

A atuação estatal na produção da cidade informal: análise espacial em Florianópolis

State's action in the production of the informal city:
a spatial analysis in Florianópolis

Pedro Jablinski Castelhana [I]
Maíra Mesquita Maciorowski [II]
Elisa de Oliveira Beck [III]

Resumo

A tese de que o estado brasileiro tolera e fomenta as ocupações urbanas irregulares como resposta à sua própria incapacidade de prover habitação popular e de garantir empregos que permitam a aquisição de habitação no mercado imobiliário é testada neste artigo, por meio do estudo do caso de Florianópolis. Estudou-se a irregularidade no município e dois indicativos de atuação municipal na sua consolidação: implementação de equipamentos comunitários e emissão de alvarás de construção. Verificou-se que os alvarás de construção em ocupações irregulares são limitados somente por restrições registrais, mas não pela existência ou não de propriedade da terra e que o município trabalha ativamente na produção de equipamentos de saúde, educação e transporte, mas não de lazer nessas áreas.

Palavras-chave: ocupações irregulares; NUI; informalidade; equipamentos comunitários; alvarás de construção.

Abstract

The thesis that the Brazilian state tolerates and encourages urban squatting as a response to its own inability to provide popular housing and to guarantee jobs that enable the acquisition of housing in the real estate market is tested in this article through the case study of Florianópolis. We studied irregularity and two indications of municipal action in its consolidation in Florianópolis: implementation of community facilities and issuance of construction permits. We found that construction permits are limited only by registration restrictions, not by the existence or not of land ownership, and that the municipality works actively in the production of health, education, and transport facilities, but not of leisure facilities in these areas.

Keywords: *irregular occupations; informal urban settlement; informality; community facilities; construction permits.*



Introdução

O papel do estado nas dinâmicas sociais tem sido objeto de debate entre autores que utilizam diferentes abordagens para explicá-lo. Quando tal tema é abordado sob uma lógica estrutural-funcionalista, que trata um objeto de estudo como cumpridor de funções específicas, não são contempladas as contradições e os conflitos sociais nele existentes. Uma abordagem positivista, com foco apenas na coleta de dados empíricos, pode negligenciar fatores importantes porque ela considera apenas fatores mensuráveis e observáveis. Observar o estado sob o foco neoliberal, que enfatiza a primazia do mercado, também sofre da mesma classe de vícios. Assim, fundamental é que a abordagem teórica acerca do papel do estado seja de natureza dialética: considerando as contradições e as forças opostas e tratando o objeto de estudo como síntese ou como superação de um conflito entre uma tese e uma antítese.

Sob essa abordagem, Lefebvre é um autor consagrado: ao mesmo tempo que utiliza os termos “castração”, “esmagamento” e “centro estável de sociedades e espaços” (2006, p. 45), para descrever o papel do estado na produção do espaço urbano, ele reconhece que tais características são fundamentais para que possam ferver forças opostas nas cidades (p. 46). O estado é formado, portanto, essencialmente por contradições e, como um dos principais agentes produtores do espaço urbano, tais contradições se replicam nas cidades.

Essas contradições estão também presentes na lógica da cidade fraturada, termo empregado por Maricato (2009) para denominar uma regra implícita na produção do espaço urbano brasileiro: a divisão entre a cidade

formal e a cidade informal ou aquilo que se entende como as cidades produzidas dentro e fora da legalidade urbanística, respectivamente. No Brasil, a informalidade é acentuada: a pesquisa Núcleos Urbanos Informais (Pesquisa NUI), realizada pelo Ipea (2022) em 157 municípios distribuídos em torno de Brasília, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Marabá e Juazeiro do Norte, revelou a existência de 4.968 núcleos urbanos informais (NUI), abrigando 1.486.725 domicílios, o que corresponde a 27% do total de domicílios nesses municípios. O alto preço da terra urbana formal pode estar no cerne do problema; Smolka e Mullahy (2010) mostram como pode ser proibitivo o preço da terra urbanizada na América Latina, de maneira geral:

Nas periferias de muitas cidades latino-americanas, o preço de um metro quadrado de terreno urbano desenvolvido por agentes privados pode variar entre US\$32 e US\$172. Em termos absolutos, esses valores se assemelham aos encontrados no mundo desenvolvido, onde a renda per capita costuma ser de 7 a 10 vezes maior. Mesmo uma família que esteja acima da linha da pobreza e que economize 20% de sua renda mensal (US\$200) precisa economizar entre 12 e 15 anos para adquirir um lote urbanizado de 150 metros quadrados. (p. 172; tradução livre)

Maricato (2003) sustenta a tese de que o estado brasileiro tolera a informalidade urbana como resposta à sua própria incapacidade de prover habitação popular por preços acessíveis e de garantir empregos cujos proventos permitam a aquisição de habitação no mercado imobiliário (p. 157). Gonçalves, Bautès e Maneiro (2018) vão além, quando afirmam que a responsabilidade do estado na produção da cidade informal não se restringe apenas a tolerar

passivamente a sua produção ou a ser ineficaz em produzir habitação popular. Eles defendem que o estado atua ativamente na produção da cidade informal:

O Estado não está ausente desses espaços, muito pelo contrário, em muitos casos, é um dos autores principais no desenvolvimento e consolidação dessas áreas. [...] Se muitos autores defendem a informalidade como um fenômeno de base, não se pode perder de vista a sua intrínseca articulação com as estruturas localizadas de poder. (Ibid., p. 16)

Tal atuação pode ser exemplificada por dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010), segundo o qual, no ano referência, 88% dos domicílios favelados no Brasil eram abastecidos por rede pública de água e 56% estavam ligados à rede de esgotamento sanitário, apesar de não terem regularidade construtiva e fundiária. O estado brasileiro, portanto, é eficaz para levar infraestrutura e equipamentos às ocupações irregulares, nesse exemplo especificamente infraestrutura de saneamento básico, ao mesmo tempo que é ineficaz quando a questão é regular o preço da terra ou garantir salários dignos à maioria da sua população. Portanto, a responsabilidade do estado brasileiro na produção e consolidação das ocupações irregulares pode ser entendida como o resultado da combinação de quatro fatores:

- 1) ineficácia em garantir imóveis formais a preços acessíveis;
- 2) ineficácia em tirar parcela considerável da sua população da situação de pobreza;
- 3) tolerância ao surgimento de ocupações irregulares;
- 4) fornecimento de equipamentos urbanos e comunitários e serviços públicos às ocupações irregulares.

Os itens 3 e 4, portanto, são a resposta do estado aos itens 1 e 2. Este artigo propõe explorar algumas particularidades do item 4 em ocupações irregulares, utilizando, como estudo de caso, o município de Florianópolis-SC.

Primeiramente, cumpre-se lembrar que, efetivamente, estudar, ou mesmo classificar, uma determinada ocupação urbana como formal ou informal não é ponto pacífico na teoria. O IBGE (ibid.), por exemplo, utiliza regras objetivas para classificar a informalidade. O instituto utiliza a denominação “aglomerado subnormal”, o qual é definido como “um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa”. Para a inclusão nessa classificação, o IBGE observa o cumprimento de dois critérios:

- a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e
- b) Possuir pelo menos uma das seguintes características:
 - urbanização fora dos padrões vigentes – refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou
 - precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto. (IBGE, 2010, p. 8)

A metodologia objetiva adotada pelo IBGE pode ser condensada na combinação das três variáveis por ele adotadas: (1) ocupação

da terra (se legal ou ilegal); (2) urbanização (se dentro ou fora dos padrões vigentes); e (3) serviços públicos essenciais (se existentes ou se inexistentes/precários). A primeira variável é condicionante indispensável, e pelo menos uma dentre as outras duas deve estar presente. O Quadro 1 mostra a lógica e o resultado de cada combinação possível entre as variáveis.

Conforme análise do quadro, sempre que a ocupação é legal o IBGE a entende como formal. As ocupações ilegais, caso estejam dentro dos padrões vigentes de urbanização e tenham atendimento por serviços públicos essenciais, tampouco entram na classificação “aglomerado subnormal” (AGSN). Nota-se, portanto, que a principal variável adotada pelo IBGE é a propriedade da terra.

Outra perspectiva é a da lei federal n. 13465/2017, que trata da regularização fundiária rural e urbana e também faz referência à propriedade da terra para classificar a informalidade, quando esta define o NUI em seu art. 11, II:

Art. 11, II – núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização. (Brasil, 2017)

Nota-se, inclusive, que o atendimento de normas urbanísticas (legislação vigente à época de sua implantação) é explicitamente citado como indiferente nessa classificação, e nesse caso, não há qualquer referência à precariedade de atendimento por equipamentos públicos ou por infraestrutura urbana.

Além destas, a Pesquisa NUI realizada pelo Ipea (2022) abordou também os critérios adotados para classificação. Conforme tal pesquisa, foram utilizadas duas dimensões: uma denominada “físico-territorial” e outra denominada “jurídico-fundiária” (p. 16). Na primeira dimensão, a pesquisa registra que “para ser considerado NUI, é suficiente que, além de ser ocupado por população de baixa renda [...] o assentamento em tela tenha alguma

Quadro 1 – Critérios utilizados pelo IBGE para classificar determinada ocupação como aglomerado subnormal ou não

Ocupação da terra	Urbanização	Serviços públicos essenciais	Pode ser entendido como aglomerado subnormal?
legal/formal	dentro dos padrões vigentes	existentes	não
legal/formal	fora dos padrões vigentes	existentes	não
legal/formal	dentro dos padrões vigentes	inexistentes/ precários	não
legal/formal	fora dos padrões vigentes	inexistentes/ precários	não
ilegal/informal	dentro dos padrões vigentes	existentes	não
ilegal/informal	fora dos padrões vigentes	existentes	sim
ilegal/informal	dentro dos padrões vigentes	inexistentes/ precários	sim
ilegal/informal	fora dos padrões vigentes	inexistentes/ precários	sim

Fonte: elaboração própria. Dados: IBGE (2010).

precariedade, em qualquer grau, seja referente à urbanização, às infraestruturas ou às edificações” (ibid.). A segunda dimensão entende como NUI qualquer ocupação de terra “sem algum título que dê aos ocupantes a garantia de posse segura” (ibid.). Conforme se verifica, portanto, a primeira dimensão da pesquisa NUI considera, além da propriedade ou da posse da terra, do padrão de urbanização e da existência de equipamentos públicos, também a renda da população e a precariedade das edificações existentes; enquanto a sua segunda dimensão trata apenas da propriedade ou posse segura da terra. O Quadro 2 condensa os critérios utilizados na classificação da informalidade urbana até aqui estudados.

Em análise comparativa ao Ipea (2022), os dados do IBGE para AGSN podem servir de referência inicial para levantamento de dados de NUIs, sendo os do Ipea (ibid.) mais abrangentes por não utilizarem a quantidade de

unidades residenciais como parâmetro e, portanto, incluindo povoados afastados com alguma precariedade habitacional ou urbanística. Também se verifica que propriedade ou posse formal da terra é o único critério presente em todas as classificações estudadas. A existência de infraestrutura e equipamentos e o padrão de urbanização são vistos em duas das quatro classificações abordadas. A renda da população e a precariedade das edificações são critérios explorados apenas pela dimensão físico-territorial da Pesquisa NUI do Ipea (ibid.), enquanto a quantidade de unidades residenciais é critério adotado apenas pelo IBGE (2010).

Nota-se que os critérios elencados acima são indicadores de informalidade urbana e, portanto, não necessariamente causa dela, podendo ser também consequência ou reflexo. Para este estudo, assume-se como NUI toda ocupação urbana na qual não haja propriedade ou posse formal da terra, independentemente

Quadro 2 – Comparativo entre IBGE, lei federal n. 13.465/2017 e Ipea acerca dos critérios utilizados para classificar ocupações irregulares urbanas

Tipos de critérios	IBGE (AGSN, 2010)	Lei Federal 13465/2017	Dimensão físico-territorial da Pesquisa NUI (Ipea, 2022)	Dimensão jurídico-fundiária da Pesquisa NUI (Ipea, 2022)
Propriedade ou posse formal da terra	sim	sim	sim	sim
Infraestrutura e equipamentos urbanos	sim	não	sim	não
Renda da população	não	não	sim	não
Padrão de urbanização	sim	não	sim	não
Precariedade das edificações	não	não	sim	não
Quantidade de unidades residenciais	sim	não	não	não

Fonte: elaboração própria, em 2023.

da existência de infraestrutura, da precariedade das edificações ou de qualquer outro critério adotado pelas referências estudadas. Adotar-se-á, portanto, a mesma metodologia da dimensão jurídico-fundiária da Pesquisa NUI realizada pelo Ipea e da lei federal n. 13.465/2017. Tal opção encontra justificativa em dois pontos:

1) por ser a mais abrangente, é a que possibilita estudar a atuação do estado nas diferentes tipologias de NUI; e

2) por ser a adotada pela Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), a delimitação dos NUIs já existe no banco de dados municipal (ver Figura 6).

Assume-se, hipoteticamente, que, caso a atuação do estado nas NUIs tenha como objetivo a sua consolidação como solução à sua própria ineficácia em fornecer imóveis formais a preços acessíveis (quer seja pela ineficácia na produção de moradia popular, quer seja pela ineficácia em regular o preço da terra) e à sua ineficácia em garantir salários que permitam, à população de baixa renda, a aquisição de imóveis, então, a atuação do estado deve ser sempre no sentido de consolidar ou até mesmo de promover a ocupação, mas não de levar mais oportunidades à população ali residente. Pragmaticamente, tal atuação deve, portanto, estar balizada em dois aspectos:

1) garantir a segurança na posse, para evitar que a população ali residente seja facilmente despejada e, conseqüentemente, volte a ser responsabilidade do poder público; e

2) garantir serviços essenciais sempre que possível, para evitar que a população ali residente abandone a ocupação por falta de atendimento básico e, tal como no item 1 acima proposto, volte a ser responsabilidade do poder público.

Para verificar a validade dessa hipótese, buscou-se, por meio de dados, entender o crescimento da informalidade no município de Florianópolis. Na sequência, fez-se uma análise espacial com utilização da base vetorial georreferenciada da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Buscaram-se dados espaciais acerca dos alvarás de construção e de equipamentos urbanos e comunitários existentes, os quais serão sobrepostos ao mapa com a mancha dos NUIs, demonstrado na Figura 1. Verificou-se, dentro da atuação do estado no território municipal, quanto está reservado à cidade formal e quanto é compartilhado com a informalidade em cada caso.

Florianópolis

Historicamente, os primeiros povoadores do município de Florianópolis remontam ao período pré-colombiano. Já, no período colonial (até o século XVII), foi ponto abrigado no Atlântico Meridional, com a fundação de Nossa Senhora do Desterro (1660-1675). No século XVIII, serviu de defesa e ocupação do território português no Brasil meridional, com o surgimento da Vila (1726) e da Sede da Capitania (1738), fortificação e vinda de imigrantes açorianos (1748-1756). Na época do Império, ocorreu a expansão urbana para além dos limites do núcleo fundador, período de atividade portuária, comercial e administrativa (1822-1889).

Na Primeira República, ocorre o fortalecimento da condição de capital do Estado, período com atividades administrativas e industriais (1889-1950), e, no período da República, ocorre o incremento da atividade terciária de sede

administrativa consolidada, comércio e serviços. A construção da ponte Hercílio Luz, em 1926, apresenta grande importância histórica e cultural, sendo a primeira ligação viária com a Ilha de Santa Catarina e marcando um momento de profundas transformações políticas, econômicas e sociais no Estado. Sua inauguração representou uma mudança nos padrões de circulação, antes determinados pela navegação, trazendo nova vitalidade urbana para os municípios da região e concentrando investimentos na capital.

A morfologia urbana em Florianópolis, portanto, tem origem antiga, com poucas reestruturações feitas ao longo do tempo. A ocupação dispersa e polinucleada é, em grande parte, reflexo da colonização iniciada por famílias açorianas, ao longo de caminhos litorâneos e

vales na ilha, que se adaptaram às “formações naturais que formavam verdadeiras barreiras geográficas à mobilidade” (Cocco, 2016, p. 50).

A partir da segunda metade do século XX, dados do IBGE mostram um grande crescimento populacional em Florianópolis: a população atingiu o patamar de 100 mil habitantes, no início da década de 1960, e cresceu consideravelmente nas décadas subsequentes (Tabela 1). Somente entre 1980 e 2022, a população aumentou mais de 3 vezes, sendo o incremento da última década o maior do período estudado, de quase 153 mil habitantes (Figura 1).

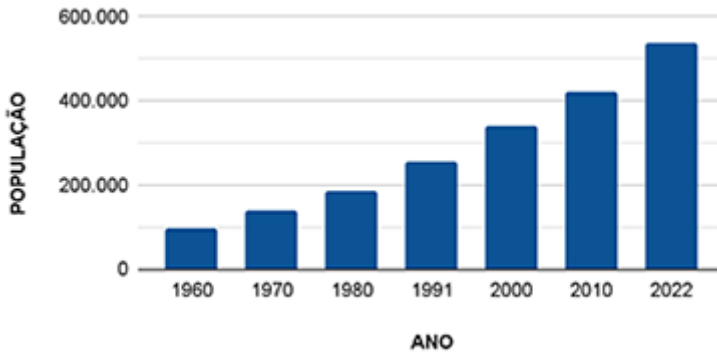
Para entender o padrão da evolução da mancha urbana, utilizar-se-á o recorte distrital fixado na lei complementar n. 736/2023 (Florianópolis-SC, 2023), que divide o território em 18 distritos, conforme representado pela Figura 2.

Tabela 1 – Crescimento da população residente no município de Florianópolis por década

Ano	População residente	Incremento	Incremento (%)
1960	97.827	–	–
1970	138.717	40.890	41,80
1980	187.871	49.154	35,43
1991	255.390	67.519	35,94
2000	342.315	86.925	34,04
2010	421.240	78.925	23,06
2022	537.213	115.973	27,53

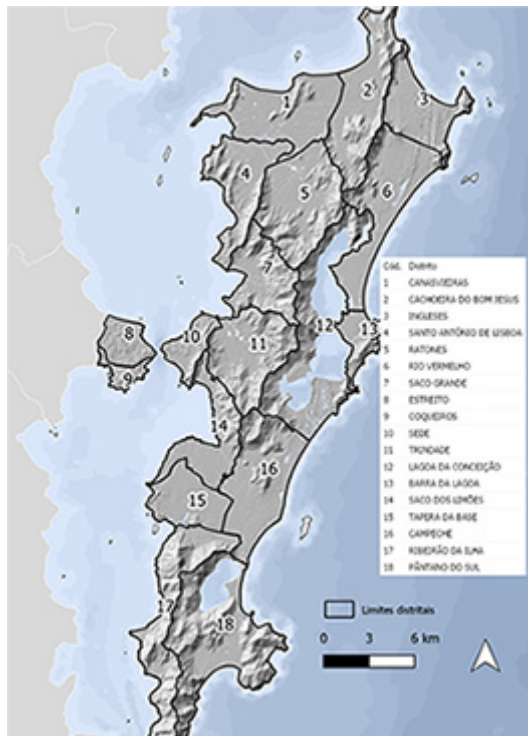
Fonte: IBGE (2022).

Figura 1 – Crescimento da população residente no município de Florianópolis por década



Fonte: IBGE (2022).

Figura 2 – Divisão em distritos sobre o território do município de Florianópolis

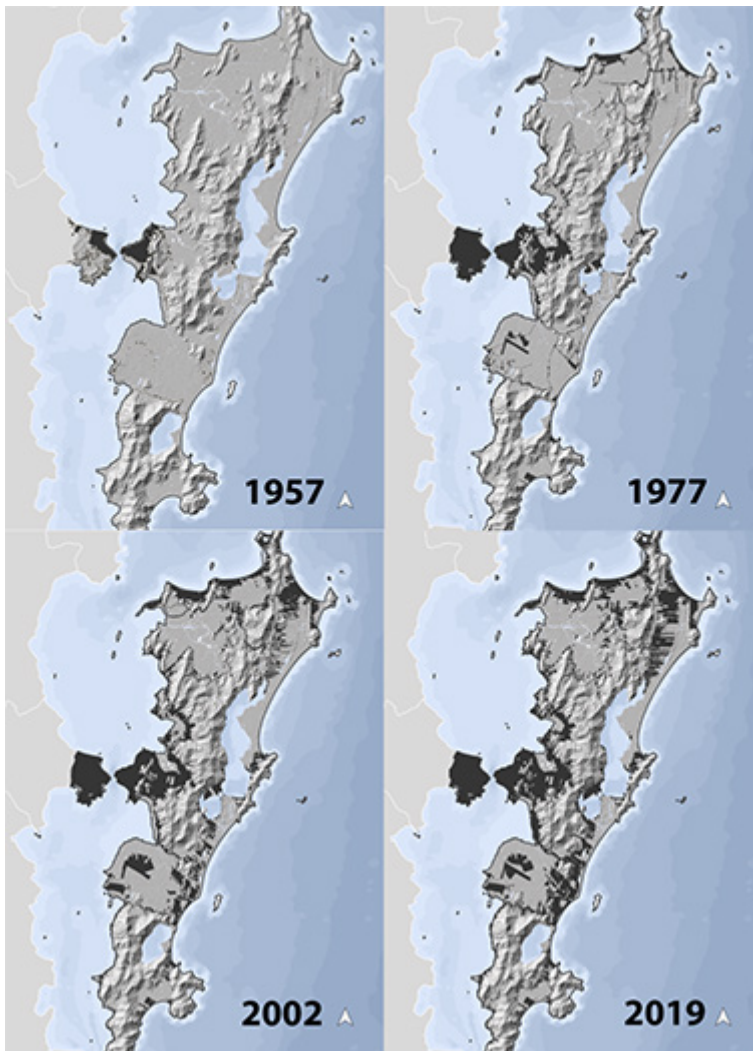


Fonte: elaboração própria, em 2023. Dados: Florianópolis-SC (2023).

Os mapas representados na Figura 3 revelam que tal crescimento populacional ocorreu de maneira dispersa, conforme dados da Prefeitura Municipal de Florianópolis (2023a). Até a década de 1960, a população estava praticamente concentrada nos distritos Estreito e Sede e, na década de 1970, também na região

Norte da Ilha e nos distritos Coqueiros, Lagoa da Conceição e Trindade. As imagens referentes aos anos de 2002 e 2019 (Figura 3) revelam que o espraiamento urbano chegou por último aos distritos Tapera, Campeche, Ingleses e Rio Vermelho.

Figura 3 – Evolução da mancha urbana

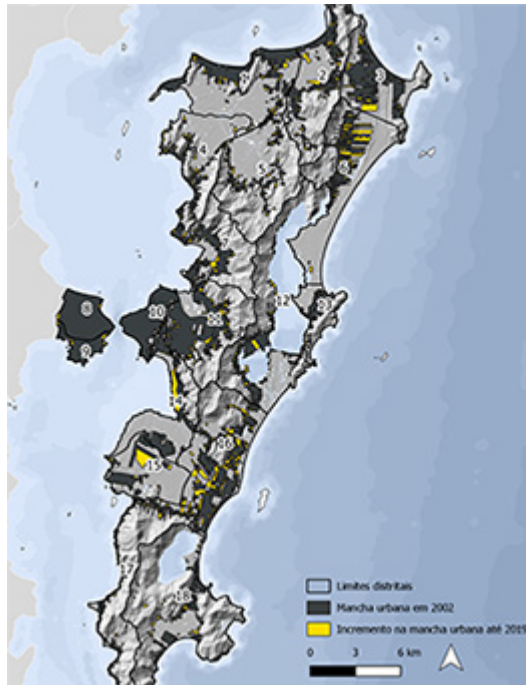


Fonte: elaboração própria, em 2023. Dados: PMF (2023a).

Em suma: o município de Florianópolis apresentou, nas últimas décadas, um expressivo aumento da mancha urbanizada, em um padrão disperso, de baixa densidade e com pouca integração da malha viária. A medição do crescimento da mancha urbana de 2002 para 2019 (Figura 4), por exemplo, revelou avanço de mais

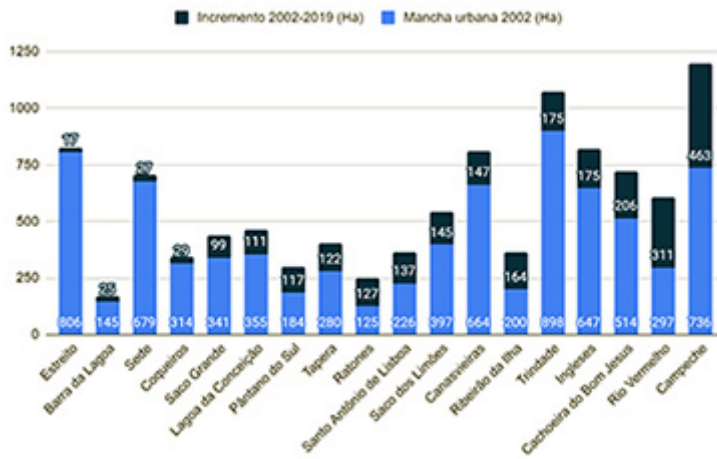
de 33%, partindo de pouco mais de 7.800 ha para 10.400 ha. O crescimento horizontal ocorreu principalmente nas áreas menos infraestruturadas, caracterizadas pela ocupação informal e mais afastadas dos centros urbanos mais consolidados, conforme se verifica na Figura 5.

Figura 4 – Comparativo da mancha urbana 2002 e 2019 em Florianópolis



Fonte: elaboração própria, em 2023. Dados: PMF (2023a).

Figura 5 – Crescimento da mancha urbana em Florianópolis entre 2002 e 2019 por distrito



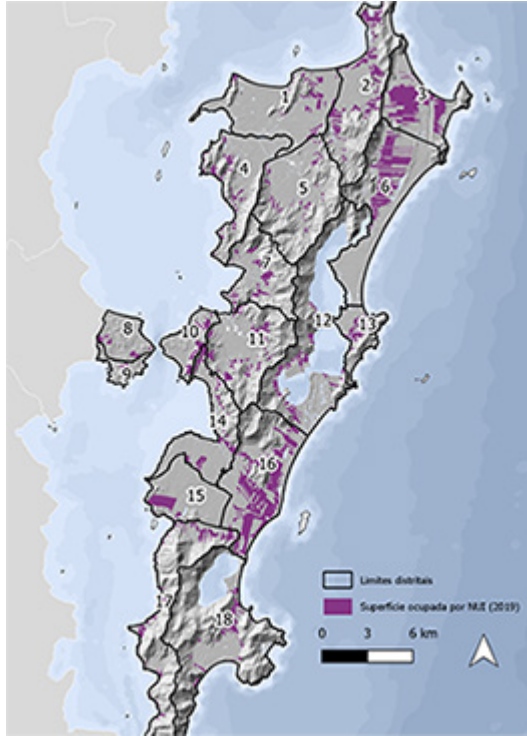
Fonte: elaboração própria, em 2023. Dados: PMF (2023a).

Análise da atuação do estado na produção e consolidação do espaço urbano informal em Florianópolis-SC

Como consequência do crescimento expressivo da população e da forte dispersão urbana em Florianópolis, surge a predominância da informalidade nos parcelamentos do solo e a consequente carência de infraestrutura completa, espaços de uso público e centralidades nessas localidades. Conforme os dados da Prefeitura Municipal de Florianópolis (2023b) em 2019 o território municipal tinha uma superfície de 3971,26 ha ocupada por NUI, distribuídos em todos os 18 distritos, conforme Figura 6.

Uma rápida caminhada por alguns dos NUIs do município de Florianópolis revela o verniz de formalidade no tratamento deles por parte do ente público: vias largas, pavimentação viária, passeio para pedestres, distribuição de água, drenagem urbana, coleta de lixo domiciliar, iluminação pública, distribuição de energia elétrica, sinalização de trânsito, são alguns dos equipamentos que são praticamente regra em muitos NUIs do município, conforme retrata a Figura 7. Tal verniz fica ainda mais evidente quando se analisam alguns dados municipais: endereço e numeração predial, inscrição imobiliária, tributação e até emissão de alvarás de construção são também serviços comumente aplicados às ocupações irregulares em Florianópolis-SC.

Figura 6 – Superfície ocupada por Núcleos Urbanos Informais (NUIs) no município de Florianópolis e delimitação dos distritos administrativos



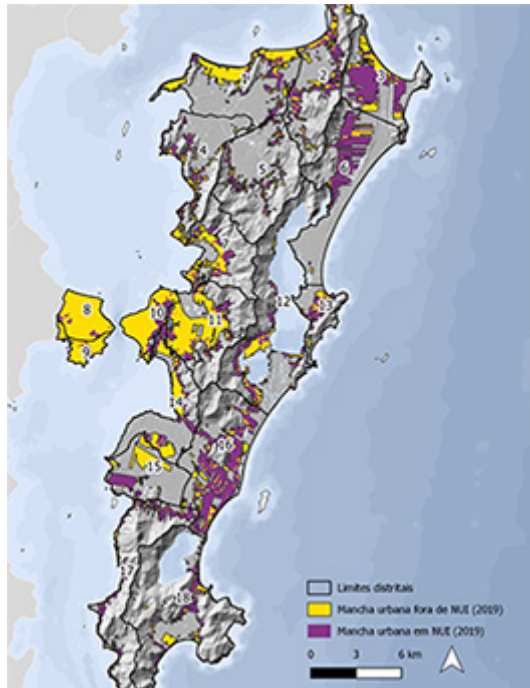
Fonte: elaboração própria, em 2023. Dados PMF (2023b).

Figura 7 – Servidão Tomás José Oliveira, localizada em Núcleo Urbano Informal no distrito do Rio Vermelho, em Florianópolis-SC



Fonte: Google Street View, em 2023.

Figura 8 – Mancha urbana fora de NUI e dentro de NUI em Florianópolis por distrito no ano de 2019



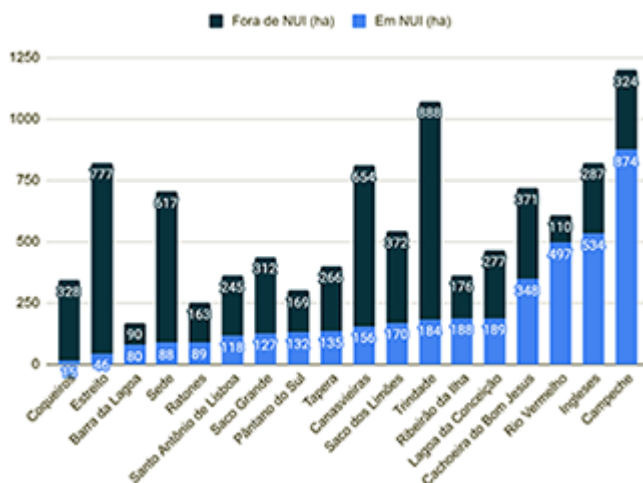
Fonte: elaboração própria, em 2023. Dados: PMF (2023b).

A informalidade é expressiva no município, e, em alguns distritos, a maior parte da urbanização existente encontra-se na irregularidade. A Figura 8 mostra a sobreposição da mancha urbana municipal com a abrangência dos núcleos urbanos informais, por distrito, no município de Florianópolis-SC. A Figura 9, na sequência, mostra os dados, por distrito, de área total (em hectares), da superfície da

mancha urbana (em hectares), da superfície da mancha urbana em relação à área do distrito (em porcentagem), da superfície de NUI (em hectares) e da superfície de NUI em relação à mancha urbana do distrito (em porcentagem).

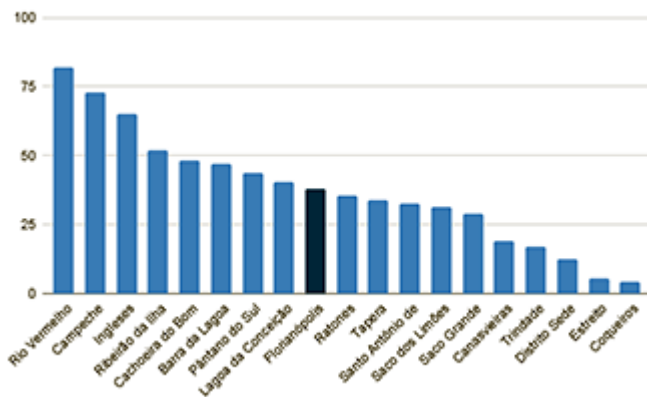
Já a Figura 10 mostra os distritos em escala, com a superfície de NUI em relação à mancha urbana em cada um deles.

Figura 9 – Mancha urbana em NUI e fora de NUI por distrito em Florianópolis no ano de 2019



Fonte: autoria própria, em 2023. Dados: PMF (2023b).

Figura 10 – NUI em relação à área urbanizada, por distrito, em Florianópolis no ano de 2019

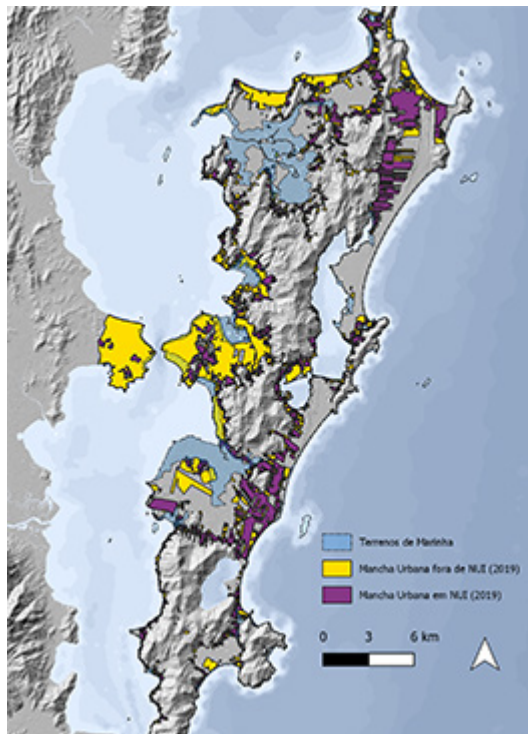


Fonte: autoria própria, em 2023. Dados: PMF (2023b).

Importante destacar a condição insular do município, que possui 97,23% (IBGE) do seu território em ilha. A Figura 11 e a Tabela 2 apresentam a relação entre a mancha urbana, as áreas de marinha e os NUIs, conforme a qual

se verifica que pouco mais de 10% da área urbanizada está sob terrenos de marinha de propriedade da União e que a maior parte destes (82,45%) se encontram fora dos NUIs.

Figura 11 – NUI em relação à mancha urbana e aos terrenos de marinha em Florianópolis (2019)



Fonte: autoria própria, em 2023. Dados: PMF (2023b).

Tabela 2 – NUI em relação à mancha urbana e aos terrenos de marinha, em Florianópolis

	Área (ha)	(%)
Terrenos de marinha (total)	5.657,09	–
Área urbanizada	10.399,16	100,00
NUI	3.971,26	35,43
Terrenos de marinha em área urbanizada	1.067,67	10,27
Terrenos de marinha em NUI	187,34	01,80

Fonte: PMF (2023b).

Portanto, apesar da particularidade de ter território majoritariamente insular, não se vislumbra, numa primeira análise, conexão entre a propriedade pública dos imóveis e as ocupações irregulares.

NUIs de Florianópolis, em 2019, representam mais de 80% da superfície com ocupação urbana no distrito do Rio Vermelho; mais de 70% no do Campeche; e mais de 65% no dos Ingleses – locais que também tiveram os maiores aumentos de mancha urbana nos últimos anos, conforme se verificou nas Figuras 4 e 5. Pode-se assumir que a expansão urbana horizontal em Florianópolis, portanto, ocorre principalmente informalmente. Tal constatação é reforçada quando se verifica que os distritos com maiores graus de consolidação, ou seja, aqueles em que a superfície da mancha urbana ocorre em aproximadamente 90% ou mais de seu território – Coqueiros, Estreito e Sede –, são também os três onde a participação dos NUIs na formação da mancha urbana é menor.

Para entender a atuação do ente público na produção e consolidação das ocupações irregulares, recortaram-se dois aspectos dos quais há disponibilidade de dados e verificou-se como estes ocorrem nas NUIs existentes. Primeiro verificou-se a emissão de alvarás de construção nas NUIs e, num segundo momento, estudou-se a implantação de equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e transporte público nas mesmas áreas.

a) Alvarás de construção

O licenciamento de obras por meio da emissão de alvará de construção é tratamento que se espera seja dado apenas a lotes formalmente aprovados, mas, no caso de Florianópolis, é também dado aos lotes do mercado informal, desde que o seu possuidor apresente declaração de posse, cujo modelo é encontrado na página da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (2023c) (Figura 12).

Figura 12 – Modelo de declaração de posse exigido pela prefeitura para licenciamento de obras, no caso de inexistência de documento formal de propriedade

DECLARAÇÃO

Eu, _____ (nome), (estado civil),
carteira de identidade, nº _____ emitida por _____ de
profissão _____ com C.P.F. de nº _____
residente e domiciliado à _____
bairro de _____ na cidade de _____ declaro
para os fins que vis _____ (proprietário/possuidor)
de um terreno à _____ nº _____
no bairro de _____ próximo à _____ distância
à esquina mais próxima) com as seguintes características e confrontações:
Área de _____ metros;
Frente com _____ metros;
Fundo com _____ metros;
Lateral direita com _____ metros;
Lateral esquerda com _____ metros;
Nº de inscrição _____
matrícula _____

A presente declaração é expressão da verdade.

Florianópolis, _____ de _____ de 20__

(Ossinista/proprietário)
Assinatura com firma reconhecida em cartório

Fonte: PMF (2023c).

Para esta pesquisa, buscou-se, junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), a relação de alvarás de construção expedidos entre os anos de 2002 e 2021 (PMF, 2023d) e buscou-se, junto ao Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IpuF, 2023), a base cadastral imobiliária especializada. Espacializaram-se os alvarás por meio de correspondência direta da inscrição imobiliária constante da lista de alvarás e da base cadastral

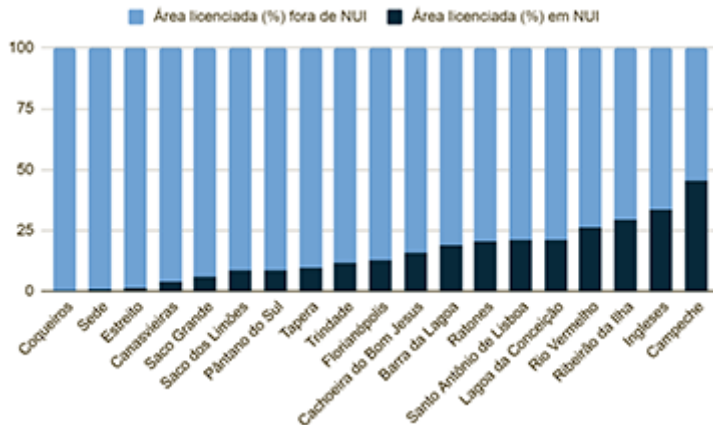
e, nos casos em que tal correspondência foi inexistente, por meio de geocodificação com base no endereçamento constante da lista de alvarás e em sua correspondência na plataforma Google Maps. Os dados oriundos da sobreposição dos alvarás espacializados com a mancha de NUI são os fixados na Tabela 3 e na Figura 13, e a evolução desses alvarás por ano são é fixada nas Figuras 14 e 15.

Tabela 3 – Alvarás de construção expedidos pelo município de Florianópolis entre os anos de 2002 e 2021 dentro e fora dos NUIs

	Dentro dos NUIs	Fora dos NUIs
Quantidade de alvarás	4.872 (26,61%)	13.437 (73,39%)
Área total licenciada	213 ha (12,92%)	1.436 ha (87,08%)
Média da área licenciada por obra	475,98m ²	1.148,09m ²

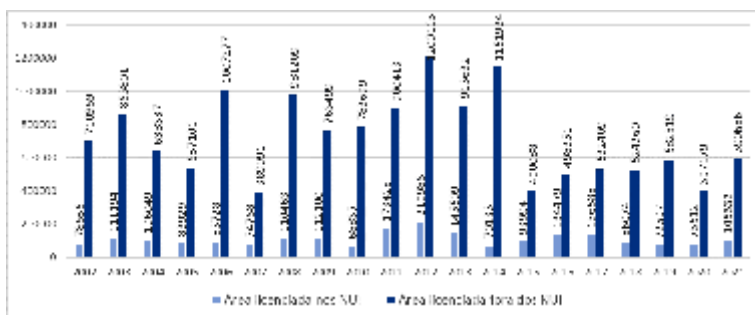
Fonte: autoria própria, em 2023. Dados: PMF (2023b) e PMF (2023d).

Figura 13 – Percentual de área construída licenciada pelo município de Florianópolis entre os anos de 2002 e 2021 dentro e fora dos NUIs por distrito



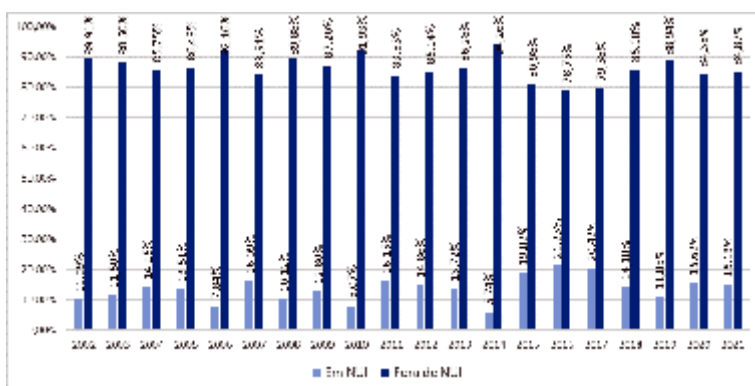
Fonte: autoria própria, em 2023. Dados: PMF (2023b) e PMF (2023d).

Figura 14 – Volume em m² licenciado por meio de alvarás de construção expedidos pelo município de Florianópolis entre os anos de 2002 e 2021 dentro e fora dos NUIs



Fonte: autoria própria, em 2023. Dados: PMF (2023b) e PMF (2023d).

Figura 15 – Participação da construção licenciada por meio de alvarás de construção expedidos pelo município de Florianópolis entre os anos de 2002 e 2021 dentro e fora dos NUIs



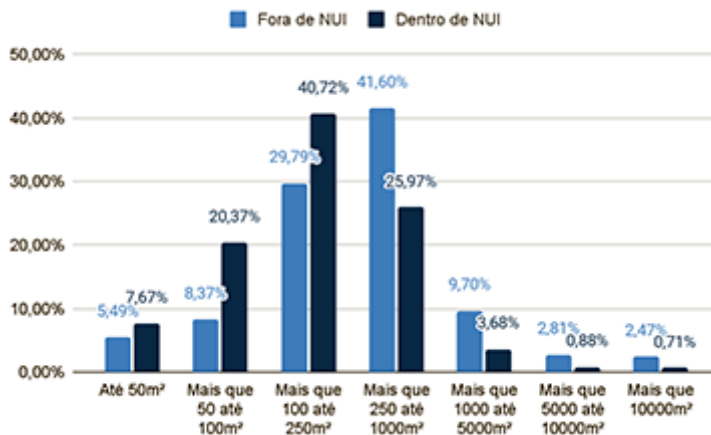
Fonte: autoria própria, em 2023. Dados: PMF (2023b) e PMF (2023d).

Conforme tais dados, no período entre 2002 e 2021, um a cada quatro alvarás expedidos pelo município foi para construções em áreas sem regularidade urbanística, e quase 13% de todo o volume de construção licenciado no período ocorreu sobre essas mesmas áreas. A segregação de dados por ano revelou que tal prática é constante e recorrente nas últimas duas décadas: em quase todos os anos estudados, o volume licenciado sobre áreas irregulares fica entre 7 e 20%, sem grandes tendências específicas em determinado recorte temporal.

A análise do porte das edificações objeto de alvará de construção no município de Florianópolis (Figura 16), agrupados os alvarás entre os expedidos para imóveis inseridos

em NUI e os expedidos para imóveis fora dos NUIs, revela que, dentre os alvarás em áreas informais, aqueles até 250m² são mais expressivos e, dentre os alvarás em áreas formais, os maiores que 250m² são mais representativos. A explicação para isso pode estar nas restrições impostas pela informalidade: imóveis sem regularidade registral não podem ser objeto de incorporação imobiliária e, consequentemente, de financiamento. Os custos da construção, portanto, devem ser arcados diretamente pelo possuidor, e a instituição de eventuais condomínios de unidades residenciais ou comerciais não tem lastro legal. Portanto, a tendência é que as construções sejam unifamiliares e a sua área construída seja limitada.

Figura 16 – Porte das edificações (m²) objeto de alvará de construção em Florianópolis-SC – em NUI e fora de NUI



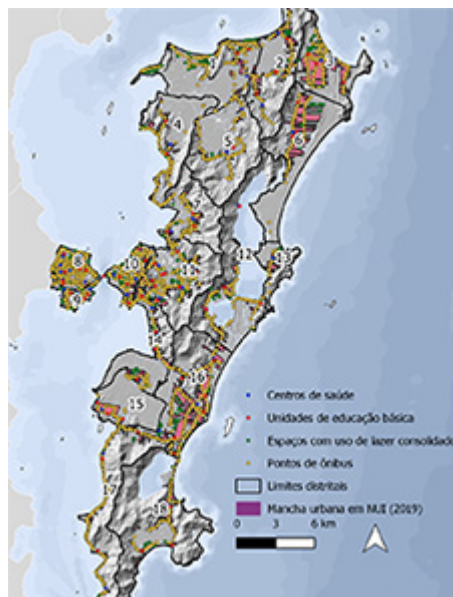
Fonte: autoria própria, em 2023. Dados: PMF (2023b) e PMF (2023d).

b) Equipamentos comunitários e de lazer

A análise da atuação do estado no fornecimento de equipamentos urbanos comunitários e de lazer resumiu a atuação em quatro áreas, como recorte amostral: educação, saúde, lazer e transporte público. Para a educação, buscou-se, junto à PMF (2023e), a localização de todas as unidades de ensino públicas, municipais e estaduais, e separaram-se como amostra apenas as unidades de educação básica. Para a saúde, buscaram-se, junto à PMF, apenas os centros de saúde municipais. Para

as áreas de lazer, buscaram-se a localização e a poligonal de todas as áreas de lazer públicas consolidadas – isto é, providas de equipamentos de lazer – e calculou-se a área de lazer disponível pela poligonal e converteu-se cada uma em ponto, localizado no centroide de cada polígono. Para o transporte público, buscou-se, na prefeitura, a localização dos pontos de ônibus municipais. Nos quatro estudos, verificou-se a disponibilidade do equipamento por distrito administrativo e para os NUIs por distrito administrativo, conforme mostra a Figura 17.

Figura 17 – Distribuição dos equipamentos comunitários de saúde, educação e lazer sobre os distritos e NUIs de Florianópolis-SC



Fonte: elaboração própria, em 2023. Dados: PMF (2023b) e PMF (2023e).

Caso a hipótese levantada, segundo a qual a atuação do estado nos NUI deve ter como objetivo a consolidação das ocupações irregulares, esteja correta, então o que se espera é que os equipamentos de lazer devam ser os menos presentes nas NUIs, porque a utilização

deles não é cotidiana, como os da educação e de transporte, nem básica, como os de saúde: a existência desse tipo de equipamento não tem a mesma capacidade de consolidar uma ocupação que os outros. Os resultados fixados nas Figuras 18 a 25 comprovaram a hipótese esperada.

Figura 18 – Centros de saúde municipais por distrito dentro e fora de NUI



Figura 19 – Centros de saúde municipais dentro e fora de NUI em Florianópolis

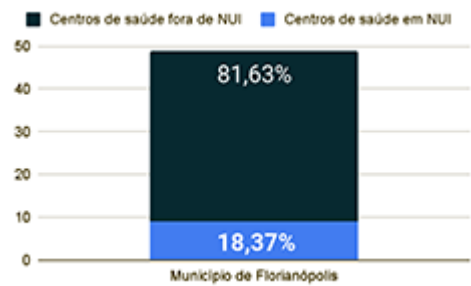


Figura 20 – Unidades de educação de ensino básico municipais e estaduais por distrito dentro e fora de NUI



Figura 21 – Unidades de educação de ensino básico municipais e estaduais dentro e fora de NUI em Florianópolis-SC



Figura 22 – Hectares de área de lazer consolidada por distrito dentro e fora de NUI

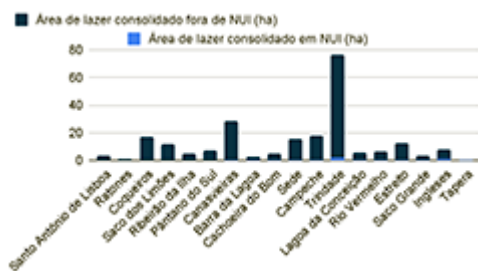


Figura 23 – Hectares de área de lazer consolidada dentro e fora de NUI em Florianópolis-SC

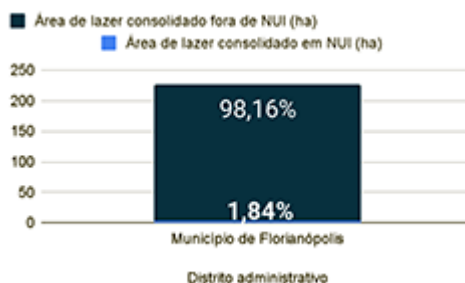


Figura 24 – Pontos de ônibus por distrito dentro e fora de NUI

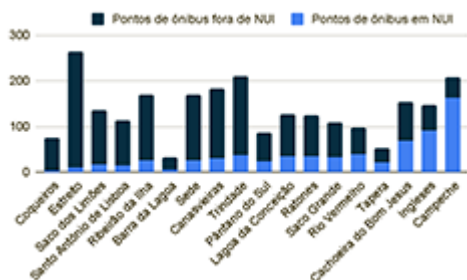
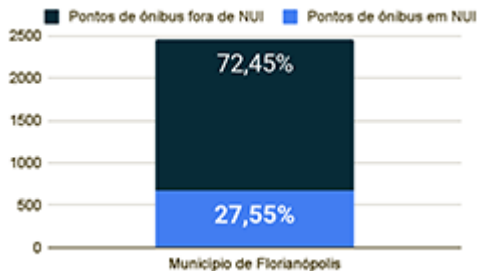


Figura 25 – Pontos de ônibus dentro e fora de NUI em Florianópolis-SC



Fonte: elaboração própria, em 2023. Dados: PMF (2023b) e PMF (2023e).

Conclusões e encaminhamentos

A partir das análises realizadas, percebe-se que a tolerância à ocupação informal por parte do poder público se dá de maneira não homogênea, a depender do indicador analisado e do recorte territorial ao qual o NUI está inserido. A Figura 26 apresenta os indicadores analisados na escala do município.

O grande número de licenciamentos de obras em NUI corrobora a hipótese levantada pelos seguintes aspectos:

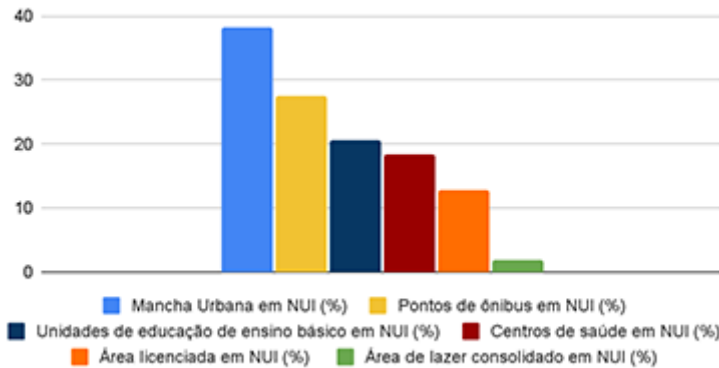
1) o licenciamento de uma edificação é indicativo fortíssimo de posse sobre o terreno licenciado. Tal posse, ainda que não convertida

formalmente em propriedade, pode ser utilizada como alguma segurança jurídica contra eventuais ações de despejo;

2) a existência de edificação licenciada atribui valor de troca ao imóvel e, portanto, colabora para que a ocupação lá existente não seja facilmente abandonada.

Conforme se viu, a restrição ao licenciamento em áreas de NUI está muito mais vinculada às limitações registrais, do que à falta de propriedade formal. Ainda que a porcentagem de licenciamento em áreas de NUI seja pequena, se comparada às porcentagens de pontos de ônibus, ensino básico e saúde básica, há que se frisar que se trata do único serviço analisado cuja provisão não parte de iniciativa do estado, mas sim do próprio ocupante do lote

Figura 26 – Mancha urbana, pontos de ônibus, educação, saúde, alvarás e áreas de lazer em NUI em Florianópolis-SC



Fonte: elaboração própria, em 2023. Dados: PMF (2023a), PMF (2023b) e PMF (2023d).

irregular, e, além disso, pela própria natureza da ocupação irregular, há de se esperar que a maioria das edificações não tenha qualquer licenciamento. No entanto, o fato de o estado estar disposto e de, realmente, abrir a possibilidade de licenciamento de obras em áreas irregulares, por si só, já pode servir para corroborar a hipótese.

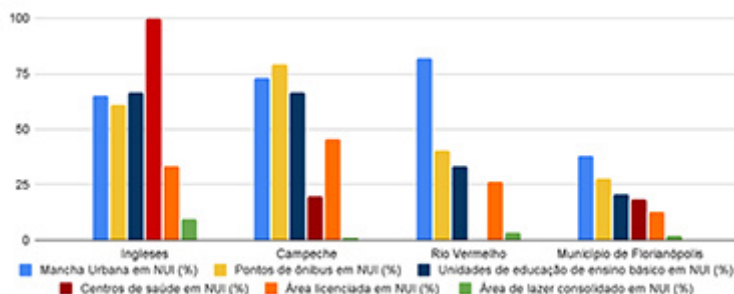
Sobre os equipamentos urbanos analisados, que são de fato iniciativa do próprio estado, percebe-se maior preocupação do estado em garantir acesso ao transporte público, à educação e à saúde nas ocupações informais e uma menor preocupação com o fornecimento de áreas de lazer em NUI. Quando se observa, por recorte distrital, a porcentagem de áreas de lazer em NUI segue quase irrelevante. A Figura 27 mostra os três distritos cuja superfície de NUI é mais relevante sobre a sua área urbanizada (acima de 60%) – Ingleses, Campeche e Rio Vermelho – e a distribuição de

pontos de ônibus, unidades de educação, unidades de saúde e área licenciada em cada um deles e no município.

Com algumas exceções, o padrão repete-se: pontos de ônibus, educação e saúde presentes, obras licenciadas e quase nenhuma área de lazer. Quanto à inexistência de equipamentos de saúde nas NUIs do Rio Vermelho, foi verificada uma unidade de atendimento fora da NUI no distrito e outras duas presentes no distrito vizinho, ensejando uma análise qualitativa mais aprofundada sobre esse serviço, a fim de verificar sua efetividade.

Fundamental resgatar a dialética de Lefebvre (2006), citada na seção introdutória deste estudo, para explicar o papel do estado. Conforme se viu, a atuação do estado é essencialmente contraditória: enquanto ele estabelece uma série de normas e leis que regem o ordenamento territorial (“castração”, “esmagamento” e “centro estável de

Figura 27 – Mancha urbana, pontos de ônibus, educação, saúde, alvarás e áreas de lazer em NUI nos distritos Ingleses, Campeche e Rio Vermelho e no município de Florianópolis-SC



Fonte: elaboração própria, em 2023. Dados: PMF (2023a), PMF (2023b), PMF (2023d) e PMF (2023e).

sociedades e espaços”, nos termos do próprio Lefebvre (ibid., p. 45), trabalha ativamente na consolidação de ocupações que não passaram pelo crivo legal (violência subversiva como resposta à violência do poder). O próprio trabalho do estado na implantação de infraestrutura e equipamentos também é contraditório: ele é eficiente na implementação de pontos de ônibus, unidades de ensino básico, centros de saúde e até mesmo em licenciar edificações e ineficiente em prover áreas verdes ou áreas de recreação e lazer de qualidade à cidade informal.

Tal contradição pode ser explicada: se o papel do estado é meramente consolidar essas ocupações como resposta à sua própria incapacidade de garantir imóveis formais a preços acessíveis e de tirar parcela considerável da sua população da situação de pobreza, conforme sugerido na introdução deste artigo, então é de esperar que as políticas públicas existentes nos NUIs tenham apenas o viés de consolidá-los seja por meio de segurança jurídica, seja pela garantia de acesso a transporte público (ainda que precário) e equipamentos comunitários básicos que permitam que a população possa trabalhar (creches, escolas básicas, saúde

básica). Para além da consolidação, um papel desejável para o estado para essas áreas deve passar por políticas de regularização fundiária, inclusão de parques, praças e áreas verdes de qualidade, garantia de calçadas caminháveis e acessíveis, segurança, entre outros serviços que são reservados às áreas regulares da cidade.

Como encaminhamentos da pesquisa, sugere-se aprofundamento do estudo com a inclusão de variáveis como renda e valor da terra, que podem explicar diferenças como a percebida do distrito do Campeche, onde, apesar de grande índice de informalidade, existe maior presença do estado nos indicadores de pontos de ônibus, educação e alvarás do que os visualizados nos distritos do Rio Vermelho e dos Ingleses. Outra análise, dando continuidade a esta pesquisa, incluiria equipamentos urbanos, tais como drenagem, coleta de esgoto, distribuição de água e energia e iluminação pública, considerados básicos pela lei federal n. 6.766/1979 (Brasil, 1979), comparando-os a outros equipamentos cuja importância não seja reconhecida como básica pela lei federal, tais como calçadas, sinalização de trânsito, pavimentação de vias ou arborização urbana.

[I] <https://orcid.org/0009-0002-3776-5325>

Universidade Federal de Santa Catarina, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Florianópolis, SC/Brasil.
pedrojcastelhana@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0009-0008-1636-1499>

Pesquisador autônomo. Florianópolis, SC/Brasil.
maira.maciorowski@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0009-0007-5807-4095>

Pesquisador autônomo. Florianópolis, SC/Brasil.
elisabeck@gmail.com

Referências

- BRASIL (1979). Lei federal n. 6766, 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, Diário Oficial da União de 20 de dezembro.
- _____. (2017). Lei federal n. 13465, 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF, Diário Oficial da União de 8 de setembro.
- COCCO, R. G. (2016). *Transporte público e mobilidade urbana: contradições entre políticas públicas e demandas por mobilidade na Região Metropolitana de Florianópolis-SC*. Tese de doutorado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- GONÇALVES, R. S.; BAUTÈS, N.; MANEIRO, M. (2018). A informalidade Urbana em Questão. *O social em questão*, ano XXI, n. 42, pp. 9-26.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). Censo Demográfico 2010: Aglomerados subnormais – Informações territoriais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 27 jan 2023.
- _____. (2022). Censo Demográfico 2022: Prévia da População dos Municípios com base nos dados do Censo Demográfico 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 27 jan 2023.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010). Evolução urbana e espraiamento na região metropolitana de São Paulo. Textos para discussão. Rio de Janeiro, n. 1481.
- _____. (2022). Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília.
- IPUF – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis (2023). Cadastro imobiliário urbano. Florianópolis.
- LEFEBVRE, H. (2006). *A produção do espaço*. (do original: La production de l'espace. Paris, Éditions Anthropos, 2000).
- MARICATO, E. (2003). MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, n. 17, pp. 151-167
- _____. (2009). "Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada". In: WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. (org.) *A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública*. São Paulo, Educ.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS – PMF (2023). Lei complementar n. 736, 2 de janeiro de 2023. Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração pública do poder executivo municipal de Florianópolis, reestrutura os cargos e funções gratificadas, estabelece princípios e diretrizes de gestão e adota outras providências. Florianópolis-SC, Diário Oficial do Município de 2 de janeiro.

_____ (2023a). Dados sobre evolução da mancha urbana. Florianópolis, Secretaria Municipal de Planejamento e Inteligência Urbana.

_____ (2023b). Dados sobre núcleos urbanos informais. Florianópolis, Secretaria Municipal de Planejamento e Inteligência Urbana.

_____ (2023c). Declaração de posse ou propriedade. Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/smdu/index.php?pagina=servlistagem&menu=2&info=documentos&pg=2>. Acesso em: 10 set 2023. Florianópolis, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

_____ (2023d). Dados sobre alvarás de construção expedidos entre 2002 e 2021. Florianópolis, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

_____ (2023e). Dados sobre equipamentos comunitários. Florianópolis, Secretaria Municipal de Planejamento e Inteligência Urbana.

SMOLKA, M. O.; MULLAHY, L. (2010). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

Texto recebido em 13/mar/2023

Texto aprovado em 25/abr/2023

