

## Considerações Finais

### O modelo de desenvolvimento

A diversidade cultural e étnica e a negação dela sempre estiveram presentes, modelando, desde a sua gênese, as cidades no país e, em especial, a cidade moderna brasileira, construída dentro de uma visão e processo de urbanização-modernização perseguidos de modo mais intenso nas últimas décadas do século XX. Diante dessa perspectiva, a partir dos anos 70, com o milagre econômico, o bolo cresceu, mas a distribuição de renda continua sendo uma das mais desiguais do planeta, mesmo que a mídia veicule, com frequência, a idéia do país da democracia racial.

Os anos 70 e 80 representaram um período decisivo para as mais importantes cidades brasileiras. Na década de 70, a população urbana ultrapassa pela primeira vez a população rural. Entre 70 e 80, perto de 30 milhões de pessoas se somam à população desses centros, que não estavam preparados para absorver um contingente tão expressivo. Entre 80 e 91, o aumento da população urbana é semelhante ao incremento verificado na década anterior. No censo de 96, quase 80% da população brasileira vivem nas áreas urbanas.

Segundo Celso G. Carneiro e Gilberto B. Coelho<sup>1</sup>, definitivamente, a partir da segunda metade do século, o modelo de desenvolvimento promoveu a concentração do poder aquisitivo nas áreas metropolitanas próximas ao litoral e gerou processos de consumo coletivos próprios da vida metropolitana. Acrescentam que *“o modo de vida regional - o do Rio de Janeiro - influenciou decisivamente os padrões de recreação populares, sendo amplamente divulgado em todo o país. A implantação de infra-estrutura viária nacional, privilegiando a ligação das metrópoles ao litoral, e a construção da BR-101, veio praticamente equilibrar as condições de acesso a toda a costa brasileira”*.

***“A expansão e a diversificação do consumo, a elevação dos níveis de renda e a difusão dos transportes modernos, junto a uma divisão do trabalho mais acentuada, fazem com que as funções do centro regional passem a exigir maiores níveis de concentração demográfica e de atividades.”***

(SANTOS, 1996)

Com o crescimento das populações urbanas das grandes cidades litorâneas ou próximas à costa e o aumento das regiões metropolitanas, ocorre um significativo processo de urbanização nos balneários. A melhoria das estradas, favorecendo a ampliação dos acessos às praias, investimentos de caráter especulativo, voltados a um contingente de turistas em busca de condições de veraneio mais acessíveis, e a atividade turística desorganizada e sazonal são aspectos destacados pelos autores como determinantes neste processo.

Nos centros urbanos litorâneos, sem os devidos meios e instrumentos para o gerenciamento do processo urbano, vêm multiplicarem-se o desrespeito às disposições urbanísticas vigentes, a urbanização sem contrapartida em infraestrutura e serviços, a apropriação de espaços impróprios para o uso urbano e o comprometimento do ambiente natural e da paisagem. Com o crescimento das cidades e balneários, as demandas da população em relação à infraestrutura insuficiente agravam as questões relativas à contaminação da água e ao trânsito em sistemas viários restritos. O caráter coletivo dos espaços é negligenciado em detrimento do individual, privado e especulativo, inibindo e até desqualificando sua utilização.

***“A apropriação de áreas absolutamente inadequadas para o uso urbano, em razão da expansão indiscriminada das malhas urbanas, causa ainda graves problemas de ordem ambiental como desmatamentos, aterros indevidos, destruição de dunas, desvio de cursos d’água, etc., além de onerar demasiadamente os custos de urbanização”***.

(COELHO, Celso G. e CARNEIRO, Gilberto B., 1984)

Diante dessas condições, comuns a tantas cidades brasileiras, retomar o desenvolvimento em novos moldes exige medidas na esfera das políticas públicas, através das quais o planejamento urbano venha a compatibilizar os processos de apropriação dos espaços com as necessidades de produção e conservação de um ambiente adequado e socialmente aceitável.

Nesse olhar sobre o real, porém, existe uma opacidade que nos têm imobilizado diante da magnitude da dívida social, em confronto com a idéia de Estado vigente, a fragilidade da democracia e a descrença na esfera pública. Essa opacidade talvez possa ser traduzida simplesmente como falta de um projeto nacional que pudesse equilibrar desenvolvimento econômico com desenvolvimento humano. A crise do Estado, com falta de investimentos na área social, infra-estrutura e serviços, repercutindo na ação dos governos locais, compromete qualquer prognóstico de reorientação da economia dentro de novos parâmetros de desenvolvimento, que busquem a redução dos conflitos na cidade. Segundo relatório divulgado pela ONU em 1996, o processo de urbanização nos países industrializados cresce em torno de 0,7%, enquanto que o crescimento médio dos países subdesenvolvidos é da ordem de 5%, dificultando o atendimento da demanda.

A miséria e a corrupção incidem no Custo-Brasil, limitando o desenvolvimento econômico no mundo globalizado no qual o conceito de nação se deteriora. Dados divulgados recentemente revelam que a corrupção no país consome cerca de 60% da renda per capita do brasileiro. Qualquer sentido de modernidade para o Brasil não existe sem o enfrentamento dos problemas sociais.

Ao longo deste trabalho sobre o quadro da habitação social na Região de Florianópolis, centrado na dinâmica das ocupações nas encostas, optamos por eleger alguns aspectos e análises que envolvem a cidade e seu crescimento, cuja realidade todos conhecemos e fazemos parte direta ou indiretamente. Nesse processo, alguns objetivos tiveram que ser revistos em função das dificuldades decorrentes da falta de mapas, registros, da dificuldade em obter informações atualizadas junto às instituições, dos próprios dados recolhidos e do entendimento das distintas implicações do problema relativo à informalidade na cidade. Com isso, a pretensão de compor alternativas tipológicas perdeu o sentido, abrindo espaço para uma análise mais atenta sobre o cotidiano da clandestinidade e o Poder Público. Boa parte dos resultados dessa pesquisa coincide com muitos aspectos identificados no quadro de tendências comuns aos países de Terceiro Mundo, conhecidos através do Relatório da ONU.

### **Efeitos do crescimento: a lógica da cidade se explica no morro**

***“A contaminação da água (esgotos domésticos), a desfiguração da paisagem, os loteamentos irregulares, o comprometimento das economias tradicionais (pesca) e a especulação imobiliária são os sinais mais visíveis deste crescimento desorganizado”.***

(COELHO, Celso G. e CARNEIRO, Gilberto B., 1984)

Florianópolis, com suas características geográficas, sua vocação balneária e turística, sofre os efeitos de uma ocupação intensa e deletéria sobre um território com condições ambientais peculiares e sistemas de gestão ainda insuficientes.

Nos dados divulgados pelo IBGE, em 1996, São José, Palhoça e Biguaçu, cidades pertencentes ao aglomerado urbano de Florianópolis, têm população equivalente à da capital, correspondendo a 272.247 e 271.281 habitantes, respectivamente. Em menos de cinquenta anos a relação entre o crescimento das cidades vizinhas e o de Florianópolis praticamente se inverteu, se compararmos os percentuais de participação relativa de cada cidade em relação ao crescimento total da região conurbada<sup>2</sup>. Na década de 50, Florianópolis abrigava 73,72% da população total do aglomerado urbano. Em meados da década de 90, representa 34,81%.

Embora atualmente a cidade apresente taxas de crescimento menores, tem recebido um número expressivo de migrantes. O aumento do custo da terra<sup>3</sup> na Ilha, a falta de uma política habitacional, de condições de financiamento em sintonia com planos de desenvolvimento setoriais, entre outros fatores, têm contribuído para que o aumento das ocupações em áreas impróprias defina mais intensamente o contraste com a cidade formal. O crescimento desordenado verificado no Morro da Cruz, como pudemos analisar na área central, teve reflexos sobre a erosão nas encostas, constatada pelo aumento no número de ocorrências atendidas pela Defesa Civil.

Na análise do escorregamento ocorrido em dezembro de 1995, na área dos assentamentos estudados, ficou evidente que os seguintes fatores, além das chuvas intensas e concentradas (principais desencadeadoras do fenômeno), contribuíram para que a área, não demarcada como de risco, viesse a estar sujeita a esse tipo de evento caracterizado como escorregamento induzido: a falta de proteção das bordas do aterro para a construção do reservatório R7 da CASAN; talude extenso com forte pendência; carga excessiva sobre o solo com escapamento de água e esgoto doméstico; perfil de corte definido pelo tipo de árvore (porte e raiz), ação dos ventos e infiltrações; a carga dinâmica exercida pela circulação de veículos pesados e falta de proteção superficial. Diante dos efeitos da contínua expansão dos assentamentos nas encostas, a administração municipal deveria buscar, em conjunto com os diversos atores envolvidos, o desenvolvimento de um plano geral para o Morro da Cruz, definindo ações de prevenção e recuperação das áreas degradadas de forma sistemática e investindo no capital social das comunidades, único caminho possível para reduzir a violência que cresce com a falta de oportunidades e de privacidade.

Os problemas identificados nos assentamentos em encostas expõem conflitos que se observam também em outras zonas da cidade, agravados pela falta de uma política que envolva a sociedade de forma participativa no planejamento da cidade e pela própria dinâmica urbana. Mesmo com a mudança na legislação do uso do solo, por exemplo, com a criação das ARP-0, não se constatou qualquer benefício concreto a partir desta lei de 97. Embora seja um intervalo relativamente curto, no caso do ritmo observado das ocupações até a virada do século, foi suficiente para comprometer também as Áreas de Preservação Permanente e de Uso Limitado, demarcadas no entorno. Não se seguiu à criação dessa lei a atenção devida para as áreas sob proteção ambiental através de um projeto integrado que envolvesse organismos como FATMA, FLORAM, IBAMA, CASAN, CELESC e Defesa Civil, na discussão e elaboração de uma estratégia conjunta para as comunidades assentadas, na verdade, definitivamente sobre essas áreas. Com isso, os moradores passaram a se sentir mais tranquilos, sem o temor da remoção, passando a investir mais nas moradias. Ao mesmo tempo, essa certeza estimulou ainda mais o crescimento dos assentamentos. As conseqüências eram previsíveis, pois tais medidas surgiram desacompanhadas de uma política habitacional dirigida a projetos de requalificação urbana; de uma atuação conjunta com as lideranças locais que definisse diretrizes coletivamente; de estímulos para empreendedores imobiliários compondo parcerias com universidades, ONGs, a Caixa Econômica Federal, entre outras possíveis iniciativas. Além disso, em relação à urbanização progressiva, a prefeitura deixa de ter participação na construção da infra-estrutura, transferindo esses encargos para empreendedores da construção civil, que, no estágio atual, sem a perspectiva de retorno, dificilmente encontrariam razões para investir em áreas populares.

Ficou claro também, a partir deste estudo, que ações como as de reflorestamento não tiveram o êxito esperado em função de estarem dissociadas de uma abordagem mais complexa do problema no morro, a ser experimentada de forma interdisciplinar, com vários órgãos e entidades e interativa com os moradores. Um setor que promovesse a integração dos vários estudiosos do problema seria um avanço notável dentro da estrutura administrativa. Ações de resistência aos processos erosivos podem ser muito simples e eficazes, se compartilhadas com os moradores, e dependem necessariamente da revisão dos procedimentos adotados isoladamente por diferentes órgãos e concessionárias de serviços públicos.

Outro dado constatado foi um aumento gradativo da criminalidade, embora Florianópolis apresente índices de violência inferiores aos das demais capitais brasileiras. Esse aspecto mais crítico da realidade dos morros parece estar associado ao quadro de desemprego, ao alcoolismo, à crescente falta de privacidade e ao crescimento da marginalidade, apontando para uma situação em que a droga passa a ter mais força dentro das comunidades. No caso dos assentamentos localizados na porção sul, esta nova condição ganhou relevo na maioria dos relatos, enfatizando a falta de segurança dos moradores e a preocupação frente ao número crescente de ocorrências. A adversidade, representada pela falta de emprego, ociosidade, falta de alimentação, um permanente estado de insegurança e depressão, expõem os indivíduos a tensões emocionais de todo o tipo, muitas vezes resultando em crime um conflito banal com o vizinho.

É evidente que a questão é complexa, reflexo da ordem econômica e do modelo de desenvolvimento perseguido há muito tempo. Diante disso, repensar o modelo, tendo como meta o desenvolvimento humano, depende do amadurecimento político da sociedade na busca da sustentabilidade, reorientando o consumo e a ação sobre o meio ambiente, avaliados a partir de indicadores sócio-ambientais<sup>4</sup>.

A seguir, na conclusão deste relatório, apontamos algumas diretrizes na esfera do planejamento urbano que não dizem respeito tão somente aos assentamentos de interesse social, mas, de forma geral, aos processos de urbanização

que ocorrem na cidade indiscriminadamente. Esta situação reflete a condição comum à maioria das instituições no Brasil, que, mesmo com os altos índices de urbanização e aumento dos conflitos na cidade, retardam a discussão da questão urbana, cujos principais pontos relacionam-se à propriedade da terra e à própria produção do espaço na cidade. As administrações públicas tampouco têm se preocupado em discutir profundamente o consumo e a necessidade de se estabelecer limites desejáveis na busca da experiência da sustentabilidade, do manejo sustentável baseado no conhecimento do território e de seus recursos e, sobretudo, no desenvolvimento das populações que vivenciam e usufruem a cidade. Diante disso, este estudo pretende estimular esta discussão no contexto florianopolitano, dando foco a certos aspectos contrastantes da cidade real, nem sempre claramente percebidos. A necessária e inadiável busca da sustentabilidade, por mais difícil e remota que ainda nos pareça, aponta a questão ambiental como convergência possível para a transdisciplinaridade, caminho a ser explorado para reorganizar o território e orientar seu desenvolvimento.

Destacam-se adiante algumas premissas para as áreas de encosta dentro de uma perspectiva de requalificação urbana e de integração à cidade, admissível a partir de uma política habitacional orientada para a realidade brasileira.

## **Problemas comuns às cidades balneárias**

### **1. Ocupação de locais inadequados**

- Destruição de bens públicos e privados pela erosão marinha (em áreas instáveis da costa);
- Agravamento das condições de estabilidade nas encostas em decorrência de ocupação intensa e deletéria;
- Comprometimento parcial ou total dos pontos notáveis da paisagem, de locais de interesse cultural, histórico e arqueológico, áreas de preservação de fauna e flora;
- Apropriação para uso urbano de locais que não dispõem de recursos: ausência de mananciais e restrita oferta de áreas para urbanização.

### **2. Espaço construído**

- Conjuntos de edificações em desproporção com a escala e as formas da paisagem;
- Critérios de construção generalistas: condições mínimas de aeração, ventilação e insolação nos logradouros públicos e edificações pouco desenvolvidas;
- Alta concentração de edifícios e atividades em locais sem infra-estrutura conveniente.

### **3. Controle e gestão**

- Descompasso entre a base política dos legisladores locais e administradores e as dimensões das cidades que dirigem.
- Escassa capacidade administrativa:
  - Falta de instrumentos adequados;
  - Falta de recursos humanos;
  - Falta de capacitação financeira.
- Ausência de mecanismos que compatibilizem as necessidades de produção e manutenção de infra-estrutura, equipamentos e serviços básicos com sua utilização sazonal.

## **Condicionantes teóricas para projetos de requalificação urbana em assentamentos de interesse social**

### **No âmbito do Poder Público**

#### **1. Investimentos em formação de pessoal e tecnologia**

- Constituindo grupos de trabalho ou comissões interdisciplinares, com representação popular das comunidades e da comunidade científica;
- Constituindo uma base cartográfica confiável;
- Constituindo um sistema inteligente de informações sobre a cidade, que permita avaliação contínua dos diferentes processos, confrontados com indicadores de desenvolvimento sócio-ambientais e acessível à população.

#### **2. Restrição à ocupação de locais impróprios**

- Identificação e demarcação das áreas de risco, discriminando quanto ao tipo e grau;
- Coibindo a urbanização de áreas instáveis da paisagem;
- Instruindo quanto aos riscos.

#### **3. Identificação, demarcação, recuperação e preservação dos recursos naturais existentes**

- Protegendo mananciais, córregos, canais de drenagem natural e a mata ciliar, contribuindo para a redução dos picos de vazão;
- Criando condições para que as comunidades participem;
- Orientando quanto às ações preventivas pertinentes à manutenção do equilíbrio nas áreas ocupadas.

#### **4. Inclusão no P.D.D.U., através de mapas complementares, de informações referentes às áreas a serem protegidas em todo o município**

- Registrando as áreas de proteção ambiental, com informações claras e precisas, acessíveis à população;
- Ilustrando com soluções apropriadas e condizentes com o meio e cultura locais.

#### **5. Manutenção da qualidade visual da paisagem**

- Recuperando e preservando os pontos notáveis de paisagem da ação antrópica;
- Garantindo devida distância, proporção e localização das intervenções próximas a monumentos históricos e/ou belvederes naturais;
- Buscando o emprego moderado ou mesmo exclusão da comunicação visual e publicidade.

#### **6. Respeito às características urbanas preexistentes**

- Considerando a quantidade de investimentos em capital social básico em determinado segmento urbano;

- A regularização das áreas ocupadas deve resultar de compromissos recíprocos estabelecidos entre o Poder Público e as comunidades, visando o controle e recuperação das áreas degradadas e preservação daquelas ainda não afetadas.

## **7. Para a melhoria da ambiência urbana**

- Buscar contemplar a diversidade do território no desenvolvimento de planos particularizados tanto em intervenções de requalificação urbana como em novos projetos voltados às populações de menor renda, concebidos a partir de parcerias com as comunidades, universidades, CEF, etc.;

- Garantir qualidade e distribuição dos equipamentos destinados ao alojamento e aos serviços, superando os equívocos conhecidos dos modelos simbólicos, no caso de moradias populares isoladas ou conjuntos habitacionais, que buscam, a curto prazo, dar visibilidade às administrações;

- Favorecer e otimizar as condições gerais de ventilação, aeração e insolação das edificações, nos espaços urbanos e terrenos dentro de uma perspectiva de requalificação urbana;

- Estimular a convivência entre diferentes estratos sociais através de programas habitacionais que permitam essa integração;

- Garantir diferenciação e flexibilidade pela qualidade compositiva e programática das novas habitações, além do desenvolvimento de tipologias adequadas à morfologia do território;

- Melhorar as condições de circulação e integração à malha da cidade, privilegiando pedestres e ciclistas;

- Estimular o uso de energias renováveis;

- Compatibilizar as escalas urbanas com relação a mananciais próximos, econômica e tecnicamente aproveitáveis;

- Recuperar os canais de drenagem natural e a mata ciliar;

- Incentivar o plantio de vegetação nativa (porte, tipo de raiz e função), adequadas ao solo e inibidoras dos processos erosivos;

- Canalizar as águas pluviais e buscar a construção de uma rede de cisternas aproveitáveis, de modo a possibilitar a redução dos efeitos deletérios sobre as áreas à jusante e o aproveitamento como reserva d' água para a manutenção de áreas verdes e cultiváveis, bem como para a segurança, como auxiliar local no combate a incêndios;

- Controle e coleta da deposição do esgoto sanitário e coleta seletiva e reciclo com tratamento e reaproveitamento através de tecnologias alternativas, na escala das comunidades, além da separação do lixo tóxico e acondicionamento em contêineres acessíveis;

- Preservar os ventos dominantes e brisas, a circulação de ar, não permitindo a construção de barreiras edificadas;

- Ampliar a oferta de áreas abertas e públicas, acessíveis aos pedestres e integradas à estrutura da cidade.

1 COELHO e CARNEIRO, 1984

2 Baseado em tabelas elaboradas pelo Prof. Paulo Rizzo, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC, sobre dados estatísticos divulgados pelo IBGE.

3 SUGAI, 1994

4 CECCA, 1999

5 Tendo como referência os pontos salientados por COELHO e CARNEIRO, complementamos alguns tópicos e enfatizamos outros. A experiência desses autores na análise da questão relativa ao uso do solo no litoral do Paraná inspirou boa parte deste texto pela síntese dos principais conflitos comuns a este meio, reconhecidos também em Florianópolis.