

A INFLUÊNCIA DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA ILHA DE SANTA CATARINA

Anicoli Romanini¹

anicoliromanini@yahoo.com.br

Adriana Marques Rossetto²

amarquesrossetto@gmail.com

Resumo

O artigo aborda as questões de desenvolvimento urbano e de valorização fundiária do uso do solo urbano de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina – Brasil, influenciado por um intenso processo de investimentos públicos realizados pelo Estado em suas três esferas de poder, no recorte temporal de 2000 a 2017. A localização do investimento se mostrou uma variável econômica, que promove a valorização do lugar, da mesma forma que a produção do espaço urbano desenvolvido a partir da estrutura morfológica da cidade está influenciada pela interdependência do plano, do tecido urbano e do uso do solo, como resultado da interação da tomada de decisão dos agentes sociais e econômicos que a moldam/transformam, por um longo período de tempo.

Palavras-chaves: Investimentos Públicos; Atuação do Estado; Desenvolvimento urbano; Produção do Espaço Urbano; Morfologia urbana.

Abstract

This paper approaches the issues regarding urban development and land appreciation of urban land use in Florianópolis, Santa Catarina state capital – Brazil, influenced by an intense process of public investment carried out by the State in its three power spheres, considering the period from 2000 to 2017. The location of the investment proved to be an economic variable which promotes the appreciation of the local, in the same way the production of the urban space developed from the morphologic structure of the city is influenced by the plan, urban tissue and land use interdependency as a result of the interaction between economic and social agents` making decision that shape/transform it for a long period of time.

Keywords: Public investments; State action; Urban development; Urban space production; Urban morphology.

¹ Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela UFSC.
[HTTP://ORCID.ORG/0000-0003-0036-3680](http://ORCID.ORG/0000-0003-0036-3680)

² Dra, professora adjunta da Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.
[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-7785-9599](https://ORCID.ORG/0000-0002-7785-9599)

1. INTRODUÇÃO

A cidade enquanto fruto de um sistema político-econômico, reflete a reprodução das relações sociais, em determinado tempo e espaço, realizada através da atuação de diferentes agentes produtores deste espaço. Os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado, os grupos sociais excluídos, solidificam suas ações na estrutura urbana como modos de apropriação, individuais e coletivos.

Mas o Estado, ao localizar um equipamento público em determinado local da cidade, seja este um edifício administrativo, educacional ou outro voltado à saúde, ou ao promover a duplicação de uma rodovia, a construção de um viaduto, por exemplo, está produzindo a cidade na medida que está optando por valorizar determinada área da cidade. Efetuando diferenciações para o uso do solo e impedindo outros, através de Planos Diretores, a gestão está da mesma forma valorizando alguns lugares e desvalorizando outros. Portanto, enquanto agente do poder público, o Estado, ao produzir infraestrutura urbana e espaços e edifícios públicos, por exemplo, está atuando diretamente na organização de um sistema articulado de partes da cidade sobrepostas.

Então, “com que frequência os projetos de desenvolvimento são subsidiados pelo Estado em nome do interesse comum quando, na verdade, os verdadeiros beneficiários são alguns proprietários de terras, financistas e empreiteiras?” (HARVEY, 2014, p.154).

Segundo Lima (2011, p.256):

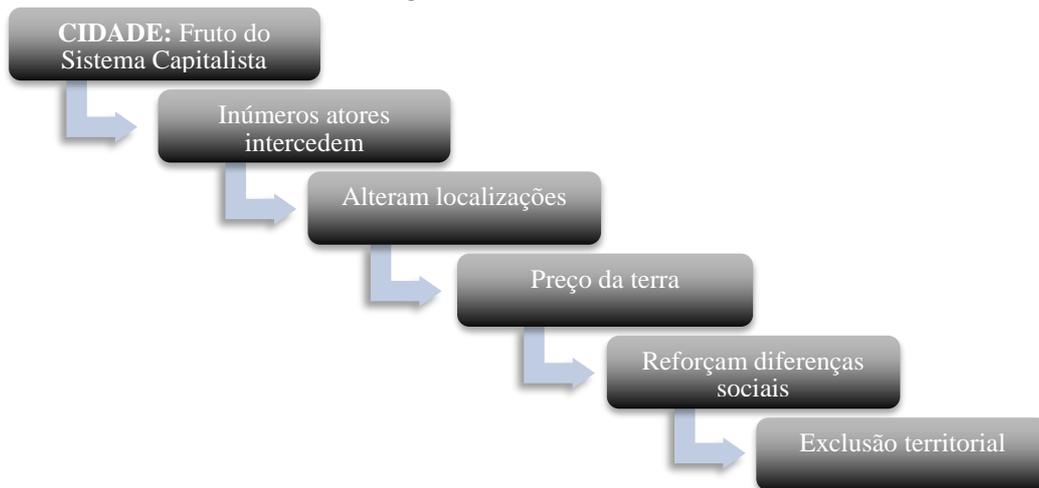
A transformação do preço do solo advindo das “ações provedoras” do Estado é objeto de interesse dos especuladores, na medida em que antecipa as áreas a serem beneficiadas e, portanto, onde haverá possibilidade de ganhos extras através da valorização do solo. Quando esta antecipação não é possível, o capital imobiliário atua adquirindo grandes áreas adjacentes ao perímetro urbano, com pouca acessibilidade, e comercializa para população de baixa renda, deixando para ela a tarefa de pressionar o poder público no sentido de viabilizar essa acessibilidade. Dessa forma, cresce a demanda por bens e serviços nas áreas periféricas carentes, ao mesmo tempo que ocorre a subutilização da infraestrutura central já existente, gerando ônus para o município.

Sob esse enfoque, proprietários de terras da periferia urbana e rural, mas principalmente os promotores imobiliários, mantêm as suas propriedades ociosas aguardando a reprodução do valor. Silva (2016) “confirma que o solo urbano tem que cumprir uma função social”, mas segundo ele “é lucrativo para os proprietários esperarem, sem ônus qualquer, a valorização de seus terrenos, e para isso basta esperar porque o valor da propriedade aumenta na medida que a cidade vai se consolidando e valorizando uma determinada localização”.

Esta localização está vinculada à acessibilidade em relação aos lugares considerados privilegiados na cidade como escolas, centros de saúde, áreas de lazer, ou pela rede de infraestrutura urbana básica existente no local (rede de água, luz, esgoto, pavimentação e transporte, entre outros).

Então, a disputa por essa localização é uma disputa pelo controle do tempo gasto em deslocamento e energia para realizar determinada atividade, ou seja, uma disputa de valor. Questão indispensável na busca por melhores práticas de intervenção nos processos que configuram esses lugares, visto que a partir destas localizações³, modificações ocorrem na forma urbana do lugar bem como no valor do uso da terra (Figura 01).

Figura 01. Problemática.



Fonte: Autoras (2020).

Nestas intervenções os terrenos adquirem “preços diferentes porque têm valores diferentes, e não porque produzem rendas diferentes” (VILLAÇA, 2001 [1998], p.78). Para Villaça, “a valorização do terreno vago é acréscimo de valor resultante da produção da cidade e na cidade. Terreno vago não gera renda diferencial”. Ou seja, dificilmente a parcela urbana irá passar por um processo de valorização por si só. Esse aumento do valor no preço do terreno, possivelmente ocorrerá em virtude da valorização da cidade realizada pelas melhorias no seu entorno imediato, ou entorno próximo. Essas questões reforçam as diferenças sociais e provocam a exclusão territorial a partir do momento em que o indivíduo não pode pagar por sua localização.

Nesse processo de valorização/desvalorização do lugar, Carlos (2007, p.17) ainda os relaciona frente às funções que o espaço assume enquanto localização: “o residencial (improdutivo)” ou espaço enquanto valor de uso, e o “de negócios (produtivo)” considerado o espaço enquanto valor de troca. Tomando por base os valores que essas terras adquirem, expressivas mudanças ocorrem na vida dos moradores, pois impõe “seu deslocamento para outras áreas da metrópole ou, para aqueles que ficam, uma nova relação com o bairro ‘profundamente’ transformado com a explosão dos diferenciais a partir dos quais se realiza a vida cotidiana dos moradores [...]”.

³ “A localização urbana é determinada por dois atributos: por uma rede de infraestrutura (vias, redes de água, esgotos, pavimentação, energia) ou pelas possibilidades de transporte de produtos de um ponto a outro, de deslocamento de pessoas e de comunicação” (VILLAÇA, 2001, p.22).

Portanto, a localização do investimento “é uma variável econômica” (MARICATO, 2016) porque ela transfere renda e valor para o preço dos terrenos. Em um País onde as desigualdades sociais, estruturais, prevalecem de forma significativa, “tal comportamento se expressará na segregação espacial, fruto da diferenciação de classe; de seu poder econômico, político e social” (CARLOS, 1994, p.88).

Por refletir diretamente nas relações sociais, o acesso a um “pedaço de terra” dependerá da possibilidade de pagamento da localização da área de terra que determinada população poderá custear. “Mas como ultrapassar a ideia de localização, de modo a perceber que as modificações que a sociedade imprime no espaço geográfico pressupõe transformações da própria sociedade, na medida em que o espaço se reproduz concomitantemente a reprodução da própria realidade?” (CARLOS, 1994, p.22).

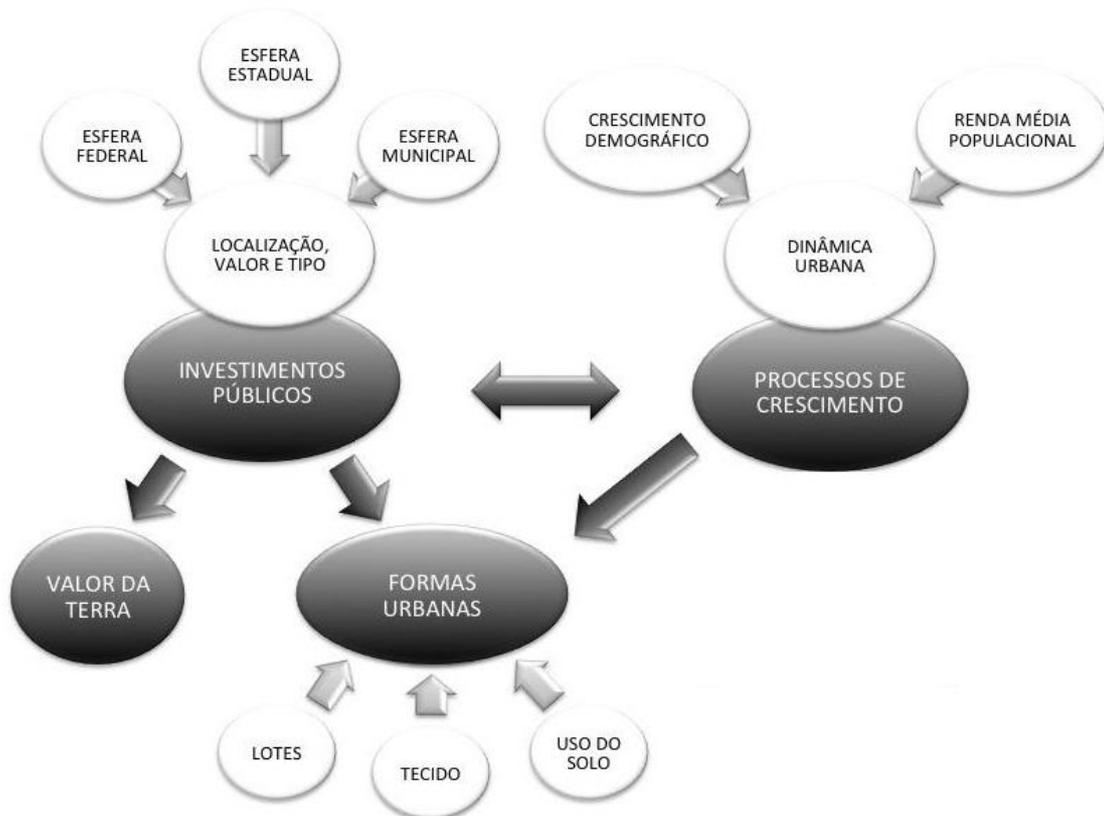
Nesse raciocínio, “afirma-se o espaço como condição, meio e produto da reprodução social: produto resultante da história da humanidade, reproduzindo-se ao longo do tempo histórico e em cada momento da história, em função das estratégias e virtualidades contidas de cada sociedade” (CARLOS, 2016, p.63). Sociedade na qual o Estado, como entidade promotora e reguladora dos direitos à cidade, tem um importante papel na definição e na produção dessa estrutura espacial urbana, porque através da distribuição dos recursos públicos e da promulgação e publicação das leis, por exemplo, cria condições favoráveis à viabilização do processo de acumulação, dominação e reprodução das classes sociais. A sua presença ou a sua ausência são as características mais evidentes que definem as desigualdades do espaço urbano.

Então, o problema de pesquisa aqui apresentado⁴ (Figura 2), buscou compreender como a forma urbana e o valor de uso da terra são influenciados pelas relações que se estabelecem entre a ação efetiva do Estado (poder público) através dos seus investimentos públicos e o processo de crescimento urbano.

Frente a estas reflexões e inquietações, o estudo aqui apresentado se encaminhou, pois entende-se que depois que o Estado investe em determinada região da cidade, o resultado na estrutura morfológica se encarrega de manter a “roda de valorização girando” (grifo nosso), a partir de pressões dos grupos favorecidos e não favorecidos (seja através de demandas legítimas ou das necessidade de acesso a estes espaços mais “infra estruturados” e que contêm os serviços, o trabalho, o aparato institucional...) sobre o Estado, para novos investimentos e mesmo para a incorporação destes espaços como foco de atenção.

4 Esta pesquisa foi desenvolvida como parte da Tese de doutorado desenvolvida pela primeira autora e orientada pela segunda autora no programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina.

Figura 02. Abordagem de análise da pesquisa.



Fonte: Autoras (2020).

As variáveis consideradas na análise incluíram o montante de investimentos públicos e sua localização por zona da cidade de Florianópolis (SC), no recorte temporal de 2000 a 2017, a esfera de poder responsável, as características da distribuição demográfica, de renda da população e o valor e uso do solo urbano.

2. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE FLORIANÓPOLIS

Toda a conformação, produção do espaço, se encaminha a partir dos processos e dos agentes responsáveis pelo crescimento urbano com importantes reflexos na forma urbana. Na presente pesquisa essa relação se faz necessária para que se entenda a ligação entre a atuação do Estado e como isso se reflete na forma urbana.

A forma urbana de Florianópolis, particularmente a sua Ilha, é conformada por um sítio bastante descontínuo de características montanhosas e com diversas áreas de preservação naturais (incluindo montanhas, lagoas, mangues, banhados, dunas, entre outros), que atingem aproximadamente 45% da área total territorial insular, em que a população foi se acomodando no território, em áreas passíveis de serem habitadas.

Essas pré-existências naturais determinaram conseqüentemente um sistema viário formado por poucos caminhos de conexão entre os diferentes lugares. No traçado tipo espinha de peixe,

encontram-se as principais ligações para as regiões Norte, Leste e Sul da Ilha. Dessa forma, o processo de crescimento e expansão do território urbano de Florianópolis é resultado de um traçado preexistente, originário em sua maior parte, do parcelamento de áreas agrícolas, caracterizadas por “pequenas propriedades longitudinais situadas de forma perpendicular aos caminhos” (REIS, 2012, p.127). O parcelamento destas propriedades se constituiu em grandes áreas de terras que acomodam os mais diversos usos.

Os investimentos públicos realizados no município, por sua vez, se apropriaram em sua maior parte destas características físicas e administrativas (por ser a capital do Estado), e assim, configuram o território da Ilha por mais de 50 anos.

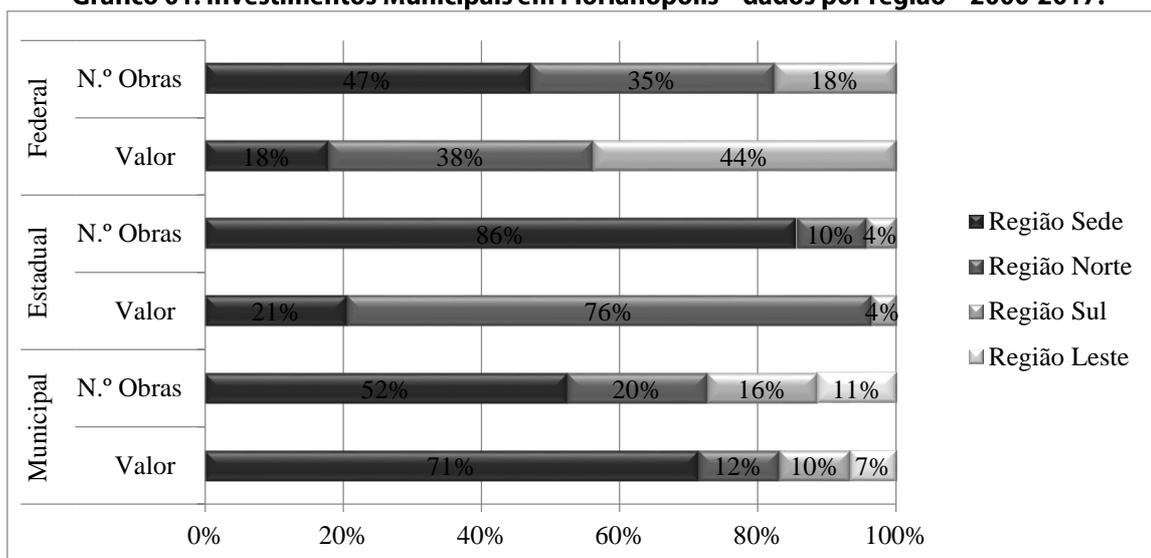
Até o fim do século passado Sugai (2015, p.121) já identificava que a região Sede era alvo da concentração da localização dos novos investimentos do Estado especialmente os viários (incluindo a pavimentação), instituições estatais, hospitais públicos (desde 1970 “todos se localizavam em Florianópolis e na ilha”), além das praças, parques urbanos, áreas arborizadas e jardins. Também na década de 1970, a autora identificou que:

[...] iniciou-se uma sequência de construções de novas sedes de diversos edifícios públicos, em especial, do governo do Estado e da União. Esses novos edifícios públicos foram localizados, em sua absoluta maioria, nos bairros situados na área de influência da Via de Contorno Norte, na Ilha, nos seguintes bairros: Agrônômica, Trindade, Itacorubi, Pantanal, Santa Mônica e Saco Grande (SUGAI, 2015, p.125).

Ou seja, todas obras instaladas na região administrativa sede – Insular. Sugai (2015, p.126) descreve que desde o processo de execução da Via de Contorno Norte, na década de 1980, houve “a implantação de pelo menos mais de 20 sedes de empresas estatais na região” tanto das esferas Estadual, quanto Federal, o que ocasionou uma grande concentração dessas instituições na região administrativa central, muito em função da sua “condição de capital” que tornava Florianópolis área administrativa do Estado de Santa Catarina.

A partir de 2000 essa concentração de investimentos na região administrativa Sede se manteve, mas agora, os interesses estão voltados para as demandas sociais, com a construção de equipamentos de ensino (rede Municipal e Estadual) e saúde, revitalização de praças, além de planos de saneamento e de habitação social e de algumas obras viárias de revitalização das ruas e rodovias existentes e implantação de ciclovias, passarelas e calçadas, na busca de melhorias sociais e ambientais (Gráfico 01).

Gráfico 01. Investimentos Municipais em Florianópolis – dados por região – 2000-2017.



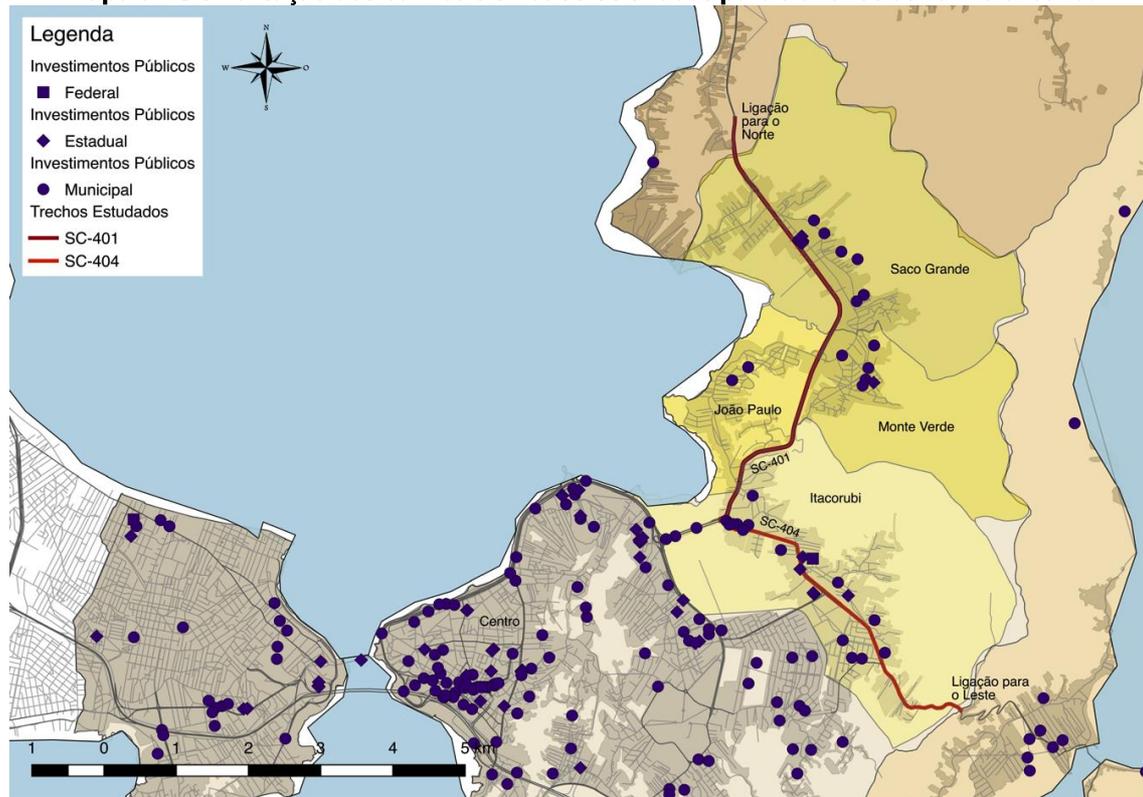
Fonte: Autoras (2020).

Sob as premissas do Estatuto da Cidade e das questões relativas “a importância da participação da população nas decisões sobre alocação dos recursos e dos investimentos como garantia de um espaço intraurbano mais justo e equilibrado” (SUGAI, 2015, p.187), identificou-se uma explícita mudança quanto ao perfil dos investimentos realizados no município no Século XXI. Diferentemente das obras em infraestrutura viária no Século passado, constatou-se agora a predominância de outra tipologia, mais voltada ao atendimento das necessidades da população que, consequentemente, se reflete no espaço de maneira diferente do sistema viário e acaba trazendo alterações na forma da produção do próprio espaço, bem como promovem em seu entorno imediato novas oportunidades de uso, inclusive, que atendam ou que se moldem as novas características do sítio.

Portanto, após a identificação da dinâmica que se estabeleceu em Florianópolis a partir da localização dos investimentos públicos realizados especialmente a partir de 2000 no município, foram selecionados dois casos de estudo, que contemplam, em suas características, elementos importantes relacionados à produção do espaço urbano através da forma urbana e que são focos específicos do presente estudo. Os critérios utilizados nesta classificação foram as regiões com maiores e menores investimentos versus maior desenvolvimento urbano, aplicada, portanto, nos casos abaixo (Mapa 01):

- SC-401: Rodovia José Carlos Daux, no trecho compreendido entre a Avenida da Saudade e a Estrada Haroldo Soares Glavan. Esse eixo está dentro da zona administrativa Sede - Insular, e liga a região Norte, setor que obteve o maior número de investimentos do Estado.
- SC-404: Rodovia Admar Gonzaga, entre a Avenida da Saudade e a Rua Condomínio Portal do Itacorubi. Esse eixo está dentro da zona administrativa Sede – Insular, e liga a região Leste, setor que obteve o menor número de investimentos do Estado.

Mapa 01: Demarcação dos bairros e eixos selecionadas para a análise da forma urbana.



Fonte: Autoras (2020).

As rodovias SC-401 e SC-404 são ambas, importantes ligações para as regiões Norte e Leste da Ilha, respectivamente. Originadas pela forma e geometria das antigas propriedades agrícolas, formam eixos em espinha de peixe com grande intensidade de fluxo, em função das suas ligações aos balneários.

Na SC-401, eixo que conecta o Centro a segunda região mais beneficiada pelo Estado (Norte), localizam-se os bairros João Paulo (56%) e Saco Grande (52%), que tiveram no período compreendido entre 2000 e 2010 um crescimento populacional superior aos 50% (Censo Demográfico do IBGE, 2010). Na SC-404, eixo que conecta a Sede a região menos atendida pelo Estado (Leste) está o bairro Itacorubi (52%), este que também obteve um crescimento populacional acima dos 50%.

Influenciados pela dinâmica da natalidade e das migrações, o crescimento populacional acima dos 50% nestes bairros, Itacorubi, João Paulo e Saco Grande, demonstra, em um período de 10 anos (Censo Demográfico de 2000 e 2010), a acomodação do dobro da sua população previamente estabelecida em 2000 nestes bairros. O bairro Monte Verde, margeia conjuntamente a SC-401, com uma taxa de crescimento também positiva, porém menor, de 4%.

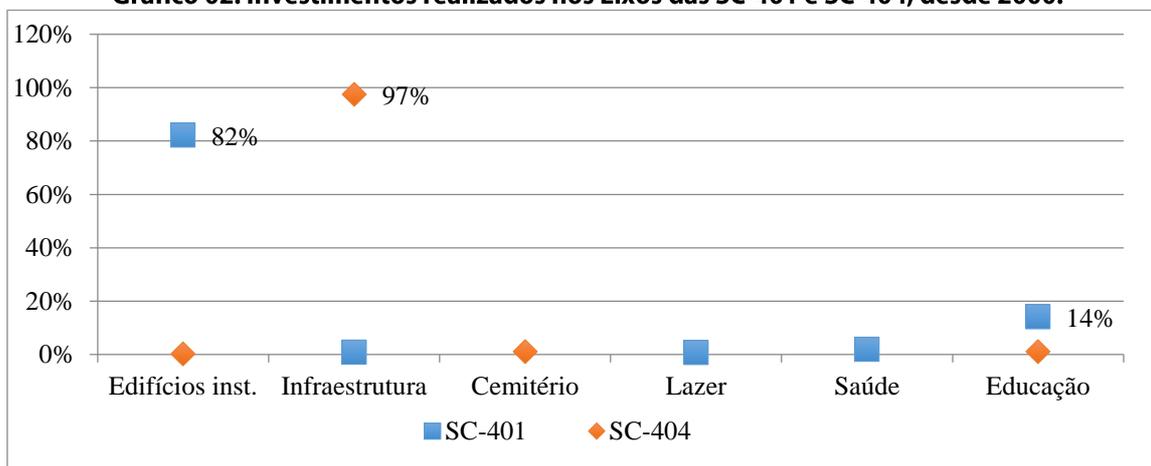
Ao considerar o valor do rendimento nominal médio mensal das responsáveis por domicílios particulares permanentes (com rendimento), por setor censitário, identifica-se que os

eixos Norte e Leste da análise possuem uma renda média predominantemente de 6 a 12 S.M⁵ distribuídas de forma semelhante nos quatro bairros do estudo, João Paulo, Monte Verde, Saco Grande e Itacorubi. Estratos sociais com renda de 2 a 6 S.M. se localizam principalmente nas acomodações próximas ao maciço montanhoso dos bairros Monte Verde, Saco Grande e Itacorubi, e apenas duas manchas populacionais com renda de 12 a 20 S.M. se destacam no entroncamento viário dos eixos das SC-401 e SC-404 e outra maior se concentra nas imediações da Universidade do Estado de Santa Catarina na SC-404.

Logo, considerando os novos investimentos realizados, conjuntamente à dinâmica imobiliária ocorrida nas áreas analisadas e aos dados socioeconômicos da população residente dos bairros, o estudo morfológico do espaço urbano se concentrou na identificação das parcelas que margeiam as SC-401 e SC-404, pois são estas as que fazem frente aos dois eixos definidos. Nesse sentido, foram estudados 117 lotes na SC-401 e 86 na SC-404, que obtiveram entre o período de 2000 a 2018, o uso e ou a ocupação, modificados.

Os eixos analisados representam as vias que fazem as principais ligações para as regiões Norte e Leste da Ilha, respectivamente, segunda região mais favorecida pela atuação do Estado e região menos atendida. Estas vias concentram três importantes equipamentos em que os Governos Estaduais e Municipais atuaram diretamente. Os demais investimentos realizados no Eixo como um todo e seu entorno variam quanto ao uso do solo, de acordo com as características que cada investimento apresenta (Gráfico 02).

Gráfico 02: Investimentos realizados nos Eixos das SC-401 e SC-404, desde 2000.



Fonte: Autoras (2020).

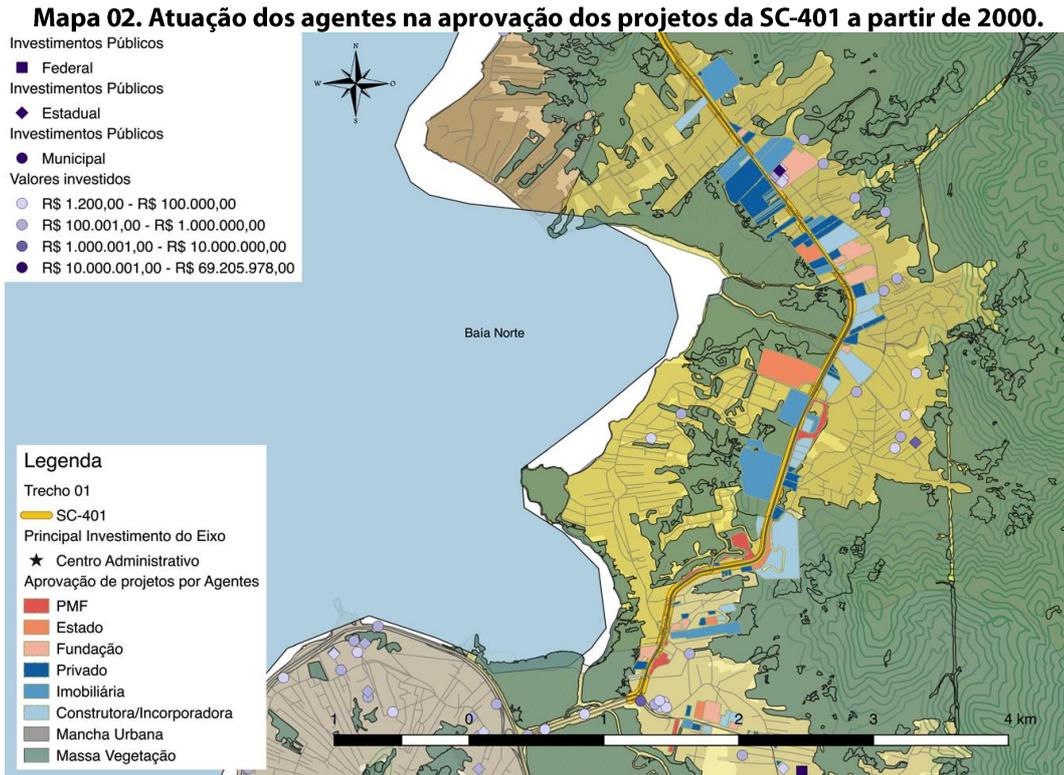
A SC-401 (Mapa 02, Quadros 01 e 02) possui em seu eixo de análise a implantação de somente um investimento público, um equipamento institucional executado pelo Estado, que concentrou, em um único local, um valor investido de mais de 20 milhões de reais. O Centro

⁵ Considerando o salário mínimo de 2010, no valor de R\$ 510,00.

Administrativo corresponde a uma atividade de médio porte, que não envolve o uso cotidiano da população. Por ser a Sede do Governo do Estado, a prestação de serviços é realizada para todo o Estado e não somente ao município. No mesmo local encontra-se ainda o Teatro Pedro Ivo, que realiza a “utilização e operacionalização do Centro de Convivência e de Eventos” (Teatro Pedro Ivo, 2019) da Sede administrativa. A dinâmica urbana da região abrangente ao equipamento foi bastante significativa, com uma série de aprovações de uso do solo, em sua totalidade, comerciais, intensificadas quando do início das obras de reformas de adaptações dos prédios. O mercado imobiliário, através dos proprietários fundiários foram os responsáveis por esse desenvolvimento, seguidos dos promotores imobiliários (imobiliárias e construtoras/incorporadoras).

A SC-404 (Mapa 03, Quadros 01 e 02) possui em seu eixo dois principais equipamentos que tiveram obras realizadas no período. Juntos, estes investimentos totalizam quase 570 mil reais. Um voltado ao serviço público municipal, Cemitério São Francisco de Assis, o outro, um equipamento educacional, a Universidade do Estado de SC (UDESC).

O Cemitério São Francisco de Assis apresenta um entorno misto, no qual o comércio e os edifícios institucionais são os usos diretamente relacionados e, cujos agentes responsáveis por sua produção são o Mercado Imobiliário e o Estado. Os cemitérios compõem usos peculiares que podem trazer desconforto à sua vizinhança, por isso nem sempre são compatíveis com as demais atividades do local em que se encontram. Isso é demonstrado pelas alterações de projeto ocorridas logo após ou no mesmo ano das obras públicas realizadas no Cemitério (Quadros 01 e 02).



Fonte: Autoras (2020). Fonte dos dados: SMDU – PMF (2019).

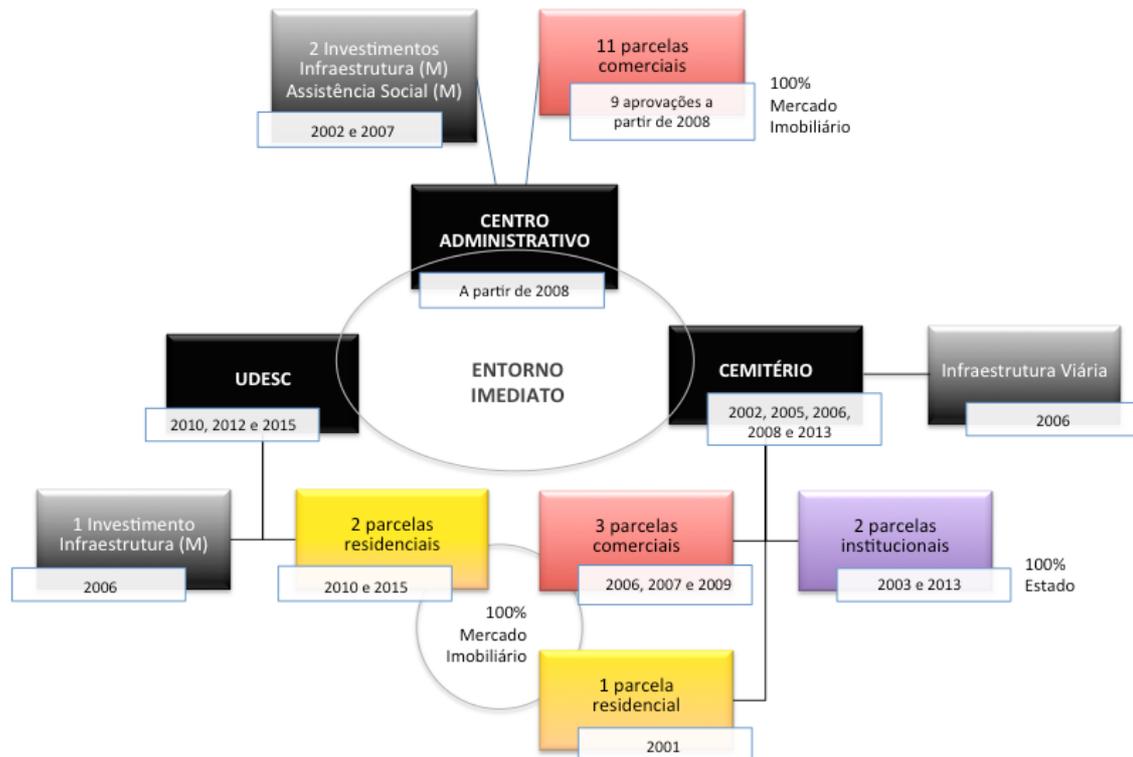


Fonte: Autoras (2020). Fonte dos dados: SMDU – PMF (2019).

A Universidade do Estado de SC (UDESC), apresenta no seu entorno imediato o uso residencial em que o mercado imobiliário, através dos proprietários fundiários, foram os responsáveis por esse desenvolvimento (Quadro 01). No equipamento educacional, identificou-se que no mesmo

ano de realização das obras públicas na UDESC, houve aprovações de dois novos projetos residenciais. As universidades são atividades de grande porte, em função da ampla área que seus equipamentos utilizam e pela concentração de pessoas e veículos que elas geram, mas nem por isso o uso residencial deixa de ser bem-vindo. Esses equipamentos possuem uma forte atração por residências, sejam por unidades de menor porte, apartamentos para estudantes, ou famílias com poder aquisitivo intermediário que buscam a proximidade aos serviços diários e de ampla abrangência oferecidos nas centralidades que estes equipamentos geram (Quadro 02).

Quadro 01: Síntese do uso do solo e da atuação dos agentes no entorno imediato dos principais investimentos públicos realizados nas SC-401 e SC-404 – dados por ano.



Fonte: Autoras (2020).

Os três equipamentos já estavam implantados, e tiveram a partir de 2000, obras de ampliações e melhorias para se adequar aos novos usos estabelecidos ou as novas necessidades apresentadas. Todos atendem a demandas municipais, sendo que dois deles estão relacionados ao envolvimento esporádico da população, enquanto a Universidade, para algumas parcelas populacionais, aquelas que estão em fase de estudo ou os seus funcionários, o uso é diário.

Quadro 02: Síntese dos principais pontos realizados nas análises das SC-401 e SC-404.

SC-401	SC-404
<p>O principal investimento realizado no eixo foi desenvolvido pelo Estado em uma obra de Infraestrutura Administrativa: Centro Administrativo do Estado de Santa Catarina</p> <p>13 obras em um valor total de R\$ 20 milhões</p> <p>Os demais investimentos realizados próximo ao eixo foram: 7 obras em Educação, 3 obras em Infraestrutura, 2 obras em Praças Públicas e 1 obra na área da Saúde, totalizando quase R\$ 4.500 mil</p> <p>Valor total investido: R\$ 25.000 milhões</p>	<p>Os três principais investimentos no eixo foram realizados pela Secretaria de Obras do Município e pela Secretaria de Educação do Estado: Cemitério Municipal São Francisco de Assis + Elevado na Av. da Saudade/Rodovia SC-404 e UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina</p> <p>9 obras em um valor total de R\$ 7,8 milhões</p> <p>Os demais investimentos realizados próximo ao eixo foram: 4 obras Infraestrutura, 1 obra em Educação e 2 obras em Edifícios Institucionais, totalizando mais de R\$ 22 milhões.</p> <p>Valor total investido: R\$ 30.000 milhões</p>
<p>PGV 2001: Valor venal m² territorial R\$ 46,00 PGV 2014: Valor venal m² territorial R\$ 242,87</p>	<p>PGV 2001: Valor venal m² territorial R\$ 92,44 PGV 2014: Valor venal m² territorial R\$ 1.454,40</p>
<p>Uso do solo no entorno imediato do Principal Investimento: Comercial</p> <p>O Mercado imobiliário foi o principal agente atuante</p>	<p>Uso do solo no entorno imediato dos Principais Investimentos: Residencial</p> <p>O Mercado imobiliário e o Estado foram os agentes atuantes</p>
<p>Uso do solo predominante no eixo: Comercial O Mercado imobiliário foi o principal agente atuante</p> <p>O Mercado imobiliário é o principal agente atuante nas parcelas ainda disponíveis ao uso</p>	<p>Uso do solo predominante no eixo: Residencial O Mercado imobiliário foi o principal agente atuante</p> <p>O Mercado imobiliário e o Estado são os agentes atuantes nas parcelas ainda disponíveis ao uso</p>

Fonte: Autoras (2020).

É importante salientar, que alguns equipamentos urbanos possuem um caráter mais repulsivo e de desvalorização do entorno do que de valorização e atração. No caso o cemitério é um deles, assim como o centro de transferência e reciclagem do município (COMPAP) e o Instituto Médico Legal (IML), equipamentos concentrados próximos ao início da SC-404 (entroncamento com a SC-401). Estes equipamentos repelem o uso residencial, mas articulam-se potencialmente aos usos institucionais e comerciais, que possuem uma rotina diária e semanal estabelecida, como é o identificado pelas aprovações de projeto ocorrido no seu entorno⁶.

⁶ O mesmo ocorre no entorno do Cemitério Jardim da Paz, localizado na SC-401. O cemitério é um equipamento privado, instalado nas margens da SC-401 há mais de 50 anos, mas o crematório foi implantado recentemente, no ano de 2017. A pesquisa identificou que das aprovações de projeto realizadas, todas foram comerciais, e nenhuma delas ocorreu após a sua instalação.

A pesquisa constatou igualmente, que a tipologia das parcelas é compatível com os lugares onde estão localizadas. A configuração do parcelamento proposto na SC-401 tem relação direta com o uso predominante da via, comércio de grande porte, implantado em generosas parcelas fundiárias. Aqui, tanto o uso como a configuração do parcelamento lindeiro predominante na via (grandes parcelas) estão mais associados ao seu perfil de via arterial de alta velocidade (ligação do centro a bairros importantes do norte) e com um significativo grau de consolidação do tecido urbano adjacente relacionado à pouca atratividade que aquelas características possuem para a instalação de populações de maior renda. Na SC-404, a via também de perfil arterial de médios porte e velocidade, apresenta parcelas de tamanho consideravelmente menores, e uma maior mescla de usos, com a predominância do uso residencial, mas que mantém, principalmente próxima a SC-401, a sua forte característica institucional provinda do século anterior.

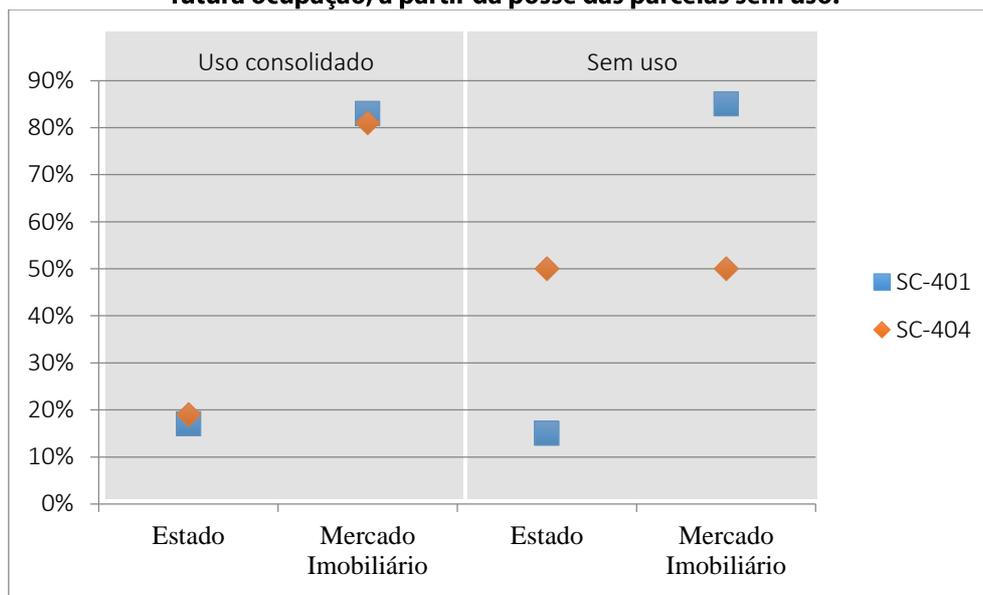
O tratamento da forma urbana nos dois eixos demonstra configurações espaciais compostas em partes por espaços livres (na maioria das vezes repleto de vegetação) e edificações, em que a forma e o tamanho dos lotes não configura qualquer tipo de padrão para o tecido urbano encontrado nos eixos, como por exemplo, uso específico estabelecido em lotes com áreas (tamanho) homogêneas. Entretanto, identifica-se uma tendência à necessidade de grandes áreas para abrigar edifícios, igualmente, de grandes proporções, mesmo que para usos diferentes em cada um dos eixos. Enquanto na SC-401 os grandes lotes pertencentes ao setor privado tendem a ser destinados para usos comerciais, na SC-404 os grandes lotes privados tendem a ser reservados para uso residencial.

Há também diferença na relação estabelecida entre a via e o tecido urbano do entorno, nos dois casos. O que se percebe, é que mesmo que exista uma variedade de tamanhos dos lotes do tecido urbano do entorno das vias, há uma diferença na tendência do parcelamento, com mescla de perfil maior nas parcelas da SC-404 do que na SC-401 e principalmente de uso destas parcelas em cada um dos trechos. Há muitas parcelas de grandes áreas na SC-404 destinadas a condomínios residenciais que intensificam a densificação do bairro, se não voltadas para a via, muito próximas a ela e com ligação direta pelas ruelas que se ligam diretamente a elas, diferente dos bairros Saco Grande e Monte Verde que têm centralidades próprias, e uma malha viária interna com vias que não se ligam e não se articulam a SC-401).

Associado aos demais limites ocupacionais, como Taxa de Ocupação (TO) e Índice de Aproveitamento (IA), o planejamento previsto em ambos os eixos, em 2014, promoverá o aumento da densidade populacional destas áreas principalmente pela alteração do número de pavimentos proposto. No caso da SC-401 o acréscimo de densidade dos edifícios pode mudar o perfil hoje estabelecido na região, pelas modificações nas dimensões e geometrias das parcelas que a via apresenta, mas na SC-404, pode-se perder em qualidade da paisagem.

Esse planejamento vai impactar ao mesmo tempo os terrenos vagos, ou seja, aqueles ainda não edificados. Na SC-401 estes, que chegam a 1/3 das parcelas da via, pertencem quase que em sua totalidade para o mercado imobiliário, mas na SC-404, o percentual é o mesmo, 50% das parcelas ainda não edificadas pertencem ao mercado imobiliário e a outra metade pertence ao Estado e as Fundações/Instituições (Gráfico 03).

Gráfico 03: Percentual dos agentes na produção do espaço das SC-401 e SC-404, desde 2000, e da futura ocupação, a partir da posse das parcelas sem uso.

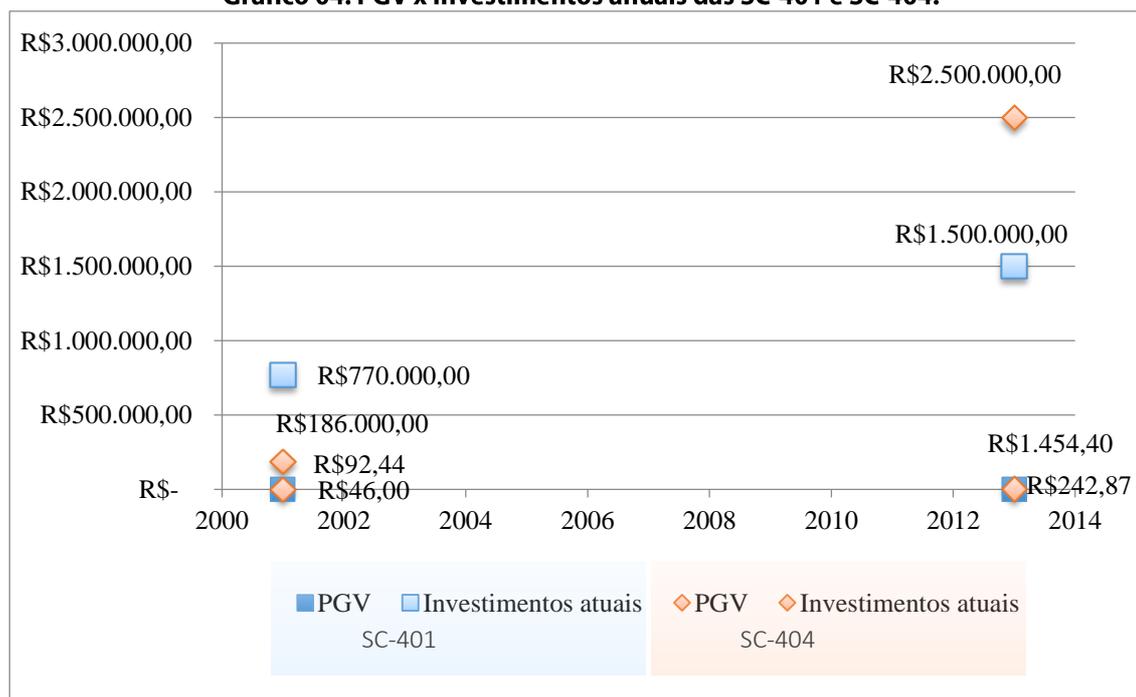


Fonte: Autoras (2020).

Isso significa que na SC-401 a pressão pelo investimento do Estado em uma área mais afastada, com muitos lotes à venda, vem do mercado imobiliário. Enquanto o arranjo espacial estabelecido na SC-404, teve (no século XX) e ainda terá (no século XXI) forte influência do Estado.

Quanto ao valor do uso da terra, avaliando em conjunto os dois eixos do estudo, verifica-se que o valor venal do m² territorial estimado nas Plantas Genérica de Valores (PGVs) na SC-404 é muito maior (6x) do que o estabelecido na SC-401 (mesmo nas parcelas próximas ao Cemitério), da mesma forma que os investimentos realizados na via nesse período. Em 12 anos, da implementação de um valor anual menor de R\$ 200 mil reais na SC-404 até 2001, chega-se à liberação anual de R\$ 2.500 mil reais até 2014. Esse valor é superior aos investimentos realizados na SC-401, que obteve o dobro dos investimentos anuais entre as duas promulgações das Leis (Gráfico 04).

Gráfico 04: PGV x Investimentos anuais das SC-401 e SC-404.



Fonte: Autoras (2020).

Tanto o uso, como a configuração do parcelamento predominante da via estão mais associados aos seus perfis. Uma possível justificativa para o baixo valor venal do m² territorial da via SC-401 em relação a SC-404, é o perfil de via arterial que ela assume e o grau de consolidação do tecido urbano adjacente a ela. Por sua função de ligação do Centro a bairros importantes do Norte gera-se uma relação repulsiva à alta renda, e assim a população de mais baixa renda se estabelece, se apropriando de áreas relativamente centrais e providas de infraestrutura. Por outro lado, tem-se na SC-404, em uma via mediana, a consolidação de um tecido urbano adjacente à malha urbana que a rodeia, provida de infraestrutura em toda a sua extensão, acomodando uma população de maior poder aquisitivo, que pode pagar pela alta valorização dessas terras.

A localização do investimento é então uma variável econômica, que promove a valorização do lugar, pois no eixo em que ocorre a ligação entre as regiões que tiveram a maior atuação do Estado, região administrativa Sede e região Norte – SC-401, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários atuaram mais fortemente, e também mantiveram a maior quantidade de terrenos vagos para uma futura ocupação. Na SC-404, o Estado concentra hoje a mesma quantidade dos terrenos ainda passíveis de utilização que o mercado imobiliário, e o valor venal do m² da terra atinge um valor superior a 6x ao comercializado no eixo que conecta a região Norte. Neste caso, a localização dos terrenos ainda disponíveis a um uso específico, está valorizada pela produção pública que ocorreu na via, neste período, e pela proximidade às áreas vizinhas a ela vinculadas, ao Córrego Grande e Santa Mônica, bairros que fazem conurbação da área central urbana com o bairro Itacorubi.

Para se ter uma ideia, valores venais acima de R\$ 1.454,40 o m², na Ilha, em ordem crescente, somente são encontrados nos bairros Córrego Grande e Santa Mônica (vizinhos ao Itacorubi – mantêm o mesmo valor) e Trindade, em trechos dos Balneários Jurerê e Jurerê Internacional e na Rua das Gaiotas em Ingleses. De forma muito superior aparece nos bairros Centro, chegando a um índice de até R\$ 9.331,74 e na Agrônômica, com valores que variam de R\$ 4.015,29 a R\$ 9.872,98 o m².

Em contrapartida, os bairros Cacupé (ao Norte) e Lagoa da Conceição/Barra da Lagoa e Praia Mole (Leste) que concentram a população com rendimento nominal médio mensal dos responsáveis por domicílios particulares permanentes (com rendimento) acima dos 20 S.M. possuem valores venais do m² territorial estimado em pouco mais R\$ 1mil reais.

Assim, a paisagem urbana dos dois eixos estudados revela a produção do espaço urbano desenvolvido a partir da estrutura morfológica da cidade e demonstra a interdependência do plano, do tecido urbano e do uso do solo, como resultado da interação da tomada de decisão dos agentes sociais e econômicos que a moldam/transformam, por um longo período de tempo.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados encontrados por meio do estudo possibilitaram compreender como os reflexos da ação do Estado promoveram a construção do espaço urbano de Florianópolis/SC a partir da implantação de seus investimentos públicos. Com o reconhecimento do território (por intermédio da dinâmica urbana), da identificação dos elementos morfológicos e do uso do solo, foi possível verificar como ocorreram as transformações e os processos de crescimento da forma urbana da Ilha, com base no reflexo da atuação do Estado, em um espaço produzido por um conjunto de agentes e outras variáveis (como localização, renda e uso do solo) que interferem em tal processo.

A pesquisa aprofunda os estudos em duas realidades urbanas onde o traçado foi definido quase que integralmente em períodos anteriores àquele definido pela pesquisa, e, portanto, constata que as alterações aconteceram tão somente em variáveis de caráter local, no parcelamento e nas modificações de usos do solo. Por ser o traçado, a variável formal que participa diretamente da definição dos distintos lugares da estrutura urbana, encontra-se nele, alterações para muito além do seu entorno imediato.

Mas é importante esclarecer que os eixos analisados resultam de investimentos públicos realizados no período anterior a pesquisa, principalmente pela conexão que estas realizam com as demais regiões da Ilha. Ambas SCs possuíram no Século XX, a implantação de uma série de investimentos, de diferentes tipos e escalas, que definiram não somente a acessibilidade dessas áreas, como as condições de localização destas áreas no contexto do tecido urbano. Por isso, no estudo aqui

realizado essas rodovias não apresentaram profundas alterações em sua estrutura urbana. Os investimentos públicos nestes sistemas viários restringiram-se basicamente ao melhoramento das vias.

É relevante destacar também, a semelhança quanto ao desenho e dinâmica urbana dos dois perfis analisados. Ambas rodovias não tiveram diretamente no seu eixo, o maior volume de investimentos realizados no período estudado. Os investimentos se distribuíram, principalmente se considerarmos os municipais, nas estradas gerais ou em áreas próximas destas que tiveram por sua vez importantes transformações, inclusive nas áreas informais. São nessas estradas e nas suas ramificações que há a concentração da população residencial destes lugares.

Mesmo assim, o estudo demonstrou que tanto os aspectos de localização quanto do uso do solo foram os que sofreram mais impactos na forma urbana no tocante à implantação dos investimentos em determinado lugar. Essas alterações ocorreram tão somente em escalas locais, em especial na tipologia das edificações, adensamento construtivo, mudança de usos do solo e, em escala bem menor, no parcelamento da terra. Dos aspectos da forma que impactaram o tecido urbano, foram identificados os fatores relativos ao desmembramento das parcelas existentes nos Eixos estudados, que apresentaram maior conexão acerca das implantações dos investimentos realizados na SC-404.

Identificou-se que, independentemente do tipo de investimento praticado pelo Estado, após a sua implantação, ocorreram grande parte das novas aprovações de projetos nos dois eixos estudados. As alterações foram promovidas basicamente pelo Mercado Imobiliário, no caso da SC-401 tanto pelo Mercado Imobiliário quanto pelo Estado na SC-404.

Além de permitir a reflexão sobre o próprio processo de planejamento, foram constatadas as interfaces entre as diferentes esferas de intervenção no espaço da cidade em que o Mercado Imobiliário, pela posse das terras, é o principal agente produtor, exercendo o maior controle de desenvolvimento destas áreas, principalmente pelo o que foi identificado na SC-401. Aqui, o Estado passa a atuar na lógica do Mercado Imobiliário.

Diferentemente da SC-401, a SC-404 pela proximidade com o tecido urbano existente, o Estado demonstra, ao atuar com o Mercado Imobiliário tanto nas aprovações já realizadas quanto no estoque de lotes que a via ainda possui, o interesse público no controle de um espaço em que o valor venal do m² territorial figura como um impactante fator na produção do espaço, em função da valorização dos imóveis ocorrida no período observado. Aqui o Estado atua como regulador do próprio preço da terra.

O eixo da SC-404, caracterizado já no Século anterior como local de implantação de equipamentos institucionais, apresentou no estudo o mesmo cenário, em que a localização e a atração do uso público, em um município muito pulverizado, refletem na valorização do valor final da

propriedade. Essa valorização é reflexo direto da acessibilidade e localização que este lugar adquiriu no contexto da cidade.

Nesse sentido, afirma-se que a atuação dos agentes públicos se reflete diretamente na produção do espaço urbano, a partir do momento que sua localização promove alterações na estrutura morfológica da cidade, modificando a forma física do tecido urbano e do uso do solo que a moldam/transformam. Esses componentes da forma urbana não são apenas resultados dos processos sociais, são também condição para que esses processos sociais se implantem.

Portanto, ao investir, o Estado altera estruturas morfológicas existentes e estas quando implementadas, reforçam a articulação entre agentes do mercado imobiliário e Estado na valorização da terra e direcionamento do crescimento urbano a revelar muitas vezes dos próprios planos urbanos (Planos Diretores) agora feitos sob a égide do Estatuto da Cidade e desta forma “supostamente” (grifo nosso) participativos (resultado do anseio da população).

Enquanto contributo acadêmico e científico, o estudo identificou que a produção socioespacial do espaço urbano e a valorização fundiária das parcelas urbanas é reflexo da influência dos investimentos públicos implementados em localizações específicas, que tem no Estado o seu principal promotor. A pesquisa identificou, ainda, como tais processos estavam alinhados aos planos propostos de organização do território refletindo na sua implementação.

REFERÊNCIAS

- CARLOS, A. F. A. **Da “organização” a “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico**, 2016. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. A produção do Espaço Urbano. São Paulo, Contexto.
- _____. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**, 2007. São Paulo, FFLCH.
- _____. **A (re)produção do espaço urbano**, 1994. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**, 2014. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo, Martins Fontes.
- LABURB-UFSC. **Oficina Quapá-SEL**, 2016. Programa de Pós-Graduação Pós-Arq UFSC.
- LIMA, J. M. F. **Bairro Concórdia em Belo Horizonte: uma discussão sobre o papel do Estado na dinâmica imobiliária**, 2011. In: MENDONÇA, J. G. e COSTA, H. S. M. Estado e Capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte, Com Arte.
- MARICATO, E. **As cidades, o mosquito e as reformas. Região e Redes**, 2016. Disponível em: <<http://www.resbr.net.br/as-cidades-o-mosquito-a-reforma-politica-e-urbana/#.Wp8EApPwab9>>. Acesso em: 06 mar. 2018.
- REIS, A. F. **Ilha de Santa Catarina: permanências e transformações**, 2012. Florianópolis, Ed. da UFSC.
- SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da. **Aspectos da segregação urbana que caracteriza o desenho da cidade**, 2016. In: IV ENANPARQ - Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Porto Alegre. Anais IV ENANPARQ. Porto Alegre.
- SUGAI, M. I. **Segregação Silenciosa: Investimentos Públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000)**, 2015. Florianópolis, Editora UFSC.
- VILLAÇA, F. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**, 2001. São Paulo, Studio Nobel – Fapesp – Lincoln Institute.