactas, produzindo alta dos terrenos para edificações. [...] De fato, é neste período que Florianópolis começou a ter movimentação característica de vida urbana.”

Na imagem abaixo, observa-se uma vista aérea da Ilha e do continente, onde é possível verificar as pontes que atualmente os ligam, as baías norte (a direita) e sul (a esquerda), a delimitação do centro da cidade entre as baías e o Maciço do Morro da Cruz, bem como a conurbação de Florianópolis com os municípios vizinhos de São José e Palhoça (ao fundo, a esquerda):



Imagem 3: Imagem aérea de Florianópolis.

Fonte: *Google Imagens*, acesso em 07 de dezembro de 2019.

Pois bem. Após a “Revolução de 1930”⁵⁷, o Estado passou a contar com a hegemonia do capital industrial, iniciando-se um período de mudanças sociais e institucionais. O país tornou-se heterogêneo, pois as transformações sociais não ocorreram em todas as regiões simultaneamente e os diferentes grupamentos sociais em organização acentuavam suas diferenças (VAZ, 1990).

As mudanças foram mais lentas no norte-nordeste e no centro-oeste do país, e mais rápidas no centro-sul, graças à influência maior da cultura europeia trazida pelos imigrantes. Este diferencial não tardou a criar condições de vida melhores nas áreas urbanas do centro-sul do país, estimulando a migração interna, sobretudo no sentido rural-urbano (VAZ, 1990).

Os conceitos de “modernização” e “desenvolvimento” foram utilizados como justificativa para as mudanças institucionais e para a política de concentração de

⁵⁷ A “Revolução de 1930” foi o movimento político armado, liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, que culminou com um golpe de Estado, o “Golpe de 1930”, que depôs o então Presidente da República Washington Luís, em 24 de outubro de 1930, e impediu a posse do então presidente eleito Júlio Prestes, pondo fim à “República Velha”.

recursos públicos em infraestrutura para a indústria em expansão nos grandes centros urbanos. Recursos foram deslocados do setor agroexportador para o setor industrial de forma tão abrupta que iniciou-se um processo de deterioração progressiva de suas infraestruturas, sobretudo no ramo dos transportes: as ferrovias perderam aos poucos sua importância econômica, os portos e o sistema de navegação marítima regrediram, cedendo lugar à interiorização proporcionada pelo sistema rodoviário. Essas duas décadas que medeiam a Revolução de 1930 e o início do período desenvolvimentista de 1950 constituíram um período de modernização econômica e social do país preparando-o para o capitalismo monopolista (VAZ, 1990).

A nova infraestrutura de transportes, comunicação e energia proporcionou maior integração à rede urbana; as atividades econômicas obedeceram a diretrizes governamentais em escala nacional, em operações cujo comando foi centralizado no Governo Federal. A centralização de decisões, recursos públicos e monitoramento das aplicações com repercussão espacial nas mãos do Governo Federal completou-se após 1964. O desenvolvimento passou a ser, no período autoritário militar, um objetivo estratégico em escala nacional (VAZ, 1990).

Neste contexto, os Planos Nacionais de Desenvolvimento estabeleceram as diretrizes políticas e econômicas ideais, chegando a definir uma política de desenvolvimento urbano para todo o país. Esta política estatal centralizada e as novas demandas de mercado decorrentes do surgimento das classes médias urbanas condicionaram a reorganização territorial que se fez também pela intensa migração interna, *inter* e *intra* regional (VAZ, 1990).

No tocante ao Estado de Santa Catarina, este manteve a sua estrutura agrária baseada no minifúndio produtivo durante toda esta era de modernização, mas o crescimento populacional foi orientado para algumas de suas cidades, onde a indústria se consolidou, formando eixos localizados no vale do Itajaí, no nordeste do Estado, na região do oeste e do sul, em torno de Criciúma (VAZ, 1990).

A região litorânea do Estado de Santa Catarina, antes pontilhada por núcleos pesqueiros e alguns portos de exportação da produção agrícola, como é o caso de Florianópolis, assumiu novas funções terciárias e de apoio ao setor industrial e de exportação de seus produtos. A proletarianização de parte da população urbana, bem como o crescimento das classes médias então vinculadas ao secundário e ao terciário, promoveu o incremento do turismo na região litorânea, adensando antigos núcleos e adensando a ocupação linear da costa (VAZ, 1990).

O Município de Florianópolis, a seu turno, manteve a sua antiga função administrativa de capital do Estado, frequentemente questionada em razão da excentricidade geográfica, sobretudo após o deslocamento dos centros de importância econômica para oeste. Todavia, a existência de infraestrutura já instalada para a Administração Pública Estadual e a constante melhoria e expansão dos sistemas de transportes e comunicações com todas as regiões do Estado foram primordiais para preservar a sua condição de capital (VAZ, 1990).

As suas instituições públicas cresceram com a reorganização institucional, que após o início da década de 1960 implantou-se em todo o país. Multiplicaram-se as empresas estatais e as de economia mista. O modelo para a implementação da reforma institucional foi o mesmo trazido para as empresas de capital multinacional, reforçando e ampliando a reorganização social com base nas classes médias urbanas (VAZ, 1990).

Por outro lado, a grande parcela crescente da população periurbana, mantida à margem do crescimento econômico, formou uma parcela significativa da economia denominada “informal”. Essa população pobre em Florianópolis instalou-se em áreas próximas ao Centro Histórico, de difícil ocupação, bem como nos morros e encostas. Passaram a habitar o Maciço do Morro da Cruz, a Costeira do Pirajubaé e as áreas periféricas mais distantes (VAZ, 1990).

O processo de crescimento urbano e econômico de Florianópolis, portanto, não se fez de forma completa, deixando de beneficiar amplas camadas sociais. Os sinais de miséria foram claramente marcados na paisagem urbana do centro da cidade, denunciando os sintomas da desigualdade social, da segregação socioespacial e do processo incompleto de desenvolvimento (VAZ, 1990).

Os indícios mais evidentes da modernização, expressos na arquitetura e no espaço urbano do centro histórico, também foram marcados em sua paisagem: a verticalização das edificações, a ocupação de todos os vazios, o avanço sobre o mar e as encostas, a construção de grandes obras de infraestrutura e transportes, entre outros. Também transpareceram mudanças nas atividades que a população exerce nesta área: o seu adensamento, a perda do sentido paroquial das relações sociais, a especialização em atividades comerciais, de serviços e gestão pública, e o deslocamento da função residencial para fora (VAZ, 1990).

Em Florianópolis, a centralização apareceu com o reforço de suas funções regionais, com a integração rodoviária e dos sistemas de comunicação. A coesão surgiu com o crescimento do terciário e do turismo (VAZ, 1990).

O fato é que a partir da década de 1960 o crescimento de Florianópolis sofreu radical aceleração. Devido principalmente à expansão rodoviária, somada ao desenvolvimento das atividades comercial e turística e também do setor público, a parte insular da cidade passou por diferentes momentos e transformações que condicionaram a estrutura urbana hoje existente. A desativação do porto continental, a implantação das pontes e a construção de aterros viários foram alguns dos fatores resultante deste crescimento e que contribuíram para sua transformação espacial urbana (VEIGA, 2010).

A partir dos anos de 1960, ainda, a população de Florianópolis experimentou significativo aumento, especialmente no perímetro urbano. Conforme indica PELUSO JR. (1991, p. 319):

“[...] Além das subdivisões das grandes áreas da ilha e dos loteamentos no Estreito, a capital começou a ser dotada de edifícios de oito andares e mais, com prédios destinados a escritórios e apartamentos no centro e somente apartamentos nas outras áreas. Este desenvolvimento da indústria da construção civil atraiu numerosos moradores da zona rural que aumentaram os bairros de população de baixa renda.”

Além disso, outros fatos parecem ter contribuído de maneira fundamental para o desenvolvimento urbano e o aumento da população de Florianópolis na década de 1960: a instalação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que transformou significativamente a vocação da cidade; a implantação da Rodovia Federal BR-101, que modificou profundamente a ligação entre Florianópolis e as cidades vizinhas; e a construção da Avenida Rubens de Arruda Ramos, ao longo da Beira-Mar Norte. O bairro em torno desta avenida se tornou o mais nobre da cidade, uma condição vantajosa para as empresas da construção civil⁵⁸, que neste momento estavam começando a construir prédios residenciais (PEREIRA, 1999).

O crescimento da população nas décadas de 1970 e 1980 foi menor do que nas décadas anteriores, embora tenha continuado. As três grandes obras deste período - a ponte Colombo Machado Salles, o Aterro da Baía Sul e a Via Expressa em extensão da Avenida Rubens de Arruda Ramos - contribuíram para a ocupação

⁵⁸ A respeito da construção civil, esta atividade começou a se desenvolver em Florianópolis justamente a partir dos anos 1960, alcançando nas décadas seguintes a condição de setor mais dinâmico da economia local. Sobre esta atividade, Edson Telê Campos assevera que “na segunda metade da década de 60 do século XX, observa-se que começa uma lenta, porém, definitiva e progressiva expansão urbana horizontal no município de Florianópolis, com o surgimento de alguns loteamentos em determinadas localidades da cidade”. Tal fato, “acabou por impulsionar ainda mais a indústria da construção civil e a expansão urbana local, dando início a uma verticalização generalizada da Região Metropolitana de Florianópolis” (CAMPOS, 2010, p. 06).

de certas áreas, de modo a possibilitar uma grande expansão urbana (PEREIRA, 1999).

Todo este contexto de mudanças na década de 1960 foi acelerado, ainda, pela chegada de novos habitantes a Florianópolis, que podem ser divididos basicamente em dois grupos: de um lado, os servidores públicos das empresas estatais recém instaladas na cidade (ELETROSUL, CELESC, TELESC etc.), principalmente famílias de classe média que vieram dos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Rio de Janeiro; de outro lado, famílias pobres, muitas delas oriundas de áreas rurais, atraídas pela promessa de trabalho e por melhores condições de vida na capital (PEREIRA, 1999).

O Poder Público, tanto municipal quanto estadual, deu tratamento diferenciado a esses dois grupos. Para o primeiro grupo, realizou uma série de melhorias urbanas para viabilizar a sua instalação na Ilha, principalmente nos bairros Pantanal, Trindade, Córrego Grande e Santa Mônica. Além disso, foram construídas escolas, hospitais e áreas de lazer. A partir de então, o modo de vida, a organização dos espaços e os princípios eminentemente urbanos começam a predominar nestas regiões (PEREIRA, 1999).

A respeito do segundo grupo, este procurou se instalar nas proximidades dos equipamentos urbanos e dos postos de trabalho, especialmente da construção civil e do comércio. No entanto, o Poder Público ignorou essa parte da população, que começou, a partir de então, a ocupar em condições precárias os morros e encostas ao redor do centro da cidade, desenvolvendo a chamada “cidade informal” (PEREIRA, 1999).

Ainda a respeito deste segundo grupo, muitas famílias encontraram dificuldade para viver em Florianópolis e buscaram os municípios vizinhos de São José, Palhoça e Biguaçu para se instalar, aproveitando o valor mais baixo da moradia e do custo de vida (PEREIRA, 1999).

Nesta época, Florianópolis já formava um importante aglomerado urbano (conurbação) com os municípios vizinhos de São José, Palhoça e Biguaçu, como se observa nas imagens abaixo, representativas da década de 1960:

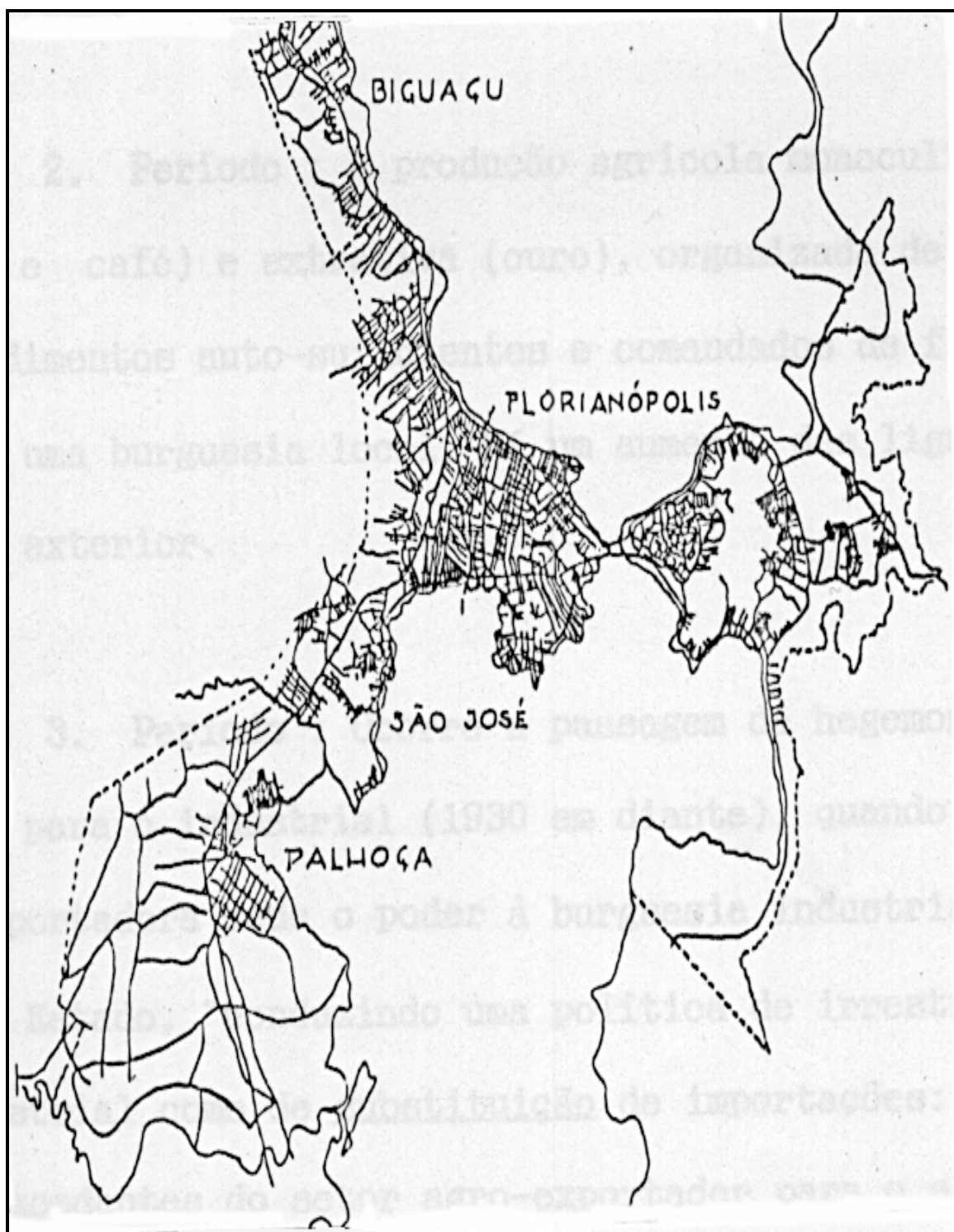


Imagem 4: Conurbação dos municípios de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu na década de 1960. Fonte: PELUSO JR, 1991.

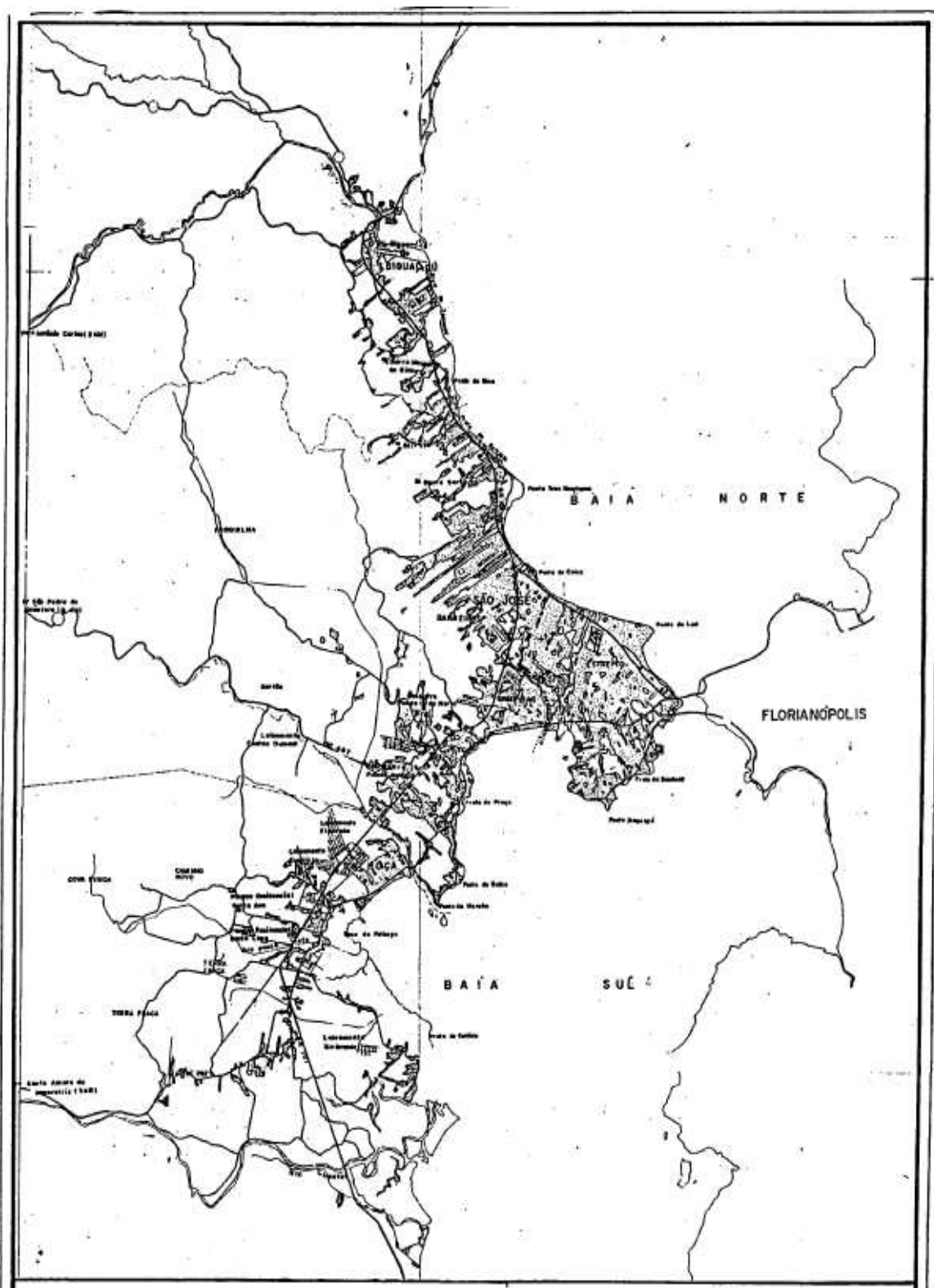


Imagem 5: Conurbação dos municípios de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu na década de 1960, na área continental. Fonte: SCHMITZ, 1993.

Com o desenvolvimento do turismo, um processo semelhante ocorreu no interior e nas praias de Florianópolis, onde os imóveis mais perto da orla passaram a ser mais procurados e valorizados. O destino da população que ali residia variou: algumas pessoas permaneceram em seus locais de origem, combinando suas atividades tradicionais com as novas atividades urbanas; outras se mudaram e foram morar nos morros e encostas no centro da cidade, perto de seus empregos, ou até mesmo no continente e nos municípios vizinhos de São José, Palhoça e Biguaçu, onde o custo de vida historicamente sempre foi mais baixo (PEREIRA, 1999).

Enquanto isso, os bairros localizados nos morros e encostas próximos ao centro da cidade aumentaram sua densidade com a chegada de toda essa nova população (imigrantes vindos de outras cidades e membros de comunidades tradicionais que viviam no interior e nas praias de Florianópolis). A qualidade de vida nesta parte da cidade diminuiu significativamente. A posterior implementação de infraestrutura urbana nesses bairros causou um aumento do valor dos imóveis. Essa mudança levou alguns proprietários a vender suas casas e procurar outros lugares onde o preço da terra eram mais baratos (PEREIRA, 1999).

Por outro lado, a classe média e as classes mais ricas da cidade já ocupavam a parte mais ao norte do centro urbano, algumas partes do continente, como o bairro Coqueiros, e a leste do centro da cidade, gerando um perfil populacional com forte desigualdade social e profundamente segregador. Este modelo de ocupação acabou por redesenhar a cidade a partir de critérios de máxima ocupação humana possível, de retirada quase total das áreas verdes, de privilégio ao transporte individual (e ao sistema viário) e de construção de grandes obras arquitetônicas (PEREIRA, 1999).

A análise da história de Florianópolis demonstra uma cidade que nasceu e se desenvolveu sem uma clara especialização de seu espaço, principalmente do ponto de vista funcional. As várias funções urbanas eram mais ou menos misturadas no espaço da cidade. Do núcleo original, edifícios religiosos, administrativos, residenciais e comerciais eram contíguos e justapostos. Com o desenvolvimento urbano, foi exercida uma centralização comercial no centro da cidade, mas nunca uma especialização que excluísse as demais funções (PEREIRA, 1999).

A legislação de Florianópolis, até o Plano Diretor desenvolvido em 1952, não mencionava a localização de funções urbanas ou mesmo edifícios públicos. Assim, a cidade foi construída e expandida sem uma lógica adequada, sem uma organização prévia. A Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, aprovada em 1954, falhou em

reverter essa lógica ou impor outra mais adequada, embora o zoneamento proposto fosse rígido e bem definido (PEREIRA, 1999).

Quando a equipe responsável pelo desenvolvimento de um novo plano para a cidade - o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis de 1969 - avaliou a ocupação e o uso do solo urbano em Florianópolis, tanto do ponto de vista histórico quanto atual, encontrou o mesmo mosaico das décadas anteriores e observou uma ocupação totalmente desordenada do solo (PEREIRA, 1999).

Diante dessa ocupação desordenada a equipe também propôs um novo zoneamento para a cidade.

4.2. O início do processo de planificação de Florianópolis na década de 1960

Quando a equipe de técnicos da Prefeitura Municipal começou a se preparar para a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis, o contexto socioeconômico e político da cidade, do Estado e do país era muito peculiar, pois caracterizado principalmente pela ditadura militar e pela ideologia do desenvolvimento nacional. Em nível local, ainda, o Município de Florianópolis passava por uma grave crise de planejamento espacial, caracterizada por uma mudança de fase entre o seu desenvolvimento urbano - confuso e indisciplinado, como já dito - e os elementos necessários para o seu controle (PEREIRA, 1999).

Nesta época, o processo de concentração populacional nos centros urbanos, aliado ao problema do déficit habitacional, era o principal objeto de estudo e intervenção dos planejadores urbanos.

Com a deposição do Presidente da República Getúlio Vargas no ano de 1954 e a posse de Juscelino Kubitschek em 1956, o país sofreu uma profunda transformação em seu sistema econômico, cujas medidas foram sistematizadas no então criado Plano de Metas⁵⁹. A partir desse período, aprofundou-se a intervenção do Estado na economia, passando o Poder Público a atuar de forma mais intensa no sistema econômico e aumentar suas ações planejadoras (VIZIOLI, 1998).

⁵⁹ O Plano de Metas foi um importante programa de industrialização e modernização levado a cabo pelo Presidente da República Juscelino Kubitschek, na forma de um "ambicioso conjunto de objetivos setoriais que daria continuidade ao processo de substituição de importações que se vinha desenrolando nos dois decênios anteriores". Subdividido em setores, o Plano de Metas era marcado por investimentos em estradas, em siderúrgicas, em usinas hidrelétricas, na marinha mercante e pela construção de Brasília, e baseava-se em "30 metas", divididas nos seguintes setores: energia (1 a 5), transportes (6 a 12), alimentação (13 a 18), indústria de base (19 a 29) e educação (30). (LESSA, 1983)

Durante a execução do Plano de Metas, não somente o setor privado, mas também as empresas estatais cresceram consideravelmente. Neste período, não houve apenas uma “substituição de importações”, mas também uma diferenciação interna do sistema econômico. Porém, isto não significou um processo de emancipação econômica; pelo contrário, verificou-se um crescimento da internacionalização da indústria nacional (VIZIOLI, 1998).

A industrialização, ao mesmo tempo que promovia a substituição de importações, criava novas exigências de importação, integrando a estrutura do setor industrial à estrutura econômica mundial (VIZIOLI, 1998).

Cinco setores foram abrangidos pelo Plano de Metas: energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação, justificados pela percepção de alguns técnicos de que existiam certas áreas de demanda insatisfeitas, que estrangulavam a economia. Elaborou-se, assim, um conceito onde o pressuposto era de que a oferta de infraestrutura estimularia atividades produtivas, principalmente no setor de transportes. O plano trabalhou com uma visão de interdependência entre os setores, e estipulou metas e objetivos para cada um deles. Em linhas gerais, o Plano de Metas significou uma reformulação substancial das relações entre o Poder Público e o sistema econômico. Por meio da opção política do governo, adotou-se uma estratégia de desenvolvimento que acabou por consolidar e expandir o capitalismo, ainda que dependente (VIZIOLI, 1998).

É possível afirmar que a partir da implantação do Plano de Metas, o país passou a ter melhores condições para pôr em prática uma política econômica relativamente planejada. A ideia e a prática de planejamento haviam sido incorporadas pela opinião pública dos principais centros urbanos, isto é, planejamento e desenvolvimento passaram a ser conceitos associados e discutidos pelos governantes, empresários, técnicos e por parte da opinião pública (VIZIOLI, 1998).

Conforme aponta ZAHN (1981, p. 73):

“No Brasil, anteriormente a 1960, as experiências de controle do processo de desenvolvimento têm caráter mais ou menos isolado. Há estudos especificamente voltados para a ordenação urbana de núcleos específicos, com preocupação nitidamente territorial e setorial. As primeiras experiências de planejamento com preocupação mais integral foram realizadas entre 1950 - 1960, tentando relacionar os diferentes setores e obter uma compreensão global do desenvolvimento urbano para, a partir daí, propor uma estratégia de solução.”

Com efeito, foi a partir dos anos 1960, já no governo do Presidente da República Jânio Quadros, que se iniciou uma formulação mais clara e definida quanto à necessidade de se orientar e promover uma política de desenvolvimento urbano, em bases mais amplas.

Em 1961, com este objetivo, foi constituído pelo Governo Federal o Conselho Nacional de Planejamento de Habitação Popular. Este conselho, instituído pelo Decreto Federal nº 50.488/61, tinha as seguintes atribuições:

“Art. 2º são atribuições do Conselho:

I - exercer as funções de coordenação entre a União e os Municípios, com o objetivo de realizar uma ação conjunta visando à orientação de uma política nacional concernente ao problema da habitação das classes menos favorecidas, promovendo a aproximação com as autarquias, sociedades de economia mista, instituições profissionais de arquitetos e engenheiros e de agrônomos, bem como entidades particulares;

II - Planejar a execução dos planos regionais de urbanização e ajardinamento, com a locação de parques proletários e conjuntos de habitações populares;

III - proceder aos estudos e pesquisas sobre os problemas de urbanismo e habitação popular, tendo em vista seu aspecto social e as necessidades das classes menos favorecidas;

IV – promover convênios entre os Estados o Distrito Federal e os Municípios, com o fito de obter a votação de leis e medidas administrativas, tendentes a redução ou isenção de tributos, e a consecução de outros incentivos à construção de casas populares;

V - sugerir e adotar normas de incentivo e amparo a iniciativa particular e a indústria de materiais de construção, visando ao barateamento da habitação popular, através da produção normal e padronizada de elementos, e da prefabricação;

VI - aconselhar medidas de proteção da família e da população, contra os efeitos das habitações deficientes e insalubres;

VII - sugerir a legislação adequada à humanização do aproveitamento da terra, especialmente no que concerne à habitação popular;

VIII - administrar os fundos que foram destinados à realização de suas finalidades.”

Ainda em 1961, foi criado por meio do Decreto Federal nº 50.334/61, o Serviço Nacional dos Municípios (SENAM), subordinado ao Gabinete do Presidente da República, para atuar diretamente no campo da assistência técnica aos municípios, com as seguintes atribuições institucionais:

“Art. 3º Compete ao SENAM:

a) estabelecer contato administrativo entre as autoridades municipais e a Presidência da República;

b) promover audiências das autoridades municipais com o Presidente da República e preparar a pauta das mesmas;

- c) encaminhar aos órgãos do Governo Federal os despachos dos assuntos administrativos de interesse dos municípios;
- d) prestar às autoridades municipais assistência e informação relativas às suas comunas;
- e) responder às consultas sobre assuntos de caráter administrativo, jurídico, econômico, financeiro e outros pertinentes aos municípios;
- f) promover reuniões, concentrações e congressos de prefeitos e vereadores das várias regiões do País, para o debate dos problemas locais, solicitando a colaboração da Associação Brasileira dos Municípios e de entidades congêneres.”

Posteriormente, o sobredito decreto foi alterado pelo Decreto Federal nº 52.102/63, que além de ampliar as competências do SENAM, estabeleceu textualmente que “o Serviço Nacional do Município (SENAM), sediado na Capital da República, tem por finalidade estreita colaboração com os demais órgãos federais e estaduais, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento dos municípios, podendo para isso, elaborar projetos que lhe forem atribuídos ou solicitados”.

Na década de 1960, as políticas habitacionais - muitas vezes caracterizadas pelo populismo e por critérios puramente clientelistas e políticos - imperavam na alocação dos escassos recursos para os programas. O tema “reforma urbana” ganhava maior importância, sendo que os problemas habitacionais eram somente uma pequena parte dos problemas urbanos (VIZIOLI, 1998).

O Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado no ano de 1963, foi importante para debater a habitação e o planejamento urbano no país, bem como para chamar a atenção da opinião pública sobre tão relevantes assuntos. Neste seminário, defendeu-se a necessidade da criação de um órgão nacional de execução da política urbana e habitacional, com a atribuição de fixar as diretrizes da política habitacional e de planejamento territorial do país (ZAHN, 1981).

Intensificando o aumento dos problemas urbanos, nos anos de 1961 a 1964 a crise brasileira tornou-se ainda mais grave, tanto política quanto economicamente. A crise econômica manifestou-se especialmente por meio da redução dos índices de investimentos, diminuição da entrada de capital externo, queda da taxa de lucro e o agravamento da inflação, conjuntamente com uma intensa politização das massas urbanas. A economia brasileira, ademais, apresentava sinais de estagnação, esgotamento do processo de substituição de importação e aumento do ritmo de crescimento do processo inflacionário. Tudo isso culminou na conhecida “Revolução de 64” ou “Golpe de 64”⁶⁰ (VIZIOLI, 1998).

⁶⁰ A chamada “Revolução” ou “Golpe de Estado” de 1964 designa o conjunto de eventos ocorridos em 31 de março de 1964 no Brasil que culminaram no golpe militar que encerrou o governo do então

O fato é que o ano de 1964 foi um marco na história do país. Além do início da ditadura militar, representou a aliança da burguesia industrial e mercantil com a tecnocracia pública e privada (LESSA, 1983).

Para SUGAI (2002), este momento evidenciava não apenas o poder político militar, mas também o crescente poder da burguesia industrial vinculada a setores mais influentes da tecnocracia estatal. Este período, ademais, representou a consolidação da expansão capitalista, que já vinha se delineando no período anterior ao golpe militar. Ainda para a autora, este processo singular da expansão do capitalismo no país gerou grande acumulação de capitais e uma crescente concentração de renda.

É importante ressaltar que os grupos acima citados (burgueses e tecnocratas) assumiram tanto funções repressivas no plano social como modernizadoras no plano administrativo. A expansão das organizações burocráticas públicas e privadas foi, nesse período, incentivada pelo Estado (LESSA, 1983).

Em 1964, tendo como Presidente da República o General Castelo Branco, deu-se início no país a um período autoritário e com maior centralização do poder. Nesse ano, o Governo Federal instituiu o Plano de Ação Econômica de Governo (PAEG), que tinha como missão principal orientar as decisões governamentais no sentido de promover a retomada do desenvolvimento nacional.

As causas da recessão que marcou a economia da época, segundo o referido plano, encontravam-se nas distorções que se acumularam durante o período anterior de industrialização, inviabilizando o mercado como mecanismo autocorretivo. Entre essas distorções, as mais importantes foram: o processo inflacionário crescente que acompanhou todo o esforço da industrialização, o próprio sentido da industrialização que se fez mediante técnicas intensivas de capital e o baixo índice de absorção de mão-de-obra, o aumento vertiginoso da participação do setor público na economia e a relativa estagnação do setor agrícola do ponto de vista da produtividade (ZAHN, 1981).

A partir de 1964, ainda, foi crescendo o domínio do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, ampliando a interferência do Poder Público praticamente em todos os setores do sistema econômico nacional. A reformulação das instituições, normas, técnicas e objetivos relacionados com os mercados de capitais e a força de trabalho foi orientada pelos vários planos de governo (ZAHN, 1981).

Presidente da República democraticamente eleito, João Goulart, e iniciou um período de ditadura militar que durou aproximadamente 21 anos (de 1964 a 1985).

Os novos formuladores de políticas, ademais, defendiam o princípio de que as questões importantes deveriam ser “desideologizadas” e “despolitizadas”, por serem passíveis de tratamento técnico e racional. Nesse contexto, houve o fortalecimento político-administrativo e financeiro do Governo Federal, em comparação com os governos estaduais e municipais, fazendo com que as diretrizes em vigor no centro fossem também adotadas na periferia. Essa nova visão de eficiência da máquina estatal implicou no expressivo crescimento das empresas públicas e mistas, produtoras de bens públicos (CINTRA, 1978).

Como assevera CINTRA (1978), a reforma urbana centrada na habitação e no planejamento urbano foi considerada estratégica pelos governantes após 1964, por seu alto significado econômico, político e social. Daria ao novo regime a possibilidade de atacar um problema que o populismo do período anterior fora incapaz de resolver. Dentro desse contexto, então, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), por meio da Lei Federal nº 4.380, de 21 de março de 1964.

O primeiro período de existência do BNH, que se pode delimitar entre os anos de 1964 e 1967, correspondeu à fase de implantação e estruturação do Banco enquanto órgão central do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). O modelo do BNH representou uma inovação na política habitacional no país: era constituído por um Banco em que os financiamentos concedidos previam um mecanismo de compensação inflacionária (a correção monetária) que reajustava os débitos e as prestações por índices correspondentes à taxa de inflação; constituiu um sistema em que se buscava articular o setor público com a função de financiador principal com o setor privado, a quem competia a execução da política de habitações (VIZIOLI, 1998).

As finalidades definidas em sua lei de criação incluíam desde a orientação, disciplinamento e controle do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), incentivo à formação de poupanças voluntárias e sua canalização para esse sistema, manutenção de serviços de redescontos e seguros relacionados com operações imobiliárias, até o financiamento ou refinanciamento da elaboração e execução de projetos de conjuntos habitacionais e obras conexas, e daqueles relativos à instalação e desenvolvimento da indústria da construção. Nesse período, foram também criadas e instaladas as primeiras Companhias Habitacionais (COHAB). Essa fase do BNH, porém, foi marcada por uma escassez de recursos que dificultou a implementação dos primeiros programas (VIZIOLI, 1998).

Neste momento histórico, o problema urbano - existente desde a reflexão

sobre o fenômeno da urbanização - já havia se ampliado consideravelmente, evidenciando a necessidade de uma nova política, mais abrangente e sistemática para o seu tratamento, da qual a habitação deveria constituir programa estratégico. Assim, em 1964, o Governo Federal houve por bem instituir o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

Sem dúvidas, a criação do SERFHAU, vinculado diretamente ao BNH, foi o fato mais importante para a política urbana do país nesse período (PEREIRA, 1999). Nos termos do artigo 55 da Lei Federal nº 4.380/64, o órgão possuía as seguintes atribuições:

“Art. 55. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo terá as seguintes atribuições:

- a) promover pesquisas e estudos relativos ao déficit habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e sócio-econômico da habitação;
- b) promover, coordenar e prestar assistência técnica a programas regionais e municipais de habitação de interesse social, os quais deverão necessariamente ser acompanhados de programas educativos e de desenvolvimento e organização de comunidade;
- c) fomentar o desenvolvimento da indústria de construção, através de pesquisas e assistência técnica, estimulando a iniciativa regional e local;
- d) incentivar o aproveitamento de mão-de-obra e dos materiais característicos de cada região;
- e) estimular a organização de fundações, cooperativas, mútuas e outras formas associativas em programas habitacionais, propiciando-lhes assistência técnica;
- f) incentivar a investigação tecnológica, a formação de técnicos, em qualquer nível, relacionadas com habitação e urbanismo;
- g) prestar assistência técnica aos Estados e Municípios na elaboração dos planos diretores, bem como no planejamento da desapropriação por interesse social, de áreas urbanas adequadas a construção de conjuntos habitacionais;
- h) promover, em colaboração com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a realização de estatísticas sobre a habitação no país;
- i) (Vetado);
- j) prestar assistência técnica aos Estados, aos Municípios e às empresas do país para constituição, organização e implantação de entidades de caráter público, de economia mista ou privadas, que terão por objetivo promover a execução de planos habitacionais ou financiá-los, inclusive assistí-los para se candidatarem aos empréstimos do Banco Nacional da Habitação ou das sociedades de crédito imobiliário;
- l) prestar assistência técnica na elaboração de planos de emergência, intervindo na normalização de situações provocadas por calamidades públicas;
- m) estabelecer normas técnicas para a elaboração de Planos Diretores, de acordo com as peculiaridades das diversas regiões do país;
- n) assistir aos municípios na elaboração ou adaptação de seus Planos Diretores às normas técnicas a que se refere o item anterior.”

As atribuições do SERFHAU, assim, compreendiam desde promover pesquisas e estudos relativos ao déficit habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e socioeconômico da habitação, até assistir aos municípios na elaboração, revisão ou adaptação de seus Planos Diretores.

No final do ano de 1966, o Governo Federal editou o Decreto Federal nº 59.917/66, onde regulamentou a atuação do SERFHAU, os recursos federais necessários para a coordenação do serviço e implementou a nova política nacional: o “planejamento local integrado”.

Esse tipo de planejamento foi definido pelo referido decreto como a elaboração de planos, programas e projetos que, compatibilizados entre si e compreendendo os aspectos econômico, social, físico e institucional, visavam ao desenvolvimento municipal e microrregional. Para a implementação dessa política de planejamento local, foi considerada fundamental a participação da iniciativa privada no sistema. Segundo estabelecia o citado Decreto Federal nº 59.917/66:

“Art. 1º O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), entidade autárquica criada pela Lei número 4.380, de 21 de agosto de 1964, é a entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado, estabelecida dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional, em articulação com o Ministério do Planejamento e o Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais.

Parágrafo único. Por planejamento local integrado entende-se o que compreende, em nível regional e municipal, os aspectos econômico, social, físico e institucional.”

“Art. 2º O SERFHAU tem, também, por finalidade prestar ao Banco Nacional de Habitação (BNH) a assessoria técnica que se fizer necessária à efetiva implantação da mencionada política, de modo a contribuir para a coordenação e integração do desenvolvimento regional e nacional.

Parágrafo único. O SERFHAU terá a sede e o fóro fixados para o BNH.”

“Art. 3º O SERFHAU articular-se-á com os órgãos ou entidades federais, regionais e estaduais de assistência técnica aos Municípios, com vistas à adoção de diretrizes e normas político-administrativas necessárias ao implemento do planejamento local integrado.”

“Art. 4º No desempenho de suas funções, o SERFHAU, como parte integrante do sistema nacional de planejamento do desenvolvimento local integrado, poderá em coordenação com os organismos regionais de desenvolvimento, assessorar órgãos e entidades interestaduais, estaduais, intermunicipais e municipais, visando à coordenação e integração deste sistema.

Parágrafo único. Por sistema nacional de planejamento do

desenvolvimento local integrado entende-se o conjunto formado pelos órgãos e entidades regionais, estaduais e municipais que desenvolvam planos e estudos desta categoria.”

Ainda em 1966, o SERFHAU sofreu uma reformulação interna, afastando-se um pouco de suas atribuições iniciais, estabelecidas pela Lei Federal nº 4.380/64, que o caracterizava como um órgão de apoio ao SFH, e transformando-o num instrumento de apoio ao planejamento urbano e local no Brasil (VIZIOLI, 1998).

Para que isso pudesse ocorrer, foi instituído um fundo especial, o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN), com o objetivo de prover recursos para o financiamento de planos e estudos urbanísticos locais. O próprio Decreto Federal nº 59.917/66, já havia disposto sobre a origem dos recursos do fundo, bem como os critérios para os interessados dele se beneficiarem:

“Art. 22. O Fundo constituirá uma conta gráfica nos livros e papéis do Banco Nacional da Habitação (BNH) e será suprido por:

- a) recursos colocados à sua disposição pelo BNH;
- b) empréstimos ou doações de entidades internacionais ou estrangeiras;
- c) recursos colocados à sua disposição por instituições financeiras nacionais;
- d) rendimentos provenientes de suas operações como reembolso de capitais, juros, correção monetária, taxas, comissões e outros.”

“Art. 23. Para serem beneficiárias do Fundo, as regiões e municipalidades se obrigam a criar órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento local.

Parágrafo único. Terão prioridades nos financiamentos do Fundo as entidades que contribuírem com recursos próprios.”

“Art. 25. Os recursos do Fundo terão como destino exclusivo o auxílio às entidades locais para a elaboração de seus planos de desenvolvimento local integrado, sendo vedada a sua aplicação em gastos administrativos dos organismos locais de planejamento.”

“Art. 27. Poderão ser beneficiários do Fundo os órgãos e entidades regionais, interestaduais, estaduais, intermunicipais e municipais que queiram contratar a elaboração de planos e estudos de desenvolvimento local integrado.”

O ponto central é que, apesar de todos os esforços envidados, a atuação do SERFHAU parece ter sido insuficiente na sua missão de promover o planejamento urbano das cidades brasileiras. Alguns creditam isso aos próprios planos municipais que, desenvolvidos por escritórios especializados que estavam muito distantes da realidade das cidades, tinham um conteúdo excessivamente relacionado aos aspectos do crescimento físico e longe das demandas da população e da

capacidade financeira dos municípios de o implementarem (PEREIRA, 1999).

Outros entendem que a razão do suposto fracasso foi a dificuldade de articulação entre um regime de natureza centralizadora e a ação do SERFHAU no sentido de conferir maior capacidade decisória aos poderes municipais. Na visão de MONTE-MÓR (2008, p. 47):

“Partindo da perspectiva do desenvolvimento local integrado, o planejamento urbano promovido pelo SERFHAU se baseava no município enquanto entidade autônoma, capaz de decidir sobre seus problemas urbanos. O caráter “integrado” dos planos, abrangendo a visão físico-territorial, social, econômica e administrativa, se por um lado abria uma nova dimensão à tentativa de organização do espaço urbano, por outro desconhecia a centralidade crescente observada no país a partir de 1964.”

Porém, o SERFHAU continuou por muito tempo sendo a principal agência de planejamento urbano em diferentes níveis do governo. O trabalho do SERFHAU, apesar de todas as falhas a ele atribuídas, significou uma tentativa de implantar um planejamento diferente daquele que vinha sendo realizado desde o início do século. O SERFHAU tinha como um de seus objetivos a integração das três esferas de governo e a integração de diferentes setores de desenvolvimento. Para tanto, contou com uma infraestrutura organizacional complexa e hierárquica e com apoio financeiro do Governo Federal. Acreditou na necessidade de informações, reunidas pelo governo central, sobre o desenvolvimento dos municípios, como forma de continuidade e avaliação do planejamento em implantação e, principalmente, contribuiu para a discussão dos problemas urbanos e do próprio planejamento (VIZIOLI, 1998).

Somente em 22 de agosto de 1975, após onze anos de existência e atuação progressivamente limitada, ocorreu a extinção do SERFHAU, ficando suas atribuições expressamente delegadas ao BNH, que naquele momento já se configurava como o definidor da política urbana no Brasil (VIZIOLI, 1998).

É nesse contexto que se encontrava o Município de Florianópolis na década de 1960, especialmente em sua segunda metade.

Nesta época, várias áreas metropolitanas do país estavam sendo favorecidas pelas ações, programas e financiamentos do SERFHAU⁶¹. Como

⁶¹ Dentre as estratégias desenvolvimentistas traçadas para o país à época, recebem especial destaque as políticas de desenvolvimento urbano, marcadas por seu caráter altamente centralizado e por sua intenção de regular os processos de conurbação mediante a criação de regiões metropolitanas. Estas regiões seriam áreas de concentração generalizadas no plano físico e econômico e das decisões e comando no plano central cuja delimitação se baseou em três critérios: a

exemplo, é possível citar a elaboração do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado de São Paulo, os estudos preliminares para os Planos Metropolitanos de Recife, Salvador e Belo Horizonte, o estudo preliminar e o Plano Metropolitano de Fortaleza, e o planos para Duque de Caxias e Nova Iguaçu, na região metropolitana do Rio de Janeiro.

Florianópolis, que como já exposto passava por uma grave crise de planejamento espacial, também foi estimulada e encorajada a realizar seu próprio Plano de Desenvolvimento Metropolitano.

Atento a este panorama, o então Prefeito de Florianópolis Acácio Garibaldi S. Thiago instituiu no âmbito municipal, por meio da Lei Municipal nº 788/66, o Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo (CEAU), que tinha por atribuição principal verificar a adequação do Plano Diretor Municipal de 1952, então em vigor, e elaborar estudos para a sua revisão:

“Art. 1º Fica criado o Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo, com a finalidade precípua de:

I - Orientar e fiscalizar a execução do Plano Diretor da Cidade, bem como elaborar estudos visando a sua reformulação parcial.

II - Apreciar e opinar sobre todos os projetos de Lei oriundos dos Poderes Executivo e Legislativo, relacionados com o Plano Diretor da Cidade e com o Código de Obras.

III - Dirimir dúvidas e decidir sobre os casos omissos no Plano Diretor e no Código de Obras.

IV - Colaborar, mediante estudos e projetos, com o Plano de Desenvolvimento Municipal (PLADEM).”

A necessidade de revisar o Plano Diretor de 1952 já constituía uma antiga reivindicação. Ela era constantemente utilizada pelos Vereadores Municipais como justificativa para modificar pontualmente as leis de uso e ocupação do solo, embora o CEAU sempre tivesse restrições a isso. Por outro vértice, as divergências entre o órgão municipal responsável pela tributação dos imóveis e o CEAU também contribuíram para o agravamento desse processo de interferência no planejamento urbano (PEREIRA, 1999).

Assim, diante dessas reivindicações, interferências e problemas de ordem política, técnica e econômica, a equipe do CEAU sugeriu ao Prefeito Municipal a ampliação dos objetivos do conselho e o imediato início do processo não apenas de

revisão do Plano Diretor de 1952, mas também da criação de um novo e moderno plano para toda a região metropolitana de Florianópolis (PEREIRA, 1999).

Conforme destacou Esperidião Amin em entrevista concedida ao autor desta pesquisa, havia uma opinião geral entre os membros do CEAU de que os municípios vizinhos, especialmente São José, Palhoça e Biguaçu, eram considerados vitais e estratégicos para o desenvolvimento da região. Isso porque nestes municípios havia terras aparentemente disponíveis para serem ocupadas e exploradas, além de mão de obra excedente (AMIN, 2019).

De outro norte, havia a necessidade de maior integração e complementariedade entre os planos urbanísticos dos municípios da região, o que demandava a elaboração de um plano conjunto. Afinal, os problemas urbanísticos e sociais eram naturalmente e em sua maioria comuns a todos os municípios, com certo grau de interdependência (por exemplo, habitação popular, malha viária, transporte coletivo, saneamento básico, geração de emprego, entre outros, eram pautas da região como um todo, e não apenas de Florianópolis). A ideia central era mesmo criar um plano único para as cidades da região metropolitana, de acordo com o pensamento desenvolvimentista da época, para que pudessem se desenvolver e suprir as necessidades comuns dos municípios (AMIN, 2019).

Esta situação, posteriormente, é confirmada no plano que seria elaborado, o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis (PDAMF):

“A urbanização da área metropolitana de Florianópolis se caracteriza fundamentalmente por um processo de metropolização, evidentemente que na escala do estado de Santa Catarina. Além de uma influência exclusiva sobre uma extensa área que criou uma interdependência, uma continuidade de problemas e uma perfeita identidade de interesses entre 22 municípios, a trama urbana de Florianópolis se estende (*sic.*) em processo de conurbação - com grandes áreas dos municípios de São José, Palhoça e Biguaçu.” (ESPLAN, 1971)

O CEAU, assim, autorizado pelo Prefeito Municipal, iniciou em 1967 um grande trabalho de planejamento do território de Florianópolis, considerando não apenas o espaço da cidade, mas também todo o território metropolitano, abrangendo outras dezenove cidades (PEREIRA, 1999).

Após o início do trabalho, o CEAU observou que poderia obter financiamento do Governo Federal para o projeto, por meio do FIPLAN, porque estava em consonância com os objetivos do planejamento nacional. Assim, o CEAU procurou

atender aos critérios recomendados pelo SERFHAU. Um destes critérios dizia que o CEAU, enquanto órgão de planejamento urbano, não poderia ser o responsável direto pelo desenvolvimento do plano de Florianópolis. Era preciso ser responsável pelo desenvolvimento de um plano metropolitano⁶², mais amplo, que abrangesse os demais municípios da região, tal como ocorreu com o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado de São Paulo, os Planos Metropolitanos de Recife, Salvador, Belo Horizonte, entre outros (PEREIRA, 1999).

Propôs-se, então, no âmbito da Prefeitura de Florianópolis, a criação do Escritório Catarinense de Planejamento Integrado (ESPLAN) que, entre outros objetivos, buscava justamente se alinhar aos critérios recomendados pelo SERFHAU e, com isso, conseguir o financiamento do FIPLAN. A criação deste escritório foi puramente formal, pois seus membros eram exatamente os mesmos do CEAU (PEREIRA, 1999).

Embora a equipe do CEAU tenha gastado expressivos recursos para atender às condições que possibilitavam o recebimento do financiamento do Governo Federal (FIPLAN) e seguir as diretrizes técnicas do SERFHAU, outro problema surgiu: Florianópolis ainda não era considerada formalmente uma região metropolitana (principalmente devido à sua pequena população) e isso o impedia de receber os recursos do financiamento (PEREIRA, 1999).

Assim, o Prefeito Municipal de Florianópolis abandonou a ideia do financiamento federal e optou por custear com recursos próprios todo o processo de planejamento. Foi perdido quase dois anos procurando-se contornar as dificuldades impostas pelo SERFHAU e pelo FIPLAN (PEREIRA, 1999).

Resolvido o problema dos recursos financeiros, o ESPLAN desenvolveu um estudo técnico que foi chamado de Estudo Preliminar do Plano de Desenvolvimento Integrado da Microrregião de Florianópolis. Esse título, por si só, revelava

⁶² Para o governo militar, a importância da criação das regiões metropolitanas não se restringia apenas à organização fundiária de regiões que, com as rápidas transformações econômicas dos anos anteriores (em especial o governo do presidente Juscelino Kubitschek) e das relações de trabalho (sobretudo a relação campo – cidade), se tornariam foco de intenso crescimento populacional desacompanhado de uma política de planejamento urbano. Ainda para o governo, a criação destas regiões era também a base de um necessário novo modo de atuar sobre questões consideradas chave para “modernização” da estrutura social de um país que buscava seu “desenvolvimento”. “É função do governo central formular a política nacional de desenvolvimento urbano, atentando para o papel de especial relevo que toca às regiões metropolitanas, como polo de desenvolvimento de primeira ordem, ou seja, como principais centros de irradiação da modernização necessária às transformações estruturais da sociedade brasileira sobre as quais se assentam todo o processo de desenvolvimento” (SERFHAU *apud* RIZZO, 1993, p. 54). Esta estratégia consistia em investir nas cidades médias com possibilidade de serem polos irradiadores de desenvolvimento regional e, explicitamente para os Estados do sul, propunha a ordenação do processo de desenvolvimento do sistema urbano da região, mediante expansão ordenada das metrópoles regionais e o fortalecimento dos núcleos urbanos de médio porte (RIZZO, 1993).

suposições importantes dos técnicos que formavam a equipe de planejadores: a crença no plano; a necessidade de coerência entre o processo de planejamento local e o processo de planejamento nacional (planejamento integrado); e a crença no planejamento regional, da maneira defendida pela Carta de Atenas (“não se pode admitir planos de desenvolvimento para a cidade que não incorpore toda a sua área de influência”) (PEREIRA, 1999).

Este estudo posteriormente resultou em um plano, o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis (PDAMF), cuja elaboração se iniciou ano de 1969 e abrangeu vinte municípios da região de Florianópolis: São José, Palhoça, Biguaçu, Santo Amaro da Imperatriz, Águas Mornas, Paulo Lopes, São Bonifácio, Anitápolis, Rancho Queimado, Angelina, Antônio Carlos, Governador Celso Ramos, Tijucas, Canelinha, São João Batista, Nova Trento, Major Gercino, Leoberto Leal, Garopaba e a própria Florianópolis.

A imagem abaixo ilustra os municípios envolvidos:

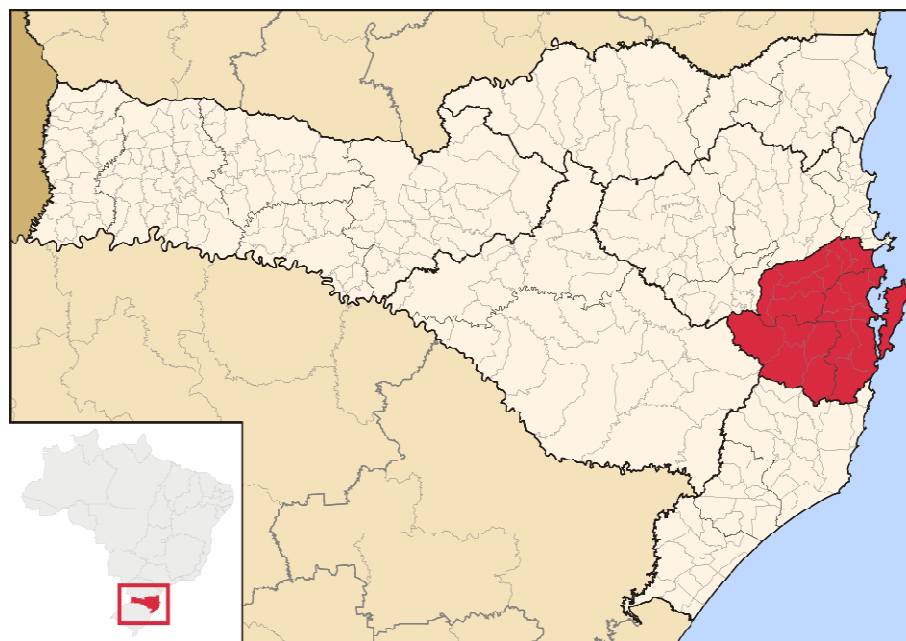


Imagem 6: Imagem dos municípios abrangidos pelo PDAMF.

Fonte: *Google Imagens*, acesso em 07 de dezembro de 2019.

4.3. A elaboração do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis em 1969

Conforme visto acima, o plano elaborado pelo ESPLAN - seja em razão das exigências do SERFHAU, seja em razão do próprio desejo dos planejadores do município - correspondeu a um planejamento regional, abrangendo vinte municípios

da região de Florianópolis.

Contudo, para além disso, a equipe de técnicos responsáveis pelo plano acabou elaborando uma verdadeira estratégia de desenvolvimento para o Estado de Santa Catarina. Para os planejadores do ESPLAN, Santa Catarina correspondia a um espaço periférico polarizado pelos Estados vizinhos. Além disso, o Estado estava passando por um processo de isolamento e empobrecimento devido à crescente transferência de sua riqueza para os Estados de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul (PEREIRA, 1999).

Outro fator relevante era que Florianópolis não estava entre as nove regiões metropolitanas recém instituídas pelo Governo Federal, ao passo que as vizinhas de Curitiba e Porto Alegre estavam. Isso implicava num “sentimento de inferioridade”⁶³ dentro do modelo desenvolvimentista da época. Para as classes dominantes do Estado, a capital não podia mais permanecer “provinciana”. Era necessário transformá-la em uma cidade moderna e atrativa, uma metrópole (RIZZO, 1993).

O esquema abaixo ilustra o diagnóstico efetuado pelos técnicos do ESPLAN:

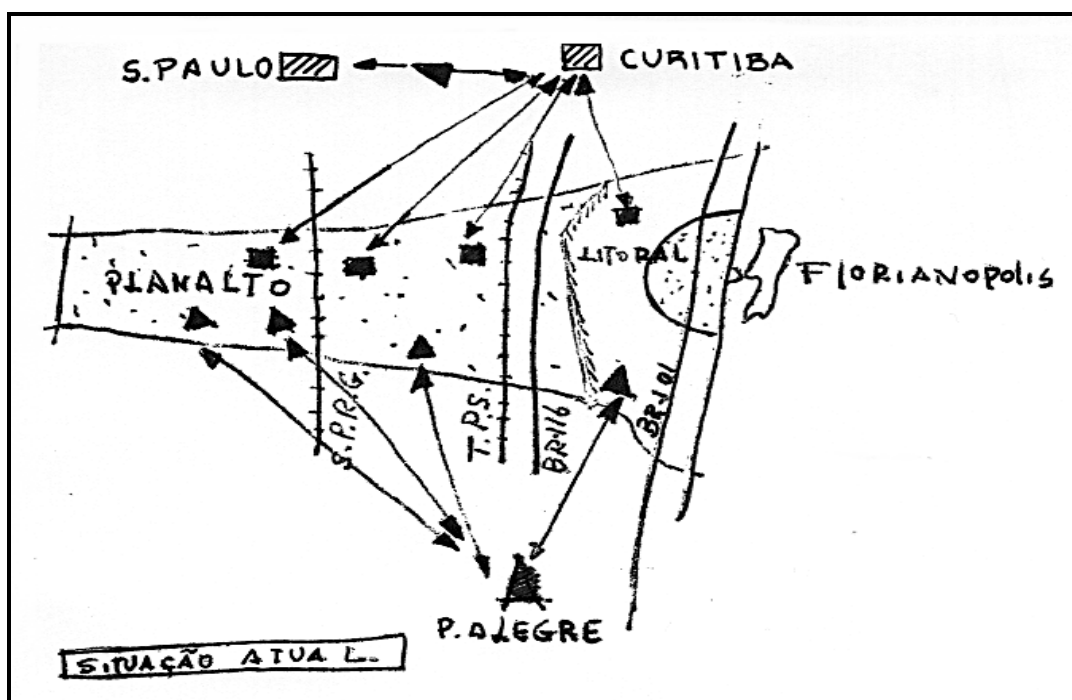


Imagem 7: Esquema do diagnóstico da situação de Santa Catarina realizado pelos técnicos do ESPLAN. Fonte: ESPLAN *apud* PEREIRA (1999).

⁶³ Para MAMIGONIAN (1969), por volta de 1960 o Estado era visto como mero território de passagem entre São Paulo e Rio Grande do Sul, fazendo com que os catarinenses se considerassem inferiorizados. Este cenário, segundo o autor, “reforçava ainda mais com a posição da Capital do Estado, isolada do território catarinense, cujos acessos não eram pavimentados, nem mesmo sua ligação com o aeroporto. Entretanto, Porto Alegre e Curitiba já eram grandes capitais e a economia de seus respectivos estados estava em franco progresso”.

A partir dessa conjuntura, nasceu a premissa básica do PDAMF: “o futuro do Estado de Santa Catarina como estado federado está intimamente ligado à capacidade da capital de polarizar a sua integração e o seu desenvolvimento” (ESPLAN *apud* PEREIRA, 1999, p. 278).

A equipe de planejadores do ESPLAN, então, propôs uma solução baseada em uma concentração massiva de recursos do Estado em Florianópolis, a fim de transformar a cidade em um polo de desenvolvimento, tentando equilibrar a atração das capitais dos Estados vizinhos. Essa linha de ação foi concluída com a formação de um subpolo, no Município de Lages, e com o projeto de construção de um porto.

Observa-se no esquema abaixo:

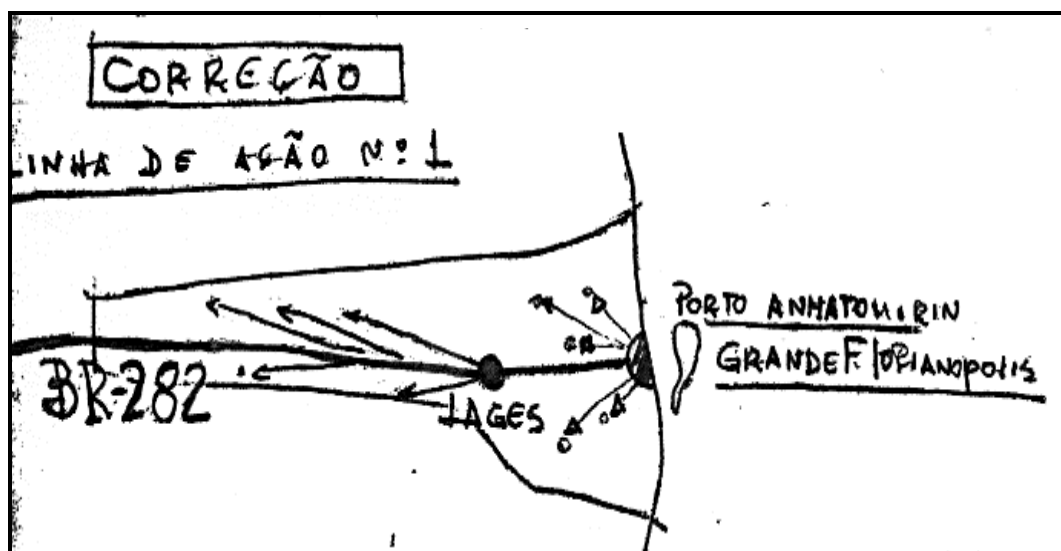


Imagem 8: Esquema da proposição dos técnicos do ESPLAN para desenvolver Santa Catarina. Fonte: ESPLAN *apud* PEREIRA (1999).

Assim, o principal objetivo do PDAMF era transformar o Município de Florianópolis em uma metrópole regional, de acordo com a política de desenvolvimento nacional estabelecida pelo Governo Federal e conforme o amplo desejo das classes dominantes do Estado. Conforme dispôs o próprio plano elaborado pelo ESPLAN:

“O objetivo do plano é a transformação do Florianópolis em um grande centro urbano, capaz de equilibrar a atração de São Paulo, de Curitiba e de Porto Alegre, polarizando progressivamente o espaço catarinense e catalisando a integração e o desenvolvimento harmônico do estado, tratando este como uma Unidade Autônoma da Federação Brasileira” (ESPLAN *apud* PEREIRA, 1999, p. 279).

Nas palavras de RIZZO (1993, p. 85-86):

“O objetivo primeiro deste plano era a promoção da ‘integração estadual’ e o conseqüente alinhamento da política urbana catarinense com a política urbana nacional. [...] Se em 1952 os urbanistas com seu plano combatiam o ‘atraso’ de Florianópolis convictos de que a cidade moderna e industrial viria com a instalação de um porto, vinte anos depois os planejadores estarão convictos de que a cidade, mesmo não se tendo industrializado, poderá ser elevada à condição de pólo integrador do Estado de Santa Catarina.”

E complementa SUGAI (2002, p. 84-85):

“O Plano de Desenvolvimento Integrado, elaborado pela ESPLAN (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado), apoiava-se na nova ordem política-econômica e propunha uma reorganização da estrutura viária intra e interurbana da área conurbada, parte da política de consolidação do transporte rodoviário no Brasil. Constituiu-se na base de orientação das principais intervenções urbanas efetuadas, nas décadas seguintes, na área conurbada. O Plano de Desenvolvimento Integrado partia do pressuposto de que o desenvolvimento da região de Florianópolis e do Estado de Santa Catarina só poderia ocorrer se houvesse um esforço de integração e homogeneização, em consonância com as determinações ideológicas e políticas vigentes. Objetivava, através da ‘*concentração maciça de todos os recursos que o Estado pudesse mobilizar*’ (ESPLAN, 1971, p. 8), transformar Florianópolis num grande centro urbano, e a área metropolitana, num pólo de desenvolvimento.”

Iniciado no ano de 1969 e concluído no ano de 1971, o PDAMF apresentava um cronograma prevendo sua execução no período entre 1972 a 1974. Além disso, englobando o espaço urbano de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu, apresentava as seguintes estratégias: (i) ações reivindicatórias junto aos níveis de decisão federal e estadual; (ii) ações em colaboração com os Poderes Executivos federal, estadual e intermunicipal e com a iniciativa privada; e (iii) ações municipais isoladas ou em apoio a iniciativa privada.

Seus principais elementos podem assim ser indicados: (i) constituição de uma estrutura técnico-administrativa metropolitana para Florianópolis; (ii) conscientização da população sobre a importância do desenvolvimento da capital do Estado; (iii) constituição de um canal de televisão metropolitano; (iv) estabelecimento de um porto e base naval na região de Florianópolis; (v) transferência do aeroporto de Florianópolis do bairro Carianos para a localidade de Rio Vermelho; (vi) racionalização da exploração dos recursos do solo e do mar; (vii) implementação da reforma educacional na região metropolitana; (viii) implementação de um sistema metropolitano de assistência à saúde; (ix) implantação de uma rede viária de

integração de sistemas federal, estadual e municipais na região metropolitana; (x) criação de um distrito industrial; (xi) estabelecimento de um complexo termal na cidade de Santo Amaro da Imperatriz; (xii) desenvolvimento do Balneário de Canasvieiras em Florianópolis; (xiii) restauração do patrimônio histórico e artístico da região; (xiv) a implementação de um projeto integrado de turismo metropolitano; (xv) preparação de um plano urbanístico para Florianópolis e a região conurbana (ESPLAN *apud* PEREIRA, 1999).

Essas ações foram materializadas em um mapa, que segue abaixo:

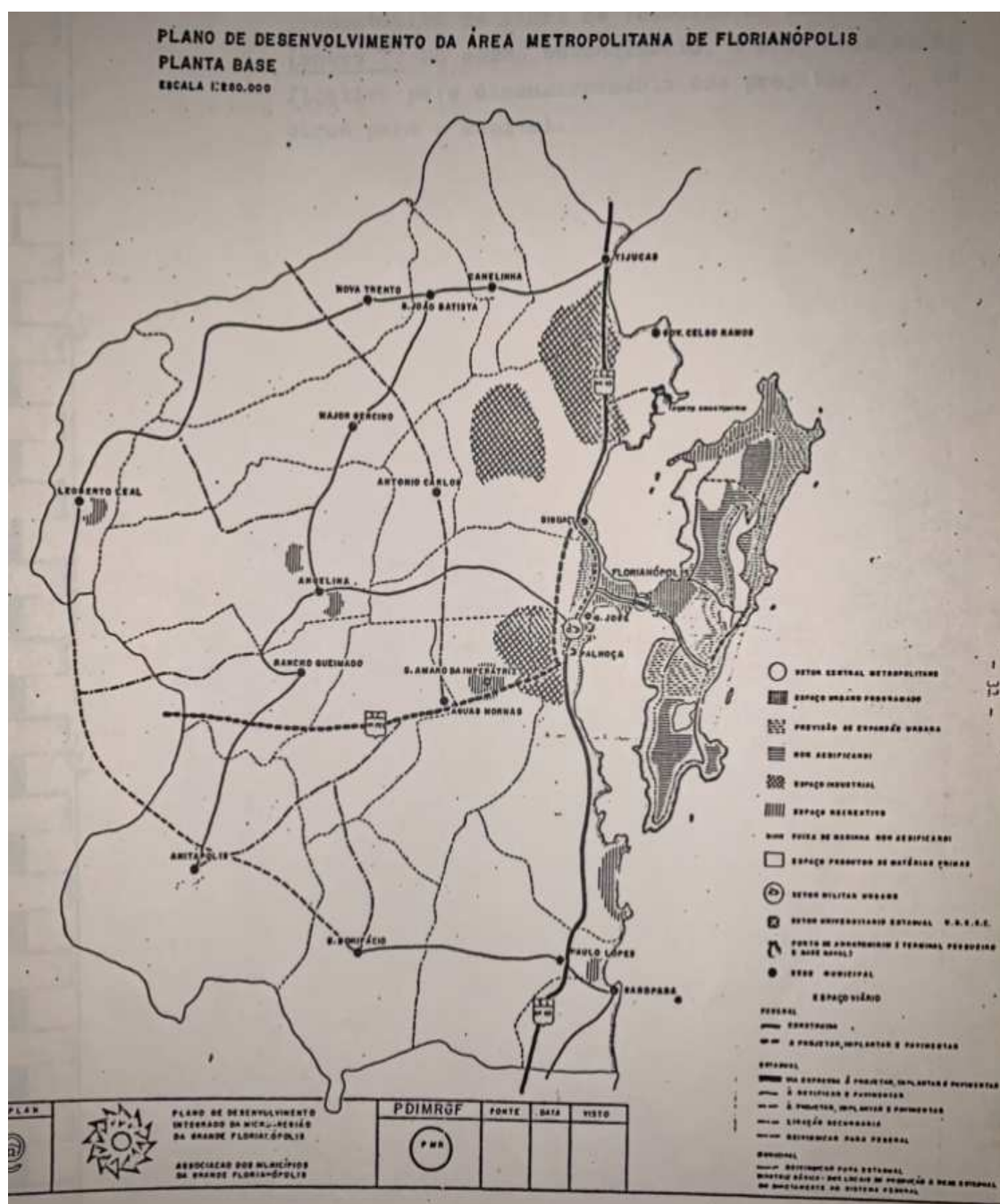


Imagem 9: Planta Base do PDAMF.
 Fonte: ESPLAN, 1971.

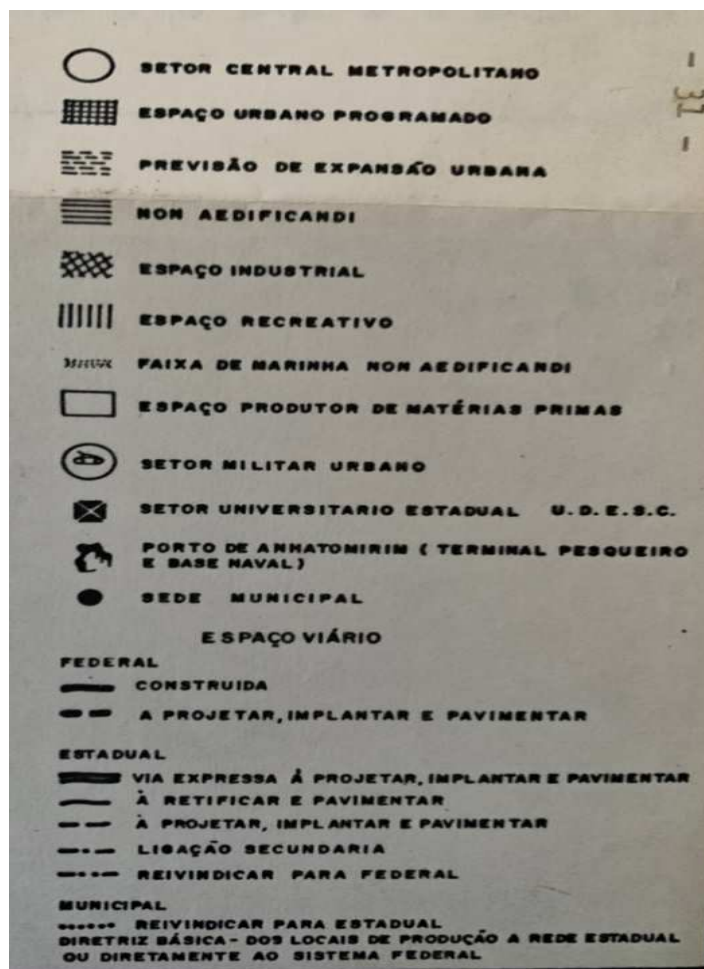


Imagem 10: Índice da Planta Base do PDAMF.
Fonte: ESPLAN, 1971.

O mapa esquemático acima mostra de forma clara e objetiva o macrozoneamento da região planejada. Esse macrozoneamento, em escala metropolitana, dividiu o espaço essencialmente em (i) área urbana (Espaço Urbano Programado), para o qual seria projetado um plano específico; (ii) zona industrial (Espaço Industrial), localizadas especialmente nos municípios de São José, Palhoça, Biguaçu e Governador Celso Ramos; (iii) zona de lazer (Espaço Recreativo), localizadas especialmente na parte insular norte de Florianópolis, na região dos banheários de Palhoça e Biguaçu e na região termal de Santo Amaro da Imperatriz; (iv) zona rural (Espaço Produtor de Matérias Primas), localizadas basicamente em todos os municípios da área metropolitana; (v) zona de expansão urbana (Previsão de Expansão Urbana); e (vi) zonas não edificáveis (Faixa de Marinha *Non Aedificandi*).

Este mapa também indicou com precisão a localização das sedes municipais, das principais vias de circulação metropolitana, do porto (Porto de Anhatomirim, terminal pesqueiro e base naval), do setor universitário e do setor

militar urbano, considerados pilastras fundamentais do plano.

É preciso ressaltar que o processo de elaboração do PDAMF seguiu as diretrizes nacionais de planejamento estabelecidas pelo SERFHAU. De acordo com a ideologia do desenvolvimento nacional, todo o território precisava ser inserido em um plano que precisasse várias escalas: a escala nacional, a escala estadual, a escala regional e a escala da cidade (PEREIRA, 1999).

O PDAMF, ademais, foi um plano fortemente vinculado a um processo de planejamento central, específico para o período: “o modelo global do plano recomendou como elemento indispensável à implantação de um processo de planejamento em Santa Catarina, uma estrutura técnica de âmbito estadual, com uma organização na qual se destacam um órgão central, um órgão metropolitano e órgãos micro-regionais” (ESPLAN *apud* PEREIRA, 1999, p. 281).

No conjunto de elementos previstos pelo PDAMF, a ação prioritária da região metropolitana, segundo os técnicos do ESPLAN, foi a implantação do plano urbano de Florianópolis e de sua área conurbada⁶⁴, bem como a criação do seu zoneamento.

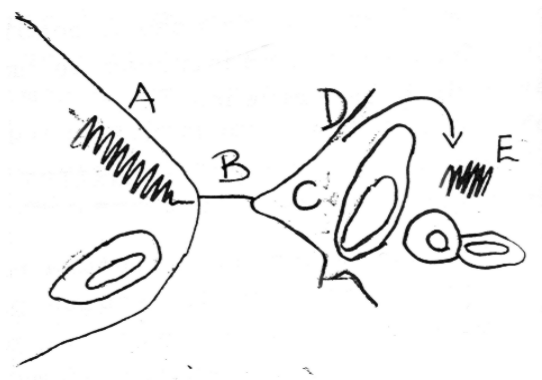
A análise geral de Florianópolis, feita pelos técnicos do ESPLAN, revelava uma profunda desilusão com a cidade existente. Enquanto o diagnóstico do plano de 1952 descrevia uma cidade “atrasada”, os planejadores do PDAMF consideravam que Florianópolis vivia uma espécie de “esclerose urbana” e, nesse sentido, o plano buscava “vetar qualquer solução urbanística para Florianópolis que implicasse em injeção de novos fluxos no centro tradicional, ou melhor, em toda a península urbanizada da zona insular” (RIZZO, 1993, p. 70). Conforme afirmaram:

“[...] a cidade sofre de uma esclerose generalizada, que limita o progresso a conquistas sem expressão, porque não mudam o panorama de atraso [...].

Exemplo vivo são as demolições no centro tradicional que, apesar das recomendações do planejamento em sentido contrário, ainda são

⁶⁴ Para SUGAI (2002), sob o ponto de vista físico-territorial, a área conurbada possuía algumas singularidades: Florianópolis, o núcleo urbano central, sofreu processo de transbordamento de sua área urbana e absorveu os núcleos urbanos vizinhos de São José, Palhoça e Biguaçu. Outra particularidade desta disposição físico-territorial é que o único município a possuir limites político-administrativos com Florianópolis é São José. Toda a conexão viária entre o espaço intraurbano da ilha e do continente, passa, necessariamente, por São José e pelo trecho continental de Florianópolis. O Município de São José, por sua vez, também é o único a possuir limites com os demais municípios da área conurbada (a leste limita-se com Florianópolis, ao norte com Biguaçu e ao sul com Palhoça). A principal conexão viária entre a área conurbada é feita por meio do eixo da Rodovia Federal BR-101. E a principal conexão rodoviária entre este eixo da BR-101 e o núcleo central da ilha é feita por meio da Via Expressa (Rodovia Federal BR-282) e das pontes. Por fim, como relevante singularidade, destaca-se a existência das águas das baías sul e norte, que definem uma ruptura na continuidade intraurbana.

executadas. A esclerose está presente em todos os espaços urbanos e, de forma geral, evidente no eixo ABCDE (ver figura) sem condições de modificação, pelo processo rotineiro de ação:



No trecho ABC a ponte Hercílio Luz, seus precários acessos e o traçado em xadrez do centro tradicional. Não adianta melhorar os acessos porque é impossível o aumento da capacidade de fluxo da ponte. Admitindo a hipótese de que esse problema pudesse ser resolvido por um recurso técnico quase miraculoso, o xadrez de ruas estreitíssimas do centro tradicional teria de ser completamente modificado com a demolição de todo o centro o que é impossível técnica e economicamente. O centro tradicional, altamente valorizado, não pode ser alterado, porque custaria mais dinheiro do que o necessário para a construção de uma nova cidade [...].

Por isso, desde o estudo preliminar destacou-se o pensamento de vetar qualquer solução urbanística para qualquer solução urbanística para Florianópolis, que implicasse em injeção de novos fluxos no centro tradicional, ou melhor, em toda a península urbanizada da zona insular.” (ESPLAN *apud* PEREIRA, 1999, p. 284)

A partir desse diagnóstico, os técnicos do ESPLAN indicaram a construção de uma nova ponte entre a Ilha e o continente como o principal vetor de desenvolvimento da cidade, bem como uma área de expansão urbana no sul da ilha, cerca de vinte quilômetros do centro da cidade, como local para a expansão da capital. A área industrial permaneceria conforme projetado, nos municípios de São José, Palhoça e Biguaçu (PEREIRA, 1999).

A imagem abaixo ilustra o plano urbanístico desenvolvido pela equipe de planejadores do ESPLAN:

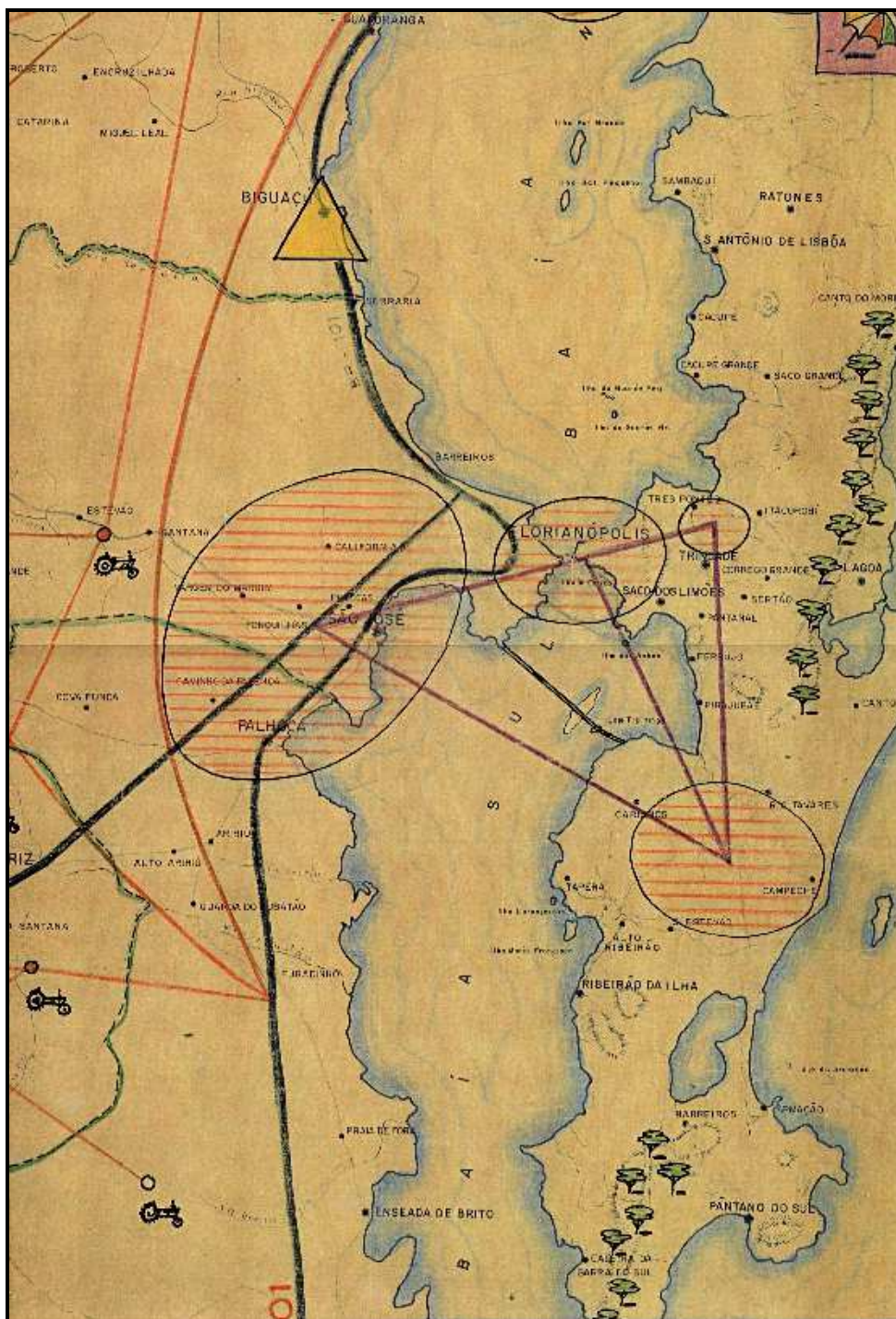


Imagem 11: Linhas gerais do plano urbanístico do PDAMF.
 Fonte: ESPLAN *apud* PEREIRA, 1999.

Na imagem acima, o grande círculo corresponde à zona industrial do PDAMF; à direita do grande círculo, o tradicional centro de Florianópolis e a área da universidade (dois círculos menores); o círculo abaixo representa a área de expansão da cidade e a linha preta a nova ponte, longe da cidade tradicional. Entre essas várias zonas, a equipe planejou as principais vias de tráfego. A escolha dos técnicos de um local para a expansão da cidade, distante do centro histórico, mostra a sua visão de planejamento urbano. A nova cidade projetada não era apenas

diferente da cidade existente, mas também deslocada para outra área, negando toda a sua história (PEREIRA, 1999).

O plano apresentava ainda a idéia da construção de um grande eixo viário de “integração” e “desenvolvimento”, que partiria da expansão urbana das cidades de Palhoça e Biguaçu, às margens da Rodovia Federal BR-101, ligando-se à Ilha por meio da Via Expressa, que por sua vez levaria até uma nova ponte de ligação entre a ilha e o continente. A ponte desembocaria numa extensa área aterrada até um túnel cortando o Morro do Penhasco, ligando então o centro tradicional da cidade ao Bairro do Saco dos Limões, ao aeroporto e, principalmente, à planície insular leste, onde se implantaria o “Setor Oceânico Turístico da Ilha”⁶⁵ (ESPLAN *apud* RIZZO, 1993).

A área aterrada na saída da ponte (paralela ao centro urbano tradicional) seria destinada a um grande complexo viário, mas também a criação do chamado “Centro Metropolitano”. Voltado para a Baía Sul, era nesta expressiva área de aterro que deveria ser instalado todo o centro administrativo, institucional e financeiro da cidade, bem como o centro cívico que daria sede aos edifícios dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, além dos terminais rodoviários estadual e municipal (ESPLAN *apud* RIZZO, 1993).

De acordo com SUGAI (2002, p. 84-85):

“O Plano Integrado priorizava duas áreas de expansão urbana: uma área ao longo da BR-101, no trecho dos municípios de São José, Palhoça e Biguaçu e a outra, e a mais importante, na costa leste da Ilha, chamado de Setor Oceânico Turístico da Ilha, na área do Campeche. Esta orla atântica, situada à sudeste da Ilha, estava sendo proposta para receber a expansão das áreas residenciais e de lazer da cidade. O Plano Integrado previa ainda, e ‘com prioridade absoluta sobre todos os demais projetos’, a criação do Centro Metropolitano, situado na área urbana central da Ilha, atual Aterro da Baía Sul. No chamado Centro Metropolitano estavam previstas grandes obras que o consolidariam como o centro administrativo-institucional-financeiro da área metropolitana [...]”

No entanto, um fato mudou o plano inicial dos técnicos: a única ligação existente entre a Ilha e o continente, a ponte Hercílio Luz, apresentava um sério problema de instabilidade, devendo ser interrompida para o tráfego. Assim, uma nova ponte se tornava não apenas o vetor principal de desenvolvimento da cidade, mas também assumiria o caráter de substituta da ponte antiga. Uma equipe de

⁶⁵ O “Setor Oceânico Turístico da Ilha” deveria se estender sobre toda a região entre a Praia da Joaquina, incluindo a Lagoa da Conceição, e a área do Campeche que viria a ser, segundo o plano, a zona de expansão residencial e de atividades de lazer em Florianópolis.

técnicos, envolvidos no projeto dessa nova ponte, definiu sua forma e localização em sintonia com o plano do ESPLAN. O ESPLAN, porém, alterou a localização da nova ponte, colocando-a mais próxima do tradicional centro da cidade e da ponte antiga (PEREIRA, 1999).

O novo local, no entanto, não alterou os postulados iniciais do plano: “essa solução atende a todas as premissas estabelecidas. Aumentando de forma destacada a área dos aterros, poderá, ainda, com os elevados e o túnel do Penhasco, satisfazer à imposição de não injetar novos fluxos na península insular” (ESPLAN *apud* PEREIRA, 1999, p. 287).



Imagem 12: Vista aérea da região central de Florianópolis, no final da década de 1970. Destaque para a nova ponte e para o aterro da Baía Sul. Fonte: Casa da Memória, 2007.

Estudos complementares listaram, ainda, outros problemas urbanos de Florianópolis no final dos anos 1960 e início dos anos 1970. Entre eles, apresentam-se os seguintes: (i) áreas urbanas em expansão avançando desordenadamente em direção aos morros de grande inclinação, favorecendo o surgimento de “favelas”; (ii) crescimento desordenado de áreas no continente, como São José e Palhoça, com pouca infraestrutura urbana; (iii) uso do solo urbano sem qualquer disciplina, acarretando numa concentração de equipamentos na área insular e aumentando o

tráfego na ponte; (iv) distribuição irracional da população; (v) altura de edificações em desacordo com a densidade, topografia do terreno e largura da rua; (vi) terras supervalorizadas no centro da cidade; (vii) descontinuidade entre as áreas continental e insular; (viii) estradas insuficientes em comparação com o tráfego de carros na área urbana; (ix) áreas verdes e de lazer inexpressivas, irracionalmente distribuídas no tecido urbano (ESPLAN, 1971).

Dada essa análise e as linhas gerais do plano, o ESPLAN estabeleceu as seguintes diretrizes, a fim de corrigir os problemas verificados: (i) estabelecer condições para a integração das áreas continental e insular; (ii) evitar demolições e desusos em áreas valorizadas; (iii) buscar soluções de autofinanciamento; (iv) aumentar a densidade de áreas já urbanizadas; (v) criar novos bairros na cidade, disciplinando sua ocupação por meio de fixação de densidade populacional; (vi) criar um novo centro da cidade, em escala metropolitana; (vii) construir uma nova ponte para substituir a antiga, mas também para constituir um vetor de desenvolvimento da cidade, integrar a ilha e o continente e impedir o aumento do tráfego no centro da cidade, tornando-a um novo símbolo para o município; (viii) criar um sistema rodoviário integrado com o sistema estadual e federal (ESPLAN, 1971).

O plano apresentou, ainda, vários projetos específicos para a região, entre os quais destacam-se: (i) expansão urbana linear ao longo da Rodovia Federal BR-101, nos municípios de São José, Palhoça e Biguaçu. Nesta zona estariam localizados o setor militar urbano e o setor universitário do Estado; (ii) estabelecer um setor industrial ao longo da Rodovia Federal BR-101; (iii) estabelecer um setor de pesca industrial em uma zona para desembarques; (iv) construir um centro metropolitano; (v) expansão urbana na costa leste da ilha. Nesta área, destaca-se o desenvolvimento do setor náutico e a construção do aeroporto, no Rio Vermelho; (vi) recuperar a área do Bairro Trindade; (vii) construir e expandir o sistema viário; (viii) construir um parque no continente; (ix) criar um complexo turístico urbano; e (x) construir conjuntos habitacionais (ESPLAN, 1971).

Nesse contexto, concluíram os técnicos do ESPLAN:

“Estes fatores nos animam a afirmar que a capital poderá, daqui a alguns anos, quando deverão estar concluídos a nova ponte, os aterros e, talvez, o sistema viário urbano, ultrapassar o nível de 300 mil habitantes. Daí em diante, a industrialização poderá ser uma consequência do mercado consumidor, necessitando da intervenção do planejamento apenas para a racionalização e suporte técnico-científico.” (ESPLAN *apud* RIZZO, 1993, p. 72)

É necessário destacar que o PDAMF de 1969 era notoriamente marcado pela ideologia do urbanismo modernista, que naquela época predominava no Brasil. As teorias da Carta de Atenas já eram amplamente utilizadas em projetos urbanos por todo o país, e no plano elaborado para Florianópolis não foi diferente:

“A ideologia funcionalista orienta o planejamento urbano desde a difusão dos princípios da Carta de Atenas (1931) produzida no CIAM por um grupo de arquitetos e intelectuais dentre os quais estava Le Corbusier. Instrumento ágil em um mundo em reconstrução nos moldes do capitalismo monopolista e das Internacionais Socialistas, esta declaração de princípios passou a ser utilizada como ferramenta teórica pelos planejadores e como justificativa para a ruptura com o passado e as culturas locais, para a universalização do modelo funcionalista proposto [...]. Os princípios da Carta de Atenas, entretanto, têm sido largamente utilizados nos Planos Diretores e nos Planos de Desenvolvimento Urbano das cidades brasileiras, nos projetos de ‘renovação urbana’, nos conjuntos habitacionais, resultando em produtos híbridos, em colagens, onde zonas novas e desertas contrastam com zonas antigas e deterioradas.” (VAZ, 1990, p. 43)

No intuito de desenvolver um plano urbano como vetor de mudanças socioeconômicas para Florianópolis, para a região metropolitana e até para o Estado de Santa Catarina, a equipe do ESPLAN incorporou as premissas e diretrizes da cidade funcional, veiculadas na Carta de Atenas, para criar novas formas de associação coletiva, usos do solo, hábitos pessoais e vida cotidiana. Conforme explica PEREIRA (1999, p. 289-290):

“O PDAMF e o plano urbano de Florianópolis apresentam várias características que os aproximam dos princípios modernistas apresentados pela Carta de Atenas e por outros escritos de Le Corbusier. Do ponto de vista da definição e localização das atividades no território, o plano regional (PDAMF) parece bastante próximo dos princípios do livro *Les Trois Établissements Humains* de Le Corbusier. Este trabalho de Le Corbusier defende a distribuição de atividades humanas no espaço regional: ‘Os três assentamentos humanos estão distribuídos no solo [...] Os três assentamentos humanos devem ocupar o solo em locais especificamente designados e sua forma, resultado de valores intrínsecos, é organizada em uma autêntica biologia construída. Devemos então propor, para a território, uma unidade agrícola. Ferramenta de produção de alimentos. Para a indústria, uma forma que responda especificamente a cidade linear industrial. Ferramenta de fabricação. Nas interseções das rodovias, as cidades de troca radiocêntricas podem ser ou se tornar, isoladas ou

simultaneamente, centros de comércio, cidades de pensamento, cidades de governo.”⁶⁶

O PDAMF, assim, concretizava esse projeto teórico sobre o espaço da região metropolitana de Florianópolis. Distribuía as áreas industriais e agrícolas da região, as áreas de comércio, de lazer e de convivência, bem como concebia Florianópolis como uma verdadeira metrópole de intercâmbio, conforme as diretrizes modernistas.

Características formais também eram reveladoras: se comparados o plano de Florianópolis com Brasília ou com outros projetos de Le Corbusier, é possível observar as mesmas características funcionais, os mesmos usos e centralidades urbanas, a presença de vias expressas etc. Ademais, uma outra característica que permite a identificação de fontes modernistas no plano urbano de Florianópolis era a especialização do espaço fornecido pelos técnicos da ESPLAN. Mesmo que o zoneamento não seja mencionado como um dos vetores do plano, paradoxalmente, ele se tornava o seu instrumento mais forte (PEREIRA, 1999).

Assim, as soluções propostas no PDAMF apresentavam como prioridade algumas grandes transformações na cidade, que a tornaria “moderna”, pujante e que a consolidaria como metrópole e polo centralizador do projeto de integração catarinense.

O principal instrumento desse processo de planejamento, como será visto a seguir, era o zoneamento, que desempenharia um papel de relevância.

4.4. O zoneamento urbano como principal instrumento do plano

Conforme acima exposto, examinando a história de Florianópolis é possível observar que ela se desenvolveu urbanisticamente sem uma clara especialização de seu espaço, principalmente do ponto de vista funcional. As várias funções urbanas

⁶⁶ Texto original em francês: “*Le PDAMF et le plan urbain de Florianópolis présentent plusieurs caractéristiques qui les rapprochent des principes modernistes présentés par la Charte d’Athènes et par d’autres écrits de Le Corbusier. Du point de vue de la définition et localisation des activités sur le territoire, le plan régional (PDAMF) semble assez proche des principes du livre Les Trois Établissements Humains de Le Corbusier. Cette œuvre de Le Corbusier préconise la distribution des activités humaines dans l’espace régional: ‘les trois établissements humains sont distribués sur le sol [...]’. Les trois établissements humains doivent occuper le sol dans des lieux spécifiquement désignés et leur forme, résultat des valeurs intrinsèques, s’organise dans une authentique biologie construite. On doit alors proposer, pour la terre, une unité d’exploitation agricole. Outil de production alimentaire. Pour l’industrie, une forme qui répond spécifiquement à la cité linéaire industrielle. Outil de fabrication. Aux carrefours des grandes routes, les villes radiocentriques d’échanges pourront être ou devenir, isolées ou simultanément, les centres de commerce, les villes de pensée, les villes de commerce et de gouvernement’ (LE CORBUSIER. L’Urbanisme de trois établissements humains, op. cit., p. 85).*”

eram mais ou menos misturadas no espaço da cidade. A cidade, assim, se expandiu sem uma organização e uma lógica adequada, com uma ocupação não prevista em planos.

O ponto central é que quando os técnicos que elaboraram o PDAMF analisaram a situação da cidade em relação às funções urbanas, eles encontram uma cidade mista, onde os usos dos imóveis, as densidades, os gabaritos e as taxas de ocupação eram completamente desordenados. Para os técnicos, era preciso corrigir isso.

Ao lado daqueles três grandes projetos do PDAMF - a construção de uma nova ponte entre a Ilha e o continente, a construção de um porto e a criação da área de expansão urbana do Campeche - a equipe de planejadores entendeu por bem ainda estabelecer dois tipos de zoneamento para Florianópolis: um zoneamento por densidade e um zoneamento funcional (PEREIRA, 1999).

O zoneamento por densidade dividia o espaço urbano da cidade em seis zonas diferentes, com uma densidade de ocupação decrescente entre 500-700 habitantes por hectare, para o centro metropolitano. Para as zonas universitária e industrial, não foram planejadas densidades específicas (PEREIRA, 1999).

De acordo com a regra proposta, os bairros deveriam ter uma densidade decrescente da periferia para o centro. A norma também previa a quantidade média e máxima de pavimentos das edificações, o percentual de ocupação do solo e as distâncias entre as construções (recuos). O zoneamento por densidade também incluiu bairros do Município de São José (PEREIRA, 1999).

O zoneamento funcional, por sua vez, previa a divisão do espaço urbano em sete tipos diferentes de ocupação: (i) o centro metropolitano; (ii) as áreas residenciais; (iii) as áreas comerciais; (iv) as áreas mistas (residencial e comercial); (v) as áreas industriais; (vi) as áreas universitárias; (vii) e as áreas verdes e institucionais.

Para cada área destas, o plano definiu três categorias de uso: (i) usos programados: aqueles que seriam privilegiados pela Administração Pública e que deveriam predominar sobre os demais usos; (ii) os usos permitidos: aqueles que poderiam ser autorizados quando certas condições fossem satisfeitas e após a autorização da Prefeitura Municipal; (iii) os usos proibidos: aqueles que como o própria nomenclatura sugere eram proibidos.

O plano, ademais, dispersou a função residencial por toda a cidade, prevendo concentrações de atividades comerciais em vários pontos do espaço

urbano e posicionando a área industrial ao longo da Rodovia Federal BR-101, especialmente nos Municípios de São José, Palhoça e Biguaçu. Onde a ocupação mista da cidade era irreversível (especialmente no centro tradicional e no bairro Estreito), o plano mantinha essa condição ao criar zonas mistas, ou seja, residencial e comercial. Sobre as áreas universitárias, ele confirmou a localização do *campus* da Universidade Federal de Santa Catarina, e também criou uma área no Município de Palhoça, onde também indicou uma área militar.

A área que mais marcou o plano, conforme já exposto no tópico precedente deste estudo, foi o novo “Centro Metropolitano”. Para esta área, o PDAMF tinha um programa específico, que crava um espaço totalmente funcional e que negava completamente a história da cidade (PEREIRA, 1999).

Na imagem abaixo é possível observar esta área. Os números inseridos no mapa mostram as atividades planejadas: 1 - área náutica; 2 - a ponte antiga; 3 - a nova ponte; 4 - a nova catedral; 5 - a estação de ônibus; 6 - o centro internacional de vela; 8 - a área comercial; 9 - a área institucional; 10 - o Tribunal de Justiça; 11 - a Assembleia Legislativa do Estado; 12 - a sede do Governo do Estado; 13 e 14 - praças e locais cívicos; 15 - a sede da Prefeitura Municipal; 16 - o clube náutico; 17 - a vista da cidade; 18 - o teatro; 19 - o museu; 20 - o “miramar” (um mirante); e 21 - o setor hoteleiro.

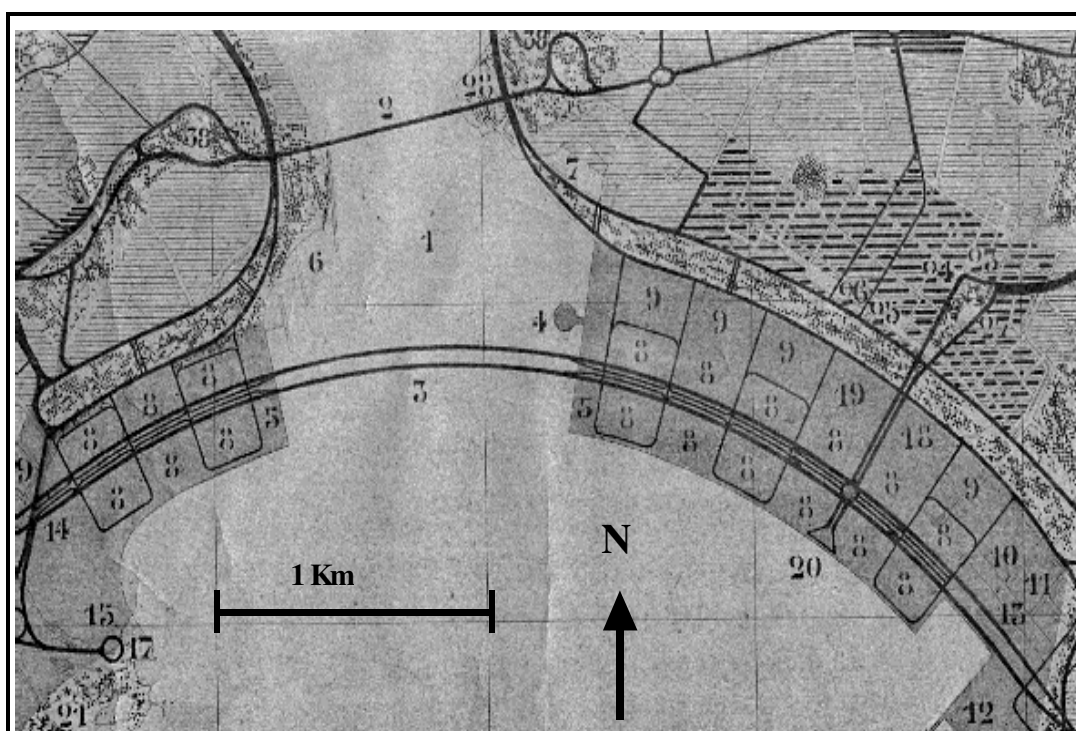


Imagem 13: Mapa do “Centro Metropolitano”.
Fonte: ESPLAN *apud* PEREIRA, 1999.

Este novo centro da cidade incorporava vários princípios modernistas, entre eles a supremacia do zoneamento enquanto principal instrumento ordenador do espaço urbano. Sem as limitações apresentadas pela cidade tradicional, os técnicos foram capazes de implementar todas as suas ideias e o *design* da cidade no projeto desta parte de Florianópolis (PEREIRA, 1999).

Para entender melhor o zoneamento do PDAMF, é importante observar o que disse Luiz Felipe Gama da Lobo D'Eça, o principal urbanista do plano:

“O desenvolvimento dos estudos e das pesquisas que resultaram em conclusões indiscutíveis, determinou a seleção, para viabilizar soluções, de 5 espaços onde acontecem as principais atividades das populações na luta pela sobrevivência. São eles o espaço produtor de matéria prima; o espaço onde predomina a transformação industrial; o espaço habitacional, que é o urbano propriamente dito; o espaço recreativo e o espaço viário, que inclui as comunicações.” (D'EÇA *apud* PEREIRA, 1999, p. 300)

Todas as teorias do urbanismo modernista e todas as conclusões expostas na Carta de Atenas eram facilmente identificadas no zoneamento proposto pelo PDAMF de 1969. Se Brasília, construída entre 1957 e 1960, foi o ponto alto do uso do zoneamento no Brasil, a utilização no PDAMF certamente foi seu corolário (PEREIRA, 1999).

Em 1976, quase cinco anos após a sua elaboração pelos técnicos do ESPLAN, a Câmara de Vereadores de Florianópolis finalmente aprovou o PDAMF, transformando-o em lei, a Lei Municipal nº 1.440/76. Embora o projeto original tenha sofrido algumas modificações, seus princípios permaneceram válidos, em especial o zoneamento.

No entanto, a implementação do zoneamento em Florianópolis não ocorreu sem críticas, obstáculos e contradições. É possível citar algumas: (i) falta de rigidez do zoneamento (diferentemente da Carta de Atenas, para a qual o zoneamento era “rígido”, “necessário” e “atribuía a cada função seu devido lugar”, a divisão do espaço urbano em Florianópolis concebia usos programados, mas também usos permitidos, com possibilidade de flexibilização); (ii) adoção de usos mistos (ao contrário do modelo idealizado pela Carta de Atenas, que previa apenas as funções de “vida, trabalho, lazer e circulação”, em Florianópolis também adotou-se o uso misto, que também admitia inúmeras flexibilizações); (iii) zona industrial no plano (no plano elaborado pelos técnicos do ESPLAN, a localização da zona industrial seguia a diretiva da Carta de Atenas, ou seja, localizava-se ao longo da Rodovia Federal

BR-101. Ocorre que um ano após a aprovação do plano, a Câmara de Vereadores foi forçada a remover o artigo que previa essa área, por pertencer aos municípios de São José e Palhoça. A criação formal da região metropolitana, que poderia corrigir este problema, só ocorreu no ano de 1998. Assim, Florianópolis ficou impossibilitada de ter indústrias em seu território) (PEREIRA, 1999).

Além disso, divergências estimuladas por interesses políticos e imobiliários priorizaram obras e projetos secundários e o crescimento da cidade deu-se de forma diferente ao proposto pelo plano. VAZ (1990, p. 47) analisa este cenário:

“A avaliação da eficácia do planejamento municipal mostra a distância existente entre as intenções dos planejadores e a exequibilidade de suas propostas: há uma velada e insistente discordância dos políticos em relação às propostas técnicas, pois a realização de obras públicas caminhou em outro sentido, adaptando-se às demandas de curto prazo e desprezando os horizontes mais largos dos técnicos. Os Planos Diretores revelam equívocos decorrentes da separação entre proposição e execução, entre projeto e implementação e entre o técnico e o político, ao superestimar a capacidade de realização de obras e a disponibilidade de recursos para elas. Finalmente o Estado privilegiou as classes médias no oferecimento de recursos públicos, atendendo demandas de alguns grupos sociais mais fortes e organizados.

A planta físico-territorial da cidade revela um tecido urbano inorgânico, fragmentário, que espelha melhor os interesses dos empreendedores imobiliários e dos proprietários de terras urbanas.”

Por outro lado, após a aprovação do PDAMF e sua conversão em lei, várias mudanças no zoneamento ocorreram, indo de encontro às intenções originais dos planejadores. Dentre elas, destaca-se as Leis Municipais nº 1.570/78, nº 1.851/82, nº 2.193/85 e nº 01/97, que geraram importantes reflexos no zoneamento.

A Lei Municipal nº 1.570/78 foi a primeira grande modificação do PDAMF. Nela, todas as zonas mudaram de nome. A área industrial, ao longo da Rodovia Federal BR-101, ficou excluída do plano. A área pesqueira se tornou uma área residencial. Os usos do solo foram profundamente alterados, passando a ser classificados como “permitidos”, “tolerados” (quando não prejudiciais à zona), “permissíveis” (à critério do órgão competente) e “proibidos”. O “Centro Metropolitano” fica rebaixado a um simples Parque Municipal. Alteraram-se, ainda, regras de afastamentos de edificações, de utilização de áreas verdes, entre várias outras coisas.

Em 1982, o Instituto de Urbanismo de Florianópolis (IPUF), órgão municipal

de planejamento urbano criado em 1977, elaborou uma proposta de substituição integral do PDAMF. No entanto, durante a aprovação desta nova lei - Lei Municipal nº 1.851/82 - a Câmara Municipal entendeu por bem manter o plano de 1969, porém limitando sua eficácia somente às porções central e continental da cidade. A proposta da IPUF só veio a se tornar lei para os distritos periféricos do centro da cidade. Esta nova lei manteve o sistema viário previsto pelo PDAMF de 1969, bem como o zoneamento urbano proposto, agora fragmentado em relação ao restante do território do município (PEREIRA, 1999).

Em 1985, foi aprovada a Lei Municipal nº 2.193/85, que criou o denominado “Plano Diretor dos Balneários” e dispôs sobre o zoneamento e a ocupação do solo dos balneários de Florianópolis, declarando-os área especial de interesse turístico. O zoneamento de diversos bairros de Florianópolis foi profundamente alterado por esta lei. A esta altura, as diretrizes do PDAMF de 1969 já estavam desconfiguradas.

Finalmente, em 1997, a Lei Complementar Municipal nº 01/97 substituiu integralmente as Leis Municipais nº 1.440/76, nº 1.570/78 e 1.815/82, unificando toda a legislação urbanística e o zoneamento urbano de Florianópolis. Esta lei multiplicou os tipos de uso do solo urbano em um número notável de categorias, como jamais visto em Florianópolis. Esta lei vigorou por muito tempo, ainda que com diversas alterações posteriores, e só veio a ser substituída no ano de 2014, com a edição da Lei Complementar nº 482/14, que instituiu o novo Plano Diretor da cidade, atualmente em vigor

Porém, ainda que o PDAMF, juntamente com seu zoneamento, tenha sido completamente descaracterizado por ações de governo e por leis posteriores, é importante ressaltar que ele representou um marco e concretizou um projeto teórico sobre o espaço real de Florianópolis e da região metropolitana.

Além disso, ao conceber Florianópolis como a grande metrópole de intercâmbio e ao projetar usos e funções por toda a região metropolitana, o PDAMF acabou por induzir usos e influenciar a dinâmica urbana dos municípios conurbados de Florianópolis, em especial Palhoça, que incorporou suas ideias, conceitos e projetos na tentativa de resolver seus problemas e desenvolver urbanisticamente seu território.

É o que será visto no próximo capítulo deste trabalho.

CAPÍTULO 5 – O MUNICÍPIO DE PALHOÇA

Antes de adentrar no objetivo central desta segunda parte da pesquisa - que é analisar como o zoneamento urbano, desde a concepção do PDAMF de 1969, influenciou na formação do espaço urbano do Município de Palhoça - é necessário fazer uma breve digressão sobre a formação histórica e socioespacial do município estudado, pois esta categoria de análise é relevante para a pesquisa geográfica.

Segundo ESPÍNDOLA E SILVA (1997), no âmbito da ciência geográfica a categoria formação socioespacial é de fundamental importância para pesquisas voltadas para o desenvolvimento social e urbano. Alertam os autores, amparados na obra de Milton Santos, que ela não pode ser tratada sem a noção de espaço geográfico, pois este aparece tanto como produto quanto como uma condição da reprodução social. Sobre o assunto, assim asseveram:

“No âmbito da ciência geográfica a categoria mereceu destacada atenção por parte de Milton Santos [...]. Partindo do pressuposto de que a noção de formação social está ligada à evolução de uma dada sociedade em sua totalidade histórico-concreta, Milton Santos demonstra que ela não pode ser tratada sem a noção de espaço geográfico, afinal este aparece tanto como produto quanto como uma condição da reprodução social. Assim é que a noção adquire o *status* de formações históricas e geograficamente localizadas, isto é, formações sócio-espaciais.” (ESPÍNDOLA E SILVA, 1997, p. 63)

Pondera CORRÊA (1995), a seu turno, que o espaço de uma cidade (ou de um centro urbano) constitui-se no conjunto de diferentes usos da terra. Estes usos definem áreas, como o centro da cidade, concentração de atividades comerciais e de serviços, áreas residenciais, áreas industriais e aquelas de reserva para uma futura expansão. Este conjunto complexo e combinado de usos da terra caracteriza-se como o espaço urbano, cuja configuração espacial é fragmentada e articulada, pois cada uma de suas partes relaciona-se com as demais.

Dessa forma, à luz da noção da formação socioespacial, podem ser analisadas algumas variáveis históricas e socioeconômicas que permitem analisar como o zoneamento urbano foi inserido e aplicado no Município de Palhoça, e como ele induziu usos e influenciou na formação do seu espaço urbano.

É isso que será examinado neste capítulo da tese.

5.1. Origem e história do Município de Palhoça

O Município de Palhoça, de base cultural açoriana, é um dos mais extensos do litoral catarinense, medindo em torno de 394km² (IBGE, 2019). Encontra-se inserido entre o litoral e a Serra do Mar⁶⁷, limitando-se ao norte com o Município de São José, a oeste com Santo Amaro da Imperatriz, ao sul com Paulo Lopes e a leste com a baía sul, junto à Florianópolis.

Fica a aproximadamente 15km da capital do Estado, Florianópolis, sendo cortado longitudinalmente pela Rodovia Federal BR-101 (sentido norte – sul) e transversalmente pela Rodovia Federal BR-282 (sentido leste – oeste).

O município possui, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2019, população aproximada de 171.797 habitantes, que somada aos municípios conurbados de Florianópolis, São José e Biguaçu, ultrapassa 1.000.000 de habitantes. É o décimo município mais populoso do Estado (IBGE, 2019)⁶⁸.

Nas imagens abaixo, é possível observar a localização do território de Palhoça em comparação ao Estado de Santa Catarina (em vermelho), bem como o traçado das rodovias federais acima citadas em seu território:

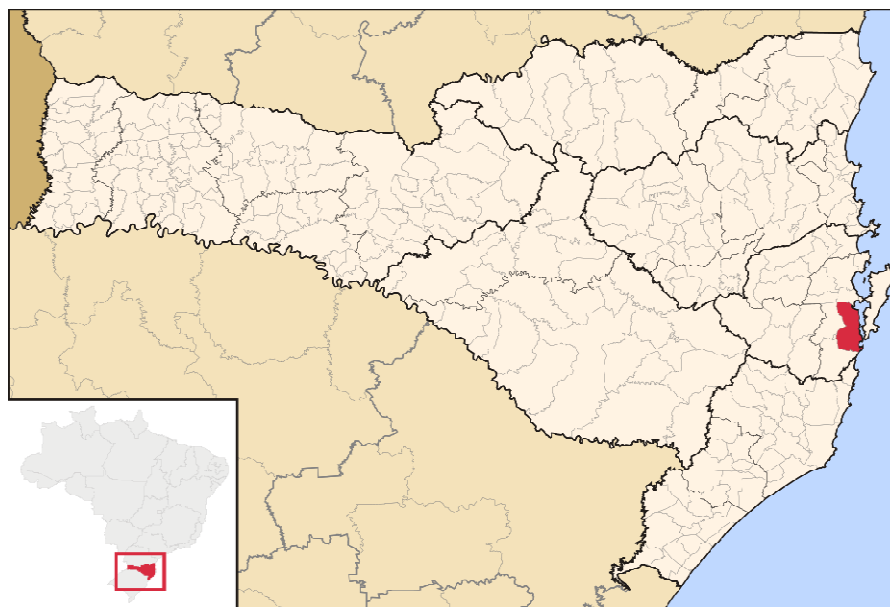


Imagem 14: Localização de Palhoça em relação ao Estado de Santa Catarina.
Fonte: *Google Maps*, acesso em 02 de janeiro de 2020.

⁶⁷ A Serra do Mar é uma cadeia montanhosa do relevo brasileiro que se estende por aproximadamente 1500 km ao longo do litoral, indo desde o Estado do Rio de Janeiro até o norte do Estado do Rio Grande do Sul. Nos termos do artigo 225, §4º, da Constituição Federal, a Serra do Mar - juntamente com a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira - constitui patrimônio nacional.

⁶⁸ Até o ano de 1970 aproximadamente 69% da população de Palhoça vivia na área rural, dependendo da produção primária. A partir de então, o município passou a se desenvolver econômica e urbanisticamente, se tornando um importante polo comercial e industrial e concentrando a maior parte da população na área urbana. De acordo com dados oficiais, hoje aproximadamente 98% da população de Palhoça vive na área urbana do município (IBGE, 2019).

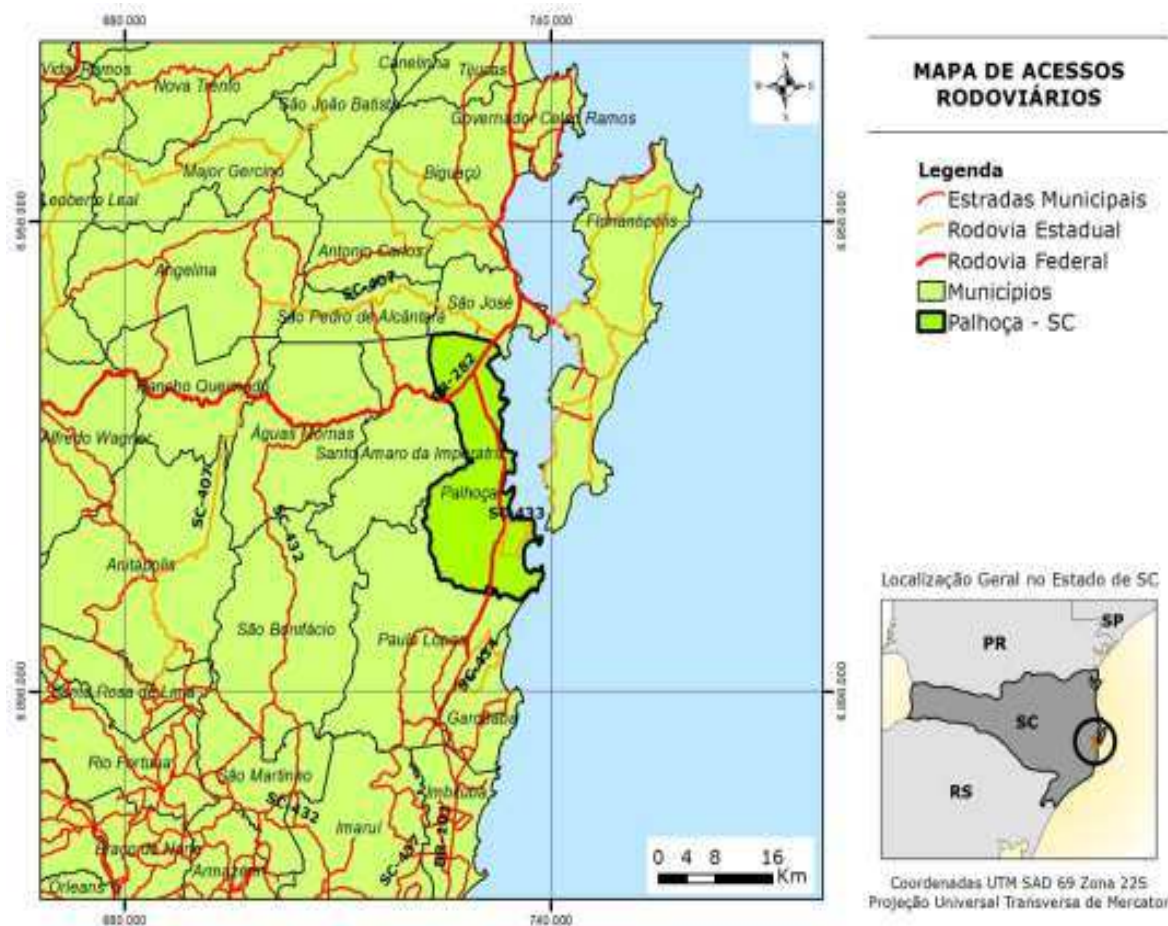


Imagem 15: Traçado das Rodovias Federais BR-101 e BR-282 no território municipal.
Fonte: Plano Municipal de Saneamento Básico (2015).

A vocação para o turismo faz com que a população do município quase dobre nos meses de alta temporada. Nesta época do ano há um acréscimo significativo de pessoas (residentes, veranistas e turistas) nas praias e áreas balneárias do município (Praia de Fora, Enseada do Brito, Pedras Altas, Guarda do Embaú, Praia de Cima, Praia da Pinheira, Praia do Sonho, Ponta do Papagaio, entre outras). A prática do ecoturismo também é relevante no município, em razão de suas belezas e singularidades naturais.

Junto ao turismo, o comércio e serviços são responsáveis por mais da metade da economia local. A construção civil também representa importante setor econômico, que ao lado do comércio e serviços são as atividades que mais empregam trabalhadores (IBGE, 2019).

O município possui, por outro lado, um parque industrial significativo e diversificado, em constante expansão. Sua localização estratégica – como visto, o município é cortado pelas Rodovias Federais BR-101 e BR-282, encontra-se próximo a capital do Estado e de três portos – atrai ainda atividades logísticas, de armazenamento e de transporte de produtos.

A cidade é hoje um importante polo comercial e industrial do Estado de Santa Catarina, sendo que as atividades dos setores terciário e secundário correspondem, respectivamente, a 74,8% e 23,5% da formação do Produto Interno Bruto (PIB) municipal. Além disso, Palhoça se destaca nacionalmente na produção de ostras e mariscos (maricultura), abastecendo todas as regiões do país (IBGE, 2019).

Em razão de todas estas características, o município tem recebido anualmente muitos imigrantes, que além de procurarem trabalho, renda e possibilidade de investimentos, encontram em Palhoça um local aparentemente mais tranquilo e barato para viver, em comparação com a capital Florianópolis.

O Município de Palhoça, ademais, possui relevantes atributos ambientais. De acordo com dados do Instituto de Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina, o município tem atualmente 73% do seu território classificado como área de preservação permanente (APP), possuindo, ainda, um dos maiores manguezais da América do Sul (IMA, 2018).

Além disso, em uma expressiva área de seu território predomina o relevo de morros. A Serra do Tabuleiro, que é parte integrante da Serra do Mar, ocupa a maior parte desta área, com elevações que chegam a 800 metro. Neste contexto, destaca-se o imponente Morro do Cambirela, com quase 1.600 metros de altura (IMA, 2018).

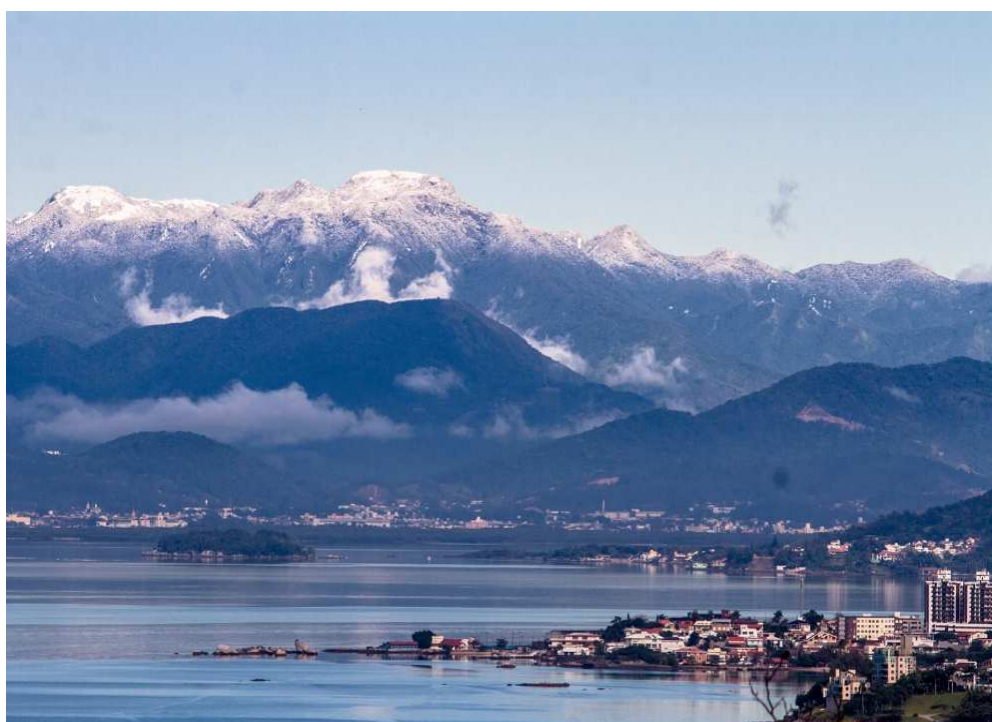


Imagem 16: Ao fundo, uma vista parcial da Serra do Tabuleiro, com a presença de neve em seu topo. Na parte baixa é possível identificar os bairros Aririú e Barra do Aririú, no Município de Palhoça. Fonte: Daniel Queiroz, ND Notícias (2013).



Imagem 17: Ao fundo, o Morro do Cambirela, contrastando com o tecido urbano.
Fonte: Acervo do jornalista João José de Silva (2019).

Originalmente, o Município de Palhoça é coberto por vegetação típica do bioma da Mata Atlântica, predominando em suas planícies mais próximas ao mar a vegetação de restingas e os manguezais. A partir do século XVIII, com a colonização, iniciou-se uma rápida degradação dos ecossistemas litorâneos, em consequências das práticas agrícolas e da urbanização, que levaram ao desmatamento quase integral da vegetação e ao aterramento dos manguezais⁶⁹ (FARIAS, 2004).

As regiões montanhosas do município e a Serra do Tabuleiro permaneceram com suas florestas e formações vegetais praticamente preservadas, especialmente por conta da dificuldade em acessá-las e da instituição do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (PEST), uma Unidade de Conservação de Proteção Integral criada pelo Estado de Santa Catarina no ano de 1975 (IMA, 2018).

A criação de Unidades de Conservação e áreas protegidas por legislação específica foram alguns dos instrumentos encontrados pelo Poder Público para garantir a preservação dos significativos ambientes naturais existentes na região. No Município de Palhoça existem atualmente três Unidades de Conservação, sendo

⁶⁹ Para entender melhor a presença dos manguezais no Município de Palhoça e como ocorreu a ocupação humana e urbanização em expressiva parte deste ecossistema é importante examinar os seguintes trabalhos acadêmicos: “*Evolução da ocupação do solo nos manguezais do município de Palhoça utilizando técnicas de sensoriamento remoto*”, de Sabrina Mentos Espírito Santo (2004); “*Percepção sobre o meio ambiente por parte de migrantes no manguezal do município de Palhoça*”, Sílvio Domingos Mendes da Silva (2005); e “*Ocupação humana em áreas de manguezal o caso do manguezal de Palhoça*”, de Ester Warken Bahia Lopes e Marilea Martins Leal Caruso (1999).

duas criadas pelo Estado de Santa Catarina e uma pelo próprio município, a saber: Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (PEST), Área de Proteção Ambiental do Entorno Costeiro (APA) e Parque Natural Municipal Natalina Martins da Luz. Nestas áreas, em tese, não é legalmente possível a ocupação e a intervenção humana.

A verificação das Unidades de Conservação e áreas especialmente protegidas se mostra necessária neste trabalho, pois demonstra que a área urbana e legalmente edificável do município é muito reduzida em comparação ao tamanho do seu território (aproximadamente 27% do território é passível de ocupação), sendo que nesta área vive mais de 95% da população (FARIAS, 2004).

Por outro lado, demonstra a concentração da população nas áreas urbanas e explica a pressão que a urbanização e a expansão de áreas urbanas exerce sobre o meio ambiente legalmente protegido, causando inúmeros conflitos e tensões. Além disso, a presença das Unidades de Conservação e áreas especialmente protegidas indica que o município não possui tantas terras disponíveis para a expansão da malha urbana, como naturalmente se pensa. No tópico 5.3. deste capítulo, quando se for tratar da formação do espaço urbano do município, estas informações serão estudadas com maior profundidade.

Nas imagens abaixo é possível observar as áreas abrangidas pelo Parque Natural Municipal Natalina Martins da Luz e pelo Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (PEST) no território do município:

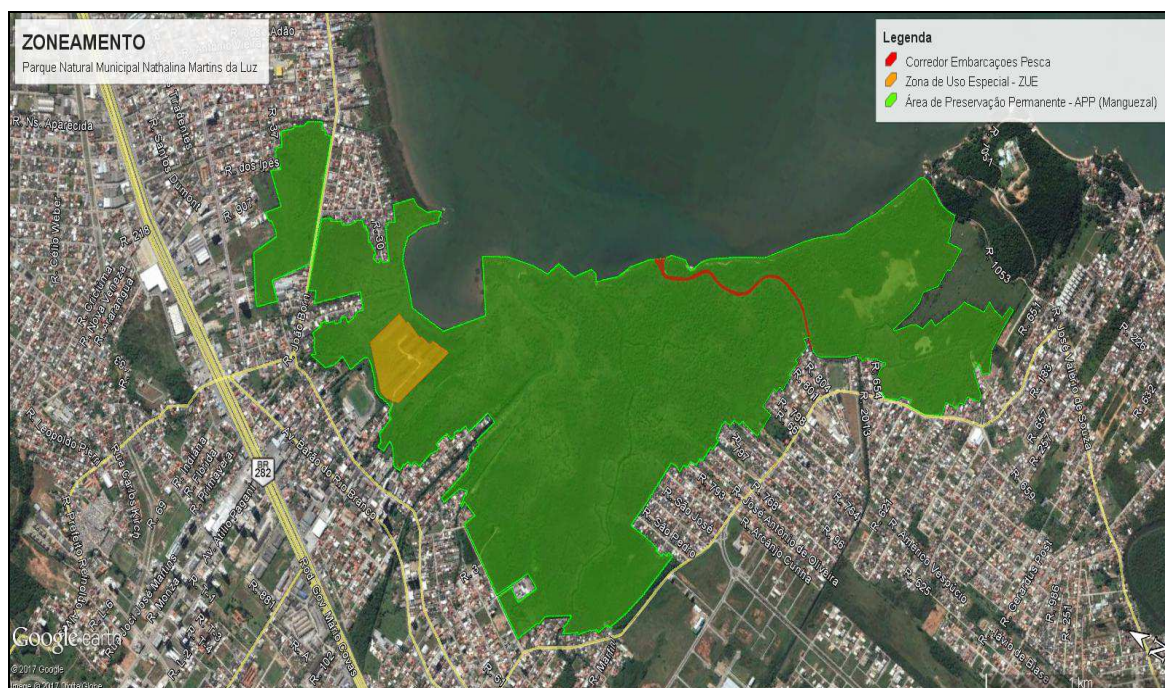


Imagem 18: Território do Parque Natural Municipal Natalina Martins da Luz.
Fonte: Decreto Municipal nº 2.322/18 (PALHOÇA, 2018).

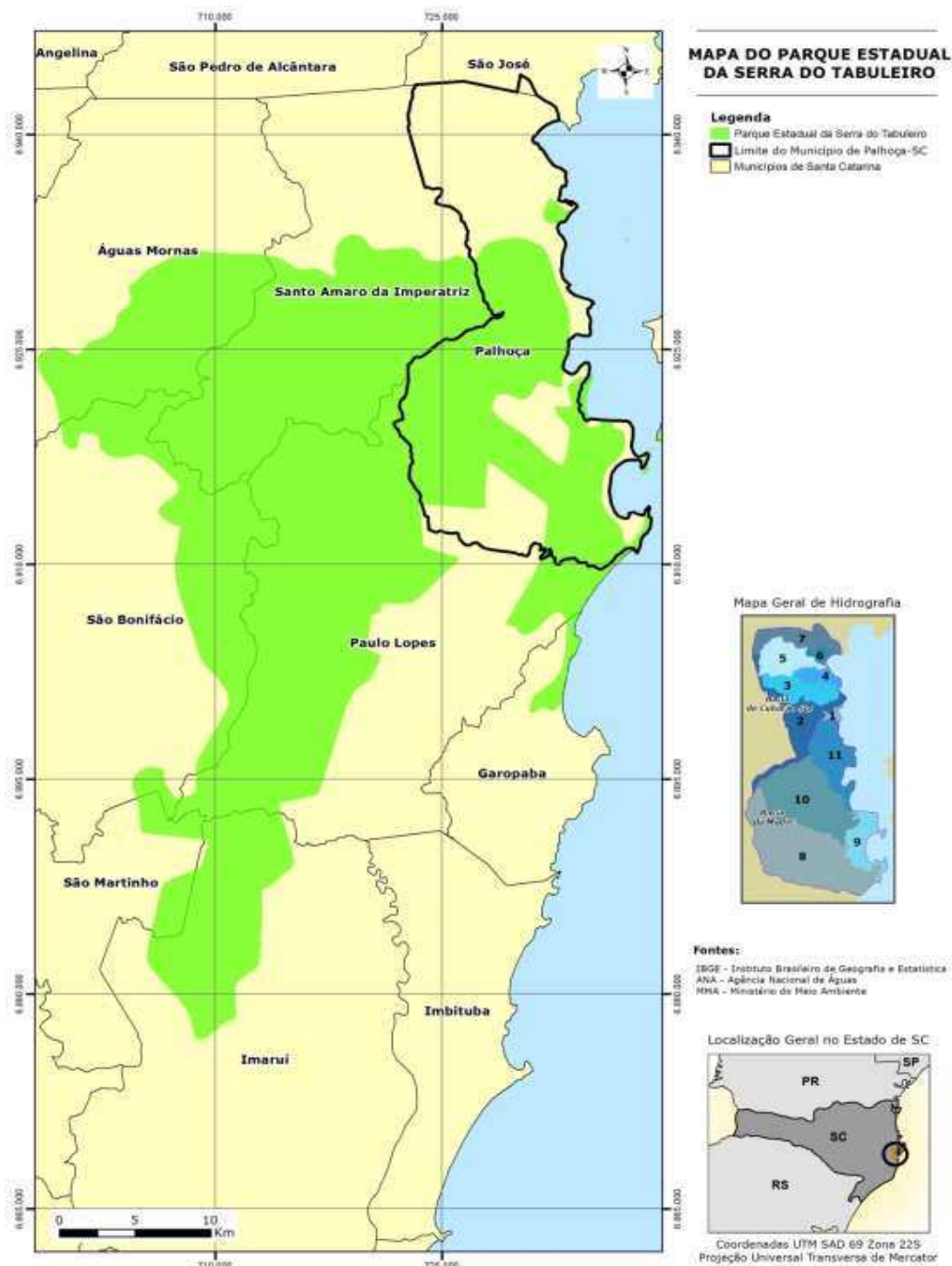


Imagem 19: Território do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (PEST).
Fonte: Plano Municipal de Saneamento Básico (2015).

Sobre a origem do município, esta remonta ao período colonial do Brasil. Seus habitantes primitivos, como no resto do litoral catarinense, foram os indígenas, da etnia Carijós, grupo Tupi-Guarani, que viviam na Ilha de Santa Catarina e regiões próximas, e que foram desaparecendo de forma progressiva após a chegada dos europeus na região (MOSIMANN, 2017).⁷⁰

⁷⁰ Para maior compreensão sobre a presença indígena no Município de Palhoça e sobre a chegada dos primeiros europeus na região é importante a leitura da obra *“Porto dos Patos: 1502-1582: a fantástica e verdadeira história da Ilha de Santa Catarina na era dos descobrimentos”*, do historiador João Carlos Mosimann (2017).

As primeiras povoações do litoral de Santa Catarina foram resultado da preocupação dos portugueses em ocupar a região sul do Brasil. Em razão da disputa acirrada com os espanhóis no século XVII, foi necessário assegurar a continuidade da ocupação do Império português do litoral catarinense até o Rio da Prata (IPHAN, 2015).

Com este propósito, vieram então as “Bandeiras de Povoação” de São Vicente (São Paulo), que fundaram os primeiros núcleos colonizadores na costa catarinense, como São Francisco do Sul, Desterro (hoje Florianópolis) e Laguna, logo transformados em Vilas. Estas povoações propiciaram o início da ocupação de vários outros pontos ao longo da costa, a exemplo de Palhoça (IPHAN, 2015).

Conforme afirma FARIAS (2004), o primeiro a fixar uma povoação no território de Palhoça foi o bandeirante paulista Domingos de Brito Peixoto, que se estabeleceu numa propriedade na baía da Enseada de Brito por volta do ano de 1653. Porém, a fundação da Freguesia de Enseada de Brito ocorreria de fato somente com a colonização açoriana no sul do Brasil, em meados do século XVIII, entre os anos de 1748 e 1756, quando ali se estabeleceram 476 pessoas, e esta comunidade foi incluída na estrutura política e administrativa do Império português.

SANTOS (1980) relata que Domingos de Brito Peixoto estabeleceu-se na localidade com mais algumas famílias e criou um pequeno núcleo de povoamento. Muitos atribuem o nome do local a ele. É bastante provável que as pessoas posteriormente encontradas pelos açorianos morando na região fossem os moradores remanescentes da povoação criada pelo bandeirante.

A ocupação das terras do Município de Palhoça, portanto, ocorreu a partir do núcleo de povoamento da Enseada de Brito. A partir daí, e durante todo o século XIX, foi contínua a expansão e ocupação das terras do município. Optou-se, porém, pelas terras cada vez mais afastadas do mar, buscando-se ocupar as planícies, vales e encostas férteis⁷¹ (FARIAS, 2004).

Com o deslocamento de Domingos de Brito Peixoto e alguns colonos para o que seria a continuação do empreendimento colonizador até Laguna, o núcleo da Enseada de Brito se tornou disperso e fraco, tendo ainda recebido outros grupos colonizadores até o final do século XVIII. Contudo, o núcleo só veio a se reerguer e

⁷¹ Segundo FARIAS (2004), o local da futura sede do município, por ser uma área plana de banhados e manguezais, teve sua ocupação dificultada, sendo que os primeiros povoadores se localizaram nas áreas mais secas, propícias à agricultura, que ficavam nas localidades do Cubatão, Passa Vinte, Aririú, Barra do Aririú e Imaruim (FARIAS, 2004).

consolidar como povoação oficial e regular posteriormente, com a chegada dos açorianos a partir do ano de 1748⁷² (IPHAN, 2015).

De acordo com MENDONÇA E ÁVILA (2002), dos colonos açorianos chegados à Ilha de Santa Catarina em 1748, cerca de 400 foram encaminhados para o continente fronteiriço à Ilha, estabelecendo-se, principalmente, na Enseada de Brito. O assentamento dos povoadores açorianos foi feito de acordo com as normas colonizadoras portuguesas, considerando as condições geográficas do local que implicaram em algumas adaptações. A igreja foi instalada em um local de visualização estratégica, com um terreiro que conectava a igreja à praia no qual eram realizadas as atividades religiosas, as recreativas e o comércio.



Imagem 20: Vista aérea da Enseada de Brito. Vê-se ao fundo a Serra do Tabuleiro e logo abaixo dela o traçado da Rodovia Federal BR-101. Fonte: SANTOS (2018).

A Enseada de Brito experimentou, a partir de então, um relevante desenvolvimento, que implicou na elevação de sua categoria a Distrito Policial de Desterro em 13 de abril de 1750, e, em 13 de maio do mesmo ano, a categoria de Freguesia. A Freguesia da então denominada Nossa Senhora da Enseada de Brito abrangia, no século XVIII, uma grande área que compreendia os atuais municípios de Santo Amaro da Imperatriz (na época, do Cubatão), Garopaba, Paulo Lopes e Palhoça (IPHAN, 2015).

⁷² O município foi colonizado inicialmente pelos portugueses (açorianos), que se fixaram na Enseada do Brito. Porém, posteriormente, recebeu também diversas levas de imigrantes alemães, italianos e africanos (FARIAS, 2004).

A ocupação de toda a região continental - e não só de alguns pontos - com o apoio do Império português, teve início efetivo após o ano de 1777, quando Desterro foi invadida pelos espanhóis. Esta invasão fez com que o governo tomasse algumas medidas de caráter militar. Uma delas foi o povoamento defronte à Ilha de Santa Catarina, na terra firme. A outra medida foi a abertura da estrada que ia de Desterro a Lages, que também tinha como objetivo povoar o sertão às margens do caminho de Lages, pois a maior parte do abastecimento da Ilha por lá transitava. Estas medidas tinham como principal objetivo dar guarida aos desterrenses, além de servir de escudo militar à capital no caso de novas invasões (FARIAS, 2004).

Para a criação destes povoados em terra firme, que serviriam de refúgio no continente no caso de ataques inimigos a Desterro, o então governador, Coronel João Alberto de Miranda Ribeiro, em 31 de julho de 1793⁷³, enviou um Ofício ao Conde Rezende, Vice-Rei do Brasil, solicitando a colonização do continente fronteiriço. Foi neste ano que Caetano Silveira de Mattos⁷⁴ foi incumbido de construir galpões e depósitos cobertos de palha para armazenar farinha e outros produtos. Nesta data, deu-se a fundação do povoado de Palhoça (FARIAS, 2004).

Nas palavras de DOMINGOS (2002, p. 22):

“[...] Ao que tudo indica, a ocupação de Palhoça começou em 1793 de forma bastante recatada, havia no local apenas galpões (‘ranchos’) cobertos de palha que serviam para guardar farinhas e outros gêneros. [...].

Os ‘ranchos’ ficavam à beira-mar e por eles passavam apenas viajantes que se dirigiam a Serra e evitavam passar pela estrada, devido à sua precariedade, ora também para fugir dos impostos cobrados de quem nela trafegava (LOPES, 1939). Com o desenrolar da evolução econômica de Palhoça, a lavoura e o comércio prosperaram, destacando-se na ‘exportação’ para a capital de materiais de construção.”

Desde a Freguesia de Nossa Senhora da Enseada de Brito e mesmo à fundação de Palhoça em 1793, estas eram subordinada à Vila de Desterro (Florianópolis). Tal subordinação durou até 1833, quando ocorreu a criação da Vila de São José (IPHAN, 2015).

Em 1873 Palhoça foi elevada a condição de Distrito Policial. Desde sua fundação, até este período, Palhoça continuou esquecida política e administrativamente, apesar do aumento de seus habitantes e do desenvolvimento da economia (FARIAS, 2004).

⁷³ Data oficial da fundação do Município de Palhoça.

⁷⁴ Considerado oficialmente o fundador do Município de Palhoça.

De acordo com FERREIRA (1959, p. 265-266), por volta de 1873:

“[...] o distrito de Palhoça entrava em plena evolução social e comercial, existindo inúmeros comerciantes, proprietários e lavradores. [...]. A lavoura e o comércio se desenvolviam em surtos admiráveis, [...]. Acentuava-se o movimento comercial, aumentava o número de indústrias, muitos dos quais construíram olarias, curtumes, charqueadas, engenhos etc. [...]. A exportação para esta Capital, de materiais de construção, era notável. Às segundas-feiras, embarcações, abarrotadas, traziam os gêneros coloniais procedentes das diversas colônias e no dia seguinte regressavam. Além disso, nos outros dias esses veículos conduziam lenha, madeiras, cereais e certos produtos da lavoura.”

Atendendo a pedido de moradores locais, em 1882 a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina aprovou a Lei Estadual nº 949/82, elevando Palhoça a categoria de Freguesia. E em 24 de abril de 1894, por fim, foi elevada à categoria de Município, por desmembramento de São José, sendo instalado em 23 de maio do mesmo ano (FARIAS, 2004).

Acompanhando o crescimento de Florianópolis, entre 1882 e 1894 Palhoça teve o seu apogeu, pois havia uma demanda maior por parte da capital do Estado por alimentos e materiais de construção, fortalecendo, assim, a agricultura, a pecuária e a fabricação de tijolos e telhas, fazendo com que Palhoça passasse a ocupar a posição de município com um dos maiores números de indústrias do Estado. Isto contribuiu para a construção de uma estrada que atravessava uma área de banhado e manguezal, que, associada à elevação do número de habitantes e ao conseqüente aumento das construções locais, fez com que a povoação se deslocasse mais para o sul, estabelecendo-se, assim, o centro definitivo de Palhoça no local em que é hoje (CAMPOS, 2010).

Por outro lado, a ligação marítima de Palhoça com a capital Florianópolis foi um dos principais fatores que proporcionou seu crescimento econômico neste período. Além de concentrar importantes atividades econômicas em seu território, como dito acima, a cidade havia se transformado também em importante “entrepasto comercial”, juntamente com o município vizinho de São José.

Contudo, a implantação da Ponte Hercílio Luz em 1926, ligando Florianópolis ao continente, foi um fato que trouxe conseqüências graves para Palhoça. Tal como ocorreu com São José, a construção da ponte fez com que a produção de outras regiões passasse a ser conduzida diretamente à capital, levando a condição privilegiada de Palhoça de “entrepasto comercial” à decadência.

Conforme afirma SILVEIRA (1980), a maior força do município naquele momento estava justamente na sua localização, pois situava-se entre Florianópolis e o interior do Estado, servindo de apoio e passagem obrigatória entre ambos. Até a construção da ponte Hercílio Luz, o trânsito da Ilha e o continente era feito pelo mar, por conta disso Palhoça desenvolveu firmas com frotas de barcos de transporte. Mas a partir de 1926, com a construção da ponte ligando a Ilha ao continente, levou à falência as firmas de transportes estabelecidas em Palhoça. Para o autor este foi o fator determinante para a decadência do município, da qual foi se recuperar, efetivamente, somente na década de 1970, com a implantação de indústrias, com o desenvolvimento urbano e com a melhoria dos meios de transporte.

Conforme PERUZZO (2008, p. 47), a respeito deste acontecimento:

“Em 1923, com a construção da Ponte Hercílio Luz, a produção da região passou a ser levada diretamente à capital, o que determinou a decadência econômica de Palhoça. Nessa data inicia-se um período de ‘decadência’ que vai até 1970. Nesse período, as empresas de transporte faliram e grande parte da população abandonou a cidade, passando a depender da estrutura de serviços de Florianópolis. Esses são alguns dos fatores que contribuíram para a fase atual do Município de ‘cidade dormitório’.”

ANDRADE (1981, p. 82) confirma estes fatos:

“A ponte foi responsável direta pelo desaparecimento da baldeação de produtos coloniais em Palhoça e São José, cidades que estagnaram desde então, pois se antes os transportes de produtos das colônias ali eram obrigados a parar, com a construção da ponte e até hoje passaram a ir diretamente a Florianópolis sem intermediários.”

Com efeito, durante o período de 1930 a 1950 o município experimentou um período de decadência e estagnação. Esta decadência impulsionou nos anos seguintes profundas mudanças na estruturação do território e maior interesse para os proprietários fundiários, que começaram a dividir suas terras em porções menores para comercializá-las. A construção da ponte Hercílio Luz, portanto, gerou grande impacto sobre a vida social e econômica de Palhoça, que passou a ser chamada de “cidade dormitório” (FARIAS, 2004).

Na visão de FARIAS (2004, p. 88):

“O município se transformou numa enorme cidade dormitório, que precisa desesperadamente dos empregos gerados nas cidades de

São José e Florianópolis. Nos finais de tarde, milhares de empregados lotam dezenas de ônibus que demandam do centro de Florianópolis até os mais diversos bairros de Palhoça, mostrando esta dependência, para aliviar as precárias condições de vida de muitos destes moradores de periferia.”

Durante o período de estagnação a cidade perdeu a vida econômica que tinha e passou a viver basicamente da sua proximidade em relação à Florianópolis, que nestes anos progredia em função de sua condição de capital e de suas implicações: comércio relativamente dinâmico, investimento na infraestrutura e atração de mão de obra qualificada para o serviço público. Além disso, Florianópolis atraía a indústria da construção civil e, junto com ela, numerosos moradores da zona rural, que aumentaram os bairros de população de baixa renda. Palhoça, assim, passou a viver basicamente às custas da economia e dos empregos gerados na capital Florianópolis (FARIAS, 2004).

É possível afirmar, assim, que a construção da ponte Hercílio Luz, associada à decadência da economia (extremamente vinculada à capital), à perda de parcelas significativas de seu território com sucessivas emancipações políticas⁷⁵ e às mudanças no rumo da economia estadual e nacional, deram ao Município de Palhoça a condição de “cidade dormitório” (FARIAS, 2004).

Durante as décadas de 1950 e 1960 a população, a economia, a malha urbana e as vias de transporte de Palhoça se mantiveram estáveis, com pouco dinamismo, quase que paradas no tempo. Na década de 1970, porém, o município deu sinais de retomada do seu desenvolvimento (FARIAS, 2004).

A inauguração da Rodovia Federal BR-101, no início da década de 1970, deu novo ânimo ao desenvolvimento econômico e urbano do Município de Florianópolis, e por arrastamento ao desenvolvimento do Município de São José. Isso acabou influenciando positivamente no Município de Palhoça, que começou a acompanhar, ainda que de forma lenta, o crescimento econômico e urbano da região metropolitana (FARIAS, 2004).

Além disso, a inauguração da Rodovia Federal BR-101, associada ao desenvolvimento urbano e às atividades econômicas e turísticas de Florianópolis,

⁷⁵ Em 1922, o Município de Palhoça cedeu os territórios onde hoje são os municípios de Alfredo Wagner e Ituporanga para, juntamente com parte do município de Lages, formar Bom Retiro. Em 1958, Santo Amaro da Imperatriz emancipou-se de Palhoça e deu origem aos municípios de Águas Mornas e Anitápolis. Em 1961, Garopaba e Paulo Lopes emanciparam-se de Palhoça e, São Bonifácio em 1962. Após essas emancipações, Palhoça ficou com a configuração atual de seu território. Com essas perdas o município sofreu grande impacto, não só no censo demográfico, mas especialmente no campo econômico e na agricultura (FARIAS, 2004).

atraiu (ou deslocou) para Palhoça milhares de imigrantes⁷⁶. A existência de terras baratas possibilitou a implantação de diversos loteamentos, de baixo custo, que atraíam e acomodavam a população recém-chegada. Estes novos moradores, provenientes da própria região e de diversas outras partes do país (especialmente de áreas rurais), representaram uma espetacular diversidade étnico-cultural, porém sem uma identidade específica em termos de município (SILVEIRA, 1980).

A retomada econômica do município na década de 1970 também é fato a ser destacado. A criação de novos postos de trabalho; a instalação de indústrias, comércios e serviços em pontos estratégicos, como na região central e nas margens da Rodovia Federal BR-101; o desenvolvimento da indústria da construção civil; a implantação do Distrito Industrial de Palhoça; a expansão da economia informal; tudo isso ajudou a alavancar a economia em estado de estagnação (SILVEIRA, 1980).

O Município de Palhoça, deste modo, viveu um importante - porém preocupante e desordenado - crescimento urbano, populacional e econômico na década de 1970, que merece ser avaliado neste trabalho, ainda mais por coincidir com a época de elaboração e aprovação do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis (PDAMF) pela ESPLAN, em Florianópolis.

No próximo tópico desta pesquisa serão estudadas de forma mais aprofundada as características físico-territoriais e socioeconômicas do Município de Palhoça nas décadas de 1960 e 1970, e como ocorreu a retomada do desenvolvimento neste período.

5.2. Características físico-territoriais e socioeconômicas do Município de Palhoça nas décadas de 1960 e 1970.

Como já visto neste trabalho, a década de 1950 foi marcada por importantes alterações no cenário internacional e nacional. Em nível internacional o mundo pós-guerra passou por grandes mudanças econômicas e tecnológicas, determinando novas relações entre os países envolvidos.

⁷⁶ Conforme exposto no Capítulo 4 deste trabalho, o desenvolvimento urbano de Florianópolis – centrado na indústria da construção civil, nas atividades turísticas, comerciais e de serviços, e na criação/ampliação de órgãos públicos e de ensino superior – gerou o aumento do poder aquisitivo da população e a valorização dos imóveis urbanos. Com isso, a população tradicional e/ou de baixa renda de Florianópolis foi naturalmente deslocada para a região continental, especialmente para os municípios de São José e Palhoça, cujo valor dos imóveis e o custo de vida eram bem mais baratos. Além disso, o crescimento da malha viária e a implantação de loteamentos em Palhoça tornou o município atrativo para a classe média, que poderia adquirir propriedades com valor até 50% mais baixo que pagaria pela mesma propriedade em Florianópolis.

Para RANGEL (1981), após os anos 50 iniciou-se um novo período na economia capitalista mundial, que marcou a abertura de uma nova fase de expansão do capitalismo. Ainda para o autor, o Brasil sempre foi uma economia extremamente sensível aos acontecimentos internacionais, principalmente às inovações ocorridas nos países capitalistas centrais, incorporando-as de acordo com sua conjuntura econômica e política interna.

Nesta época, os governos passaram a ter papel relevante no desenvolvimento econômico e social, principalmente nos países emergentes, como o Brasil. Por outro lado, houve um novo impulso tecnológico nos países centrais, criador de ociosidade na produção e necessidade de seu escoamento, havendo uma nova articulação entre os países centrais e periféricos. Essas novas relações econômicas entre os países capitalistas centrais e periféricos determinaram uma nova Divisão Internacional do Trabalho (DIT)⁷⁷. Com isso, o centro do sistema capitalista continuou a importar matérias-primas dos países periféricos, mas passou também a importar produtos industrializados, geralmente de baixo valor agregado (RANGEL, 1981).

A expansão da economia mundial, na década de 1950, gerou profundas mudanças econômicas no Brasil, que culminaram na implantação pelo Governo Federal da política de “substituição de importações” e na elaboração do Plano de Metas⁷⁸. Além disso, o governo brasileiro tomou importantes decisões e realizou medidas para favorecer a instalação de indústrias estrangeiras no Brasil, viabilizando, ainda, a infraestrutura necessária para sua instalação. Havia, neste momento, uma postura política voltada à industrialização do país, com destaque para os setores eletroeletrônico e automobilístico, concentrados especialmente na região sudeste (VIZIOLI, 1998).

Por outro lado, para que essas indústrias pudessem produzir em território nacional, era necessário que o governo absorvesse algumas atividades básicas de utilidade pública. Entre os setores e atividades absorvidos pelo Estado destacam-se a geração de energia elétrica, a extração de petróleo, a implantação de rodovias, ferrovias e transportes marítimos, entre outros. Isso significou que o governo brasileiro assumiu o compromisso de criar uma infraestrutura que viabilizasse e

⁷⁷ Conforme SILVA E MOINHOS (2014), a Divisão Internacional do Trabalho é a especialização produtiva dos países e das regiões na intensificação das trocas. Esta especialização das funções econômicas é um reflexo da solidificação da globalização. Também é uma divisão de produção no cenário mundial entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, também conhecidos como emergentes.

⁷⁸ Assunto já estudado no tópico 4.2. do Capítulo 4 deste trabalho.

atendesse às necessidades dos novos setores econômicos recém instalados no país (VIZIOLI, 1998).

Observa-se, assim, que a década de 1950 marcou profundamente o cenário nacional e internacional, inaugurando um processo de modernização e desenvolvimento industrial no país. E este processo deu início a uma nova dinâmica econômica e urbana, determinando uma nova divisão territorial do trabalho, especialmente na região sudeste e sul do país.

No que tange ao Estado de Santa Catarina, é possível afirmar que ele se beneficiou deste cenário. Conforme assevera MARCON (2000), o Estado se inseriu nesta divisão inter-regional do trabalho, atendendo às exigências do centro econômico, representado por São Paulo, para lá encaminhando mais de 40% de suas exportações na década 1950. Contudo, é preciso ressaltar que em Santa Catarina, independentemente da concentração industrial de São Paulo, já existia desde o início do século XX iniciativas industriais desenvolvidas, sobretudo por imigrantes alemães e italianos, que paulatinamente foram se transformando em unidades industriais mais complexas. Por isso, quando o processo de industrialização e urbanização se acentuou na década de 1950, principalmente em São Paulo, as indústrias catarinenses já eram competitivas (MARCON, 2000).

O Estado de Santa Catarina também foi importante nesse período em razão de ter reproduzindo internamente os ideais modernizadores do Governo Federal, utilizando a estrutura estatal na condução e implantação de políticas públicas que viessem a incrementar o segmento industrial e a economia. Foi na década de 1950 que ocorreram as primeiras iniciativas de planejamento governamental, com destaque para a de 1955, quando o Governo do Estado estabeleceu, por meio da Lei Estadual nº 1.365/55 o Plano de Obras e Equipamentos (POE), que tinha por objetivo executar obras de infraestrutura (estradas, geração de energia, prédios públicos, aquisição de veículos e equipamentos, entre outros) durante os anos de 1955 e 1965 (MARCON, 2000).

As iniciativas do Governo do Estado, levadas a efeito na década de 1950, foram importantes para o início da formação de um parque industrial no Estado, bem como para o desenvolvimento econômico e urbano nas décadas seguintes, especialmente na região da capital Florianópolis. As medidas implementadas pelo governo acabaram repercutindo em todo território catarinense.

Para MAMIGONIAN (2000), apesar do processo de industrialização ainda não estar consolidado na década de 1950, as cidades de Blumenau e Joinville já

eram notoriamente industriais, e a indústria catarinense se encontrava em pleno desenvolvimento e expansão, inclusive em número superior à média brasileira. Florianópolis, porém, estava longe de ser cidade polo, porque as grandes indústrias e outras atividades econômicas de porte estavam espalhadas pelo interior do Estado.

Entretanto, apesar de não ter havido uma ação mais efetiva no processo de modernização em Florianópolis, os censos dessa década indicavam um aumento considerável da sua população e urbanização. Se não havia uma modernização do seu setor terciário, as atividades ligadas à prestação de serviços e ao comércio haviam se ampliado consideravelmente no decorrer da década de 1950, em comparação às décadas anteriores (MAMIGONIAN, 2000).

Por outro lado, ocorreu no litoral catarinense a decadência quase que integral da pequena produção mercantil açoriana (agrícola e artesanal), estabelecendo-se a partir de então novas relações entre o campo e a cidade, que provocavam o êxodo rural. Como destaque cita-se a pesca artesanal, que com o passar do tempo foi sendo substituída pela indústria pesqueira (BASTOS, 2000).

Se na década de 1950 os vetores da modernidade haviam se fortalecido, porém não com muita intensidade em Santa Catarina, a partir dos anos 1960 estes vetores passam atuar com maior ânimo, trazendo mudanças mais significativas no processo econômico e urbano do Estado, com desdobramentos relevantes para os municípios da região de Florianópolis.

Neste período, a conjuntura internacional e nacional continuou favorável para o desenvolvimento econômico e urbano brasileiro, apesar das rupturas e problemas institucionais e econômicos trazidos com a “Revolução de 64” ou “Golpe de 64”, ocorrido no ano 1964⁷⁹.

Em Santa Catarina, os Governos Estaduais seguiram literalmente a cartilha desenvolvimentista instituída pelo Governo Federal, e passaram a colocar em prática os planos de desenvolvimento econômico criados no Estado. Como exemplo é possível citar o Plano de Metas do Governo (PLAMEG), elaborado em 1961 pelo Governador Celso Ramos e instituído por meio da Lei Estadual nº 2.772/61⁸⁰, ao qual os governos sucessores deram continuidade (MARCON, 2000).

⁷⁹ Sobre este acontecimento histórico, bem como sobre a política de desenvolvimento nacional instaurada neste período, vide tópico 4.2. do Capítulo 4 deste trabalho.

⁸⁰ Segundo o artigo 1º da referida lei, o Plano de Metas do Governo Estadual (PLAMEG) era “destinado à execução, aperfeiçoamento e atualização de obras e serviços públicos e ao desenvolvimento econômico e social do Estado”.

Como assinalam BASTOS (2000) e MAMIGONIAN (2000), a década de 1960 foi de profundas transformações, não só a nível nacional, mais também, com grande intensidade, em escala estadual. Constata-se nesse período uma forte presença do Estado, com projetos e políticas públicas de incentivos governamentais no processo de industrialização catarinense e na modernização dos serviços públicos. Pode-se dizer que o governo catarinense se modernizou na medida em que o processo de industrialização se consolidou em algumas áreas do Estado. A ação efetiva do Estado, que já se sentia na década anterior, passou a ser mais forte e radical na década de 1960, com profundas mudanças na formação sócio-espacial catarinense e com inúmeros projetos sendo colocados em prática, particularmente em Florianópolis⁸¹.

De outro vértice, o processo de urbanização também se aprofundou na década de 1960, intensificando o deslocamento rural-urbano. O processo de urbanização do país consolidou a virada da população urbana sobre a rural, passando a concentrar a maioria da população brasileira nas áreas urbanas. Entre as causas desse processo destaca-se, como principal fator, a consolidação de um país industrial e a modernização da agricultura com a intensificação da mecanização, o uso de insumos agrícolas e a introdução de novos produtos. Entretanto, este processo estava concentrado, sobretudo na região sudeste do país, sendo paulatinamente expandido para as outras regiões, principalmente a sul (BASTOS, 2000; MAMIGONIAN, 2000).

Para SANTOS E SILVEIRA (2006), este fenômeno representou o surgimento das “cidades milionárias”, como São Paulo e Rio de Janeiro, que no ano de 1970 já possuíam mais de 1 milhão de habitantes. Contudo, apesar de haver uma concentração de investimentos e produção industrial em São Paulo, outras cidades passaram a apresentar, mesmo de forma secundária, forte concentração urbana, como as cidades de Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Belém e Recife, todas com população superior a 500 mil habitantes em 1970.

Porém, mesmo com esta nova dinâmica no país, no Estado de Santa Catarina e na capital Florianópolis, é fato que o Município de Palhoça permaneceu com seu desenvolvimento econômico e urbano lento na década de 1960, com poucas repercussões em seu território. Todavia, é importante observar que o

⁸¹ Nesta época Florianópolis se tornou alvo de maciços investimentos realizados pelos governos estadual e federal, fazendo surgir diversos órgãos e empresas públicas, como o BESC, a CELESC, a TELESC, entre outros, dinamizando e contribuindo para o desenvolvimento da região (BASTOS, 2000).

processo de urbanização, apesar de pouca expressão, começava a dar sinais de mudança em Palhoça, levando a crer que nas próximas décadas esse processo iria se intensificar (FARIAS, 2004).

Analisando a posição do Município de Palhoça na região, principalmente em relação aos municípios de Florianópolis e São José, percebe-se pelos resultados econômicos e urbanos que Palhoça não acompanhava o ritmo de desenvolvimento desses municípios, especialmente em comparação com a capital Florianópolis. O processo de expansão urbana de Florianópolis, na década de 1960, teve impacto direto sobre o Município de São José, mas não tanto em relação à Palhoça, que permanecia lento (FARIAS, 2004; FARIAS, 1999; SUGAI, 2002).

Esse elevado crescimento econômico e urbano ocorrido em Florianópolis e São José acelerou o desenvolvimento dos setores de serviços e comércio, bem como concentrou a maioria das atividades industriais da região nestes dois municípios. É importante ressaltar que nesse período as ações estatais e privadas se concentravam em Florianópolis, com forte indicação de expansão para o Município de São José. Em contrapartida, Palhoça não recebia diretamente a ação estatal, como ocorrera com a capital Florianópolis, ficando a mercê das poucas iniciativas locais, que não alteravam o perfil da cidade (FARIAS, 2004; FARIAS, 1999; SUGAI, 2002).

Este contexto aumentava ainda mais a distância econômica e social entre as duas cidades, reforçando a polarização da capital Florianópolis em relação ao Município de Palhoça. Essa situação, ainda, reforçava em Palhoça a continuidade de uma economia agrícola rudimentar, a continuidade da pequena produção mercantil e a continuidade da produção industrial mais voltada a exploração dos recursos naturais, que objetivavam suprir as necessidades da capital (FARIAS, 2004; SUGAI, 2002).

Enfim, a realidade de Palhoça, na década de 1960, refletia o processo de desenvolvimento desigual das forças modernizantes capitalistas sobre o território brasileiro, onde alguns lugares, em determinado momento, são chamados a participar de um novo processo produtivo e evolutivo, enquanto outros ficam fora desse novo processo. Desta forma, o município não se inseriu imediatamente no movimento de desenvolvimento econômico e urbano desencadeado no país, tornando-se um lugar pouco valorizado pelas forças capitalistas dominantes. Internamente, a antiga estrutura social e econômica permanecia em decadência e estagnação – empobrecendo os antigos agricultores e praticamente extinguindo os

engenhos de farinha e de açúcar, os alambiques e o plantio agrícola – deixando o município em um certo isolamento, bem diferente da capital Florianópolis (FARIAS, 2004; SUGAI, 2002).

Se até a década de 1960 o movimento de expansão econômica e urbana pouco se fazia sentir no território de Palhoça, na década de 1970 os efeitos dessa expansão passaram a repercutir com mais intensidade.

Tais efeitos foram determinados por uma sucessão de eventos que se iniciaram e vinham ocorrendo desde as décadas anteriores, e que se concretizaram na década de 1970. Destacam-se entre os principais eventos da década de 1970 a expansão e modernização da Administração Pública Estadual; a conclusão da Rodovia Federal BR-101, que passou literalmente a atravessar o Município de Palhoça no sentido norte-sul; a construção da ponte Colombo Machado Salles e da Via Expressa, ligando Florianópolis à região continental; e a implantação de diversos loteamentos e conjuntos habitacionais na região, inclusive no território de Palhoça (FARIAS, 2004; SUGAI, 2002).

Além disso, o Estado de Santa Catarina e a capital Florianópolis passaram a receber no decorrer desta década mais investimentos e ações governamentais, que acabaram por desenvolver a indústria e forçar uma nova organização territorial do trabalho (CAMPOS, 2009).

O Município de Palhoça, porém, não se inseriu imediatamente nesse processo de industrialização, ao contrário de Florianópolis, que se consolidou como um lugar de serviços públicos modernos, concentrando as atividades administrativas do Governo do Estado e determinando mudanças na sua estrutura urbana e econômica (MARCON, 2000).

Para FARIAS (2004), em que pese o Município de Palhoça não ter recebido investimentos significativos por parte do Governo do Estado na década de 1970, a conclusão da Rodovia Federal BR-101 trouxe um novo dinamismo ao município, possibilitando a instalação de inúmeros comércios, oficinas, galpões, depósitos e pequenas atividades industriais em suas margens, ao redor dos quais se concentravam muitos trabalhadores. Por outro lado, o município já tinha entrado no radar do planejamento urbano e regional, sendo alvo de projetos de urbanização e expansão urbana (é importante citar, neste contexto, o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis, elaborado em 1969 pela ESPLAN, em Florianópolis, um dos eixos centrais deste trabalho).

Acrescenta o autor, ainda, que a Rodovia Federal BR-101 modificou o

movimento migratório da região, onde as pessoas passaram a procurar as cidades próximas da rodovia, proporcionando uma maior integração com a capital Florianópolis. Isso induziu em Palhoça a urbanização e a implantação de diversos loteamentos próximos à BR-101, fazendo com que muitas pessoas ali se fixassem ou se estabelecessem (FARIAS, 2004).

Nas palavras de PERUZZO (2008, p. 47-49):

“A construção da BR-101 e da BR 282 forma as linhas mestras da morfologia do tecido urbano de Palhoça. Devido à facilidade de escoamento dos produtos através das BR 101 para os estados do sul e norte e da BR 282 para o interior do estado, várias indústrias são instaladas principalmente ao longo da BR 101. [...] Essas duas BRs atuam como indutoras de geração e concentradoras de serviços, assumindo características de centros econômicos de grande atração, porém trazem consigo os problemas da desorganização espacial, a falta de identidade com o entorno, a carência de infraestrutura com baixas densidades e a ocupação caótica do crescimento demográfico por população de baixa renda.”

Diante do panorama que se descortinou na década de 1970, algumas mudanças passaram a ocorrer e serem sentidas no Município de Palhoça. Segundo o censo do IBGE de 1980, naquela década a população do município atingiu a casa dos 38.000 habitantes, com incremento de 17.379 novos habitantes, o que representou um crescimento de 84% em relação à década de 1960. Pode-se dizer que esse momento seria o início das mudanças que estavam por vir, pois o acelerado crescimento populacional, somado ao processo de industrialização em curso, implicariam no futuro próximo de grandes transformações de ordem urbana e econômica no município (MARCON, 2000).

A partir da década de 1970, ainda, alguns projetos residenciais foram desenvolvidos no município, prevalecendo a implantação de grandes loteamentos urbanos e empreendimentos habitacionais produzidas pela Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB) para um público principalmente de baixa renda. Este órgão produziu, até 1993, cerca de 1.368 unidades residenciais, sendo a maioria localizada próxima da BR-101⁸² (PERUZZO, 2008).

⁸² Para se entender melhor a história da política habitacional da região metropolitana de Florianópolis, incluindo o Município de Palhoça, sugere-se a leitura dos seguintes trabalhos acadêmicos: “A produção contemporânea do espaço urbano e o direito à cidade: um estudo sobre a inserção do programa minha casa minha vida na área conurbada de Florianópolis”, de Marcio Marchi (2015); “Avaliação pós-ocupacional em habitação de interesse social: comportamento da satisfação do usuário após médio período de permanência”, de Maria Regina Peruzzo (2008); “As dinâmicas de metropolização e a atuação dos agentes produtores do espaço urbano na área conurbada de Florianópolis”, de Margaux Hildebrandt Vera (2018); “O programa Minha Casa Minha Vida e as repercussões na dinâmica socioespacial e sua inserção no contexto urbano na área conurbada de

Segundo o pensamento de CAMPOS (2009, p. 99):

“[...] Foi neste período que surgiram grandes empreendimentos no setor imobiliário, não só no que diz respeito à construção de edifícios, como também à implantação de loteamentos em diversos pontos dos municípios. Em Florianópolis e na Região Metropolitana, principalmente em São José, Palhoça e Biguaçu, surgiram diversos loteamentos para atender à demanda, tanto da classe média como da classe menos favorecida, loteamentos estes que, quando direcionados para a classe média, eram totalmente legalizados, mas, quando se destinavam à atender a classe com menor poder aquisitivo, muitas vezes, não eram implantados de forma legal, ou seja, eram loteamentos clandestinos.”

De acordo com os dados do IBGE de 1980, foi na década de 1970 que a Região Metropolitana de Florianópolis passou a deter as mais altas taxa de urbanização do Estado, sendo que entre os municípios que compõe a região Palhoça foi o que apresentou maior incremento populacional, da ordem de 87%, além de ter as mais altas taxas de urbanização da região para esse período. Como consequência, a partir da década de 1980 o município passou a integrar o grupo das cidades catarinenses com população entre 50 e 100 mil habitantes (FARIAS, 2004).

Na década de 1970, ademais, Palhoça foi alvo de um grande fluxo migratório. Esse fluxo de imigrantes se instalou principalmente nas localidades próximas à Rodovia Federal BR-101, expandindo-se no sentido sul e oeste do município, muitas vezes ausente de políticas públicas de habitação, fazendo surgir grandes aglomerados urbanos, sem qualquer infraestrutura, a exemplo das comunidades do Brejarú e Frei Damião. Os imigrantes procuravam se instalar próximos à referida rodovia por ser esta via de acesso rápido a Florianópolis, bem como por ter em seu entorno as principais indústrias da cidade e um comércio em vias de crescimento (FARIAS, 2004).

Porém, convém ressaltar que essa nova dinâmica experimentada pelo Município de Palhoça na década de 1970 não pode ser entendida de forma isolada, ou seja, sem considerar a sua localização estratégica em relação ao polo mais moderno e dinâmico, que é a capital Florianópolis. É preciso registrar que o elevado crescimento populacional e urbano de Palhoça, neste momento, não é fruto de um dinamismo econômico interno do município, mas sim da expansão urbana de Florianópolis e da abertura de postos de trabalho na capital (FARIAS, 2004).

Analisando o estudo de RIZZO (1993), e conforme já estudado no Capítulo 4 deste trabalho, no início da década de 1970 o Governo do Estado envidou esforços e estabeleceu um planejamento com objetivo de transformar a capital Florianópolis em uma metrópole urbana, e para que isso ocorresse era necessário transformar Florianópolis em uma cidade industrial. Entretanto, este modelo de cidade não se efetivou, em que pese algumas infraestruturas urbanas tenham sido concretizadas, principalmente os eixos rodoviários.

Se o Município de Florianópolis não desenvolveu as atividades industriais, estas em parte passaram a se concentrar nos municípios vizinhos, em especial em São José e Palhoça. PELUSO JR. (1991), ao abordar o tema, explica que o Estado priorizou os investimentos administrativos em Florianópolis, exercendo assim, sua função de capital. Em contrapartida, passou a existir uma certa tendência de concentração industrial fora da capital, com destaque para a implantação da área industrial de São José.

Isso explica, juntamente com todo o contexto acima narrado, porque o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis (PDAMF), elaborado em 1969 pela ESPLAN, em Florianópolis, decidiu indicar as áreas industriais da região metropolitana principalmente nos municípios de São José e Palhoça, sendo que tais áreas foram efetivamente instituídas pelos referidos município, como ainda será visto neste estudo.

Em suma: o governo estadual priorizou e projetou Florianópolis como o centro administrativo e a grande metrópole urbana do Estado; não havia em Florianópolis espaço adequado para a instalação e expansão de atividades industriais; São José e Palhoça já possuíam grande contingente de trabalhadores, na maioria de baixa renda, morando em seu território e buscando emprego; a presença da Rodovia Federal BR-101 oportunizava acesso rápido entre estes municípios e à capital, bem como viabilizava o adequado escoamento de produtos para a capital, para o interior do Estado e para os portos.

O recorte jornalístico abaixo, extraído do Jornal O Estado no ano de 1973, corrobora tudo isso, especialmente ao noticiar a instalação do “Centro Industrial da Grande Florianópolis” no Município de São José (O ESTADO, 1973).

Segundo a notícia, o local escolhido correspondia a uma “vasta área de incontestável expansibilidade econômica, servida de excelentes meios de comunicação e transporte, além de dispor de facilidades de mão de obra”. E a notícia arremata dizendo que “o projetado Centro Industrial virá, assim, ao encontro

dessa impressionante disponibilidade, ao mesmo tempo acentuando o aceleração da evolução econômica e Santa Catarina, em busca da expansão dos setores industriais". Veja-se:



Imagem 21: Notícia jornalística extraída do Jornal O Estado, de Florianópolis.
Fonte: Acervo pessoal do advogado e jornalista Marcílio Medeiros Filho.

Assim, uma vez estudadas as características físico-territoriais e socioeconômicas do Município de Palhoça nas décadas de 1960 e 1970, passa-se ao exame da forma e do modelo de ocupação urbana do município, que é igualmente importante para se compreender como o zoneamento urbano, desde a concepção do PDAMF de 1969, influenciou na formação do seu espaço urbano.

5.3. A forma e o modelo de ocupação urbana do Município de Palhoça.

Como visto acima, a partir da década de 1970 se iniciou um período de crescimento econômico e urbano no Município de Palhoça, consequência da política desenvolvimentista adotada pelos governos federal e estadual e do modelo de industrialização incentivado por ambos.

A localização dos investimentos públicos que até então privilegiava Florianópolis em detrimento dos demais municípios da região metropolitana manteve a ausência de dinamismo do núcleo urbano de Palhoça, que até a década de 1970 apresentava um baixo índice de urbanização (SUGAI, 2002).

A finalização da construção das Rodovias Federais BR-101 e BR 282, na década de 1970, formou os pilares da morfologia do tecido urbano de Palhoça. Devido à facilidade de escoamento dos produtos por intermédio das referidas rodovias, tanto para os demais Estados do país quanto para o interior do Estado de Santa Catarina, várias indústrias, comércios e serviços procuraram se instalar principalmente ao longo da BR-101 (PERUZZO, 2008).

Porém, de outro lado, as sobreditas rodovias também trouxeram problemas de desorganização espacial, falta de identidade com o entorno, carência de infraestrutura com baixas densidades e ocupação desordenada por populações de baixa renda. Segundo PERUZZO (2008, p. 49):

“O centro de Palhoça se desenvolveu entre as áreas de mangue e a BR 101 na direção de São José formando quase uma cidade em fita. A partir da década de 70, com a necessidade de expandir a malha urbana, a cidade ‘atravessou’ a BR 101, formando bairros com infraestrutura precária, dentre eles o bairro Caminho Novo. Na década seguinte devido ao incremento populacional, os bairros próximos a BR 101 receberam infraestrutura.”

Para SUGAI (2002), a localização das Rodovias Federais BR-101 e BR-282 foi determinante para o processo de urbanização em Palhoça. O núcleo urbano do Município de Palhoça foi fortemente impactado ao ter seu espaço intraurbano completamente seccionado pelas citadas rodovias, que foram implantadas na mesma cota de nível do tecido urbano. A cidade, além de ter ficado literalmente dividida, foi alvo de ocupações e especulações nas margens das rodovias.

VALLAVERDE (1996) confirma este fato, e complementa que o eixo formado pela Rodovia Federal BR-101 dividiu a cidade em duas partes na sua região central: primeiro, a leste da rodovia, junto à sede com formação no setor

terciário, pressionando o manguezal de Palhoça ao mar. Essa parte apresenta dois centros de concentração: o próprio centro da cidade e a zona da Ponte do Imaruim. Ambos de características espaciais mais ordenadas e homogêneas, apesar da falta da própria infraestrutura; segundo, a oeste da BR-101 e norte da BR-282, em que se deu efetivamente a expansão urbana. Nesta região ocorreu uma ocupação desordenada e fragmentada, com a criação de diversos loteamentos (regulares e clandestinos) e de grandes vazios urbanos, onde a ausência de infraestrutura urbana e de equipamentos públicos era ainda mais visível.

A imagem abaixo ilustra bem o impacto e as consequências da Rodovia Federal BR-101 no tecido urbano de Palhoça:



Imagem 22: Imagem da área urbana do Município de Palhoça, ao centro a Rodovia Federal BR-101 já duplicada. Fonte: Acervo pessoal do jornalista João José da Silva (2019).

Devido ao desenvolvimento urbano e à instalação de indústrias no território de Palhoça, especialmente em locais próximos a Rodovia Federal BR-101, na década de 1970 a cidade passou a experimentar relevantes e intensas transformações. Segundo o censo do IBGE de 1980, em apenas dez anos o município recebeu uma quantidade tão grande de imigrantes que aproximadamente 50% da população passou a ser de imigrantes, atraídos que foram pelas ofertas de empregos na capital Florianópolis (PERUZZO, 2008).

FARIAS (2004) explica que com a valorização dos imóveis da capital, deu-se início à ocupação do continente frontal à Ilha de Santa Catarina, obedecendo-se

à lógica da localização e do preço. Assim, quanto mais longe do centro de Florianópolis, menores eram os preços dos lotes, e as condições mínimas de infraestrutura. À medida que avançava a expansão urbana do continente, ocorria a valorização das propriedades nos bairros Estreito, Coqueiros, Capoeiras, Campinas, entre tantos outros, tornando-os inacessíveis para a população de baixa renda que ainda não havia se fixado na região. O vetor de expansão urbana, assim, começou a envolver áreas periféricas de São José, Palhoça e Biguaçu.

O Município de Palhoça, assim, foi tomado na década de 1970 por forte impulso de crescimento urbano desordenado, produzido, principalmente, pela expressiva migração de populações de baixa renda. Uma verdadeira explosão demográfica teve início a partir desta época. Além disso, as ocupações de áreas críticas, como banhados e manguezais, sem as mínimas condições de fixação e habitação, tornaram-se enormes “favelas”, com todos os problemas sociais decorrentes deste modelo de ocupação (FARIAS, 2004)

Como resultado, diversas áreas do município foram invadidas por loteamentos e habitações - muitos deles irregulares, clandestinos e sem infraestrutura mínima - expandindo o núcleo urbano da cidade em várias direções, formando um traçado urbano desordenado e criando grandes vazios à espera da especulação imobiliária. Com esse crescimento desordenado, vários problemas foram gerados, como a falta de saneamento, de transporte e de serviços essenciais (educação, saúde, entre outros). Outro problema gerado com o crescimento desordenado foi a ocupação irregular e a destruição de áreas de preservação permanente (APP) e áreas ambientalmente protegidas (PERUZZO, 2008).

Todos estes problemas, somados à atração exercida pela capital Florianópolis, acabaram transformando Palhoça em “cidade dormitório”, onde a maioria da população trabalhava nas cidades vizinhas e voltava apenas para dormir na cidade. Isso também já foi retratado nesta pesquisa.

De acordo com SUGAI (2002), a ocupação territorial da população mais pobre desenvolveu-se, principalmente, nos eixos que se direcionavam ao longo da Rodovia Federal BR-101 e para a região do bairro Ponte do Imaruim. Esta expansão indicava a periferização de grande contingente das camadas populares e, também, o início do processo de conurbação com os demais municípios. Este movimento foi determinado principalmente pelos movimentos migratórios das populações vindas do interior, mas também pelo deslocamento das camadas de mais baixa renda de Florianópolis, e que se dirigiram para as periferias situadas no continente. A maior

parte da população migrante que se dirigia a capital em busca de trabalho acabava se instalando na área continental de Florianópolis e nos municípios vizinhos, em especial São José e Palhoça, onde havia terra e custo de vida mais baratos.

Ainda para a autora, neste período ocorreu um intenso processo de construções, invasões e loteamentos clandestinos no município. A população de baixa renda procurava ocupar estas áreas periféricas, mesmo sem o correspondente investimento em infraestrutura e serviços urbanos pelo Poder Público. Este processo de ocupações clandestinas ampliou-se no decorrer da década de 1970, com o incremento da migração rural-urbana (SUGAI, 2002).

Conforme pontua FARIAS (2004, p. 193-194):

“A malha urbana de Palhoça formada a partir de grandes loteamentos, tanto populares como destinados à classe média, se organizou sem manter qualquer relação urbana com o eixo histórico da sede do município. Esta malha, formada a partir de vários pequenos núcleos, verdadeiras unidades independentes, com as virtudes e mazelas desde modelo de crescimento urbano, apresenta seus moradores uma interdependência, muito maior com a cidade de Florianópolis que com a própria sede do município, devido às relações de trabalho, comerciais e de serviços, mantidas por seus integrantes, que via de regra, trabalham na capital de Santa Catarina.

A integração destes espaços tem ocorrido, muito mais pelo preenchimento das áreas ainda desocupadas, que resultante de um planejamento urbano. [...]

A cidade de Palhoça, tirando seu centro histórico, é fruto de uma expansão descontrolada, cujos resultados são refletidos na carência de equipamentos de infraestrutura de saneamento básico, vias públicas com pavimentação, equipamentos de saúde, educação e serviços básicos que estão aquém das necessidades.”

Para CASTRO (2012, p. 79):

“[...] Nessas condições, a população pobre continuou ocupando espaços ‘vazios’, principalmente localizados no entorno das áreas urbanas, esgarçando o crescimento urbano e tornando mais dispendiosa a implantação da infraestrutura urbana. Em face da incapacidade de o Poder Público prover condições de acesso à moradia popular, proliferaram (e continuam proliferando) as soluções informais, exploradas pelos loteadores irregulares.”

Assim, pode-se dizer que esse período caracterizou o Município de Palhoça como um lugar de urbanização periférica, que recebia populações de imigrantes que iam morar em seu território para terem acesso à casa própria (geralmente em conjuntos habitacionais de ação estatal ou em núcleos urbanos informais) e por

estarem próximo à capital Florianópolis (local de geração de emprego). E isso se deveu a três fatores: terras disponíveis próximas da Rodovia Federal BR-101; baixo custo do solo urbano em comparação com Florianópolis e São José; lugar próximo e de rápido acesso aos centros geradores de empregos e serviços públicos, com uma industrialização em vias de crescimento.

A imagem abaixo, extraída na década de 1970, é emblemática. Em sua parte superior esquerda se observa a centro urbano do município (sede), um pouco mais abaixo o traçado da Rodovia Federal BR-101, um pouco mais abaixo da citada rodovia alguns galpões (provavelmente olarias ou madeireiras) e áreas vazias, e na parte baixa da imagem a comunidade do Brejarú, composta por populações de baixa renda, completamente isolada do centro urbano e sem qualquer serviço ou infraestrutura urbana:



Imagem 23: Imagem aérea do Município de Palhoça.
Fonte: Acervo pessoal do jornalista João José da Silva (2019).

Segundo RIBEIRO E LAGO (1992), este modelo ocorrido em Palhoça é denominado de “padrão periférico de urbanização”. Para os autores, o termo “periferização” é usado para designar um modo específico de estruturação do espaço urbano.

É possível identificar duas vertentes para explicar o “padrão periférico de urbanização”. A primeira diz respeito à segregação residencial das camadas mais pobres à conjunção dos efeitos do mercado fundiário e da intervenção do Estado.

Essa separação pode ser mostrada na distribuição espacial da população economicamente ativa, onde se aponta para a necessidade de pensar a cidade em termos de núcleos e periferia. Acrescente-se a isto, o fato das políticas urbanas também terem importância nessa separação, já que se identifica uma má distribuição espacial dos investimentos públicos em infraestrutura e equipamentos ditos coletivos. A segunda vertente procura entender a dinâmica metropolitana a partir da própria periferia, de sua lógica organizacional. Sob esta abordagem, analisam-se os processos de loteamento e ocupação urbana e demonstram-se as práticas de espoliação dos compradores e as informalidades das operações econômicas (RIBEIRO E LAGO, 1992).

Ainda para RIBEIRO E LAGO (1992), o resultado desses processos é duplo: segregação social das camadas populares, obrigando-as a morar nos espaços periféricos; e a exclusão dessas camadas do acesso aos equipamentos e serviços urbanos essenciais.

Esses autores dão ênfase aos elementos analíticos que fundamentam o paradigma do padrão periférico, que explicam a dinâmica da organização metropolitana: (i) a dualidade centro-periferia tornou-se um conceito utilizado para entender o processo de expansão da estrutura interna das metrópoles; (ii) esse processo caracteriza-se por um movimento de expulsão/atração para a periferia; (iii) a noção de periferização abarca um processo de segregação e de diferenciação social no espaço, que possui causas econômicas, políticas e culturais; (iv) inerente aos modelos periféricos, a periferia é caracterizada enquanto espaço na reprodução precária da força de trabalho, ou seja, um espaço de carência; (v) e, finalmente, a intervenção seletiva do Estado na alocação dos investimentos urbanos é tomada como mecanismo central no padrão periférico de crescimento (RIBEIRO E LAGO, 1992). No caso de Palhoça, é possível observar que houve uma combinação de todos estes fatores.

Em paralelo a todas as circunstâncias acima descritas, na década de 1970 ocorreu em Palhoça ainda um fenômeno bastante importante e que imprimiu um novo significado no território do município: a intensa urbanização de áreas rurais, com uma marcante fragmentação entre os bairros e criação de vazios urbanos.

Conforme salienta SINGER (1979), uma das formas de produção do espaço urbano se dá pela incorporação à cidade de glebas que antes tinham uso agrícola. Como efeito, ao ocorrer a ampliação da mancha urbana, é comum se ver uma transição difusa entre o uso da terra rural e os espaços construídos.

Em Palhoça, a ocupação das áreas rurais foi expressiva e marcada por certa precariedade do ponto de vista do planejamento urbano. Segundo SUGAI (2002), diversos loteamentos e ocupações, tanto regulares quanto informais, foram iniciados na década de 1970 onde antes eram grandes fazendas e áreas de plantação e criação de gado, surgindo como “franjas externas” da cidade. Como exemplo é possível citar os loteamentos Caminho Novo, Padre Réus e Parque Residencial Pagani, todos localizados na margem oeste da Rodovia Federal BR-101, sendo que este último foi popularmente considerado como “o novo centro” do município, abrigando inúmeros prédios comerciais e residências, as sedes dos principais órgãos públicos e o único shopping center da cidade (mais recentemente).

Na imagem abaixo é possível observar o centro urbano do município (sede), a Rodovia Federal BR-101 e mais abaixo e no centro o loteamento Parque Residencial Pagani, onde antes era a fazenda da família com o mesmo nome:



Imagem 24: Imagem aérea do município. Loteamento Parque Residencial Pagani.
Fonte: Acervo pessoal do jornalista João José da Silva (2019).

Logo abaixo, em outra imagem, é possível observar a implantação de um loteamento do município (provavelmente o loteamento São Sebastião), em área completamente rural e sem qualquer item básico de infraestrutura urbana. Na parte superior esquerda da foto é possível observar as antigas granjas de frango da Indústria Macedo, bem como a presença de significativa vegetação nativa:



Imagem 25: Imagem aérea do município. Implantação de loteamento não identificado.
Fonte: Acervo pessoal do jornalista João José da Silva (2019).

De outro lado, as iniciativas da Companhia de Habitação de Santa Catarina (COHAB) também foram relevante na década de 1970, pois foram responsáveis pela construção de centenas de moradias populares. Os conjuntos habitacionais foram localizados em sua maior parte no eixo da Rodovia Federal BR-101, muitos ainda em áreas rurais do município.

Segundo PEREIRA (2002), com a implantação desses conjuntos habitacionais se colocou em marcha uma estratégia erradicatória, extensamente reproduzida pelo regime militar, já que os conjuntos foram concebidos a partir de um usuário padrão, sem tomar em consideração o nível socioeconômico e as verdadeiras necessidades das famílias. Em geral, estes empreendimentos reforçaram o processo de ocupação dos eixos viários e de áreas que nas décadas anteriores eram rurais e periféricas.

Por outro vértice, é importante consignar também que o modelo de urbanização do município foi altamente prejudicial ao meio ambiente local. Como já informado na presente pesquisa, 73% do território municipal era e é classificado como área de preservação permanente (APP), possuindo manguezais, restingas, dunas, áreas alagadiças e de montanhas. No afã de ocupar e urbanizar áreas, não houve por parte do Poder Público e da população a devida preocupação com a preservação dos ecossistemas.

Nas palavras de FARIAS (2004, p. 180):

“Palhoça apresenta distorções no uso de recursos naturais e paisagísticos, que levaram à quase extinção de muitas espécies animais e vegetais nativas, bem como a uma enorme devastação do meio ambiente, com a indiscriminada urbanização ocorrida a partir de 1970.”

Na área central do Município de Palhoça o ecossistema que mais sofreu foi o manguezal. Na área das praias, ao sul do município, as dunas e restingas. A respeito do manguezal, durante toda a ocupação e urbanização do município este relevante ecossistema foi alvo de expressiva degradação, motivada, sobretudo pela especulação imobiliária, pelo aterramento e pela implantação irregular de loteamentos.

Segundo aponta RIBEIRO (1987), grandes extensões dos manguezais de Palhoça foram objeto de investidas de algumas empresas e agentes imobiliários, que viram a possibilidade de bons negócios a custos irrisórios e com lucros fáceis. De acordo com a autora, milhares de lotes foram criados, sem que as autoridades públicas se opusessem à transferência ilícita de terras da coletividade às mãos de particulares.

A autora classifica os primeiros ocupantes dos manguezais de Palhoça em três categorias. A primeira, a das pessoas pobres, vindas de outras regiões, que se estabeleceram precariamente sobre o ecossistema como única alternativa para resolver seus problemas habitacionais. A segunda, a dos “criadores de lotes” que, já possuindo uma ou mais casas no município, invadiam e aterravam este ambiente para formar lotes e construir casas que eram, posteriormente, vendidos ou alugados. A terceira categoria é a dos “usurpadores”. Mesmo conhecendo o quadro legal de proteção do manguezal, eles insistiam junto às autoridades, realizando tráfico de influências e, depois de anos, conseguiram transferir para si extensas terras de marinha que lotearam em seguida.

Para VILLAVERDE (1996), os manguezais de Palhoça, em razão de estarem localizados entre o centro urbano do município e a Rodovia Federal BR-101, foram gravemente impactados pela expansão urbana. Além disso, foram utilizados como depósito de lixo e aterro sanitário. Os aterramentos com a finalidade de loteamento e construção de habitações constituíram outra forma de agressão aos manguezais. Assim o núcleo urbano de Palhoça se expandiu sobre as áreas de manguezal, formando ali sua principal estrutura urbana, em total e absoluto estado

de precariedade.

Na visão de RIBEIRO (2009), a respeito da urbanização de Palhoça e da ocupação irregular dos manguezais e demais áreas críticas, seguindo a lógica dos espaços urbanos brasileiros do “ocupa e depois urbaniza” a cidade foi crescendo sem regulação específica. Aos poucos as planícies costeiras foram sendo loteadas irregularmente, sem qualquer cuidado ou infraestrutura urbana. Em paralelo, novas áreas costeiras e distantes do núcleo urbano foram se expandindo e invadindo ambientes frágeis, como restingas e mangues.

Em consequência, surgiram inúmeros assentamentos com precárias condições de infraestrutura e sem serviços urbanos, expressando a falta de gestão da urbanização pelo Poder Público local.

Nas três imagens abaixo, representativas da parte central do município (sede), é possível observar a progressiva ocupação e expansão urbana sobre o manguezal. As imagens datam, respectivamente, dos anos de 1938, 1978 e 1998:

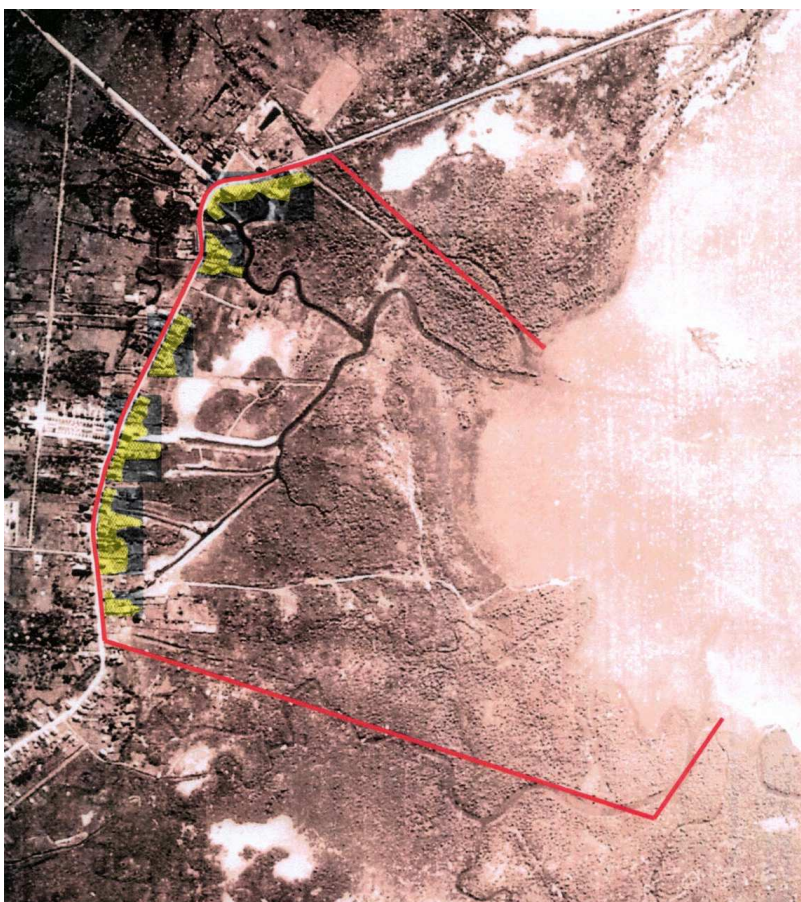


Imagem 26: Imagem aérea do município do ano de 1938. Em amarelo as ocupações iniciadas sobre o manguezal. Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento (2019).

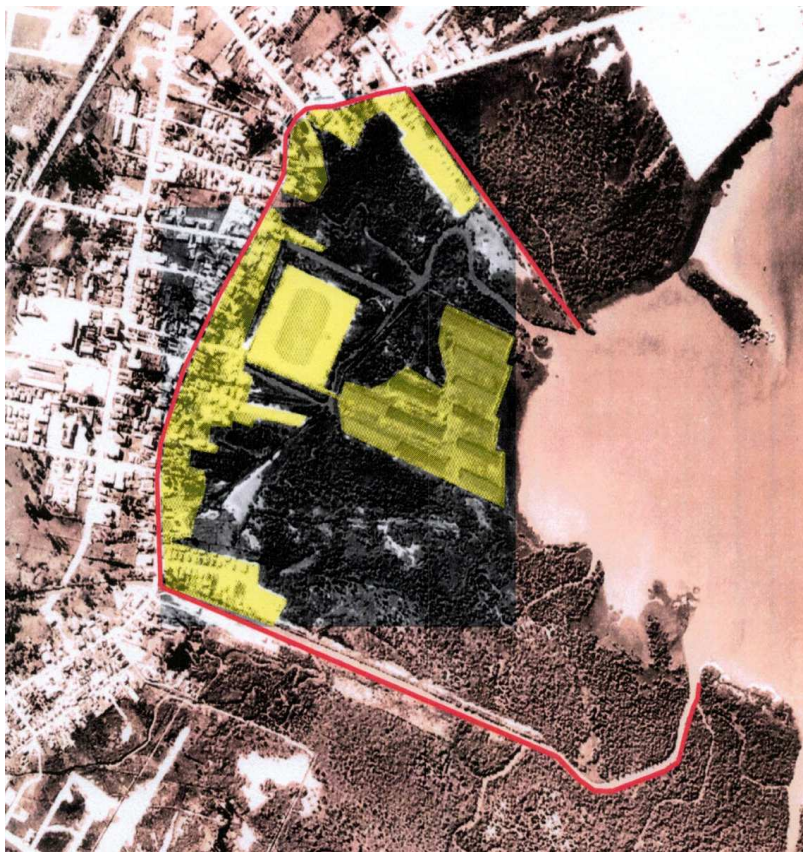


Imagem 27: Imagem aérea do município do ano de 1978. Em amarelo as ocupações iniciadas sobre o manguezal. Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento (2019).

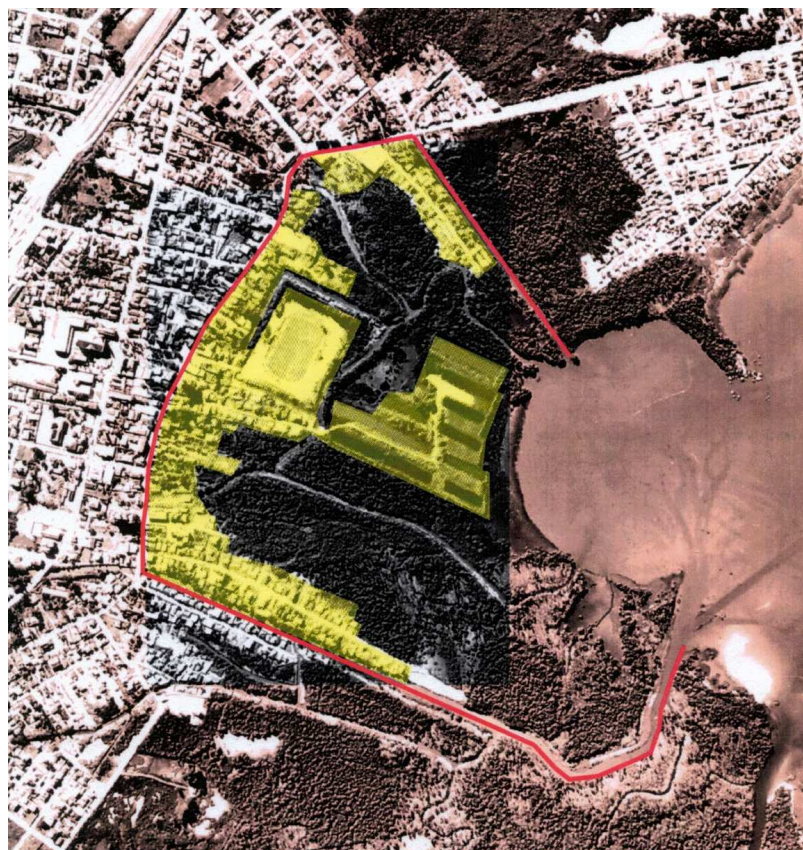


Imagem 28: Imagem aérea do município do ano de 1998. Em amarelo as ocupações iniciadas sobre o manguezal. Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento (2019).

As imagens abaixo igualmente demonstram a pressão exercida pela urbanização sobre as áreas de manguezal do município:



Imagem 29: Imagem aérea do município do ano de 2005, mais especificamente da região central (sede). Fonte: Acervo pessoal do jornalista João José da Silva (2019).



Imagem 30: Imagem aérea do município do ano de 1982, mais especificamente do bairro Ponte do Imaruim. Fonte: Acervo pessoal do jornalista João José da Silva (2019).

Diante deste panorama, verifica-se que a forma e o modelo de urbanização do Município de Palhoça, iniciado com maior intensidade na década de 1970, foi marcado pelo movimento migratório de grande intensidade; pela ocupação de áreas próximas às Rodovias Federais BR-101 e BR-282; pela ocupação de áreas rurais e até mesmo de áreas públicas e de preservação ambiental (manguezais); pela ocupação e parcelamento do solo (tanto regular quanto informal) em espaços carentes de infraestrutura e serviços urbanos; pelo espraiamento desordenado da malha urbana em várias direções, formando um “padrão periférico de urbanização”; pela expansão da conurbação e a formação de subcentralidades não planejadas no território; pela criação de espaços ociosos e vazios urbanos; pelas interações espaciais em forma de fluxos de deslocamento pendular em direção ao centro polarizador (Florianópolis); pela destruição do meio ambiente local; e pelo aprofundamento da segregação socioespacial no território urbano.

5.4. A apropriação das diretrizes do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis de 1969 pelo Município de Palhoça.

Neste momento será abordado um dos pontos mais importantes deste estudo, que é examinar como as diretrizes e instrumentos do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis (PDAMF), elaborado pela ESPLAN, foram apropriados e incorporados pelo Município de Palhoça, dando origem às primeiras leis urbanísticas e de planejamento urbano do município.

Como não existe bibliografia acerca do tema, para esta parte da pesquisa foi necessário realizar consultas em leis, projetos de lei e arquivos públicos e privados, além de entrevistas com autoridades, técnicos e servidores públicos vinculados ao Município de Palhoça que à época tiveram contato direto com o assunto, e que possuem conhecimento sobre os fatos.

Pois bem. Conforme já estudado neste trabalho, o PDAMF foi iniciado pelo ESPLAN no ano de 1969, sendo concluído em 1971. Sua aprovação, contudo, só ocorreu em 1976, quando foi sancionado pelo Prefeito Municipal de Florianópolis e convertido na Lei Municipal nº 1.440/76.

O Município de Palhoça, neste período, não possuía qualquer lei ou norma de cunho técnico-urbanístico. Muito menos possuía órgão técnico ou de planejamento urbano. De estrutura acanhada e com poucos recursos, a Prefeitura Municipal de Palhoça contava com pouquíssimos órgãos e servidores, e sua gestão

era centralizada na pessoa do Prefeito.

Segundo afirmou o ex-Prefeito Municipal Newton José Schwinden⁸³, em entrevista concedida ao autor desta pesquisa, as autoridades e servidores da Prefeitura Municipal de Palhoça acompanhavam de longe os debates e a elaboração do PDAMF pela ESPLAN. Eles sabiam que “algo grandioso” estava sendo realizado na capital Florianópolis, que objetivava abranger, desenvolver e ordenar toda a região metropolitana. Mesmo não sendo o Prefeito Municipal entre 1969 e 1976, Schwinden tinha pleno conhecimento dos fatos em razão da sua vida pública, por estar se preparando naquele momento para concorrer ao cargo de Prefeito Municipal e pelo fato do município ter se integrado formalmente à Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis no ano de 1968, justamente a fim de participar do planejamento regional⁸⁴ (SCHWINDEN, 2019).

Por outro lado, afirmou o citado ex-Prefeito que naquela época as autoridades municipais foram informadas que para a elaboração e execução do PDAMF o Município de Florianópolis receberia importantes recursos financeiros provenientes dos governos federal e estadual. Assim, uma comitiva de autoridades municipais, juntamente com alguns Prefeitos da região, foram pessoalmente solicitar ao Governador do Estado e ao Prefeito de Florianópolis que os municípios vizinhos à Capital também fizessem parte do plano, ocasião em que receberam sinalização positiva de ambos (SCHWINDEN, 2019).

O pensamento de Schwinden e dos demais Prefeitos da região era o seguinte: como os problemas dos municípios vizinhos eram basicamente os mesmos; como os municípios tinham poucos recursos financeiros e orçamentário; e como seriam gastos recursos provenientes dos governos federal e estadual, nada mais justo que fosse feito um plano para todos os municípios, e não somente para a

⁸³ O farmacêutico Newton José Schwinden, popularmente conhecido como “Chico”, foi Prefeito de Palhoça entre os anos 1977 e 1983.

⁸⁴ Por meio do Projeto de Lei nº 07/1968, aprovado por unanimidade pela Câmara Municipal de Palhoça em 15 de outubro de 1968, o município se associou formalmente à Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS). De acordo com as justificativas do projeto de lei, o objetivo era “promover medidas visando o desenvolvimento regional harmônico, por meio do planejamento local integrado, que congregará os municípios de Florianópolis, Antônio Carlos, Aguas Mornas, Angelina, Biguaçú, Governador Celso Ramos, Palhoça, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz e São José, integrantes da micro-região polarizada pelo Município de Florianópolis”. E continua, afirmando que “trata-se de iniciativa que, em consonância com a política de planejamento do Governo Federal, visa capacitar a Região e os Municípios que a integrem [...]. Desnecessário é sublinhar, aqui, as vantagens que advirão para o Município de sua integração no sistema de planejamento [...]. O planejamento é um imperativo da época contemporânea, marcada por profundas transformações, que lançaram por terra tôdas as concepções da administração empírica ou do ‘laissez-faire’. Os problemas já não são mais locais, dêste ou daquêle município, senão que de nível regional e, em escala crescente, de âmbito nacional.” Tal justificativa retrata bem o pensamento da época, examinado no Capítulo 4 desta pesquisa.

Capital do Estado, que naquele momento já despontava como o centro polarizador da atenção e dos investimentos públicos.

Na verdade, este pedido verbal da comitiva de Palhoça ao Governador do Estado e ao Prefeito da Capital nem mesmo seria necessário, pois o próprio ESPLAN já havia diagnosticado tecnicamente a necessidade dos demais municípios da região metropolitana, em especial São José, Palhoça e Biguaçu, fazerem parte do plano. Leia-se:

“A BR-101, em fase de conclusão, está acelerando o processo de conurbação e será o eixo à cavaleiro do qual estão se reunindo os núcleos urbanos de Palhoça, São José e Biguaçu, para formar uma única cidade com a antiga Florianópolis.

O crescimento desordenado da zona continental da Capital com a sua maior área urbanizada situando-se em vários municípios, já criou problemas que, se não fora a dolorosa experiência nacional no assunto, seria o bastante para aconselhar prioridade para o planejamento de toda a região como unidade especial, despontando a necessidade inadiável da aplicação ao caso, como solução institucional única capaz de criar condições para um processo de desenvolvimento urbano racionalizado na região, o espírito do dispositivo constitucional que criou as regiões metropolitanas.” (ESPLAN, 1971)

O fato é que a participação do Município de Palhoça no PDAMF acabou sendo garantida pela lei que aprovou e instituiu o plano, conforme se observa nos artigos 1º e 78 da Lei Municipal nº 1.440/76, redigidos nos seguintes termos:

“Artigo 1º – A presente lei institui o Plano Urbano do Município de Florianópolis, aplicando-se à Capital e às áreas de expansão urbana programada, inclusive às conurbadas, neste último caso na medida em que acolhidos os seus princípios na legislação dos municípios vizinhos.

Parágrafo único – O Chefe do Executivo promoverá gestões com os municípios interessados, visando à implantação, nas suas respectivas jurisdições, das medidas objeto desta lei, que lhes digam respeito para tratamento integrado de todas as decorrências da conurbação.”

“Artigo 78 – Respeitado o disposto no artigo 1º desta lei e tratando as áreas urbanas de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu, tal como definidas no §3º do artigo 1º do Dec. Lei nº 271, de 28-2-67 e para fins de planejamento, como um só aglomerado urbano, serão considerados:

a) - partes da zona continental (ZC) da cidade de Florianópolis, as sedes dos municípios de São José, Palhoça e Biguaçu; [...]”

Ou seja, o PDAMF inseriu os municípios conurbados, entre eles Palhoça,

como objeto do planejamento regional. E mais, o PDAMF tratou os municípios de São José, Palhoça e Biguaçu como “parte da zona continental da cidade de Florianópolis”, como se a ela fossem administrativamente ligados ou dependentes.

Um outro aspecto importante da lei que aprovou e instituiu o PDAMF é que ela estabeleceu textualmente a necessidade de aprovação do plano pelo município vizinho interessado, como requisito de validade para aplicação no seu respectivo território. Este ponto é relevante, e será examinado a seguir.

Em relação ao Município de Palhoça, especialmente na década de 1970, ele atravessava por um período de retomada de seu crescimento econômico, fato que implicava, ainda, em acelerado desenvolvimento e expansão urbana. A conclusão da Rodovia Federal BR-101, por outro lado, além de literalmente dividir o município, deslocou o centro urbano da cidade e alterou profundamente a sua dinâmica de ocupação urbana. Nas margens e proximidades da rodovia iniciou-se a instalação de indústrias, comércios e serviços; foram implantados loteamentos e conjuntos habitacionais para populações de baixa renda (formais e clandestinos); áreas rurais foram sendo continuamente ocupadas. Enfim, a cidade estava se expandindo e sendo ocupada sem qualquer planejamento e controle das edificações, em um padrão tipicamente periférico e desordenado de urbanização, como já visto no tópico anterior deste trabalho.

O PDAMF, em relação a Palhoça, já havia identificado estes fatos, e mais, indicou que que era necessário ter um rigoroso controle e fiscalização desta expansão urbana, especialmente porque o município não possuía órgão técnico, agentes de fiscalização e nem mesmo lei urbanística de uso e ocupação do solo. Veja-se:

“A rodovia BR-101 vai propiciar, por sua vez, a ligação entre a zona industrial do sul e o vale do Itajaí, tendo Florianópolis a meio do percurso. Êste fato novo determinará um outro tipo de vida para a região. Será uma verdadeira ‘inflorescência urbana’, uma nova forma de ‘urbs’, geradora de riquezas e de contactos.

O trecho da estrada compreendido entre São José, Palhoça e Biguaçu, conhecerá surto de crescimento adicional e será difícil evitar-se a conurbação. Seu controle é imperioso e inadiável, e caberá ao Estado essa fiscalização, pois os municípios envolvidos não têm condições técnicas para essa tarefa.

[...]

A expansão da cidade, atualmente, está se verificando linearmente no sentido da estrada estadual que atravessa o perímetro urbano. A BR-101 naturalmente irá influenciar a expansão futura para o lado oeste [...].

Palhoça está ligada a Florianópolis, por estrada calçada com

paralelepípedos. Há a necessidade da assistência de pelo menos um técnico que possa fiscalizar as construções no município. Não possui a cidade, Código de Obras, não havendo pois prescrição alguma referente a edificações.” (ESPLAN, 1971)

O ex-Prefeito Municipal Newton José Schwinden confirma todas estas informações. Neste período, de fato, o município não possuía leis urbanísticas, órgão técnico e nem servidores para fiscalizar as edificações e ordenar/planejar a expansão da cidade. Cada cidadão basicamente construía como e onde queria. A única preocupação era que a nova construção se mantivesse alinhada com o recuo das demais edificações vizinhas e não invadisse a via pública. Ainda que, em tese, a pessoa interessada em construir devesse obter um Alvará de Construção junto à Prefeitura, isso dificilmente ocorria e nem mesmo havia qualquer cobrança (SCHWINDEN, 2019).

Toda esta situação gerava uma série de problemas na cidade, pois era comum que construções causassem obstrução e estrangulamento de passeios e vias públicas; que construções fossem edificadas em áreas públicas ou em imóveis de terceiros; que construções fossem edificadas sem qualquer tipo de segurança e tratamento de esgoto; que ocorresse a implantação de loteamentos e desmembramentos sem o mínimo de infraestrutura, entre tantos outros problemas, que ao final das contas era resolvido ou mediado pessoalmente pelo próprio Prefeito (SCHWINDEN, 2019).

O Prefeito Municipal, assim, canalizava sua atenção para resolver e mediar casos pontuais, ao invés de reunir seus esforços para corrigir problemas urbanos maiores e planejar urbanisticamente o futuro da cidade.

Desta forma, era mesmo necessário que Palhoça contasse com algum plano ou projeto urbanístico para cidade, bem como leis, normas e instrumentos para controle de edificações e do uso e ocupação do solo urbano.

O ponto central é que o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis (PDAMF) apareceu naquele momento como uma espécie de “tábua de salvação” para o Município de Palhoça, e por diversos motivos.

Primeiro porque, como já informado, o município não possuía qualquer legislação técnico-urbanística, o que já era imperiosamente necessário; segundo porque a cidade experimentava uma significativa expansão urbana, sem qualquer controle, regramento ou prévio planejamento, o que preocupava a administração municipal e exigia a tomada de urgentes providências; terceiro porque o PDAMF foi

disponibilizado de forma gratuita ao Município de Palhoça, ou seja, não era necessário dispendir qualquer recurso público para se ter o plano, o que consistia numa grande vantagem; quarto porque o PDAMF era considerado moderno, foi elaborado por especialistas renomados da época, muitos deles professores e membros de prestigiadas entidades, sendo instituído com aparente sucesso e aceitação pública em Florianópolis (pelo menos hipoteticamente). Isso demonstrava a credibilidade do plano; quinto porque o PDAMF, em uma análise superficial, parecia atender perfeitamente às necessidades do Município de Palhoça, se integrando, ainda, ao macroplanejamento pensado para toda a região metropolitana e ao ideal de desenvolvimento pregado pelos governos federal e municipal.

Enfim, o plano apareceu e foi disponibilizado ao Município de Palhoça como uma promessa de solução para os diversos problemas urbanísticos, sociais e econômicos que se apresentavam na realidade local, representando, ainda, um plano consistente para o planejamento do futuro da cidade.

Não ter o plano, ao contrário, representava permanecer no passado (estacionar no tempo), continuar lidando com os mesmos problemas, dar as costas para a modernidade e ainda deixar de se integrar à grande metrópole e capital do Estado, Florianópolis.

No ano de 1977, assim, quando assumiu a chefia do Poder Executivo Municipal, o ex-Prefeito Newton José Schwinden tomou uma importante decisão: para ordenar e desenvolver a cidade, o município precisava do plano elaborado em Florianópolis pela ESPLAN; e mais, precisava, igualmente, aprovar leis e normas urbanísticas para disciplinar as edificações e a ocupação do solo urbano (SCHWINDEN, 2019).

Assim, Schwinden confiou esta incumbência a dois dos principais servidores técnicos do município naquele momento, Pedro Jonas Martins e João Carlos Dorigoni, respectivamente assessor jurídico (advogado) e engenheiro civil da Prefeitura Municipal de Palhoça. A missão de ambos era estudar o PDAMF, compreender as diretrizes e instrumentos do plano e viabilizar técnica e juridicamente a sua aplicação no Município de Palhoça (SCHWINDEN, 2019).

Em entrevista ao autor deste trabalho, Pedro Jonas Martins esclareceu que efetivamente o ex-Prefeito Newton José Schwinden foi o primeiro gestor público a se preocupar com a questão urbana do município. Além de ratificar todas as informações de Schwinden, explicou que em razão da ordem recebida buscou imediatamente junto ao ESPLAN e à Prefeitura de Florianópolis o PDAMF e a lei

que o instituiu, para avaliação e posterior aplicação em Palhoça (MARTINS, 2019).

Segundo Pedro Jonas Martins, após examinar o PDAMF e a legislação de Florianópolis a ideia era instituir no Município de Palhoça um código de obras, uma lei de parcelamento do solo urbano e uma lei de composição do sistema viário, visando, assim, controlar as edificações e a ocupação desordenada da cidade. Os respectivos projetos de lei faziam parte do próprio PDAMF, assim, bastaria ajustá-los e encaminhá-los para aprovação da Câmara Municipal de Vereadores, a fim de convertê-los em leis municipais (MARTINS, 2019).

João Carlos Dorigoni, por sua vez, afirmou que tais projetos de lei já estavam contidos no PDAMF elaborado pelo ESPLAN, como parte integrante dele. Ainda que elaborados para Florianópolis, seus conteúdos, instrumentos e diretrizes técnicas poderiam muito bem servir e ser aplicados em Palhoça. Desta forma, o Município de Palhoça praticamente se apropriou deles, os converteu em lei e imediatamente eles passaram a ter validade e eficácia no território municipal (DORIGONI, 2019).

De fato, analisando o índice geral do PDAMF e de seus anexos é possível verificar que tais projetos legislativos faziam parte do plano. Veja-se:

“ÍNDICE GERAL

VOL. I – PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ÁREA METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS
 VOL. II – FUNDAMENTAÇÃO
 VOL. III – FUNDAMENTAÇÃO
 ANEXO I – UM ORÇAMENTO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS PARA O MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
 ANEXO II – CÓDIGO DE EDIFICAÇÕES PARA O MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
 ANEXO III – MANUAL DO PREFEITO
 ANEXO IV – LEGISLAÇÃO
 ANEXO V – A EDUCAÇÃO NA ÁREA METROPOLITANA
 ANEXO VI – LEVANTAMENTOS MAPEADOS E PLANTAS DO PLANO” (ESPLAN, 1971)

Desta forma, ainda no ano de 1977, foram encaminhados os respectivos projetos legislativos à Câmara Municipal de Vereadores Palhoça, sendo todos aprovados sem quaisquer ressalvas. Foram instituídas, assim, a Lei de Loteamentos Urbanos, Desmembramentos e Arruamentos (Lei Municipal nº 277/77), a Lei do Plano Rodoviário (Lei Municipal nº 281/77) e o Código de Obras Municipal (Lei

Municipal nº 309/77), que em conjunto formaram as primeiras normas de conteúdo eminentemente técnico-urbanístico da cidade (SCWINDEN, 2019; MARTINS, 2019; DORIGONI, 2019).

A respeito das regras de uso e ocupação do solo e do planejamento urbano, o município igualmente decidiu utilizar o PDAMF. Assim, para satisfazer ao artigo 1º da Lei Municipal nº 1.440/76 de Florianópolis, para conferir validade legal à sua aplicação no território de Palhoça e para que houvesse o necessário respeito ao planejamento regional elaborado pelo ESPLAN, foi inserido o artigo 40 na Lei de Loteamentos Urbanos, Desmembramentos e Arruamentos (Lei Municipal nº 277/77), com a seguinte determinação:

“Artigo 40 – Em áreas onde houver uso programado pelo planejamento regional e urbano, nenhum loteamento poderá ser admitido sem prévia audiência do órgão que operar o processo de planejamento.”

A redação deste dispositivo legal pecou ao não estabelecer expressamente a validade e aplicação do planejamento regional e urbano instituído no PDAMF no território do Município de Palhoça. Contudo, ainda que de forma indireta, pode se observar que ele determinou que fosse respeitado o planejamento elaborado em detrimento das normas locais, reconhecendo, assim, a validade e eficácia do PDAMF no município.

Conforme afirmou o servidor público Silmar Placidino Eleutério, técnico em edificações do Município de Palhoça desde 1979, em entrevista para o autor deste trabalho, quando começou a trabalhar na Prefeitura já havia o código de obras, a lei de parcelamento do solo urbano e o plano rodoviário. Não havia, porém, a lei de zoneamento. Contudo, os servidores e técnicos do município aplicavam normalmente o PDAMF neste particular, especialmente o macrozoneamento indicado para Palhoça e as normas de uso do solo expostos no referido plano, de forma conjunta com as leis municipais existentes (ELEUTÉRIO, 2019).

Tal informação foi confirmada por Pedro Jonas Martins, João Carlos Dorigoni e Paulo Zacchi, respectivamente assessor jurídico, engenheiro civil e topógrafo da Prefeitura Municipal de Palhoça na década de 1970, o que comprova a aplicação do PDAMF no território de Palhoça.

No tocante ao zoneamento urbano, o Município de Palhoça de fato não possuía qualquer norma ou lei que instituísse o instrumento neste período. A

primeira lei de zoneamento urbano só viria a ser elaborada e aprovada em 1993, com a edição do Plano Diretor Municipal (Lei Municipal nº 15/93). Como indicou ELEUTÉRIO (2019), de 1977 ao ano de 1993 os técnicos da Prefeitura seguiam e aplicavam sem ressalvas o macrozoneamento instituído pelo PDAMF, sendo que tal macrozoneamento, depois, foi incorporado em sua maior parte pela lei de zoneamento criada em 1993.

Ainda a respeito do zoneamento urbano, DORIGONI (2019) admite que de fato os servidores municipais aplicavam o macrozoneamento urbano instituído pelo PDAMF no território de Palhoça. Explica, ademais, que no município não havia microzoneamento e nem mesmo classificação de usos permitidos. Em relação aos usos, a cidade era quase que integralmente classificada como de “uso misto” (residencial e comercial), com exceção das áreas industriais. Somente em 1993, com a aprovação do Plano Diretor, é que seria instituído o microzoneamento e os usos permitidos para cada zona.

Complementa DORIGONI (2019), neste ponto, que a partir de 1977, para a aprovação de edificações, obras, loteamentos e empreendimentos, o Município de Palhoça passou a utilizar as acima citadas Leis Municipais nº 277/77, nº 281/77 e nº 309/77 em conjunto com Lei Federal nº 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano) e com o PDAMF, especialmente na parte que tratava do macrozoneamento urbano e das regras de uso do solo. Este conjunto de normas urbanísticas é que basicamente regrava todas as construções, edificações, uso e ocupação do solo, parcelamentos do solo, instalação de indústrias e comércios, bem como o planejamento urbano do município. Havia, ainda, outras leis correlatas, como a lei que definia o perímetro urbano municipal.

DORIGONI (2019) esclarece que o microzoneamento urbano instituído no PDAMF, com os critérios e classificações de uso e ocupação do solo, só não foi instituído formalmente (por lei) no Município de Palhoça porque ele foi elaborado para o Município de Florianópolis e seu respectivo espaço urbano. Em que pese ter sido elaborado um macrozoneamento para toda a região metropolitana, o microzoneamento não tinha condições técnicas de ser apropriado por Palhoça.

Assim, o município optou por instituir o código de obras, a lei de parcelamento do solo urbano e o plano rodoviário, todos constantes no PDAMF (por que eram tecnicamente possíveis); optou por seguir o macrozoneamento sugerido para Palhoça, também constante no plano (por que era tecnicamente possível e até recomendável); mas optou por não instituir o microzoneamento disposto no PDAMF

(porque era tecnicamente inviável). Desta forma, o município ficou sem microzoneamento urbano e classificação de usos nesta época, decidindo classificar todo o território municipal como de “uso misto” (residencial e comercial), à exceção das áreas industriais, como visto (DORIGONI, 2019).

Por outro lado, é importante consignar que este movimento de criação de leis urbanísticas no município, induzidas pelo PDAMF, também incutiu na Administração Pública a necessidade de criação de um órgão técnico municipal e de um setor de fiscalização de obras, para tratar especificamente destas questões.

Segundo SCHWINDEN (2019) e DORIGONI (2019), foi a partir deste momento que se pensou em estruturar um órgão urbanístico e contratar técnicos e fiscais de obras. Se já haviam sido instituídas as normas, agora seria necessário implementá-las e executá-las adequadamente, dando concretude e eficácia às mesmas. Os fiscais até foram contratados neste período, porém, a criação da Diretoria de Urbanismo do Município demorou para sair do papel. Isso só veio a ocorrer na década de 2000.

É relevante informar, ademais, que no ano de 1980 o ex-Prefeito Municipal Newton José Schwinden tentou firmar um convênio com o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), objetivando a elaboração de projetos urbanísticos e o assessoramento técnico para o Município de Palhoça, entre outras medidas. Isso, de certa forma, até estava previsto no próprio PDAMF (atuação de um órgão técnico central para assessorar os municípios e auxiliar na implementação do plano)⁸⁵.

Contudo, encaminhado o Projeto de Lei Municipal nº 19/80 à Câmara Municipal de Vereadores de Palhoça, para que a celebração do convênio fosse autorizada, o órgão entendeu por bem rejeitar o projeto, por motivo até hoje não muito bem explicado. SCHWINDEN (2019) acredita que o principal motivo para a rejeição do projeto reside em um repasse financeiro que o IPUF faria jus para cobrir seus custos operacionais.

Diante do exposto, observa-se que o PDAMF elaborado pela ESPLAN foi o verdadeiro indutor da implementação das primeiras normas e instrumentos técnico-urbanísticos no Município de Palhoça, que até então sofria com um crescimento e expansão urbana desordenada e não possuía qualquer lei ou órgão para tal disciplinamento.

⁸⁵ De acordo com o PDAMF, “basta que se analise a área abordada pelo plano urbano na zona continental da cidade para uma rápida conclusão de que será impossível a implantação do planejado sem uma estrutura técnico-administrativa judiciosamente montada e sem uma unidade no poder decisório metropolitano” (ESPLAN, 1971).

Em razão do conteúdo do plano, da sua disponibilização gratuita ao Município de Palhoça e da sensibilidade e vontade do ex-Prefeito Municipal Newton José Schwinden, as normas, diretrizes e instrumentos do PDAMF foram incorporados ao Município de Palhoça, representando uma promessa de solução aos problemas sociais e urbanos que se apresentavam à cidade.

No próximo capítulo será examinado como o zoneamento urbano foi instituído e utilizado no Município de Palhoça; como ele foi alçado à condição de principal instrumento urbanístico da cidade; e como ele induziu usos e auxiliou na formação do espaço urbano de Palhoça.

Além disso, serão avaliados os interesses e a atuação dos agentes produtores e consumidores do espaço urbano local na utilização, na criação e na alteração de parâmetros do zoneamento urbano, bem como os conflitos e contradições ocorridos em decorrência da utilização do instrumento.

CAPÍTULO 6 – O ZONEAMENTO URBANO COMO INSTRUMENTO INDUTOR DA FORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA

O presente capítulo almeja analisar o principal ponto desta pesquisa, que é entender como o zoneamento urbano, desde a concepção do PDAMF de 1969, influenciou na formação e configuração do espaço urbano do Município de Palhoça.

Desta forma, será examinada a legislação urbanística instituída no Município de Palhoça após a incorporação do PDAMF de 1969 e como o zoneamento urbano se constituiu no principal instrumento de planejamento da cidade. Além disso, serão estudados os reflexos que o PDAMF de 1969 causou na elaboração do primeiro Plano Diretor Municipal, no ano de 1993, vigente até os dias atuais.

Para finalizar, serão avaliados os interesses e a atuação dos agentes produtores e consumidores do espaço urbano na utilização, na criação e na alteração de parâmetros do zoneamento urbano local, bem como os conflitos e contradições ocorridos em decorrência da utilização do instrumento no espaço urbano.

Como também não há bibliografia acerca de alguns dos temas acima, para esta parte da pesquisa foi necessária a realização de consultas em leis, projetos de lei e arquivos públicos e privados, além de entrevistas com autoridades, técnicos e servidores públicos vinculados ao Município de Palhoça que à época tiveram contato direto com os assuntos que serão abordados.

6.1. O zoneamento instituído no Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis de 1969

Como visto no capítulo anterior, por razões de índole técnica, política e social no ano de 1977 o Município de Palhoça entendeu por bem se apropriar das normas, diretrizes e instrumentos do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis (PDAMF), elaborado pela ESPLAN em 1969, dando origem às primeiras leis de natureza técnico-urbanística e de planejamento urbano do município.

Naquele momento, assim, foi instituído legalmente no município um código de obras, uma lei de parcelamento do solo urbano e uma lei de composição do sistema viário, cujas minutas e projetos faziam parte do próprio PDAMF.

A respeito do zoneamento urbano, o município optou por seguir o

macrozoneamento disposto no PDAMF para Palhoça, ainda que posteriormente não fosse aprovada nenhuma lei municipal que assim determinasse.

A decisão de seguir o planejamento regional foi da própria Administração Pública e dos servidores técnicos municipais, sendo, então, inserido um dispositivo na lei de parcelamento do solo urbano que afirmava que “em áreas onde houver uso programado pelo planejamento regional e urbano, nenhum loteamento poderá ser admitido sem prévia audiência do órgão que operar o processo de planejamento” (artigo 40 da Lei Municipal nº 277/77).

No tocante ao microzoneamento, Palhoça não teve condições de seguir as prescrições do PDAMF, pois era tecnicamente inviável (especialmente porque ele foi elaborado para o Município de Florianópolis e seu respectivo espaço urbano). Desta forma, o município ficou sem microzoneamento urbano, optando por classificar todo o território municipal como de “uso misto” (residencial e comercial), à exceção das áreas industriais, que eram exclusivas.

Diante deste contexto, em síntese, a partir de 1977 o Município de Palhoça passou contar com um código de obras, uma lei de parcelamento do solo urbano e uma lei de composição do sistema viário, que em conjunto com a Lei Federal nº 6.766/79 e com o macrozoneamento disposto no PDAMF basicamente regravam todas as atividades construtivas, o uso, ocupação e parcelamento do solo e o planejamento urbano do município.

Sobre o macrozoneamento instituído pelo PDAMF, é importante consignar que ele indicou para Palhoça as seguintes áreas: (i) um setor industrial (localizado às margens da Rodovia Federal BR-101, em área contígua ao Município de São José); (ii) um setor de lazer (localizado na Praia da Pinheira e adjacências); (iii) um setor militar urbano (localizado em área próxima à foz do Rio Imaruim); (iv) uma área de expansão urbana (localizada nas proximidades da BR-101 e do bairro Ponte do Imaruim, ao norte do município); e (v) uma faixa de marinha não edificável (localizada ao longo da orla marítima do município) (ESPLAN, 1971).

Além disso, o plano indicou como necessidade a conclusão das Rodovias Federais BR-101 e BR-282, as quais classificou de “vias expressas” e “vias de tráfego rápido”, já que tinham por propósito serem o eixo de ligação entre Florianópolis e a zona continental, entre o setor industrial da área metropolitana e a região industrial do Vale do Itajaí, bem como o eixo de integração de toda a região metropolitana (ESPLAN, 1971).

O plano, ademais, dispersou a função residencial por toda a cidade,

prevendo concentrações de atividades comerciais em alguns pontos do espaço urbano, como na sede do município e ao longo da Rodovia Federal BR-101. Nestas áreas, como já dito, o Município de Palhoça classificou o território como de “uso misto”, admitindo tanto edificações residenciais quanto comerciais. Por outro lado, tudo o que não fosse área urbana era considerado área rural, ou “Espaço Produtor de Matérias Primas”, como indicado no plano (ESPLAN, 1971).

Essas ações foram todas materializadas no mapa abaixo:

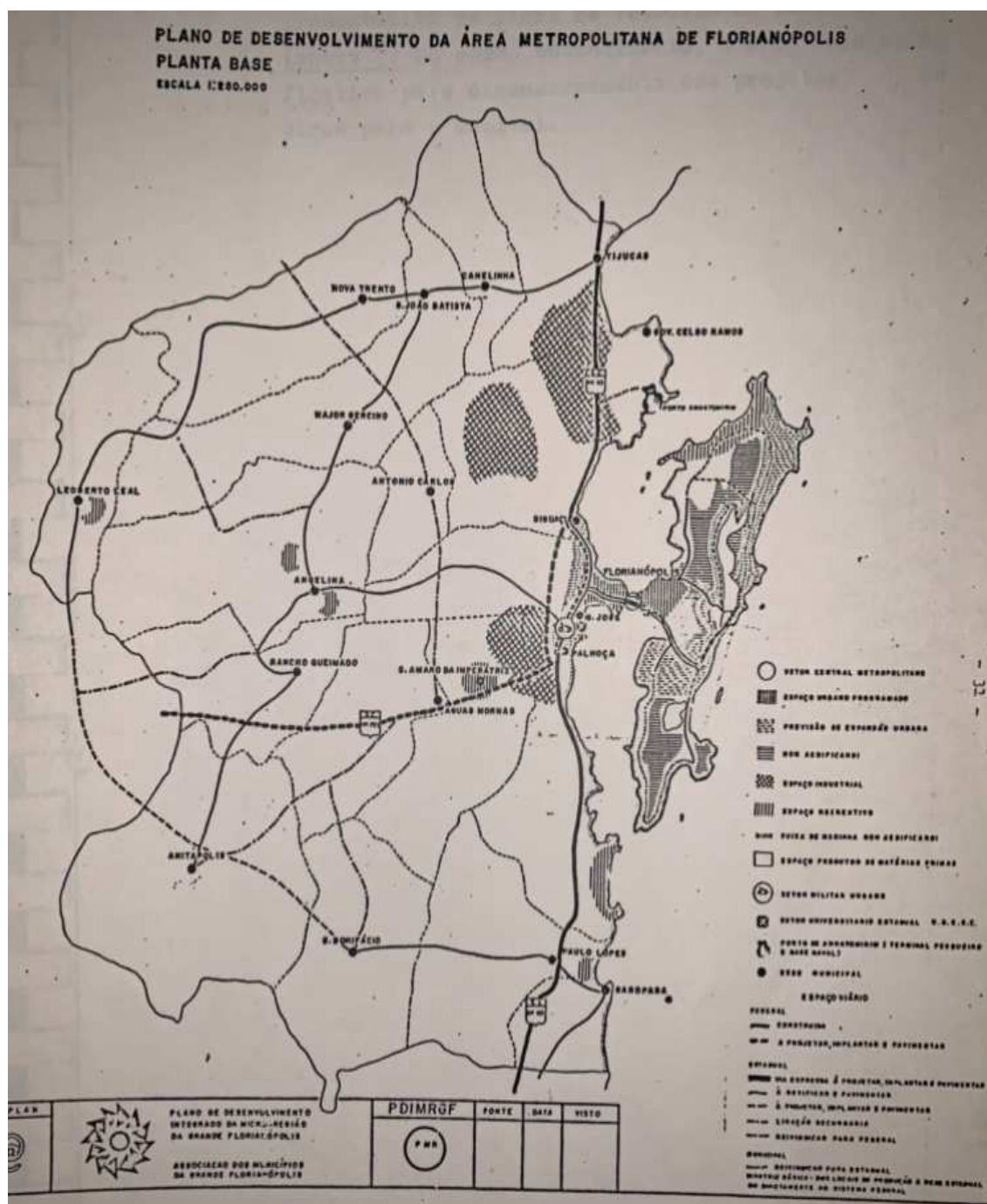


Imagem 31: Planta Base do PDAMF.
 Fonte: ESPLAN, 1971.

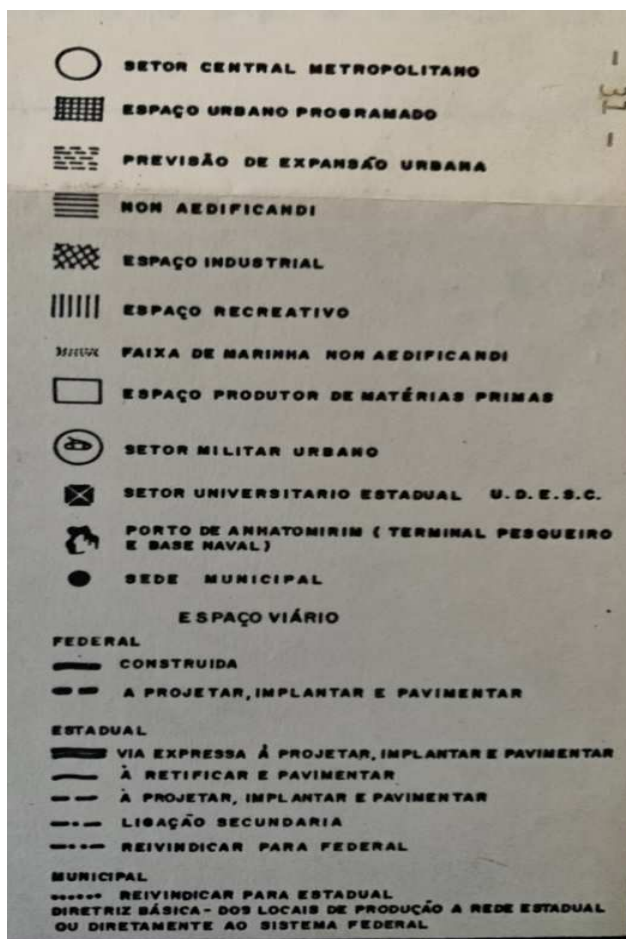


Imagem 32: Índice da Planta Base do PDAMF.
Fonte: ESPLAN, 1971.

O mapa esquemático acima, juntamente com seu índice, demonstram de forma objetiva o macrozoneamento proposto para o Município de Palhoça. Destaque para o setor industrial (Espaço Industrial); para o setor de lazer (Espaço Recreativo); para o setor militar urbano; para a área de expansão urbana (Previsão de Expansão Urbana); e para as áreas não edificáveis (Faixa de Marinha *Non Aedificandi*).

Destes setores ou áreas, o único que acabou não se concretizando foi o setor militar urbano, como será examinado com maior profundidade a seguir.

6.1.1. O setor industrial

Conforme o mapa acima colacionado, o setor industrial de Palhoça foi localizado ao norte do município, junto à divisa com o Município de São José, e ao lado oeste da Rodovia Federal BR-101.

Segundo o PDAMF, a indicação de um setor industrial no município era necessária e viável porque:

“[...] existem grandes e excelentes glebas livres que permitirão um bom planejamento urbanístico, facilitando a criação de um novo sistema viário e acessos a BR, bem assim um zoneamento residencial de grande expansão, um moderno centro comercial, apresentando também um extensa área do outro lado da federal, que pode ser estudada para a nucleação industrial. [...]

Sob esse aspecto, o município apresenta ótimas condições, quer pela tradição do ramo, quer pela disponibilidade de matérias primas e pela oportunidade excepcional de mercado, em face do desenvolvimento da construção civil.” (ESPLAN, 1971)

O município vizinho de São José, por sua vez, já possuía um parque industrial em franca expansão, justamente ao lado do setor projetado para Palhoça. O PDAMF, portanto, decidiu unificar e concentrar as áreas industriais dos municípios de São José e Palhoça, transformando-a em um único e forte setor. A escolha do local foi justificada do seguinte modo:

“[...] área criteriosamente selecionada em relação ao Centro Urbano Metropolitano, ao pôrto continental e aos sistemas viários estadual e nacional.” (ESPLAN, 1971)

O ponto central é que tão logo definido o setor industrial de Palhoça no planejamento regional elaborado pelo ESPLAN, a Administração Pública Municipal deu imediata atenção e destaque à esta área. E mais, desenvolveu uma série de mecanismos legais e administrativos para atrair indústrias para o local, a fim de gerar empregos, renda e tributos para o município.

Afinal, como já exposto nesta pesquisa, não havia em Florianópolis interesse e nem espaço adequado para a instalação e expansão de atividades industriais. Palhoça, assim, se apresentava como alternativa viável; o município já possuía um grande contingente de trabalhadores morando em seu território e buscando emprego; a presença da Rodovia Federal BR-101 oportunizava acesso rápido entre os municípios da região, bem como viabilizava o adequado escoamento de produtos para a capital, para o interior do Estado e para os portos.

Desta forma, o panorama se apresentava oportuno para a atração de empresas, o que por outro lado era algo extremamente benéfico para o município.

Assim, induzido pelo PDAMF, o Município de Palhoça desenvolveu uma legislação ambiciosa e altamente permissiva, que previa a criação da chamada “Área Industrial de Palhoça”, a doação de lotes e imóveis para empresas interessadas, bem como o oferecimento de isenções e incentivos fiscais para as indústrias que se estabelecessem no local e contratassem trabalhadores da região.

No Município de Palhoça já vigia a Lei Municipal nº 22/73, que oferecia incentivos fiscais para as indústrias que se estabelecessem no município. Os artigos 1º, 2º e 3º da referida lei demonstram as suas premissas:

“Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, a requerimento de interessados, estímulos e incentivos fiscais a toda e qualquer espécie de indústria que se estabelecer no Município de Palhoça.”

“Art. 2º Os incentivos e estímulos fiscais previstos no artigo 1º serão constituídos: a) Isenção de tributos municipais pelo prazo de 10 (dez) anos; b) Doação pela municipalidade de área de terras necessárias;”

“Art. 3º A concessão dos favores, assim como o número de mão de obra que será absorvida, constarão da apresentação de projetos técnicos e econômicos, que evidenciam os requisitos necessários a sua autorização.”

Posteriormente ao PDAMF foi instituída a Lei Municipal nº 1.048/89, que autorizou o Poder Executivo a criar formalmente a Área Industrial do município – justamente no local indicado pelo PDAMF – e a oferecer incentivos mais atraentes às indústrias interessadas em se instalar no local. Veja-se:

“Art. 1º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a proceder a desapropriação amigável ou judicial da área remanescente, com benfeitorias, do terreno transcrito sob nº 28664, no livro 3-S, em 28 de novembro de 1973, no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Palhoça, situado no Casqueiro, neste Município, pertencente ao Jóquei Clube de Santa Catarina.

Parágrafo Único. O imóvel de que trata este artigo destina-se à implantação da Área Industrial do Município de Palhoça, de conformidade com o Decreto nº 27/89, que declarou de utilidade pública para fins de desapropriação.”

“Art. 3º A Câmara Municipal de Vereadores autorizará o Prefeito Municipal a alienar ou doar áreas do imóvel referido no art. 1º, transferir domínio, direito e ação, fixar preço, receber e dar quitação, ajustar condições, transigir, descrever o terreno e enunciar divisas, características e confrontações às pessoas jurídicas interessadas.

§ 1º - Todos os procedimentos acima dependem de autorização legislativa especial.

§ 2º - Todas as proposições referentes ao exercício dos poderes acima tramitarão na Câmara de Vereadores em regime de urgência.

§ 3º - O Chefe do Poder Executivo encaminhará à Câmara de Vereadores as proposições referentes à venda ou doação de imóvel na Área Industrial, para apreciação e votação, instruídas com os seguintes documentos, além de outros que entender necessários: [...].”

“Art. 11 - As alienações e doações de áreas da Área Industrial serão

efetuadas apenas a pessoas jurídicas com capacidade industrial e/ou mercantil definida.”

“Art. 12 - É da responsabilidade do Município a terraplanagem, arruamento, colocação de meios-fios e instalação de redes de energia elétrica e água na Área Industrial.

Parágrafo Único. A realização de eventuais aterramentos será custeado pela empresa adquirente ou donatária.”

Um outro exemplo foi a Lei Municipal nº 2.174/92, que concedia isenção do pagamento da taxa do alvará de licença para as construções realizadas pelas empresas adquirentes de lotes na Área Industrial do município:

“Art. 1º Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal, autorizado a conceder isenção do pagamento da taxa de alvarás de construção às Empresas adquirentes dos lotes localizados na área industrial neste Município.”

“Art. 2º A isenção a que se refere o artigo anterior, abrange somente as construções a ser edificadas na área industrial deste Município.”

“Art. 3º As empresas beneficiadas por esta Lei, deverão comprovar, através de documento hábil a propriedade do imóvel quando da apresentação do Projeto de Construção ao setor competente no órgão Municipal.”

Destaca-se ainda como exemplo interessante a Lei Municipal nº 321/95, que autorizou o Poder Executivo Municipal a conceder isenção total de tributos municipais a uma determinada empresa, pelo prazo de trinta anos, para que ela viesse a se instalar na sobredita Área Industrial:

“Art. 1º Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal, autorizado a conceder isenção de Tributos Municipais, pelo prazo de 30 (trinta) anos, as Empresa FORMAPLAS COZINHAS LTDA, inscrita no Ministério da Fazenda sob o nº 82.951.435/0001-86 e DEMETRIA & CIA LTDA., inscrita no Ministério da Fazenda sob o nº 83.875.120/0001-60, estabelecidas às margens da BR 101, KM 213, nesta cidade.”

“Art. 2º Em razão de Isenção concedida, ficam as Empresas beneficiadas obrigadas a doar ao Município a quantidade de 4.900,00m² de lajotas tipo: 25 x 25 x 10cm, destinadas a pavimentação da rua Madre Paulina, localizada as margens da BR 101 neste Município, conforme croqui em anexo. [...]”

Desta forma, é possível observar que o PDAMF, ao indicar em seu macrozoneamento o setor industrial da região metropolitana no território urbano do

Município de Palhoça, acabou induzindo e influenciado diretamente a ocupação e o uso industrial daquela região. E mais, acabou desencadeando ações e legislações específica por parte da Administração Pública Municipal com a finalidade de atrair empresas e de ocupar do local, fato que perdura até os dias atuais.

As imagens abaixo ilustram bem este contexto de ocupação do local:



Imagem 33: Imagem aérea dos municípios de Palhoça e São José na década de 1990. Observa-se na parte inferior da foto a Rodovia Federal BR-101 e a Área Industrial de São José; e no centro superior da foto uma parcela da Área Industrial de Palhoça, ainda em formação. Fonte: Acervo pessoal do jornalista João José da Silva (2019).



Imagem 34: Imagem aérea dos municípios de Palhoça e São José na década de 1990. Observa-se na parte central superior da foto a Rodovia Federal BR-101; na parte superior esquerda a Área Industrial de São José; e no restante da foto parcela da Área Industrial de Palhoça, ainda em formação. Fonte: Acervo pessoal do jornalista João José da Silva (2019).

Neste ponto, é importante ressaltar que a ocupação efetiva da Área Industrial de Palhoça, após o macrozoneamento indicado no PDAMF, partiu de iniciativas tanto do Poder Público Municipal quanto do setor privado.

O Poder Público editou leis, desapropriou terras, removeu populações, implantou loteamentos industriais e posteriormente incentivou a instalação de indústrias na região, com o oferecimento de expressivos benefícios às empresas interessadas. O setor privado, por sua vez, implantou loteamentos industriais para posteriormente vender lotes à terceiros interessados ou mesmo adquiriu imóveis para diretamente instalar seus próprios empreendimentos.

Conforme aponta SUGAI (2002), com a definição do PDAMF para sediarem o setor industrial de região metropolitana, São José e Palhoça, na década de 1970, tiveram aumento expressivo no número de instalação de estabelecimentos industriais em seus respectivos territórios, em torno de 151,85%. O número de trabalhadores ocupados também foi expressivo, com expansão de 110,52% neste mesmo período. Este incremento não se deu apenas pela acessibilidade rodoviária, mas principalmente pelos incentivos fiscais, pela mão de obra abundante e barata e pela criação de legislações restritivas ao desenvolvimento industrial em Florianópolis.

Por outro lado, cumpre ressaltar que esta mesma região atraiu populações de baixa renda em busca de emprego, que, completamente excluídas e segregadas do ponto de vista socioespacial, ocuparam desordenadamente áreas e formaram bolsões de pobreza ao redor do setor industrial, sem a mínima infraestrutura urbana e serviços essenciais, sendo que até os dias atuais o Poder Público Municipal não desenvolveu programas e ações para resolver este grave problema.

Esta tendência já havia sido diagnosticada pelo PDAMF:

“[...] a concentração industrial implicará na tendência já registrada de crescimento desordenado da zona continental em conurbação – com São José, Biguaçú e Palhoça, ao longo dos acessos Norte e Sul da cidade e da BR-101, por falta do mínimo de equipamento urbano [...]” (ESPLAN, 1971)

Na imagem abaixo é possível observar parcelas das Áreas Industriais de São José e Palhoça; no centro da foto a instalação de um loteamento industrial; e na parte inferior a Comunidade do Frei Damião, considerada um dos mais pobres e

precários assentamentos urbanos da região metropolitana de Florianópolis⁸⁶. É importante notar que a comunidade é extremante da Área Industrial de Palhoça:



Imagem 35: Imagem aérea dos municípios de Palhoça e São José na década de 1990.
Fonte: Acervo pessoal do jornalista João José da Silva (2019).

Conforme explica SUGAI (2002), o processo de ocupação das periferias da área continental de Florianópolis e dos municípios de São José e Palhoça por populações de baixa renda progrediu na década de 1970. O crescimento da população e dos movimentos migratórios, a tendência à concentração das camadas de mais baixa renda na área continental, a dinâmica imobiliária, a distribuição diferenciada dos investimentos urbanos sobretudo em São José e Palhoça e o desenvolvimento das atividades industriais consolidaram este processo de ocupação.

Ainda para a autora, este processo de ocupação nos locais próximos às áreas industriais foi desenvolvido de forma predatória e especulativa, com atividades imobiliárias ilegais, proliferação de loteamentos clandestinos, ocupação de áreas de mangues e baixios alagáveis, carência total de infraestrutura urbana e de serviços urbanos, entre outros problemas. Tudo isso desenvolveu e acentuou a segregação socioespacial das populações de baixa renda ali instaladas (SUGAI, 2002).

Atualmente, a Área Industrial de Palhoça, localizada às margens da Rodovia Federal BR-101 e que se espalha ao longo da rodovia e em direção ao interior do

⁸⁶ Para compreender melhor o histórico da comunidade Frei Damião e de outros bolsões de pobreza na região vide a dissertação de mestrado “*A região metropolitana de Florianópolis e a dinâmica das áreas de pobreza: o caso da comunidade Frei Damião*”, de Israel Montesuma Oliveira (2011).

município, somada à Área Industrial de São José, em território contíguo, representam um importante parque industrial do Estado de Santa Catarina, empregando milhares de trabalhadores, induzindo o crescimento econômico e urbano da região e ao mesmo tempo acentuando desigualdades socioespaciais.

6.1.2. O setor de lazer

Além do setor industrial, acima examinado, o PDAMF também indicou em seu macrozoneamento um setor de lazer na região sul do município, mais precisamente na região da Praia da Pinheira e adjacências.

Na visão do PDAMF, se fazia necessário a “construção de balneários à beira-mar, com prioridade para Canasvieiras, Pinheira e São Miguel” (ESPLAN, 1971). Isso porque a função de lazer e recreação era um dos pilares do urbanismo modernista, conforme já analisado nos Capítulos 1 e 4 deste trabalho.

Estima-se que o PDAMF escolheu como prioridades Canasvieiras, Pinheira e São Miguel em razão de suas localizações estratégicas na região metropolitana (uma ao norte, em Biguaçu; outra no centro, em Florianópolis; e outra ao sul, em Palhoça). Além disso, todas eram servidas de “vias expressas” e “vias de tráfego rápido” (rodovias federais e estaduais), possuíam terras disponíveis e continham relevantes atributos naturais e beleza paisagística, sendo próprias para a urbanização. A imagem abaixo, extraída da Planta Base do PDAMF, indica a região:

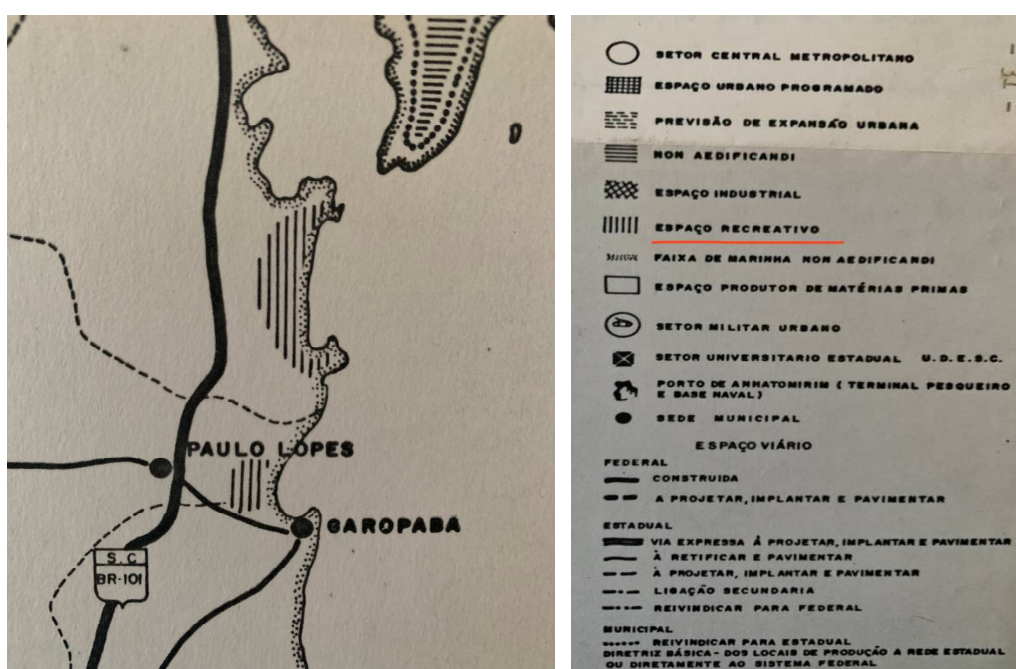


Imagem 36: Planta Base do PDAMF.
Fonte: ESPLAN, 1971.

Pois bem. A Praia da Pinheira localiza-se na região denominada de Baixada do Massiambú ou Campo de Araçatuba, na região sul do Município de Palhoça.

De acordo com MOSIMANN (2017), esta região já era visitada por navegadores, descobridores, náufragos e desterrados portugueses e espanhóis desde o ano de 1505, que integrados com os índios que habitavam a região iniciaram o processo de ocupação destas terras. Segundo o referido historiador:

“E ali, na enseada do rio Massiambu, a que teriam acesso fácil por barco, situar-se-ia o chamado Porto dos Patos. O pequeno porto já era assim chamado pelos nativos pelo que se deduz das declarações dos cristãos a eles [índios] integrados, em razão provavelmente da concentração de canoas indígenas e do grande número dos referidos palmípedes [patos], típicos dos litorais lacustres e estuários de rios [...]. O porto natural dos Patos, citado praticamente por todos os pioneiros da navegação do Atlântico Sul, era adequado à atracação dos bateis das naus e caravelas, desembarque de equipagem, abastecimento de toneis de água doce e renovação da carga de lenha, víveres e mantimentos. Atualmente a desembocadura do rio Massiambu é chamada de Passo do Massiambu, tendo uma colônia de pescadores anexa [...]. Na baixada do Massiambu, entre a montanha e o campo de Araçatuba, encontravam-se manadas de bois selvagens que abasteciam alguns navios visitantes [...]. O Massiambu e o campo de Araçatuba, situados no atual Município de Palhoça, integram hoje o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro.” (MOSIMANN, 2017, p. 85-86)

Dos anos 1505 a aproximadamente 1950, a região foi ocupada por nativos e europeus (espanhóis e portugueses, e posteriormente açorianos), que naquelas terras iniciaram atividades pesqueiras e agropastoris, principalmente de subsistência (em geral criação de gado e cultivo de mandioca). Por ser próxima à Enseada do Brito, a região da Pinheira teve basicamente o mesmo modelo histórico de ocupação, desenvolvendo as mesmas atividades (MOSIMANN, 2017).

Um detalhe importante é que toda a Baixada do Massiambú ou Campo de Araçatuba historicamente é de propriedade do Estado de Santa Catarina, sendo que no ano de 1904, por meio da Lei Estadual nº 652/04, o então Governador do Estado Vidal de Oliveira Ramos transferiu a administração destas terras para o Município de Palhoça, autorizando este a promover a ocupação e o arrendamento de terrenos. Veja-se:

“Art. 1º Fica transferida para a Municipalidade da Palhoça a administração dos Campos de Araçatuba ou Massiambu, que fará medir e demarcar à sua custa, e autorizada a arrendá-los anualmente aos que estiver em ocupando esse logradouro público, ou a outros quaesquer, em lotes nunca maiores de oito hectares.”

Neste contexto, quando o PDAMF indicou em seu macrozoneamento que a região da Praia da Pinheira seria prioritária para a construção de um balneário à beira-mar, formando um setor de lazer e recreação da região metropolitana de Florianópolis, a área já era administrada pelo Município de Palhoça.

E mais, a área já sofria forte especulação imobiliária. Isso porque no final da década de 1950 foi iniciada a implantação do Loteamento Sociedade Balneária Pinheira, um empreendimento imobiliário de expressiva dimensão que loteou toda a Praia da Pinheira, entre a Vila (ao sul) até a Ponta do Papagaio (ao norte), região que até então era ocupada por população nativa e usada para a agricultura e pecuária (PERES, 2017).

Como informa PERES (2017), no ano de 1958 o então Governador do Estado Ivo Silveira, que era cidadão palhocense e possuía residência na região da Praia da Pinheira, estimulou a venda das terras para um grupo empresarial do Paraná, que efetivamente as comprou e loteou (Sociedade Balneária Pinheira S/A).

O referido loteamento, assim, foi implantado pela sobredita empresa contendo 5.108 lotes, arruamentos e poucas áreas públicas, sendo registrado no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca no ano de 1958 e aprovado pela Prefeitura Municipal somente em 1965 (PERES, 2017).

A imagem abaixo representa o projeto do loteamento. Ele foi elaborado para ocupar toda a orla da Praia da Pinheira, como de fato ocorreu:

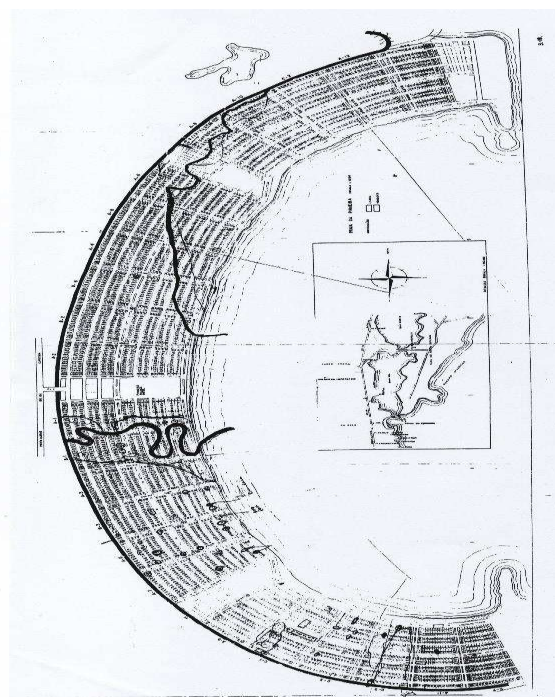


Imagem 37: Projeto do Loteamento Sociedade Balneária Pinheira.
Fonte: PERES (2017).

Contudo, ocorreram posteriormente diversos problemas jurídicos envolvendo a implantação do loteamento. Em primeiro lugar, a citada Lei Estadual nº 652/04 proibia a venda/alienação de terras na região, e o município mesmo assim vendeu para o grupo empresarial, que posteriormente as vendeu para terceiros adquirentes de lotes (tratava-se de área pública, onde o Estado havia transferido ao município apenas a sua gestão). Em segundo lugar, diversas áreas ambientalmente protegidas foram loteadas e ocupadas, como dunas, restingas e faixa de praia, o que era igualmente proibido. Em terceiro lugar, no ano de 1975, por meio do Decreto Estadual nº 1.260/75, o Estado de Santa Catarina instituiu o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (PEST), uma unidade de conservação ambiental de proteção integral que abrangeu inicialmente toda a área da Baixada do Massiambú ou Campo de Araçatuba, incluindo a região da Praia da Pinheira.

A respeito do PEST, o seu plano de implementação, no item que abordava os aspectos socioeconômicos locais, já demonstrava preocupação com a parte da baixada litorânea que encontrava-se em franco processo de ocupação urbana, por conta da implantação do Loteamento Sociedade Balneária Pinheira. Leia-se:

“É absolutamente inconveniente para os interesses do Parque que no local se estabeleça qualquer atividade de recreação ou mesmo visitação intensa. Esta parte do Parque deverá ser mantida tão próxima de suas condições naturais quanto possível, em razão de ser um dos últimos remanescentes de restingas e praias ainda não totalmente degradadas pela ação do homem. A região é de dunas, estando as mesmas fixadas atualmente pela vegetação, em sua maioria. Por esse motivo, corre-se o risco de provocar prejuízos incalculáveis para a área, para as estradas, provocando o nascimento de novas dunas ou o renascimento de dunas fixadas, se tiverem prosseguimento as obras ali em expansão.” (FATMA *apud* PERES, 2007, p. 242).

Contudo, como o loteamento foi implantado antes da criação do PEST, a solução encontrada pelo Poder Público foi desanexar legalmente esta área da unidade de conservação, o que veio a ocorrer no ano de 1979, por meio de uma lei estadual (PERES, 2017).

Todos estes problemas técnicos e jurídicos que envolveram a implantação do loteamento implicaram em uma série de medidas legislativas, administrativas e judiciais posteriores, que até os dias atuais ainda não foram completamente resolvidas. Some-se a isso o fato do Estado de Santa Catarina ter recentemente instituído uma nova unidade de conservação no local, da categoria de uso

sustentável, a Área de Proteção Ambiental do Entorno Costeiro (APA), com uma série de restrições legais ao uso e ocupação do solo na região (Lei Estadual nº 14.661/09).

O fato é que atualmente a região da Praia da Pinheira é considerada legalmente um bairro do Município de Palhoça, com infraestrutura urbana e vias públicas reconhecidas pelo Poder Público. Por outro lado, é um dos locais mais frequentados e valorizados do município, sendo procurado por turistas e visitantes em razão da sua localização (próxima à Rodovia Federal BR-101 e à Capital Florianópolis), da sua rica história, das suas praias e belezas naturais, dos itens de infraestrutura urbana, náutica e de hospedagem lá existentes, entre outros fatores. É expressivo o crescimento demográfico, o aumento de construções e de atividades comerciais e turísticas na região.

De mais a mais, a ocupação e urbanização da Praia da Pinheira induziu a ocupação de áreas vizinhas, como a Praia do Sonho, a Praia de Cima, a Ponta do Papagaio e a Guarda do Embaú, todas consideradas formalmente balneários do município. Na imagem abaixo é possível observar a forte ocupação urbana da região, bem como áreas do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (PEST):



Imagem 38: Imagem aérea da Baixada do Massiambú ou Campo de Araçatuba. Destaque os balneários para as rodovias existentes na região. Fonte: Praia da Pinheira (2019).

De acordo com o contexto acima narrado, é possível concluir que o PDAMF e seu macrozoneamento não induziram diretamente a transformação e a ocupação urbana da Praia da Pinheira, pois antes mesmo da sua elaboração pelo ESPLAN a região já sofria forte especulação imobiliária e inclusive já havia sido loteada por um grupo empresarial paranaense (Sociedade Balneário Pinheira S/A), com o estímulo do Estado e do Município de Palhoça.

Na verdade, estima-se que foi o contrário. Ao diagnosticar todos estes fatos, em especial a vocação turística e recreativa da área e o início da sua ocupação urbana, o ESPLAN decidiu incluir o balneário da Praia da Pinheira no PDAMF como setor de lazer e recreação da região metropolitana de Florianópolis, desenvolvendo o seu processo de urbanização.

6.1.3. O setor militar urbano

O PDAMF também indicou em seu macrozoneamento um setor militar urbano, que seria instalado em região próxima à foz do Rio Imaruim, mais especificamente na baixada do referido rio, no Município de Palhoça.

Veja-se o mapa e seu índice:

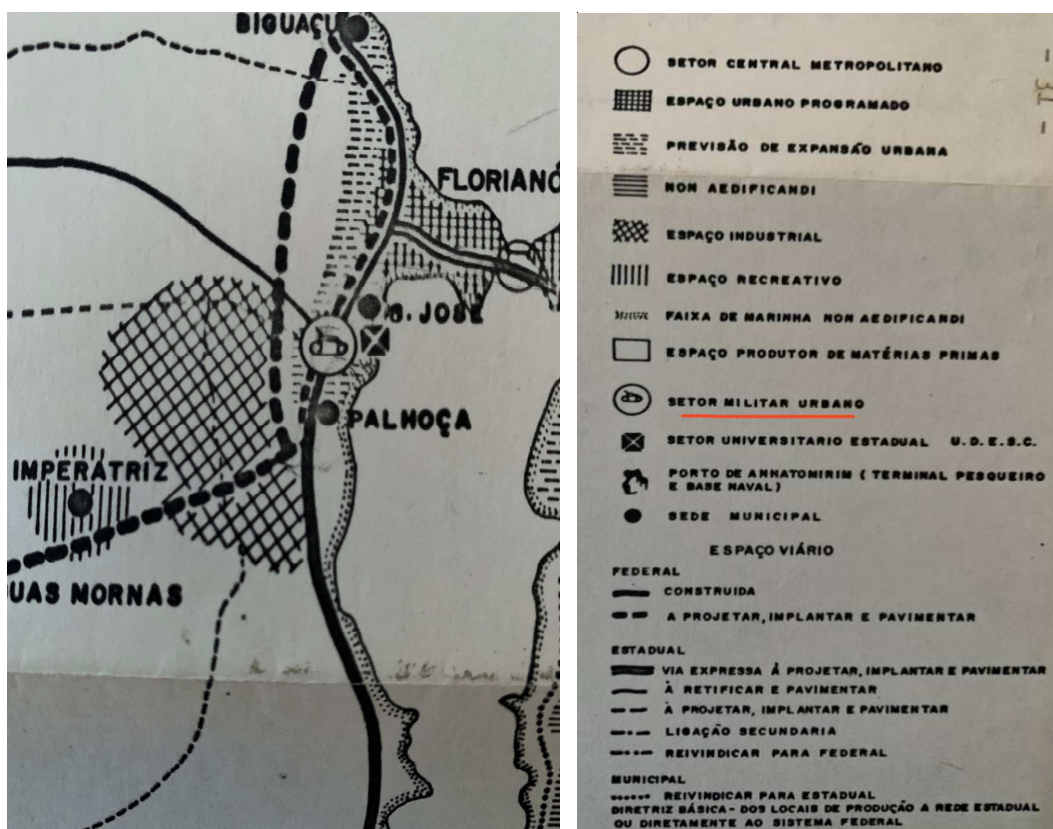


Imagem 39: Planta Base do PDAMF.
Fonte: ESPLAN, 1971.

De acordo com o PDAMF, neste local seriam instalados “os quartéis das forças militares atualmente situados em áreas que, conflitando com o uso predominante dos bairros onde estão atualmente situados, dificultam o próprio funcionamento da organização militar” (ESPLAN, 1971).

O objetivo do ESPLAN era centralizar a administração de todas as forças militares em um só local, cujo acesso fosse servido por “vias expressas” e “vias de tráfego rápido”, conferindo maior e integração militar e conseqüentemente maior segurança à região metropolitana. Por outro lado, os postos locais de assistência policial e de corpo de bombeiros seriam pulverizados em locais específicos das cidades, obedecendo-se às áreas previamente destinadas a receber tais equipamentos. Leia-se:

“O local proposto atende perfeitamente as premissas básicas estabelecidas pelo planejamento: ‘tão longe que não perturbe as demais funções urbanas, podendo desenvolver-se na plenitude os trabalhos da caserna; tão bem situada em relação ao espaço viário, que a força operacional possa estar presente em qualquer ponto da área metropolitana nos tempos compatíveis com os esquemas de segurança’ [...].

A localização de postos e Corpo de Bombeiros deverá obedecer a condição de circulação do sistema viário do plano urbano, ouvidos os órgãos responsáveis pela segurança pública. [...] Os postos de assistência policial deverão situar-se nas áreas dos bairros e setores da cidade destinada ao equipamento, ouvidos os órgãos responsáveis pela segurança pública.” (ESPLAN, 1971)

O ponto central é que o PDAMF estipulou que “a delimitação do setor militar urbano ficaria condicionada a projeto específico, cuja parte essencial será a seleção exata da área que melhor atenda às diversas variáveis do problema” (ESPLAN, 1971). Ou seja, após a aprovação do PDAMF seria realizado um projeto específico para este setor militar, com a indicação precisa da sua área.

Contudo, até onde se sabe, este projeto específico nunca foi elaborado ou aprovado. O autor deste trabalho chegou a realizar pesquisas e perguntar a alguns entrevistados a respeito destes fatos, porém ninguém soube responder.

A área da baixada do Rio Imaruim possuía, como possui até hoje, imóveis livres e aparentemente adequados para receber o tal setor militar, inclusive às margens da Rodovia Federal BR-101.

O fato, porém, é que este projeto do PDAMF nunca avançou e se concretizou, não induzindo, portanto, qualquer uso e ocupação neste sentido no espaço urbano do Município de Palhoça.

6.1.4. A área de expansão urbana

O PDAMF também indicou em seu macrozoneamento uma extensa área de expansão urbana, localizada em um eixo ao longo da Rodovia Federal BR-101 que ia da sede do Município de Biguaçu até a sede do Município de Palhoça, passando pelo Município de São José.

Em relação à Palhoça, esta área de expansão urbana foi localizada muito próxima aos setores industrial e militar urbano, na região do bairro Ponte do Imaruim, ao norte da sede do município. O plano indica com precisão o local:

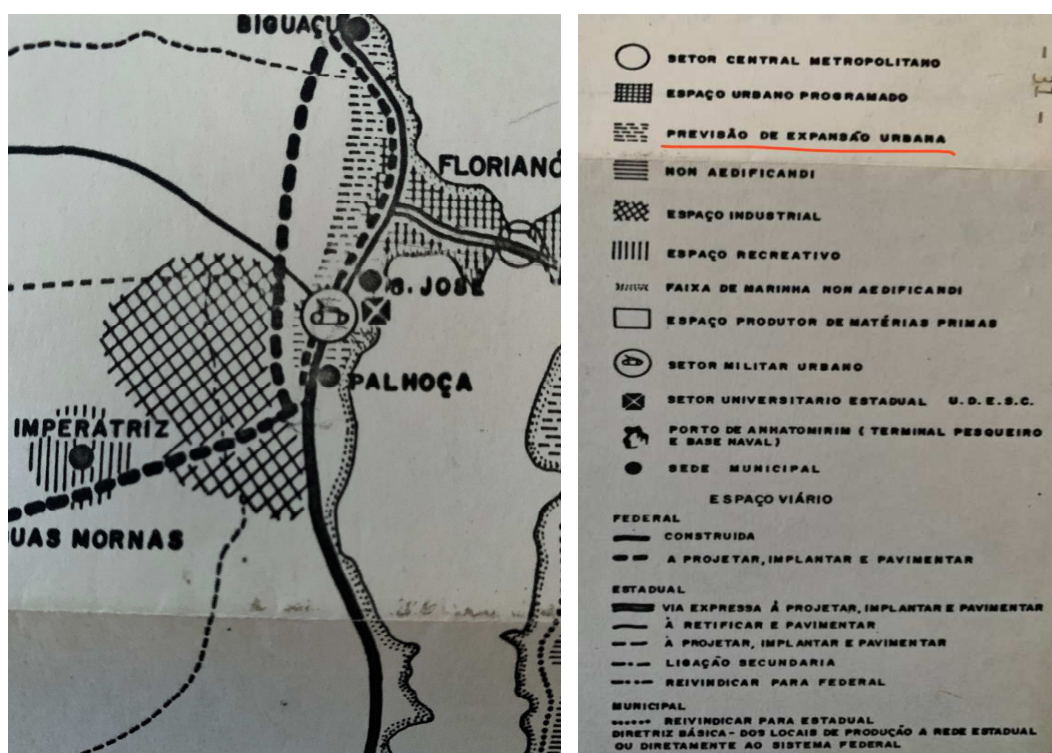


Imagem 40: Planta Base do PDAMF.

Fonte: ESPLAN, 1971.

Esta área de expansão urbana se situava em ambos os lados da Rodovia Federal BR-101, se beneficiando claramente do seu traçado. Além disso, esta área objetivava realizar a integração do tecido urbano entre a sede do município, sua área industrial e o Município de São José (em especial sua área industrial e bairros importantes com Ponta de Baixo, Fazenda Santo Antônio e Centro Histórico).

Observe-se a visão do PDAMF a respeito desta área de expansão urbana indicada para Palhoça:

“A BR 101 projetada passará tangenciando o seu perímetro urbano, sendo de prever que ela trará grande transformação ao traçado atual

da cidade. [...]

A expansão da cidade, atualmente, está se verificando linearmente no sentido da estrada estadual que atravessa seu perímetro urbano. A BR 101 naturalmente irá influenciar a expansão futura para o lado oeste. Existe no município distando aproximadamente 2,5km do centro, na estrada estadual, um núcleo habitacional construído pelo BNH de 1.000 habitantes. Estas casas populares estão praticamente desintegradas da cidade, pois têm relações mais frequentes com Florianópolis. [...]

Devendo a BR 101 passar a pouca distância do núcleo urbano, é natural a tendência de crescimento naquela direção, ao invés de prosseguir linearmente à margem da sinuosa estrada estadual. As vizinhas áreas à esta, têm uma topografia relativamente plana, e com algumas zonas pantanosas, principalmente na faixa litorânea.

Apesar disso existem grandes e excelentes glebas livres próximas a atual Praça da Matriz, que permitirão um bom planejamento urbanístico, facilitando a criação de um novo sistema viário e acessos a BR, bem assim um zoneamento residencial de grande expansão, apresentando também extensa área do outro lado da federal, que pode ser estudada para a nucleação industrial.”

O ponto central é que na década de 1970 o processo de ocupação urbana desta região se intensificou, especialmente em razão dos movimentos migratórios de populações de baixa renda em busca de emprego e moradia e da concentração de atividades industriais naquele espaço, conforme já examinado nesta pesquisa.

Nos bairros Ponte do Imaruim e Jardim Eldorado, por exemplo, diversos loteamentos (regulares e clandestinos) e conjuntos habitacionais foram implantados neste período. Ao longo da Rodovia Federal BR-101, a seu turno, ocorreu a instalação progressiva de comércios, serviços, galpões e pequenas indústrias, formando um expressivo corredor comercial e de serviços, até hoje presente.

Como afirma PELUSO JR. (1991) esta área de expansão urbana, ao longo da BR-101, trouxe um novo dinamismo ao município, pois “possibilitou a instalação de inúmeros depósitos, oficinas e pequenas atividades industriais, ao redor dos quais se reuniam muitos trabalhadores.”

Além disso, com o movimento migratório, as pessoas passaram naturalmente a procurar as áreas mais próximas da rodovia, haja vista proporcionar uma maior integração com a capital Florianópolis. Assim, diversos loteamentos e núcleos urbanos foram implantados tanto nas margens quanto nas áreas próximas a rodovia, inclusive empreendimentos de habitação popular por parte do Poder Público (PELUSO JR., 1991).

O fato é que nesta área de expansão urbana de Palhoça os bairros acabaram crescendo e se desenvolvendo de forma independente da antiga rede

urbana do município, e sem vínculo com a sede da cidade. A BR-101, como visto, alterou a dinâmica e influenciou a expansão da malha urbana para outros locais do município. Em alguns bairros, como a Ponte de Imaruim, Jardim Eldorado, Caminho Novo e Passa Vinte, o crescimento urbano foi inclusive superior ao da sede do município, criando um processo de urbanização desintegrado e desarticulado (FARIAS, 2004).

Conforme observa SUGAI (2002), neste período a ocupação territorial de Palhoça desenvolvia-se, principalmente, nos eixos que se direcionavam ao Município de São José, ao longo da BR-101, e para a Ponte do Imaruim. Esta expansão indicava a periferização de grande contingente das camadas populares e, também, um processo de conurbação destes municípios com a Capital. Por outro lado, a ausência de investimentos em infraestrutura urbana, dentre os quais a pavimentação, saneamento e sistema viário, espelhavam a situação de poucos recursos do município, o abandono do governo estadual e a pobreza de seus habitantes.

Pode-se dizer que foi nesse momento que o município se caracterizou como um lugar de urbanização periférica e como “cidade dormitório”. Isso ocorreu, principalmente, por três fatores: terras disponíveis próximas da BR-101; baixo custo do solo urbano; lugares próximos aos centros geradores de empregos.

Na imagem abaixo, é possível observar a área de expansão urbana indicada no PDAMF. Verifica-se o traçado da Rodovia Federal BR-101 e em suas margens, longe do centro urbano do município, a forte ocupação urbana ocorrida:



Imagem 41: Imagem aérea dos municípios de Palhoça e São José na década de 1990. Fonte: Acervo pessoal do jornalista João José da Silva (2019).

Em outra imagem, logo abaixo, é possível notar o traçado da Rodovia Federal BR-101; a implantação do Loteamento Parque Residencial Pagani; a expressiva ocupação do bairro Jardim Eldorado; a presença de áreas rurais; a ocorrência de algumas pequenas indústrias e comércios nas margens da rodovia federal; e a presença de vazios urbanos, que posteriormente seriam alvo de especulação imobiliária:



Imagem 42: Imagem aérea do município de Palhoça na década de 1990.
Fonte: Acervo pessoal do jornalista João José da Silva (2019).

Por fim, é importante ressaltar que nesta área de expansão urbana de Palhoça ocorria uma situação muito peculiar. Como na década de 1970 ainda não havia sido instituído no município um microzoneamento com a classificação dos usos permitidos e proibidos, sendo todo o território municipal classificado como de “uso misto” (à exceção das áreas industriais), era comum se ver a ausência de especialização das áreas e uma verdadeira miscelânea de usos em uma mesma localidade, o que não raras vezes gerava problemas socioespaciais.

Na imagem abaixo é possível observar esta situação. Em uma mesma localidade tem-se o traçado da Rodovia Federal BR-101 (no canto esquerdo da foto); uma ocupação urbana estritamente residencial (no canto inferior direito da foto); logo ao lado desta ocupação residencial uma indústria de cimento e artigos pré-moldados (no centro da foto); ao lado e ao fundo desta indústria encontra-se um vazio urbano, à espera de algum uso (no centro da foto); ao lado deste vazio urbano,

nas margens da rodovia, um comércio e uma pequena indústria (no canto superior esquerdo da foto); um conjunto residencial popular (na parte superior da foto); e nas proximidades deste conjunto residencial mais indústrias, moradias e vazios urbanos. Veja-se:



Imagem 43: Imagem aérea do município de Palhoça de 1980.
Fonte: Acervo pessoal do jornalista João José da Silva (2019).

Este era o modelo de ocupação nesta área de expansão urbana, caracterizado pela fragmentação, ausência de especialização e carência de qualquer limitação de uso.

Assim, é possível concluir que o PDAMF e seu macrozoneamento - associado à conclusão da Rodovia Federal BR-101 - induziram diretamente a expansão urbana do Município de Palhoça para fora do seu núcleo urbano central e tradicional, influenciando a ocupação urbana em diversos outros espaços do seu território.

Por outro lado, esta expansão urbana formou uma urbanização desordenada, fragmentada e não especializada, com a presença de vazios urbanos, falta de identidade com o entorno e carência de infraestrutura, próprios do modelo de periferização.

6.1.5. A Faixa de Marinha *Non Aedificandi*

Por derradeiro, o PDAMF distribuiu ao longo da orla marítima do município de Palhoça - como em todos os municípios da região metropolitana - uma faixa de marinha, sendo considerada área não edificável.

A respeito desta faixa de marinha, é importante ressaltar que ela possuía dois objetivos: racionalizar o uso e ocupação da orla marítima e conservar as faixas de praia e os ecossistemas litorâneos.

Cumprido ressaltar que com esta medida o PDAMF respeitou o regramento legal imposto aos terrenos de marinha e seus acrescidos enquanto bens de propriedade e gestão da União, nos termos da Constituição Federal e do Decreto-Lei nº 9.760/46⁸⁷.

Além disso, o PDAMF demonstrou respeito e preocupação com a ocupação das faixas de praia e ambientes litorâneos, que são extremamente frágeis do ponto de vista ambiental.

Contudo, ainda que o PDAMF tivesse indicado em seu mapa esta faixa não edificável, no Município de Palhoça nunca houve o devido respeito por estes espaços, já que foram completamente ocupados e degradados. Na verdade, os imóveis próximos a orla marítima sempre foram os mais procurados e valorizados, tanto por moradores quanto por veranistas.

Por outro vértice, o Poder Público Municipal historicamente nunca fiscalizou ou se opôs contra esta ocupação. Ao contrário, incentivou a ocupação construindo ruas e acessos e instalando itens de infraestrutura urbana nestes locais. Somente no Plano Diretor de 1993 é que o município legislou pela primeira vez sobre este tema, proibindo edificações na faixa de marinha, salvo se possuíssem a devida inscrição de ocupação registrada no órgão da União.

Infelizmente, a ocupação generalizada e ilegal da orla marítima é um fato histórico no município, que causou e ainda causa danos ao meio ambiente, ao ordenamento urbanístico e à própria população, que muitas vezes fica impedida de ter acesso às faixas de praia e áreas públicas.

As imagens abaixo indicam estes fatos:

⁸⁷ Nos termos do Decreto-Lei nº 9.760/46: “Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831: a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés. Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano. Art. 3º São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.”



Imagens 44 e 45: Imagens aéreas da Ponta do Papagaio, na região sul do município, tiradas nos anos de 1957 e 2018, respectivamente, onde é possível verificar a ocupação generalizada da faixa de marinha e faixa de praia ao longo dos anos. Fonte: *Google*, acesso em 21 de janeiro de 2020.



Imagens 46 e 47: Imagens da Praia de Fora e Praia do Pontal, tiradas nos anos de 2019, onde é possível verificar a ocupação generalizada da faixa de marinha e faixa de praia. Fonte: *Google*, acesso em 21 de janeiro de 2020.

Nas imagens acima verifica-se a ocupação urbana desordenada e generalizada de faixa de praia e terreno de marinha, algo que o PDAMF tentou controlar em Palhoça por meio do macrozoneamento do plano, mas não obteve o êxito almejado.

Diante de todo o exposto, é importante consignar que o macrozoneamento disposto no PDAMF realmente induziu usos e ocupações no território urbano de Palhoça, gerando ainda importantes reflexos às leis de zoneamento posteriormente editadas no município, como será visto a seguir.

6.2. O Plano Diretor Municipal de 1993

Conforme exposto no Capítulo 1 deste trabalho, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi estabelecida de forma inédita a base jurídico-política para a promoção da política urbana no país, por meio da inserção em seu texto dos artigos 21, incisos IX e XX, 30, inciso VIII, 182 e 183, que em conjunto estabeleceram a nova política urbana nacional.

Na prática, toda uma ordem jurídico-urbanística foi inaugurada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, gerando uma série de experiências importantes nos municípios brasileiros ao longo da década de 1990.

Muitos municípios, a partir deste marco, aprovaram novas leis urbanísticas e Planos Diretores, e o Brasil se tornou um interessante laboratório de planejamento e gestão urbana, com novas estratégias e processos estabelecendo novas relações entre os setores público, privado, comunitário e voluntário, no que diz respeito ao planejamento urbano (FERNANDES, 2000).

Como afirma MENDONÇA (2001, p. 153-154), a respeito da Constituição Federal e dos Planos Diretores:

“Em 1988, a Constituição Federal, como resultado das negociações entre os diversos interesses presentes no processo, definiu que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, e que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Com esta determinação, a Constituição traz para dentro do Plano Diretor a legislação urbanística, definindo uma nova relação desta com a propriedade privada. Rompendo a ‘esquizofrenia’ então existente na atividade do planejamento urbano, em que plano urbano e legislação urbanística eram duas realidades distintas, a nova Carta Magna provoca alterações substanciais no conceito de Plano Diretor: em primeiro lugar, porque subordina a propriedade urbana ao cumprimento de sua função social no contexto urbano; em segundo, porque traça o caráter nitidamente urbanístico do Plano Diretor.”

É importante destacar que desde suas primeiras iniciativas no país, muito antes da Constituição Federal de 1988, os Planos Diretores já se constituíam em instrumentos eminentemente técnicos que creditavam ao conhecimento científico e racional as possíveis soluções aos problemas urbanos.

Conforme aponta VILLAÇA (1999), no percurso de oito décadas os Planos Diretores sofreram profundas modificações de conteúdo, prestando-se a diferentes objetivos e intencionalidades. Pouco a pouco foram se afirmando enquanto instrumentos eficientes e funcionais, valores que foram de tal forma difundidos a ponto de os tornarem unanimidades no imaginário técnico e político.

Os Planos Diretores tornaram-se, desta forma, instrumentos prestigiados e defendidos por diversos segmentos profissionais, sobretudo, por aqueles vinculados aos quadros técnicos das Prefeituras Municipais, como também por políticos e parte dos estudiosos do fenômeno urbano. Além disso, os planos se constituíam em “estratagemas dos quais as classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isso contrabalançar a tendência de enfraquecimento de sua ideologia, contribuindo assim para manutenção do poder e para o exercício de sua dominação” (VILLAÇA, 1999, p. 182).

Ainda para VILLAÇA (2005), o movimento de multiplicação dos Planos Diretores no país é derivado da materialização de uma ideia generalizada de que seriam instrumentos para a solução integral dos problemas urbanos, mesmo que com o passar dos tempos os planos não tenham se configurado como tal:

“[...] é impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país. [...] Desde que a ideia de plano diretor surgiu no Brasil há sete décadas, não se tem notícia de uma cidade brasileira, uma administração municipal sequer, que tenha sido minimamente pautada, mesmo que por poucos anos, por um plano diretor com um nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassassem significativamente os do zoneamento.” (VILLAÇA, 2005, p. 10)

Essas experiências, no entanto, reproduziram uma estrutura rígida de planejamento baseada no conhecimento técnico e na leitura funcional da cidade, reafirmando os instrumentos de zoneamento e os índices urbanísticos como a essência do ato de planejar a cidade. Desenvolveu-se no país a ideologia e a prática de planejamento e de intervenções urbanas que relacionou os problemas das cidades com o seu crescimento desordenado e que concebeu o planejamento como técnica e método para a solução destes problemas (SANTOS, 2015).

Em relação ao Município de Palhoça, como examinado nos tópicos precedentes, desde 1977 ele já possuía um código de obras, uma lei de parcelamento do solo urbano e uma lei de composição do sistema viário - cujos modelos estavam inseridos no PDAMF de 1969 - que em conjunto com Lei Federal nº 6.766/79 e com o macrozoneamento indicado no PDAMF regravam todas as atividades construtivas, o uso, ocupação e parcelamento do solo urbano e o planejamento urbano municipal.

Porém, quando da promulgação da Constituição Federal de 1988 estas normas municipais já se encontravam defasadas em relação à evolução das

dinâmicas urbanas, sociais e econômicas ocorridas no município, o que fez surgir a necessidade de sua revisão. Por outro lado, o município ainda não possuía um zoneamento urbano completo, compreensivo e funcional, com a classificação precisa dos usos e critérios construtivos que cobrisse todo o território municipal (microzoneamento). Além disso, as classes política e empresarial da cidade, especialmente ligadas ao setor imobiliário e à construção civil, bem como os técnicos da Prefeitura Municipal, já vinham pressionando a Administração Pública para finalmente elaborar o seu Plano Diretor Municipal (DORIGONI, 2019; ELEUTÉRIO, 2019; PLÉTICOS, 2019).

Assim, na esteira da recém promulgada Constituição Federal de 1988, e diante da necessidade de revisão e atualização da sua legislação urbanística, no ano de 1990 o Município decidiu acompanhar o movimento nacional iniciado nas cidades brasileiras e finalmente elaborar o seu Plano Diretor, com normas mais atuais sobre edificação, uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, bem como sobre zoneamento urbano.

Justificava-se nos corredores da Prefeitura Municipal e da Câmara Municipal de Vereadores que com um Plano Diretor “moderno e eficiente” a cidade poderia ser pensada localmente e em sua totalidade pela primeira vez. Por outro lado, o plano poderia ajudar a resolver os problemas urbanos do município, como a ocupação e expansão desordenada de diversas localidades. O plano, ademais, seria o instrumento utilizado para produzir normas urbanísticas, bem como para antecipar, definir e legitimar ações dos agentes produtores do espaço urbano, especialmente políticos e econômicos (DORIGONI, 2019; ELEUTÉRIO, 2019).

Para confirmar legalmente o compromisso do Município de Palhoça de elaborar o seu Plano Diretor, no ano de 1990 chegou a ser aprovada uma Emenda à Lei Orgânica Municipal, determinando ao Poder Executivo que enviasse à Câmara de Vereadores, no prazo de 12 meses, o Plano Diretor para deliberação e aprovação (Emenda à Lei Orgânica nº 02/90).

No ano de 1991, por uma nova Emenda à Lei Orgânica Municipal (Emenda à Lei Orgânica nº 01/91), tal prazo foi prorrogado para 20 meses, sendo a medida justificada na dificuldade de se encontrar uma empresa para elaborar o plano.

Como o município ainda não possuía naquele momento um órgão urbanístico ou mesmo servidores técnicos capacitados para elaborar o Plano Diretor, no ano de 1991 o município conseguiu finalmente contratar uma empresa de engenharia e planejamento urbano para realizar a missão.

Segundo informou DORIGONI (2019), neste período a Prefeitura Municipal continuava sem um órgão urbanístico em sua estrutura. Em que pese tivesse alguns engenheiros, arquitetos, geógrafos, topógrafos e técnicos em edificações em seus quadros funcionais, o fato é que eles não tinham condições operacionais e nem a experiência necessária para elaborar o plano. Desta forma, a decisão tomada pelo Prefeito Municipal à época foi contratar alguma empresa dita “especializada” e que tivesse a expertise e experiência necessárias para a elaboração do Plano Diretor, sendo então escolhida uma empresa de engenharia de Florianópolis.

Com efeito, para a elaboração do Plano Diretor de Palhoça foi formalmente contratada no ano de 1991 a empresa “Zeta Engenharia e Planejamento Ltda.”, sediada em Florianópolis, que já possuía alguma experiência na elaboração de planos municipais.

Uma vez contratada a referida empresa, esta ficou incumbida de elaborar o Plano Diretor Municipal contando com o auxílio de alguns servidores do município, escolhidos pessoalmente pelo Prefeito Municipal, como o engenheiro civil José Renato de Abreu Pléticos, que foi entrevistado pelo autor desta pesquisa.

Conforme apontou PLÉTICOS (2020), a empresa contratada contava com uma equipe técnica multidisciplinar, incluindo arquiteto, geógrafo, cartógrafo e advogado. Em conjunto com alguns servidores municipais a equipe percorreu todo o território municipal para realizar o reconhecimento e o levantamento das informações técnicas necessárias para a elaboração do plano.

A metodologia usada foi o levantamento e análise de potencialidades e limitadores do uso e ocupação do solo urbano, especialmente do meio físico. O principal limitador encontrado para o desenvolvimento urbano do município foi o meio ambiente local, tendo em vista que Palhoça está situada entre diversas áreas de preservação permanente (manguezais, restingas, dunas, entre outras) e o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (PEST). As principais potencialidades encontradas foram o desenvolvimento da indústria e comércio, que de alguma forma já serviam à região metropolitana de Florianópolis, bem como o turismo, curiosamente pelas mesmas razões indicadas como limitadores (PLÉTICOS, 2020).

Assim, após alguns meses de elaboração, a referida empresa entregou ao Prefeito Municipal o resultado do seu trabalho: um conjunto de normas, plantas, mapas e tabelas que viriam a constituir o primeiro Plano Diretor do Município.

Este conjunto de normas foi então imediatamente submetido à Câmara Municipal de Vereadores no ano de 1993, sendo logo aprovado e convertido nas

Leis Municipais nº 15, nº 16, nº 17 e nº 18, de 07 de abril de 1993.

A respeito destas leis, a Lei Municipal nº 15/93 instituiu o Plano Diretor da cidade; a Lei Municipal nº 16/93 instituiu o zoneamento urbano municipal; a Lei Municipal nº 17/93 instituiu o novo código de obras; e a Lei Municipal nº 18/93 instituiu a nova lei de parcelamento do solo urbano.

A reunião destas quatro leis formaram o então inédito Plano Diretor do Município de Palhoça, conforme estabelece textualmente o artigo 2º da citada Lei Municipal nº 15/93, até hoje em vigor:

“Art. 2º O PD compõe-se fundamentalmente de:

I - Lei do Plano Diretor, que fixa os objetivos, as diretrizes e estratégias do Plano Diretor;

II - Lei do Zoneamento, que classifica e regulamenta a modalidade, a intensidade e a qualidade do uso do solo;

III - Lei do Parcelamento do Solo, que regula os loteamentos, desmembramentos, remembramentos e condomínios horizontais nas zonas urbanas.

IV - Código de Obras, que regulamenta as construções, especialmente com vista a sua segurança e higiene;

Parágrafo Único - Os componentes do PD referidos no *caput* deste artigo poderão ser aprovados independentemente uns dos outros, permitindo a inclusão dos já existentes e aprovados por leis anteriores.”

Nesta mesma ocasião, em 07 de abril de 1993, também foi aprovada a Lei Municipal nº 19/93, que instituiu o código de posturas municipais, com todo o regramento aplicável ao poder de polícia administrativa em matéria de higiene e ordem pública, tratamento da propriedade, logradouros e bens públicos, funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, entre outras medidas, visando estabelecer normas básicas de convívio social da comunidade. Contudo, esta lei não fez parte do Plano Diretor, em que pese tenha sido aprovada em conjunto com ele.

O Plano Diretor Municipal foi instituído com os seguintes objetivos e diretrizes, todos listados nos artigos 4º e 5º da citada Lei Municipal nº 15/93:

“Art. 4º Os objetivos e Plano de Diretor são:

I - promover o desenvolvimento sócio-econômico do Município de modo a lhe proporcionar maior autonomia e condições de bem estar social;

II - estruturar, de forma integrada o espaço urbano do município considerando-o como conjunto único à área Conurbada formado pelos Municípios de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu (ACF).

III - aproveitar com menores custos e mais benefícios às funções

urbanas e os investimentos públicos e privados, buscando dentro do ACF uma descentralização urbana e uma distribuição eqüitativa dos benefícios gerados pela urbanização;

IV - melhorar e resguardar a qualidade de vida do Município quanto à utilização dos recursos naturais, à manutenção da vida urbana e à adequação das necessidades da população com as exigências do equilíbrio ambiental;

V - assegurar os espaços necessários ao atendimento das necessidades da população atual e futura, em termos de equipamentos públicos urbanos e comunitários;

VI - compatibilizar a aplicação dos recursos federais e estaduais com as diretrizes de desenvolvimento estabelecidas pelo Município;

VII - orientar o crescimento urbano do Município, evitando a ocupação desordenada ou em locais inadequados e os chamados 'vazios urbanos';

VIII - organizar o desenvolvimento urbano de forma a garantir a valorização dos aspectos naturais, paisagísticos, históricos e culturais do patrimônio municipal.”

“Art. 5º Ficam estabelecidas as seguintes diretrizes para a execução dos objetivos previstos no artigo anterior:

I - fortalecer a economia do Município, atraindo para a sua área investimentos públicos e privados, e implementando condições técnico-administrativas que lhe possibilitem fazer frente a um maior desenvolvimento local;

II - incentivar o desenvolvimento do atual Centro Urbano, tornando-o uma área de alta densidade, destinada a um centro municipal de serviços, comércio e administração, ponto de referência máximo do crescimento do município;

III - incentivar nos bairros a criação de áreas de densidade média para o desenvolvimento de atividades comerciais e de serviços;

IV - reservar as áreas necessárias para a implantação ou ampliação de investimentos no setor industrial, compatibilizando-as com o uso do solo, a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico do Município e ACF;

V - definir condições de melhoria urbana nas áreas ocupadas por população de baixa renda na zona urbana do Município;

VI - estabelecer os limites máximos de urbanização, considerando as tendências históricas, as fontes de emprego, o sistema viário e as barreiras naturais que condicionam a ocupação da área urbana, implicando na redefinição do Perímetro Urbano.

VII - ordenar a ocupação na zona de expansão urbana evitando a ocorrência de loteamentos descontínuos e, mantendo como rurais as áreas de elevado potencial agrícola;

VIII - utilizar os controles de uso do solo de modo a preservar, recuperar e aproveitar racionalmente o patrimônio natural, paisagístico, histórico e cultural do Município;

IX - atingir uma densidade mínima que aumente o rendimento dos investimentos públicos e privados, através de incentivos a densificação das áreas centrais;

X - criar uma rede viária integrada, hierarquizada com os demais Municípios que formam o AUF;

XI - considerar a atual BR-101 como principal eixo estruturador e o corredor básico de transportes coletivos da cidade, priorizando a implantação de interseções e vias marginais;

XII - evitar a ocupação desordenada ao longo da duplicação da BR-101 e BR-282, caracterizando-as como via expressa;

- XIII - prover a zona urbana de espaços adequados à implantação de equipamentos de uso comunitário;
- XIV - facilitar o acesso público à orla marítima;
- XV - orientar os planos de infra-estrutura e serviços públicos do Município e de outras esferas do governo, compatibilizando-os com os usos do solo propostos;
- XVI - manter a articulação permanente com os órgãos setoriais do Governo Estadual e Federal e com os órgãos de Planejamento dos demais Municípios do Aglomerado Urbano, de modo a permitir uma ação de planejamento integrada.”

Neste ponto, é importante destacar que muitos dos objetivos e diretrizes do plano diretor municipal eram praticamente idênticos àqueles indicados pelo PDAMF elaborado pelo ESPLAN no ano de 1969, valendo citar os seguintes: (i) estruturar de forma integrada o espaço urbano do município considerando-o como conjunto único à área conurbada formada pelos Municípios de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu; (ii) fortalecer a economia do Município, atraindo para a sua área investimentos públicos e privados, e implementando condições técnico-administrativas que lhe possibilitem fazer frente a um maior desenvolvimento local; (iii) reservar áreas necessárias para a implantação ou ampliação de investimentos no setor industrial; (iv) criar uma rede viária integrada, hierarquizada com os demais municípios que formam a região metropolitana; e (v) considerar a Rodovia Federal BR-101 como o principal eixo viário estruturador da cidade, priorizando a implantação de interseções e vias marginais.

Outros objetivos e diretrizes, ademais, foram indicados como forma de enfrentar as consequências provenientes do modelo histórico de ocupação e desenvolvimento urbano na cidade, tal como já havia sido diagnosticado pelo próprio PDAMF, valendo indicar os seguintes: (i) orientar o crescimento urbano do município, evitando a ocupação desordenada ou em locais inadequados e os chamados vazios urbanos; (ii) definir condições de melhoria urbana nas áreas ocupadas por população de baixa renda na zona urbana do município; (iii) ordenar a ocupação na zona de expansão urbana evitando a ocorrência de loteamentos descontínuos e, mantendo como rurais as áreas de elevado potencial agrícola; (iv) utilizar os controles de uso do solo de modo a preservar, recuperar e aproveitar racionalmente o patrimônio natural, paisagístico, histórico e cultural do município; (v) evitar a ocupação desordenada ao longo da duplicação da BR-101 e BR-282, caracterizando-as como via expressa; e (vi) prover a zona urbana de espaços adequados à implantação de equipamentos de uso comunitário.

Além disso, o Plano Diretor apontou como diretriz a ser seguida manter a

articulação com os órgãos setoriais dos governos estadual e federal e com os órgãos de planejamento dos demais municípios da área conurbada de modo a permitir um planejamento urbano integrado, tal como também havia sido previsto no PDAMF.

De outro norte, a Lei Municipal nº 15/93 determinou a criação de um órgão técnico de planejamento urbano dentro da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal, com competência para orientar e controlar a aplicação das leis que compõem o Plano Diretor e as demais normas urbanísticas nacionais. E mais, determinou a criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município, com atribuição técnica e consultiva, além de também reconhecer o direito à participação da sociedade nos processos decisórios sobre planejamento urbano municipal, ainda que de forma muito tímida.

Diante disso, é possível verificar que a maioria dos objetivos e diretrizes listados no Plano Diretor Municipal aprovado no ano de 1993 em Palhoça coincidia ou era muito próxima aos objetivos, diretrizes, fundamentações e diagnósticos veiculados no PDAMF de 1969, podendo-se afirmar que muitas de suas proposições foram recepcionadas pelo plano municipal.

Por outro lado, o Plano Diretor do município foi composto por código de obras, lei de parcelamento do solo e zoneamento urbano, algo que o PDAMF igualmente já havia indicado, e inclusive disponibilizado ao Município de Palhoça.

Nesse aspecto, são relevantes as informações apresentadas por PLÉTICOS (2020) quando assevera que o plano elaborado para Palhoça era bem completo, se aproximando bastante do PDAMF elaborado em Florianópolis. O código de obras e a lei de parcelamento eram muito parecidos, o que parecia benéfico, tendo em vista a situação de conurbação entre Palhoça, São José e Florianópolis.

É importante consignar, por oportuno, que o Plano Diretor aprovado no ano de 1993 pelo município não contou com qualquer participação popular ou oitiva das comunidades locais, sendo elaborado exclusivamente pela empresa de engenharia contratada com o auxílio de alguns servidores públicos, escolhidos pessoalmente pelo Prefeito Municipal (DORIGONI, 2019; ELEUTÉRIO, 2019; PLÉTICOS, 2020).

O direito à participação popular nos processos decisórios sobre planejamento urbano até hoje é muito frágil no município, praticamente inexistente, em que pese a previsão disposta no Plano Diretor (Lei Municipal nº 15/93). Decisões sobre planejamento urbano, ampliações do perímetro urbano, alterações no zoneamento urbano, implantação de equipamentos públicos etc. ainda são

realizadas sem que a sociedade ou até mesmo as comunidades locais afetadas fiquem sabendo. Quando existe “participação popular”, esta é meramente protocolar, representada simplesmente por listas de presença em reuniões ou abaixo-assinado com poucas assinaturas.

Ademais, cumpre ressaltar que a redação do Plano Diretor elaborado pela empresa contratada era praticamente idêntica à redação de outros Planos Diretores elaborados nos municípios vizinhos, sugerindo a ideia de que ele foi simplesmente reproduzido na maioria de seus trechos.

Segundo confirmam DORIGONI (2019) e ELEUTÉRIO (2019), o Plano Diretor de Palhoça se apresentava como uma cópia de outros Planos Diretores elaborados em municípios da região metropolitana, tanto é que em sua redação original era comum a troca da nomenclatura “Município de Palhoça” por “Município de Florianópolis” ou “Município de São José”, o que inclusive teve de ser corrigido pela empresa contratada após a sua elaboração e entrega ao município.

Tal informação parece ser pertinente, pois em um simples cotejo entre o Plano Diretor de Palhoça e a redação original da Lei Municipal nº 1.604/85, que instituiu o Plano Diretor do Município de São José, é possível verificar que ambas são muito parecidas, ou melhor, praticamente idênticas em seus conteúdos. Observe-se o quadro comparativo abaixo:

Lei Municipal nº 15/1993 – Palhoça	Lei Municipal nº 1.604/1985 – São José
<p>“Art. 2º O PD compõe-se fundamentalmente de:</p> <p>I - Lei do Plano Diretor, que fixa os objetivos, as diretrizes e estratégias do Plano Diretor;</p> <p>II - Lei do Zoneamento, que classifica e regulamenta a modalidade, a intensidade e a qualidade do uso do solo;</p> <p>III - Lei do Parcelamento do Solo, que regula os loteamentos, desmembramentos, remembramentos e condomínios horizontais nas zonas urbanas.</p> <p>IV - Código de Obras, que regulamenta as construções, especialmente com vista a sua segurança e higiene;</p> <p>Parágrafo Único - Os componentes do PD referidos no <i>caput</i> deste artigo poderão ser aprovados independentemente uns dos outros, permitindo a inclusão dos já existentes e aprovados por leis anteriores.”</p>	<p>“Art. 2º - O PD compõe-se fundamentalmente de:</p> <p>I - Lei do Plano Diretor, que fixa os objetivos, as diretrizes e estratégias do Plano Diretor;</p> <p>II - Lei do Zoneamento, que classifica e regulamenta a modalidade, a intensidade e a qualidade do uso do solo;</p> <p>III - Lei do Parcelamento do Solo, que regula os loteamentos, desmembramentos e remembramentos nas Zonas Urbana e de Expansão Urbana do Município;</p> <p>IV - Código de Obras, que regulamenta as construções, especialmente com vistas a sua segurança e higiene;</p> <p>V - Proposições a nível municipal, estadual e federal das obras e ações prioritárias decorrentes do PD.</p> <p>Parágrafo Único: Os componentes do PD referidos no <i>caput</i> deste artigo poderão ser aprovados independentemente uns dos outros, permitindo a inclusão dos já existentes e aprovados por leis anteriores.”</p>

Isso, por si só, demonstra que o Plano Diretor elaborado para Palhoça claramente não foi precedido de uma análise profunda e específica do contexto social, econômico, cultural, político e urbano do município, nem de suas interrelações e dinâmicas próprias. E mais, demonstra que ele foi elaborado de forma genérica, totalmente centralizada no escritório da empresa contratada, que aparentemente não se preocupou em analisar e entender todo este contexto.

Com efeito, para grande parte dos autores que analisam o planejamento urbano brasileiro realizado durante as décadas de 1980 e 1990, entre eles ROLNIK (1994 e 1997), SOUZA (2002) e VILLAÇA (2005), neste período de fato houve um esvaziamento do conteúdo social dos Planos Diretores. O planejamento urbano durante esta época passou a ser identificado como a atividade de elaboração de planos que, desvinculado das necessidades coletivas, não se comprometiam com os resultados sociais de suas intervenções.

Ainda para os autores acima, partindo da verificação de casos concretos, os Planos Diretores neste período eram somente constituídos de leis de uso, ocupação, parcelamento e zoneamento do solo, de caráter elitista e vinculados aos interesses de grupos hegemônicos que atuam sobre a cidade - exatamente como ocorreu em Palhoça.

VILLAÇA (1999) classifica este período como aquele caracterizado pela disseminação de uma prática simplificadora de planejamento urbano, onde os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simplório, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes:

“[...] o novo tipo de plano apresenta ‘apenas objetivos, políticas e diretrizes’. Já que é assim, o diagnóstico e a grande quantidade de mapas e estatísticas são dispensadas.” (VILLAÇA, 1999, p. 221).

A toda evidência, o Plano Diretor de Palhoça parece ter sido elaborado desta forma – simples, genérico, sem prévio e completo diagnóstico e até mesmo sendo fruto de reprodução de outros planos elaborados em municípios vizinhos – caracterizado como uma “construção de narrativas homogeneizantes, a-históricas, apolíticas, estáticas e sem contradições a respeito da cidade, valores básicos do ideário modernista-progressista, entrando em conflito com a própria essência dos espaços urbanos, de conteúdo dinâmico, complexo e político por natureza” (SANTOS, 2015, p. 145).

O ponto central, contudo, e o que mais interessa para esta pesquisa, é que o Plano Diretor aprovado em 1993 instituiu pela primeira vez uma lei de zoneamento urbano específica para o Município de Palhoça, que continha traços funcionais e notoriamente marcantes do PDAMF elaborado em 1969 em Florianópolis, vindo a se confirmar como o principal instrumento do plano, como será visto no próximo tópico.

6.3. O zoneamento urbano como principal instrumento de planejamento da cidade

Conforme analisado no tópico precedente, o Plano Diretor de Palhoça, aprovado no ano de 1993, foi composto pelo conjunto de quatro leis, entre elas a lei de zoneamento urbano, instituída pela Lei Municipal nº 16/93.

Esta lei estabeleceu a macro organização funcional de todo território municipal, as atividades e usos permitidos, os critérios técnicos e urbanísticos para o uso e ocupação do solo urbano, e ainda o sistema viário e os itens de infraestrutura necessários do município.

A lei de zoneamento, como é possível verificar, classificou o território municipal em três zonas distintas, Zona Urbana (ZU), Zona Rural (ZR) e Zona de Proteção Ambiental (ZPA), e dividiu as áreas do município em Áreas Residenciais (AR), Áreas Industriais (AI), Áreas Mistas (AM), Áreas Comunitário/Institucionais (ACI), Áreas Turísticas (AT), Áreas Verdes (AV), Áreas do Sistema Viário (ASV), Áreas do Sistema de Saneamento e Energia (ASE), Áreas de Exploração Rural (AER), Áreas de Preservação (AP), Áreas de Alteração da Superfície do Solo (AA), Áreas de Elementos Hídricos (AEH) e Áreas de Marinha (AM).

Cada uma destas áreas contaram com subdivisões próprias e normas específicas de uso e ocupação do solo, todas expressamente constantes na lei e em seus anexos.

Além disso, a lei também estabeleceu critérios para a construção de edificações, normatizando índices e coeficientes de aproveitamento de imóveis, taxas de ocupação, gabaritos, recuos e afastamentos, estacionamentos, número de vagas de garagem, arruamentos, acesso a bens públicos, periculosidade de atividades, dentre diversas outras minúcias.

A lei, por outro vértice, dispôs de mapas, plantas, tabelas e desenhos, que foram considerados partes integrantes da lei. Entre eles, destacam-se o mapa geral do território municipal (Anexo 1), o mapa de adequação dos usos e atividades às áreas (Anexo 2), a lista de atividades industriais perigosas (Anexo 3), a tabela com

os limites de ocupação (Anexo 4), os croquis com os padrões para estacionamentos e garagens (Anexo 5), as tabelas e mapas de especificação do sistema viário (Anexo 6), as tabelas e mapas com os padrões para seções transversais de vias (Anexo 7), as tabelas e mapas com a classificação dos polos geradores de tráfego (Anexo 8), e o esquema de acessos e estacionamentos (Anexo 9).

A respeito da classificação dos usos e atividades do território urbano de Palhoça, é importante analisar o mapa constante no Anexo 2 da lei de zoneamento:



PALHOÇA

PLANO DIRETOR DE USO DO SOLO

ÁREAS DE USOS URBANOS

ÁREA RESIDENCIAL PREDOMINANTE - P	125 / 8	ARP-P
ÁREA RESIDENCIAL PREDOMINANTE - 1	360 / 12	ARP-1
ÁREA RESIDENCIAL PREDOMINANTE - 2	450 / 15	ARP-2
ÁREA RESIDENCIAL PREDOMINANTE - 3	900 / 30	ARP-3
ÁREA RESIDENCIAL EXCLUSIVA	720 / 17	ARE
ÁREA TURÍSTICO - RESIDENCIAL - 1	360 / 12	ATR-1
ÁREA TURÍSTICO - RESIDENCIAL - 2	450 / 15	ATR-2
ÁREA MISTA CENTRAL - 1	450 / 15	MC-1
ÁREA MISTA CENTRAL - 2	450 / 15	MC-2
ÁREA MISTA CENTRAL - 3	900 / 30	MC-3
ÁREA COMUNITÁRIO - INSTITUCIONAL	1500 / 25	AC
ÁREA MISTA DE SERVIÇOS	1500 / 25	MS
ÁREA INDUSTRIAL EXCLUSIVA	2 / 12 / 60	AIE
ÁREA MISTA DE NÚCLEOS RURAIS	450 / 15	MNR
ÁREA DE EXPLORAÇÃO RURAL	INST. INCRA 16/78	AER
ÁREA DE PRESERVAÇÃO COM USO LIMITADO	2 / 01 / 10	APL
ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE		APP
ÁREA VERDE DE LAZER		AVL
ÁREA VERDE DO SISTEMA VIÁRIO		AVV
ÁREA DOS ELEMENTOS HÍDRICOS		AEH
		AEH

ÁREAS DE EXECUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

ÁREAS DO SISTEMA VIÁRIO E DE TRANSPORTES	AST
ÁREA PARA TRAT. DE ESGOTOS SANIT. E ÁGUAS PLUVIAIS	ASE
ÁREA PARA DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS	ASS

ÁREAS ESPECIAIS

ÁREA DE PRESERVAÇÃO CULTURAL	APC
ÁREA DE ALTERAÇÃO DE SOLO	AA
ÁREA DE URBANIZAÇÃO ESPECÍFICA	AUE
LIMITE DA ZONA URBANA / RURAL	
LIMITE DO PLANO E DO MUNICÍPIO	
ÁREA TURÍSTICA - ECOLÓGICA	ATE

ESPECIFICAÇÃO DA GRADE

ÁREA / LOTE	TESTADA
MÍNIMO	MÍNIMA
Nº MÁXIMO DE PAVIMENTOS	ÍNDICE DE APROVEITAMENTO
	TAXA DE OCUPAÇÃO

CONVENÇÕES



Imagens 48, 49, 50 e 51: Índice e mapa original de usos e atividades do município.
Fonte: Prefeitura Municipal de Palhoça (2020).

Como é possível observar, o mapa de usos e atividades do território urbano do município, parte integrante da Lei Municipal nº 16/93, conservou de maneira clara e inequívoca todas as indicações de uso e ocupação que já haviam sido veiculadas no PDAMF para Palhoça.

Assim, além de ter se apropriado dos principais objetivos, diretrizes, fundamentações e diagnósticos listados no PDAMF, pode-se concluir que a lei municipal também assumiu o macrozoneamento disposto no plano regional elaborado pelo ESPLAN em 1969.

O exame do mapa de zoneamento municipal e das diversas indicação de usos e atividades não deixa dúvida sobre isso. Veja-se:

(i) o mapa indicou no território municipal uma Área Industrial Exclusiva (AIE)⁸⁸, localizada às margens da Rodovia Federal BR-101, em área contígua ao Município de São José, exatamente onde o PDAMF de 1969 havia classificado e indicado como “setor industrial” da região metropolitana;

⁸⁸ Nos termos do artigo 22 da Lei Municipal nº 16/93: “Áreas Industriais são aquelas destinadas à implantação das atividades do setor secundário, complementares, subdividindo-se em: I - (AIE) Áreas Industriais Exclusivas; II - (AIP) Áreas Industriais Predominantes.”

(ii) o mapa indicou como Área Residencial Predominante (ARP)⁸⁹ e Área Mista Central (AMC)⁹⁰ a região localizada nas proximidades da BR-101 e do bairro Ponte do Imaruim, exatamente onde o PDAMF de 1969 havia classificado e indicado como “área de expansão urbana” do município;

(iii) o mapa indicou as Rodovias Federais BR-101 e BR-282 como os principais eixos do sistema viário do município, projetando ainda a construção de grandes rótulas, viadutos, interseções e vias marginais, que fariam a conexão destas rodovias com o sistema viário local e com outras vias rápidas, que também deveriam ser construídas, a fim de integrar toda a cidade e esta com os municípios vizinhos. Soma-se a isso o fato de que ao longo das sobreditas rodovias, em ambas as faixas marginais, o mapa indicou este território como Área Mista de Serviços (AMS)⁹¹, exatamente como o PDAMF havia proposto e indicado para o município;

(iv) o mapa indicou como Área Turística Residencial (ATR)⁹² a região da Praia da Pinheira, o que o PDAMF de 1969 já havia classificado como “setor de lazer” da região metropolitana;

(v) o mapa indicou como Área de Preservação (AP)⁹³ e Área de Marinha (AM)⁹⁴ as restingas, manguezais, faixas de praia e terrenos de marinha localizados

⁸⁹ Nos termos do artigo 21 da Lei Municipal nº 16/93: “Áreas Residenciais são aquelas destinadas principalmente à função habitacional, complementada por funções diversificadas de âmbito diário, local e de pequeno porte, subdividindo-se em: I - (ARE) Áreas Residenciais Exclusivas; II - (ARP) Áreas Residenciais Predominantes; III - (ARP/P) Áreas Residenciais Predominantes, destinadas a loteamentos populares.”

⁹⁰ Nos termos do artigo 23 da Lei Municipal nº 16/93: “Áreas Mistadas são aquelas que concentram além de residências, atividades complementares às funções urbanas e que fortalecem a agregação da comunidade e produção, tais como comércio e serviços, lazer, recreação e serviços públicos, subdividindo-se conforme os usos permitidos, em: I - (AMC) Áreas Mistadas Centrais; II - (AMS) Áreas Mistadas de Serviço.”

⁹¹ Nos termos do artigo 23 da Lei Municipal nº 16/93: “Áreas Mistadas de Serviço são aquelas que concentram além de residências, atividades de comércio e prestação de serviços.”

⁹² Nos termos do artigo 25 da Lei Municipal nº 16/93: “Áreas Turísticas são aquelas que por suas características físicas e de sítio destinam-se a concentrar equipamentos, edificações e empreendimentos que sirvam ao turismo, além de permitir o uso residencial.”

⁹³ Nos termos do artigo 30 da Lei Municipal nº 16/93: “Áreas de Preservação são aquelas necessárias para a preservação do equilíbrio ecológico, dos recursos naturais, das paisagens notáveis e dos sítios históricos, arqueológicos, antropológicos e culturais, subdividindo-se conforme a exigência da preservação em: I - (APP) Áreas de Preservação Permanente: são, as áreas que devido às características de sítio, vulnerabilidade ou excepcional valor paisagístico e/ou ecológico, mereçam ser consideradas de Preservação Permanente e ocupação totalmente proibidos, ressalvados os usos públicos necessários; II - (APL) Áreas de Preservação com Uso Limitado: são aquelas que por suas características de solo, declividade, clima e vulnerabilidade às intempéries e calamidades ou outros condicionantes adversos, não ofereçam condições adequadas para determinadas formas de uso do solo ou que, por seu valor paisagístico e ecológico mereçam ter uso limitado; III - (APC) Áreas de Preservação Cultural: são aquelas em que, devido às alterações causadas pela presença atual ou pretérita de ocupação humana, devam ter seu uso preservado ou controlado, a fim de assegurar a permanência de sítios de interesse histórico e arqueológico, bem como de áreas antropológicas e paisagens culturais.”

⁹⁴ Nos termos dos artigos 33, 137 e 138 da Lei Municipal nº 16/93: “Áreas da Marinha são as áreas medidas a 33,00 metros ao longo da orla marítima, de rios e lagoas influenciadas pela maré medidas do ponto mais avançado da vegetação da praia. São consideradas de uso comum do povo e ‘non

ao longo da orla marítima do município, todos considerados não edificáveis, o que o PDAMF de 1969 havia indicado como “faixa de marinha *non aedificandi*”;

(vi) por fim, o mapa pulverizou os usos residencial e comercial por toda a cidade, o uso misto em alguns espaços urbanos mais adensados e onde a ocupação mista era irreversível - como na sede do município - e em regiões mais afastadas as Áreas de Exploração Rural (AER) e as Áreas de Preservação (AP), onde havia as respectivas vocações, tal como fez o PDAMF de 1969.

Por outro vértice, o zoneamento de Palhoça apresentou várias características que o aproximava dos princípios modernistas dispostos na Carta de Atenas. Além da localização das atividades humanas, o zoneamento distribuiu de modo funcional e especializado a área industrial da cidade, o corredor comercial (às margens da principal via, a BR-101), as áreas de expansão urbana, as áreas de lazer (balneários) e as áreas rurais. O zoneamento urbano ainda indicou a citada Rodovia Federal BR-101 - de tráfego rápido - como o principal eixo viário e de circulação da cidade, priorizando obras de interseções, viadutos e vias marginais, tal como defendido pelo urbanismo modernista.

Desta forma, partindo-se da análise acima, confrontando-se os mapas e planos, e examinando-se os objetivos e diretrizes tanto do PDAMF quanto do zoneamento municipal instituído em 1993, pode-se afirmar que o primeiro claramente influenciou no segundo, induzindo e consolidando os respectivos usos no território do município.

A única indicação do PDAMF para o Município de Palhoça que não se concretizou, como já visto, foi o “setor militar urbano”, que dependia de projeto específico e este nunca foi elaborado.

O ponto central é que logo após a elaboração do Plano Diretor e a instituição do zoneamento urbano no Município de Palhoça, este em um curto espaço de tempo passou a ser o principal instrumento urbanístico e de planejamento do município. Racional, pragmático, objetivo e disciplinador, o zoneamento se mostrou adequado e interessante à gestão urbana que se realizava no município.

Com efeito, o zoneamento foi alçado a elemento central da ação planejadora do município sobre o espaço urbano, um instrumento legal que possibilitava à Administração Pública uma forma específica de intervir no processo de

aedificandi, ressalvados os usos públicos necessários e na seguinte exceção: quando os ocupantes comprovarem por certidão do Serviço do Patrimônio da União que são foreiros ou titulares do direito de preferência ao aforamento.”

desenvolvimento da cidade por meio do controle e da regulamentação das ações individuais.

Além do mais, toda atividade construtiva e econômica realizada no município passou a ser ordenada ou viabilizada pelo zoneamento urbano. Fosse uma edificação residencial ou um grande loteamento urbano; um pequeno comércio local ou uma grande indústria; uma pousada ou um complexo hoteleiro etc.; tudo isso passou a ser controlado e ordenado pelo Poder Público, com o auxílio da lei de zoneamento.

Conforme informou ELEUTÉRIO (2019), técnico em edificações do Município de Palhoça desde 1980, com a instituição do zoneamento urbano, na prática, tudo passou a ficar mais fácil e seguro no município. Bastava olhar na lei e no mapa de zoneamento se determinada construção ou atividade era técnica e legalmente viável e logo se resolvia qualquer questão urbana ou requerimento submetido ao Poder Público. Por outro lado, após a instituição do zoneamento urbano o município passou a expedir com regularidade “consultas de viabilidade” para edificações, atividades e empreendimentos, o que tornou mais ágil estas análises. Com tudo isso, era possível realizar um controle maior das edificações e do uso do solo urbano e ao mesmo tempo “planejar” a cidade.

Neste ponto, é importante a análise de VILLAÇA (1999) quando afirma que historicamente o planejamento urbano realizado no Brasil foi pautado quase que exclusivamente no zoneamento urbano, que se tornou um instrumento de grande relevância por desenvolver soluções ao Poder Público. O zoneamento, assim, de mero instrumento passou a ser sinônimo do próprio planejamento urbano. Foi o que aconteceu em Palhoça:

“O zoneamento tem uma história própria, com determinações diferentes das dos planos diretores, embora no discurso convencional das últimas décadas seja considerado parte indispensável de tal plano. Na verdade, pouco antes dos anos 90 teve início uma tendência no sentido de se fundir realmente (e não apenas no discurso) o zoneamento aos planos diretores.” (VILLAÇA, 1999, p. 181)

Por outro lado, é relevante consignar que além da questão técnico-urbanística, o zoneamento urbano passou também a chamar a atenção dos grupos políticos e empresariais da cidade, ligados na maioria das vezes aos setores imobiliário e da construção civil, pois o instrumento poderia ser utilizado de uma

outra forma, ou seja, para proteger ou aumentar o valor da terra urbana e seu rendimento, para viabilizar empreendimentos imobiliários, ou ainda para mercantilizar o espaço urbano e fomentar a especulação imobiliária.

Assim, após a instituição da Lei Municipal nº 16/93, o zoneamento passou a ser alvo de constantes e sistemáticas alterações e adaptações, tanto promovidas pelo Poder Executivo quanto pelo Legislativo, seja para ajustá-lo às novas dinâmicas urbanas, sociais ou econômicas locais que foram surgindo, seja para ampliar o valor deste ou daquele imóvel ou até mesmo para viabilizar legalmente este ou aquele empreendimento imobiliário.

Segundo pesquisa realizada pelo autor deste trabalho em 27 de janeiro de 2020 no ementário legislativo do Município de Palhoça, o zoneamento urbano instituído pela Lei Municipal nº 16/93 sofreu aproximadamente 150 alterações após a sua aprovação, modificações estas com os mais variados objetivos. Ocorreram tanto modificações nos usos de bairros inteiros, quanto modificações pontuais de apenas um lote/edificação residencial.

As alterações impostas ao zoneamento urbano, bem como a atuação dos grupos e agentes locais que induziram estas modificações, serão objeto do próximo tópico.

6.4. A atuação dos agentes produtores e consumidores do espaço urbano local

De acordo com HARVEY (2005), a urbanização é um processo social, fundamentado em uma dada espacialidade e na qual um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, interagem por meio de uma configuração específica de práticas espaciais entrelaçadas.

Como os grupos sociais possuem diferentes capacidades de obter uma moradia, o meio urbano conseqüentemente possui uma configuração socioespacial desigual. A localização diferenciada e fragmentada das classes, se expressa – e se retroalimenta – no fenômeno da segregação residencial. A terra, neste contexto, passa a adquirir o *status* de mercadoria (ROLNIK, 1997).

CORRÊA (2005) afirma que esse desequilíbrio estrutural se dá pelo caráter especial da habitação enquanto mercadoria. Ela se submete à dinâmica de um mercado imobiliário restrito, elitista e altamente especulativo, que não atende a toda demanda. Aliada a essa conjuntura, tem-se o fato de que o Estado teve um declínio no seu papel de provedor nas últimas décadas do século XX com a introdução de

políticas neoliberais. Para o autor, a terra urbana e a habitação são objetos de interesse generalizado, envolvendo agentes sociais com ou sem capital.

CINTRA (1988, p. 04), ao analisar a atuação destes atores ou agentes sociais que interagem no espaço urbano, assevera que existem praticamente dois grupos, os agentes produtores e os agentes consumidores do espaço urbano:

“Para compreender a natureza dos conflitos de uso numa cidade, que induzem situações requerentes de regulação pública pelo zoneamento, é útil identificar dois tipos de usuários da cidade: os produtores do ambiente urbano e os consumidores finais desse ambiente. Entre os primeiros, temos os que usam da cidade como lugar do processo produtivo, em suas várias fases, nos setores secundário, terciário e quaternário. Seria possível acrescer a eles os usuários que criam condições de ambiente urbano para terceiros, mesmo que não estejam produzindo no sentido econômico. (Por exemplo, ao guiar perigosamente um carro numa rua residencial ou em que se localize uma escola, ou ao ouvir música ruidosa tarde da noite, está-se de algum modo ‘produzindo’ o ambiente urbano. Da mesma forma, ao esmerar-se nos cuidados de um belo jardim à frente de uma residência, ou ao não entulhar a via pública com lixo, pode o indivíduo estar também ‘produzindo’ o mesmo ambiente urbano). Já ao falar de ‘consumidores’ finais desse ambiente, encaramos as pessoas como residentes, no papel de receptores, não de criadores da cidade.

Obviamente, produtores e consumidores são categorias que se sobrepõem nas mesmas pessoas. São papéis distintos, desempenhados pelos mesmos indivíduos. O dono do empreendimento comercial é, também, um residente da cidade. Mas, nesse último papel, pode não ter contacto ou proximidade física com a sua atividade comercial, não lhe sofrendo os efeitos, portanto.

Podem, assim, configurar-se conflitos entre os papéis de produtores e consumidores finais do solo urbano. Mas esses conflitos não se darão necessariamente dentro das mesmas pessoas, como ocorreria, por exemplo, no caso do industrial cuja fábrica poluente prejudicasse sua própria residência. Os conflitos possíveis de usos do solo podem dar-se tanto entre as categorias gerais de produtores e consumidores finais do ambiente urbano, quanto dentro dessas mesmas categorias. Esses conflitos podem ou não ter base objetiva. Serão sempre, contudo, mediados pela percepção social, sendo esta, em grande parte dos casos, a força dominante.”

Analisando este contexto, CORRÊA (2005, p. 11-12) indica quem seriam os principais representantes destes grupos:

“O espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço. São agentes sociais concretos, e não um mercado invisível ou processos aleatórios atuando sobre um espaço abstrato. A ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das

necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem. [...]

Quem são estes agentes sociais que fazem e refazem a cidade? Que estratégias e ações concretas desempenham no processo de fazer e refazer a cidade? Estes agentes são os seguintes: (a) os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; (b) os proprietários fundiários; (c) os promotores imobiliários; (d) o Estado; e (e) os grupos sociais excluídos.”

O autor ressalta que a ação destes agentes não se faz livremente, mas sim, dentro de um marco jurídico que regula a atuação de cada um deles. Este marco, por sua vez, não é neutro, e reflete os interesses de um ou mais agentes dominantes. Os proprietários dos meios de produção, os proprietários de terras e os promotores imobiliários, acima citados, possuem ainda denominadores comuns que os unem: todos servem ao propósito dominante da sociedade capitalista, que é a reprodução das relações de produção, implicando na continuidade do processo de acumulação de capital. Particularmente ao Estado, a este cabe o papel de minimizar os conflitos de classe derivados das ações dos demais agentes modeladores do espaço (CORRÊA, 2005).

A respeito da atuação dos proprietários dos meios de produção e proprietários fundiários, esta se dá geralmente no sentido de obterem a maior renda de suas propriedades. O que lhes interessa é o valor de troca que a terra possui, e não o seu valor de uso. Eles dispõem de muitas formas para extrair uma renda da terra, seja através de investimentos ou não. Uma forma típica - e com garantias de futura lucratividade - de potencializar o valor de uma propriedade é pela simples ociosidade do terreno. A valorização da região decorrente de investimentos públicos (infraestrutura básica, equipamentos coletivos) ou privados (casas, principalmente de maior *status*, habitações verticais, determinados tipos de serviços e comércio) é embolsada por proprietários de terrenos nessas proximidades que não destinaram qualquer utilização efetiva aos seus lotes. Assim se constitui o processo de especular com a terra, ou seja, aguardar o incremento no valor de troca do terreno por meio de melhorias advindas da coletividade, sendo que, posteriormente, a apropriação desse lucro será de forma privada (OLIVEIRA, 2013).

Em relação aos proprietários de terras, estes particularmente estão interessados na expansão da cidade e na conseqüente conversão de terra rural em terra urbana, pois esta é mais rentável que aquela. E isso decorre de diferentes modos de se ocupar a periferia urbana: seja através da demanda por habitações populares (conjuntos habitacionais), seja por habitações de *status* (loteamentos e

condomínios fechados). Portanto, a emergência da classe média brasileira, a procura cada vez maior por áreas isoladas e exclusivas, e a ideologia da casa própria, são fatores que garantem uma demanda constante por terras urbanas periféricas, estimulando a especulação das mesmas (OLIVEIRA, 2013).

Os proprietários fundiários igualmente visam à retenção de terras dentro do espaço urbano, pois a escassez na oferta acarreta o aumento do preço de terrenos. No âmbito desta discussão, VILLAÇA (2001) afirma que o capitalismo se sustenta por meio da escassez, sendo ela um mecanismo essencial para fixar preços e para haver concorrência. Portanto, para a sobrevivência do sistema, é necessário se criar permanentemente a escassez. O capital imobiliário, dessa maneira, é tido como um “falso capital”, e a origem de sua valorização é a monopolização do acesso a esse bem (SINGER, 1982).

No que toca aos promotores imobiliários, estes representam importante parcela dos agentes produtores do espaço urbano, tendo em vista que integram o mercado imobiliário, o qual é repleto de interesses no crescimento das cidades.

Um dos papéis que o mercado imobiliário desempenha é a tradução dos valores de uso “produzidos pela matriz espacial das atividades de acumulação de capital em valores de troca de mercadoria refletidos no preço do bem imóvel”. O produto final, ou seja, o valor de troca que o mercado imobiliário comercializa, contém ingredientes próprios que esse setor se utiliza para manter a lucratividade. Pode-se falar, primeiramente, na produção ideológica de novos estilos de vida e de novas formas de morar, “com vistas a tornar prematuramente obsoletos os bairros residenciais existentes para criar mercado para seus lançamentos e reduzir o tempo de rotação de seu capital” (VILLAÇA, 2001, p. 184). Essa atuação abstrata do setor imobiliário induz a efeitos sobre a sociedade, a qual é “arrastada em direção a um padrão de necessidades sociais e relações humanas [...] pelas forças cegas de um sistema envolvente de mercado” (HARVEY, 2005, p. 163).

A crescente criminalidade, a deterioração das áreas centrais, o adensamento demográfico e seus subseqüentes impactos na qualidade de vida, aliados à crescente concentração de capital nas mãos de poucos, deflagraram a fuga das elites de áreas já saturadas. Essa parcela da população se desloca para onde os incorporadores imobiliários transformaram segurança, conforto, exclusividade, luxo, sossego, modernidade, lazer, entre outros atrativos, em mercadorias. Residem agora em condomínios “murados” que proporcionam a sensação de segurança e isolamento (OLIVEIRA, 2013).

Na visão de OLIVEIRA (2013, p. 112):

“A emergência dessa tipologia de habitação resulta em novos pontos de alto status na cidade, com homogeneidade socioeconômica interna, conferindo a esses residentes a afirmação de seu status social, visto que estão perto de seus ‘iguais’. Os condomínios da elite, outrossim, atraem para sua vizinhança imediata grandes residências, ocupadas pela população de classe média-alta e alta, criando novos bairros, ou apenas focos, de alto status, portanto, sem grandes contrastes sociais. São regiões dotadas de um padrão ambiental e estético diferenciado, raro no conjunto da cidade, com a melhor infraestrutura disponibilizada pelo Estado. Portanto, a instalação de condomínios murados promove a valorização do entorno e o estímulo ao processo de especulação fundiária, pois eles se instalam em áreas isoladas, envoltos por vazios urbanos. Essa forma de apropriação do espaço - calcada no isolamento, na fragmentação social, no incessante processo de expansão do perímetro urbano pela busca incessante de áreas cada vez mais isoladas e exclusivas, tanto por parte da burguesia quanto pelo mercado imobiliário aquecido pelo retorno financeiro - exerce um papel preponderante na (re)estruturação do espaço urbano.”

Desta forma, segundo a autora, é possível afirmar que o setor imobiliário, em conjunto com as elites e classes dominantes, formam um poderoso conglomerado que produz e reproduz o espaço urbano, tendo seus interesses rapidamente concretizados (OLIVEIRA, 2013).

VILLAÇA (2001) em seus estudos expõe as práticas de reprodução adotadas pela classe dominante, demonstrando que o fator resultante desse choque de forças é a capacidade da burguesia de pairar, por muitas vezes, acima do Estado, e respectivamente, da legislação urbanística, uma vez que elas controlam o mercado imobiliário. Desse modo, ela se beneficia da ineficácia das leis urbanísticas e de quem a cria ou controla, dominando, assim, a ocupação do solo.

A classe dominante, ao controlar o mercado de terras, o setor imobiliário e de construção civil, e indiretamente o Estado, segrega os demais grupos sociais, pois direciona seletivamente suas localizações. Talvez o controle sobre o espaço mais evidente que a classe alta exerce é a sua forma de reprodução social, ou seja, a tendência a se auto-segregar em determinadas áreas da cidade. Esse fenômeno é um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço. Sendo assim, “a segregação é um processo dialético, em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros” (VILLAÇA, 2001, p. 147). Como se vê, o espaço atua enquanto instrumento de dominação e, ao mesmo tempo, de exclusão.

O Estado é outro importante agente que atua na produção e organização do espaço. Sua funcionalidade segue a dinâmica da sociedade e sua política de ação tem importantes reflexos no uso do solo. Constantemente é chamado a mediar o uso e a ocupação do solo urbano entre os diferentes interesses. Para isso, ele cria um arcabouço jurídico, que pode ser alterado e adaptado segundo os interesses a que busca atender. O Estado, portanto, é um agente privilegiado na produção do espaço, podendo exercer diversas funções (OLIVEIRA, 2013).

Contudo, devido à complexidade da sociedade capitalista, com sua fragmentação em classes e conflito de interesses, é possível observar que o Estado não é neutro. Ele tende a priorizar o interesse de determinados setores dominantes da sociedade, muitas vezes realizando alianças. Com essa postura, o Estado cria as condições ideais de reprodução da ordem já estabelecida, ou seja, a reprodução das classes sociais. Essa relação se dá pela facilidade com que a classe dirigente tem de universalizar suas ideias e interesses, como sendo interesses da coletividade, portanto, válidas e dominantes em determinado período (OLIVEIRA, 2013).

Ao destinar de maneira desigual os investimentos públicos no espaço urbano, o Poder Público serve ainda ao processo de especulação imobiliária, pois as medidas tomadas pelo Estado refletem diretamente no valor do solo. Por conseguinte, há a elevação da renda daqueles que já contam com privilegiada situação financeira, reforçando modelo já instalado (OLIVEIRA, 2013).

CORRÊA (2005, p. 24-26) analisa este cenário:

“É através da implantação de serviços públicos, como sistema viário, calçamento, água, esgoto, iluminação, parques, coleta de lixo etc., interessantes tanto às empresas como à população em geral, que a atuação do Estado se faz de modo mais corrente e esperado. A elaboração de leis e normas vinculadas ao uso do solo, entre outras as normas do zoneamento e o código de obras, constituem outro atributo do Estado no que se refere ao espaço urbano.

Esta complexa e variada gama de possibilidades de ação do Estado capitalista não se efetiva ao acaso. Nem se processa de modo socialmente neutro [...]. Sua ação é marcada pelos conflitos de interesses dos diferentes membros da sociedade de classes, bem como das alianças entre eles. Tende a privilegiar os interesses daquele segmento ou segmentos da classe dominante que, a cada momento, estão no poder. [...]

É no nível municipal, no entanto, que estes interesses se tornam mais evidentes e o discurso menos eficaz. Afinal, a legislação garante à municipalidade muitos poderes sobre o espaço urbano, poderes que advêm, ao que parece, de uma longa tradição reforçada pelo fato de que, numa economia cada vez mais monopolista, os setores fundiário e imobiliário, menos concentrados, constituem-se em fértil campo de atuação para as elites locais.

A atuação do Estado se faz, fundamentalmente e em última análise, visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações.”

No tocante aos grupos sociais, em sua maior parte excluídos das políticas públicas e sem acesso ao mercado de moradia e à cidade servida de infraestrutura e serviços, estes procuram modos de inserção no meio urbano. A alternativa que lhes resta, porém, é a ocupação das piores áreas do espaço urbano, sejam elas públicas ou particulares: áreas insalubres, ambientalmente frágeis, impróprias para urbanização, como mangues, beira de rios e córregos, várzeas, encostas íngremes. Elas não interessam ao setor imobiliário, pois sua ocupação é tecnicamente inviável ou proibida por lei.

Como consequência, dá-se as invasões de áreas públicas e privadas e todas as gamas de ocupações ilegais e desordenadas no espaço urbano. É por meio delas e das periferias ilegais, isoladas e invisíveis, que esse grupo desempenha seu papel de agente modelador do espaço (CORRÊA, 2005).

Como afirma PINTO (2005, p. 67-68):

“Em virtude das normas elitistas, surge um estímulo ao descumprimento da lei, com a formação de assentamentos informais, com as favelas, os cortiços e os loteamentos clandestinos. A população nele residente pressiona o Poder Público pela regularização urbanística e fundiária, que depende sempre da mediação de políticos. [...]

Os políticos apresentam interesses próprios, distintos dos interesses dos grupos de pressão. Destaca-se, neste sentido, a necessidade de mostrar resultado ao eleitorado ainda dentro do período de mandato, o que reduz os incentivos para que se desenvolvam políticas públicas de longo prazo. Em consequência, privilegiam-se as políticas curativas e conjunturais sobre as preventivas e estruturais. A pressão por resultados de curto prazo impede que sejam feitos estudos sobre os efeitos colaterais das políticas adotadas. Leis são aprovadas e programas anunciados sem que haja condições de implementá-los. [...]

As leis urbanísticas são antes o resultado de pressões localizadas que de um planejamento técnico.”

No Município de Palhoça as ocupações ilegais estão localizadas principalmente nas áreas de manguezal, encostas de morros, margens de curso d'água, dunas e demais áreas consideradas de preservação permanente (APP) pela legislação ambiental. Isso ocorre em razão das singularidades ambientais do território municipal, já estudadas no Capítulo 5 deste trabalho.

A forma que o município adotou para atender à esta demanda social foi destinar a estes grupos conjuntos habitacionais justamente nos espaços desarticulados do restante da cidade - as periferias subequipadas - fortalecendo o processo de exclusão territorial. Por outro lado, viabilizou a regularização destas ocupações (pelo menos no aspecto formal) especialmente por meio de projetos fundiários e urbanísticos específicos, como o LAR LEGAL⁹⁵ e o REURB⁹⁶, incluindo a mudança do zoneamento urbano.

A respeito do zoneamento, VILLAÇA (2005, p. 46) avalia que há tempos o seu conteúdo foi ideologizado e aplicado em favor dos grupos que produzem e consomem o espaço urbano:

“O zoneamento é um mecanismo urbanístico muito antigo e difundido no Brasil. Como tal não escapou de ser capturado pela ideologia dominante, ou seja, de fazer parte de uma versão que a classe dominante dá a um processo social – no caso, a ação do Estado sobre o espaço urbano -, versão essa que facilita a dominação social por parte dessa classe.

A versão do zoneamento dada pela ideologia dominante é então sempre ‘positiva’, ‘otimista’ ou ‘idealista’. Essa versão sempre procura apresentar o zoneamento como zelando pelo interesse público, quando na verdade zela pelos interesses de uma minoria. Com isso esconde a dominação, a injustiça e a exclusão que se dão através do espaço urbano.

A verdade que o zoneamento procura ocultar é que sua finalidade é (e sempre foi) proteger o meio ambiente e os valores imobiliários de interesse (econômico ou de moradia) da minoria mais rica, contra processo que o degradem.”

Os proprietários dos meios de produção, os proprietários de terras, os promotores imobiliários e os grupos econômicos em geral atuam no sentido de pressionar os representantes do Poder Público e a classe política local para conseguir emplacar zoneamentos que lhe são benéficos e favoráveis, e com isso obter maior valor de suas terras e maior lucro com seus empreendimentos. Por outro vértice, a população e os grupos sociais excluídos, de forma individual, coletiva ou difusa, pressiona os representantes do Poder Público e a classe política para instituir ou alterar o zoneamento a fim de atender seus próprios interesses e/ou os ideais

⁹⁵ Programa de regularização urbanística e fundiária desenvolvido pelo Estado de Santa Catarina e pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, por meio da Resolução nº 11/2008 do citado Tribunal de Justiça, que tem por objetivo regularizar áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a legislação ambiental, urbanística, civil e registral (loteamentos irregulares e clandestinos), onde os moradores não possuem o reconhecimento formal de sua posse (títulos de propriedade emitidos pelo Cartório de Registro de Imóveis).

⁹⁶ Programa de regularização fundiária urbana instituído pela Lei Federal nº 13.465/17, abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

socioculturais que entendem relevantes para a cidade (CORRÊA, 2005; NERY JÚNIOR, 2002):

“Os proprietários fundiários podem exercer pressões junto ao Estado principalmente na instância municipal, visando interferir no processo de definições de leis de uso do solo e zoneamento urbano. Dessa maneira, transformam-se área de uso agropecuário (de pequena escala) em uso residencial, que mais tarde, ao longo do processo de ocupação e crescimento dos empreendimentos, passam a absorver outros usos consequentes, como o comercial e até mesmo o industrial e de prestação de serviços. [...]

Por outro lado, loteamentos ilegais face à legislação urbana passam a ser legalizados, e por pressão popular conseguem alguns poucos serviços de infraestrutura por conta do Estado.” (CORRÊA, 2005, p. 16-17)

Ademais disso, como assevera ROLNIK (1997), muitas vezes a esfera pública interage e confunde-se com os interesses das classes econômicas dominantes e produtoras do espaço urbano, que definem quais projetos e planos devem ser elaborados e para quais áreas da cidade. Para a autora, por um lado as elites desejam resguardar seus territórios através da constante lapidação da legislação, por outro, o mercado imobiliário relaciona-se diretamente com os dirigentes públicos para promover seus interesses.

E o ponto central é que estas pressões muitas vezes dão causa a acordos políticos e alterações nas leis de uso e ocupação do solo, especialmente no zoneamento, quase sempre voltadas para cuidar de interesse individuais destes agentes produtores e consumidores do espaço urbano.

A avaliação de PINTO (2005, p. 62-63) é muito precisa a este respeito:

“A influência excessiva dos segmentos que apresentam interesses concentrados pode explicar muitas intervenções do Estado nas cidades. Um exemplo são as frequentes alterações nas regras urbanísticas destinadas a ampliar as possibilidades de uso dos lotes. O imenso impacto do zoneamento sobre o valor das propriedades gera um forte incentivo no sentido da organização de proprietários e empreendedores para influenciar os políticos e burocratas locais [...] Nas regiões urbanizadas há uma pressão no sentido de intensificar as atividades nelas permitidas. Ampliam-se os índices urbanísticos para permitir a construção de prédios onde antes só havia casas. Criam-se corredores comerciais onde só eram permitidas residências. Em consequência, a densidade supera as possibilidades da infra-estrutura, exigindo do Poder Público novos investimentos para seu reforço.

As decisões são comandadas pelos interesses de grupos de pressão, como loteadores, incorporadores, empreiteiros de obras públicas e proprietários de imóveis. A população de baixa renda faz-

se representar apenas por intermédio dos movimentos de moradores, que expressam reivindicações específicas. Os segmentos desorganizados, que muitas vezes são exatamente aqueles em situação de maior carência, não são representados.

A soma dos interesses dos grupos de pressão não corresponde ao conjunto de interesses na sociedade. Os produtores do espaço urbano, ainda que não tenham interesses convergentes entre si, tendem a ser mais influentes que os consumidores da cidade, que não se encontram organizados. O interesse difuso de moradores, pedestres e contribuintes raramente se manifesta [...].

Os políticos, por sua vez, dependem do apoio dos grupos de pressão para se elegerem. Isto faz com que procurem atender a seus interesses, atuando explícita ou implicitamente como seus representantes. Este fato dá origem a outra distorção encontrada no sistema político, especialmente no Legislativo, que é a troca de votos e favores [...], razão pela qual medidas que atendem a interesses de um grupo de pressão são aprovadas em troca da aprovação de medidas que atendam a outro grupo.”

Para VILLAÇA (2001), o zoneamento pode ser usado pelos agentes que interagem no espaço urbano de duas maneiras: (i) passivamente, preservando uma determinada área da invasão de atividades ou de indivíduos que supostamente podem depreciar o valor do solo; ou (ii) ativamente, por meio da mudança na legislação de modo a permitir novos tipos de uso e ocupação, especialmente ao conferir maiores coeficientes de aproveitamento a um imóvel, quadra ou área maior da cidade, através das emendas (decretos e leis de alteração de zoneamento), sempre a reboque de interesses particulares de indivíduos e grupos específicos.

Exemplos disso são frequentes. Imagine-se uma área onde o zoneamento imponha que o uso do solo é exclusivamente residencial e a altura máxima das edificações seja de dois pavimentos. Se o zoneamento for alterado para área mista (residencial e comercial) e a altura máxima para dezoito pavimentos, é certo que o valor econômico da propriedade sofrerá expressivo aumento, incentivando a especulação imobiliária.

VILLAÇA (2005), ademais, informa que de um tempo para cá uma novidade provocou enorme aumento de interesse dos setores econômico e imobiliário nas alterações de zoneamento: é que este passou a regular não apenas o uso do solo – como tradicionalmente vinha ocorrendo – mas também a “intensidade” com que o solo pode ser utilizado. Tocou-se, assim, em um ponto de vital interesse para a atividade imobiliária:

“Com efeito, a ‘intensidade do uso’ diz respeito, não a atividade que se aloja num terreno (ou seja, no edifício que se constrói em dado terreno: residência, escritório, comércio, supermercado, oficina

mecânica etc.), mas ao vulto, ao porte desse edifício. Esse vulto ou porte do edifício passa então a ser medido por um índice chamado de 'coeficiente de aproveitamento'. Esse coeficiente é dado pela relação entre a área construída (soma das áreas de todos os pavimentos) de um edifício e a área do terreno onde esse edifício é construído [...]. A partir de então aumentou o já grande interesse do setor imobiliário no zoneamento." (VILLAÇA, 2005, p. 74)

Contudo, é importante consignar que as alterações nas leis de uso e ocupação do solo e no zoneamento não devem ser casuísticas e objetivar somente satisfazer interesses econômicos e individuais. Tal forma de alteração é considerada ilegal pelo ordenamento jurídico, como inclusive já afirmou o Poder Judiciário inúmeras vezes. Como apontam MUKAI (2010, p. 334) e SILVA (2018, p. 252), respectivamente:

"[...] a ocupação e o desenvolvimento dos espaços habitáveis, sejam eles no campo ou na cidade, não podem ocorrer de forma meramente acidental, sob as forças dos interesses privados [...]. Ao contrário, são necessários profundos estudos acerca da natureza da ocupação, sua finalidade, avaliação da geografia local, da capacidade de comportar essa utilização sem danos para o meio ambiente, de forma a permitir boas condições de vida para as pessoas, permitindo o desenvolvimento econômico-social, harmonizando os interesses particulares e os da coletividade."

"[...] recomenda-se, nessas alterações de zoneamento, muito critério, a fim de que não se façam modificações bruscas entre o zoneamento existente e o que vai resultar da revisão. É preciso ter em mente que o zoneamento constitui condicionamento geral à propriedade, não indenizável, de tal maneira que uma simples liberação inconsequente ou um agravamento menos pensado podem valorizar demasiadamente alguns imóveis, ao mesmo tempo que desvalorizam outros, sem propósito. É conveniente que o zoneamento resultante da revisão ou da alteração constitua uma progressão harmônica do zoneamento revisado ou alterado, para não causar impactos, que, por sua vez, geram resistências que dificultam sua implantação e execução. É prudente avançar devagar, mas com firmeza, energia e justiça."

Para SUGAI (2002), diversos estudos já evidenciaram com clareza os interesses de certas classes que, ao pretender alterar as regras de zoneamento de determinado espaço, procuraram encobrir seus projetos individuais de acumulação de capital. A autora cita como exemplo uma pesquisa realizada por Elson Manoel Pereira⁹⁷ e apresentada como dissertação de metrado no curso de administração da

⁹⁷ PEREIRA, Elson Manoel. Gestão do espaço urbano: um estudo de caso das áreas central e continental da cidade de Florianópolis. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, 1992.

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), onde mostra com clareza como o setor empresarial da construção civil em Florianópolis sempre teve participação garantida em todos os estágios de elaboração e aprovação de leis de zoneamento na cidade. Neste estudo ele registra, citando várias leis, que a maior parte das modificações legislativas ocorridas foi produto de “*lobby*” privado na Câmara Municipais dos Vereadores.

E esta participação do Poder Público, atendendo diretamente aos anseios e interesses de grupos privados, demonstrando uma maleabilidade e flexibilidade diante da aparente rigidez do zoneamento, tem criado um novo arranjo sócio-político nas cidades brasileiras. Segundo REZENDE (1992, p. 32):

“[...] desapareceram os 'coronéis', mas persistem formas de arranjos sócio-políticos. Se no passado, esse paradigma da cultura política foi elemento estruturador de identidade num espaço continental como o brasileiro, hoje sua superação/persistência é um dos aspectos mais dramáticos que vivemos na fase pós-88.”

Para a autora, as fraquezas culturais presentes na sociedade brasileira são decorrentes, dentre outros motivos, do processo de colonização vivido pelo País. O patrimonialismo português deixou suas amarras na cultura político-administrativa da colônia, que não conseguiu ainda libertar-se do centralismo burocrático e dos vícios políticos que acometem as classes dirigentes.

REZENDE (1992) apresenta algumas dificuldades sócio-políticas que se desenvolveram no país, considerando-as como “doenças culturais”. Algumas delas são responsáveis pelos entraves políticos e administrativos em sucessivas gestões no âmbito do Poder Público, impedindo a plena institucionalização do planejamento urbano. Dentre o elenco diversificado de tipos de “doenças culturais” apresentadas pela autora destaca-se o fisiologismo (troca de favores), o nepotismo (emprego e vantagens para parentes e amigos) e o clientelismo (atendimento a pedidos individuais), todos fortemente arraigados na classe política brasileira.

No que tange ao Município de Palhoça, desde que o zoneamento urbano foi realmente instituído este passou por diversas alterações, todas aprovadas por leis municipais. Algumas alterações podem ser consideradas legítimas, pois necessárias para ajustar o instrumento às novas dinâmicas urbanas, sociais e econômicas que naturalmente foram surgindo na cidade. Outras, porém, foram articuladas conscientemente com o nítido propósito de acomodar ou atender interesses econômicos, sociais e políticos daqueles que produzem ou consomem o espaço

urbano.

A respeito deste segundo grupo de alterações legislativas (atendimento à interesses privados e particulares), conforme pesquisa realizada pelo autor deste trabalho em janeiro de 2020 no ementário legislativo do Município de Palhoça, historicamente as alterações do zoneamento urbano (utilização ativa do instrumento) visaram a atender principalmente aos seguintes interesses:

(i) ampliar o valor de terrenos: neste caso, os principais interessados eram os proprietários imobiliários e os empresários da construção civil;

(ii) viabilizar legalmente empreendimentos urbanos privados: neste caso, os principais interessados eram os empresários da construção civil;

(iii) regularizar edificações ou núcleos urbanos ilegais ou informais: neste caso, os principais interessados eram os moradores das edificações ou dos núcleos urbanos;

(iv) incentivar/regularizar atividades de estabelecimentos comerciais e industriais: neste caso, os principais interessados eram os empresários dos ramos comercial e industrial;

(v) criar obstáculo legal à instalação de nova empresa ou indústria em determinada região (impedir concorrência): neste caso, os principais interessados eram os empresários dos ramos comercial e industrial que já possuíam estabelecimento instalados na região;

(vi) doar terras públicas a particulares: neste caso, os principais interessados eram aqueles beneficiados diretamente pelo ato.

E o interessante é que estas alterações, em sua ampla maioria, não foram precedidas de exposição de motivos, estudos e pareceres técnicos, consulta popular ou qualquer outra forma de análise técnica, jurídica ou participação democrática. As alterações foram realizadas de forma objetiva em simples projetos legislativos, posteriormente aprovados e sancionados pelo Prefeito Municipal. E após a sanção, a modificação aprovada é simplesmente incluída na lei ou no mapa de zoneamento, passando automaticamente a fazer parte do arcabouço legal e jurídico do município.

Exemplos são muitos e variados ao longo do tempo. É possível citar alguns:

(i) ampliação do valor de terrenos por meio da alteração do zoneamento: com o projeto e o início das obras de implantação do Contorno Viário da Grande Florianópolis - que atravessa as áreas rurais interiores dos municípios de Biguaçu, São José e Palhoça - muitos proprietários das terras que foram ou serão cortadas pela referida rodovia pressionaram o Poder Público Municipal para alterar as regras

de uso e ocupação de seus imóveis.

Assim, por meio de algumas leis municipais específicas, o Município de Palhoça entendeu por bem alterar a destinação de alguns imóveis de rurais para urbanos, e em consequência classificar o zoneamento urbano incidente sobre eles como Área Residencial Predominante (ARP).

Desta forma, tais imóveis tiveram ampliado o seu valor de mercado, pois poderão em futuro próximo receber grandes empreendimentos imobiliários residenciais, contando ainda, provavelmente, com o acesso direto à citada rodovia.

(ii) viabilização de empreendimentos privados por meio da alteração do zoneamento: como já analisado nesta pesquisa, após a década de 1970 muitas áreas rurais e de expansão urbana do município foram alvos de loteamentos e parcelamentos do solo.

Assim, a fim de viabilizar legalmente a implantação de empreendimentos imobiliários, o Município de Palhoça editou diversas leis municipais que instituíram novas zonas urbanas, ajustou o zoneamento de áreas rurais, criou regras específicas de uso e ocupação do solo e com isso viabilizou a implantação de loteamentos.

(iii) regularização de núcleos urbanos ilegais ou informais por meio da alteração do zoneamento: na região sul do município, em áreas próximas e inclusive inseridas no Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (PEST), o Poder Público classificou o zoneamento urbano como Área de Preservação Permanente (APP), onde não é admitido qualquer uso e ocupação do solo (área não edificável).

Contudo, algumas regiões foram ilegalmente invadidas e loteadas, dando início a ocupações irregulares e clandestinas. Entre combater as invasões ou consentir com as ocupações, em muitos casos o Município de Palhoça escolheu a segunda opção. Assim, várias leis foram editadas, alterando o zoneamento original de APP para Área Turística Residencial (ATR), onde é legalmente possível edificar.

O fato é que o município alterou o zoneamento para dar “ares de legalidade” às ocupações irregulares, porém, contraditoriamente, nunca realizou qualquer obra de infraestrutura urbana nestas áreas, que continuaram extremamente precárias e desprovidas de serviços públicos essenciais.

Um outro exemplo interessante ocorreu com a região de Pedras Altas, próxima à Enseada do Brito. A região também era classificada como APP e sofreu grave processo de ocupação irregular, especialmente junto à orla marítima. Ante a pressão popular, o município alterou o zoneamento original de APP para Área

Turística Residencial (ATR), onde é legalmente possível edificar.

Atualmente a região conta com quase nenhuma infraestrutura urbana, sendo que a totalidade das edificações é alvo de ações junto ao Poder Judiciário.

(iv) regularização de edificações isoladamente: por meio da Lei Municipal nº 1.570/02 o Município de Palhoça alterou o zoneamento urbano para regularizar especificamente apenas uma edificação. Leia-se o conteúdo da lei:

“Art. 1º - Fica alterado o zoneamento na área correspondente ao terreno da E. B. Irmã Maria Teresa, localizado na esquina da Avenida Aniceto Zacchi com a Rua 31 de março, ficando caracterizado como Área Mista Central com condições especiais, descritas nos parágrafos seguintes:

§ 1º - Ficam dispensados os recuos frontais no terreno especificado no caput deste artigo, podendo as construções para usos educacionais, esportivos e afins ser erguidas no alinhamento do terreno.

§ 2º - As vagas de estacionamentos para os usos escolares e correlatos serão as existentes na escola, localizadas no recuo frontal para Avenida Aniceto Zacchi.”

(v) criação de obstáculo legal à instalação de nova empresa ou indústria em determinada região (impedir concorrência) por meio da alteração do zoneamento: conforme já analisado neste trabalho, em Palhoça, ao longo da Rodovia BR-101, existe um importante corredor comercial e de serviços, que inclusive foi objeto de estudo no PDAMF de 1969, elaborado pela ESPLAN. Nesta região encontram-se inúmeros estabelecimento comerciais, galpões e pequenas indústrias.

Há alguns anos uma grande rede de comércio atacadista se instalou nesta localidade, e para evitar a concorrência de outras empresas pressionou o Poder Público para impedir legalmente a instalação de novos estabelecimentos similares.

Assim, foi editada uma lei municipal que alterou a “tabela de adequação de usos e atividades” da região e passou a proibir, a partir de determinado momento, o uso “atacadista e depósito em geral (terminais, armazéns, macros etc.)” na localidade, impedido, assim, que novas empresas do ramo se instalassem.

(vi) doação/concessão de terras públicas a particulares por meio da alteração do zoneamento: por meio de várias leis municipais específicas foi alterado o zoneamento incidente sobre Áreas Verdes de Lazer (AVL), de consagrado uso público e coletivo, para Área Residencial Exclusiva (ARE), Área Residencial Predominante (ARP) ou Área Institucional (AI), e com isso viabilizar a doação ou concessão de uso de terras públicas a pessoas ou entidades privadas, como clubes, associações e centros comunitários.

Desta forma, como visto acima, do ponto de vista econômico o zoneamento pode ser utilizado para proteger ou ampliar o valor da terra urbana, ou ainda para mercantilizar o espaço urbano, viabilizar empreendimentos privados, afastar atividades consideradas prejudiciais ou concorrentes e fomentar a especulação imobiliária.

Do ponto de vista social o instrumento pode ser utilizado para mediar as contradições e os conflitos que emergem da disputa sobre a ocupação de determinados espaços urbanos entre as classes sociais ou entre alguns setores de atividades econômicas. Além disso, pode ser utilizado para regularizar ocupações urbanas ilegais e desordenadas ocorridas na cidade.

Os agentes públicos ou políticos que instituem ou promovem as alterações no zoneamento a fim de atender aos interesses acima, a seu turno, auferem importantes apoios e benefícios político e até mesmo financeiros⁹⁸.

Tudo isso confirma a tese de que o zoneamento é utilizado não somente para ordenar e normatizar o uso e a ocupação do solo urbano da cidade (conteúdo técnico-urbanístico do instrumento), mas também para acomodar ou atender interesses e objetivos diretos e privados das classes produtoras e consumidoras do espaço urbano (conteúdo econômico, político e social do instrumento).

A toda evidência, o zoneamento se constrói “ao vivo”, por partes, diretamente articulado às dinâmicas de alguns setores da cidade, confirmando a hipótese discutida por MANCUSO (1980) de que o zoneamento não é um instrumento “disciplinar”, não resulta de uma postura teórica, mas é resultado de uma série de ações desenvolvidas pelas municipalidades em conjunto com os atores que interagem no espaço urbano, e experimentadas diretamente na cidade, antes mesmo de serem codificadas (FELDMAN, 2005).

Nesse sentido, tanto as características estruturais do zoneamento, como os parâmetros que opera e os setores da cidade nos quais intervém, nascem com a necessidade de responder aos objetivos de caráter econômico, político e social colocados pelos conflitos gerados pelo crescimento das cidades (FELDMAN, 2005).

6.5. Os conflitos e contradições decorrentes da utilização do zoneamento urbano em Palhoça

⁹⁸ Para compreender com maior profundidade como ocorrem as tramas escusas envolvendo o planejamento urbano sugere-se a leitura da obra “*Urbanismo y corrupción*”, de Ángel Menéndez Rexach (2008).

Ao final deste capítulo, uma vez examinado como o zoneamento influenciou na formação e configuração do espaço urbano do Município de Palhoça, vindo a se consolidar como o principal instrumento urbanístico e de ordenação da cidade, é importante listar alguns dos principais conflitos e contradições ocorridos em razão da instituição e utilização do instrumento.

(i) o zoneamento instituído em Palhoça é mera reprodução de outros instrumentos instituídos em municípios vizinhos: conforme avaliado neste trabalho, o zoneamento urbano originalmente instituído no Município de Palhoça era praticamente idêntico a outros elaborados pelos municípios vizinhos, e mais, teve como base o PDAMF de 1969, elaborado em Florianópolis, o que indica que ele não foi criado e concebido especificamente para Palhoça.

Isso implica em uma outra constatação, qual seja, a de que ele foi elaborado de modo genérico, superficial e de forma centralizada na pessoa dos técnicos indicados e contratados para a sua elaboração, sem se preocupar com a análise completa e global do contexto urbano, histórico, cultural, social, político, econômico, ambiental, entre outros, do município, ocupando-se unicamente com o meio físico e com o atendimento de interesses de certas pessoas e grupos sociais.

(ii) após instituído, o zoneamento é alterado inúmeras vezes sem qualquer estudo prévio, fundamentação teórica ou participação da sociedade: conforme igualmente avaliado neste estudo, após a sua instituição no município o instrumento foi alterado aproximadamente 150 vezes, geralmente de forma casuística e para atender a interesses e objetivos específicos dos agentes produtores e consumidores do espaço urbano.

Tais alterações, ademais, em sua ampla maioria não foram precedidas de justificativas e estudos técnicos e jurídicos, ocorrendo simplesmente por meio de alterações legislativas pontuais que uma vez sancionadas ingressaram automaticamente no arcabouço legal do município, passando a gerar seus efeitos.

De outro norte, tais alterações também não foram precedidas de debate amplo, aberto, formal e transparente com a sociedade e com os grupos sociais eventualmente afetados ou beneficiados pelas mudanças, o que denota o seu caráter pouco democrático e a ausência de participação popular nos processos decisórios sobre o planejamento urbano na cidade.

Como assevera FELDMAN (2005, p. 282):

“A implantação da legislação do zoneamento – parcial ou geral – é

marcada pela utilização de estratégias que negam qualquer debate com a sociedade e qualquer preocupação em legitimar o instrumento para além dos círculos dos interlocutores que se mobilizam em torno de interesses particulares e localizados. A elaboração e aprovação da legislação de zoneamento se dá no circuito dos gabinetes técnicos e dos processos que se originam de solicitações de particulares ou do executivo. O zoneamento é elaborado e implantado à surdina, tanto no período democrático, de mobilização e organização da sociedade, e de intensos debates urbanísticos, como no auge da ditadura militar.”

De mais a mais, as alterações realizadas no zoneamento demonstram a flexibilidade – ou não rigidez formal – do instrumento, que ao fim e ao cabo implicam no seu enfraquecimento enquanto instrumento técnico e jurídico de política urbana, e, por outra via, no seu fortalecimento enquanto instrumento voltado para o atendimento de interesses e objetivos de determinados grupos sociais no espaço urbano.

(iii) o zoneamento é utilizado para apontar a direção geográfica do desenvolvimento urbano: em sua matriz conceitual o zoneamento é um instrumento técnico e jurídico de planejamento urbano que visa aprioristicamente ordenar o uso e a ocupação do solo urbano. Porém, além disso, no Município de Palhoça ele também foi utilizado para apontar a direção geográfica do desenvolvimento urbano.

Isso ocorreu, por exemplo, quando o município transformou diversas áreas rurais em urbanas objetivando sua ocupação e adensamento; quando alterou a destinação de áreas de preservação permanente (APP) - que legalmente não eram ou são passíveis de ocupação - para áreas residenciais, possibilitando com isso a sua ocupação; quando alterou o zoneamento específico de extensas glebas no intuito de viabilizar grandes empreendimentos imobiliários, entre outras situações examinadas no presente estudo.

Com isso, o município conseguiu direcionar o foco da ocupação e o desenvolvimento urbano de diversas áreas de seu território; conseguiu indicar e direcionar os investimentos em infraestrutura urbana; conseguiu direcionar e estimular a instalação de indústrias, comércios e empreendimentos em locais específicos etc., apontando e modelando a direção do desenvolvimento urbano.

(iv) o zoneamento não resolve os principais problemas urbanos da cidade: quando as primeiras leis urbanísticas foram instituídas no município, entre elas a do zoneamento, as autoridades locais ficaram animadas e esperançosas, pois pensavam que com elas seriam praticamente resolvidos os principais problemas urbanos da cidade.

Contudo, não foi isso que ocorreu. Ainda que o município posteriormente contasse com um zoneamento compreensivo e algumas leis urbanísticas importantes, ele nunca deixou de conviver com ocupações ilegais e desordenadas, áreas de baixa riqueza humana, vazios urbanos, segregação socioespacial, especulação imobiliária, entre tantos outros problemas urbanos, que, ao contrário, só cresceram e se tornaram mais complexos.

Por outro lado, o zoneamento não impediu a ocupação desordenada e danosa da orla do município e dos terrenos de marinha, algo que tanto o PDAMF de 1969 quanto o zoneamento urbano instituído em 1993 buscaram expressamente combater e ordenar. A orla marítima e os terrenos de marinha existentes no município foram e até hoje são justamente uns dos locais mais procurados para ocupação e edificação, em que pese haja um rol de limitações e proibições constante na legislação municipal.

Assim, é possível concluir que o simples fato do município possuir uma lei de zoneamento e outras leis urbanísticas, como código de obras, código de posturas, lei de parcelamento do solo urbano e Plano Diretor, não implicou necessariamente na solução ou redução dos problemas urbanos.

(v) o zoneamento induz especulação imobiliária, especialmente em imóveis rurais e em imóveis próximos às Rodovias Federais BR-101 e BR-282: como avaliado na presente pesquisa, tanto o PDAMF de 1969 quanto o zoneamento instituído em 1993 indicaram as citadas rodovias como as principais vias urbanas e eixos de transporte e acesso do município, em torno das quais seriam instalados os corredores comerciais, as áreas industriais, os complexos de galpões, os loteamentos urbanos, os conjuntos habitacionais etc. Ademais, diversas áreas rurais que foram cortadas ou que possuíam acesso a estas rodovias foram sendo transformadas em áreas urbanas pelo zoneamento urbano, a fim de serem ocupadas, edificadas e de receberem equipamentos e infraestrutura públicos e privados.

Como igualmente analisado no presente trabalho, o zoneamento urbano geralmente é utilizado pelos agentes que interagem no espaço urbano de duas maneiras: (a) passivamente, preservando uma determinada área da invasão de atividades ou de indivíduos que supostamente podem depreciar o valor do solo; ou (b) ativamente, por meio da mudança na legislação de modo a permitir novos tipos de uso e ocupação, especialmente ao conferir maiores coeficientes de aproveitamento a um imóvel, quadra ou área maior da cidade, elevando o valor da

terra urbana.

Assim, é importante ressaltar que o zoneamento urbano instituído no Município de Palhoça acabou por induzir uma forte especulação imobiliária notadamente em imóveis próximos às Rodovias Federais BR-101 e BR-282: os imóveis rurais para futura urbanização e ocupação; e as áreas próximas às citadas rodovias para instalação de estabelecimentos comerciais, industriais, logísticos e de serviços, bem como loteamentos e conjuntos habitacionais.

(vi) o zoneamento é utilizado como meio para viabilizar empreendimentos e regularizar edificações ilegais: a utilização do zoneamento urbano no Município de Palhoça parece historicamente estar mais voltada e preocupada em viabilizar empreendimentos e regularizar edificações ilegais ou núcleos urbanos informais do que realizar o planejamento urbano da cidade, incluída a ampla ordenação do uso e ocupação solo urbano.

Isso representa um completo desvirtuamento do conceito e dos objetivos técnico e jurídico do instrumento, e mais, representa subversão do princípio constitucional da prevalência do interesse público sobre o privado.

(vii) o zoneamento induz segregação socioespacial: como analisado no presente estudo, o zoneamento urbano instituído no Município de Palhoça, associado a outras causas, induziu a ocorrência de segregação socioespacial: (a) a classe mais rica se concentrou no centro urbano da cidade (sede ou centro histórico) e em loteamentos formais próximos a ele, equipados com todos os itens essenciais de segurança e infraestrutura urbana e com a presença de rede de serviços e comércio bem estruturados; (b) os grupos sociais excluídos e de baixa renda se concentraram em diversos pontos do município, longe do centro urbano, em locais com total carência de serviços e infraestrutura urbana, especialmente em regiões com ocupação ilegal, desordenada, fragmentada, com vazios urbanos, baixas densidades e problemas ambientais, próprias do modelo de marginalidade e do padrão periférico de urbanização.

Assim, o zoneamento urbano, associado ao modelo de estruturação espacial urbana da cidade, implicou na concentração da classe mais rica em alguns poucos e específicos setores do município, permitindo que ela exerça maior controle do espaço, controlando com mais eficiência os deslocamentos espaciais, o mercado imobiliário, as atividades econômicas, as ações do Poder Público e a ideologia aplicada sobre o espaço urbano. Os grupos sociais excluídos e de baixa renda, por sua vez, ocuparam áreas afastadas e dispersas, longe do comércio, dos serviços e

dos equipamentos públicos, geralmente desprovidas de infraestrutura urbana.

(viii) o zoneamento não impediu danos ao meio ambiente: como examinado neste trabalho, o Município de Palhoça possui relevantes ecossistemas, bens ambientais e áreas especialmente protegidas, que historicamente sofreram e até hoje sofrem enorme pressão para serem ocupadas. Como visto, ainda, boa parte da área urbana do município historicamente se desenvolveu sobre estas áreas ambientalmente protegidas, como é o caso dos manguezais, restingas e faixas de praia.

O ponto central é que a instituição do zoneamento urbano no município aparentemente não observou as normas de proteção legal aplicáveis às áreas ambientalmente protegidas acima citadas, permitindo em muitos casos a ocupação urbana onde a legislação ambiental expressamente proíbe. Em outras palavras, o zoneamento urbano (norma urbanística) foi criado no município sem o necessário respeito e observância às áreas ambientalmente protegidas por lei (normas ambientais), entrando em frontal contradição com ela.

E isso, a toda evidência, acabou por causar graves e irreversíveis danos ambientais no município, pois o zoneamento induziu a ocupação urbana de algumas áreas que pela legislação ambiental deveriam ser protegidas e não edificáveis, notadamente por sua fragilidade e relevância ambiental. Como exemplo é possível indicar trechos de manguezal do centro urbano da cidade, ou ainda faixas de praia da região sul do município, que foram ocupadas, loteadas e urbanizadas com a aquiescência formal do zoneamento urbano, porém em frontal dissonância com a legislação ambiental em vigor, o que até hoje gera reflexos negativos para o meio ambiente local e insegurança jurídica tanto para o Poder Público quanto para quem habita estes locais.

(ix) apesar de ser um instrumento presumidamente técnico, o zoneamento não levou ao fortalecimento do setor técnico-urbanístico da Prefeitura Municipal: mesmo com a instituição do zoneamento urbano e com a criação de várias normas e instrumentos urbanísticos, o fato é que até hoje o Município de Palhoça não conta com um órgão técnico de planejamento urbano em sua estrutura administrativa, que tenha por objetivo, entre outros, estudar, indicar, executar e promover ajustes e revisões no zoneamento urbano e nas demais normas urbanísticas.

Desde o PDAMF, elaborado pelo ESPLAN no ano de 1969, existe a orientação para que o município tenha um órgão específico de planejamento urbano, a exemplo do próprio Município de Florianópolis, que possui em sua estrutura

administrativa o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF).

A única medida que o Município de Palhoça tomou nesse sentido foi a criação, em meados da década de 2000, de uma Diretoria de Infraestrutura e Urbanismo, ligada à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Saneamento, mas que se ocupa muito mais em analisar licenciamentos urbanísticos (expedição de consultas de viabilidade, aprovação de projetos de construção, emissão alvarás e habite-se) do que de realizar o necessário planejamento urbano da cidade.

Isso implica em algo muito sério, que é ausência quase que total de formulação, execução e acompanhamento de políticas e de macrogestão urbana no município. Assim, desde o passado até os dias de hoje, com a ausência de um órgão voltado especificamente para o planejamento urbano municipal, tal missão coube a empresas contratadas, a alguns servidores ou profissionais técnicos, ou até mesmo ao Prefeito e a alguns servidores por ele indicados, que pessoalmente cuidam do assunto.

Estes, em suma, são alguns dos principais conflitos e contradições decorrentes da instituição e da utilização do zoneamento urbano no Município de Palhoça. É importante ressaltar que eles representam apenas alguns dos resultados obtidos com a pesquisa, não havendo a pretensão de esgotar o tema.

CONCLUSÕES

É chegado agora o momento de confrontar os resultados da investigação com as proposições que foram expostas na introdução deste trabalho. Não para sobre eles se formular um juízo definitivo – o que não se parecer possível e nem aconselhável – mas para, a partir deles, se lançar algumas conclusões sobre como o zoneamento urbano se constituiu no mais relevante e difundido instrumento técnico e jurídico de política urbana nacional, e, como ele influenciou na formação do espaço urbano do Município de Palhoça, segundo o recorte espacial e temporal indicado na pesquisa.

No início desta pesquisa o estudo do zoneamento urbano parecia um tema já esgotado no campo do planejamento urbano. Isso porque os debates e reflexões acadêmicas sobre o zoneamento já entendiam que ele se tratava de um instrumento racional e tecnocrático criado para ordenar e controlar o uso e a ocupação do solo urbano, e ainda, utilizado para mediar conflitos sociais e/ou atender a interesses e objetivos econômicos, especialmente dos grupos produtores e consumidores do espaço urbano.

No entanto, durante a elaboração do trabalho observou-se que há outros focos de análise do instrumento, que ainda merecem reflexão e aprofundamento por parte dos estudiosos do espaço urbano e também dos agentes formuladores e executores de política urbana. Assim, o que se pede sobre ele na atualidade não é propriamente que se tenham ideias ou conceitos novos, num domínio onde a criatividade já não tem muito espaço para se desenvolver, mas que se ofereçam novas perspectivas de abordagem.

No presente trabalho buscou-se essa nova abordagem por meio da análise e da interface do direito (ciência jurídica) no estudo do planejamento urbano e do próprio zoneamento, enquanto instrumento urbanístico. A iniciativa de tal abordagem justifica-se plenamente, pois desde a institucionalização do processo de planejamento urbano e a promulgação da Constituição Federal de 1988 – que inaugurou a nova matriz político-urbanística nacional – o zoneamento foi convertido também em um tema do direito, sendo estudado como um instrumento de índole técnica, mas igualmente de natureza jurídica.

Como visto na presente pesquisa, atualmente é possível dizer que em razão da promulgação da Constituição Federal de 1988 tanto o planejamento urbano quanto o zoneamento acabaram juridicizando-se, deixando de ser, respectivamente,

atividade e instrumento estritamente técnicos, para se tornarem técnico-jurídicos.

Acredita-se que uma das principais contribuições deste trabalho, ao lado da análise da instituição e utilização do zoneamento urbano no Município de Palhoça, tenha sido justamente o exame técnico-jurídico do instrumento, e como ele age, interage e repercute no espaço urbano, com suas limitações e implicações de ordem legal e administrativa. Tal análise foi realizada na primeira parte desta pesquisa – juntamente com a história do surgimento e consolidação do instrumento no Brasil e no mundo – onde o zoneamento foi examinado como instrumento técnico de planejamento urbano e como instrumento legal de intervenção na propriedade privada.

O objetivo central desta pesquisa, desde o início, sempre foi avaliar em que medida o zoneamento urbano – enquanto instrumento técnico e jurídico de política urbana – influenciou na formação do espaço urbano do Município de Palhoça, sendo capaz de induzir usos e impor limitações e restrições administrativas à propriedade privada, bem como concorrer para a efetivação de uma ocupação espacial fragmentada e socialmente excludente.

Para chegar a este objetivo, formulou-se a seguinte questão de pesquisa: como o zoneamento urbano, desde a elaboração e incorporação do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis (PDAMF) de 1969, induziu usos e auxiliou na formação e configuração do espaço urbano do Município de Palhoça?

A partir desta pergunta, foi estudada a história do zoneamento urbano, desde o seu surgimento na Alemanha até a sua chegada nos Estados Unidos e posteriormente no Brasil. Preferiu-se realizar uma abordagem histórica para esclarecer seu surgimento, divulgação e consolidação pelo mundo, minimizando o papel dos primeiros teóricos do planejamento urbano, pois tal abordagem parece mais explicativa e contextualizada com o que veio a ocorrer posteriormente em Palhoça, objeto central do presente estudo.

Conforme exposto neste trabalho, o zoneamento foi uma ferramenta urbanística inicialmente criada para organizar a cidade nascida com a Revolução Industrial. Seu surgimento não foi o resultado de um desenvolvimento teórico ou disciplinar autônomo, nem a simples tradução de uma técnica, ou de uma hipótese arquitetônica ou urbanística correspondente a uma determinada ideia de cidade. O zoneamento foi, na sua origem, um instrumento fundamentalmente ideológico e funcional que permitiu ao Poder Público alcançar um objetivo econômico e social no

espaço urbano.

O zoneamento nasceu como instrumento de organização e principalmente de mediação a uma situação de conflito que se manifestou na Alemanha no final do século XIX. Um conflito que apresentava um aspecto econômico que opunha, por um lado, os proprietários dos imóveis urbanos e os empresários industriais e, por outro, os vários empresários em relação às necessidades específicas dos setores em que operavam. Mas um conflito que também apresentava um relevante aspecto social, que se manifestava no setor habitacional: as precárias condições de vida das classes trabalhadoras revelavam uma estreita relação com os preços dos terrenos na cidade.

Assim, em 1891, na cidade de Frankfurt, o zoneamento foi adotado como instrumento de uma política habitacional e fundiária que buscava conter a especulação e limitar o aumento do custo da terra por meio de uma graduação das densidades dos edifícios no território urbano - o zoneamento por densidade. Mas também se apresentou como uma ferramenta de caráter funcional que proporcionou a localização dos diversos usos e funções urbanas no espaço da cidade, buscando uma mediação para o conflito entre os diversos empreendedores e trabalhadores urbanos - o zoneamento funcional.

A experiência de Frankfurt foi rapidamente seguida por outras cidades alemãs e uma história da evolução deste instrumento foi iniciada. O uso do zoneamento tornou-se cada vez mais elaborado, aceito e difundido. Antes da primeira guerra mundial, iniciada em 1914, todas as principais cidades alemãs já possuíam normas de zoneamento.

O zoneamento na Alemanha foi, portanto, a resposta do Poder Público aos conflitos econômicos e principalmente sociais decorrentes do fenômeno da industrialização no final do século XIX. E uma vez difundido, rapidamente se tornou modelo para outros países.

Mas foi nos Estados Unidos que o zoneamento urbano teve seu maior impacto. Neste país, no início do século XX, o zoneamento adquiriu um caráter diverso da vertente alemã, pois muito mais focado na questão da proteção do valor da propriedade privada e de seu rendimento. Proteger os proprietários de imóveis em áreas residenciais da desvalorização causada por outros usos e até mesmo pela presença de outros grupos sociais indesejados, passou a ser o objetivo da utilização do instrumento naquele país.

Nesta pesquisa foram apresentadas algumas experiências ocorridas nos

Estados Unidos, mas foi sem dúvida o zoneamento instituído em Nova York o mais relevante e emblemático. O zoneamento desta cidade foi instituído inicialmente no ano de 1916 e se destacou de outras experiências americanas por ter sido concebido como uma lei que, pela primeira vez, cobriu todo o território da cidade e disciplinou os tipos de uso, ocupação e intervenções construtivas no espaço urbano, como alturas de edificações, afastamentos, densidades, entre outros.

Ao traçar um paralelo entre as experiências alemã e americana, observou-se que havia mais diferenças do que semelhanças entre elas. A única analogia possível de ser feita entre as duas está na forma da implementação do zoneamento, que ocorreu por meio da edição de norma ou regulamento. No entanto, essa semelhança era meramente formal.

Como principais diferenças entre as experiências alemã e americana pode-se indicar: (i) enquanto no caso alemão o zoneamento se estabeleceu nas grandes aglomerações urbanas e buscou um modelo global de cidade, nos Estados Unidos o zoneamento teve maior repercussão nas pequenas cidades e representou um mosaico de medidas localizadas; (ii) na Alemanha, as principais contradições eram de natureza político-social e a presença de um proletariado urbano desenvolveu um papel importante, sendo que nos Estados Unidos a principal contradição era de natureza econômica e o problema do proletariado como classe social era secundário; (iii) finalmente, as origens dos pedidos de intervenção em conflitos urbanos que levaram ao zoneamento também são diferentes: na Alemanha, foi o conjunto da sociedade urbana que buscou a mediação das autoridades locais, ao passo que nos Estados Unidos essa demanda adveio de grupos econômicos.

Acrescente-se, ademais, que o zoneamento na Alemanha foi um instrumento inventado, de acordo com necessidades locais específicas, e imediatamente implementado. Nos Estados Unidos, o zoneamento surgiu como um instrumento importado, uma ferramenta já existente, e que já possuía uma medida de eficácia para um contexto preestabelecido.

Comparando-se a concepção alemã da norte-americana, observou-se ainda que houve um desvio da ideia original do instrumento. Na Alemanha, o zoneamento perseguia uma lógica espacial da maximização da eficiência produtiva e da qualidade do espaço urbano, procurando mitigar os efeitos indesejáveis da rápida industrialização do país após 1871. Já nos Estados Unidos, o zoneamento inicia como resposta a uma questão econômica, sendo que esta se desvia para outras searas, como a social e até mesmo racial.

Outro ponto que se pode indicar como diferenciação entre o modelo alemão e o americano é que no primeiro a proposição de baixas densidades se destinava a manter baixo o preço do solo para as classes trabalhadoras, enquanto que no segundo essas mesmas baixas densidades serviram para garantir a exclusão de contingentes sociais indesejáveis das áreas mais valorizadas, ao estimular a figura da residência unifamiliar em lotes com áreas mínimas elevadas.

A experiência do zoneamento urbano em Nova York, por seus avanços e especificidades, acabou por influenciar diversos outros zoneamentos elaborados posteriormente, tanto nos Estados Unidos quanto na própria América, e especialmente no Brasil.

No início do século XX, após importantes experiências na Europa e nos Estados Unidos, o zoneamento começou a ser teorizado e codificado na forma de estudos e obras científicas, o que contribuiu para sua difusão, mas também para a mudança de seu conteúdo.

O zoneamento urbano, neste contexto, abandonou gradativamente a motivação baseada no controle de conflitos sociais ou na correção de contradições econômicas e passou a ter motivações puramente técnicas e funcionais: de instrumento de mediação de conflitos e ordenação do uso e ocupação do solo ele passou a assumir também o caráter de instrumento principal do planejamento urbano, protegendo, assim, por um lado, os aspectos organizacionais e estruturais, e, por outro, os aspectos de composição e forma da cidade.

Este novo conceito do zoneamento foi acolhido e seguido de forma radical pelo urbanismo modernista e divulgado mundialmente pela Carta de Atenas. O arquiteto Le Corbusier, um dos principais expoentes do urbanismo modernista, desempenhou um importante papel na confirmação e divulgação do zoneamento como um instrumento de planejamento urbano. Para ele, o zoneamento não era somente um instrumento de mediação social ou de preservação de valores da propriedade urbana, mas sim uma ferramenta fundamental de organização e produção da cidade moderna.

A visão de Le Corbusier foi sempre marcada por uma especialização das funções na cidade. Esta pesquisa analisou o pensamento deste arquiteto porque ele desempenhou um papel bastante importante no processo de consolidação e divulgação do zoneamento como instrumento de planejamento urbano, e de forma particular e decisiva no Brasil.

O fato é que após ser apropriado pelo urbanismo modernista, o zoneamento

assumiu o centro dos debates no urbanismo no mundo, sendo difundido como o principal e o mais eficiente instrumento de planejamento urbano das cidades. Indo além, o zoneamento chegou a ser entendido como sinônimo do próprio planejamento urbano.

No Brasil, foi visto que o zoneamento apareceu no primeiro quarto do século XX, inicialmente vinculado aos ideais de modernização e desenvolvimento do país. Questões de ordem sanitária advindas das diferentes tipologias de moradia, comércio e serviços existentes na época também foram consideradas.

Contudo, para além do seu conteúdo técnico, a utilização do zoneamento se caracterizou nas cidades brasileiras como uma ferramenta em favor da valorização e da proteção do patrimônio imobiliário das classes sociais mais ricas e dominantes, refletindo no controle social e na mercantilização do espaço urbano. Com o tempo, impulsionado pelo pensamento do urbanismo modernista e pela constante presença de importantes arquitetos deste movimento no Brasil - como é o caso do próprio Le Corbusier - o zoneamento acabou se consolidando como o principal e mais difundido instrumento de controle e ordenação do solo urbano do país.

Experiências importantes com o zoneamento urbano foram realizadas nas principais capitais brasileiras, com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro, analisadas neste trabalho.

No final da década 1960 e início da década 1970, durante o governo militar, as maiores cidades brasileiras iniciaram a elaboração de seus respectivos planos de ordenação do território, sob a égide da ideologia do desenvolvimento nacional. Naquela época, era necessário desenvolver planos regionais para as grandes metrópoles, de acordo com a visão do planejamento tecnocrático. Nestes planos, a presença do zoneamento era praticamente certa.

No âmbito nacional, o Governo Federal criou diversos órgãos e programas de planejamento urbano e regional, entre os quais destaca-se o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), criado por lei em 1964, que desempenhou o papel de centralizador da política urbana nacional.

Nesta época, como visto na presente pesquisa, várias áreas metropolitanas do país foram favorecidas pelas ações, programas e financiamentos do SERFHAU. Como exemplo, cita-se a elaboração do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado de São Paulo, os estudos preliminares para os Planos Metropolitanos de Recife, Salvador e Belo Horizonte, o estudo preliminar e o Plano Metropolitano de Fortaleza, e o planos para Duque de Caxias e Nova Iguaçu, na região metropolitana

do Rio de Janeiro.

A cidade de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, que passava por uma grave crise de planejamento espacial, também foi estimulada e encorajada a realizar o seu próprio plano de desenvolvimento metropolitano.

Neste contexto, então, propôs-se no âmbito do Município de Florianópolis a criação do Escritório Catarinense de Planejamento Integrado (ESPLAN), composto por um grupo de técnicos sob a liderança do arquiteto Luiz Felipe da Gama Lobo D'Eça, que buscou se alinhar aos critérios e diretrizes técnicas recomendados pelo SERFHAU e, com isso, conseguir elaborar o plano metropolitano.

O ESPLAN, assim, desenvolveu um estudo técnico que foi chamado de Estudo Preliminar do Plano de Desenvolvimento Integrado da Microrregião de Florianópolis. Esse título, por si só, revelava suposições importantes dos técnicos que formavam a equipe de planejadores: a crença no plano; a necessidade de coerência entre o processo de planejamento local e o processo de planejamento nacional (planejamento integrado); e a crença no planejamento regional, da maneira defendida pela Carta de Atenas.

Este estudo posteriormente resultou em um plano, o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis (PDAMF), cuja elaboração se iniciou ano de 1969 e abrangeu vinte municípios da região de Florianópolis, incluindo Palhoça.

No PDAMF, a equipe de planejadores do ESPLAN propôs uma concentração massiva de recursos do Estado na capital Florianópolis, a fim de transformar a cidade em um polo de desenvolvimento regional, tentando equilibrar a atração das capitais dos Estados vizinhos, Curitiba e Porto Alegre. Com efeito, o principal objetivo do PDAMF era transformar o Município de Florianópolis em uma metrópole regional, de acordo com a política de desenvolvimento nacional estabelecida pelo Governo Federal e conforme o amplo desejo das classes política e empresarial do Estado.

Iniciado no ano de 1969 e concluído no ano de 1971, o PDAMF apresentou um cronograma prevendo sua execução no período entre 1972 a 1974. Além disso, englobando o espaço urbano de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu - à época já com sinais claros de conurbação - apresentou as seguintes estratégias: (i) ações reivindicatórias junto aos níveis de decisão federal e estadual; (ii) ações em colaboração com os Poderes Executivos federal, estadual e intermunicipal e com a iniciativa privada; e (iii) ações municipais isoladas ou em apoio a iniciativa privada.

Seus principais elementos eram os seguintes: (i) constituição de uma estrutura técnico-administrativa metropolitana para Florianópolis; (ii) conscientização da população sobre a importância do desenvolvimento da capital do Estado; (iii) constituição de um canal de televisão metropolitano; (iv) estabelecimento de um porto e base naval na região de Florianópolis; (v) transferência do aeroporto de Florianópolis do bairro Carianos para a localidade de Rio Vermelho; (vi) racionalização da exploração dos recursos do solo e do mar; (vii) implementação da reforma educacional na região metropolitana; (viii) implementação de um sistema metropolitano de assistência à saúde; (ix) implantação de uma rede viária de integração de sistemas federal, estadual e municipais na região metropolitana; (x) criação de um distrito industrial; (xi) estabelecimento de um complexo termal na cidade de Santo Amaro da Imperatriz; (xii) desenvolvimento do Balneário de Canasvieiras em Florianópolis; (xiii) restauração do patrimônio histórico e artístico da região; (xiv) a implementação de um projeto integrado de turismo metropolitano; (xv) preparação de um plano urbanístico para Florianópolis e a região conurbana.

O PDAMF, ademais, instituiu um zoneamento urbano completo para a cidade de Florianópolis e também um macrozoneamento para toda a região metropolitana. Esse macrozoneamento, em escala metropolitana, dividiu o espaço essencialmente em (i) área urbana (Espaço Urbano Programado), para o qual seria projetado um plano específico; (ii) zona industrial (Espaço Industrial), localizadas especialmente nos municípios de São José, Palhoça, Biguaçu e Governador Celso Ramos; (iii) zona de lazer (Espaço Recreativo), localizadas especialmente na parte insular norte de Florianópolis, na região dos banesários de Palhoça e Biguaçu e na região termal de Santo Amaro da Imperatriz; (iv) zona rural (Espaço Produtor de Matérias Primas), localizadas basicamente em todos os municípios da área metropolitana; (v) zona de expansão urbana (Previsão de Expansão Urbana); e (vi) zonas não edificáveis (Faixa de Marinha *Non Aedificandi*).

Este macrozoneamento também indicou com precisão a localização das sedes municipais, das principais vias de circulação metropolitana, do porto (Porto de Anhatomirim, terminal pesqueiro e base naval), do setor universitário e do setor militar urbano, considerados estruturas fundamentais do plano.

É preciso ressaltar que o processo de elaboração do PDAMF seguiu as diretrizes nacionais de planejamento urbano estabelecidas pelo SERFHAU. De acordo com a ideologia do desenvolvimento nacional, todo o território metropolitano precisava ser inserido em um plano que precisasse várias escalas: a escala

nacional, a escala estadual, a escala regional e a escala da cidade. Por outro lado, o PDAMF era notoriamente marcado pela ideologia do urbanismo modernista, que à época predominava no Brasil. As teorias da Carta de Atenas já eram amplamente utilizadas em projetos urbanos por todo o país, e no plano elaborado em Florianópolis não foi diferente. Todas as teorias do urbanismo modernista e todos os pressupostos expostos na Carta de Atenas eram facilmente identificados no zoneamento proposto pelo PDAMF de 1969.

O PDAMF, assim, acabou concretizando um projeto teórico sobre o espaço da região metropolitana de Florianópolis. Distribuiu as áreas industriais e agrícolas da região, as áreas de comércio, de lazer e de convivência, bem como concebeu Florianópolis como a capital e metrópole de intercâmbio, conforme as diretrizes modernistas. As soluções propostas no PDAMF, ademais, apresentavam como prioridade algumas grandes transformações na cidade, que a tornaria moderna, pujante e que a consolidaria como metrópole e polo centralizador do projeto de integração catarinense.

Quando o PDAMF foi elaborado pelo ESPLAN, as principais ações estatais e privadas se concentravam em Florianópolis, com forte indicação de expansão para o Município de São José. O Município de Palhoça, por sua vez, não recebia diretamente a atenção do Estado, ficando a mercê das poucas iniciativas locais.

Naquela época, a distância econômica e social entre as duas cidades era perceptível, reforçando a polarização da capital Florianópolis em relação ao Município de Palhoça. Essa situação, ainda, implicava ao município a continuidade de uma economia agrícola rudimentar, a continuidade da pequena produção mercantil e a continuidade da produção industrial mais voltada a exploração dos recursos naturais, que objetivavam suprir as necessidades da capital.

Porém, verificou-se no presente estudo que os primeiros anos da década de 1970 trouxeram algumas mudanças importantes para Palhoça. Entre elas destaca-se a conclusão da Rodovia Federal BR-101, que passou literalmente a atravessar o município no sentido norte-sul; a construção da ponte Colombo Machado Salles e da Via Expressa, ligando Florianópolis à região continental; e a implantação de diversos loteamentos e conjuntos habitacionais na região.

Ainda que o Município de Palhoça não tivesse recebido investimentos significativos por parte do Governo do Estado na década de 1970, a conclusão da Rodovia Federal BR-101, sob todas as luzes, trouxe um novo dinamismo ao município, possibilitando a instalação de inúmeros comércios, oficinas, galpões,

depósitos e pequenas atividades industriais em suas margens, ao redor dos quais se concentravam muitos trabalhadores e suas moradias.

A Rodovia Federal BR-101, ademais, modificou o movimento migratório da região, de modo que as pessoas passaram a procurar as cidades próximas da rodovia, já que esta proporcionava uma maior integração com a capital Florianópolis. Isso induziu em Palhoça a urbanização e a implantação de diversos loteamentos próximos à BR-101, fazendo com que muitas pessoas ali se fixassem ou se estabelecessem.

Neste período, o Município de Palhoça foi alvo de um grande fluxo migratório. Esse fluxo de imigrantes se instalou principalmente nas localidades próximas à Rodovia Federal BR-101, expandindo-se no sentido sul e oeste do município, muitas vezes fazendo surgir grandes aglomerados urbanos sem qualquer infraestrutura. Os imigrantes procuravam se instalar próximos à referida rodovia por ser esta a via de acesso rápido a Florianópolis, bem como por ter em seu entorno as principais indústrias da cidade e um comércio em vias de crescimento. É preciso registrar que o elevado crescimento populacional e urbano de Palhoça, neste momento, não foi fruto de um dinamismo econômico interno do município, mas sim da expansão urbana de Florianópolis e da abertura de postos de trabalho na capital.

O Município de Palhoça, assim, foi tomado na década de 1970 por forte impulso de crescimento urbano desordenado, produzido, principalmente, pela expressiva migração de populações de baixa renda e pela total ausência de planejamento ou instituição de políticas urbanas locais. Com esse crescimento difuso e desordenado, vários problemas foram gerados, como a falta de infraestrutura urbana em vários bairros, falta de saneamento, deficiência de transporte e de serviços essenciais (educação, saúde, entre outros). Outro problema gerado com o crescimento desordenado foi a ocupação irregular e a destruição de áreas ambientalmente protegidas, como os manguezais.

Tudo isso, somados à atração exercida pela capital Florianópolis, acabou transformando Palhoça em uma “cidade dormitório”, onde a maioria da população trabalhava nas cidades vizinhas e voltava apenas para dormir na cidade. Como examinado no presente estudo, o município se caracterizou neste período como um lugar de urbanização periférica, que recebia populações de imigrantes que iam morar em seu território para terem acesso à casa própria (geralmente em conjuntos habitacionais de ação estatal ou em núcleos urbanos informais) e por estarem próximo à capital Florianópolis (local de geração de emprego).

Quando o PDAMF foi elaborado pelo ESPLAN, em Florianópolis, o Município de Palhoça não possuía qualquer lei ou norma de cunho técnico-urbanístico. Muito menos possuía órgão técnico de planejamento urbano e setor de fiscalização. De estrutura acanhada e com poucos recursos, a Prefeitura Municipal de Palhoça contava com pouquíssimos órgãos e servidores, e sua gestão era centralizada na pessoa do Prefeito.

Isso gerava uma série de problemas na cidade, pois era comum que construções causassem obstrução e estrangulamento de passeios e vias públicas; que construções fossem edificadas em áreas públicas ou em imóveis de terceiros; que construções fossem edificadas sem qualquer tipo de segurança e tratamento de esgoto; que ocorresse a implantação de loteamentos e desmembramentos de forma clandestina, ilegal e sem o mínimo de infraestrutura urbana, entre tantos outros problemas, que no fim das contas era resolvido ou mediado pessoalmente pelo próprio Prefeito.

Naquele momento, já se fazia extremamente necessário que Palhoça contasse com algum plano ou projeto urbanístico para cidade, bem como leis, normas e instrumentos formais que pudessem controlar as edificações e ordenar o uso e ocupação do solo urbano.

O PDAMF, assim, parece ter surgido como uma espécie de “tábua de salvação” para o Município de Palhoça. Primeiro porque, como já informado, o município não possuía qualquer legislação técnico-urbanística, o que já era imperiosamente necessário; segundo porque a cidade experimentava uma significativa expansão urbana, sem qualquer controle, regramento ou prévio planejamento, o que preocupava a administração municipal e exigia a tomada de urgentes providências; terceiro porque o PDAMF foi disponibilizado de forma gratuita ao Município de Palhoça, ou seja, não era necessário dispender qualquer recurso público para se ter o plano, o que consistia numa grande vantagem; quarto porque o PDAMF era considerado moderno, pois elaborado por especialistas renomados da época, muitos deles professores e membros de prestigiadas entidades, sendo instituído com aparente sucesso e aceitação pública em Florianópolis. Isso demonstrava a credibilidade do plano; quinto porque o PDAMF, em uma análise superficial, parecia atender perfeitamente às necessidades do Município de Palhoça, se integrando, ainda, ao macroplanejamento pensado para toda a região metropolitana e ao ideal de desenvolvimento pregado pelo governo federal.

Enfim, conforme avaliado nesta pesquisa, o PDAMF apareceu e foi

disponibilizado ao Município de Palhoça como uma promessa de solução para os diversos problemas urbanísticos, sociais e econômicos que se apresentavam na realidade local, representando, ainda, um plano consistente e moderno para o planejamento do futuro da cidade.

Não ter o plano, ao contrário, representava permanecer no passado (estacionar no tempo), continuar lidando com os mesmos problemas, dar as costas para a modernidade e ainda deixar de se integrar à grande metrópole e capital do Estado, Florianópolis.

No ano de 1977, quando recém assumiu a chefia do Poder Executivo Municipal, o ex-Prefeito Newton José Schwinden tomou uma importante decisão: para ordenar e desenvolver a cidade, o município precisava do plano elaborado em Florianópolis pela ESPLAN; e mais, precisava, igualmente, aprovar leis e normas urbanísticas para disciplinar as edificações e a ocupação do solo urbano.

A ideia era instituir no Município de Palhoça um código de obras, uma lei de parcelamento do solo urbano e uma lei de composição do sistema viário, visando, assim, controlar as edificações e a ocupação desordenada da cidade. Os respectivos projetos de lei já faziam parte do próprio PDAMF, assim, bastaria ajustá-los e encaminhá-los para aprovação da Câmara Municipal de Vereadores, a fim de convertê-los em leis municipais.

Desta forma, naquele mesmo ano o Município de Palhoça praticamente se apropriou deles, os converteu em lei e imediatamente eles passaram a ter validade e eficácia no território municipal. No tocante ao zoneamento urbano, o município passou a aplicar o macrozoneamento urbano instituído pelo PDAMF.

Sobre o macrozoneamento do PDAMF, é importante consignar que ele indicou para Palhoça as seguintes áreas: (i) um setor industrial (localizado às margens da Rodovia Federal BR-101, em área contígua ao Município de São José); (ii) um setor de lazer (localizado na Praia da Pinheira e adjacências); (iii) um setor militar urbano (localizado em área próxima à foz do Rio Imaruim); (iv) uma área de expansão urbana (localizada nas proximidades da BR-101 e do bairro Ponte do Imaruim, ao norte do município); e (v) uma faixa de marinha não edificável (localizada ao longo da orla marítima do município).

Além disso, o plano indicou como necessidade a conclusão das Rodovias Federais BR-101 e BR-282, as quais classificou de “vias expressas” e “vias de tráfego rápido”, já que tinham por propósito serem o eixo de ligação entre Florianópolis e a zona continental, entre o setor industrial da área metropolitana e a

região industrial do Vale do Itajaí, bem como o eixo de integração de toda a região metropolitana.

O plano, ademais, dispersou a função residencial por toda a cidade, prevendo concentrações de atividades comerciais em alguns pontos do espaço urbano, como na sede do município e ao longo da Rodovia Federal BR-101. Nestas áreas, o Município de Palhoça classificou o território como de “uso misto”, admitindo tanto edificações residenciais quanto comerciais. Por outro lado, tudo o que não fosse área urbana era considerado área rural, ou “Espaço Produtor de Matérias Primas”, como indicado no plano.

E como visto no presente estudo, de todos estes setores ou áreas, o único que acabou não se concretizando foi o setor militar urbano. Todos os demais se consolidaram fortemente no espaço urbano, ainda que em relação à faixa de marinha não edificável esta acabou sendo ocupada de forma desordenada, ao contrário do que previa o plano.

Em relação ao microzoneamento urbano instituído no PDAMF, com os critérios e classificações de uso e ocupação do solo, este não foi instituído formalmente no Município de Palhoça, porque ele foi elaborado para o Município de Florianópolis e seu respectivo espaço urbano. Em que pese ter sido elaborado um macrozoneamento para toda a região metropolitana, o microzoneamento não tinha condições técnicas de ser assumido por Palhoça. A solução encontrada pelo Município de Palhoça foi classificar a cidade inteira como de “uso misto” (residencial e comercial), com exceção das áreas industriais.

Em síntese, portanto, no ano de 1977 o Município de Palhoça instituiu legalmente o código de obras, a lei de parcelamento do solo urbano e o plano rodoviário, todos constantes no PDAMF (por que eram tecnicamente possíveis); optou por seguir o macrozoneamento sugerido para Palhoça, também constante no PDAMF (por que era tecnicamente possível e até recomendável); mas não teve condições de instituir o microzoneamento disposto no plano (porque era tecnicamente inviável).

Sob todas as luzes, o PDAMF foi muito importante para Palhoça, em um contexto em que o município não possuía qualquer lei ou norma urbanística, órgão de planejamento urbano, execução de política urbana e nem mesmo condições técnicas, administrativas e financeiras para instituí-los e realizá-los, sendo que estas ausências implicavam graves problemas e repercussões no espaço urbano.

O Município de Palhoça, a seu turno, foi importante para o PDAMF e para o

projeto de consolidação de Florianópolis como a grande metrópole regional, pois no município estavam localizadas as áreas industrial e rural da região metropolitana, os principais eixos de ligação entre Florianópolis e as demais regiões do Estado (rodovias federais), a área destinada à expansão urbana da região metropolitana, entre outros relevantes setores.

De 1977 até quase a década de 1990 poucas mudanças ocorreram na legislação urbanística e na estrutura administrativa do Município de Palhoça. A cidade, ao contrário, recebia cada vez mais contingentes populacionais, indústrias, empreendimentos imobiliários, estabelecimentos comerciais, entre outros, tornando as interações no espaço urbano cada vez mais complexas.

Conforme se examinou neste trabalho, no início da década de 1990 as normas urbanísticas municipais já se apresentavam defasadas em relação à evolução das dinâmicas urbanas, sociais e econômicas ocorridas no município, o que fez surgir a necessidade de sua revisão. Por outro lado, o município ainda não possuía um zoneamento urbano completo, compreensivo e funcional, com a classificação precisa dos usos e critérios construtivos que cobrisse todo o território municipal (microzoneamento). Além disso, as classes política e empresarial da cidade, especialmente ligadas ao setor imobiliário e à construção civil, bem como os técnicos da Prefeitura Municipal, já vinham pressionando a Administração Pública para finalmente elaborar o seu Plano Diretor Municipal.

Assim, na esteira da recém promulgada Constituição Federal de 1988, e diante da necessidade de revisão e atualização da sua legislação urbanística, no ano de 1990 o Município decidiu acompanhar o movimento nacional iniciado nas cidades brasileiras e finalmente elaborar o seu Plano Diretor, com normas mais atuais sobre edificações, uso, ocupação e parcelamento do solo urbano.

Justificava-se que com um Plano Diretor “moderno e eficiente” o município poderia ser pensado localmente e em sua totalidade pela primeira vez, já que o PDAMF foi elaborado para o contexto metropolitano e não abrangia todo o território da cidade. Por outro lado, o Plano Diretor poderia ajudar a resolver os problemas urbanos que persistiam no município, como a ocupação e expansão desordenada de diversas localidades. O plano, ademais, seria o instrumento utilizado para avaliar, definir e legitimar as ações dos agentes produtores e consumidores do espaço urbano, especialmente políticos e econômicos.

Para a elaboração do Plano Diretor de Palhoça foi formalmente contratada no ano de 1991 a empresa “Zeta Engenharia e Planejamento Ltda.”, sediada em

Florianópolis, que já possuía alguma experiência na elaboração de planos municipais. Uma vez contratada, a referida empresa ficou incumbida de elaborar o Plano Diretor Municipal, contando com o auxílio de alguns servidores do município, escolhidos pessoalmente pelo Prefeito Municipal.

Após alguns meses de elaboração, a referida empresa entregou ao Prefeito Municipal o resultado do seu trabalho: um conjunto de normas, plantas, mapas e tabelas que viriam a constituir o primeiro Plano Diretor do Município. Este conjunto de documentos foi então imediatamente submetido à Câmara Municipal de Vereadores no ano de 1993, sendo logo aprovado e convertido nas Leis Municipais nº 15, nº 16, nº 17 e nº 18, de 07 de abril de 1993.

A respeito destas leis, a Lei Municipal nº 15/93 instituiu o Plano Diretor da cidade; a Lei Municipal nº 16/93 instituiu o zoneamento urbano municipal; a Lei Municipal nº 17/93 instituiu o novo código de obras; e a Lei Municipal nº 18/93 instituiu a nova lei de parcelamento do solo urbano.

Conforme analisado no presente trabalho, a maioria dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor Municipal eram praticamente idênticos àqueles indicados pelo PDAMF elaborado pelo ESPLAN no ano de 1969. Outros objetivos e diretrizes, ademais, foram indicados como forma de enfrentar as consequências provenientes do modelo histórico de ocupação e desenvolvimento urbano na cidade, tal como já havia sido diagnosticado pelo próprio PDAMF.

Além disso, o Plano Diretor apontou como diretriz a ser seguida manter a articulação com os órgãos setoriais dos governos estadual e federal e com os órgãos de planejamento dos demais municípios da área conurbada de modo a permitir um planejamento urbano integrado, tal como também havia sido expressamente previsto no PDAMF.

De outro norte, o Plano Diretor do município foi composto por código de obras, lei de parcelamento do solo e zoneamento urbano, algo que o PDAMF igualmente já havia indicado, e inclusive disponibilizado ao Município de Palhoça.

Não fosse isso, o Plano Diretor determinou a criação de um órgão técnico de planejamento urbano dentro da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal, com competência para orientar e controlar a aplicação das leis que compõem o Plano Diretor e as demais normas urbanísticas nacionais. E mais, determinou a criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município, com atribuição técnica e consultiva, além de também reconhecer o direito à participação da sociedade nos processos decisórios sobre planejamento urbano municipal.

Foi possível constatar, portanto, que a maioria dos objetivos, diretrizes e instrumentos instituídos no Plano Diretor Municipal aprovado no ano de 1993 em Palhoça coincidia ou era muito próxima aos objetivos, diretrizes, instrumentos, fundamentações e diagnósticos veiculados no PDAMF de 1969, podendo-se concluir que muitas de suas proposições foram expressamente recepcionadas e assumidas pelo plano municipal.

E o mais interessante foi que o Plano Diretor aprovado em 1993 instituiu pela primeira vez uma lei de zoneamento completa e específica para o Município de Palhoça, que continha traços funcionais e notoriamente marcantes do PDAMF elaborado em 1969 em Florianópolis, vindo a se confirmar também como o principal instrumento do plano.

A Lei Municipal nº 16/93, que instituiu o zoneamento urbano municipal, estabeleceu a macro organização funcional de todo território municipal, as atividades e usos permitidos, os critérios técnicos e urbanísticos para o uso e ocupação do solo urbano, e ainda o sistema viário e os itens de infraestrutura necessários do município.

A lei de zoneamento classificou ainda o território municipal em três zonas distintas, Zona Urbana (ZU), Zona Rural (ZR) e Zona de Proteção Ambiental (ZPA), e dividiu as áreas do município em Áreas Residenciais (AR), Áreas Industriais (AI), Áreas Mistas (AM), Áreas Comunitário/Institucionais (ACI), Áreas Turísticas (AT), Áreas Verdes (AV), Áreas do Sistema Viário (ASV), Áreas do Sistema de Saneamento e Energia (ASE), Áreas de Exploração Rural (AER), Áreas de Preservação (AP), Áreas de Alteração da Superfície do Solo (AA), Áreas de Elementos Hídricos (AEH) e Áreas de Marinha (AM).

Cada uma destas áreas contaram com subdivisões próprias e normas específicas de uso e ocupação do solo, todas expressamente constantes na lei e em seus anexos.

Além do mais, a lei também estabeleceu critérios para a construção de edificações, normatizando índices e coeficientes de aproveitamento de imóveis, taxas de ocupação, gabaritos, afastamentos, estacionamentos, número de vagas de garagem, arruamentos, acesso a bens públicos, periculosidade de atividades, dentre diversas outras minúcias.

A lei, por outro vértice, dispôs de mapas, plantas, tabelas e desenhos, que foram considerados partes integrantes da lei. Entre eles, destacam-se o mapa geral do território municipal (Anexo 1), o mapa de adequação dos usos e atividades às

áreas (Anexo 2), a lista de atividades industriais perigosas (Anexo 3), a tabela com os limites de ocupação (Anexo 4), os croquis com os padrões para estacionamentos e garagens (Anexo 5), as tabelas e mapas de especificação do sistema viário (Anexo 6), as tabelas e mapas com os padrões para seções transversais de vias (Anexo 7), as tabelas e mapas com a classificação dos polos geradores de tráfego (Anexo 8), e o esquema de acessos e estacionamentos (Anexo 9).

Como foi possível observar, o mapa de usos e atividades do território urbano do município, parte integrante da Lei Municipal nº 16/93, conservou de maneira clara e inequívoca todas as indicações de uso e ocupação que já haviam sido veiculadas no PDAMF para Palhoça, a exemplo da área industrial, das áreas e corredores comerciais e de serviços ao longo da Rodovia Federal BR-101, da área de expansão urbana, da área de lazer (balneários) e da faixa de marinha. O zoneamento urbano ainda indicou a citada Rodovia Federal BR-101 como o principal eixo viário e de circulação da cidade, priorizando obras de interseções, viadutos e vias marginais.

Assim, além de ter se apropriado dos principais objetivos, diretrizes, instrumentos, fundamentações e diagnósticos listados no PDAMF, pode-se concluir que a Lei Municipal nº 16/93 também assumiu o macrozoneamento disposto no PDAMF elaborado pelo ESPLAN em 1969, apresentando características que nitidamente o aproximava dos princípios modernistas dispostos na Carta de Atenas.

Como examinado nesta pesquisa, além da questão técnico-urbanística, o zoneamento instituído em Palhoça acabou por chamar a atenção dos grupos políticos e empresariais da cidade, ligados na maioria das vezes aos setores imobiliário e da construção civil, pois estes perceberam que o instrumento poderia ser utilizado também de uma outra forma, ou seja, para proteger ou aumentar o valor da terra urbana e seu rendimento, para viabilizar empreendimentos imobiliários, para mercantilizar o espaço urbano e fomentar a especulação imobiliária e para regularizar núcleos e ocupações urbanas informais.

Após a instituição da citada Lei Municipal nº 16/93, o zoneamento passou a ser alvo de constantes e sistemáticas alterações e adaptações, tanto promovidas pelo Poder Executivo quanto pelo Legislativo, seja para ajustá-lo às novas dinâmicas urbanas, sociais ou econômicas locais que foram surgindo, seja para ampliar o valor deste ou daquele imóvel ou até mesmo para viabilizar legalmente este ou aquele empreendimento imobiliário.

Conforme retratado neste trabalho, após a sua instituição pela Lei Municipal nº 16/93 o zoneamento urbano da cidade sofreu aproximadamente 150 alterações,

modificações estas com os mais variados objetivos. Ocorreram tanto modificações nos usos de bairros inteiros, quanto modificações pontuais em apenas um lote/edificação residencial.

Acredita-se que algumas alterações podem ser consideradas legítimas, pois necessárias para ajustar o instrumento às novas dinâmicas urbanas, sociais e econômicas que naturalmente foram surgindo na cidade. Outras, porém, foram articuladas conscientemente com o nítido propósito de acomodar ou atender interesses econômicos, sociais e políticos daqueles que produzem ou consomem o espaço urbano.

A respeito deste segundo grupo de alterações legislativas (atendimento à interesses privados e particulares), a pesquisa apontou que historicamente as alterações do zoneamento urbano visaram a atender principalmente aos seguintes interesses e objetivos: (i) ampliar o valor de terrenos: neste caso, os principais interessados foram os proprietários imobiliários e os empresários da construção civil; (ii) viabilizar legalmente empreendimentos urbanos privados: neste caso, os principais interessados foram os empresários da construção civil; (iii) regularizar edificações ou núcleos urbanos ilegais ou informais: neste caso, os principais interessados foram os moradores das edificações ou dos núcleos urbanos; (iv) incentivar/regularizar atividades de estabelecimentos comerciais e industriais: neste caso, os principais interessados foram os empresários dos ramos comercial e industrial; (v) criar obstáculo legal à instalação de nova empresa ou indústria em determinada região (impedir concorrência): neste caso, os principais interessados foram os empresários dos ramos comercial e industrial que já possuíam estabelecimento instalados na região; (vi) doar terras públicas a particulares: neste caso, os principais interessados foram aqueles beneficiados diretamente pelo ato.

E o interessante é que estas alterações, em sua ampla maioria, não foram precedidas de exposição de motivos, estudos e pareceres técnicos, consulta popular ou qualquer outra forma de análise técnica, jurídica ou participação democrática. As alterações foram realizadas de forma objetiva em simples projetos legislativos que posteriormente foram sancionados pelo Prefeito Municipal. E após a sanção, a modificação aprovada foi imediatamente incluída na lei ou no mapa de zoneamento, passando automaticamente a fazer parte do arcabouço legal e jurídico do município.

Tudo isso confirma o entendimento, por muitos há tempo defendido, de que o zoneamento historicamente é utilizado não somente para ordenar e normatizar o uso e a ocupação do solo urbano da cidade (conteúdo técnico-urbanístico do

instrumento), mas especialmente para acomodar ou atender interesses e objetivos diretos e privativos das classes produtoras e consumidoras do espaço urbano (conteúdo econômico, político e social do instrumento). E no Município de Palhoça isso não foi diferente, como indicado na presente pesquisa.

O fato é que após a instituição do zoneamento urbano no Município de Palhoça, em um curto espaço de tempo este passou a ser o principal instrumento urbanístico e de planejamento do município. Racional, pragmático, objetivo e disciplinador, o zoneamento se mostrou adequado à gestão urbana realizada no município, mas também igualmente adequado ao atendimento dos interesses de certos agentes que interagem no espaço urbano.

No fechamento deste trabalho, mais precisamente em 03 de agosto de 2020, o Município de Palhoça publicou a Lei Municipal nº 4.847/20, que instituiu a “macrozona turística” da cidade, localizada na região sul do território municipal.

Esta lei, aprovada com agilidade e que formalmente passou a fazer parte do Plano Diretor Municipal (Lei Municipal nº 15/93), tem por objetivo ordenar o uso e a ocupação da região sul do município, local onde se encontram as principais praias e balneários do município, como a Praia da Pinheira, Praia do Sonho, Ponta do Papagaio e Guarda do Embaú, e onde o PDAMF de 1969 indicou no seu macrozoneamento como “setor de lazer” da região metropolitana de Florianópolis.

A citada lei instituiu um zoneamento urbano próprio e específico para a região sul do município, sendo ele expressamente indicado como o principal instrumento de ordenação daquele território, fixando usos e parâmetros construtivos igualmente específicos, com destaque para o desenvolvimento de atividades turísticas e recreativas na região.

A instituição de tal norma no Município de Palhoça, no corrente ano de 2020, confirma a hipótese primária deste trabalho, e mais, confirma o entendimento há muito estabelecido que o zoneamento foi e continua sendo o principal instrumento urbanístico e de ordenação das cidades brasileiras. Ou como prefere VILLAÇA (2005), a “prática de planejamento urbano” mais antiga, difundida e recorrente do país.

BIBLIOGRAFIA

AIDAR, Gabriela Braz. **Direito de protocolo**: limites e possibilidades no processo de licenciamento construtivo. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Campos Perdizes, Centro de Ciência Jurídicas, São Paulo, 2016

ALEXANDER, Christopher. A city is not a tree. *In*: **Architectural Forum**, vol. 122, 1965.

ANDRADE, Djanira M. Martins de. **Hercílio Luz**: uma ponte integrando Santa Catarina. Florianópolis: Editora da UFSC, 1981.

APPARECIDO JÚNIOR, José Antônio. **Propriedade urbanística e edificabilidade**: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca de cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá, 2012.

ASCENSÃO, José de Oliveira. **Direitos reais**. 5. ed. Lisboa: Coimbra, 2000.

BASTOS, José Messias. Urbanização, comércio e pequena produção mercantil pesqueira na Ilha de Santa Catarina. *In*: SANTOS, M. A. dos. (org.). **Ensaio sobre Santa Catarina**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2000.

BERNDT, Heide; LORENZER, Alfred; HORN, Klaus. **La arquitectura como ideologia**. Buenos Aires: Editora Nueva Visión, 1974.

BERRY, Christopher. Land use regulation and residential segregation: does zoning matter? *In*: **American Law and Economics Review**, vol. 3, number 2, 2001.

BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo**. 6. ed. Buenos Aires: La Ley, 1965.

BRASIL. **As freguesias luso-brasileira na região da Grande Florianópolis**. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Lex: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, 1988.

_____. **Decreto-Lei nº 4.657**, de 04 de setembro de 1942. Lex: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, 1942.

_____. **Decreto Federal nº 50.334**, de 11 de março de 1961. Lex: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, 1961.

_____. **Decreto Federal nº 50.488**, de 25 de abril de 1961. Lex: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, 1961.

_____. **Decreto Federal nº 52.102**, de 11 de junho de 1963. Lex: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, 1963.

_____. **Decreto Federal nº 59.917**, de 30 de dezembro de 1966. Lex: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, 1966.

_____. **Decreto-Lei nº 9.760**, de 05 de setembro de 1946. Lex: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, 1946.

_____. **Lei Federal nº 4.380**, de 21 de agosto de 1964. Lex: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, 1964.

_____. **Lei Federal nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Lex: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, 1979.

_____. **Lei Federal nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Lex: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, 1999.

_____. **Lei Federal nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Lex: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, 2001.

_____. **Lei Federal nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Lex: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, 2002.

BRASIL, Luciano de Faria. Direito urbanístico e políticas públicas: do planejamento urbano à gestão urbanística. *In: Revista do Ministério Público* (Rio Grande do Sul), v. 74, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CÂMARA, Jacintho Arruda. **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei n. 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 333/334.

CAMPOS, Edson Telê. **A Expansão urbana na região metropolitana de Florianópolis e a dinâmica da indústria da construção civil**. Florianópolis: Insular, 2010.

CARVALHO, Luís Alberto de Mattos Freire de. Aspectos jurídicos do zoneamento. *In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle Figueiredo (orgs). Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

CARVALHO, Sônia Nahas. Condicionantes e possibilidades políticas do planejamento urbano. *In: VITTE, Claudete de Castro Silva; KEINERT, Tânia Margarete Messomo (Orgs.). Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana*.

Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009

CASTRO, Sandra Costa Siaines. de. **Loteamentos irregulares e clandestinos: a cidade e a lei**. Rio de Janeiro: Lúmem Júris, 2002.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo: utopias e realidades - uma antologia**. Tradução: Dafne Nascimento Rodrigues. São Paulo: Perspectiva, 1979.

CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (org.). **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

CINTRA, Antônio Octávio. **Zoneamento: análise de um instrumento urbanístico**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 3, n. 6, 1988.

COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. *In: Revista trimestral de direito público*. São Paulo, n. 8, 1994.

_____. Planejar o desenvolvimento: perspectiva institucional. *In: Revista de Direito Público*. São Paulo, v. 21, n. 88, 1988.

CONDESSO, Ricardo Alexandre Azevedo. Características e princípios gerais da política e direito do planejamento em Portugal. *In: Revista jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes*. Portimão: JURISMAT, nº 5, 2014.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2005.

CORREIA, Fernando Alves. **Manual de direito do urbanismo**. 4. ed. vol. 1. Coimbra: Almedina, 2008.

_____. **O plano urbanístico e o princípio da igualdade**. Coimbra: Almedina, 2001.

COSTA. Luiz Augusto Maia Costa. O todo da parte: urbanismo, planejamento e o processo social de construção da cidade no início do século 20. *In: Revista do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*. São Paulo, v. 19, dez., 2012.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. vol. V. São Paulo: Editora Forense, 1968.

DALLARI, Adilson Abreu; e DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

D'EÇA, Luiz Felipe Gama da Lôbo. **Carta ao SERFHAU**. Florianópolis, 1970.

_____. **Cidades: inovar para sobreviver**. Universidade Federal de Santa Catarina, vol. 1, Florianópolis: UFSC, s/d.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1999.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Servidão administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

DI SARNO. Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004.

DOMINGOS, M. S. **Evolução sócio-econômica do município de São José/SC**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 2002.

ESPÍNDOLA, Carlos J.; SILVA, Marcos A. da. Formação sócio-espacial: um referencial aos estudos sobre industrialização (notas). *In: Experimental*, nº 3, setembro, 1997, p. 61-67.

ESPÍRITO SANTO, Sabrina Mendes. **Evolução da ocupação do solo nos manguezais do município de Palhoça utilizando técnicas de sensoriamento remoto**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Florianópolis, 2004.

ESPLAN. **Plano de desenvolvimento da área metropolitana de Florianópolis**. Exemplar datilografado. Florianópolis, 1971.

FARIAS, Vilson Francisco de. **Palhoça: natureza, história e cultura**. Florianópolis: Editora do autor, 2004.

_____. **São José: 250 anos: natureza, história e cultura**. São José: Editora do autor, 1999.

FELDMAN, Sarah. O zoneamento ocupa o lugar do plano: São Paulo, 1947-1961. *In: Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR*, Recife, 1997.

_____. **Planejamento e zoneamento**: São Paulo, 1947-1972. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/FAPESP, 2005.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo

Horizonte: Del Rey, 2000.

FERRARI, Celson. **Curso de planejamento municipal integrado**. 6. ed. São Paulo: Pioneira, 1988.

_____. **Dicionário de urbanismo**. São Paulo: Disal, 2005.

FERREIRA, J. P. **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. Vol. XXXII. Rio de Janeiro: IBGE, 1959.

FISCHEL, William. **An economic history of zoning and a cure for its exclusionary effects**. Ensaio apresentado no Florida State Critical Issues Symposium em 8-9 de novembro de 2001 e revisado em 18 de dezembro de 2001. Disponível em: www.dartmouth.edu/~wfischel/Papers/02-03.pdf.

_____. **The homevoter hypothesis: how home values influences local government taxations**. School Finance. Harvard University Press. Cambridge, 2001.

FLORIANÓPOLIS. **Áreas de preservação**. Fundação Municipal de Meio Ambiente (FLORAM), 2019. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/floram>.

_____. **Decreto Municipal nº 12.923**, de 08 de abril de 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4571/leis-de-florianopolis>.

_____. **Lei Municipal nº 788**, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4571/leis-de-florianopolis>.

_____. **Lei Municipal nº 1.440**, de 31 de maio de 1976. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4571/leis-de-florianopolis>.

_____. **Lei Municipal nº 1.570**, de 29 de junho de 1978. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4571/leis-de-florianopolis>.

_____. **Lei Municipal nº 1.851**, de 30 de junho de 1982. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4571/leis-de-florianopolis>.

_____. **Lei Municipal nº 2.193**, de 03 de janeiro de 1985. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4571/leis-de-florianopolis>.

_____. **Lei Complementar Municipal nº 01**, de 03 de outubro de 1997. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4571/leis-de-florianopolis>.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1989.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HIRT, Sonia. **Zoned in the USA**: the origins and implications of american land-use regulation. Ithaca, New York: Cornell University Press, 2014.

HOLSTON, James. **A cidade modernista**: uma crítica de Brasília e sua utopia. São Paulo: Cia das Letras, 1993.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

KOHLSDORF, Maria Elaine. Breve histórico do espaço urbano como campo disciplinar. *In*: **O espaço da cidade**: contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto Editores Associados, 1985.

KONZEN, Lucas P. A mudança de paradigma em sociologia urbana: do paradigma ecológico ao socioespacial. *In*: **Revista de Ciências Humanas**. vol. 45. Florianópolis: Editora da UFSC, 2011.

KRIER, Rob. **El espacio urbano**. Barcelona: Gustavo Gilli, 1981.

LADD, Brian. **Urban planning and civic order in Germany 1860-1914**. Massachusetts: Harvard University Press, 1990.

LAGO, P. F. **Gente da terra catarinense**: desenvolvimento e educação ambiental. Florianópolis: Editora da UFSC, 1988.

LANDÓ, D. Desenvolvimento Urbano: uma experiência. *In*: SERFHAU. **Planejamento metropolitano**: anais do II Curso de Planejamento Urbano e Local. São Paulo: 1972.

LEFEBVRE, Henry. **A revolução urbana**. Tradução Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

_____. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 2000.

_____. **Le droit à la ville**. Paris: Anthropos, 1970.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. *In*: LEME, Maria Cristina da Silva; FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurelio Filgueiras (org.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LEVADA, Filipe Antônio Marchi. **O direito intertemporal e os limites da proteção do direito adquirido**. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2009.

LÔBO, Paulo. **Direito civil: coisas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Flores, 1997.

LOPES, Ester Warken Bahia; CARUSO, Marilea Martins Leal. **Ocupação humana em áreas de manguezal o caso do manguezal de Palhoça**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 1999.

MANCUSO, Franco. **Las Experiencias del zoning**. Barcelona: Editorial Gustavo Gilli, 1980.

MAMIGONIAN, Armen. Indústria de Santa Catarina. *In*: **Relatório parcial do projeto integrado de pesquisa "Santa Catarina: Sociedade e Natureza"**, Florianópolis, 2000.

_____. Vida regional em Santa Catarina. *In*: **Revista Orientação**. IG-USP, n. 2, 1966.

MARCHI, Márcio. **A produção contemporânea do espaço urbano e o direito à cidade**: um estudo sobre a inserção do Programa Minha Casa Minha Vida na área conurbada de Florianópolis. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 2015.

MARCON, Maria Teresinha de Resenes. **A metropolização de Florianópolis e o papel do estado**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 2000.

MATTOS, Liana Portilho. Estatuto da cidade – em busca da dignidade humana perdida. *In*: FERNANDES, Edésio (Org.). **Evolução do direito urbanístico II**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

MATTOS, Melissa Laus. **Arquitetura institucional em concreto aparente e suas repercussões no espaço urbano de Florianópolis entre 1970 e 1985**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Florianópolis, 2009.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. Natureza jurídica do zoneamento - efeitos. *In*: **Revista de Direito Administrativo**, v. 147, p. 23-38, jan. 1982.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Plano diretor, gestão urbana e descentralização: novos caminhos, novos debates. *In*: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MENDONÇA, Luís; ÁVILA, José. **Emigração açoriana: sécs. XVIII a XX**. Lisboa: Lito 2, 2002.

METZENBAUM, James. **The law of zoning**. 3 vol. New York, Baker, 1955.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1957.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. *In*: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (orgs.). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

MONTEIRO, Cláudio. **O domínio da cidade: a propriedade à prova no direito do urbanismo**. Lisboa: Editora AAFDL, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 11. ed.

Rio de Janeiro: Forense, 1997.

MOSIMANN, João Carlos. **Porto dos patos: 1502-1582: a fantástica e verdadeira história da Ilha de Santa Catarina na era dos descobrimentos**. 3. ed. Florianópolis: Edição do autor, 2017.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano e ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

NASCIMENTO, Fabio Severiano do. As restrições convencionais e as leis urbanísticas no loteamento. *In: Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro: Faculdade de Direito da UERJ, vol. 04, nº 01, 2012.

NERY JÚNIOR, José Marinho. **Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886-1986**. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2002.

_____. **O zoneamento como instrumento de segregação em São Paulo**. *In: Cadernos MetrÓpole*, n. 13, pp. 171-198, 2005.

NORONHA, Francisco. A discricionariedade de planificação municipal na elaboração e aprovação dos planos e seus limites urbanísticos. *In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*. Porto: Editora da FDUP, ano IX, 2012.

OLIVEIRA, Ana Carolina Rodrigues de. **Agentes e efeitos da especulação imobiliária em Ponta Grossa/PR**. Curitiba: RA e GA, 2013.

OLIVEIRA, Israel Montesuma. **A região metropolitana de Florianópolis e a dinâmica das áreas de pobreza: o caso da comunidade Frei Damião**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 2011.

PALHOÇA. **Emenda à Lei Orgânica nº 02**, de 16 de agosto de 1990. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/palhoca>.

_____. **Emenda à Lei Orgânica nº 01**, de 08 de agosto de 1991. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/palhoca>.

_____. **Lei Municipal nº 22**, de 03 de julho de 1973. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/palhoca>.

_____. **Lei Municipal nº 277**, de 16 de maio de 1977. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/palhoca>.

_____. **Lei Municipal nº 281**, de 01 de julho de 1977. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/palhoca>.

_____. **Lei Municipal nº 309**, de 29 de outubro de 1977. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/palhoca>.

_____. **Lei Municipal nº 1.048**, de 23 de novembro de 1989. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/palhoca>.

_____. **Lei Municipal nº 2.174**, de 27 de abril de 1992. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/palhoca>.

_____. **Lei Municipal nº 15**, de 07 de abril de 1993. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/palhoca>.

_____. **Lei Municipal nº 16**, de 07 de abril de 1993. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/palhoca>.

_____. **Lei Municipal nº 17** de 07 de abril de 1993. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/palhoca>.

_____. **Lei Municipal nº 18**, de 07 de abril de 1993. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/palhoca>.

_____. **Lei Municipal nº 19**, de 07 de abril de 1993. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/palhoca>.

_____. **Lei Municipal nº 321**, de 24 de março de 1995. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/palhoca>.

_____. **Lei Municipal nº 4.847**, de 03 de agosto de 2020. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/palhoca>.

_____. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. Secretaria Executiva de Saneamento do Município de Palhoça, 2015.

_____. **Projeto de Lei Municipal nº 19**, de 01 de agosto de 1980. Disponível em <https://www.cmp.sc.gov.br/camara/proposicao/Projeto-de-Lei/2020/1/0>.

PEREIRA, Elson Manoel. **Gestão do espaço urbano**: um estudo de caso das áreas central e continental da cidade de Florianópolis. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, 1992.

_____. **Histoire d'un outil d'aménagement: le zonage**. L'exemple d'une ville brésilienne. Tese (Doutorado), França, 1999.

PEREIRA, Fernando (Coordenador); PEREIRA, Alice; SZUCS, Carolina; PEREZ, Lino; SILVEIRA, Luís. Características da habitação de interesse social na Região de

Florianópolis: Desenvolvimento de indicadores para melhoria do setor. *In: Coletânea Habitar – Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da habitação de Interesse Social*. Vol. 1. FAUUSP, 2002.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. **Direito das coisas**. 6. ed. São Paulo: Editora Freitas Bastos, 1956.

PEREIRA, Nereu do Vale (org.). **A ilha de Santa Catarina**: espaço, tempo e gente. vol. 1. Florianópolis: Instituto Histórico e Geografia de Santa Catarina, 2002.

_____. **Desenvolvimento e modernização**: um estudo de modernização em Florianópolis. Florianópolis: Editora Lunardelli, 1974.

PELUSO JUNIOR, Victor Antônio. **Estudos de geografia urbana de Santa Catarina**. Florianópolis: UFSC/Secretaria da Cultura e do Esporte de Santa Catarina, 1991.

PERES, Jackson Alexsandro. **Parque Estadual da Serra do Tabuleiro**: natureza, legislação e conflitos na baixada do Maciambú - Palhoça (1975-2012). Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 2017.

PERUZZO, Maria Regina. **Avaliação pós-ocupacional em habitação de interesse social**: comportamento da satisfação do usuário após médio período de permanência. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Tecnologia, Florianópolis, 2008.

PICCINATO, Giorgio. **La costruzione dell'urbanistica Germania 1871-1914**. Roma: Officina Edizione, 1974.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. Paris: Dunot, 1995.

RANGEL, Ignácio. **História da dualidade brasileira**. *In: Revista de Economia Política*, São Paulo, 1981.

REIS, Almir Francisco. **Ilha de Santa Catarina**: permanências e transformações. Florianópolis: Editora da UFSC, 2012.

REXACH, Ángel Menéndez. **Urbanismo y corrupción**. Madrid: Librería del BOE, 2008.

REZENDE, Vera. **Planejamento urbano e ideologia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

RIBEIRO, Fernando Pinto. **Do discurso da diversidade urbana à cidade-mercadoria**: um estudo sobre as ideias do *new urbanism* e sua transferência para o empreendimento Pedra Branca em Palhoça/SC. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 2009.

RIBEIRO, L. C. de Queiroz; LAGO, Luciana C. Crise e mudança nas metrópoles brasileiras: a periferização em questão. *In*: LEAL, Maria do Carmo (org.). **Saúde, Ambiente e Desenvolvimento: uma análise interdisciplinar**. v. I, HUCITEC-ABRASCO, São Paulo - Rio de Janeiro, 1992.

RIBEIRO, Maristela S. **Ocupação dos mangues no processo de expansão urbana de Palhoça**. Monografia (Geografia/Bacharelado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 1987.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. **Do urbanismo ao planejamento urbano**: utopia e ideologia: caso de Florianópolis, 1950 a 1990. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 1993.

ROCHA, Geisa Silveira da. **Política habitacional e mercado**: as estratégias das construtoras no PMCMV na área conurbada de Florianópolis. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 2016.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

_____. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. *In*: RIBEIRO, Luiz C. de Q.; SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise, v. 2, p. 351-360, 1994.

ROTHWELL, Jonathan T. **Racial enclaves and density zoning**: the institutionalized segregation of racial minorities in the United States. *In*: American Law and Economics Review, vol. 13, number 1, 2011.

SANTA CATARINA. **Decreto Estadual nº 1.260**, de 01 de novembro de 1975. Disponível em <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>.

_____. **Lei Estadual nº 652**, de 16 de setembro de 1904. Disponível em <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>.

_____. **Lei Estadual nº 1.365**, de 04 de novembro de 1955. Disponível em <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>.

_____. **Lei Estadual nº 2.772**, de 21 de julho de 1961. Disponível em <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>.

_____. **Lei Estadual nº 14.661**, de 26 de março de 2009. Disponível em <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>.

_____. **Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro**. Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (IMA), 2018. Disponível em <http://www.ima.sc.gov.br/index.php/ecosistemas/unidades-de-conservacao/parque-estadual-da-serra-do-tabuleiro>.

SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida – da Constituição Federal ao Plano Diretor. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? *In*: **Revista de Direito da Cidade**, vol. 04, nº 01, 2012.

SANTOS, Cláudio H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999.

SANTOS, Cristina Silveira Ulyssea; CASTELLO, Lineu. **Planejamento turístico e seus reflexos no processo de urbanização nas praias de Canasvieiras e Jurerê Internacional**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas, Florianópolis, 1993.

SANTOS, Gabriela Matilde dos. **Enseada de Brito – patrimônio e desenvolvimento**. Monografia (Graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Florianópolis, 2018.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5 ed. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2009.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2006.

_____. **Sociedade e Espaço: Formação Espacial como Teoria e como Método**. *In*: **Espaço e sociedade**: Ensaios. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil território e sociedade no início do século XXI**. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito de construir em face das normas urbanísticas supervenientes. *In: Revista Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 11, n. 55, 2009.

SANTOS, Samuel Steiner dos. **Entre transformações e permanências: os institutos de planejamento urbano de Florianópolis e Joinville**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 2015.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma urbana: por um modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: FASE, 1995.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001.

SÃO JOSÉ. **Lei Municipal nº 1.604**, de 17 de abril de 1985. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4437/leis-de-sao-jose>.

SCHMITZ, Rutsnei. **Sensoriamento remoto aplicado no estudo de expansões urbanas e conurbações induzidas por novas ligações rodoviárias: um estudo de caso: BR101/SC – Trecho Biguaçu-Palhoça**. Dissertação (mestrado). Florianópolis: UFSC, 1993.

SILVA, Elsa; MOINHOS, Rosa. **Economia A - 11º Ano – Manual**. 4. ed. Lisboa: Plátano Editora, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, Sívio Domingos Mendes da. **Percepção sobre o meio ambiente por parte de migrantes no manguezal do município de Palhoça**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências, Florianópolis, 2005.

SILVEIRA, Claudir. **Município de Palhoça**. Palhoça: Edição do autor, 1980.

SILVER, Christopher. The racial origins of zoning in American cities. *In: Maning Thomas, June and Marsha Ritzdorf. Urban planning and african american community: in the shadows*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1997.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

_____. O uso do solo urbano na economia capitalista. *In: MARICATO, Ermínia. (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2. ed.

São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

SOUSA, Antônio Francisco de. **A estrutura jurídica das normas de planificação administrativa**. Lisboa: Danúbio, 1987.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

_____. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

_____. **Urbanização e desenvolvimento no Brasil atual**. São Paulo: Ática, 1996.

SPOSITO, Maria Encarnação B. **Capitalismo e urbanização**. 15. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan. **Ciência política e teoria do Estado**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação silenciosa**: investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conurbada de Florianópolis. São Paulo: FAUUSP, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. Função social da propriedade. *In*: DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). **Temas de direito urbanístico 1**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

TALEN, E. **City rules**: row regulations affect urban form. Whashington: Island Press, 2012.

TARTUCE, Flávio. **Direito das coisas**. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2001.

TOLL, Seymour. **Zoned american**. New York: Grossmann, 1969.

VAZ, Nelson Popini. **Reorganização da área central de Florianópolis**: o espaço público do ritual. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas, Florianópolis, 1990.

VEIGA, Eliane Veras da. **Florianópolis: memória urbana**. 3. ed. Florianópolis:

Fundação Franklin Cascaes, 2010.

VERA, Margaux Hildebrandt. **As dinâmicas de metropolização e a atuação dos agentes produtores do espaço urbano na área conurbada de Florianópolis**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 2018.

_____. **O Programa Minha Casa Minha Vida e as repercussões na dinâmica socioespacial e sua inserção no contexto urbano na área conurbada de Florianópolis**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, Florianópolis, 2014.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

_____. A crise do planejamento urbano. *In: Revista da Fundação SEADE*, v. 9, n. 2, abr.-jun. 1995.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

VILLAVERDE, E. A. **A problemática ambiental no município de Palhoça (SC): desenvolvimento urbano sustentável**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Florianópolis, 1996.

VIZIOLI, Simone Helena Tanoue. **Planejamento urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal**. São Paulo: FAUUSP, 1998.

WALD, Arnaldo. **Direito civil: direito das coisas**. vol. 4. São Paulo: Saraiva, 2009.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. (Org. e introd. HH-. Gerth e C. Wright Mills). 1971.

WOLF, Michael Allan. **The zoning of America: Euclid x Ambler**. Kansas: Lawrence, 2008.

ZAHN, Carlos Eduardo. **O controle do desenvolvimento urbano: sua caracterização a nível local**. São Paulo: FAUUSP, 1981.