

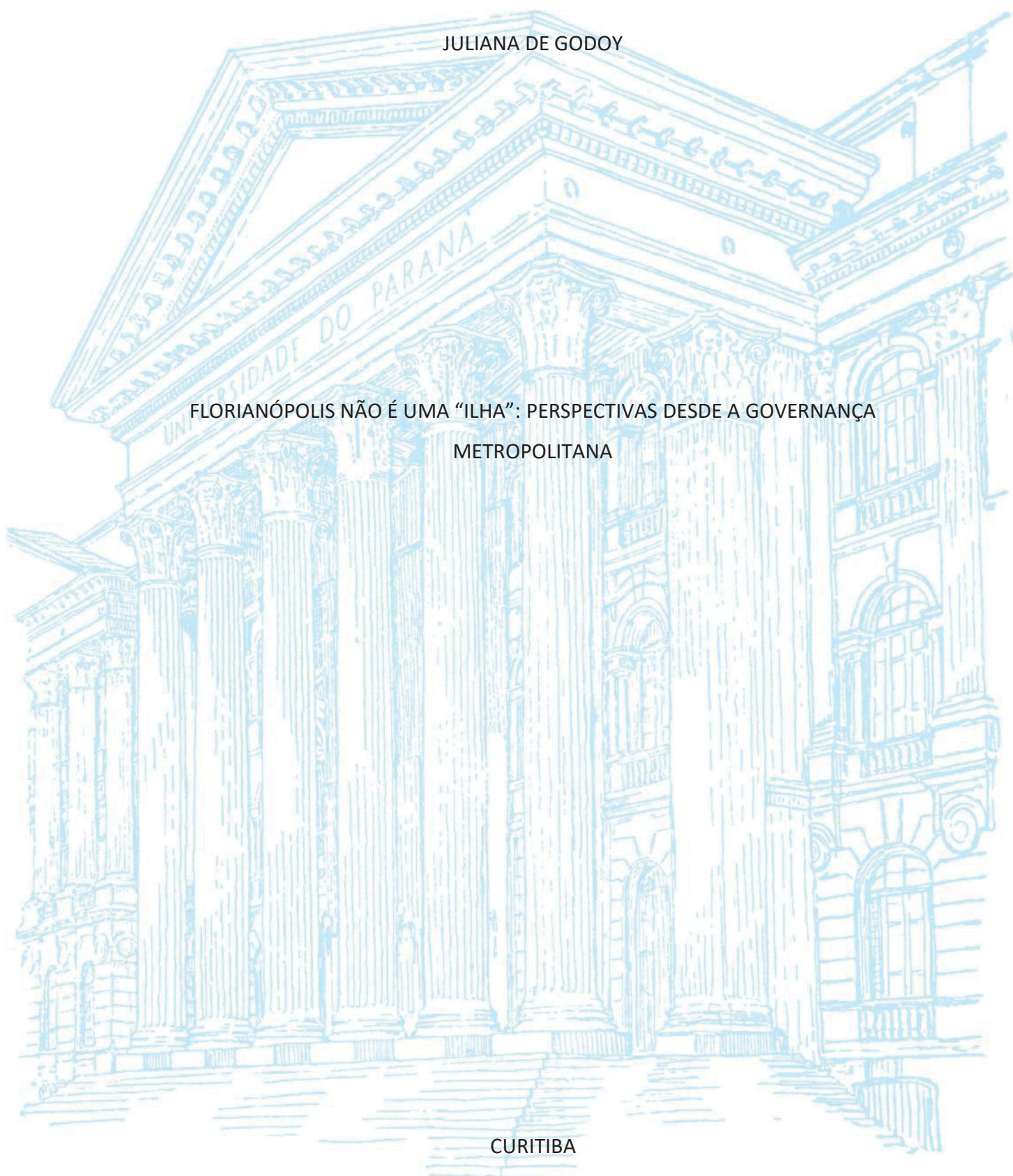
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JULIANA DE GODOY

FLORIANÓPOLIS NÃO É UMA “ILHA”: PERSPECTIVAS DESDE A GOVERNANÇA
METROPOLITANA

CURITIBA

2025



JULIANA DE GODOY

FLORIANÓPOLIS NÃO É UMA “ILHA”: PERSPECTIVAS DESDE A GOVERNANÇA
METROPOLITANA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, curso de Doutorado, Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Geografia.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Olga Lúcia Castreghini de Freitas

CURITIBA

2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Godoy, Juliana de

Florianópolis não é uma “ilha”: perspectivas desde a governança metropolitana / Juliana de Godoy. – Curitiba, 2025.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Geografia.

Orientador: Olga Lúcia Castreghini de Freitas

1. Regiões metropolitanas – Florianópolis (SC). 2. Governança pública – Florianópolis (SC). 3. Florianópolis, Região Metropolitana de (SC). I. Universidade Federal do Paraná. II. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Freitas, Olga Lúcia Castreghini de. IV. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS DA TERRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO GEOGRAFIA -
40001016035P1

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação GEOGRAFIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **JULIANA DE GODOY**, intitulada: **FLORIANÓPOLIS NÃO É UMA "ILHA": PERSPECTIVAS DESDE A GOVERNANÇA METROPOLITANA**, sob orientação da Profa. Dra. OLGA LÚCIA CASTREGHINI DE FREITAS, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 03 de Outubro de 2025.

Assinatura Eletrônica

07/10/2025 11:51:37.0

OLGA LÚCIA CASTREGHINI DE FREITAS
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

28/10/2025 10:58:52.0

SAMUEL STEINER DOS SANTOS
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA)

Assinatura Eletrônica

07/10/2025 17:42:06.0

ROSA MARIA MOURA DA SILVA
Avaliador Externo (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA
APLICADA)

Assinatura Eletrônica

27/10/2025 15:53:18.0

ELSON MANOEL PEREIRA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA)

Assinatura Eletrônica

25/11/2025 11:24:11.0

MARGARIDA MARIA DE ARAÚJO ABREU VILAR DE QUEIRÓS DO
VALE
Avaliador Externo (INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ORDENAMENTO
DO TERRITÓRIO - UNIVERSIDADE DE LISBOA)

Av. Cel. Francisco H dos Santos, 100 - Ed. João José Bigarella - 1º andar - sala 107 - CURITIBA - Paraná - Brasil
CEP 81531-980 - Tel: (41) 3361-3450 - E-mail: posgeografia@ufpr.br

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 489300

**Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaosignaturas.jsp>
e insira o código 489300**

Dedico este trabalho ao Luiz Antônio e à Elisa (*in memoriam*), urbanistas engajados, mas principalmente grandes amigos que partiram cedo demais e deixaram muita saudade.

AGRADECIMENTOS

O período do doutorado é relativamente longo e, por isso mesmo, um pouco solitário. Parece mais longo do que realmente é quando iniciamos e mais curto do que achamos que seria no final. É por isso que as pessoas que cruzam nossos caminhos nesse processo são tão importantes. Seja diretamente na pesquisa ou indiretamente, dando respaldo à vida que segue independente dos prazos e pendências acadêmicas.

Mas o doutorado é somente uma etapa. Existe toda uma vida acadêmica que veio antes e espero que também depois. Por isso, agradeço a todos que participaram e contribuíram para que eu conseguisse chegar nesta fase, desde os colegas e professores da faculdade, especializações e mestrado. Todo esse passado fez parte da construção deste trabalho.

Foram muitas as pessoas que contribuíram para a finalização desta pesquisa. Em primeiro lugar, agradeço à professora Dr.^a Olga Lúcia Castreghini de Freitas por acreditar e aceitar orientar a elaboração desta tese, e por compartilhar todo o conhecimento, fundamental para os resultados.

Agradeço também aos colegas de doutorado que, mesmo tendo tido pouco contato físico, já que as disciplinas foram em período de aulas remotas devido à pandemia da COVID-19, foram sempre muito atenciosos, solícitos e gentis. Em especial, agradeço ao Lucas, a amigo e parceiro em alguns artigos.

Agradeço aos servidores e aos professores do Programa de Pós-Graduação de Geografia da UFPR. Sou grata aos professores que me deram aula e tiveram paciência com o fato de não ser originária da área da Geografia.

Do período em que estive em Lisboa para o doutorado sanduíche, agradeço à professora Margarida Queirós pela supervisão no IGOT e a todos os professores e servidores que foram bastante atenciosos. Fui muito bem recebida e tive ótimos aprendizados estando por lá e sou grata por isso.

Também dos meses em Portugal, preciso agradecer a toda a turma do grupo Lisbuenas e aos colegas que compartilhavam a sala dos doutorandos no IGOT. Sou grata a todos, saibam que fizeram desses seis meses um período muito especial de boas lembranças. À Patrícia, Robert, Stella, André, Milena, agradeço pelas ótimas memórias construídas juntos.

Faço um agradecimento especial à professora Daniele Pontes que, apesar de ser da UFPR, conheci pessoalmente no IGOT, pela orientação para alterações no projeto enviado ao Comitê de Ética, e que sem elas talvez não teria conseguido realizar as entrevistas a tempo. Além disso, recebeu todos no seu apartamento em Lisboa sempre com muita alegria, foram ótimos momentos. Também agradeço à Nadia, ao Bruno e ao Palmito, por todo o carinho e por abrirem a sua casa para mim, o que significou muito naquele momento.

Ao pessoal do LabUrb da UFSC, agradeço por compartilharem tanto conhecimento. O período em que participei foi fundamental para esta tese. Agradeço especialmente ao Samuel que, sempre muito gentil, me aceitou no grupo e participou das Bancas de Qualificação e de Defesa, tendo contribuído também diretamente para a tese.

Agradeço à Valesca, à Daniela, à Claudia e aos servidores públicos (municipais, estaduais e federais) que compartilharam informações essenciais para a tese. Agradeço também a todas as pessoas que cederam entrevistas, que disponibilizaram tempo, conhecimento, memórias, e que sem elas este trabalho seria completamente diferente.

Para finalizar, agradeço à minha família, meus pais e minhas irmãs, não somente por este momento, mas por todo o respaldo que me deram para a minha formação. À minha irmã Lígia, que também está fazendo sua tese no mesmo período, agradeço por ouvir os dramas do doutorado além de ter compartilhado informações. Ao Fernando, agradeço o companheirismo e por “segurar as pontas”. Ao João e à Mel, por ajudar a manter a sanidade mental.

RESUMO

Florianópolis não pode ser considerada uma “ilha” em relação às ações de planejamento social, político ou espacial, pois sua urbanização e dinâmica metropolitana envolvem tanto o território insular quanto o continental. Considerar este ou qualquer outro município como isolado reduz sua complexidade social, espacial e política, especialmente diante do processo de metropolização, que exige uma visão integrada e abrangente. A pesquisa tem como objetivo compreender a natureza do processo de metropolização de Florianópolis por meio da análise das transformações geográficas e da hierarquia que rege as práticas políticas, econômicas e urbanas. Com base na identificação de aspectos específicos do Arranjo Populacional de Florianópolis — classificado como metrópole no Regic 2018 pelo IBGE —, o estudo apresenta o processo de governança metropolitana considerando o histórico recente e as estratégias envolvidas. Para isso, foi empregada uma abordagem de métodos mistos, que envolveu a análise documental da estrutura de governança metropolitana de Florianópolis, entrevistas com autoridades públicas, especialistas, pesquisadores e funcionários de associações municipais, a análise de estudos sobre a metrópole (como os do IBGE) e sobre a rede urbana de Florianópolis, além da caracterização da metropolização. As principais conclusões revelam uma governança metropolitana enfraquecida e quase inexistente em Florianópolis ao longo do tempo. O municipalismo se reflete nas ações individualistas dos governos municipais, que agem sem um plano abrangente. Apesar de estarem organizados sob a forma de associação municipal, sua atuação é pontual e não abrange todo o território metropolitano. As elites locais, historicamente influentes nas políticas municipais de Florianópolis, estão se organizando na governança metropolitana, refletindo uma compreensão do potencial econômico da aglomeração. A pesquisa conclui que existe uma hierarquia na qual a ilha (o núcleo metropolitano) é beneficiada com a integração metropolitana. Os investimentos concentrados ao longo da costa de Santa Catarina, em detrimento do resto do estado, ao longo dos anos, ajudam a explicar a rede urbana de Florianópolis e sua classificação como metrópole. A governança metropolitana é enfraquecida por uma “armadilha local”, na qual a escala local, refletida no municipalismo, é vista como mais democrática, justa, sustentável ou culturalmente diversa das demais escalas. A condição de “ilha” social se intensificou desde a década de 1940, com a classe empresarial de Florianópolis mantendo o isolamento das classes altas, facilitado pelas fronteiras geográficas. A ausência do Estado na governança metropolitana é preenchida por iniciativas privadas de organizações empresariais. Isso destaca a complexa interação entre a política local, os interesses econômicos e os fatores geográficos que moldam o desenvolvimento metropolitano de Florianópolis.

Palavras-chave: metropolização; governança metropolitana; Florianópolis; rede urbana; arranjo populacional.

ABSTRACT

Florianópolis cannot be considered an “island” in terms of social, political, or spatial planning actions, as its urbanization and metropolitan dynamics involve both the island and mainland territories. Considering this or any other municipality as isolated reduces its social, spatial, and political complexity, especially considering the process of metropolization, which requires an integrated and comprehensive vision. The research aims to understand the nature of the metropolization process in Florianópolis by analyzing the geographical transformations and the hierarchy that governs political, economic, and urban practices. Based on the identification of specific aspects of the Population Arrangement of Florianópolis—classified as a metropolis in Regic 2018 by IBGE—the study presents the metropolitan governance process, considering its recent history and the strategies involved. To this end, a mixed-methods approach was employed, involving documentary analysis of the metropolitan governance structure of Florianópolis, interviews with public authorities, experts, researchers, and municipal association officials, analysis of studies on the metropolis (such as those by IBGE) and on the urban network of Florianópolis, as well as characterization of the metropolization. The main conclusions reveal a weakened and almost non-existent metropolitan governance in Florianópolis over time. Municipalism is reflected in the individualistic actions of municipal governments, which act without a comprehensive plan. Although they are organized as a municipal association, their actions are sporadic and do not cover the entire territory. Local elites, historically influential in Florianópolis municipal politics, are organizing themselves within metropolitan governance, reflecting an understanding of the economic potential of agglomeration. The research concludes that there is a hierarchy in which the island (the metropolitan core) benefits from metropolitan integration. Investments concentrated along the coast of Santa Catarina, to the detriment of the rest of the state, over the years help explain the urban network of Florianópolis and its classification as a metropolis. Metropolitan governance is weakened by a “local trap,” in which the local scale, reflected in municipalism, is seen as more democratic, fair, sustainable, or culturally diverse than other scales. The condition of social “island” has intensified since the 1940s, with the business class of Florianópolis maintaining the isolation of the upper classes, facilitated by geographical boundaries. The absence of the state in metropolitan governance is filled by private initiatives from business organizations. This highlights the complex interaction between local politics, economic interests, and geographical factors that shape the metropolitan development of Florianópolis.

Keywords: metropolization; metropolitan governance; Florianópolis; urban network; population arrangement.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Arranjos Populacionais da Região Sul	36
FIGURA 2 - Maiores Concentrações Urbanas de Santa Catarina	39
FIGURA 3 - Percentual de pessoas que trabalham ou estudam em outro município no AP de Florianópolis - Censo 2010	44
FIGURA 4 - Mapa da Rede Urbana do Brasil.....	55
FIGURA 5 - Florianópolis na Rede de Influência das Cidades - 2007.....	56
FIGURA 6 - Florianópolis na Rede de Influência das Cidades - 2018.....	57
FIGURA 7 - Redes urbanas de Florianópolis segundo os Regic 2007 e 2018	59
FIGURA 8 - PIB 2010 a 2011 dos Arranjos Populacionais do Sul	64
FIGURA 9 - Atividades com maior Valor Adicionado Bruto (VAB) por município em Santa Catarina	65
FIGURA 10 - Mapa de localização da logística da Região Sul	66
FIGURA 11 - Localização das empresas de Santa Catarina entre as 500 maiores empresas do Sul do País - 2022	68
FIGURA 12 - Taxas médias geométricas de crescimento anual entre 2010 e 2022 nos municípios de Santa Catarina	69
FIGURA 13 - Arranjos urbano-regionais do Brasil	72
FIGURA 14 - Brasil: escalas da urbanização segundo regiões de articulação ampliada.....	74
FIGURA 15 - Brasil: categorias de metropolização segundo regiões de articulação ampliada	75
FIGURA 16 - Configurações espaciais segundo regiões de articulação ampliada	76
FIGURA 17 - Urbanização (GHS_SMOD) por ano em Santa Catarina	84
FIGURA 18 - Grau de urbanização (GHS_SMOD) 1975, 1980, 1990, 2000, 2010 E 2015	86
FIGURA 19 - Bairros de Florianópolis e São José localizados no entorno das pontes.....	92
FIGURA 20 - Densidade demográfica do Arranjo Populacional de Florianópolis segundo o Censo de 2022	102
FIGURA 21 - Expansão urbana e rodovias no AP de Florianópolis	103
FIGURA 22 - Rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis com rendimentos por domicílios particulares por setor censitário no AP de Florianópolis - Censo 2022	105

FIGURA 23 - Rendimento nominal médio mensal por setor censitário, com ênfase para os setores mais adensados - Censo 2022.....	107
FIGURA 24 - Empresas por setor censitário de 2022.	109
FIGURA 25 - Preços médios por bairros do AP de Florianópolis em outubro de 2024.	111
FIGURA 26 - Variação percentual do número de domicílios não ocupados de uso ocasional entre os Censos de 2010 e 2022 na RMF.	113
FIGURA 27 - Variação percentual do número de estabelecimentos agropecuários entre os Censos Agropecuários de 2006 e de 2017.....	114
FIGURA 28 - Foto da fachada da sede da GRANFPOLIS.....	218
FIGURA 29 - Regiões Metropolitanas de Santa Catarina e áreas urbanizadas	230
FIGURA 30 - Infográfico com os principais eventos sobre a Governança Metropolitana de Florianópolis	267
FIGURA 31 - Arranjos regionais de acordo com IBGE, RMF e PLAMUS.....	272
FIGURA 32 - Formas de integração segundo o PLAMUS	274
FIGURA 33 - Principais equipamentos e serviços no AP de Florianópolis.	304
FIGURA 34 - Ações e projetos em elaboração no AP de Florianópolis	307
FIGURA 35 - Contorno Viário da BR-101	352
FIGURA 36 - Localização da centralidade multiuso em São José	357
FIGURA 37 - Área de influência indireta da Marina Beira Mar	361

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Participação dos Arranjos Populacionais no PIB de Santa Catarina	40
GRÁFICO 2 - Taxa média geométrica de crescimento anual dos municípios do AP de Florianópolis – Censo 2022.....	78
GRÁFICO 3 - Comparativo do rendimento mensal em salário-mínimo vigente em 2010 e 2022 para o AP de Florianópolis	79
GRÁFICO 4 - Composição dos municípios da GRANFPOLIS	217

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Ano de criação ou extinção das Regiões Metropolitanas em Santa Catarina...	226
QUADRO 2 - Entidades representantes da sociedade civil organizada - CODERF	259
QUADRO 3 - Reportagens do grupo ND sobre o movimento Floripa Sustentável (continua)	284
QUADRO 4 - Ações e projetos no AP de Florianópolis	305
QUADRO 5 - Projetos do AP de Florianópolis constantes no PPI-SC.....	311

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Arranjos populacionais, por população, número de municípios e características do Produto Interno Bruto - PIB - 2010	37
TABELA 2 - População dos Arranjos Populacionais acima de 100 mil habitantes segundo o Censo de 2022	38
TABELA 3 - Participação no Valor Adicionado Bruto nos arranjos populacionais com mais de 100 mil pessoas segundo o Censo de 2022	41
TABELA 4 - Produção e Atração de viagens por Município segundo o PLAMUS.....	45
TABELA 5 - Mudanças nas classificações do AP de Florianópolis nos Regic de 2007 e 2018...	60
TABELA 6 - Mudanças nas classes de centralidade no ensino e na saúde do AP de Florianópolis entre os Regic de 2007 e 2018	61
TABELA 7 - Rendimento mensal em salário-mínimo vigente em 2010 e 2022 para o AP de Florianópolis.....	79
TABELA 8 - PIB per capita AP Florianópolis/SC - 2021.....	80
TABELA 9 - Índice de Vulnerabilidade Social para os municípios do AP de Florianópolis em 2000 e 2010.....	81
TABELA 10 - Séries Temporais do Censo Demográfico de 1970 a 2010.....	96
TABELA 11 - Percentual de população urbana e rural de acordo com a Série Temporal do Censo Demográfico de 1970 a 2010	97
TABELA 12 - AP de Florianópolis: Número de empresas de grande porte por município	108
TABELA 13 - Dez bairros com os maiores preços médios de metro quadrado de apartamentos à venda.....	112
TABELA 14 - Quantidade de policlínicas, hospitais gerais e hospitais especializados nos municípios do AP de Florianópolis.	303
TABELA 15 - Obras previstas para a RMF (continua).....	308
TABELA 16 - Projetos previstos vinculados à SUDESC	310
TABELA 17 - Novo PAC - Projetos contemplados AP Florianópolis (2023 – 2030).....	314

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ACE	Associação Catarinense de Engenheiros
ADR	Agência de Desenvolvimento Regional
ALESC	Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
AMF	Área Metropolitana de Florianópolis
AMOSC	Associação dos Municípios do Oeste
AP	Arranjo Populacional
ARESC	Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
BRT	Bus Rapid Transit
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
Coderf	Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis
CODESC	Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
EC	Estatuto da Cidade
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EM	Estatuto da Metrópole
FDR	Fórum de Desenvolvimento Regional
FECAM	Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios de Santa Catarina
FECOMERCIO/SC	Federação de Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Santa Catarina
FETRANCESC	Federação das Empresas de Transporte de Carga do Estado de Santa Catarina
FMI	Fundo Monetário Internacional
FORUMCAT	Fórum Catarinense de Desenvolvimento
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
GIRMF	Governança Interfederativa da Região Metropolitana da Grande Florianópolis
GRANFPOLIS	Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IMA	Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ipuf	Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento

PDAMF	Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PL	Partido Liberal
PLAMUS	Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis
PND	Política Nacional de Desenvolvimento
PPI-SC	Programa de Parcerias e Investimentos de Santa Catarina
PPP	Parceria Público-Privada
PSL	Partido Social Liberal
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RM	Região Metropolitana
RMF	Região Metropolitana da Grande Florianópolis
SDR	Secretarias de Desenvolvimento Regional
SEF	Secretaria do Estado da Fazenda
SENGE	Sindicato dos Engenheiros no Estado de Santa Catarina
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SETUF	Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Passageiros da Grande Florianópolis
SIE	Secretaria do Estado de Infraestrutura e Mobilidade
SPG	Secretaria de Estado do Planejamento
STF	Supremo Tribunal Federal
Sudarf	Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis
SUDESC	Superintendência de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas de Santa Catarina
Sudesul	Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul
TCE-SC	Tribunal de Contas de Santa Catarina
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
Udesc	Universidade do Estado de Santa Catarina
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	A REDE DE CIDADES DE FLORIANÓPOLIS	31
2.1	O ARRANJO POPULACIONAL DE FLORIANÓPOLIS NO CONTEXTO DE SANTA CATARINA.	33
2.2	AS ESPECIFICIDADES DO ARRANJO POPULACIONAL DE FLORIANÓPOLIS/SC.....	42
2.3	A REDE DE INFLUÊNCIA DAS CIDADES SEGUNDO O IBGE.....	46
2.3.1	Metodologia e Classificação no Regic 2018.....	52
2.3.2	As transformações na rede urbana de Florianópolis segundo o Regic 2018	55
2.3.3	O Arranjo Populacional de Florianópolis segundo o Regic 2018.....	62
2.3.4	A urbanização brasileira e Florianópolis: outros estudos.....	70
2.4	FLORIANÓPOLIS, A METRÓPOLE.....	87
2.4.1	Ocupação do território metropolitano de Florianópolis	89
2.4.2	Incoerências no Arranjo Populacional de Florianópolis	101
2.4.3	Os padrões ainda se repetem	116
3	GLOBALIZAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO	121
3.1	TEORIAS SOBRE AS FORMAS URBANO-METROPOLITANAS	122
3.2	EFEITOS DO PENSAMENTO RACIONALISTA: A ETERNA BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO	127
3.3	OS “AJUSTES ESPACIAIS” DOS PRINCÍPIOS DA GLOBALIZAÇÃO	131
3.3.1	A globalização contemporânea	137
3.3.2	Da globalização à “metropolização perversa”	140
3.4	O URBANO NO CONTEXTO DA METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO	144
4	POR QUE TRATAMOS DE GOVERNANÇA?.....	150
4.1	O CONTEXTO NEOLIBERAL E A INTRODUÇÃO DA GOVERNANÇA COMO ALTERNATIVA AOS GOVERNOS	159
4.2	PRÁTICAS NEOLIBERAIS E SUAS CONSEQUÊNCIAS	163
4.2.1	Governança: boa para quem?	166
4.3	NOVAS AGENDAS PARA A GOVERNANÇA URBANA/METROPOLITANA	170
4.3.1	Intervenções das agências internacionais na governança urbano-metropolitana	176
4.4	GOVERNANÇA METROPOLITANA E OS REAJUSTES DO CAPITAL	179

4.5	DAS “POLÍTICAS DE LOCALIZAÇÃO” À “ARMADILHA LOCAL”	186
5	ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL EM SANTA CATARINA.....	192
5.1	DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALISMO PÓS-CONSTITUIÇÃO	193
5.2	AJUSTES REGIONAIS NOS CONTEXTOS DA ECONOMIA DE SANTA CATARINA	198
5.3	A PERSPECTIVA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ÁREA METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS - PDAMF.....	203
5.4	DESCENTRALIZAÇÃO E COOPERAÇÃO MUNICIPAL EM SANTA CATARINA: A IMPORTÂNCIA DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS NO ESTADO	211
5.4.1	Associação de Municípios da Região da Grande Florianópolis - GRANFPOLIS.....	215
5.5	REGIÕES METROPOLITANAS (?) DE SANTA CATARINA E A RMF	224
5.5.1	Princípios da organização institucional metropolitana em Florianópolis: a RMF e a Sudarf.....	231
5.5.2	A atuação do Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf) na governança metropolitana	258
5.5.3	Uma coordenação, quatorze “regiões metropolitanas”: a criação da SUDESC – Superintendência de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas de Santa Catarina	265
5.5.4	As propostas do PLAMUS para a Governança Metropolitana.....	271
5.5.5	A participação das elites econômica e política: os casos do FloripAmanhã e do COMDES.....	276
5.5.6	“Farinha pouca, meu pirão primeiro!”	290
5.5.7	Florianópolis, a ilha	295
5.6	AÇÕES E PROJETOS DE IMPACTO METROPOLITANO.....	298
5.6.1	Ações e projetos no AP de Florianópolis	305
5.6.2	Projetos Estaduais.....	308
5.6.3	Novo PAC Seleções	312
5.7	A INEXISTENTE (MAS NECESSÁRIA) GOVERNANÇA METROPOLITANA	315
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	324
	REFERÊNCIAS.....	333
	APÊNDICE A – INFORMAÇÕES ADICIONAIS SOBRE AS AÇÕES E PROJETOS DE IMPACTO METROPOLITANO	351
	APÊNDICE B – ROTEIROS UTILIZADOS COMO BASE PARA AS ENTREVISTAS	364

1 INTRODUÇÃO

As aglomerações urbanas crescem e transformam territórios para realizar ajustes para a acumulação do capital. Adquirem importância no processo de expansão capitalista enquanto centros de comando e de organização dos fluxos, sejam de pessoas, de mercadorias ou financeiros. Nesse processo em que o urbano ganha relevância, há diferenças tanto na forma como esses tecidos urbanos se proliferam, quanto na exploração de cada território, relacionadas ao desenvolvimento geográfico desigual em diversas escalas.

O período mais recente da acumulação capitalista, com a recessão de 1973, que significou para os Estados-nação desindustrialização e desemprego, também foi expressivo para os ajustes geográficos. Foi o momento em que as cidades passaram a ter um papel determinante no desenvolvimento do capitalismo, ampliando concorrências e, consequentemente, exigindo novas estratégias por parte dos governos locais.

A partir da década de 1970, a abordagem é focada nas cidades com maior potencial para competir globalmente. Com isso, segundo Harvey (2005b), a governança urbana é reorientada e passa de uma abordagem “administrativa” da década de 1960 para uma abordagem empreendedora, que inicia nas décadas de 1970 e 1980 ligada ao regime de acumulação flexível.

As metrópoles ganham destaque nesse contexto, reconduzidas as políticas nacionais que concentram investimentos, mas também reorientam os arranjos regulatórios e a administração estatal para as cidades-região que têm mais vantagens para a acumulação capitalista (Brenner, 2004, p. 3). É com as novas hierarquias escalares da organização institucional do estado e com as atividades regulatórias que as principais regiões urbanas se tornaram importantes nas mudanças institucionais.

Segundo Brenner (2004, p. 7), no contexto atual de análise, termos que denotam escalas como local, urbano, regional, nacional-global, acabam por ser usados para demarcar supostas “ilhas” de relação social, como se fossem processos territoriais distintos e estáticos no espaço. Com isso, segundo o autor, mascaram a profunda interligação entre as escalas.

Moura (2009, p. 72) afirma que existe, no que denominou de arranjos urbano-regionais no caso brasileiro, uma multiplicidade de escalas que são “resultantes de processos socioespaciais”. No entanto, acabam sendo imobilizadas pelo que considera “escalas

orientadas e sustentadas ideologicamente ou produzidas institucionalmente”, como a institucionalização das Regiões Metropolitanas brasileiras. Segundo a autora, sendo resultantes de construção social e política, mesmo havendo múltiplas escalas, somente algumas consolidam-se como comandos. Afirmo ainda:

A contínua transformação, acomodação e reorganização de escalas espaciais é constitutiva das estratégias sociais e serve como arena para conflitos sociais e lutas político-econômicas. A redefinição das escalas altera a geometria de poder e estabelece um jogo socioeconômico de controle. (Moura, 2009, p. 73).

A extensão e a interligação das aglomerações só são possíveis pelas tecnologias de comunicação e de transportes. Castells (1983, p. 55) afirma que o progresso técnico permite que as formas urbanas sejam expandidas para um “sistema regional de interdependência”. Na metrópole, enquanto o transporte coletivo possibilita a integração, o automóvel contribui para a dispersão urbana.

Como consequência da expansão dos mercados e da aglomeração em grandes centros urbanos, intensifica-se a tensão entre centro e periferia. Pelo ato de destruir para criar mais oportunidades de acumulação, apoiado pela dinâmica da tecnologia, buscando também alterar as distâncias entre produção e mercado, constantemente os centros antigos entram em deterioração devido à “ascensão de novos centros” (Harvey, 2005).

A região metropolitana¹, aqui relacionada ao processo de metropolização europeia na década de 1970, segundo Castells:

(...) diminui a importância do ambiente físico na determinação do sistema de relações funcionais e sociais, anula a distinção rural e urbana e coloca em primeiro plano da dinâmica espaço/sociedade, a conjuntura histórica das relações sociais que constituem. (Castells, 1983, p. 57).

¹ A região a que Castells se refere está relacionada à área de abrangência metropolitana, à forma urbana resultante desse processo. É, portanto, diferente das regiões metropolitanas institucionais do Brasil, pois trata do processo em si. Segundo Castells (1983, p. 53): “É através da análise do processo de produção de uma nova forma espacial, a *região metropolitana*, que toda a problemática de organização do espaço nas sociedades capitalistas é recolocada em questão. No entanto, é preferível nos limitarmos a este ponto preciso, pois trata-se de um resultado essencial do processo de conjunto, e de uma inovação em relação às formas urbanas.”

Brenner (2018), no capítulo *Teses sobre a Urbanização*, reflete sobre a “questão urbana” no século XXI. Segundo o autor, a questão urbana como foi tratada por Castells em 1970 não existe mais apenas como discurso, preocupação de Castells, mas como meio para interpretação da urbanização em escala planetária. Há uma série de transformações em larga escala, tanto em relação à morfologia, mas também sociais, que estão relacionadas ao significado e à magnitude das condições urbanas atuais.

A urbanização extensiva, em escala planetária, dispõe do espaço urbano como território das ações coletivas, de disputas políticas. Agora, o urbano é elemento de interesse em diversas disciplinas, não apenas as que tradicionalmente o abordaram. Mas, ao mesmo tempo que ganha essa visibilidade, segundo Brenner (2018), falta clareza nas definições sobre o urbano. Mesmo assim, o autor considera que o urbano é uma “ferramenta conceitual crítica em qualquer tentativa de teorizar a atual destruição criativa do espaço político-econômico sob o capitalismo do começo do século XXI” (Brenner, 2018, p. 275).

Definida não como pano de fundo, mas definitiva para interpretar a sociedade atual, a urbanização ganha relevância em diversos estudos. Para Ferrier (2001), a metropolização é definidora e decisiva para a história da urbanização e da civilização a ponto de se tornar uma nova era, uma mudança na modernidade. Segundo o autor, a metropolização leva a uma nova necessidade de compreensão das transformações, merecendo ser reconhecida como “pós-urbana”, relacionada ao estado atual da territorialização das regiões e países em intenso desenvolvimento. A metropolização, para Ferrier (2001), está ligada a elementos políticos, da polis, remetendo às fundações gregas, enquanto a urbanização remete à *urbes*, ao imaginário romano.

De estruturas tradicionais de cidades à metropolização do espaço, percebem-se diferenças em cada país. Assim, como observa Ferrier (2001), se para um país considerado desenvolvido, a nova “teoria geográfica da metropolização” envolve discussões sobre o uso dos automóveis e das condições das rodovias, da massificação da comunicação ou do nível dos serviços oferecidos, para os países considerados em desenvolvimento, a preocupação está na expansão das concentrações humanas nas cidades do século XX.

Na prática, a expansão urbana da metropolização significa não somente uma extensão da morfologia urbana, mas o conjunto de demandas e necessidades de consumo atribuídos à “sociedade urbana”, tal qual tratou Lefebvre. Arte, literatura e poesia são

transformadas em bens de consumo, com uma série de signos construídos e consumidos na metrópole, como observa Lefebvre (2008b [1968], p. 69).

Há também mudanças nas políticas de Estado, que se revelam um braço da expansão capitalista. Brenner afirma que, no caso da Europa Ocidental pós-keynesiana, há redimensionamentos e reformas na política urbana, pois agora, no lugar de um projeto territorial nacional, há a proliferação de políticas urbanas locais. E ainda cita:

O objetivo das políticas espaciais estatais nacionais, regionais e locais não é mais atenuar o desenvolvimento geográfico desigual, mas ativamente *intensificá-lo* pela implementação de políticas de localização urbana projetadas para fortalecer os recursos socioeconômicos específicos do local de cidades-regiões estratégicas e globalmente ligadas. (Brenner, 2004, p. 16, tradução nossa).²

Para países da periferia do capitalismo, a metropolização ganha forma diferente dos países centrais. Frequentemente, o que se percebe são cidades que crescem de forma dispersa, fragmentada e socialmente segregada. Nessas áreas metropolitanas, há uma relativização dos limites político-administrativos enquanto delimitadores espaciais. Mas, em tempos de políticas neoliberais, a redução das barreiras políticas, econômicas ou culturais beneficia a expansão de empresas privadas.

Ao tratar das transformações urbanas em Baltimore, Harvey (2005b) ressalta três características do que chama empreendedorismo urbano, são elas: a parceria público-privada; atividades resultantes normalmente especulativas, cujos riscos são usualmente assumidos pelo setor público; e projetos que normalmente buscam construir ou melhorar lugares determinados, no lugar de políticas voltadas ao território.

A questão da governança nos espaços metropolitanos tornou-se importante devido ao crescimento da mancha urbano-metropolitana e da influência na economia dos estados e mesmo nacional, dependendo do caso. Em 2015, foi instituída a Lei nº 13.089 (Brasil, 2015), denominada Estatuto da Metrópole, que:

² Do original: “The goal of national, regional, and local state spatial policies is no longer to alleviate uneven geographical development, but actively to *intensify* it through the deployment of urban locational policies designed to strengthen the place-specific socioeconomic assets of strategic, globally linked city-regions.”

estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano (...) (Brasil, 2015).

Assim como o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) trouxe instrumentos cujo objetivo é regular o uso da propriedade urbana, de modo a desenvolver a sua função social, o Estatuto da Metrópole traz instrumentos que têm como foco as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Tão importante quanto, também busca trazer definições que são essenciais considerando a falta de homogeneidade nas regiões metropolitanas instituídas em cada estado.

Embora a região metropolitana de Florianópolis tenha sido instituída em 2014, foi somente em 2020 que passou a ser classificada como metrópole pelo IBGE (2020b), a única de Santa Catarina. Mesmo assim, o estado possui catorze regiões metropolitanas, incluindo a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), instituída pelo art. 1º da Lei Complementar nº 636 de 2014. A mesma lei criou a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudarf), extinta em 2023, sendo substituída por uma única Superintendência para todas as regiões metropolitanas do estado (Sudesc - Superintendência as Regiões Metropolitanas de Santa Catarina). Esse fato revela a distância entre as instituições político-administrativas e as discussões, estudos e pesquisas que estão sendo realizadas, seja por instituições acadêmicas ou por órgãos como o IBGE ou o IPEA, a respeito das aglomerações urbanas.

Deve-se, portanto, diferenciar os critérios técnicos e políticos, já que a criação de Regiões Metropolitanas é de responsabilidade dos estados. Segundo Freitas-Firkowski:

Aí reside uma das principais diferenças entre a institucionalidade e a espacialidade metropolitana. Enquanto a primeira se reveste, por vezes, de caráter político, da frágil compreensão do fenômeno metropolitano e da ausência de uma política regional consistente que faz da região metropolitana a única instância regional prevista na legislação, a segunda se caracteriza por sua dimensão de processo socioespacial, ou seja, um processo que está para além da vontade dos atores políticos e de seus interesses, mas que surge de uma dinâmica construída historicamente e por meio da inter-relação de distintos atores sociais, inclusive, mas não exclusivamente, os de natureza política. (Freitas-Firkowski, 2012, p. 35).

A classificação de Florianópolis como metrópole pelo IBGE significa o reconhecimento da intensificação nas interligações com outras áreas urbanas e uma expansão do tecido urbano, ou seja, das interações. É, portanto, um processo que não é reflexo de uma, mas de uma série de políticas e investimentos regionais e nacionais.

Para buscar entender a metropolização, envolvendo as políticas voltadas ao espaço urbano, é necessária uma abordagem que privilegie o processo. Ou seja, para discutir o momento atual de metropolização que, como observou Ferrier (2001), é uma mudança radical na territorialização, devendo ser considerada pós-urbana, é preciso uma base sobre as fases que nos trouxeram até aqui.

Brenner (2004, p. 19–21) no seu estudo sobre o caso europeu, adota três níveis de abstração que podem servir de guia para a elaboração desta tese, são eles:

- a) Nível abstrato: refere-se ao estudo das teorias gerais, que estuda as características gerais e sistêmicas de um sistema social histórico, geralmente num período mais longo de tempo. Por exemplo, examina as características da urbanização capitalista e as configurações socioespaciais capitalistas, ou o estado moderno e a sua organização espacial.
- b) Nível *meso*: aborda os arranjos institucionais relativamente duráveis, marcos regulatórios e configurações territoriais de períodos históricos distintos, tais como o regime fordista de acumulação capitalista ou os seus padrões de urbanização, por exemplo. Segundo o autor, esse nível é controverso diante dos estudos acadêmicos, onde as questões fundamentais relativas ao caráter das transformações sociais, políticas e econômicas estão posicionadas. É o nível no qual Brenner se detém na referida pesquisa, já que é onde acontece a possibilidade de as estruturas espaciais estatais e de hierarquias de escala em cidades, regiões e estados se reorganizarem.
- c) Nível concreto: é o nível de análise de escalas e tempo de curto prazo, focado em eventos. O foco desse nível está nas características contextuais específicas das economias políticas nacionais, regionais ou locais. É onde as diferenças entre os modelos nacionais, regionais e locais do capitalismo ficam evidentes.

Nesta tese, a pesquisa está focada nas discussões em torno da metropolização, considerando o caso de Florianópolis. Por isso, os objetivos estão pautados no nível concreto de análise. Porém, o estudo perpassa os outros níveis, abstrato e *meso*, já que não seria

possível a compreensão do contexto sem as duas abordagens. Trazemos, portanto, alguns autores que tratam das aglomerações geradas devido às concentrações necessárias às indústrias. Ou seja, do início do processo que nos levou à “sociedade urbana”, como aponta Lefebvre (2008a [1970]), quando a “problemática urbana” passou a prevalecer como questão principal das transformações sociais no lugar de questões como crescimento e industrialização.

Lencioni (2017c, p. 30–31) observa que a metropolização do espaço contemporâneo passou por uma metamorfose, pois o sentido clássico de metrópole não pode mais definir as mudanças atuais. A autora aponta oito características dessas mudanças:

- a) O fundamento dessa transformação não se refere mais à transição rural-urbano;
- b) Os limites do espaço metropolizado, cada vez em maior escala, são extremamente dinâmicos e difusos;
- c) A região possui intensa fragmentação territorial e segregação social e, ao mesmo tempo, espaços homogêneos;
- d) As antigas hierarquias das cidades da região e das redes são redefinidas;
- e) Expressivo número de cidades conurbadas e polinucleadas, e intensa rede de fluxos;
- f) Diminuição demográfica da cidade central enquanto há um aumento demográfico e no desenvolvimento do ambiente construído de outros municípios da região;
- g) Redefinição de pequenas cidades da região com um novo tipo de integração entre essas cidades;
- h) Intensidade dos movimentos pendulares entre cidades dessa região, configurando uma estrutura regional em rede.

É, portanto, baseado nas características das mudanças das metrópoles contemporâneas que a pesquisa busca se embasar para tratar do caso de Florianópolis. Para verificar como acontece o processo de metropolização de Florianópolis, um dos objetivos da tese, considerando os aspectos apontados por Lencioni (2017c) além de outros autores, foi necessário entender tanto as transformações na metrópole quanto da sua rede de cidades.

Apesar da recente mudança na classificação do Regic, como demonstrado, o Arranjo Populacional de Florianópolis possui fortes relações entre os municípios. Mesmo instituída a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (o que cabe ao estado), a região não possui um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), conforme prevê o Estatuto da Metrópole.

O estudo sobre os arranjos de governança na RM da Grande Florianópolis (Victoria; Sztoltz Júnior, 2018, p. 415) conclui que ainda há lacunas para que a LCE nº 636/2014 se adeque ao Estatuto da Metrópole. Há, segundo o estudo, uma falta de diálogo e coesão do Colégio Superior. Em 2017, os municípios elaboraram um projeto alternativo à revisão da Lei nº 636/2014 (que instituiu a RMF e a Suderf), que havia sido proposta pelo estado.

De acordo com esse estudo, os prefeitos alegaram falta de autonomia nas decisões referentes à Região Metropolitana e alguns discordam do tamanho proposto. Eles defendem que todos os vinte e três municípios integrem a Região Metropolitana, incluindo aqueles que estão na área de expansão proposta na lei, e não somente os nove municípios atuais. No entanto, como será visto, há outras questões envolvidas, como o envolvimento das empresas de transporte locais e a própria hierarquização que a Suderf inicialmente submeteu as ações.

Diante do exposto, surgem as seguintes questões:

- Considerando que a indústria não é a atividade indutora como nas metrópoles que se formaram anteriormente, quais atividades induzem o crescimento da metrópole Florianópolis?
- Quais são as principais direções da expansão metropolitana? Quais são os indutores dessas orientações?
- Considerando o forte movimento pendular constatado pelo IBGE, quais atividades induzem esse movimento?
- Qual é a relação entre o núcleo e as periferias? Existe uma relação hierárquica entre as instituições?
- Há ações concretas de governança metropolitana?
- Os arranjos construídos localmente visando o desenvolvimento consideram todos os municípios ou somente o núcleo?

Para orientar a reflexão sobre tais questões, a hipótese desta tese considera haver uma relação hierárquica entre os municípios do Arranjo Populacional de Florianópolis, que gera as ações que induzem à metropolização da qual dependem as políticas relacionadas à produção do espaço para acumulação capitalista. Mesmo neste cenário, não há realmente uma governança metropolitana que tenha como objetivo o interesse comum dos municípios que integram o aglomerado urbano. Dessa forma, a falta de ações reais de planejamento, gestão e governança metropolitana favorece a acumulação capitalista, principalmente o setor

imobiliário, e é estratégica para o “projeto metropolitano”, refletido na “ilha”, tendo os municípios periféricos papéis específicos e diversos daqueles do núcleo metropolitano.

Dessa forma, a partir da hipótese mencionada e considerando a intensificação da rede urbana, o objetivo geral da pesquisa é compreender a natureza do processo de metropolização em Florianópolis, o que envolve estudar as transformações no espaço geográfico e a possível hierarquia que ordena as práticas políticas, econômicas e, conseqüentemente, urbanísticas, também considerando que a indústria não é a atividade indutora como nas metrópoles de períodos anteriores, além de Florianópolis não ser município com a maior população do estado.

Como objetivos específicos para a operacionalização da pesquisa e enfrentamento da problemática, pode-se destacar: espacializar e analisar as características relacionadas à expansão do tecido metropolitano e sua área de abrangência; conhecer quais as principais ações relacionadas às políticas de desenvolvimento da área metropolitana; analisar as relações hierárquicas da organização institucional estatal com foco na área metropolitana; identificar os atores e compreender as estratégias de governança metropolitanas; e verificar como acontece ou se acontece a governança da Região Metropolitana da Grande Florianópolis.

Para situar o processo de pesquisa, cabe destacar o contexto em que foi desenvolvido. O período de doutorado foi iniciado ainda durante a pandemia de COVID-19, em 2021. Durante esses quatro anos e meio, foi possível vivenciar três realidades metropolitanas bastante diversas. A primeira, morando em Florianópolis, mas no período em que as aulas ainda estavam sendo realizadas remotamente, tanto como aluna da UFPR quanto como professora substituta da Udesc. Retornadas as aulas presenciais e voltando, portanto, ao deslocamento semanal de Florianópolis a Laguna para as aulas na Udesc, além do alívio por reencontrar os estudantes e colegas com segurança, a realidade já não era a mesma. Desde o contexto político, difícil de assimilar que tenha se tornado possível, até as perdas e dificuldades relatadas principalmente por alunos.

A segunda experiência foram seis meses morando em Lisboa para o doutorado sanduíche. Já a terceira realidade metropolitana vivenciada nesse período foi a mudança para São Paulo/SP nos últimos meses de finalização da tese, sendo que, das três, é a mais desafiadora.

O doutorado sanduíche foi realizado no Centro de Estudos Geográficos (CEG) da Universidade de Lisboa (U-Lisboa), com bolsa de estudo financiada pelo programa CAPES-PRINT. Apesar das diferenças e da distância entre realidades, os processos de metropolização acabam tendo semelhanças por estarem relacionados às mesmas condicionantes da globalização contemporânea. Nesse sentido, a aproximação à realidade de Lisboa, buscando compreender as práticas e políticas que incidem no território metropolitano, gerou algumas referências para a análise do contexto de Florianópolis.

Se, por um lado, tomar como modelo um ou outro caso específico se revela uma ação incoerente considerando diversidades territoriais, buscar similaridades nos processos pode ajudar a esclarecer determinadas questões. Ao buscar referências para compreender o processo de governança territorial em Portugal, com foco para o processo de metropolização de Lisboa, foi possível perceber que os debates sobre o tema são antigos, remetendo à entrada do país na Comunidade Econômica Europeia (atual União Europeia — UE), em 1986. Além disso, houve outros fatores de incentivo, como o passado colonial que liga ambas as cidades, e pelos dois núcleos metropolitanos serem similares no número de habitantes: a população de Lisboa é de 545.796 pessoas (INE, 2021) e a de Florianópolis 537.211 pessoas (IBGE, 2023a). Assim, a ideia foi tentar entender como aquela Cidade, que já foi a capital da metrópole imperial no passado colonial, estava lidando com as problemáticas das metrópoles contemporâneas. Dessa forma, o referencial teórico básico sobre governança utilizado na pesquisa, incluindo a territorial e metropolitana, teve como princípio os estudos realizados para compreender a governança metropolitana de Lisboa.

A estrutura da tese está dividida em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção aborda as características do Arranjo Populacional (AP) de Florianópolis, objeto de estudo desta tese, que causaram a mudança na hierarquia da rede urbana, ou seja, que perante o IBGE passou a ser classificada como Metrópole. A seção abrange desde os elementos considerados pelo IBGE, assim como outros estudos que tratam da urbanização brasileira. Com isso, considera-se possível compreender a extensão da dinâmica metropolitana de Florianópolis, por meio da leitura de uma escala ampliada, que considera algumas características da ocupação da faixa litorânea de Santa Catarina.

Além disso, a seção parte do histórico sobre a ocupação da metrópole de Florianópolis, até as características atualizadas por dados das últimas pesquisas do Censo. Para analisar se há concentrações de fatores ou elementos específicos no território estudado,

além das referências do IBGE, foram abordadas as localizações das grandes empresas na região, os preços médios de apartamentos vendidos, a variação de domicílios de uso ocasional e a relação com as mudanças no perfil do setor da agropecuária. Esses elementos foram utilizados para verificar possíveis mudanças sociais refletidas em padrões de consumidores, relacionados à metropolização do espaço.

A terceira e a quarta seções trazem o referencial teórico da tese. A seção três aborda os temas da metrópole e da metropolização do espaço. Trata das recentes teorias sobre a metrópole contemporânea, considerando também a fase atual da globalização. Para tanto, é retratado o contexto histórico, desde o período colonial, no qual as metrópoles ganham relevância nos ajustes do capital. A partir dessa contextualização, considera-se que o urbano-metropolitano deve ser uma ferramenta conceitual para a análise das práticas atuais no território da metrópole, abrangendo, portanto, as diversas escalas nela incidentes.

A quarta seção trata da contextualização do tema da governança. Como são abordados temas da gestão territorial que envolvem os entes federados e a sociedade civil organizada, além de constar como um capítulo do Estatuto da Metrópole, a governança metropolitana é tema-chave para esta tese. No entanto, ela também está relacionada ao contexto neoliberal, que amplia as parcerias público-privadas, reduzindo o papel dos governos. Por isso, a abordagem teórica busca também trazer esses elementos para a discussão.

Por fim, a quinta seção é a que conta a história mais recente sobre a metrópole catarinense, considerando principalmente os aspectos institucionais. Em parte dessa seção, deixou-se de lado a análise do Arranjo Populacional para tratar da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), oficializada por lei estadual. Para embasar os estudos nessa seção, foram realizadas entrevistas³ com três grupos diferentes de participantes:

- 1) Grupo 1: especialistas, professores e pesquisadores da UFSC e/ou UDESC, sendo priorizados profissionais que tenham participado de planos ou projetos de municípios ou da RMF, que contou com oito participantes.

³ Projeto registrado na Plataforma Brasil e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa com seres humanos da UFPR sob o número CAAE nº 76013323.1.0000.0214 e aprovada com o Parecer número 6.581.798 emitido em 14 de dezembro de 2023.

- 2) Grupo 2: servidores públicos efetivos ou em cargos de comissão que atuam nos municípios da RMF e na Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. Neste grupo participaram doze pessoas, sendo que não houve interesse de servidores de Santo Amaro da Imperatriz na participação.
- 3) Grupo 3: funcionários da GRANFPOLIS, sendo que foram ouvidas duas pessoas.

As entrevistas tiveram o caráter qualitativo, semiabertas e com questões semiestruturadas. O objetivo foi buscar informações e permitir a exploração das questões por parte dos entrevistados. Com isso, “as perguntas permitem explorar um assunto ou aprofundá-lo, descrever processos e fluxos, compreender o passado, analisar e discutir e fazer perspectivas” (Duarte, 2005, p. 63).

Foram formulados roteiros conforme o perfil de cada grupo de participantes, procurando seguir o problema da pesquisa, mas considerando o caráter diverso dos grupos relacionados aos cargos dos entrevistados. As identidades foram mantidas em anonimato, garantindo a privacidade dos entrevistados para preservar a integridade do cargo ocupado nas instituições. No entanto, elas seguem um padrão de organização baseado nos grupos: o grupo 1 é identificado por Entrevista1.x, o grupo 2 por Entrevista2.x e o grupo 3 por Entrevista3.x, sendo a letra “x” substituída por um número associado ao entrevistado em questão. Os roteiros básicos estão disponibilizados como Apêndice B.

Para a análise dos conteúdos, consideraram-se as etapas de organização abordadas por Bardin (2016, p. 125): pré-análise; exploração do material; e tratamento, inferência e interpretação dos resultados.

A primeira etapa de organização consistiu na transcrição de todas as entrevistas. Com as transcrições e com o respaldo das anotações realizadas no momento das entrevistas, foram revistos os objetivos e as hipóteses utilizadas para a elaboração das questões. Foram também selecionadas as entrevistas mais pertinentes aos objetivos gerais da tese.

A partir da segunda etapa, passou-se à exploração do material. Nessa fase, foi realizada uma leitura mais minuciosa de cada uma das entrevistas e classificados trechos de acordo com temas específicos, ou unidades de registros. Os temas foram inicialmente aqueles dos questionários, mas ao longo das leituras foram também ampliados conforme a relevância das respostas. Para esta etapa, foi utilizado o software Taguette, que permite a realização da leitura, o destaque dos trechos mais importantes e a classificação dos trechos por etiquetas

temáticas. Esses trechos selecionados foram exportados em formato de planilha do software Excel, podendo ser utilizados para a fase seguinte.

Com a planilha, na última etapa foi possível visualizar cada um dos trechos selecionados das entrevistas, considerados unidades de contexto para fins da interpretação dos resultados. A planilha também permitiu a comparação das respostas para cada uma das unidades de registro, classificadas na etapa anterior. Como as entrevistas foram utilizadas para conhecer os fatos históricos que auxiliam na compreensão da governança metropolitana de Florianópolis, foi feita uma análise qualitativa, que buscou comparar as fontes utilizadas na pesquisa e as respostas para cada um dos fatos dos diversos entrevistados.

Além das entrevistas, foram feitas análises de documentos oficiais (legislações, projetos de leis, atas de reuniões), até documentos que foram gentilmente fornecidos por entrevistados que participaram do processo. Portanto, tivemos acesso a e-mails, apresentações e projetos de alteração da lei da RMF que foram colocados em discussão.

As informações obtidas por meio das entrevistas foram essenciais para a compreensão do papel dos atores no processo de institucionalização da governança metropolitana de Florianópolis. Apesar de tratar da realidade local, há fatores que contribuem para as condições atuais, que valorizam o individualismo das ações dos governos locais em detrimento do coletivo (no caso, o metropolitano), que poderão ser percebidos em outras metrópoles brasileiras. Isso, porque há uma ênfase no municipalismo que retarda o processo de governança interfederativa.

A afirmação “Florianópolis não é uma 'ilha'” pode soar estranha, ou incoerente, já que a cidade é conhecida por tal característica. No entanto, o que se pretende esclarecer ao longo do texto são as razões pelas quais consideramos ser um erro, ou uma intencionalidade, tratar todo o território que abrange essa urbanização intensiva como ilhas isoladas. Florianópolis já não pode mais ser uma ilha, demarcada social, política e espacialmente. Mesmo fisicamente, significaria desconsiderar parte do território e da população que habita a área continental. Da mesma forma, não pode ser isolada enquanto contexto para ser compreendida e planejada. Ao considerar Florianópolis uma ilha, toda complexidade existente é reduzida, principalmente no contexto da metropolização do espaço.

2 A REDE DE CIDADES DE FLORIANÓPOLIS

Esta seção trata da metrópole Florianópolis/SC sob os aspectos objetivos que alteraram sua posição hierárquica na rede urbana brasileira, ao menos perante os estudos do IBGE. Faz parte do processo de metropolização do espaço, tema que será abordado no referencial teórico discutido na seção 3.

Lencioni (2006) diferencia metrópole de metropolização. Para a autora, o termo metropolização se refere tanto a um “processo que transforma as cidades em metrópoles como de um processo socioespacial que impregna o espaço de características metropolitanas”. O conceito de metrópole é polissêmico e correlato ao conceito de cidade, no entanto, enquanto o conceito de metrópole se relaciona ao de cidade, “o de metropolização se relaciona ao espaço” (Lencioni, 2006, p. 47).

Dessa forma, Lencioni (2006, p. 45–46) expõe alguns pontos comuns a respeito da metrópole na atualidade:

- 1) Metrópole como forma urbana de tamanho expressivo, seja em população ou em extensão territorial. A autora lembra que esse aspecto é relativo, principalmente entre países. No entanto, é possível afirmar que essa relativização é encontrada entre os estados brasileiros, haja vista as diferenças entre as populações dos municípios como São Paulo e Santa Catarina, por exemplo;
- 2) Diversidade de atividades econômicas, com destaque para serviços de ordem superior: serviços voltados para a administração e gestão do capital, serviços relacionados ao setor financeiro, serviços relativos à esfera pública, como os de controle político. Segundo a autora, este item expressa as funções de comando e de direção, envolvendo as esferas pública e política, caracterizando uma metrópole. Observa-se que, mesmo com a atual capacidade de fluxos de informação e comunicação de superar distâncias e, com isso, superar a relação espaço-tempo, isso não ocorre. O que é verificado, no entanto, é que “uma concentração desses serviços na metrópole é uma *necessidade e condição* para a garantia da gestão da reprodução do capital” (Lencioni, 2006, p. 46), a exemplo das avenidas Nova Faria Lima e Berrini, em São Paulo;
- 3) Metrópole como *locus* privilegiado de inovação;

- 4) Ponto de grande densidade de emissão e recepção dos fluxos de informação e comunicação;
- 5) Metrópole como nó significativo de redes.

Como será verificado ao longo desta seção, ao hierarquizar a rede urbana brasileira e identificar os arranjos populacionais que se caracterizam como metrópoles, o IBGE vai ao encontro da abordagem tratada por Lencioni.

Os estudos realizados pelo IBGE em relação à hierarquia dos centros urbanos brasileiros, assim como sobre a caracterização dos Arranjos Populacionais, trazem informações e análises com a abrangência da rede nacional e, ao mesmo tempo, sobre a dinâmica interna do Arranjo Populacional (AP) de Florianópolis. Se a última pesquisa Regiões de Influência das Cidades — Regic, de 2018 (IBGE, 2020b), traz a novidade da classificação do AP de Florianópolis como metrópole, interessa também perceber as características da integração dos municípios do Arranjo Populacional e que, com isso, assumem uma dinâmica única.

As análises dos resultados dos documentos *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil* (IBGE, 2016) e do Regic 2018 para Florianópolis demonstram haver um fortalecimento econômico de outros arranjos populacionais do litoral de Santa Catarina e uma intensificação da dinâmica populacional. Deve-se considerar, portanto, esse contexto mais amplo que faz parte da rede urbana de Florianópolis, apontado no Regic 2018.

Esse processo, no entanto, não é novo. Com base nos dados do Censo de 2000, Moura (2009) identificou o litoral catarinense como um dos arranjos urbano-regionais do Brasil e, anos depois, em nova pesquisa pelo IPEA, Moura, Oliveira e Pêgo (2018) ao realizarem uma categorização dos municípios brasileiros quanto ao grau de urbanização, qualificaram o AP de Florianópolis como estágio avançado de urbanização ou em processo de metropolização. A faixa litorânea catarinense na pesquisa em questão foi classificada como “Cidades em rede”, confirmando a classificação por Moura (2009) como um arranjo urbano-regional.

A organização do território, fortalecida pela diversificação das funções de cada arranjo do litoral catarinense, remete à lógica da megarregião de Sassen (2007), mesmo não se tratando de uma. A variedade de funções que fortalece a economia da região tem relação com a concentração de infraestrutura (rodovias, portos, aeroportos), parte do planejamento do Estado.

Dessa forma, considerando a importância dos estudos do IBGE para a compreensão das dinâmicas territoriais da rede urbana brasileira, serão abordadas inicialmente as informações que constam no documento *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil* (IBGE, 2016), uma das bases para a hierarquização e definição das Regiões de Influência das Cidades (Regic 2018). Trataremos do contexto dos arranjos populacionais do litoral catarinense e do Arranjo Populacional de Florianópolis, objeto de estudo desta tese.

A compreensão da dinâmica metropolitana de Florianópolis, além da leitura ampliada em termos de escala de análise, necessita também da compreensão sobre o histórico de ocupação do território com ênfase para as políticas e ações do século XX. É nesse século que as manchas urbanas dos municípios de Florianópolis e São José, inicialmente, e mais tarde também Biguaçu e Palhoça, se expandem, havendo conurbação. É também, paradoxalmente, com a integração rodoviária e com a construção das pontes, que a ilha passa a ser destacada da região, no sentido da desigualdade socioespacial e das ações direcionadas ao “desenvolvimento” de Florianópolis.

Esse padrão de ocupação que se mantém no século XXI é demonstrado por meio dos dados do Censo 2022, por dados sobre a concentração de empresas obtidas na Receita Federal e por informações sobre o valor de imóveis que estão sendo comercializados (obtidos pelo site VivaReal). Dessa forma, a partir também de informações sobre as mudanças na área rural que faz parte da metrópole, mas também é atingida por novos padrões de comportamento metropolizados, pretende-se que esta seção seja o subsídio para as discussões sobre metropolização do espaço e governança metropolitana nas próximas seções.

2.1 O ARRANJO POPULACIONAL DE FLORIANÓPOLIS NO CONTEXTO DE SANTA CATARINA

O estudo que classifica Florianópolis como Metrópole, o Regic — Regiões de Influência das Cidades — 2018 (IBGE, 2020b), trata como unidade de análise Municípios e Arranjos Populacionais. O Regic estabelece a hierarquia da rede urbana brasileira e as regiões de influência das Cidades (IBGE, 2020b, p. 9). Trata do Arranjo Populacional (AP) de Florianópolis, e não do município especificamente, pois a integração entre os municípios é suficientemente grande para serem considerados um mesmo nó da rede urbana (IBGE, 2020b, p. 11).

Freitas-Firkowski (2019) enfatiza o papel do IBGE na identificação e classificação da organização do território brasileiro a partir de dados confiáveis e gratuitos. Os resultados dos estudos reproduzem a diversidade da dinâmica territorial do Brasil, além de fornecer informações que retratam a realidade dos arranjos espaciais. Outro aspecto importante é a coerência com o processo de metropolização que, ao trabalhar com critérios que destacam as dinâmicas da urbanização, independem dos limites políticos para tratar dos resultados. Assim, como observado pela autora, análises como as *Regiões Ampliadas de Articulação Urbana* destacam o papel de comando dos centros urbanos no território como determinantes das delimitações, e não seus limites político-administrativos.

O documento *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil* (IBGE, 2016), base para o Regic 2018, utiliza os dados do Censo de 2010 (IBGE, 2010) para classificar as aglomerações urbanas brasileiras. Segundo Freitas-Firkowski:

A relevância do estudo que trata dos Arranjos Populacionais está no fato de reconhecer que há novas espacialidades para além das metropolitanas, ou seja, tal estudo permite ao pesquisador do tema, coletar elementos que fundamentem a tese da metropolização do espaço, por meio da qual há uma variedade imensa de novas configurações espaciais que, contudo, não podem ser reduzidas ao mesmo tipo, o da metrópole. (Freitas-Firkowski, 2019, p. 101).

A história da identificação das grandes aglomerações urbanas pelo IBGE passa pelas seguintes fases:

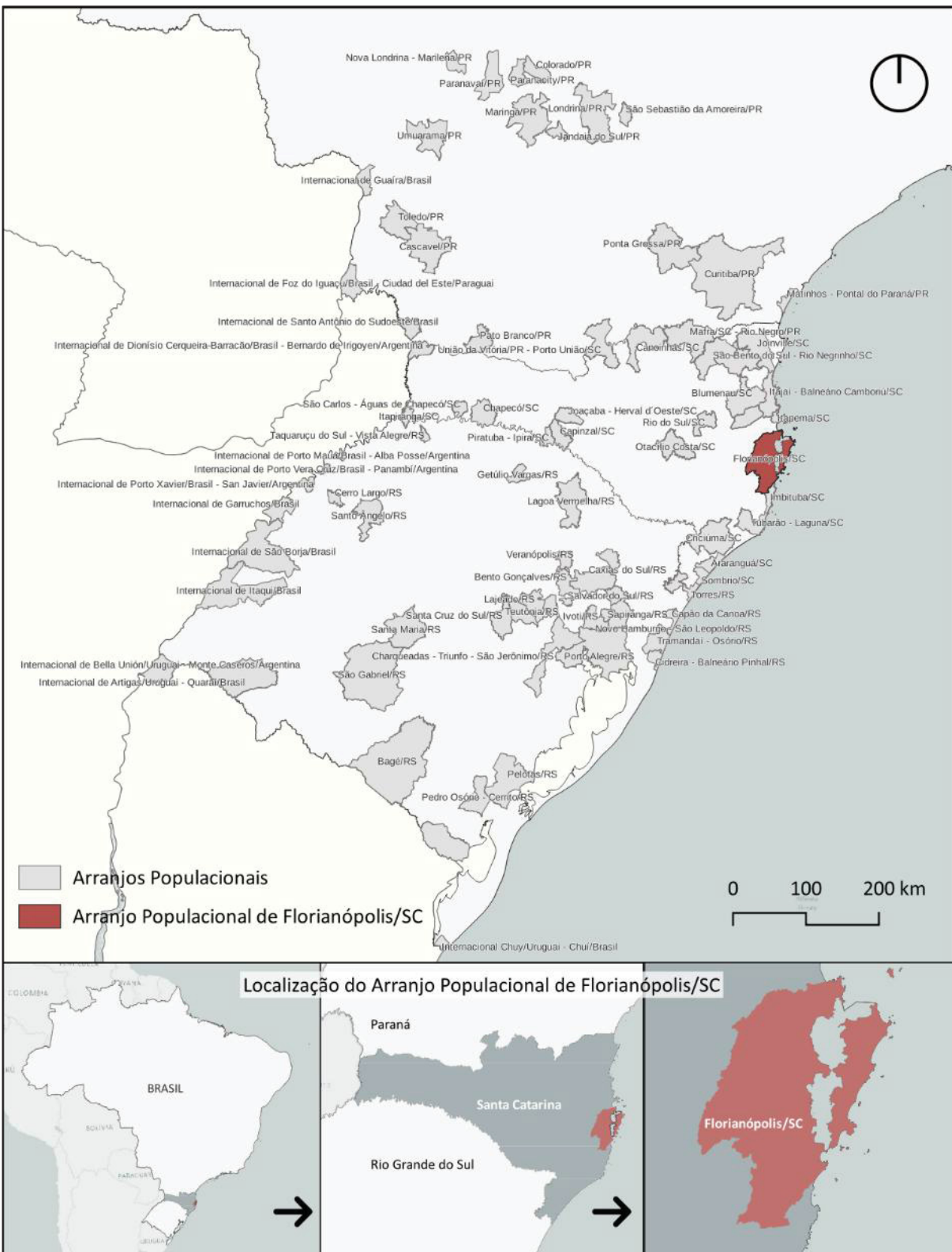
- 1) 1969 — Delimitação das áreas metropolitanas
- 2) 1975 — Delimitação das aglomerações urbanas
- 3) 2006 — Áreas de Concentração de População
- 4) 2014 — Arranjos Populacionais

Os aspectos que influenciaram o IBGE (IBGE, 2016) na identificação dos arranjos populacionais foram: integração, movimento pendular e contiguidade de manchas urbanas (bordas das manchas definidas pela presença de edificações e áreas construídas devem estar à distância de 3 km). Além disso, traz como definição:

Um arranjo populacional é o agrupamento de dois ou mais municípios onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade entre as manchas urbanizadas principais. (IBGE, 2016).

Com base nesses critérios, o IBGE (2016a) identificou 294 arranjos populacionais no País onde se concentravam, naquele período, 55,7% da população. No Sul do Brasil, há 84 arranjos populacionais, sendo que 61,1% da população da região está concentrada em algum arranjo. A maior parte da distribuição dos arranjos populacionais acompanha metrópoles e capitais regionais, o que é um padrão da urbanização brasileira. A localização dos arranjos do Sul do país está representada na Figura 1.

.



FONTE: Elaborado pela autora com informações do IBGE (2016).

Em relação às características específicas de Santa Catarina, o documento aponta o padrão dos arranjos populacionais litorâneos, cuja atividade turística e de veraneio contribuem para um modelo próprio de urbanização, com manchas urbanas contíguas ou

muito próximas, acompanhando a orla marítima. Arranjos litorâneos nem sempre são acompanhados de movimentos pendulares intensos para trabalho ou estudo, já que a expansão ocorreu, frequentemente, devido à demanda de veraneio. No entanto, o caso dos arranjos de “Itajaí — Balneário Camboriú/SC” e de “Itapema/SC” são exceções, pois o conjunto populacional (555.157 pessoas) está relacionado à função portuária de Itajaí, próxima aos arranjos de “Blumenau/SC” e “Joinville/SC”, e não somente ao movimento provocado pelo período sazonal de veraneio.

De acordo com a classificação do documento do IBGE (2016) a partir dos dados do Censo de 2010, em Santa Catarina somente o AP de Florianópolis era considerado uma Grande Concentração Urbana (entre 750 mil e 1 milhão de habitantes). Relativamente aos valores de PIB, tanto total quanto per capita, o arranjo de Itajaí — Balneário Camboriú/SC tinha os maiores valores. Informações de população, número de municípios por AP e PIB são apresentadas na Tabela 1.

TABELA 1 - ARRANJOS POPULACIONAIS, POR POPULAÇÃO, NÚMERO DE MUNICÍPIOS E CARACTERÍSTICAS DO PRODUTO INTERNO BRUTO - PIB - 2010

Arranjos populacionais	Total	Nº de municípios	PIB total (bilhões R\$)	PIB per capita (1000 R\$)
Grande Concentração Urbana - Acima de 750.000 a 1.000.000 de habitantes				
Florianópolis/SC	883.808	10	18,812	21,285
Média Concentração Urbana - População acima de 500.000 a 750.000 habitantes				
Joinville/SC	540.098	2	19,000	35,179
Média Concentração Urbana – 300.000 a 500.000 habitantes				
Itajaí - Balneário Camboriú/SC	478.984	7	20,167	42,104
Blumenau/SC	434.201	4	11,916	27,443
Criciúma/SC	357.921	10	7,523	21,019
Média Concentração Urbana - População acima de 100.000 a 300.000 habitantes				
Jaraguá do Sul/SC	207.463	4	7,199	34,700
Chapecó/SC	191.976	3	4,423	23,038
Tubarão - Laguna/SC	181.106	4	2,736	15,108
Brusque/SC	128.401	3	3,492	27,194
São Bento do Sul – Rio Negrinho/SC	114.647	2	2,349	20,486

FONTE: Elaborado pela autora com dados do IBGE (2010, 2020a).

Nota: Arranjos populacionais identificados segundo metodologia desenvolvida pela Coordenação de Geografia do IBGE.

Caso fossem consideradas as informações do Censo 2022 e os mesmos critérios para classificação das concentrações urbanas usados pelo IBGE (2016), haveria uma alteração nas classificações em Santa Catarina: os AP de Itajaí — Balneário Camboriú/SC e de Blumenau/SC

seriam classificados como mais de 500.000 habitantes (somando-se ao AP de Joinville/SC), e o de Florianópolis/SC seria identificado entre as concentrações urbanas acima de 1 milhão até 2,5 milhões de habitantes. Conforme as informações do Censo 2022, as configurações do AP de Itajaí — Balneário Camboriú/SC ultrapassaram a população de Joinville/SC (ver Tabela 2). Destaca-se que o IBGE pode reavaliar e alterar os critérios utilizados para uma nova análise, tanto em relação aos arranjos populacionais quanto ao Regic, sendo este apenas uma demonstração com base nos critérios dos últimos documentos e dados atualizados no último Censo.

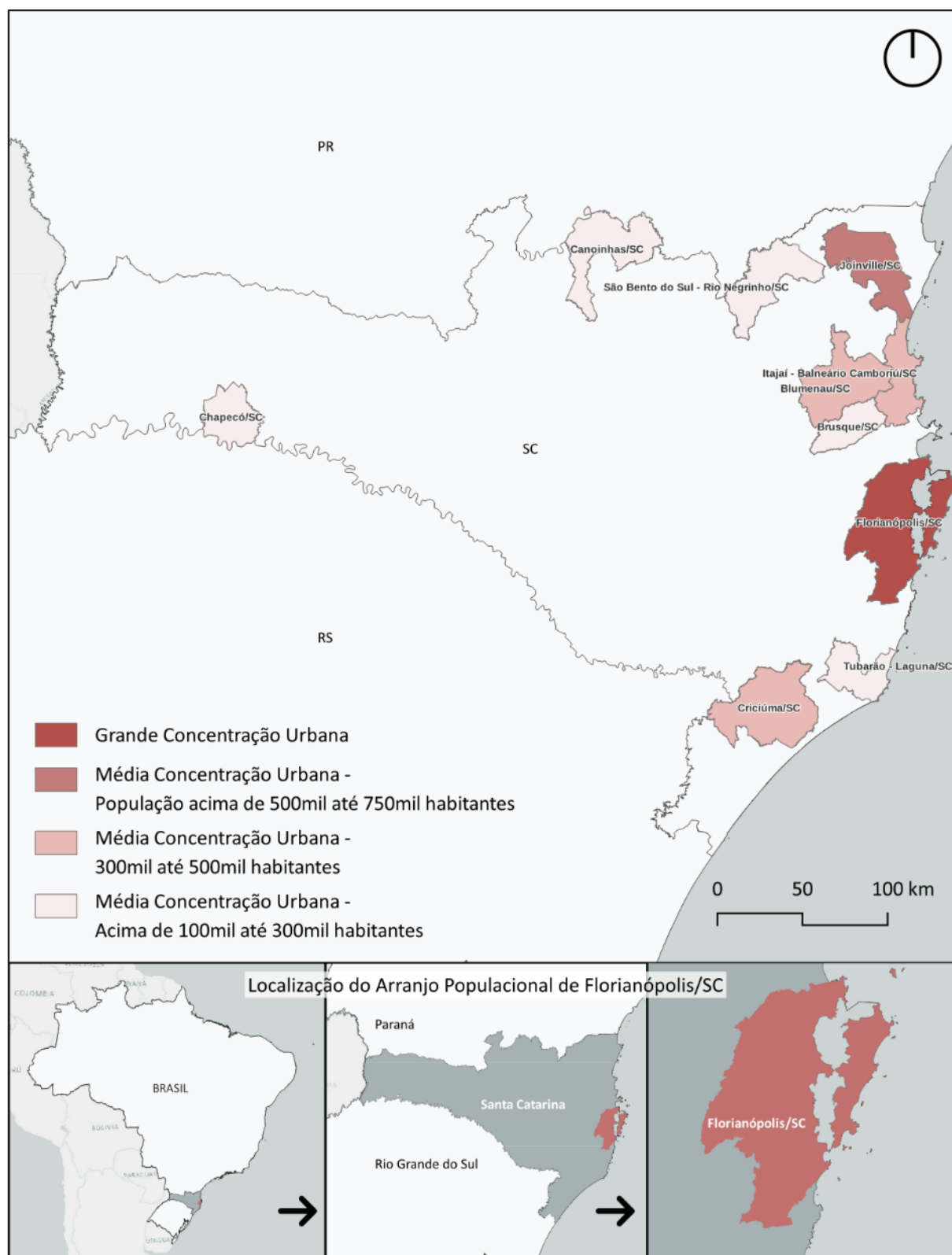
TABELA 2 - POPULAÇÃO DOS ARRANJOS POPULACIONAIS ACIMA DE 100 MIL HABITANTES SEGUNDO O CENSO DE 2022

Arranjos Populacionais	População Total 2022	PIB (mil reais) 2021
Florianópolis/SC	1.183.875	51.324.787
Itajaí - Balneário Camboriú/SC	698.845	68.418.943
Joinville/SC	661.503	52.557.500
Blumenau/SC	522.426	29.623.859
Criciúma/SC	395.732	19.834.460
Chapecó/SC	267.987	14.482.631
Jaraguá do Sul/SC	264.466	16.123.196
Tubarão - Laguna/SC	189.283	7.646.035
Brusque/SC	171.291	10.416.499
Itapema/SC	128.686	5.237.912
São Bento do Sul - Rio Negrinho/SC	122.533	6.311.451

FONTE: IBGE com dados das Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, (IBGE, 2016a; IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023).

Apesar de o AP de Florianópolis/SC ser o único do estado com mais de um milhão de habitantes, a capital não é o município mais populoso. De acordo com o Censo de 2022 (IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023), Joinville possuía 616.323 habitantes e Florianópolis, segunda maior população municipal do estado, 537.213. A localização das maiores concentrações urbanas pode ser observada na Figura 2. É possível perceber, conforme destacado pelo IBGE (2016) sobre a Região Sul, que há um padrão catarinense no litoral norte, formado por arranjos próximos com população entre 350.000 e 1.000.000 de habitantes (Joinville, Blumenau, Itajaí e Florianópolis).

FIGURA 2 - MAIORES CONCENTRAÇÕES URBANAS DE SANTA CATARINA



FONTE: Elaborado pela autora com informações do documento Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (IBGE, 2016).

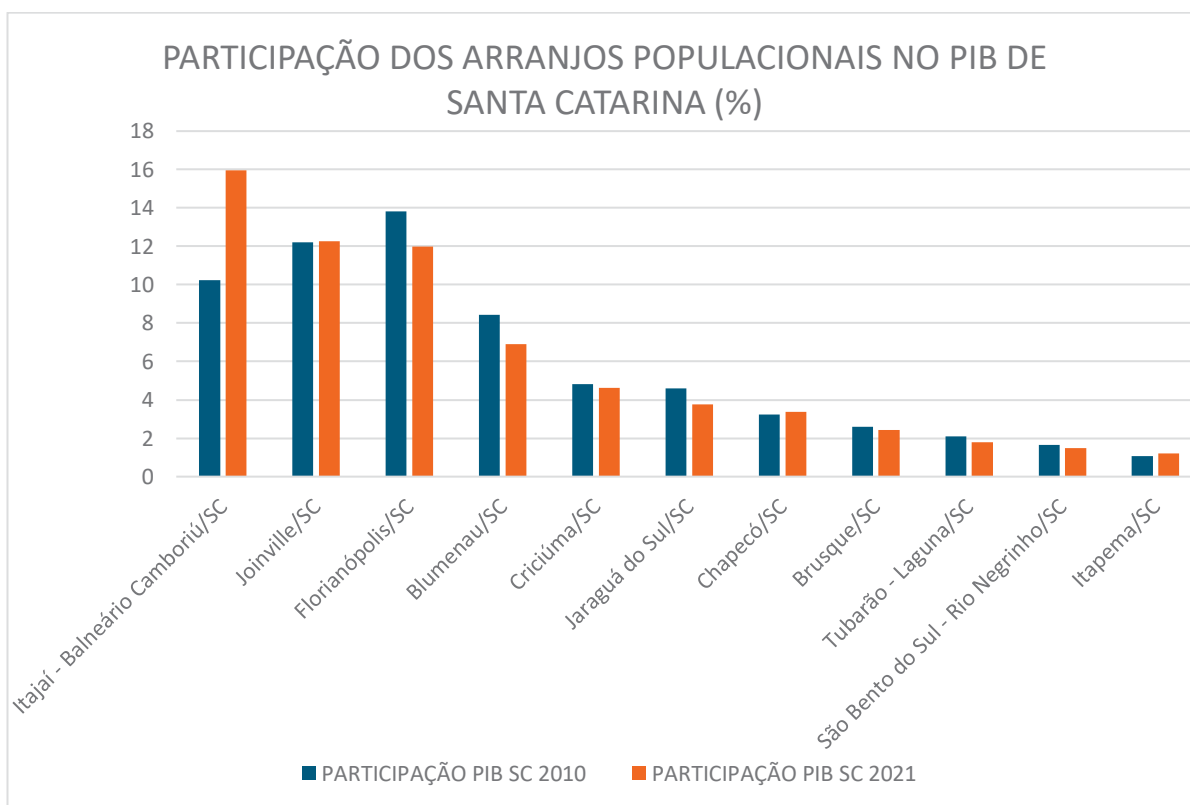
O Censo de 2022 (IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023) confirma o crescimento populacional dos arranjos populacionais localizados no litoral de Santa

Catarina. Os maiores valores de taxas médias de crescimento anual localizam-se entre os AP de Imbituba/SC (ao sul de Florianópolis) e de Joinville/SC. Esse padrão de concentração do litoral norte do estado também havia sido identificado no documento Arranjos Populacionais (IBGE, 2016).

No entanto, o AP de Florianópolis/SC, com um valor de 2,49%, não fica entre as maiores taxas médias de crescimento geométrico. O maior valor foi do AP de Itapema/SC, com taxa média de crescimento geométrico anual de 4,57%; seguido do AP de Itajaí–Balneário Camboriú/SC com 3,57%; Joinville/SC com 3,31%; e Imbituba/SC com 3,27% (IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023).

Com relação aos aspectos econômicos, entre os arranjos populacionais de Santa Catarina, o AP de Florianópolis/SC ocupa a terceira posição na participação do PIB no estado, atrás de Itajaí–Balneário Camboriú/SC e Joinville/SC. Esses três arranjos correspondem a 40,2% da participação do PIB do estado. O Gráfico 1 demonstra a participação dos AP de Santa Catarina no PIB estadual, revelando uma redução na participação do AP de Florianópolis ao longo dos anos.

GRÁFICO 1 - PARTICIPAÇÃO DOS ARRANJOS POPULACIONAIS NO PIB DE SANTA CATARINA



FONTE: IBGE com dados das Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus–SUFRAMA (IBGE, 2016, 2023a).

A participação do setor de Serviços no Valor Adicionado Bruto no AP de Florianópolis/SC é de 72,45%. Apenas no AP de São Bento do Sul – Rio Negrinho/SC o setor da indústria se sobressai, apesar de a participação do setor industrial ser também expressiva em Jaraguá do Sul/SC, Brusque/SC, Criciúma/SC e Joinville/SC. Nos demais arranjos populacionais do estado, prevalece o setor de Serviços (Tabela 3).

TABELA 3 - PARTICIPAÇÃO NO VALOR ADICIONADO BRUTO NOS ARRANJOS POPULACIONAIS COM MAIS DE 100 MIL PESSOAS SEGUNDO O CENSO DE 2022

Arranjo Populacional	Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	Agropecuária	Indústria	Serviços- Exclusive Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social
Florianópolis/SC	14,70	1,56	11,30	72,45
Itajaí-Balneário Camboriú/SC	9,85	1,14	15,13	73,89
Joinville/SC	10,01	0,72	33,63	55,63
Blumenau/SC	14,18	1,16	16,90	67,76
Criciúma/SC	13,39	3,64	36,75	46,22
Chapecó/SC	10,24	2,69	28,59	58,47
Jaraguá do Sul/SC	11,02	2,42	42,68	43,88
Tubarão-Laguna/SC	6,70	2,12	20,36	70,82
Brusque/SC	11,67	0,34	39,62	48,38
Itapema/SC	16,97	1,67	19,64	61,72
São Bento do Sul-Rio Negrinho/SC	20,01	2,29	55,25	22,44

FONTE: IBGE com dados das Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus–SUFRAMA (IBGE, 2016, 2023a).

As informações sobre o contexto da concentração litorânea em Santa Catarina expressam algumas características sobre a metropolização contemporânea. Entre elas, a diversidade da economia, com maior participação do setor de serviços, como apontou Lencioni (2006, p. 45–46). Mesmo o AP de Joinville/SC, que até 2010 tinha a indústria como setor principal, tem maior participação de serviços no valor adicionado bruto. Outro aspecto que a autora considera característico do processo atual é a expressividade em termos de população e extensão territorial, verificado nas altas taxas de crescimento geométrico da população nos arranjos populacionais localizados na faixa litorânea, sendo maiores do que a metrópole, Florianópolis. A intensidade e a velocidade com que ocorre a expansão urbana

nessa região também são relevantes para a análise ao revelarem uma interação que vai além do AP de Florianópolis.

Apesar de o AP de Florianópolis não possuir o maior PIB, os três arranjos com maior participação no PIB do estado são acessados pela rodovia BR-101, que faz também a ligação entre as duas maiores metrópoles do Sul: Curitiba e Porto Alegre. Ambas tiveram investimentos do Estado com foco na industrialização ainda nas décadas de 1970 e 1980. Há nesse eixo uma concentração de infraestrutura de logística importante para a economia nacional.

A metropolização, como processo, é percebida na intensificação da urbanização da faixa litorânea, que influencia na ascensão de Florianópolis na hierarquia da rede urbana brasileira. A metrópole catarinense amplia a atuação enquanto centralidade e influencia, mas também é influenciada pelas transformações urbano-metropolitanas do contexto em questão.

2.2 AS ESPECIFICIDADES DO ARRANJO POPULACIONAL DE FLORIANÓPOLIS/SC

O último documento Regiões de Influência das Cidades de 2018–Regic (IBGE, 2020b) classificou o Arranjo Populacional de Florianópolis/SC como Metrópole, sendo a única do estado que possui quatorze regiões metropolitanas criadas. Esse fato aponta uma diferença entre a instituição político-administrativa das regiões metropolitanas em Santa Catarina e os estudos sobre aglomerações urbanas conduzidos pela academia e por órgãos como IBGE e IPEA, tema que será abordado em seção específica.

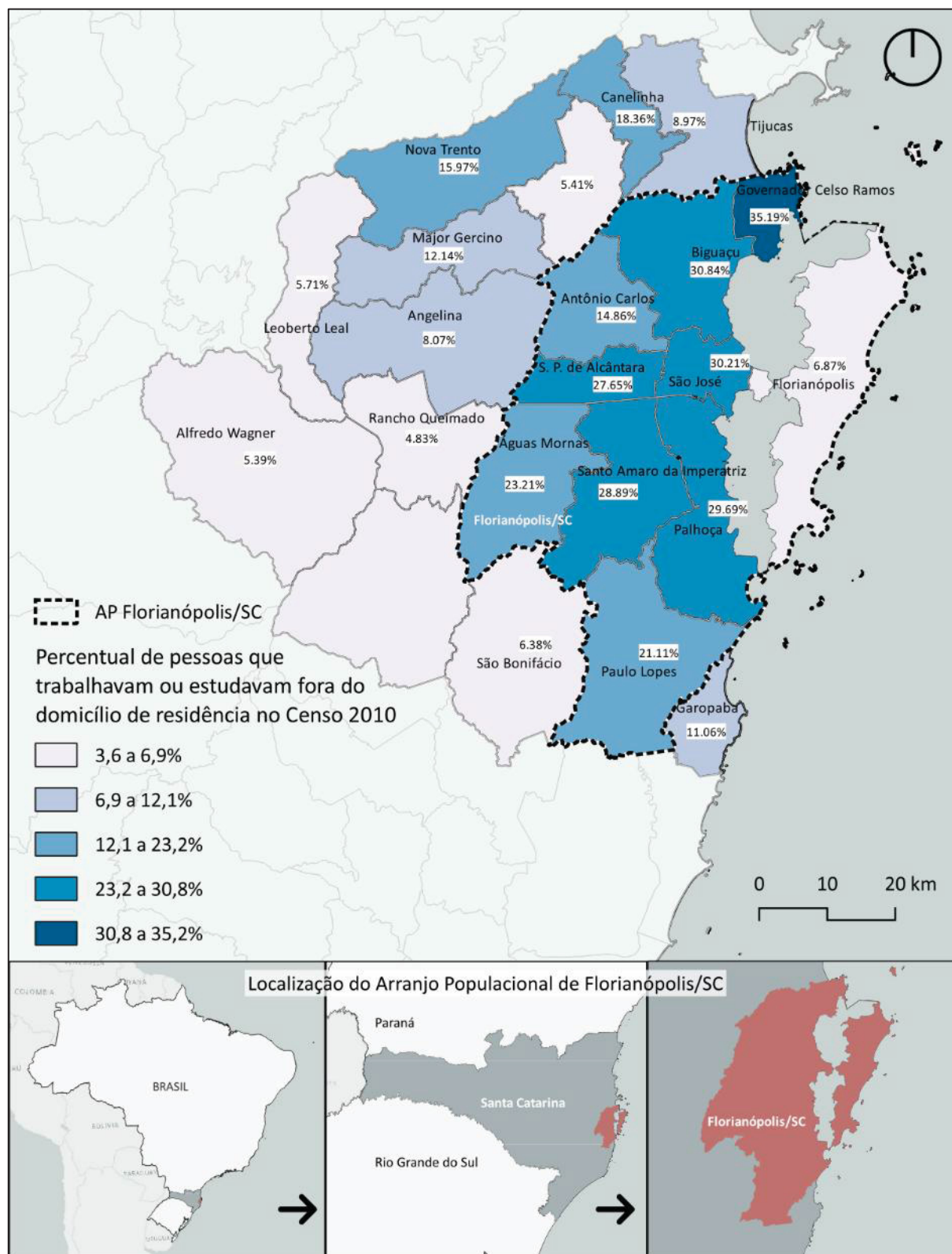
Para esta pesquisa, a não ser quando o assunto tratado se referir aos aspectos institucionais das regiões metropolitanas, as análises serão realizadas tendo como base o Arranjo Populacional de Florianópolis definido pelo IBGE. Os municípios que compõem o AP de Florianópolis (IBGE, 2016) são: Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Governador Celso Ramos, Palhoça, Paulo Lopes, Santo Amaro da Imperatriz, São José e São Pedro de Alcântara.

No documento *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil* (IBGE, 2016), ao comparar os arranjos dentro da mesma categoria (Grande Concentração Urbana) de todo o país, o AP de Florianópolis ocupa a segunda posição em relação ao PIB (R\$ 18.812 ou R\$ 21.285 de PIB per capita), sendo a primeira posição do AP de Sorocaba/SP. Além disso,

em relação ao número de empresas, Florianópolis/SC ocupa o primeiro lugar entre os arranjos da categoria (36.513 empresas). No entanto, em relação a empresas de maior porte ou com maior valor agregado nos produtos, Sorocaba/SC ainda possui maior destaque.

Em comparação com os arranjos populacionais classificados como Grande Concentração Urbana, considerando os municípios participantes do Arranjo Populacional, Florianópolis concentrava os maiores valores totais de deslocamento para trabalho e estudo. Naquele período, 122.101 pessoas realizavam movimento pendular, sendo 44,9% entre Florianópolis e São José e 17,1% entre Florianópolis e Palhoça (IBGE, 2016). A maior taxa pertence a Governador Celos Ramos (35,19%), sendo também o município com alguns dos bairros mais caros em relação ao preço de venda de apartamentos (ver seção 2.4.2). O município de Paulo Lopes se destaca também pelo valor do movimento pendular (21,11%), revelando a importância dos critérios do IBGE para a configuração dos arranjos populacionais. Paulo Lopes, no entanto, não faz parte da RMF instituída oficialmente pelo estado, somente da área de expansão, mas faz parte do AP de Florianópolis de acordo com o IBGE. O percentual de pessoas que se deslocam ou estudam em outro município no AP de Florianópolis, segundo o Censo 2010, é representado na Figura 3.

FIGURA 3 - PERCENTUAL DE PESSOAS QUE TRABALHAM OU ESTUDAM EM OUTRO MUNICÍPIO NO AP DE FLORIANÓPOLIS - CENSO 2010



FONTE: Elaborado pela autora com dados do Censo 2010 (IBGE, 2010).

Obs.: Percentual calculado com base na somatória do número total de pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com o número total de pessoas residentes em domicílios particulares, que frequentavam escola ou creche, segundo a pesquisa do Censo 2010.

O estudo sobre a Produção e Atração de viagens por município, realizado pelo Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (PLAMUS)⁴, entregue em 2015, reforça as informações do Censo 2010 em relação aos deslocamentos entre os municípios. No entanto, demonstra que Florianópolis é o único município estudado que atrai mais viagens do que produz (ver Tabela 4).

TABELA 4 - PRODUÇÃO E ATRAÇÃO DE VIAGENS POR MUNICÍPIO SEGUNDO O PLAMUS

Município	Produção	Atração
Águas Mornas	7.757	1.946
Angelina	6.542	5.580
Anitápolis	5.537	5.269
Antônio Carlos	19.411	15.308
Biguaçu	112.301	62.480
Florianópolis	862.142	1.125.382
Governador Celso Ramos	37.865	28.069
Palhoça	205.129	171.409
Rancho Queimado	4.165	2.546
Santo Amaro da Imperatriz	32.255	17.490
São Bonifácio	6.310	5.695
São José	487.349	225.677
São Pedro de Alcântara	3.949	760

FONTE: PLAMUS (PLAMUS, 2015b, p. 99).

Além dos fatores externos ao AP de Florianópolis/SC, verificados nos dados informados sobre os arranjos populacionais da faixa litorânea, a forte interação interna no arranjo e, principalmente, o fato de o município de Florianópolis exercer grande atração no movimento pendular, são elementos a serem considerados nas análises sobre a caracterização do processo de metropolização de Florianópolis. É com base nessas informações, tanto em relação à caracterização especificamente do AP de Florianópolis, mas também do contexto que abrange os demais arranjos do litoral catarinense, que será tratada a classificação de Florianópolis como metrópole pelo IBGE.

⁴ Municípios da Grande Florianópolis inseridos na área de estudo do PLAMUS: Águas Mornas, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Governador Celso Ramos, Palhoça, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São José e São Pedro de Alcântara.

2.3 A REDE DE INFLUÊNCIA DAS CIDADES SEGUNDO O IBGE

Conforme já mencionado, o documento Regic-Região de Influência das Cidades, do ano de 2018 (IBGE, 2020b), classificou Florianópolis como Metrópole. Além da hierarquização das Cidades brasileiras, o Regic identifica a região de influência, tendo como base teórica a noção de rede urbana.

Corrêa (1989, p. 6–7) afirma (contrariando algumas correntes do final do século XX que defendiam que as características de uma rede urbana só estariam presentes em países considerados desenvolvidos) que uma rede urbana existe nas seguintes condições:

- 1) É necessário haver uma economia de mercado cuja produção é negociada por outra, de outro local ou região, tendo assim, um grau mínimo de divisão territorial do trabalho.
- 2) Existência de pontos fixos no território onde os negócios são realizados, sendo que tendem a concentrar outras atividades, como as de controle político-administrativo e ideológico. Formam, portanto, núcleos de povoamento com atividades diversificadas, mas que não incluem as atividades de produção agropecuária ou de extrativismo vegetal.
- 3) Deve existir uma articulação mínima entre os núcleos identificados nos itens 1 e 2 em relação à circulação, necessária para que a exportação e importação atinjam os mercados consumidores.

Nessas condições, Corrêa (1989) declara ser possível admitir-se a existência de redes urbanas nos países da periferia do capitalismo. O interesse na rede urbana a partir das décadas de 1920 e 1930, de acordo com o autor, se deve ao processo de diferenciação das cidades pelo capitalismo, com o objetivo de criar mercados consumidores, mediante a expropriação dos meios de produção e de vida de uma parcela da população. A industrialização leva, portanto, à expansão da oferta de produtos industriais e de serviços, que acontece de modo desigual no espaço. Com isso, é criada a hierarquia das cidades: “esta, por sua vez, suscita ações desiguais por parte dos capitalistas e do Estado: daí o interesse em compreender a sua natureza” (Corrêa, 1989, p. 20–21).

Segundo Dias (2000, p. 147), foram produzidas complexidades no processo histórico ao longo do século XX de múltiplas ordens: tanto processos de integração, seja produtiva, de mercados, financeira, de informação, mas também de desintegração, ou de “exclusão de

vastas superfícies do globo”, tendo como exemplo o continente africano. Dias afirma que a viabilização de tais processos implica em estratégias de circulação e de comunicação que são “duas faces da mobilidade que pressupõem a existência de redes, uma forma singular de organização”.

Para a autora, todos os tipos de fluxo envolvem redes com conexões que acontecem nos nós, ou os “lugares de poder e de referência”. As redes possuem ao mesmo tempo o potencial de conectar (rede que “solidariza os elementos”) e têm o potencial de excluir, na medida em que são resultantes da “manifestação das coações técnicas, econômicas, políticas e sociais” (Dias, 2000, p. 148).

Todos os tipos de fluxos, para Dias, implicam na existência de redes que têm conexões, ligações. Essas conexões acontecem nos nós das redes, “lugares de poder e de referência”. Essa rede tem um duplo potencial: ao mesmo tempo que a “rede solidariza os elementos”, ou seja, conecta, ela também tem o potencial de excluir, isto é, as redes são também resultantes da “manifestação das coações técnicas, econômicas, políticas e sociais” (Dias, 2000, p. 148).

A rede urbana segue a lógica capitalista de expansão de mercados e de criação de oportunidades para a renovação das formas de acumulação capitalista. Na articulação entre os nós, principais centros de referência, normalmente favorecidos econômica e politicamente, a diferenciação resultante entre cidades gera uma hierarquização baseada na oferta desigual que ocorre em toda a rede.

O estudo do Regic, ao analisar a rede urbana brasileira, faz uma classificação dos centros urbanos brasileiros, estabelecendo uma hierarquia entre eles. Para tanto, o Regic 2018 utiliza como uma de suas bases a Teoria das Localidades Centrais de Walter Christaller (1933), que “descreve a distribuição, o tamanho e a quantidade de núcleos de povoamento sob condições de funcionamento da economia de mercado, na qual cada assentamento dotado de funções centrais é considerado uma localidade central” (IBGE, 2020b, p. 69).

De acordo com a teoria de Christaller, a localidade central concentra as atividades de bens e serviços para a população externa, além do núcleo. Dessa forma, exerce a função de polo na região, ou função central, sendo para onde os habitantes se deslocam. No entanto, essas Localidades Centrais possuem alcance espacial limitado. Quando esse alcance é ultrapassado, outro centro urbano que exige menor deslocamento é utilizado pela população.

Segundo o Regic 2018, desse alcance é derivada a região de influência da cidade (hinterlândia ou região complementar).

Entretanto, para determinar a hierarquização das cidades, a Teoria das Localidades Centrais é considerada estática pelo IBGE:

Ela descreve uma situação de equilíbrio econômico e não se preocupa em descrever como surgiram as economias de aglomeração que formam a base de funcionamento das localidades centrais, apenas descreve como se encontra a situação da rede urbana em determinado momento. Essa teoria tampouco indica como a hierarquia urbana constituída evolui (...). (IBGE, 2020b, p. 69).

A rede urbana não pode ser considerada em equilíbrio, pois “está constantemente se ajustando à conjuntura econômica de um país, ao surgimento de inovações e às mudanças de estratégia dos atores” (IBGE, 2020b, p. 70). As economias de aglomeração nos centros urbanos são criadas pela necessidade das atividades econômicas se beneficiarem da proximidade com outras atividades. Assim, quanto maior for a aglomeração, mais atividades deverão se aglutinar. Os espaços urbanos estão inseridos em sistemas de cidades e as conexões não são somente locais, por atingirem longas distâncias. Por isso, segundo o Regic 2018, é importante se atentar para a inserção nas redes urbanas.

Por considerar que a Teoria das Localidades Centrais não “indica como a hierarquia urbana constituída evolui” (IBGE, 2020b), o Regic também faz referência à Teoria dos Fluxos Centrais (Taylor (2004); Taylor, Hoyler, Verbruggen, 2010)⁵. Com isso, além do papel de fornecedoras de bens e serviços da região, abordam também as relações externas das cidades conectadas por redes de ligações, sendo as conexões seletivas.

Há dois modos pelos quais a cidade realiza essas conexões externas, de acordo com a Teoria dos Fluxos Centrais: o primeiro é pelo *town-ness*, em que os centros urbanos têm uma função local na hierarquia, típica, portanto, das cidades pequenas; e o segundo pelo *city-ness*. Esse último não tem necessariamente uma forma hierárquica, liga diversos tamanhos de

⁵ As referências utilizadas pelo Regic 2018 são as seguintes:

TAYLOR, P. J. *World city network: a global urban analysis*. London: Routledge, 2004. 241 p.

TAYLOR, P. J.; HOYLER, M.; VERBRUGGEN, R. External urban relational process: introducing central flow theory to complement central place theory. *Urban Studies*, Glasgow: Sage Journals, v. 47, n. 13, p. 2803-2818, 2010. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/bac7/3d91421205388f9354ad2056c76bee99731e.pdf>. Acesso em: jan. 2020.

cidade, desconsiderando as “barreiras espaciais clássicas, como as fronteiras, as divisas, o relevo, a rede hidrográfica e a presença ou ausência de malha viária” (IBGE, 2020c, p. 71), tratando-se, normalmente, das cidades com maior domínio econômico.

A Teoria dos Fluxos Centrais, portanto, base utilizada pelo Regic 2018 (IBGE) em complemento à Teoria das Localidades Centrais, considera que as redes urbanas possuem três níveis:

(...) o primeiro é o próprio conjunto da rede, que dá a totalidade das relações; o segundo são os nós que a compõem, as cidades; e o terceiro, os agentes que criam as redes de longa distância operando por meio dos nós, que são as empresas e organizações diversas. (IBGE, 2020b, p. 71).

O Regic 2018 abrange todo o território nacional para categorização da rede urbana brasileira. As informações utilizadas vão desde a atuação de organismos públicos multilocalizados (Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, Receita Federal, rede IBGE) até a rede de sedes e filiais de empresas com atuação no mercado (IBGE, 2020b, p. 71). Com isso, abrange a identificação da atuação dos agentes do Estado e do mercado que criam redes de gestão de território, representando o *city-ness*. Estão no topo da hierarquia urbana as localidades que concentram o maior número de órgãos públicos ou de mercado.

O Regic 2018 trata de coeficientes de gestão pública e de gestão empresarial para abordar os fluxos da rede urbana e, com isso, categorizá-la. No entanto, Mesquita, Fernandes e Moura (2024) consideram esses coeficientes insuficientes para reconhecer os fluxos de conhecimento das novas tecnologias digitais e sugerem uma complementação da metodologia do IBGE. Para tanto, além dos coeficientes já utilizados pelo Regic 2018, os autores propõem utilizar um coeficiente de comando digital, denominado Índice de Centralidade do Território e Inovação (CGTI). Incluem nesse índice as instituições⁶ de ensino superior (IES), os programas de pós-graduação (PPG) e graduação nas áreas de computação,

⁶ Os autores consideraram a presença das IES nas Cidades e não a quantidade de PPGs e cursos, e hierarquizaram as IES em quatro níveis, sendo o maior os PPGs com avaliação 6 ou 7 na Capes entre 2017 e 2021; o segundo nível os PPGs na área de Ciência e Engenharia da Computação com conceitos 4 e 5; e os terceiro e quarto níveis relacionados pela existência de cursos de graduação em Ciências de Computação, Sistemas de Informação e Engenharia da Computação.

além de empresas de desenvolvimento de software intensivo em tecnologia. Segundo os autores:

Essas capacidades reposicionam os centros urbanos na divisão territorial do trabalho, dadas as diferentes funções promovidas na produção e aplicação do conhecimento próprio às tecnologias digitais e das complementaridades e interações espaciais requeridas nesse processo, visto que conhecimento (e inovação) se desenvolve de forma coletiva, interativa e cumulativa. (Mesquita; Fernandes; Moura, 2024, p. 8)

Sassen (2007, p. 25), ao tratar das megarregiões, reafirma a importância dos lugares centrais para a economia global. Apesar de terem características padrão, como a densidade, há variações nos tipos de economias de aglomeração. O setor financeiro, por exemplo, é bastante diverso do setor cultural. Há, no entanto, vantagens na densidade urbana central, como o fato de possuir variedades para as empresas que reduzem os riscos. Como consequência, há a formação de novos espaços centrais em cidades e áreas metropolitanas fisicamente expandidas.

No entanto, essa centralidade dos espaços metropolitanos e regionais, segundo a autora, não se relaciona mais a entidades geográficas, como ao centro da cidade. Porém, são concentrações de novas capacidades técnicas, sendo consideradas plataformas para operações globais de empresas e mercados.

A dinâmica que ocorre nos arranjos populacionais do leste catarinense sinaliza tanto uma orientação com base na variedade das economias, quanto no crescimento urbano, verificado nos dados do último Censo. A reorganização da hierarquia urbana identificada no Regic 2018, em que se redefiniu a regionalização da influência das cidades, inclui a Metrópole de Curitiba. Os arranjos do leste catarinense, abrangendo Florianópolis, faziam parte da região de influência de Curitiba, e alguns ainda fazem. No entanto, houve uma dissolução dessa influência, exercendo Florianópolis um papel mais relevante nessa hierarquia. Demonstra, portanto, a lógica mencionada por Sassen, de que essas centralidades não têm mais uma relação tão dependente com antigos centros metropolitanos, como o caso de Curitiba ou agora de Florianópolis.

A constituição da rede urbana brasileira, segundo Dias (2000, p. 150), é uma associação do processo de urbanização com a integração do mercado nacional. Portanto, tornou-se necessária a “eliminação de barreiras de todas as ordens”, com o objetivo de

integrar e complementar economicamente as diferentes regiões. Inicialmente, as ferrovias e rodovias foram importantes para o transporte de matéria-prima e mão de obra. Atualmente, os fluxos de informação permitem que haja simultaneidade nas redes de telecomunicações. Nesse contexto, Dias afirma que os bancos acabam por se tornar “elementos-chave de integração do território e de articulação deste mesmo território à economia internacional”. Ainda assim, a autora afirma que:

Ao contrário de uma posição muito divulgada, o espaço não se tornou uma noção em desuso ou desprovida de sentido, tampouco qualquer coisa de indiferenciado ou homogêneo. A comunicação entre parceiros econômicos — à montante e à jusante —, graças às novas redes é acompanhada de seletividade espacial. A importância estratégica da localização geográfica foi, de fato, ampliada. (Dias, 2000, p. 150).

A autora levanta a hipótese de que a intensificação da circulação traz simultaneamente ordem e desordem ao espaço geográfico:

À escala planetária ou nacional, as redes são portadoras de ordem — através delas as grandes corporações se articulam, reduzindo o tempo de circulação em todas as escalas nas quais elas operam; o ponto crucial é a busca de um ritmo, mundial ou nacional, beneficiando-se de escalas gerais de produtividade, de circulação e de trocas. Na escala local, estas mesmas redes são muitas vezes portadoras de desordem — numa velocidade sem precedentes engendram processos de exclusão social, marginalizam centros urbanos que tirava sua força dos laços de proximidade geográfica e alteram mercados de trabalho. (Dias, 2000, p. 154).

A rede urbana, portanto, tem por princípio a diferenciação das cidades que a compõem, refletida na hierarquia em que a metrópole ocupa a posição mais alta. A sua configuração está ligada às mudanças nas tecnologias de transporte e de comunicação, que têm facilitado cada vez mais a integração entre os centros urbanos, e que continuam reforçando a importância desses espaços nesse processo. Apesar da facilidade com que os fluxos se desenrolam, seja de pessoas, de informação ou de mercadorias, ainda assim é baseado numa formação desigual do espaço.

A classificação e hierarquização definidas pelo IBGE, que estão sendo detalhadas nesta seção, devido ao caráter técnico necessário para este tema, servirão como respaldo para as análises da ordem e da desordem, como mencionado por Dias (2000), do espaço geográfico do Arranjo Populacional de Florianópolis.

2.3.1 Metodologia e Classificação no Regic 2018

No estudo que analisa a rede urbana do Brasil, o Regic 2018, o IBGE considera a Cidade (com inicial em maiúscula), objeto da referida análise, os Arranjos Populacionais ou Municípios isolados quando não fazem parte de arranjos (IBGE, 2020b, p. 11). Sobre a classificação das Cidades, o Regic 2018 (IBGE, 2020b) considera cinco grandes níveis, subdivididos em dois ou três subníveis:

- a) **Metrópoles:** “caracterizam-se por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta”. Está subdividida em:
 - Grande metrópole nacional: São Paulo – primeiro nível de gestão territorial
 - Metrópole nacional: Rio de Janeiro e Brasília – primeiro nível de gestão territorial
 - Metrópole: segundo nível de gestão territorial
- b) **Capital regional:** possuem capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles e se relacionam com o estrato superior da rede urbana. São classificadas em três subdivisões, sendo que no primeiro grupo estão as capitais estaduais não classificadas como metrópoles. A diferença do segundo e do terceiro está no padrão de localização e no porte. São subdivididas em:
 - Capital regional A
 - Capital regional B
 - Capital regional C
- c) **Centro sub-regional:** possuem atividades de gestão menos complexas, área de atuação reduzida e se relacionam com relacionamentos externos à sua rede, geralmente com as três metrópoles nacionais. Estão subdivididas em:
 - Centro sub-regional A
 - Centro sub-regional B
- d) **Centro de zona:** cidades de menor porte e atuação restrita à sua área imediata. São subdivididas em:
 - Centro de zona A
 - Centro de zona B
- e) **Centro local:** demais cidades com centralidade e atuação restrita aos limites do seu município.

Estabelece tanto a hierarquia quanto a região de influência das Cidades, que possui a forma de rede. Para tanto, as informações foram coletadas no nível municipal.

Para verificar as relações urbanas de proximidade, foram aplicados questionários aos agentes de pesquisa do IBGE nos municípios pesquisados, além de outros três informantes (nas prefeituras e outras instituições do município) que coletaram informações sobre os municípios mais procurados pela população local (com exceção do próprio) para a busca por produtos (vestuário e calçados, móveis e eletrodomésticos, por exemplo) e serviços selecionados (saúde de baixa, média e alta complexidades; ensino superior; atividades culturais e esportivas; uso de aeroporto; origem dos jornais que circulam no município). Com base no resultado dos questionários, é estabelecido o Índice de Atração para cada Cidade, que considera a população residente e o percentual dos destinos.

A metodologia também identificou as centralidades em relação à Gestão do Território, que determinam a rede de longa distância (as relações de *city-ness*) entre os centros de gestão. Assim, foram definidos 1.117 centros de Gestão do Território, Cidades que tiveram destaques tanto nas esferas pública quanto privada, sendo, portanto, centros de comando, com maior diversidade nos bens e serviços oferecidos, que estabelecem redes de maior alcance no território nacional.

Para determinar os centros de Gestão Pública (1.896 no total), foram verificadas e classificadas, conforme os níveis de gestão, as sedes das instituições estatais que possuem impacto no território por serem polos de tomada de decisão. As instituições incluídas são: o INSS (na época, Ministério do Trabalho e Emprego), a Secretaria Especial da Receita Federal, a Justiça Federal, os Tribunais Regionais Eleitorais, os Tribunais Regionais do Trabalho e o IBGE.

No caso da Gestão Empresarial, as Cidades foram classificadas tanto pela presença das sedes de empresa quanto pela capacidade de atração de filiais com sedes em outras Cidades. Para ser considerada um centro de Gestão Empresarial, a Cidade deveria ter a presença de pelo menos três empresas multilocalizadas e de pelo menos três diferentes Cidades conectadas por essas empresas. Foram definidos 1.288 centros de gestão empresarial.

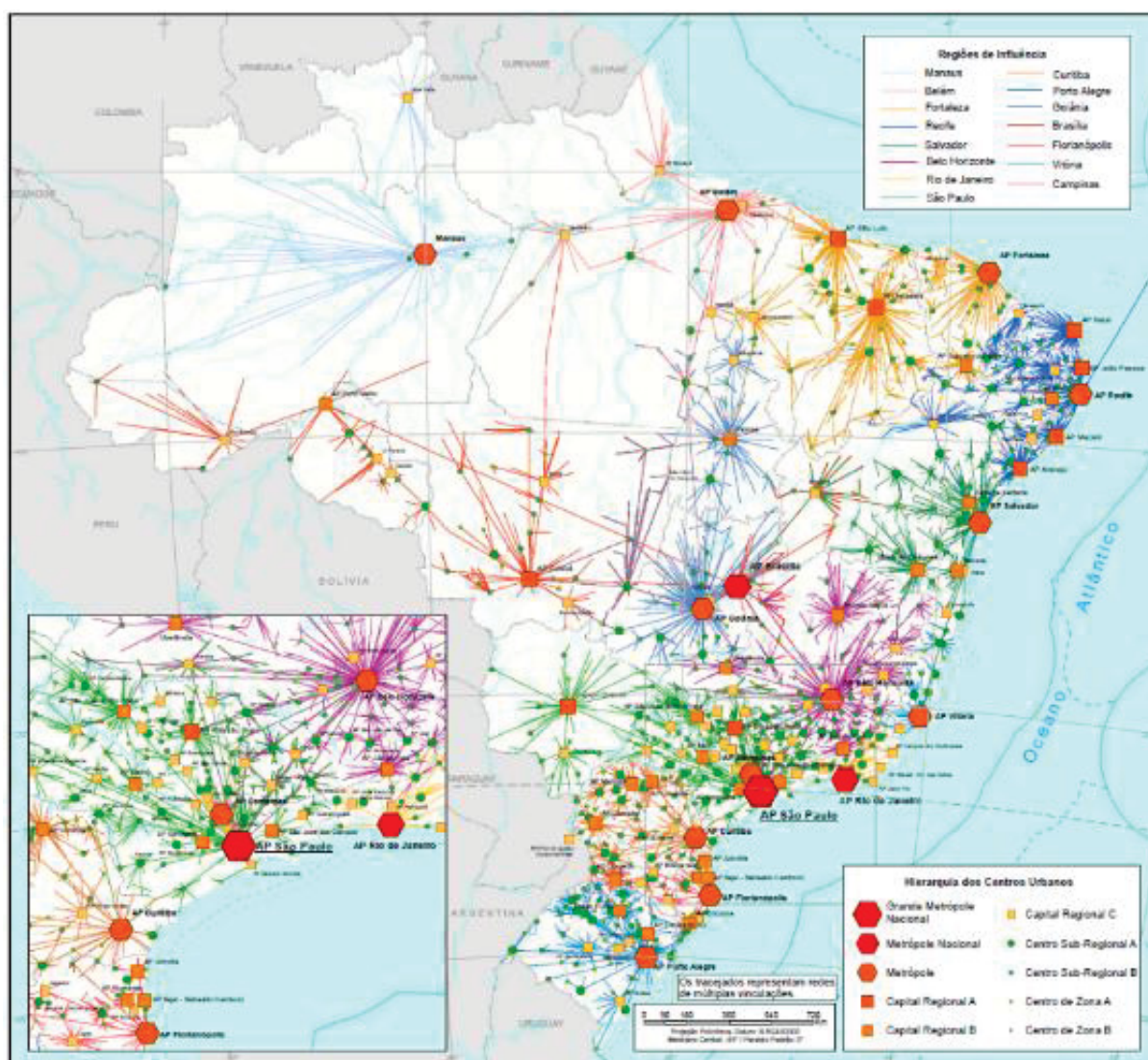
A rede urbana brasileira, portanto, é formada por centros urbanos de menores hierarquias que se ligam aos maiores, formando a articulação em forma de rede, cujos nós terminam em 15 Metrôpoles. A hierarquia urbana estabelecida pelo Regic 2018 considera as

relações urbanas de proximidade e as relações de longa distância das redes urbanas. As Metrôpoles são classificadas em dois grupos:

- a) Grupo 1: 12 Arranjos Populacionais, sendo eles o de São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Brasília/DF, Belo Horizonte/MG, Porto Alegre/RS, Salvador/BA, Recife/PE, Fortaleza/CE, Goiânia/GO, Curitiba/PR, Vitória/ES e Florianópolis/SC.
- b) Grupo 2: são as Cidades cujos parâmetros identificados de *city-ness* foram elevados suficientemente para classificá-las como Metrôpole. Dentre os fatores está a atratividade acima da média desses centros nas regiões de influência ou por estarem localizados em regiões de baixa densidade demográfica e atuarem como únicos centros urbanos regionais. Assim, são consideradas Metrôpole também o Município de Manaus (AM) e os Arranjos Populacionais de Belém (PA) e de Campinas (SP).

O mapa representado na Figura 4 mostra o resultado da Rede Urbana do Brasil, segundo o Regic 2018:

FIGURA 4 - MAPA DA REDE URBANA DO BRASIL



FONTE: Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 2020b, p. 12).

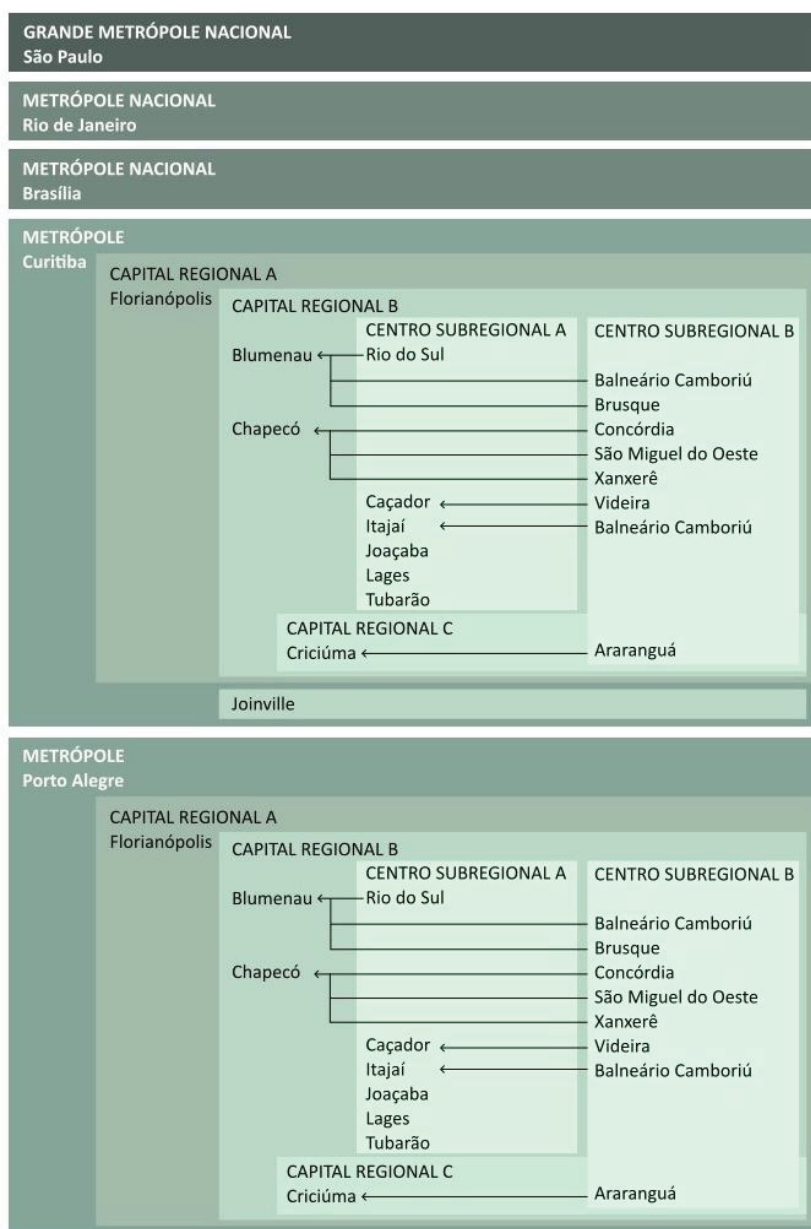
A partir dessa metodologia, a rede urbana brasileira e as regiões de influência das respectivas Cidades foram identificadas pelo IBGE. A próxima subseção trata do caso específico da rede urbana de Florianópolis de acordo com o Regic 2018.

2.3.2 As transformações na rede urbana de Florianópolis segundo o Regic 2018

No nível mais alto da hierarquia da rede urbana estão 15 metrópoles, segundo o Regic 2018 (IBGE, 2020b). O Regic 2007 (IBGE, 2008) havia identificado 12 redes urbanas comandadas pelas Metrópoles. Florianópolis, então classificada como Capital Regional A, estava sob a influência das Metrópoles Curitiba e Porto Alegre, pois as redes podem ser diferentes em tamanho, organização e complexidade, com vínculos a mais de um centro. A

Figura 5 esquematiza a Rede de Influência das Cidades considerando a posição de Florianópolis em 2007⁷. Nota-se que Joinville, no período, apesar de possuir a mesma categoria que Blumenau e Chapecó (Centro Subregional A), fazia parte da rede de Curitiba (Metrópole), mas não por meio de Florianópolis, situação que se altera no Regic de 2018.

FIGURA 5 - FLORIANÓPOLIS NA REDE DE INFLUÊNCIA DAS CIDADES - 2007



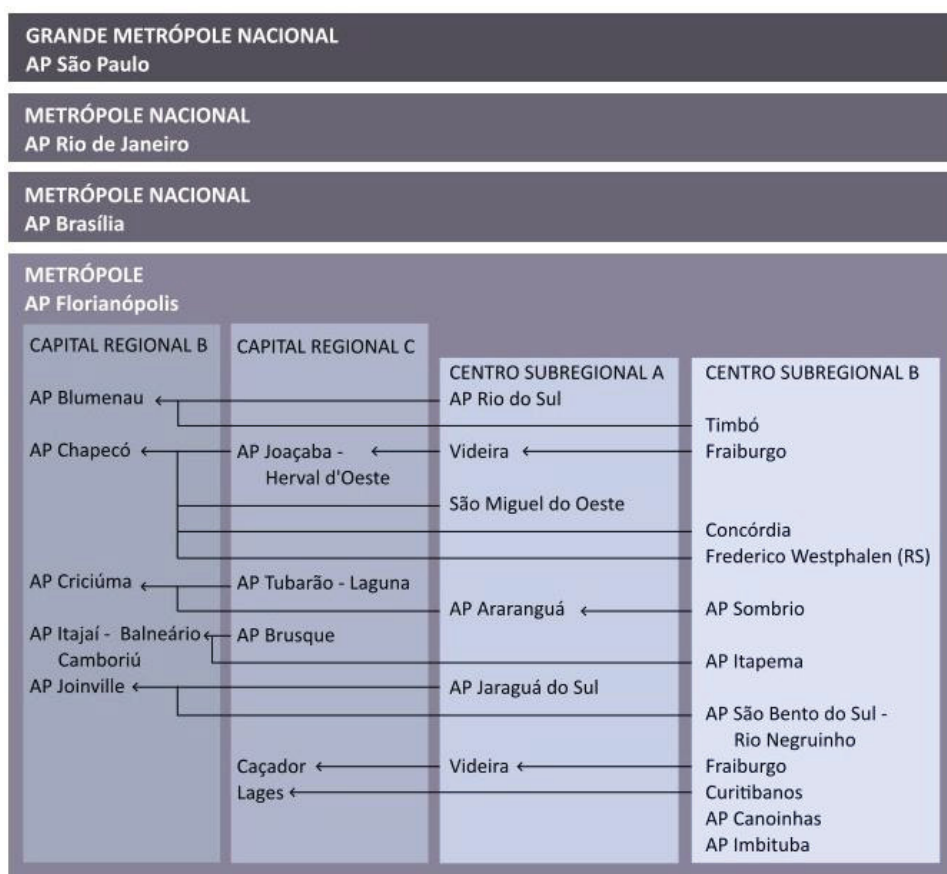
FONTE: Elaborado pela autora com dados do Regic 2007 (IBGE, 2008).

⁷ A rede de Florianópolis no Regic 2007 abrangia também Cidades classificadas como Centros de Zona A, 19 Centros de Zona B e 232 Centros locais, ligados à rede de Curitiba; e também 6 Centros de Zona A, 18 Centros de Zona B e 231 Centros locais, ligados à rede de Porto Alegre.

O IBGE mudou a classificação do Arranjo Populacional de Florianópolis nas Regiões de Influência das Cidades em 2018 (IBGE, 2020b). O arranjo passou de Capital regional A para Metrôpole.

A Figura 6 traz a Rede de Influência das Cidades de 2018⁸, com foco no AP de Florianópolis, já classificado como Metrôpole. Nessa nova configuração de rede urbana, Joinville, que apesar de ser um município catarinense tinha conexões mais fortes com a Metrôpole de Curitiba/PR, em 2018 passa a integrar a rede do AP de Florianópolis. Além disso, a rede de Florianópolis em 2018 abrange também municípios dos estados vizinhos, como Frederico Westphalen/RS, Centro Subregional B conectado pela rede do AP de Chapecó, mas também outros com menor hierarquia.

FIGURA 6 - FLORIANÓPOLIS NA REDE DE INFLUÊNCIA DAS CIDADES - 2018



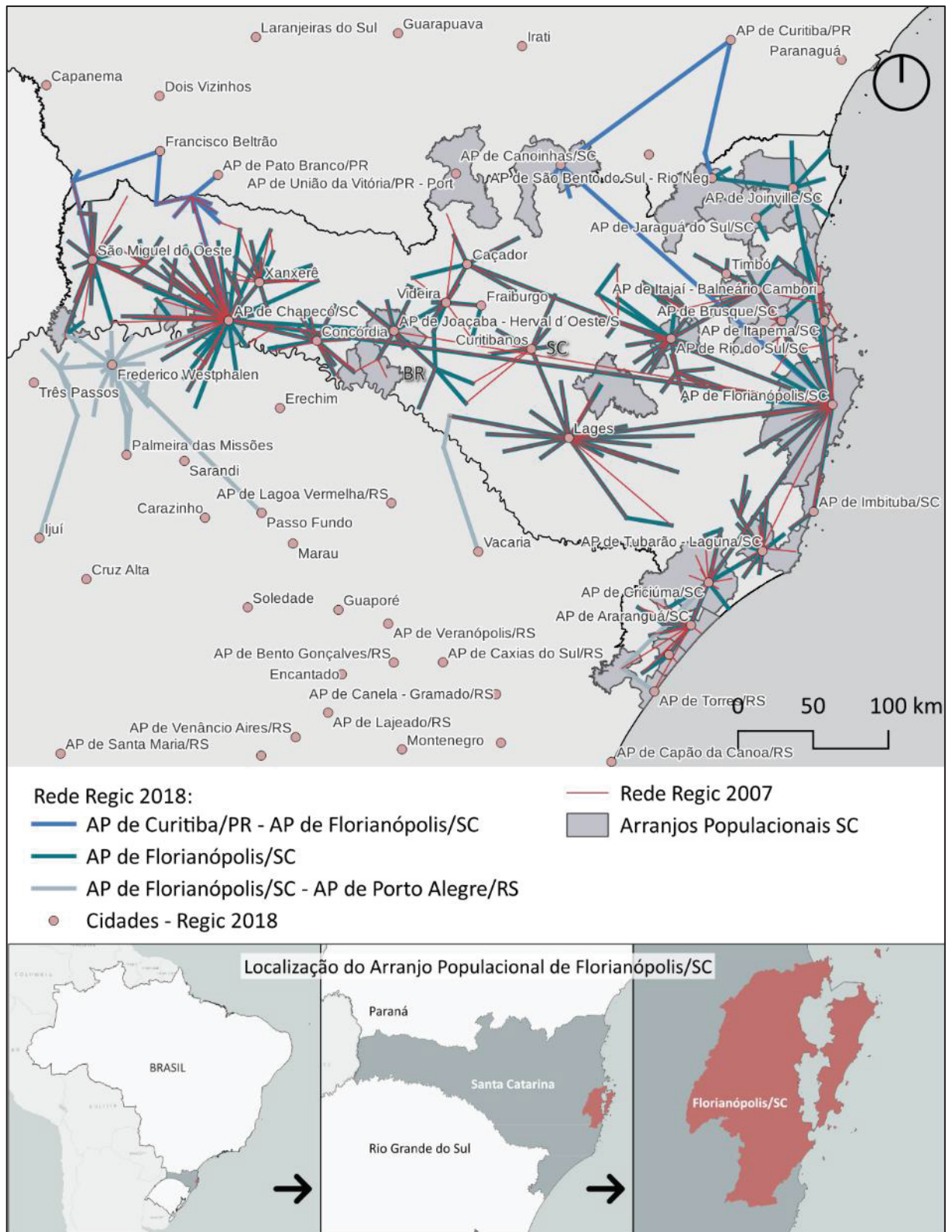
FONTE: Elaborado pela autora com dados do Regic 2018 (IBGE, 2020b).

⁸ Além dos municípios representados na imagem, a rede de Florianópolis em 2018 possuía 224 Centros Locais, 9 Centros de Zona A e 13 Centros de Zona B.

Se o documento Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil reforça as relações “intrametropolitanas” de Florianópolis, o estudo sobre as Regiões de Influência das Cidades confirma tanto a hierarquia formada a partir do arranjo, mas também em relação à rede urbana brasileira.

As mudanças na rede urbana entre os Regic de 2007 e de 2018 (Figura 7) incluem o fortalecimento de outros arranjos no estado. O AP de Chapecó/SC, no Oeste de Santa Catarina, não muda de categoria, mas teve ampliação na rede. Já o AP de Joaçaba – Herval d’Oeste/SC teve as fortes relações entre os municípios reconhecidas, formando um mesmo arranjo que leva o nome dos dois principais municípios, Joaçaba e Herval d’Oeste. Além disso, o Arranjo Populacional passa de Centro Subregional A para Capital Regional C.

FIGURA 7 - REDES URBANAS DE FLORIANÓPOLIS SEGUNDO OS REGIC 2007 E 2018



FONTE: Elaborado pela autora com dados do Regic 2007 e Regic 2018 (IBGE, 2008, 2016, 2020b).

Sobre as classificações que contribuíram para que o AP de Florianópolis subisse de categoria no Regic 2018, houve alteração na classe de Gestão do Território, que se refere aos níveis de comando da Cidade, avaliando tanto a centralidade em relação à gestão pública quanto empresarial. O AP de Florianópolis sobe de nível 3 para nível 1 em relação à centralidade de Gestão do Território (classificados de 1 a 5, sendo 1 o mais alto nível). No entanto, como observado na Tabela 5, não há alteração na classificação do AP de Florianópolis quanto à Gestão Empresarial (níveis 1 a 8), mas em relação à Gestão Pública (níveis 1 a 5), o nível sobe de 4 para 2 em 2018.

TABELA 5 - MUDANÇAS NAS CLASSIFICAÇÕES DO AP DE FLORIANÓPOLIS NOS REGIC DE 2007 E 2018

Classificação Regic 2018- Gestão do Território		
Classe de centralidade de Gestão do Território	Classe de centralidade de Gestão Pública	Classe de centralidade de Gestão Empresarial
1	2	3
Classificação Regic 2007- Gestão do Território		
Classificação dos centros de Gestão do Território	Nível de centralidade de Gestão Federal	Nível de centralidade de Gestão Empresarial
3	4	3

FONTE: Elaborado pela autora com dados dos Regic 2007 e 2018 (IBGE, 2008, 2020b).

Com relação à centralidade em educação (nível mais alto 1 e mais baixo, 7), que mensura a oferta de graduação, a oferta e níveis dos cursos de pós-graduação, o AP de Florianópolis mantém o nível da classificação em relação à centralidade no ensino de graduação e pós-graduação (níveis 3 e 2, respectivamente) e recebe a classificação 4 na classificação de centralidade do ensino à distância (não havia entrado essa categoria no Regic 2007). Sobre a saúde, em relação aos serviços de baixa e média complexidade, o AP de Florianópolis passa do nível 3 para 4, ou seja, cai uma posição. Porém, no caso dos serviços de mais alta complexidade, que dependem também da existência de estruturas e equipamentos, além de profissionais habilitados e especializados, o AP de Florianópolis passa do nível 2 para o nível 1, dados que podem ser visualizados na Tabela 6.

TABELA 6 - MUDANÇAS NAS CLASSES DE CENTRALIDADE NO ENSINO E NA SAÚDE DO AP DE FLORIANÓPOLIS ENTRE OS REGIC DE 2007 E 2018

Classificação Regic 2018- Educação e Saúde				
Classe de centralidade no ensino de graduação ¹	Classe de centralidade no ensino de pós-graduação ¹	Classe de centralidade no ensino à distância ¹	Classe de centralidade de serviços de saúde ²	Classe de complexidade de serviços de saúde ²
3	2	4	4	1
Classificação Regic 2007- Educação e Saúde				
Nível de centralidade de graduação ³	Nível de centralidade de pós-graduação ⁴		Nível de centralidade de saúde ⁵	Classe de complexidade de atendimento em saúde ⁶
3	2		3	2

¹ IBGE. Regiões de Influência das Cidades 2018. Censo da educação superior 2015. Brasília, DF: INEP, 2016.

²IBGE. Regiões de Influência das Cidades, 2018; Ministério da Saúde- Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil- CNES, 2018

³IBGE/DGC/CGEO/REGIC 2007 com base em dados do INEP/CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR 2004

⁴ IBGE/DGC/CGEO/REGIC 2007 com base em dados da CAPES 2005

⁵IBGE/DGC/CGEO/REGIC 2007

⁶IBGE/DGC/CGEO/REGIC 2007 com base em dados do MINISTÉRIO DA SAÚDE/DATASUS 2004

FONTE: Elaborado pela autora com dados dos Regic 2007 e 2018 (IBGE, 2008, 2020b)

Se fosse incluído o índice de comando digital proposto por Mesquita, Fernandes e Moura (2024), haveria alterações no número de centros urbanos identificados. O número de Cidades com funções relacionadas à Gestão de Território identificadas pelo Regic 2018, foi de 1896 e o de Gestão Empresarial de 1288. Esse número cairia para apenas 191 enquanto comando digital (Mesquita; Fernandes; Moura, 2024, p. 12). Com essa terceira dimensão, haveria a redução do número de centros com maior hierarquia que “precisariam combinar a capacidade de gerar fluxos empresariais, de gestão pública e de conhecimento voltados para o comando em uma economia na era digital” (Mesquita; Fernandes; Moura, 2024, p. 14).

Como comparativo da região Sul, o Regic 2018 classificou 18 centralidades de nível 2 e as três capitais estaduais como centralidade de nível 1, no caso, Metrópole. Com a aplicação do índice de comando digital, Florianópolis cairia para o nível 2, sendo que o número de centralidades nesse nível cairia das 18 para somente 6 em relação aos Centros de Gestão de Território e Inovação (Mesquita; Fernandes; Moura, 2024, p. 15).

No caso de Florianópolis, essa informação é relevante, já que há uma série de investimentos, públicos e privados, para atrair capital na área de tecnologia. De acordo com Lenzi, Gonçalves e Andrade Neto (2023, p. 25), desde 2008 empresários de Florianópolis

organizados na associação Floripamanhã, tratada na seção 5, discutem estratégias para atrair investimentos em setores considerados mais dinâmicos. A associação produziu o documento Floripa 2030, que buscou alinhar os interesses do setor de turismo com o da indústria de tecnologias. Houve, portanto, uma atualização da narrativa relacionada ao *city marketing* que, como observaram Lenzi, Gonçalves e Andrade Neto (2023). Mas, além disso, como observam os autores, houve a construção de parques tecnológicos, inclusive pelo estado, como foi o caso do Sapiens Park, tentando com isso antecipar a produção do espaço.

Florianópolis, que já tentou ser reconhecida pela “Ilha do Silício”, em referência ao “Silicon Valley”, teria seu nível de centralidade reduzido caso aplicado o índice de comando digital e inovação. Ou seja, os esforços tanto dos setores empresariais quanto dos governos municipais e estaduais não gerariam, até então, um melhor posicionamento na rede urbana brasileira.

2.3.3 O Arranjo Populacional de Florianópolis segundo o Regic 2018

Além dos arranjos populacionais, o Regic 2018 também trata como unidades territoriais as concentrações urbanas e os Municípios isolados. Arranjos populacionais são “unidades territoriais compostas por mais de um Município, que apresentam integração significativa em razão da contiguidade das áreas urbanizadas ou da presença de deslocamentos frequentes dos habitantes para trabalhar ou estudar” (IBGE, 2020b, p. 72). Já concentrações urbanas são os arranjos populacionais ou Municípios isolados com mais de 100 mil habitantes.

A base da metodologia para o estabelecimento das hierarquias e das regiões de influência das Cidades, considerou como componentes fundamentais “a atração exercida entre as Cidades próximas e as ligações de longa distância realizadas pela atuação de instituições públicas e privadas presentes nos centros urbanos”, sendo que para cada componente há um procedimento metodológico específico que não será detalhado neste texto (IBGE, 2020b, p. 72).

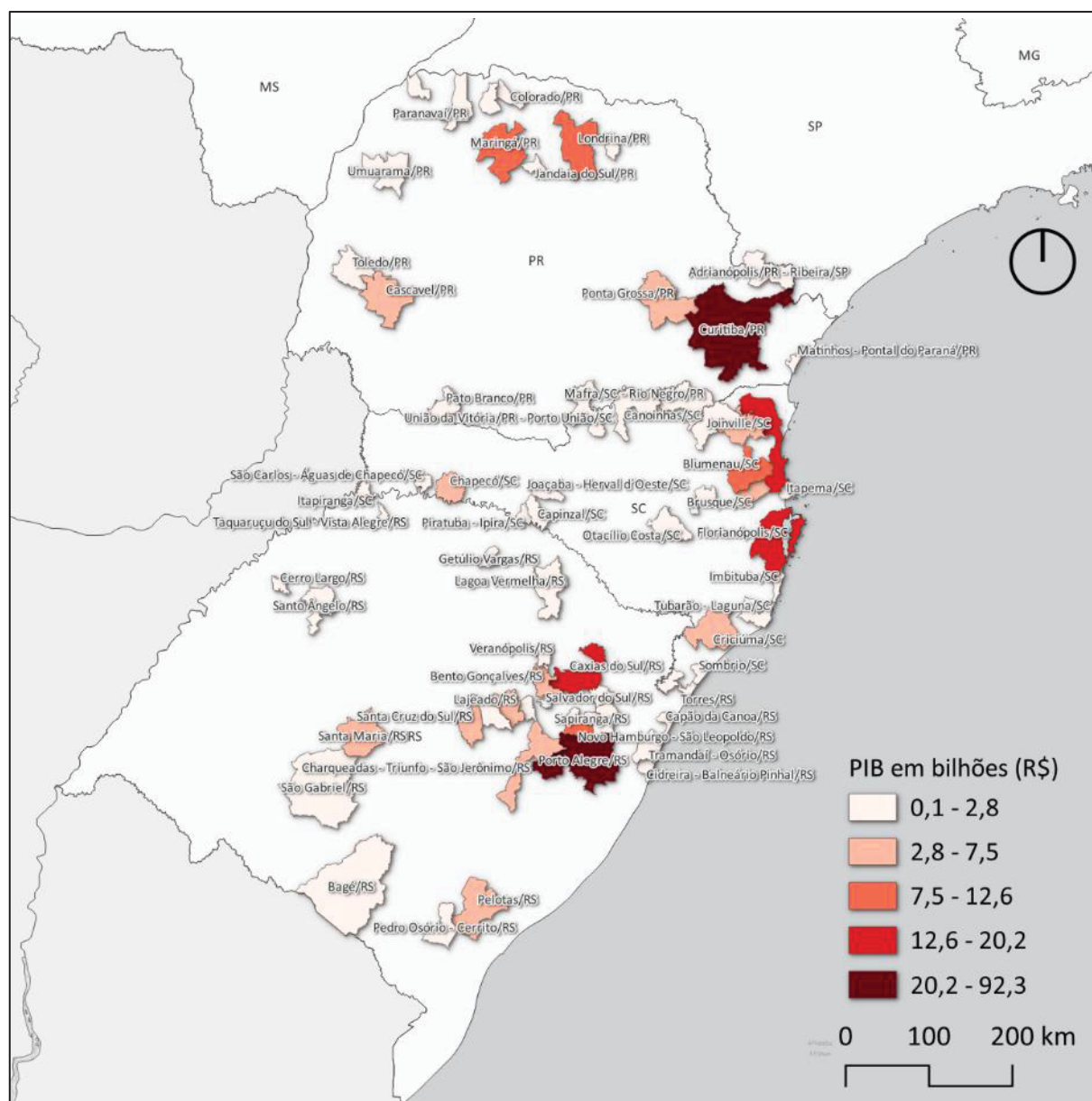
Sobre a rede urbana da Metrópole de Florianópolis, o documento a descreve da seguinte forma:

Trata-se de uma rede bem-encadeada, composta por diversos níveis hierárquicos intermediários e Capitais Regionais com grande dinamismo econômico, fazendo com que a participação da renda produzida por Florianópolis perfaça apenas 14,1% do PIB produzido por toda sua região de influência. É a menor participação do núcleo dentre as redes urbanas de primeiro nível hierárquico, revelando uma melhor distribuição territorial da geração de riqueza entre as Cidades componentes da rede urbana. Destacam-se os Arranjos Populacionais de Chapecó/SC – polarizando grande parte do oeste catarinense, com alcance até o noroeste do Rio Grande do Sul –, de Criciúma/SC no sudeste do estado, de Joinville/SC no nordeste de Blumenau/SC e o Arranjo Populacional de Itajaí - Balneário Camboriú/SC ao norte da Metrópole de Florianópolis. A região de influência de Florianópolis é pouco extensa em comparação com as demais, sendo a quarta menor com menos de 100 mil km². (IBGE, 2020b, p. 75).

Há, portanto, uma relação equilibrada em relação à participação no PIB entre os arranjos de Santa Catarina. O documento destaca o equilíbrio existente nos arranjos catarinenses, o que não ocorre nos estados vizinhos, com grandes concentrações de geração de riquezas nos arranjos das capitais, Curitiba e Porto Alegre. No entanto, há uma concentração dos arranjos com maior PIB na faixa litorânea de Santa Catarina, da qual o AP de Florianópolis faz parte.

A Figura 8 traz informações comparativas sobre o PIB dos Arranjos Populacionais do período 2010-2011. Verifica-se o que foi apontado pelo documento do IBGE sobre a polarização do oeste pelo arranjo de Chapecó, mas a forte presença de arranjos a norte e a leste de Santa Catarina. Outro dado que o mapa revela é a localização dos arranjos com maior Produto Interno Bruto do estado, todos na faixa litorânea, ao longo da BR-101, que faz a ligação das três Metrópoles do Sul do país.

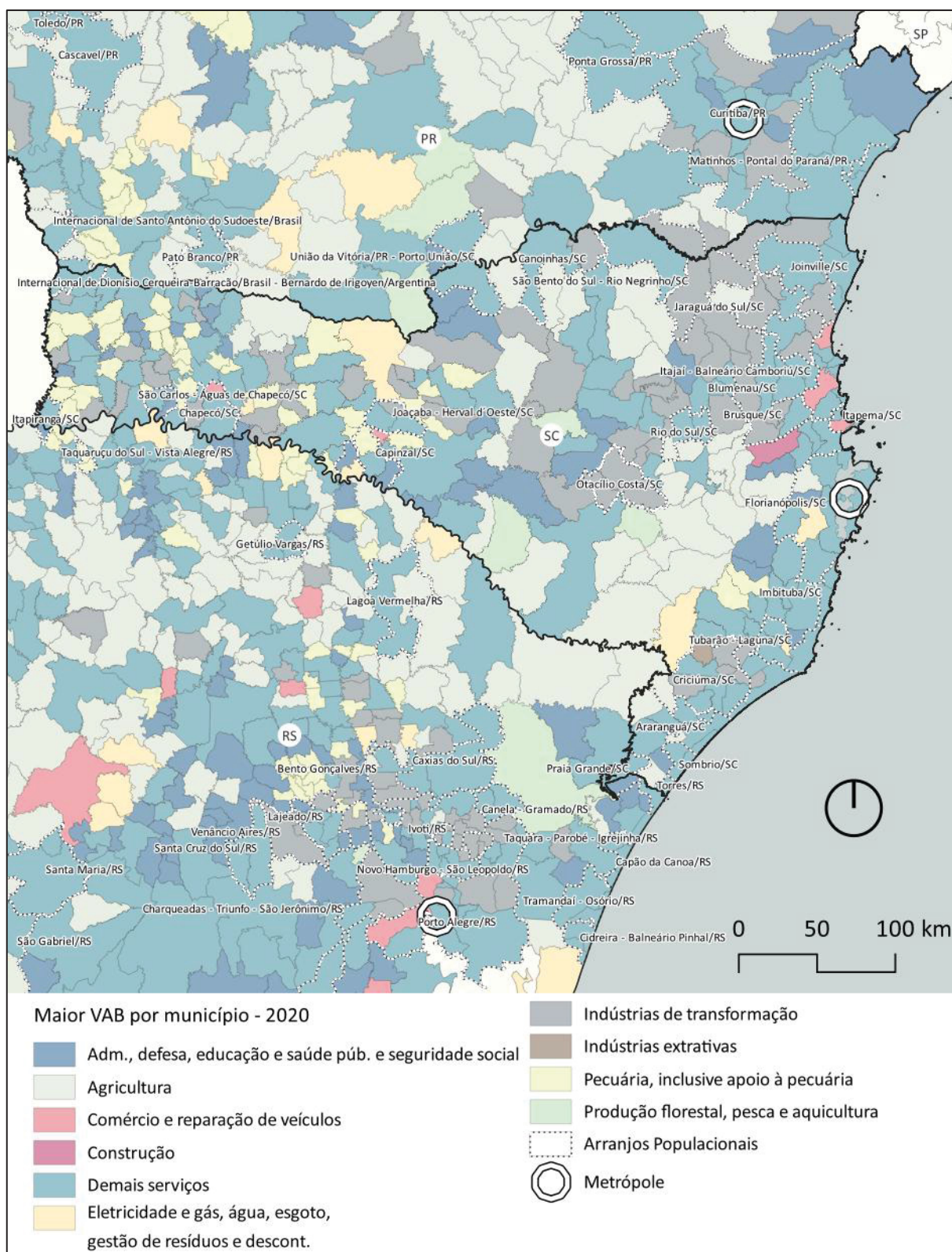
FIGURA 8 - PIB 2010 A 2011 DOS ARRANJOS POPULACIONAIS DO SUL



FONTE: Elaborado pela autora com dados do IBGE (IBGE, 2016).

A localização dos arranjos com maiores PIB tem relação com as atividades industriais e com a localização de infraestrutura de logística. Os maiores valores de PIB do Sul (Figura 9) estão localizados nos municípios dos AP de Curitiba/PR e de Porto Alegre/RS e a atividade com maior valor adicionado bruto é a indústria da transformação, o mesmo que em Blumenau e Brusque em Santa Catarina. Os municípios dos AP de Florianópolis/SC e Itajaí/SC têm como atividade de maior valor adicionado bruto serviços, tendo destaque o Porto de Itajaí.

FIGURA 9 - ATIVIDADES COM MAIOR VALOR ADICIONADO BRUTO (VAB) POR MUNICÍPIO EM SANTA CATARINA

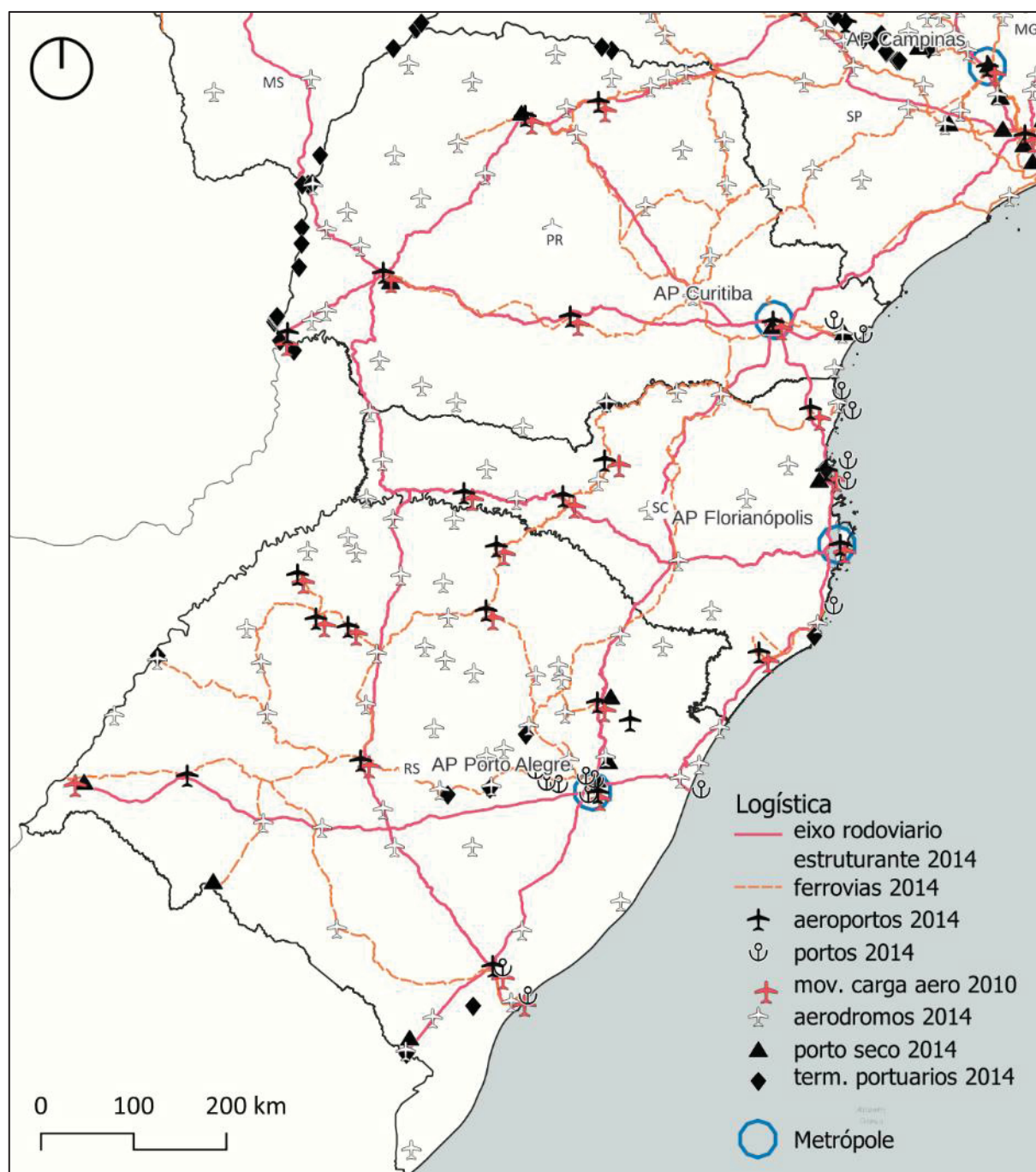


FONTE: Elaborado pela autora com dados do IBGE (IBGE, 2016, 2020b).

Itajaí, maior PIB do estado em 2021, tem seu crescimento econômico e populacional relacionado à concentração dos equipamentos de logística (Figura 10). Além do porto, há o

aeroporto, localizado no município de Navegantes, que também compõe o AP de Itajaí - Balneário Camboriú/SC, ligados pela rodovia BR-101. O AP de Florianópolis assume definitivamente uma função de concentração de serviços especializados e de centralidade regional em relação à gestão pública, mas também de serviços de saúde, educação, cultura, entre outros aspectos que ajudam a retratar as características de metropolização do espaço.

FIGURA 10 - MAPA DE LOCALIZAÇÃO DA LOGÍSTICA DA REGIÃO SUL

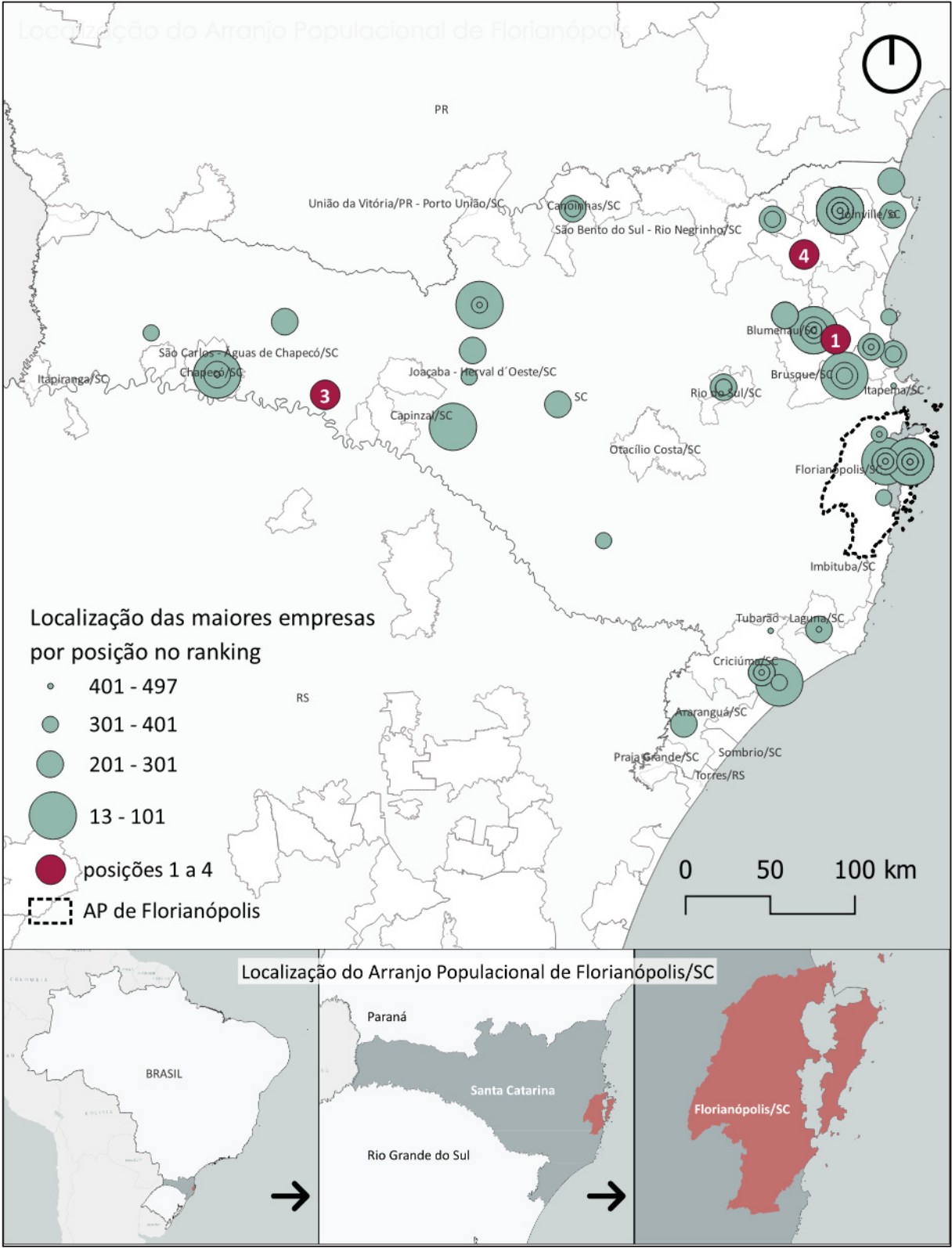


FONTE: Elaboração própria com informações do IBGE (IBGE, 2014).

A localização da logística reflete o que já foi mencionado sobre a seletividade espacial. A concentração de infraestrutura de logística gera a concentração de empresas e de população. De acordo com o ranking das 500 maiores empresas do Sul do Brasil (Grupo Amanhã, 2023), a maior empresa é a Bunge Alimentos, localizada em Gaspar/SC e a terceira posição no Sul, segunda em Santa Catarina, é a BRF, também do setor de Alimentos e Bebidas, de Concórdia/SC. Estão identificadas como números 1 e 3 na Figura 11. Ambas têm abrangência internacional, mesmo a BRF, que teve origem em empresas catarinenses.

Florianópolis possui três empresas do setor de energia entre as dez maiores de Santa Catarina (quinta, sexta e oitava posições), mas atingem apenas a partir da décima sexta posição no Sul. A CGT Eletrosul de Florianópolis, quinta colocada no ranking estadual, era uma empresa pública de geração e transmissão de energia, subsidiária da Eletrobras, criada em 1968 com sede em Florianópolis e privatizada em 1998. O setor de energia tem a característica de necessitar de profissionais especializados, e Florianópolis tem concentrado universidades e parques tecnológicos nos últimos anos.

FIGURA 11 - LOCALIZAÇÃO DAS EMPRESAS DE SANTA CATARINA ENTRE AS 500 MAIORES EMPRESAS DO SUL DO PAÍS - 2022

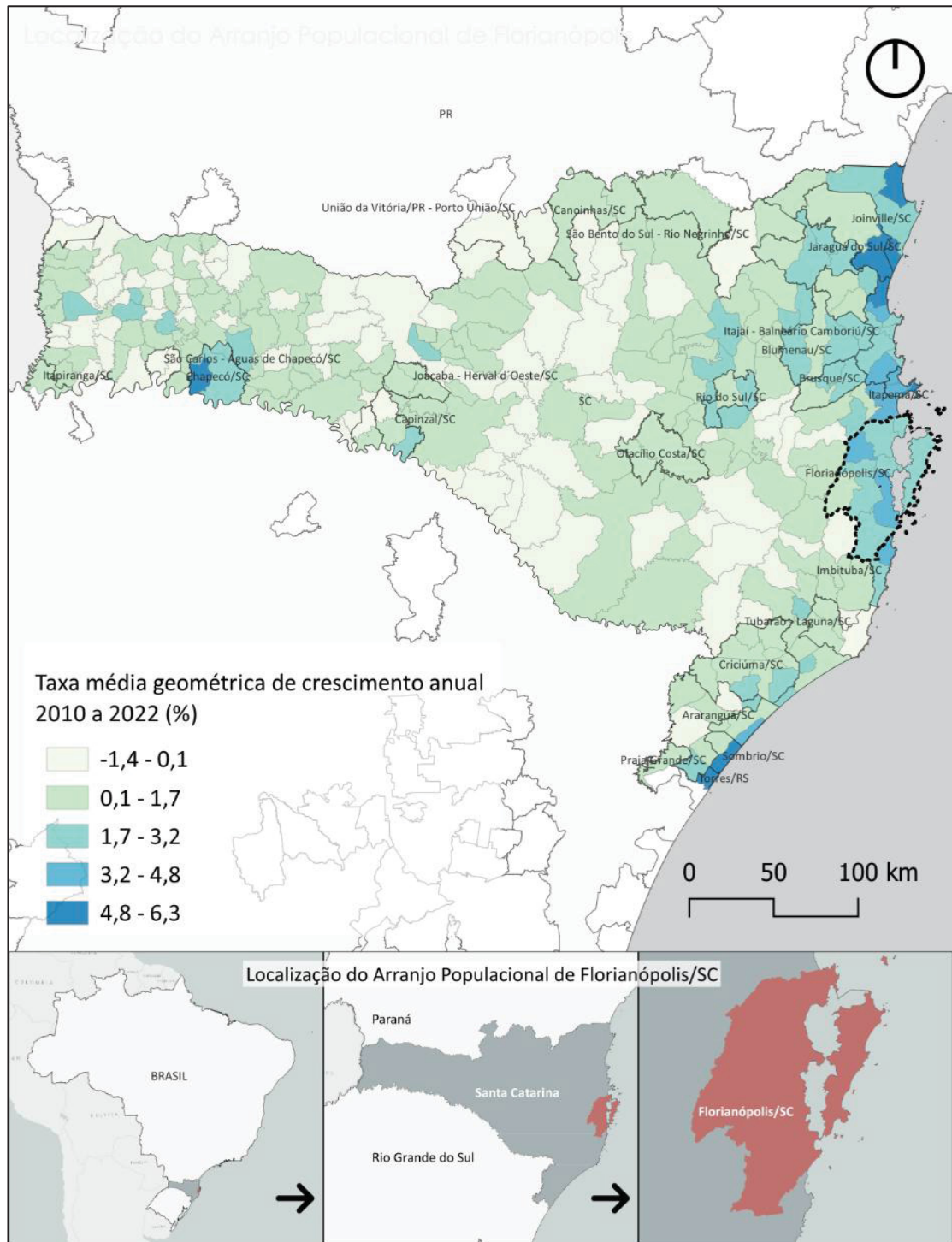


FONTE: Elaborado pela autora com dados da Revista AMANHÃ e PwC Brasil (Grupo Amanhã, 2023).

Tanto a concentração de infraestrutura de logística, que é reflexo também de concentração de investimentos estatais, quanto a econômica, implicam na concentração

populacional. O Censo de 2022 demonstrou esse crescimento, sendo que as maiores taxas geométricas de crescimento anual entre 2010 e 2022 estão localizadas entre Florianópolis e o Norte de Santa Catarina, com exceção de Chapecó (Figura 12).

FIGURA 12 - TAXAS MÉDIAS GEOMÉTRICAS DE CRESCIMENTO ANUAL ENTRE 2010 E 2022 NOS MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA



FONTE: Elaborado pela autora com dados do Censo 2022 (IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023).

Os dados sobre Santa Catarina demonstram que o contexto em que Florianópolis alcança o nível de metrópole para o IBGE abrange todo o estado, já que há um processo de internacionalização de algumas empresas, além da diversidade econômica. Mas, reforçam também a concentração existente na faixa litorânea, que intensifica a urbanização ao longo da rodovia BR-101.

2.3.4 A urbanização brasileira e Florianópolis: outros estudos

Além dos estudos realizados pelo IBGE para identificar, categorizar e hierarquizar os arranjos populacionais brasileiros, há outras pesquisas que têm tratado das análises de novas formações urbano-metropolitanas no país. Entre eles, destaca-se o trabalho de Rosa Moura (2009), que tratou dos “arranjos urbano-regionais” no Brasil. Ainda em 2009, a autora identificou o Leste Catarinense como um dos arranjos. Define arranjos urbano-regionais como:

São arranjos concentradores de população, com relevância econômico-social e na infraestrutura científico-tecnológica, elevada densidade urbana e forte articulação regional, e extrema complexidade, devido à multiplicidade de fluxos multidirecionais de pessoas, mercadorias, finanças e de relações de poder, que se materializam em seu interior. Constituem unidades de alta produtividade e renda, dadas as atividades intensivas em conhecimento e tecnologia, tendo como segmentos estruturadores os mais modernos da indústria de transformação ou funções terciárias superiores. Caracterizam-se fundamentalmente pela multiplicidade escalar, elemento ao mesmo tempo potencializador e complexificador para o desempenho de ações articuladas, práticas de cooperação e união na busca do desenvolvimento. (Moura, 2009, p. 25).

Tais arranjos urbano-regionais, segundo Moura (2009, p. 25), destacam-se e propulsionam a economia dos estados, “refletindo o padrão concentrado do modo de produção”. Apesar de concentrarem tecnologia, produtividade e renda, esses municípios também apresentam altos índices de pobreza e carências, especialmente os de maior porte, que lideram os indicadores econômicos e sociais. Isso está ligado ao processo de metropolização, que antes era associado à industrialização no Brasil, mas, como mostram dados sobre Florianópolis, não representa mais a realidade das metrópoles atuais. Segundo Lencioni (2017c), a produção do espaço metropolitano faz parte da estratégia de sobrevivência do capital, principalmente por meio do setor imobiliário, não sendo a metrópole atual o lugar da indústria e das possibilidades de emprego.

Os arranjos urbano-regionais são constituídos considerando as economias de aglomeração e a atuação do Estado na definição de políticas e investimentos públicos específicos, sendo o papel da aglomeração também justificado:

(...) pelas externalidades urbanas, assim como pela proximidade geográfica e organizacional, tornando ainda mais concreta a ação conjunta de atores globais ou globalizados, e facilitando a produção, circulação, distribuição e informação corporativas, produtos exportáveis, assim como atividades especulativas, levando à ampliação de sua dinâmica diferenciada. (Moura, 2009, p. 26).

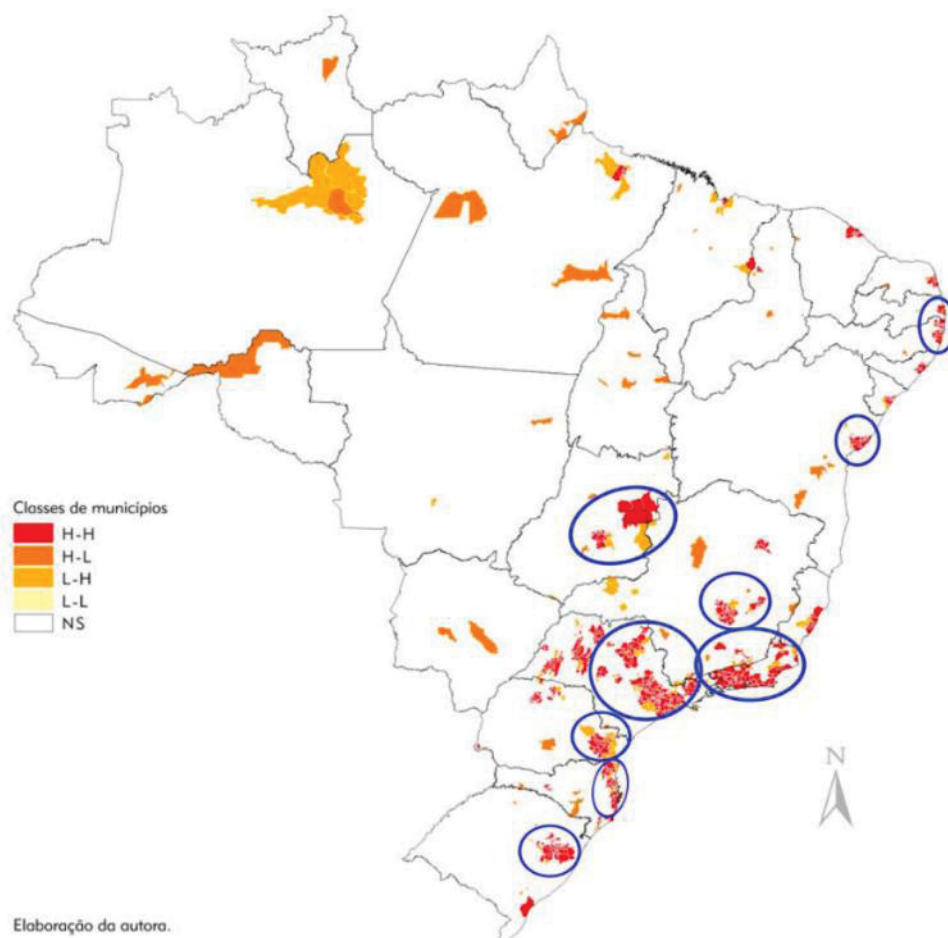
Para identificar os arranjos urbano-regionais brasileiros, Moura (2009) fez um levantamento das classificações e dos arranjos identificados em estudos anteriores à tese, publicada em 2009. Dessa forma, os dados utilizados foram do Censo 2000.

A autora realizou uma análise fatorial e exploratória espacial de todos os municípios brasileiros, nos movimentos pendulares para trabalho e/ou estudo em município que não o de residência, e em estudos de polarização econômica e das áreas de abrangência. Os indicadores do Censo utilizados na análise exploratória espacial foram: tamanho populacional, tamanho da economia (PIB total do município em 2005), intensidade dos deslocamentos e participação do número de pessoas que saem do município para trabalho e/ou estudo sobre o total de pessoas do município que trabalham e/ou estudam.

A classe mais significativa é a HH, que representa a “correlação de dois ou mais municípios com elevada população e PIB, e elevados fluxos pendulares da população” (Moura, 2009, p. 102). As demais classes são: HL (único município com valor positivo e entorno fraco em relação à geração de riqueza e retenção ou atração de população); LH (municípios fracos ligados a municípios com integração na aglomeração); e LL (municípios com correlação espacial sem características de aglomeração). Com base nas correlações encontradas, as classes HH, HL e LH foram consideradas no estudo para identificar as aglomerações urbano-regionais.

Após realizadas as correlações, a autora caracterizou a natureza dos arranjos. Para tanto, utilizou a classificação do Regic 2008, a rede viária instalada, que indica a conectividade interna dos arranjos, e o grau de polarização funcional e econômica dos principais centros. Como resultado, foram identificados nove arranjos de possível dimensão urbano-regional (Figura 13).

FIGURA 13 - ARRANJOS URBANO-REGIONAIS DO BRASIL



FONTE: MOURA (2009, P. 106)

Nesse estudo (Moura, 2009, p. 106), ainda com base nos dados do Censo de 2000, um dos arranjos urbano-regionais identificados é o do Leste Catarinense. Foi o único entre os demais arranjos (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília/Goiânia, Porto Alegre, Curitiba, Leste Catarinense, Belo Horizonte, Salvador, Recife/João Pessoa) com polaridade dividida entre três capitais regionais da rede urbana de Santa Catarina (Joinville, Florianópolis e Blumenau). Florianópolis, no Regic 2008, era classificada como Capital Regional e Joinville fazia parte do arranjo urbano-regional de Curitiba.

Moura ressalta que a qualidade do sistema de circulação influencia a polarização entre centros urbanos e sua integração interna. Tanto a abrangência quanto a integração interna têm relação com as condições do sistema de circulação. Segundo a autora, “tal sistema viabiliza as conexões e permite a aceleração de fluxos internos aos arranjos, dando suporte a uma relativa dispersão de atividades e à expansão horizontal da área ocupada, alcançando distâncias cada vez maiores” (Moura, 2009, p. 108). Apesar de o trecho sul de Florianópolis

que faz a ligação a Porto Alegre não estar duplicado no período em que a pesquisa em questão foi realizada, a ligação entre os arranjos de Curitiba e do Leste Catarinense é um exemplo desse caso. Moura (2009, p. 110) considerava a importância do trecho entre Curitiba e Florianópolis, que passa pelo Leste Catarinense (Joinville, Itajaí, Balneário Camboriú), cruzado por rodovias estaduais que dão acesso a outros centros, como Blumenau e Brusque.

Com relação à análise da intensidade dos movimentos pendulares, a conclusão da pesquisa é que há em São Paulo uma área de fluxos multidirecionais abrangendo aglomerações próximas, mas que também existem dinâmicas complexas na aglomeração metropolitana do Rio de Janeiro, e no entorno estendido às aglomerações vizinhas de Porto Alegre, Curitiba e Belo Horizonte. Em Santa Catarina, havia fluxos menos intensos em relação à saída e recepção de pessoas, mas que seguem o eixo linear da BR-101 e articulam as aglomerações de Joinville, Itajaí, Blumenau, Florianópolis e Criciúma, entre outros.

Em estudo mais recente, Moura, Oliveira e Pêgo (2018) analisaram os 5.565 municípios brasileiros recenseados em 2010, classificando-os segundo o processo de urbanização. O objetivo era identificar as escalas de urbanização brasileira no período. Foram identificados municípios inseridos em aglomerações urbanas e suas centralidades, e realizadas análises exploratórias espaciais para medir o relacionamento entre municípios vizinhos e as manchas de ocupação. Para a identificação, foram considerados:

i) o grau de urbanização dos municípios; ii) a proporção de ocupações em atividades não agrícolas em relação ao total das ocupações do município; iii) a taxa de crescimento da população do município em relação à taxa média da respectiva Unidade da Federação (UF); e iv) os fluxos pendulares de saída da população para estudo e/ou trabalho em outro município. (Moura; Oliveira; Pêgo, 2018, p. 11).

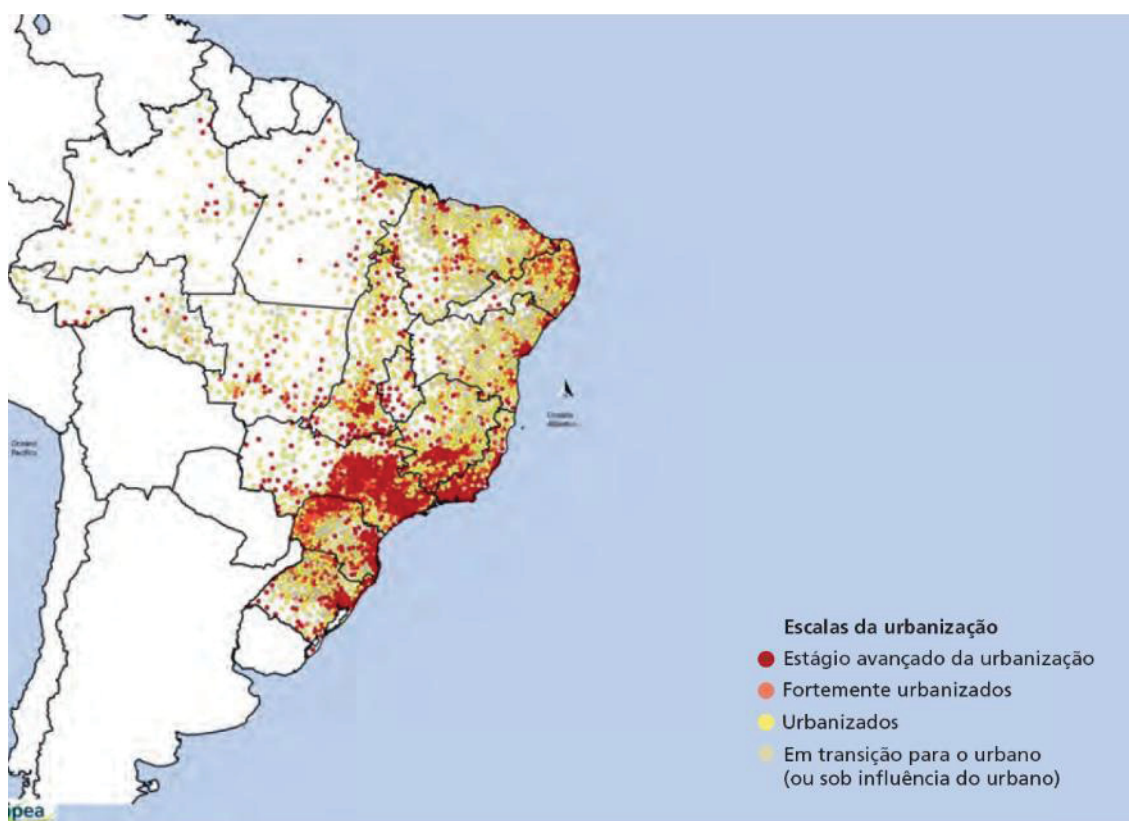
Os parâmetros usados para classificação foram: grau de urbanização igual ou superior a 75%; ocupação em atividades não agrícolas igual ou superior a 75%; produção de pessoas em fluxos pendulares de saída em relação ao total do município que estuda e/ou trabalha igual ou superior a 10%; e taxa de crescimento da população entre 2000 e 2010 superior à taxa média do respectivo estado (Moura; Oliveira; Pêgo, 2018, p. 11).

A partir da síntese dos resultados, foram definidas quatro classes de municípios, relacionadas ao grau de urbanização brasileira em 2010. São elas:

i) estágio avançado da urbanização ou municípios em processo de metropolização (1.785 municípios); ii) municípios fortemente urbanizados (689); iii) municípios urbanizados (2.349); e iv) municípios em transição ou sob influência do urbano (742)". (Moura; Oliveira; Pêgo, 2018, p. 12).

Como resultado, considerando o território nacional, foram identificados 1.785 municípios em estágio avançado de urbanização ou em processo de metropolização, correspondendo a 32,08% dos municípios, com população de 137.854.402, equivalente a 72,27% da população (Moura; Oliveira; Bolivar, 2018, p. 15). A Figura 14 demonstra os resultados das escalas de urbanização segundo regiões de articulação ampliada.

FIGURA 14 - BRASIL: ESCALAS DA URBANIZAÇÃO SEGUNDO REGIÕES DE ARTICULAÇÃO AMPLIADA



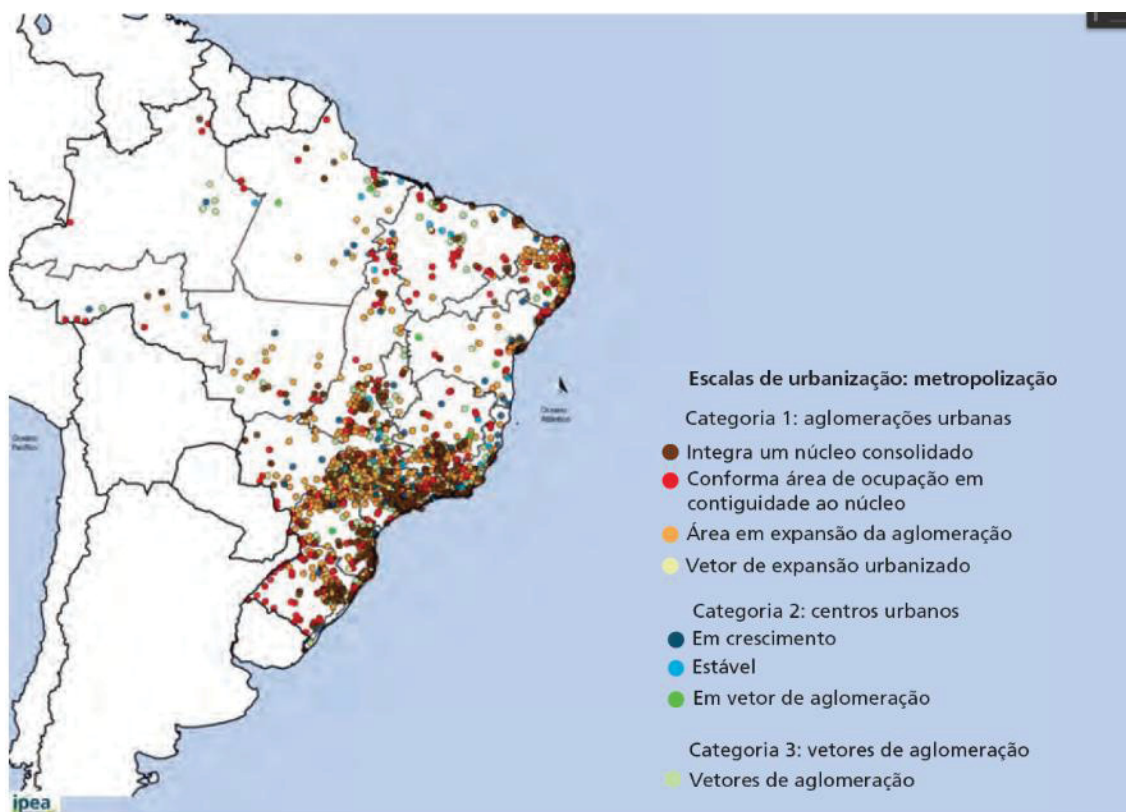
FONTE: Moura, Oliveira e Pêgo (2018, p. 15).

O estudo (Moura; Oliveira; Pêgo, 2018, p. 16–17) faz também um refinamento quanto às categorias de metropolização, considerado o estágio mais avançado da urbanização. São aglomerações urbanas que aglutinam tanto aglomerações quanto municípios isolados (ou não aglomerados), formando arranjos espaciais de natureza urbano-regional.

Os municípios que atendiam às condições estabelecidas para serem considerados desse estágio de urbanização foram categorizados em três categorias: Categoria 1

(aglomerações urbanas); Categoria 2 (centros urbanos); e Categoria 3 (municípios em vetores de metropolização) (Moura; Oliveira; Pêgo, 2018, p. 18). Na Figura 15, é possível observar o resultado dessa categorização.

FIGURA 15 - BRASIL: CATEGORIAS DE METROPOLIZAÇÃO SEGUNDO REGIÕES DE ARTICULAÇÃO AMPLIADA



FONTE: Moura, Oliveira e Pêgo (2018, p. 18).

Segundo o estudo, a distribuição das aglomerações urbanas no território apresenta diferentes características: arranjos aglutinados de grande dimensão ao longo de eixos viários; grandes aglomerações com municípios integrados em torno de um único centro, não necessariamente metropolitano; médias e pequenas aglomerações normalmente polarizadas por capitais de estados; articulações de cidades em rede facilitada pela infraestrutura de transporte e comunicação sem polarização metropolitana (Leste Catarinense); e a configuração de aglomerados ou arranjos transfronteiriços.

O estudo (Moura; Oliveira; Pêgo, 2018) faz uma análise dos arranjos de todo o país, não trazendo informações regionalizadas. No entanto, se na Figura 15 foi possível verificar que a faixa leste de Santa Catarina, o que inclui Florianópolis, possui uma alta concentração de municípios integrantes de núcleo consolidado (Categoria 1), na Figura 16 os autores destacam essa faixa como “Cidades em rede”.

FIGURA 16 - CONFIGURAÇÕES ESPACIAIS SEGUNDO REGIÕES DE ARTICULAÇÃO AMPLIADA



FONTE: Moura, Oliveira e Pêgo (2018, p. 38).

2.3.4.1 Os resultados sobre Florianópolis

O estudo de Moura, Oliveira e Pêgo (2018, p. 38) traz, como síntese, algumas características das escalas de urbanização brasileira:

- a) Níveis mais avançados de urbanização ou em processo de metropolização: concentração de população, PIB, número de pessoas ocupadas (majoritariamente em atividades não agrícolas); elevada mobilidade pendular da população; maior proporção de municípios (85,7%) com Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) médio a baixo; maior PIB per capita; polos dos núcleos e os centros apresentam reduzidas taxas de crescimento, enquanto municípios contíguos e alguns centros isolados essas taxas são elevadas; municípios com os maiores graus de urbanização, com exceção aos contíguos aos núcleos em que há ocupação urbana sobre áreas rurais.

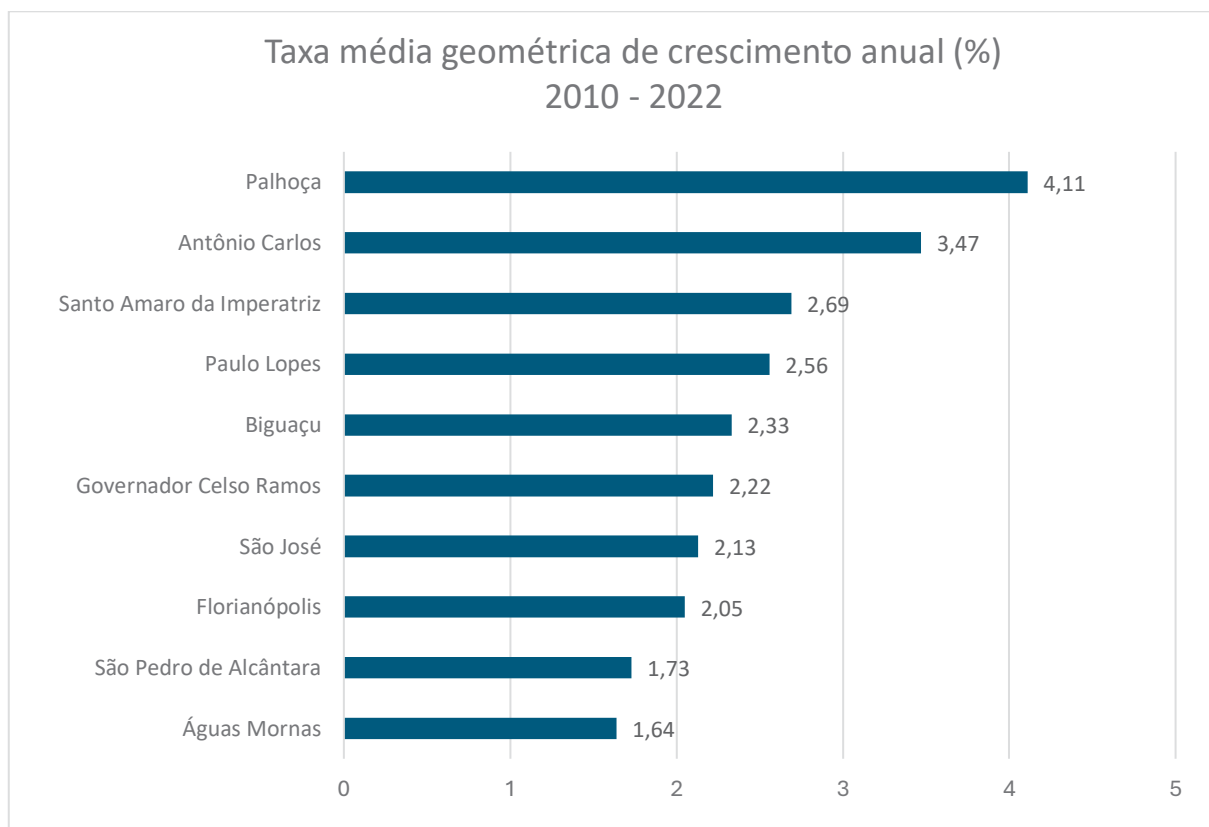
- b) Municípios fortemente urbanizados: menor número de municípios em relação à categoria anterior; menor concentração de pessoas; a segunda menor participação no PIB; fluxos pendulares elevados; menores proporções de municípios com ocupações não agrícolas; elevada proporção de municípios com IVS de média a baixa; e elevado número de municípios com crescimento populacional negativo.
- c) Municípios urbanizados: escala com maior número de municípios; segundo percentual de concentração de população e do PIB; ocupações não agrícolas; municípios com crescimento acima da média do respectivo estado e outros com crescimento negativo; menor intensidade de fluxos pendulares; elevada proporção (53,2%) de municípios com IVS alta e muito alta; segundo menor grau de urbanização e de PIB per capita.
- d) Municípios em transição ou sob influência do urbano: municípios menos urbanizados ou concentradores; maiores proporções de municípios com crescimento populacional negativo; predominância da ocupação em atividades não agrícolas; reduzidos fluxos pendulares; baixo PIB per capita; e elevada proporção de municípios com IVS alta e muito alta (61%).

Dessa forma, quando analisado o AP de Florianópolis sob essas características, foram identificadas algumas ponderações já apontadas no texto. A primeira é sobre o forte movimento pendular existente no arranjo em questão, tendo os maiores valores considerando os arranjos classificados como Grande Concentração Urbana pelo IBGE (IBGE, 2016), reforçados pelos estudos do PLAMUS sobre produção e atração de viagens por município, que reforça o município de Florianópolis como o único que atrai mais viagens do que produz da região analisada pelo plano (seção 2.2).

Apontada como característica dos níveis avançados de urbanização, ou em processo de metropolização, houve no AP de Florianópolis um menor crescimento do núcleo em relação a municípios vizinhos: de acordo com o Censo 2022, a taxa de média geométrica de crescimento anual do município de Florianópolis foi uma das menores, de 2,05%, e, ao mesmo tempo, Palhoça obteve uma taxa de 4,11%, seguido de Antônio Carlos com 3,47% e de Santo Amaro da Imperatriz (município contíguo a Palhoça e não a Florianópolis) com 2,69%. O

Gráfico 2 demonstra as taxas médias geométricas de crescimento anual segundo o Censo 2022 (IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023) para todos os municípios do AP de Florianópolis.

GRÁFICO 2 - TAXA MÉDIA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO ANUAL DOS MUNICÍPIOS DO AP DE FLORIANÓPOLIS – CENSO 2022



FONTE: Elaborado pela autora com dados do Censo 2022 (IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023).

Sobre a renda média mensal dos domicílios, há uma grande diferença entre o município de Florianópolis e os demais. De acordo com o Censo de 2022, a média do rendimento mensal em salários-mínimos no Arranjo Populacional foi de 2,92. Os únicos municípios acima dessa média foram Florianópolis, São José e Palhoça (em 2010 eram somente Florianópolis e São José). Com exceção de Paulo Lopes, que teve uma variação negativa de 3,62%, todos os municípios do AP tiveram variação positiva entre os Censos de 2010 e 2022, e todos tiveram rendimento mensal acima de dois salários-mínimos em 2022. A Tabela 7 apresenta os dados, incluindo a variação, e no Gráfico 3 é demonstrado um comparativo entre os períodos e os municípios:

TABELA 7 - RENDIMENTO MENSAL EM SALÁRIO-MÍNIMO VIGENTE EM 2010 E 2022 PARA O AP DE FLORIANÓPOLIS

Município	2010*	2022**	Variação (%)
Florianópolis	4,62	5,09	10,29
São José	3,11	3,42	9,72
Palhoça	2,46	2,98	20,94
Governador Celso Ramos	2,14	2,78	29,93
São Pedro de Alcântara	1,92	2,78	44,35
Santo Amaro da Imperatriz	2,45	2,61	6,37
Antônio Carlos	2,39	2,53	6,04
Biguaçu	2,34	2,53	8,03
Águas Mornas	1,93	2,35	22,20
Paulo Lopes	2,26	2,18	-3,62
Médias	2,56	2,92	15,43

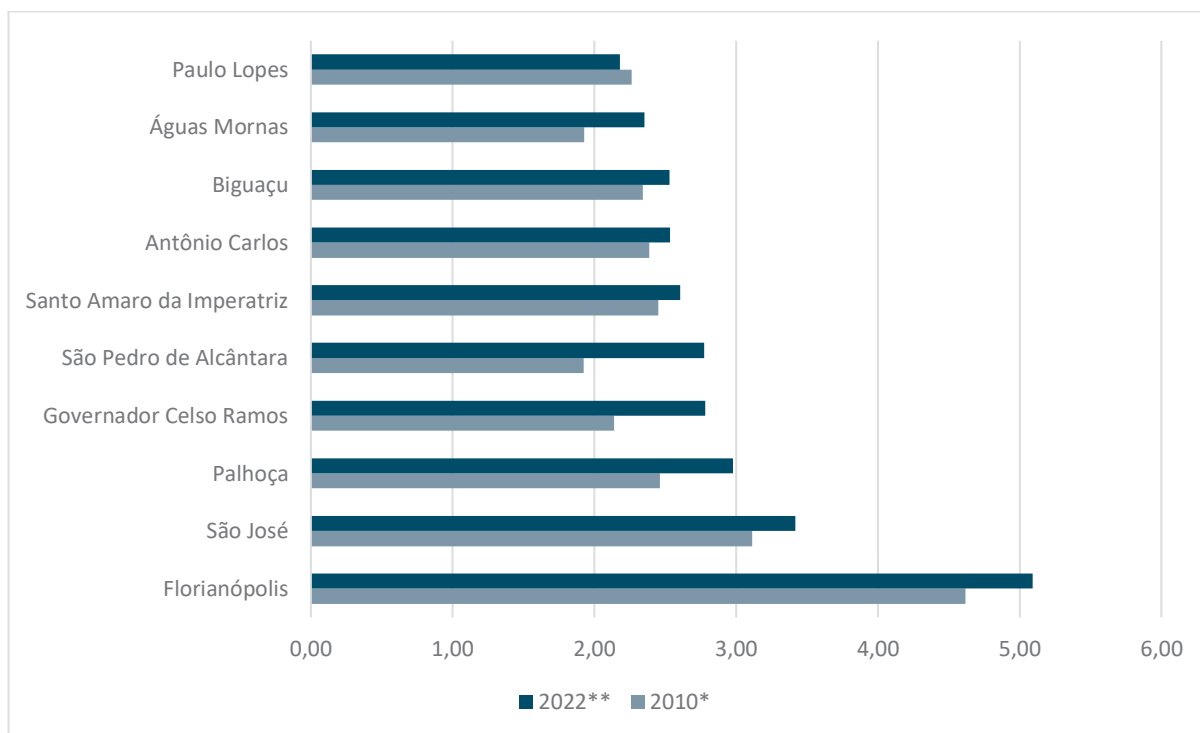
FONTE: Elaborado pela autora com dados do Censo IBGE (2010; 2023).

*Valor do rendimento nominal médio mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho.

**Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis com rendimentos por domicílios particulares permanentes ocupados.

Obs.: Foram considerados os valores de salários-mínimos de R\$ 510 em 2010 e de R\$ 1.212,00 em 2022.

GRÁFICO 3 - COMPARATIVO DO RENDIMENTO MENSAL EM SALÁRIO-MÍNIMO VIGENTE EM 2010 E 2022 PARA O AP DE FLORIANÓPOLIS



FONTE: Elaborado pela autora com dados do Censo IBGE (2010; 2023).

Em relação ao valor adicionado bruto, predomina o setor de serviços nos municípios do arranjo, com exceção de Antônio Carlos, cuja atividade predominante é a agricultura,

sendo o município com maior valor de PIB per capita no AP e quarto em todo o estado (Tabela 8). Há no AP de Florianópolis, no entanto, municípios que configuram entre os piores índices de PIB per capita no estado. É o caso de São Pedro de Alcântara (289ª posição de 295 municípios), Águas Mornas (246ª posição) e Governador Celso Ramos (243ª posição). Mas, se analisado o PIB a preços correntes, Florianópolis ainda se destaca no AP, sendo o terceiro maior valor do estado.

TABELA 8 - PIB PER CAPITA AP FLORIANÓPOLIS/SC - 2021

Município	2021 (R\$)	Posição em SC
Antônio Carlos	91422,34	4
São José	54544,43	75
Santo Amaro da Imperatriz	52551,44	83
Palhoça	45940,71	127
Florianópolis	45602,98	130
Biguaçu	37884,91	194
Paulo Lopes	32715,7	229
Governador Celso Ramos	30505,62	243
Águas Mornas	30026,7	246
São Pedro de Alcântara	16725,49	289

FONTE: Elaborado pela autora com dados do IBGE (2021).

Sobre o Índice de Vulnerabilidade Social, calculado pelo IPEA a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE e citado nos resultados por Moura, Oliveira e Pêgo (2018) como tendo predominância de média a baixa para os municípios com níveis mais avançados de urbanização ou em processo de metropolização, não houve atualização desde 2010. O índice tem as seguintes faixas de valor: muito baixa (0 a 0,2), baixa (0,2 a 0,3), média (0,3 a 0,4), alta (0,4 a 0,5) e muito alta (0,5 a 1). Analisando os dados existentes, verifica-se que houve uma queda entre as medições de 2000 e 2010 em todos os municípios (Tabela 9). Não houve, portanto, um aumento da vulnerabilidade social com a intensificação da urbanização nesse período.

TABELA 9 - Índice de Vulnerabilidade Social para os municípios do AP de Florianópolis em 2000 e 2010

Nome do Município	IVS* 2000	IVS* 2010
Águas Mornas	0.384	0.304
Antônio Carlos	0.218	0.142
Biguaçu	0.335	0.213
Florianópolis	0.278	0.201
Governador Celso Ramos	0.314	0.241
Palhoça	0.317	0.219
Paulo Lopes	0.351	0.227
Santo Amaro da Imperatriz	0.310	0.219
São José	0.262	0.180
São Pedro de Alcântara	0.250	0.235

*IVS - Índice de Vulnerabilidade Social é a média aritmética dos índices das dimensões: IVS Infraestrutura Urbana, IVS Capital Humano e IVS Renda e Trabalho.

FONTE: Elaborado pela autora com dados do IPEA (2022)

Alguns índices apontados por Moura, Oliveira e Pêgo (2018) caracterizam o AP de Florianópolis como estágio avançado da urbanização ou em processo de metropolização: concentração da população (único AP de Santa Catarina com mais de um milhão de pessoas), atividade predominante é serviços (não agrícola) e todos os municípios com Índice de Vulnerabilidade Social considerado baixo (com exceção de Águas Mornas). No entanto, não é possível afirmar que o AP de Florianópolis possui o mais elevado PIB no estado, já que é ultrapassado por outros como, por exemplo, Itajaí – Balneário Camboriú/SC e Joinville/SC.

O núcleo também não possui o mais elevado PIB per capita, superado por Antônio Carlos, que ocupa a 4ª posição no estado, enquanto o município de Florianópolis ocupa apenas a 130ª, entre 295 municípios. Esse dado reflete uma característica de Santa Catarina ressaltada no Regic de 2018, sobre a renda de Florianópolis ser a “menor participação do núcleo entre as redes urbanas de primeiro nível hierárquico, revelando uma distribuição territorial de geração de riqueza entre as Cidades componentes da rede urbana” (IBGE, 2020b, p. 15). Entre os municípios do arranjo, no entanto, há grandes variações nos valores de PIB per capita, relacionado com os estágios mais avançados de urbanização (Moura; Oliveira; Pêgo, 2018, p. 42).

A metropolização de Florianópolis, como já mencionado, não pode ser analisada isoladamente. Ela ocorre em função do contexto regional, que vem concentrando investimentos. Essa leitura ampliada sobre as características da região mais abrangente do que o AP de Florianópolis remete às teorias de Sassen (2007), que trata do conceito de megaregiões, o que não é aplicável literalmente ao contexto catarinense, mas que trata da

importância dessa escala para o perfil das empresas que atuam e influenciam no espaço atualmente. Segundo a autora, a escala das megarregiões possui vantagens para empresas e mercados globais por concentrarem espacialmente vários tipos de economias de aglomeração. Entre os benefícios para as empresas, está a possibilidade de crescimento das áreas marginais, acarretando menor custo de serviços, maior proximidade de centros de negócios nacionais ou de cidades globais. As megarregiões resultam do crescimento populacional e englobam cidades e áreas metropolitanas. Essas regiões apresentam variedade em relação às infraestruturas disponíveis, serviços corporativos especializados e de menor custo, além da presença de mão de obra com salários mais baixos.

A autora ressalta que as economias de aglomeração diferem das economias de urbanização por terem interação mais complexa (Sassen, 2007, p. 12). Na megarregião, coexistem tipos diferentes de economias de aglomeração por haver diferentes tipos de espaços econômicos e escalas geográficas, tais como: distritos centrais de negócios, parques empresariais, parques científicos, eficiências de transporte etc. Com isso, pode haver várias operações da cadeia de valor de uma empresa, serviços esses muitas vezes transferidos para locais cujos custos, tanto de salário quanto de regulações, são menores. Dessa forma, o crescimento regional funcionaria como uma forma de infraestrutura, ao garantir a existência de sistemas mais avançados além das necessidades ou mesmo desejos de algumas empresas (Sassen, 2007, p. 30).

Importante salientar que Sassen (2007, p. 21) trata do universo no qual as megarregiões estão inseridas majoritariamente. Ou seja, dos países que sofreram com a desindustrialização quando, a partir da década de 1970, a concentração passou a ser mais custosa para as empresas do que a dispersão das operações, um dos efeitos positivos seria, então, a repatriação dos empregos.

Como visto até então, as concentrações de infraestruturas, investimentos econômicos e, mais recentemente, a intensificação da urbanização transformam a faixa litorânea de Santa Catarina. Importa, no contexto de análise da metropolização de Florianópolis, considerar o conjunto de arranjos populacionais localizados nessa área, não significando que se trata de uma megarregião. Mas é possível perceber características nesse território que apontam para uma organização que se apoia e é favorecida pelas características citadas por Sassen (2007). Entre eles, fatores como a diversificação econômica dos arranjos próximos a Florianópolis, além da localização entre os dois arranjos mais relevantes para a

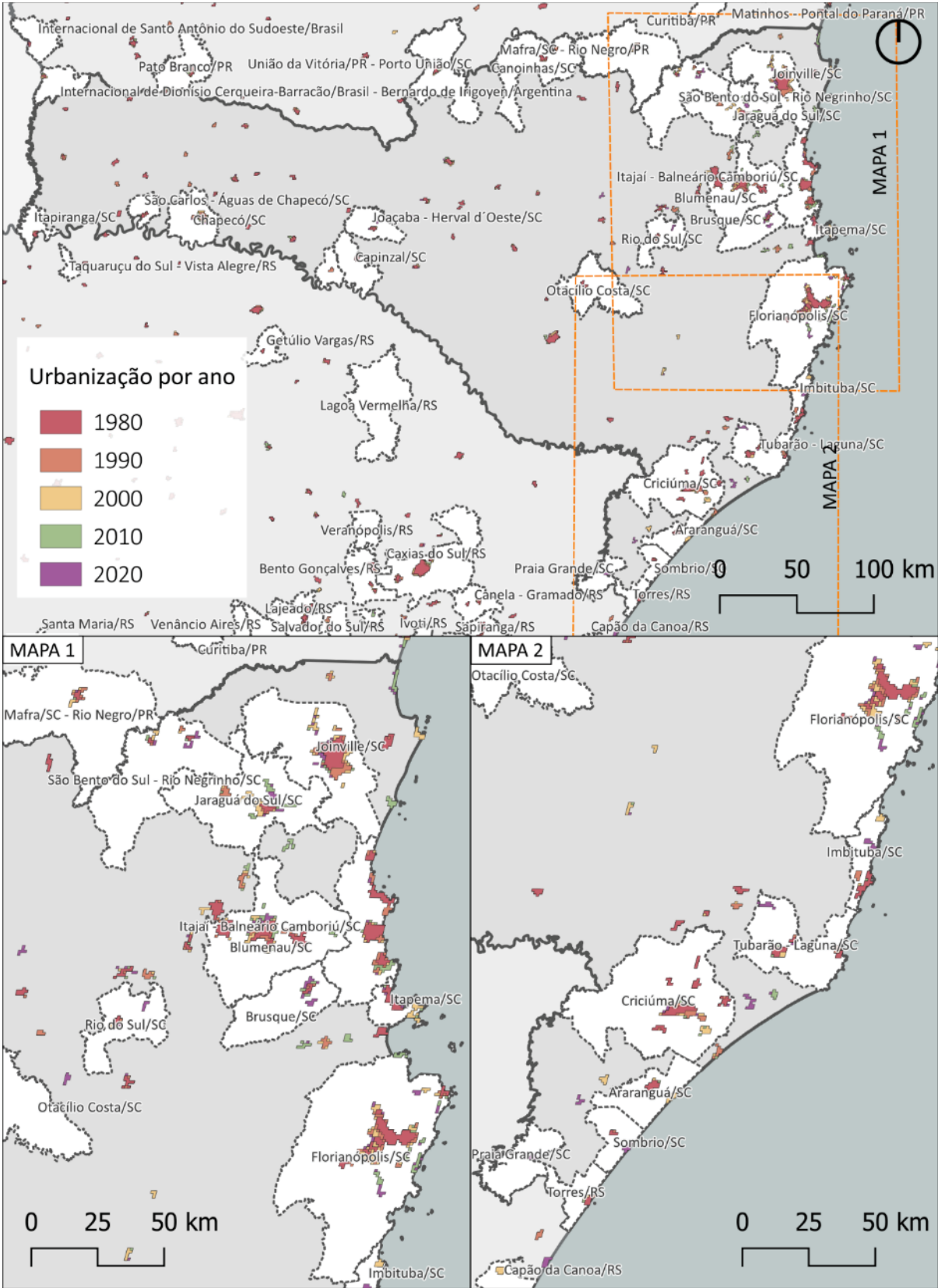
economia do Sul do Brasil, o AP de Curitiba e o de Porto Alegre. É preciso destacar também que a concentração de infraestrutura ali existente não se repete no restante do estado, sendo resultante de decisões políticas estatais ao longo dos anos. Dentro dessas ações, o AP de Florianópolis foi fortalecido enquanto centralizador da Gestão Pública e pela localização.

O resultado da influência dos eixos viários na urbanização da faixa litorânea de Santa Catarina pode ser percebido na análise realizada, comparando-se a ocupação do espaço e a construção da infraestrutura rodoviária nessa região. Por meio da metodologia aplicada e detalhada em *Global Human Settlement Layer: estudo das dinâmicas de metropolização sob a perspectiva da evolução espaço temporal das áreas construídas a partir dos dados GHS-BUILT* (Israel *et al.*, 2021), foi possível elaborar uma série de representações que demonstram as relações das áreas construídas nos anos cujas informações foram disponibilizadas: 1975, 1980, 1990, 2000, 2010 e 2015⁹. Os dados foram inseridos junto à malha rodoviária, separada por ano de construção ou de duplicação, de acordo com as informações obtidas no DNIT.

A Figura 17 destaca os Arranjos Populacionais de Santa Catarina e a urbanização ocorrida por década, de 1980 a 2020. Apesar da intensificação da urbanização nos últimos anos do AP de Florianópolis e da faixa que abrange o litoral norte do estado, é possível verificar que já há uma concentração de manchas urbanas entre os AP de Joinville e de Florianópolis desde a década de 1980.

⁹ O Global Human Settlement Layer (GHSL), desenvolvido pelo Joint Research Centre, junto à Comissão Europeia, utiliza técnicas de geoprocessamento para classificar imagens de satélite utilizando mecanismos automatizados de mineração de dados e Aprendizado Simbólico de Máquinas (Symbolic Machine Learning) específicos para o sensoriamento remoto. O objetivo é conseguir classificar globalmente os assentamentos urbanos, obtendo também uma relação cronológica. A partir de 2016 esse banco de dados foi disponibilizado publicamente e permitem comparar por períodos a disponibilização de infraestrutura nos assentamentos humanos (Israel *et al.*, 2021, p. 394–395). Os arquivos disponibilizados no GHS Settlement Model grid (GHS-SMOD) (Schiavina; Melchiorri; Pesaresi, 2023) reproduzem uma classificação por tipologias de assentamento, usando para tanto o tamanho da população, a densidade populacional e a densidade de área construída. Assim, as áreas são classificadas por graus de urbanização: densidade rural muito baixa, densidade rural baixa, rural, suburbano ou periurbano, urbanização semi-densa, urbanização densa e centro urbano.

FIGURA 17 - URBANIZAÇÃO (GHS_SMOD) POR ANO EM SANTA CATARINA



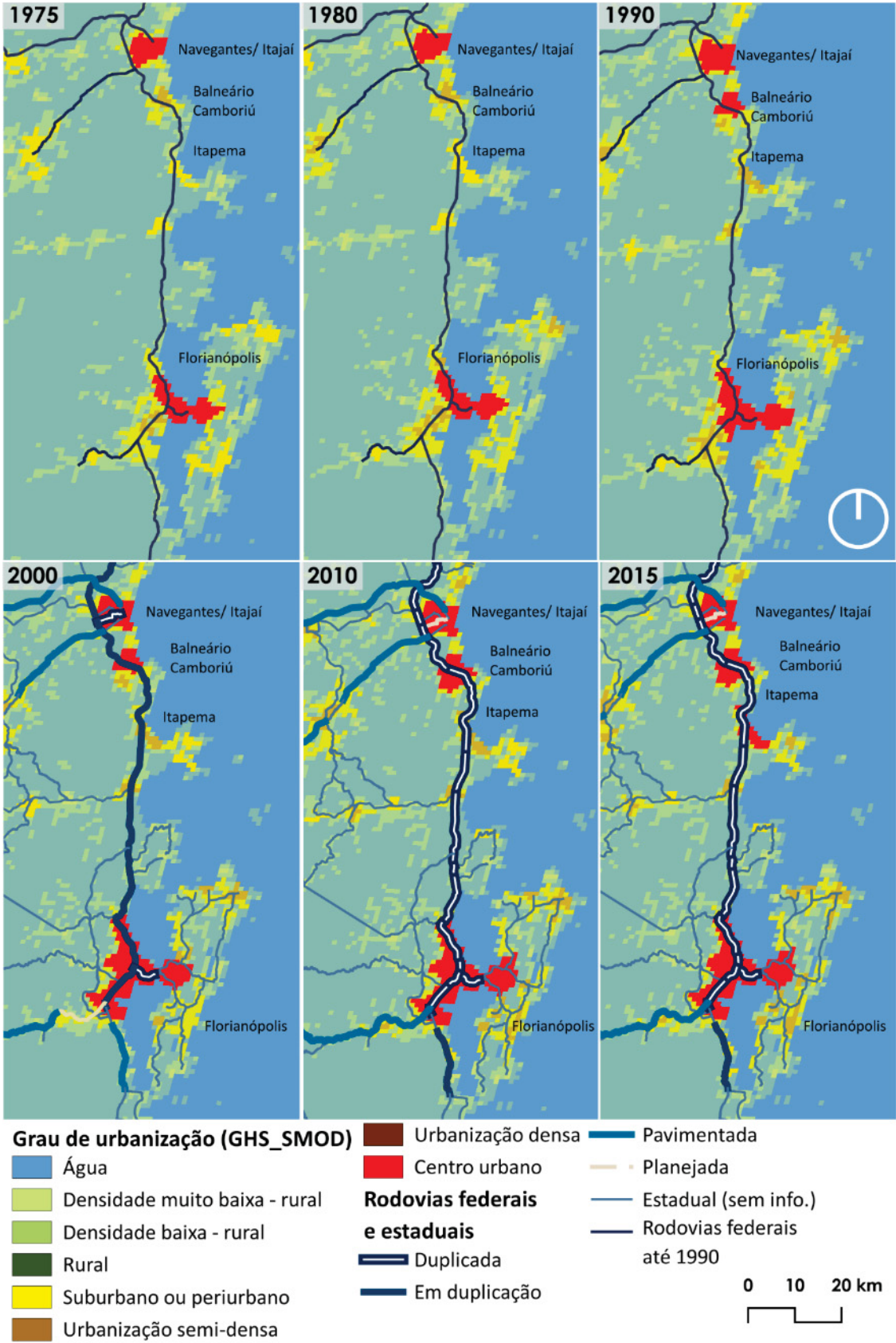
FONTE: DNIT (2023) e Schiavina et al. (2023).

Obs.: Foram consideradas as informações de urbanização semi-densa, densa e de centro urbano do GHS_SMOD por ano.

A análise dos dados de 1975 a 1990 (Figura 18) ressalta o AP de Florianópolis e os arranjos mais próximos, mostrando a existência de núcleos classificados como suburbanos ou periurbanos ao longo das rodovias existentes em cada período. Os principais centros urbanos nas imagens de 1975 e 1980 são Florianópolis e Navegantes/Itajaí. Já na década de 1990, o núcleo urbano de Balneário Camboriú está visivelmente consolidado. É importante registrar que a passagem da rodovia BR-101 corta os tecidos urbanos das cidades do trecho litorâneo, segregando e criando barreiras.

Já a análise dos anos 2000 a 2015 mostra a expansão da mancha classificada como centro urbano de Florianópolis, também ao sul, na região do município de Palhoça, já na década de 2000. Além disso, a expansão ao longo da BR-101 continua nos anos seguintes, sendo que em 2015 Itapema já poderia ser classificada como um centro urbano, de acordo com os critérios adotados para as tipologias em questão.

FIGURA 18 - GRAU DE URBANIZAÇÃO (GHS_SMOD) 1975, 1980, 1990, 2000, 2010 E 2015



FONTE: DNIT (2023) e Schiavina et al. (2023).

Florianópolis possui um centro urbano consolidado desde a década de 1970, de acordo com a metodologia GHS. A expansão dos mais altos graus de urbanização ocorre ao longo da rodovia e na área continental. Além disso, também ao longo principalmente da BR-101, ocorre a expansão da urbanização nos arranjos de Navegantes/Itajaí, Balneário Camboriú e, mais recentemente, de Itapema. É um processo de metropolização do espaço, já que não é apenas uma ampliação da expansão urbana, mas de empresas, novos negócios e serviços específicos para atender novos mercados consumidores.

2.4 FLORIANÓPOLIS, A METRÓPOLE

Neste ponto, é relevante esclarecer que a hierarquização da rede urbana brasileira é abordada aqui como um retrato da situação imposta às Cidades. A hierarquização a que são submetidos os centros urbanos não é resultado do acaso. Ela é derivada da estratégia do capital com respaldo dos governos quando investem em infraestruturas, por exemplo.

Da mesma forma, apesar de os dados referirem-se à rede urbana brasileira, deve-se considerar que ela faz parte de uma rede global que tem outra hierarquia estabelecida. A diferenciação entre os diversos centros urbanos que cumprem funções específicas para fazerem parte dessa rede depende de um conjunto de fatores, incluindo as estratégias das grandes empresas de atuação internacional.

Corrêa (1989, p. 50–51) esclarece o papel das Cidades dos países da periferia do capitalismo, considerando que sua rede urbana é extensão de outra mais ampla, com sede nos países centrais e em metrópoles mundiais, como Nova York, Londres, Tóquio e Paris. Afirma que a rede urbana, enquanto intermediadora, faz parte da divisão internacional do trabalho.

Para Corrêa (1989, p. 49), a rede urbana é, ao mesmo tempo, o reflexo e uma condição para a divisão territorial do trabalho. Como reflexo, a seletividade das localizações que serão valorizadas por meio da implantação de novos modos de circulação, melhorando assim a acessibilidade, é um exemplo tratado pelo autor. Além disso, cada atividade tem padrões locacionais específicos para atender à lógica capitalista. Assim, certas localizações são valorizadas em detrimento de outras, e algumas cidades perdem a importância para novos centros urbanos.

Enquanto condição para a divisão territorial do trabalho, ela se consolida na divisão da cidade em funções: comércios, bancos, indústria, serviços, educação, saúde etc. De acordo com Corrêa, a cidade originalmente era, além da expressão da divisão entre trabalho manual e intelectual, um espaço de apropriação de excedentes agrícolas. Tal papel foi transmitido à rede urbana quando, no século XVI, a dimensão territorial do trabalho passou a ter uma dimensão mundial (Corrêa, 1989, p. 49).

Parte dos dados até então apontados sobre Florianópolis denotam um desequilíbrio do núcleo em relação aos demais municípios, o que costuma ser uma característica das metrópoles. Há uma dependência do núcleo, verificada na intensidade dos movimentos pendulares, na concentração do PIB e na distribuição dos salários. Percebe-se também uma diferenciação entre as funções na Cidade de Florianópolis, ou seja, na metrópole, o que será detalhado na subseção 2.4.2.

A compreensão do processo de metropolização de Florianópolis passa pela leitura ampliada ao contexto dos arranjos localizados na faixa litorânea de Santa Catarina. Assim como no intrametropolitano, há uma diversificação nesse território expandido que expõe o papel de Florianópolis como centralidade das funções públicas e de serviços mais especializados. No entanto, enquanto centralidade de tecnologias digitais, mesmo com os esforços realizados por governos e entidades empresariais locais na Ilha de Santa Catarina, Florianópolis não se revela uma centralidade expressiva no nível nacional.

Tanto a integração dos municípios do arranjo quanto a ampliação da rede do AP de Florianópolis já eram verificadas, mesmo que em menor intensidade, em estudos anteriores ao Regic 2018, como no caso dos arranjos urbano-regionais que Moura (2009) aponta ainda em 2009. Ainda assim, o único plano mais recente sobre o território metropolitano é o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (PLAMUS), finalizado em 2014 e que não foi implementado.

Florianópolis se consolida como cabeça de uma rede que não concentra na metrópole a geração de riquezas. Ocupa um papel de centralidade e está localizada na faixa com maiores concentrações populacionais do estado e com os maiores valores de PIB. Sua urbanização e os problemas a ela relacionados refletem o processo de metropolização num contexto que se torna cada vez mais complexo. É preocupante, portanto, a falta de reconhecimento do território metropolitano nas ações relacionadas ao ordenamento e à gestão territorial diante dessa realidade.

As próximas subseções fazem referência ao processo histórico de ocupação e dos aspectos atuais sobre a metrópole de Florianópolis, considerando levantamentos realizados sobre a localização das empresas de grande porte, dados do Censo de 2022, entre outros aspectos relevantes para a compreensão da realidade.

2.4.1 Ocupação do território metropolitano de Florianópolis

A região onde hoje é Florianópolis era ocupada originalmente pelos Carijós e tinha a denominação tupi-guarani de Meimbipe. Foi no século XVII que Francisco Dias Velho, bandeirante paulista, iniciou a povoação da ilha de Santa Catarina com ordens da Coroa portuguesa, nomeando-a Nossa Senhora do Desterro.

Segundo Peluso Junior (1991, p. 313), o porto onde Dias Velho desembarcou, na baía sul, entre a ilha e o continente, foi o elemento de formação do povoado. A partir dele, era possível chegar ao continente, extrapolando a área insular. A ocupação teve motivação militar, já que a posição da Ilha de Santa Catarina ficava na metade do caminho entre as duas maiores cidades litorâneas do Atlântico, na América do Sul da época: Rio de Janeiro e Buenos Aires. Ou seja, dois centros de impérios rivais, Portugal e Espanha. Tinha, portanto, vantagens quanto à posição geográfica e quanto à localização do porto.

Até 1726, Nossa Senhora do Desterro pertencia ao termo de Laguna, tornando-se capital da Ilha de Santa Catarina quando foi tornada capitania pela Coroa Portuguesa. A capitania foi criada em função das guerras da fundação da Colônia de Sacramento, com motivações econômicas pelo rio da Prata. Como estratégia de fortificação e criação de postos militares, em 1738 foi criado o Governo Militar da Ilha de Santa Catarina. Não havendo motivações de interesse econômico pelo governo português com relação ao litoral catarinense, a origem da capitania foi de ordem estritamente militar, dependendo de medidas governamentais (Peluso Junior, 1991, p. 314).

Continuando despovoada, Portugal incentivou a imigração da população das ilhas de Açores e da Madeira para ocupar Nossa Senhora do Desterro. Com isso, entre 1748 e 1756, chegaram os imigrantes açorianos e madeirenses. Nesse período surgem novas povoações no continente: São José e São Miguel. O contato com a capital era feito por meio de pequenas embarcações (Peluso Junior, 1991, p. 315).

No princípio do século XVIII, o povoado vivia isolado, e as principais atividades eram a pesca e a pequena lavoura. Como observa Peluso Junior (1991, p. 323–324), a partir de relatos da época, a população local, tanto brancos, escravizados e militares, parecia viver na pobreza. A base econômica era o comércio, que se mantinha também com bens e serviços prestados aos trabalhadores do continente após vendida sua produção agrícola, na produção regional e na renda de funcionários e tropas militares do Governo.

No século XIX, chegam à região novos imigrantes europeus, fixando-se na Colônia de São Pedro de Alcântara em 1829, freguesia de São Miguel e posteriormente São José. De acordo com Sugai (2015, p. 54), o comércio entre os núcleos urbanos da ilha e do continente, assim como com outros portos do país, era feito por transporte marítimo. Dessa forma, havia vários portos de pequeno porte ao longo da costa continental, principalmente em São José, Palhoça, Biguaçu, Ganchos e Tijucas. Devido à importância do transporte marítimo para a economia local, os núcleos de povoação do litoral foram localizados próximos à orla e distantes entre si.

Segundo a autora, essa dependência da ligação marítima com a capital foi o que garantiu por dois séculos a economia de São José. Além das atividades como agricultura, pesca, e serviços como serraria e matadouro, São José se tornou um importante entreposto comercial devido à sua posição estratégica para quem precisasse se deslocar até a capital, que obrigatoriamente passava por São José (Sugai, 2015, p. 55).

De acordo com Peluso Junior (1991, p. 315), os territórios que hoje formam Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu tiveram crescimento independente e ligado às populações rurais, fortalecidas pelo comércio com a capital (lugar central, segundo o autor). As colônias transportavam produtos para a capital por meio de São José e depois por Palhoça (desmembrada de São José em 1894) depois que foram abertos canais nos mangues para transposição.

Nossa Senhora do Desterro foi elevada à categoria de cidade com a declaração de Independência do Brasil, em 1822. Foi dotada de perímetro urbano que, segundo Peluso Junior (1991, p. 316), obedecia a interesses fiscais, sem relação com o aglomerado urbano. Teve o território desmembrado em 1833, compreendendo Desterro (Ilha de Santa Catarina), São José e São Miguel. O território de São José na época abrangia o que são hoje os municípios: São José, Palhoça, Angelina, Santo Amaro da Imperatriz, Garopaba, Paulo Lopes, São Bonifácio, Águas Mornas, Anitápolis, Urubici, Alfredo Wagner e, o último desmembramento,

ocorrido em 1995, que foi São Pedro de Alcântara, entre outros municípios que não fazem parte da atual Região Metropolitana de Florianópolis ou da Área de Expansão (Sugai, 2015, p. 55).

De acordo com Cabral (1970, apud. Sugai, 2015, p. 53), o nome Nossa Senhora do Desterro foi mantido entre 1726 e 1893, sendo adotado apenas Desterro a partir de então. Em 1893, a Revolução Federalista, que contou com as elites locais, foi derrotada pelas tropas do marechal Floriano Peixoto. Dessa forma, o próprio marechal alterou o nome de Desterro para Florianópolis.

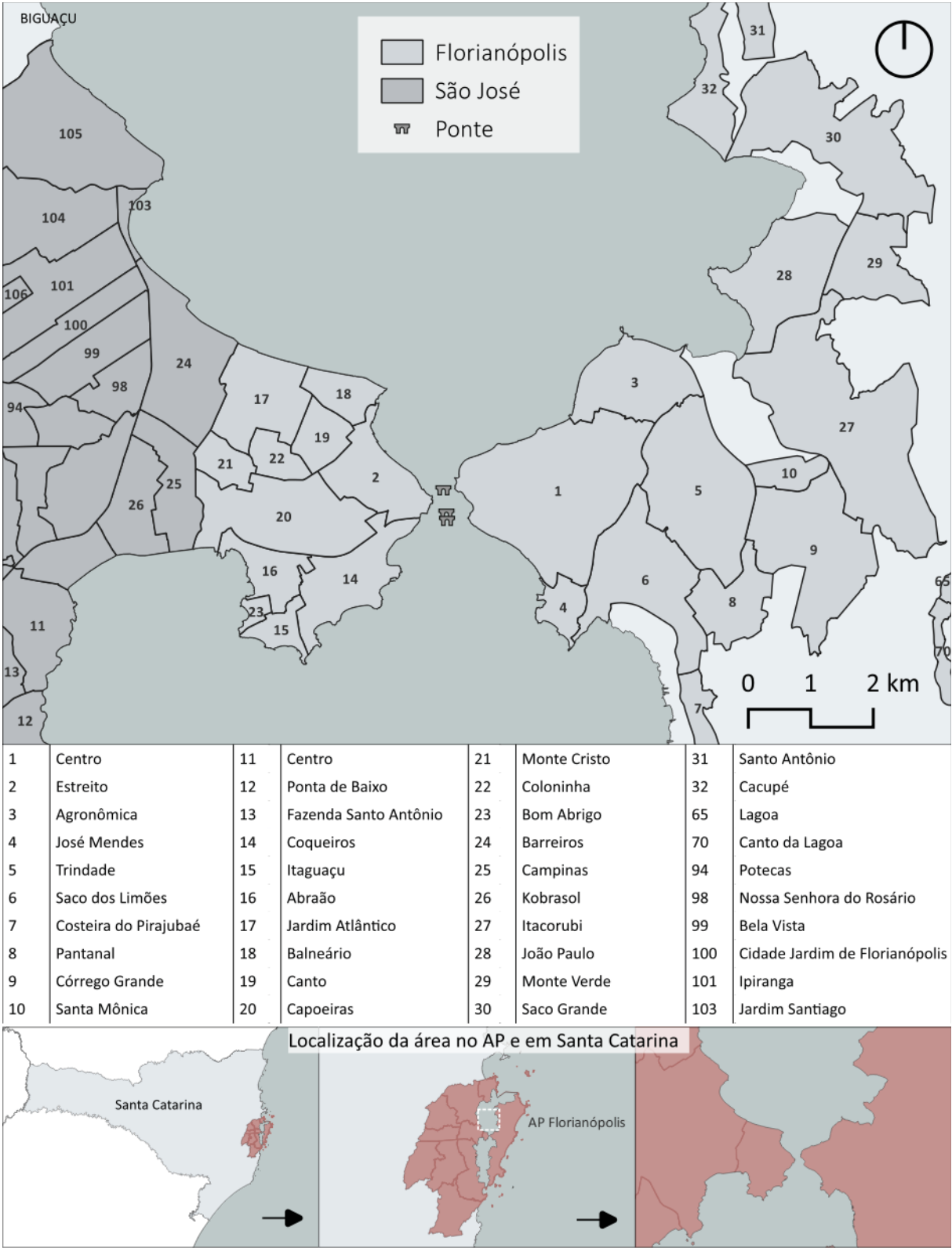
Já no final do século XIX, havia a divisão, na cidade de Florianópolis, entre os locais específicos de comércio e de moradia, separados entre áreas de ricos e áreas de pobres. Havia também a localização de chácaras de uso ocasional tanto na ilha quanto no continente. Ainda nesse século, foi alterada a localização do cemitério e abertas novas estradas, porém precárias, que acessavam o interior da ilha (Sugai, 2015, p. 57–58).

No continente, a abertura de estrada que ligava a capital ao planalto catarinense favoreceu o desenvolvimento das atividades comerciais em São José no século XIX. Assim, São José teve um crescimento isolado da capital e em melhores condições em relação aos municípios de Palhoça e Biguaçu.

2.4.1.1 O Século XX e a Ilha

Para auxiliar na referência para a leitura desta subseção, a Figura 19 demonstra a localização dos bairros que serão abordados ao longo do texto.

FIGURA 19 - BAIRROS DE FLORIANÓPOLIS E SÃO JOSÉ LOCALIZADOS NO ENTORNO DAS PONTES



FONTE: Adaptado pela autora com dados da malha do Censo 2022 (IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023).

Em Florianópolis, os investimentos em infraestrutura foram fortalecidos no século XX, por meio de ações como a implantação da rede de água em 1909, a construção da primeira

adutora de água ainda na ilha em 1940, e o primeiro reservatório de água da capital. Além disso, por provável influência política¹⁰, com apenas 20.000 habitantes, Florianópolis foi a décima cidade do país a ter implantada a rede de abastecimento de água e de serviços de esgoto. Os investimentos realizados, considerados sofisticados e onerosos, foram feitos antes de outras grandes cidades portuárias que apontavam condições sanitárias mais precárias e maior população, como Salvador e Belém. De igual maneira, o porto de Florianópolis não indicava tendência à expansão (Sugai, 2015, p. 60).

De acordo com Peluso Junior (1991, p. 318), seja o Governo Municipal, o Governo Provincial ou o Governo Estadual, executaram obras de grande impacto urbano. Obras de caráter sanitarista, como a canalização do rio da Fonte Grande, que foi saneado e canalizado, sendo construída no lugar a Avenida Hercílio Luz, promovendo além do saneamento a abertura de uma nova frente para o capital imobiliário (Sugai, 2015, p. 62). As margens do rio da Fonte Grande eram até então ocupadas por população de baixa renda, como cortiços. Dessa forma, afirma:

A repercussão espacial dessas obras não se traduziu em ações de impacto na paisagem de Florianópolis, exceção feita à canalização dos rios e à abertura da Avenida Hercílio Luz. No entanto, certamente contribuíram ao processo segregador em curso: afastando os mais pobres e os cortiços de áreas estratégicas como a Av. Hercílio Luz; concentrando os equipamentos e atividades consideradas depreciativas em áreas sem interesse de ocupação pela população de mais alta renda (incinerador de lixo, estação de tratamento de esgoto, cemitério), no extremo oeste da península; saneando e valorizando as praias como área de lazer, solidificando o processo de expansão da população de alta renda para a Praia de Fora (baía norte); impedindo a construção, nas áreas centrais, de edificações fora das novas regulamentações, pressionando, assim, os setores populares a habitarem as encostas de morro, a área continental ou outras localidades mais afastadas, situadas ao longo da Ilha. (Sugai, 2015, p. 63).

¹⁰ De acordo com a pesquisa realizada por Sugai (2015, p. 61), em 1902, Lauro Müller deixou o cargo de governador de Santa Catarina para assumir o Ministério da Viação no governo Rodrigues Alves. Foi responsável pela remodelação urbana e reforma sanitária nas principais cidades portuárias exportadoras de café, como Rio de Janeiro e Santos, com a ajuda de Pereira Passos e Oswaldo Cruz. Após a Revolta da Vacina de 1904, as ações de saneamento se desenvolveram de forma menos impositiva, sendo consideradas essenciais para a transição para a nova cidade capitalista. A liderança de Müller influenciou os investimentos em saneamento feitos por ex-governadores como Hercílio Luz, Vidal Ramos e Felipe Schmidt em Florianópolis nas primeiras três décadas do século XX.

Já em relação às cidades do continente, o núcleo urbano de São José possuía as melhores condições, no início do século XX, com fornecimento de energia elétrica, mas não havia rede de água e esgoto, além de as ruas não serem pavimentadas (Sugai, 2015, p. 70).

As grandes mudanças, tanto para a ilha quanto para o continente, ocorrem com a transição do transporte marítimo para o rodoviário, no século XX. A primeira foi com a construção da ponte Hercílio Luz e a segunda, com a rodovia BR-101.

A ponte foi inaugurada em 1926, sendo a maior da América Latina naquela época, construída com recursos do Governo do Estado, custando o dobro da receita orçamentária anual e exigindo empréstimos externos. De acordo com Sugai, o investimento foi realizado mesmo com a pouca população de Florianópolis na época (cerca de 40 mil habitantes), com a existência de poucos automóveis e com as estradas precárias de acesso. No entanto, já era demonstrado interesse dos setores imobiliários de Florianópolis nas terras da parte continental, como o exemplo das primeiras terras loteadas no Balneário do Estreito, entre 1924 e 1925 (Sugai, 2015, p. 66–67).

A área do Estreito, que fica na cabeceira da nova ponte Hercílio Luz, na área continental, até então pertencia a São José e era uma zona rural, sendo elevada à sede de distrito. Contudo, como observa Peluso Junior (1991, p. 318), o Estreito recebia pouco ou mesmo nenhum cuidado do poder público. Dessa forma, algumas das ruas para acessar Biguaçu e São José (entre os bairros Canto, Barreiros, Capoeiras e Campinas) foram abertas pelos próprios proprietários a partir das vias principais de acesso à ponte.

Depois da inauguração da ponte, também passaram a circular ônibus de passageiros, sendo a linha mais importante a do Estreito, substituindo as viagens por transporte marítimo. O movimento para o Estreito aumentou ainda mais com a extinção do pedágio para pedestres na ponte, sendo que em 1943 foi anexado a Florianópolis. O autor afirma:

Os laços entre Florianópolis e sua região estreitaram-se com a construção da ponte Hercílio Luz. A facilidade de acesso, decorrente da criação de linhas de ônibus em toda a região com destino à capital, resultou em procura mais frequente de bens e serviços por parte de sua população na capital. Os melhoramentos introduzidos nas estradas em toda parte intensificaram os contatos de cada cidade da Grande Florianópolis (nome dado à região e Florianópolis depois de 1970) com sua própria região, integrando um sistema de que a antiga Desterro é o lugar central de ordem mais elevada. (Peluso Junior, 1991, p. 331).

Apesar da expansão urbana do Distrito do Estreito depois da construção da ponte, houve o início de um período de estagnação econômica do distrito sede do município de São José, já que as empresas de transporte marítimo e entrepostos de mercadorias que abasteciam a ilha foram fechadas. O incremento na acessibilidade a Florianópolis, principalmente com a entrada de ônibus, reduziu o interesse não só por São José, mas também por Palhoça e Biguaçu, causando estagnação econômica também nesses municípios (Sugai, 2015, p. 68).

A facilitação de acesso entre ilha e continente, principalmente devido ao aumento do número de ônibus circulando, teve outro efeito. A partir das décadas de 1930, 1940 e 1950, houve um novo direcionamento das áreas de expansão residencial voltadas às classes sociais de renda baixa. No caso da população de baixa renda, que antes vivia nas encostas dos morros próximas ao centro de Florianópolis (Morro da Cruz), passaram a ocupar a área continental, no distrito do Estreito. Havia também interesse de setores das elites locais pela área continental, demonstrado pela compra de glebas na praia de Balneário do Estreito (Sugai, 2015).

De acordo com Sugai (2015, p. 6), um dos efeitos do interesse de parte das elites por terras na área continental foi a anexação do município de Florianópolis do distrito João Pessoa, com 12 km², que passou a ser denominado de bairro do Estreito em 1944. Essa anexação significou um aumento populacional de Florianópolis, já que 25% da população vivia naquela área, no continente.

No caso de São José, Palhoça e Biguaçu, Peluso Junior (1991, p. 320) afirma que a expansão do continente ultrapassou os limites do município de Florianópolis, abrangendo o território de São José, e que essa “invasão” já ocorre desde antes dos anos 1940. Assim, entre 1940 e 1950, a taxa média de crescimento anual de São José foi de 0,46%, de Palhoça 1,5% e de Biguaçu 3,5%. As áreas rurais tiveram taxas de 9,55% em São José, 0,98% em Palhoça e 0,37% em Biguaçu. Segundo o autor, esses valores do aumento da área rural em São José refletem o deslocamento de parte da população pobre de Florianópolis para esses municípios, em áreas geralmente rurais e ocupadas por invasão.

Em relação a Florianópolis, a área continental expandia tanto em empreendimentos imobiliários legais quanto clandestinos. De acordo com Sugai (2015, p. 77–78), na década de 1940, 46% do total de loteamentos aprovados pela Prefeitura estavam localizados no continente, especialmente no bairro Estreito, e 41% no Centro, na Ilha. Já na década de 1970,

53% dos loteamentos aprovados ficavam no continente e 16% na área central da ilha. Nas décadas seguintes, houve uma redução no interesse pela região do Estreito, mas mantendo ainda um ritmo expressivo. Os imóveis do bairro Estreito eram voltados para classes de renda média, enquanto na área continental de Florianópolis, os bairros Itaguaçu, Coqueiros e Bom Abrigo (orla sul) eram loteamentos voltados a camadas de alta renda.

Sobre os municípios vizinhos à capital, a década de 1950 continuou com aumento, especialmente para São José: a taxa de São José foi de 2,79%, de Palhoça 3,39% e de Biguaçu de 2,15%. Assim como na década anterior, a área rural de São José também teve taxas altas, de 5,69% (Peluso Junior, 1991).

No entanto, outro fator que teve grande impacto, principalmente para as cidades do continente, vizinhas à capital, foi a construção e depois a duplicação da rodovia BR-101. A construção dos trechos entre Curitiba-Florianópolis e Florianópolis-Rio Grande do Sul aconteceu na década de 1950. Já a duplicação do trecho Curitiba-Florianópolis foi finalizada em 1988 e o trecho até Porto Alegre apenas em 2011.

Com isso, São José teve uma taxa média geométrica de 17,17% entre 1960 e 1970, Palhoça de 11,59% e Biguaçu de 10,26% (Peluso Junior, 320). A Tabela 10 e a Tabela 11 trazem as informações dos Censos de 1970 até 2010. Pode-se verificar na Tabela 11 o início da inversão da predominância da população rural em relação à urbana já na década de 1980 na maioria dos municípios. Foram inseridas informações dos municípios que hoje fazem parte do Arranjo Populacional de Florianópolis, a título de comparação.

TABELA 10 - SÉRIES TEMPORAIS DO CENSO DEMOGRÁFICO DE 1970 A 2010

Municípios	Ano x Situação do domicílio				
	1970	1980	1991	2000	2010
Águas Mornas	4.675	4.626	4.611	5.390	5.548
Antônio Carlos	5.624	5.412	5.613	6.434	7.458
Biguaçu	15.337	21.441	34.063	48.077	58.206
Florianópolis	138.337	187.880	255.390	342.315	421.240
Governador Celso Ramos	7.521	7.814	9.629	11.598	12.999
Palhoça	20.652	38.023	68.430	102.742	137.334
Paulo Lopes	5.711	5.490	5.530	5.924	6.692
Santo Amaro da Imperatriz	10.362	11.316	13.392	15.708	19.823
São José	42.535	87.822	139.493	173.559	209.804
São Pedro de Alcântara*	...	...	...	3.584	4.704

FONTE: Elaborado pela autora com dados do Censo (IBGE, 2010).

*Nos censos de 1970, 1980 e 1991, São Pedro de Alcântara fazia parte de São José.

TABELA 11 - PERCENTUAL DE POPULAÇÃO URBANA E RURAL DE ACORDO COM A SÉRIE TEMPORAL DO CENSO DEMOGRÁFICO DE 1970 A 2010

Município	1970		1980		1991		2000		2010	
	Urb. (%)	Rural (%)	Urb. (%)	Rural (%)	Urb. (%)	Rural (%)	Urb. (%)	Rural (%)	Urb. (%)	Rural (%)
Águas Mornas	2,0	97,97	16,13	83,87	22,6	77,4	31,82	68,18	41,94	58,06
Antônio Carlos	8,87	91,13	13,12	86,88	17,41	82,59	27,35	72,65	31,39	68,61
Biguaçu	40,62	59,38	75,09	24,91	82,81	17,19	89,25	10,75	90,64	9,36
Florianópolis	87,49	12,51	86,12	13,88	93,97	6,03	97,04	2,96	96,19	3,81
Governador Celso Ramos	52,61	47,39	55,25	44,75	77,6	22,4	93,48	6,52	94,25	5,75
Palhoça	30,89	69,11	92,24	7,76	96,14	3,86	95,3	4,7	98,53	1,47
Paulo Lopes	7,93	92,07	39,11	60,89	50,96	49,04	59,1	40,9	72,03	27,97
Santo Amaro da Imperatriz	24,83	75,17	52,01	47,99	57,5	42,5	79,81	20,19	75,52	24,48
São José	69,07	30,93	90,15	9,85	92,03	7,97	98,66	1,34	98,81	1,19
São Pedro de Alcântara	...	...	...	...	...	...	58,48	41,52	80,06	19,94

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Censo (IBGE, 2010).

De acordo com Peluso Junior (1991, p. 321), na década de 1970, outras três grandes obras aconteceram em Florianópolis: a construção da nova ponte de acesso à ilha (ponte Colombo Machado Salles), o aterro na baía sul e a via expressa da avenida Rubens de Arruda Ramos (avenida Beira Mar Norte). Com isso, segundo o autor, as duas áreas mais procuradas com o crescimento da região ficavam no continente: Campinas e Barreiros. A área de acesso às duas pontes no período (Hercílio Luz e Collombo Machado Salles) coincidiu com o centro da área conurbada. Afirma Peluso Junior:

Florianópolis, contudo, não perdeu o ritmo de seu crescimento. Descartou as características de cidade individual, passando a constituir conurbação com as cidades vizinhas. Em parte os prédios de apartamentos abrigaram grande volume do contingente humano que se dirigiu para a Capital; em parte foram os loteamentos de chácaras e propriedades rurais da ilha, dos municípios de São José, Biguaçu e Palhoça que receberam outra porção, cabendo acolher o restante as próprias sedes destes municípios. (Peluso Junior, 1991, p. 321).

A partir já da década de 1950, de acordo com Sugai (2015, p. 79), havia o princípio da periferização das camadas populares e o início da conurbação desses municípios com a capital. Nos bairros da área continental de Florianópolis, como Monte Cristo, Coloninha e Capoeiras, as camadas de baixa renda começaram a ocupar o território, com a formação de favelas

próximas à rodovia que hoje é a BR-282. Esta expansão direcionava-se para São José, ao longo da BR-101; para Barreiros e Serraria (também em São José) em direção a Biguaçu; para Ponte de Maruim e Palhoça; e para o interior de São José, na direção de Forquilha.

Um outro fator apontado por Peluso Junior e Sugai para a região foi a construção do campus da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em Florianópolis, em 1960. De acordo com Sugai (2015, p. 81), o Plano Diretor de Florianópolis de 1955 previa a localização na área central de Florianópolis. No entanto, havia interesses do capital imobiliário por lotear a região da Trindade (antiga freguesia do século XIX), em que Estado e a Igreja Católica eram grandes proprietários fundiários. Com a decisão da implantação do campus da UFSC na Trindade, as aprovações de loteamentos passaram de 15% na década de 1950 para 27% do total de loteamentos aprovados na cidade na década de 1960 (Sugai, 2015, p. 83).

Com relação à formação da área conurbada, Sugai (2015) afirma que os casos de São José, Palhoça e Biguaçu tiveram o desenvolvimento dos espaços intraurbanos vinculado à posição dos municípios em relação a Florianópolis desde o princípio das ocupações, mas, principalmente a partir do século XX, em relação aos investimentos viários. Aponta o caso de São José, único município que faz divisa terrestre com Florianópolis, concentrando todas as vias e rodovias e, conseqüentemente, todo fluxo de veículos que se dirigem à capital (Sugai, 2015, p. 84).

Outro apontamento realizado pela autora (Sugai, 2015, p. 85–86), que reflete a dinâmica intermunicipal existente há anos, é o fato de o Distrito Sede de Florianópolis ter se integrado espacialmente com São José e Palhoça antes de ter incorporado territorialmente os povoados do próprio município que estavam situados na Ilha. A autora aponta situações de irracionalidade na delimitação metropolitana de Florianópolis, exemplificadas pelos sucessivos desmembramentos e anexações a partir do século XIX, já que alguns municípios foram subdivididos em mais de dez outros municípios nas últimas décadas. Cita o caso de São José que, no último desmembramento, em 1996, se desfez da maior parte da sua área rural, desmembrando-se do atual município de São Pedro de Alcântara. Manteve, com isso, bairros com infraestrutura, atividades industriais, serviços e edificações e equipamentos públicos.

Sugai faz um importante levantamento sobre a área conurbada de Florianópolis e o papel do Estado na execução do sistema viário tanto da ilha quanto do continente, da construção de equipamentos como os campi universitários, bibliotecas, museus, entre outros, demonstrando que nas últimas três décadas do século XX. Demonstra, entre outros fatores,

que a escolha de quais vias seriam pavimentadas privilegiou a localização das áreas residenciais de alta renda. O eixo rodoviário construído nesse período permitiu também a ligação com as áreas de balneário turístico, demonstrando assim “o alto poder segregativo da classe dominante e o seu grau de controle sobre as ações do Estado” (Sugai, 2015, p. 182).

Para a autora, um dos principais indicadores da relação entre as ações do Estado e a distribuição das classes sociais pode ser verificado na localização dos hospitais, devido, entre outros fatores, aos elevados custos das construções e manutenções. Como resultado, no final do século XX, a autora levantou que 84,6% dos hospitais localizavam-se no município de Florianópolis, e 77% na área central (Sugai, 2015, p. 184).

Sobre a desigual relação entre a Ilha e a área continental, Sugai (2015, p. 114–115) traz a informação de uma classificação realizada em 1973 pela Revista Dirigente Municipal, com base nos dados do IBGE, que indicou Florianópolis como a melhor capital do país. A autora lembra, no entanto, que esse período foi de intenso fluxo migratório para os centros urbanos, que tiveram consequências sociais nas maiores cidades brasileiras. No entanto, com o respaldo do Plano de Desenvolvimento Integrado da Grande Florianópolis, tratado em seção específica, que permitiu a implementação dos grandes investimentos viários e da canalização de recursos especialmente para a ilha, intensificou-se o processo de periferação da área continental. Dessa forma, os dados da época, se olhados apenas para o município de Florianópolis, já não refletiam a realidade da população integrada à capital.

Apesar de não ser o foco desta tese, é preciso ressaltar a importância da transformação de Florianópolis como destino turístico, detalhada no trabalho de Maria Helena Lenzi (2016). De acordo com a autora, a ideia de transformar Florianópolis em um destino turístico já existe desde o início do século XX. No entanto, foi a partir do final da década de 1960 e, principalmente, nas décadas de 1970 e 1980, com a institucionalização e o planejamento urbano como apoio, que o setor foi intensificado.

A infraestrutura viária era antes tratada como um empecilho na exploração turística das praias oceânicas da ilha. No entanto, a conclusão da BR-101, das pontes de concreto (Ponte Governador Colombo Machado Salles, inaugurada em 1975, e Ponte Governador Pedro Ivo Campos, de 1991) e dos aterros das baías sul e norte foram definidores, ao permitirem o avanço da urbanização para as áreas de balneários no norte da Ilha. Como consequência, principalmente após a conclusão da Via de Contorno Norte da Ilha, grandes empreendimentos

turísticos voltados para camadas de alta renda, como o Costão do Santinho Resort, e imobiliários, como o Jurerê Internacional, são realizados entre as décadas de 1980 e 1990.

De acordo com Lenzi (2016, p. 91), na década de 1970, a atividade turística passa a ser tratada como uma alternativa econômica nas políticas públicas. Um dos exemplos é o Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis (PDAMF), que menciona o turismo e designa a planície do Campeche (sul da ilha) como “atividade turística”. A autora aponta também a criação do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), em 1977, como um marco, no sentido de que passou a tratar o turismo no planejamento urbano da cidade, ou seja, por especialistas (Lenzi, 2016, p. 95–96).

Outro aspecto destacado no que a autora considera a “invenção” de Florianópolis como cidade turística, é o papel do empresariado local e das estratégias de marketing que projetaram a cidade como destino turístico, especialmente para um público de alto poder aquisitivo. Além da mídia, que vem tratando Florianópolis como um “paraíso internacional” desde 1989, em 1989 um grupo de empresários criou a Fundação Pró-Turismo (PROTUR), que participava ativamente nos fóruns de decisão das políticas locais (Lenzi, 2016, p. 109 e 145). Como será visto na seção 5, essa organização dos empresários locais para influenciar nas políticas públicas, inicialmente em Florianópolis, mas também na RMF, foi fortalecida e hoje tem sua maior representação na Associação FloripAmanhã.

Nas décadas que seguiram, outras iniciativas consolidaram a liderança do setor privado no planejamento e na execução do turismo em Florianópolis, relatados no trabalho de Lenzi. Em 2011, com a organização do Convention & Visitors Bureau (FC&VB), o empresariado turístico, em parceria com o poder público, iniciou uma nova perspectiva para o setor, o turismo de negócios e eventos (Lenzi, 2016, p. 121).

O planejamento urbano que resultou na “modernização” da infraestrutura, voltado ao desenvolvimento econômico, tem o envolvimento do setor privado, que desde a “invenção” de Florianópolis como cidade turística, vem criando oportunidades de negócios com base na imagem construída. De acordo com Lenzi:

(...) Florianópolis vem sendo construída simbólica e materialmente como uma ilha dotada de dezenas de belas praias e alguns ecossistemas naturais ainda conservados, como manguezais, dunas, restinga e floresta atlântica, com o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dentre as capitais do país. (Lenzi, 2016, p. 15).

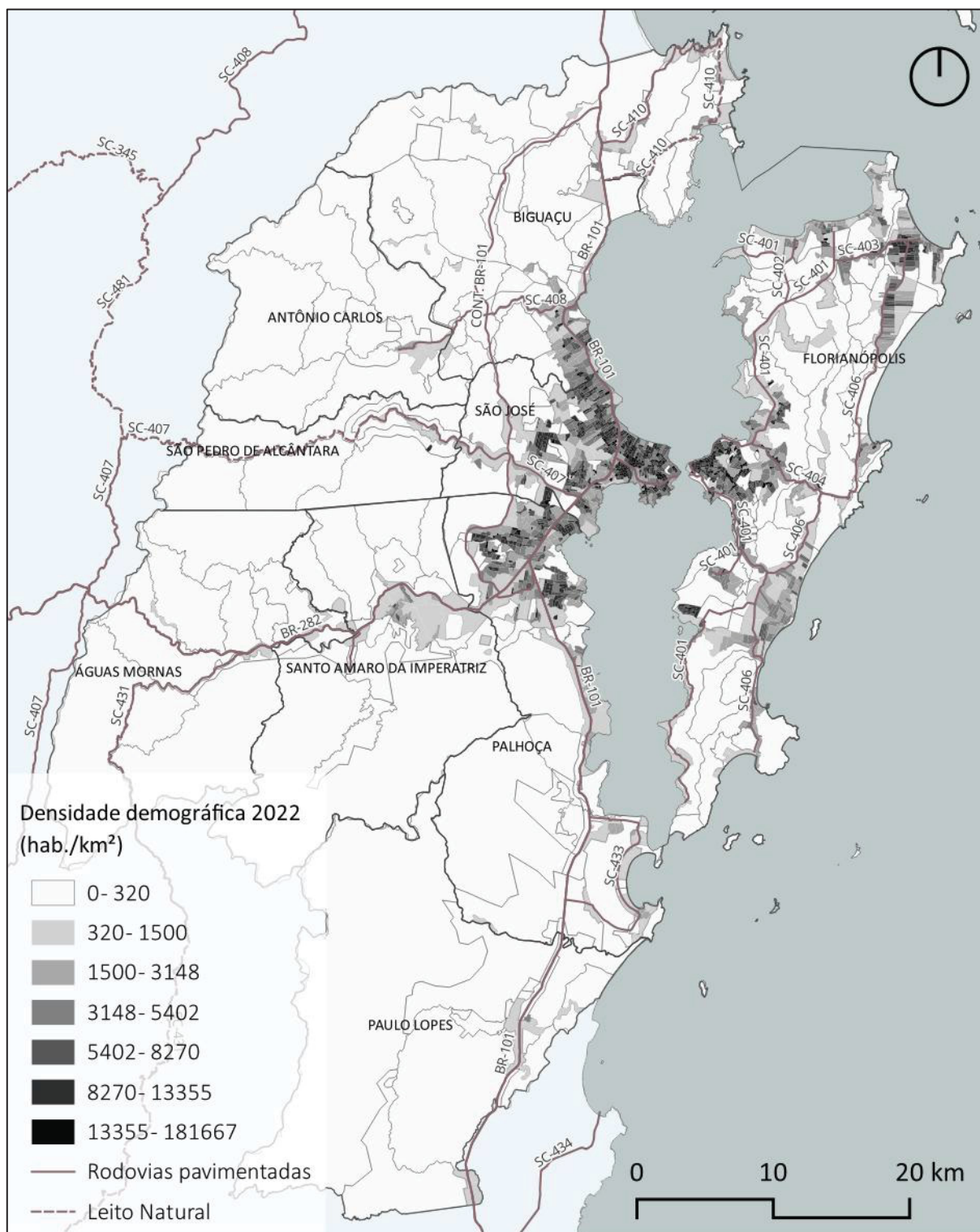
A construção da “ilha” teve como resultado a concentração precária de grande parte da população na área continental. A condição de ilha em Florianópolis, ao menos social, já vem sendo idealizada desde as décadas de 1940 e 1950, como visto anteriormente, depois da construção da primeira ponte. É, portanto, estratégica para a continuidade dos interesses econômicos de parte da classe empresarial que, organizadamente, tem grande influência nas ações e projetos, inclusive metropolitanos.

2.4.2 Incoerências no Arranjo Populacional de Florianópolis

Ao olhar para o Arranjo Populacional de Florianópolis, há algumas características da ocupação que merecem destaque para a análise. Entre elas, aspectos como a expansão urbana ao longo dos anos, as concentrações de população no AP, localização das empresas, preços médios do metro quadrado dos apartamentos comercializados, entre outros fatores. Os atributos que serão demonstrados ao longo do texto demonstram que a lógica existente na organização do território não parece ter como objetivo o bem-estar da população metropolitana.

Na Figura 20, verifica-se a densidade demográfica por setor censitário de acordo com o Censo 2022 (IBGE, 2023a) e a localização das principais rodovias de acesso ao AP. As maiores densidades estão localizadas ao longo da BR-101, nos trechos que dão acesso à Ilha, principalmente nos municípios de Biguaçu, São José, Palhoça e Florianópolis no setor continental. Em percentuais, considerando a população de 1.183.874 do total do AP de Florianópolis, 37,48% das pessoas residiam na ilha contra 62,52% no continente, de acordo com o Censo de 2022.

FIGURA 20 - DENSIDADE DEMOGRÁFICA DO ARRANJO POPULACIONAL DE FLORIANÓPOLIS SEGUNDO O CENSO DE 2022

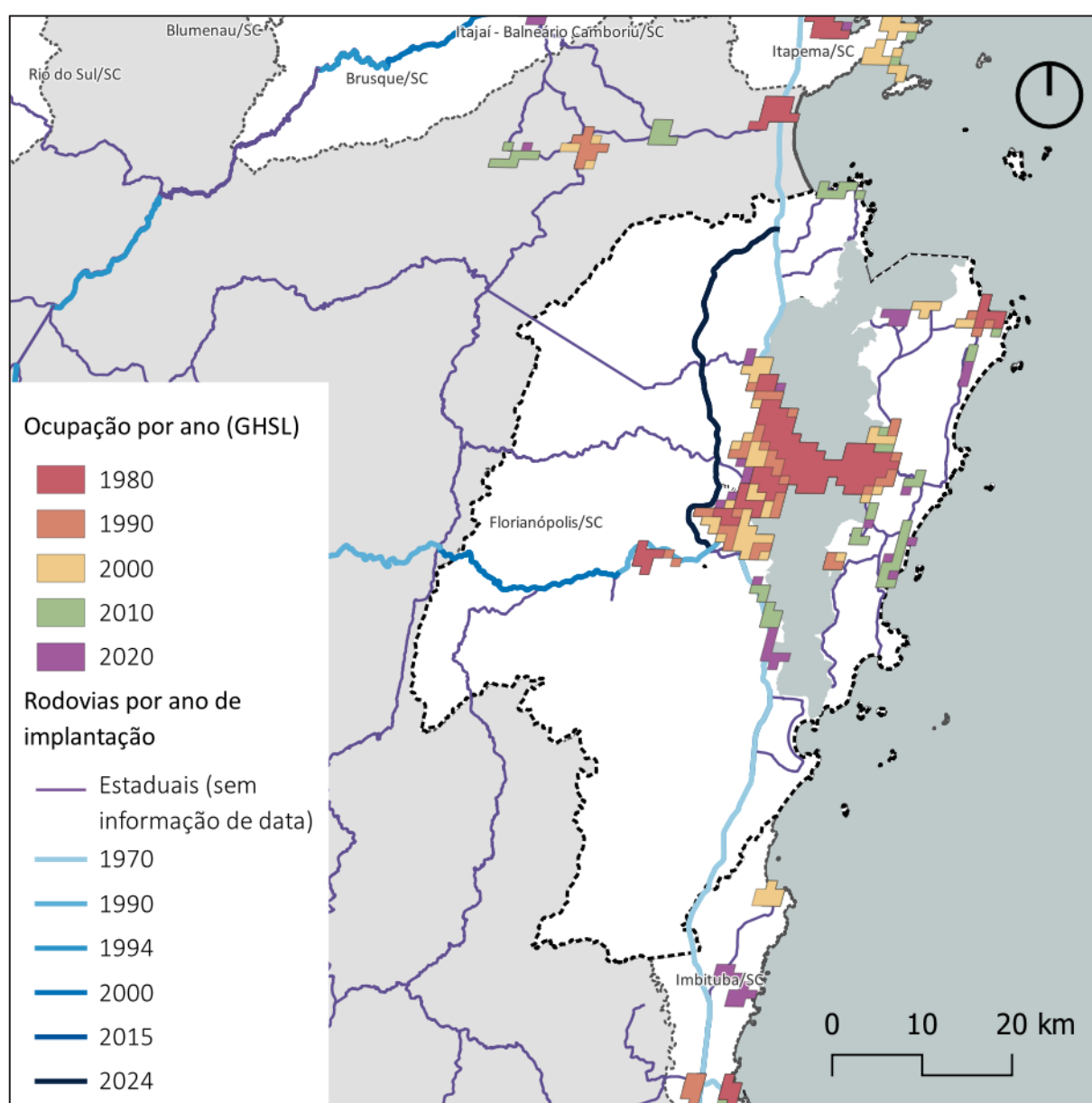


FONTE: Adaptada pela autora com dados do IBGE (2023a) e DNIT (2023).

Essa ocupação na área continental, que segue a BR-101 e intensifica-se nas proximidades de acesso à ponte, já acontece desde a década de 1970. Ela fica evidente quando aplicado o método *Global Human Settlement Layer* (Israel et al., 2021; Schiavina;

Melchiorri; Pesaresi, 2023), que gera informações quanto ao perfil da ocupação desde a década de 1970. Assim que confrontadas com as informações do ano de implantação das rodovias, é possível perceber a relação existente entre a década de implantação da BR-101 (1970) e a ocupação existente já na década seguinte. Além disso, a expansão urbana continuou se intensificando nessa área continental nas décadas seguintes, prolongando-se ao longo da rodovia. Há intensificações também na ilha, próximas às áreas de balneário, como o Campeche, cuja intensificação da ocupação, de acordo com a Figura 21, é ampliada na década de 2010.

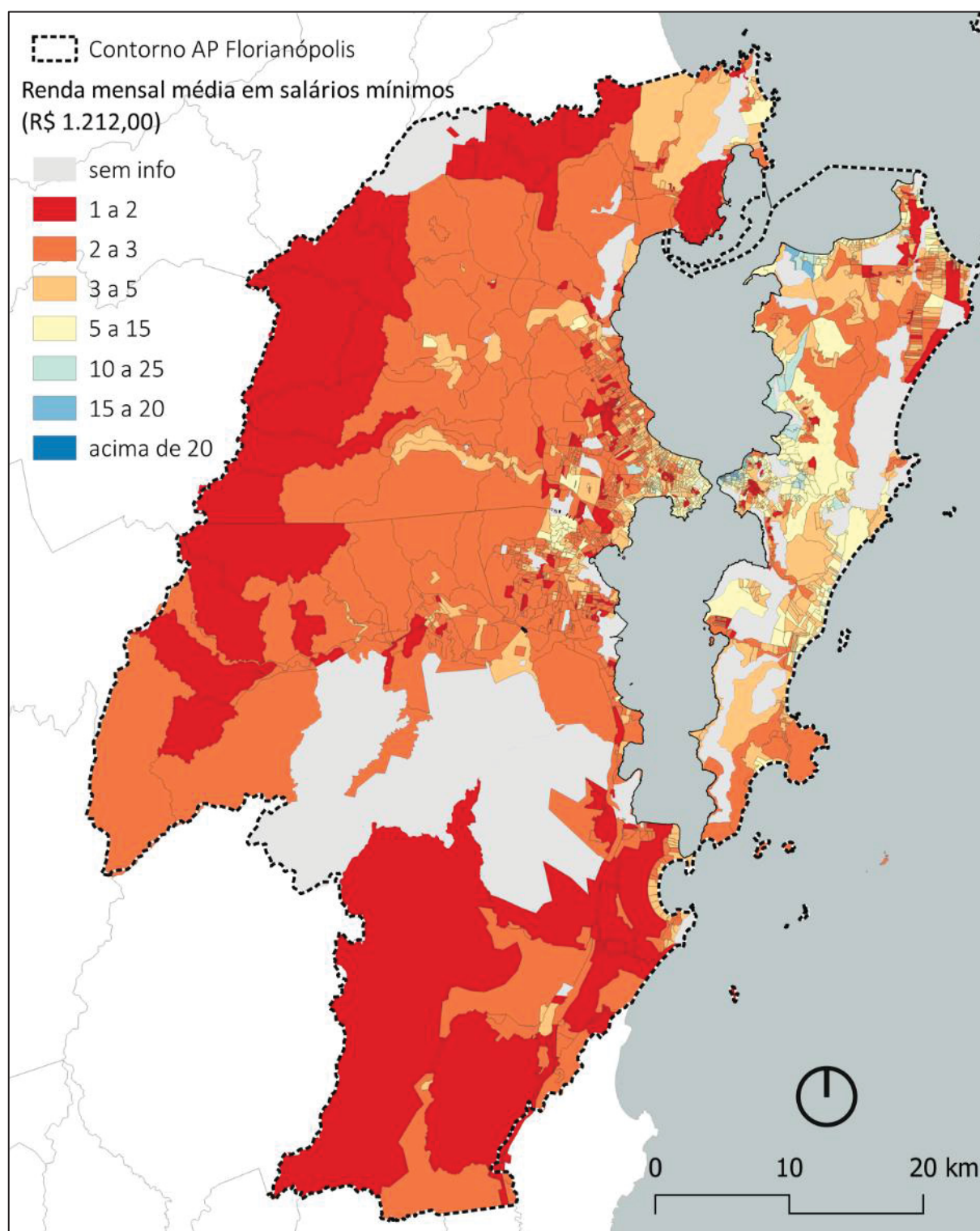
FIGURA 21 - EXPANSÃO URBANA E RODOVIAS NO AP DE FLORIANÓPOLIS



FONTE: Elaborada pela autora com dados do DNIT (2023) e Schiavina et al. (2023)

Em relação à distribuição do rendimento médio mensal das pessoas responsáveis pelos domicílios, analisada por setor censitário, há uma diferença considerável entre as médias dos setores localizados na ilha e daqueles localizados no continente. Enquanto a média de rendimento nominal mensal dos responsáveis pelo domicílio nos setores do continente era de 2,95 salários-mínimos, nos da ilha foi de 5,18 salários-mínimos (considerando o valor do salário-mínimo vigente na época de R\$ 1.212,00). Os valores médios mensais foram de R\$ 3.575,87 no continente e R\$ 6.276,85 na ilha, ou seja, os rendimentos na ilha são cerca de 1,7 vezes maiores do que os do continente. A Figura 22 mostra o rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis com rendimentos por domicílios particulares de todos os setores censitários do AP de Florianópolis, conforme Censo 2022.

FIGURA 22 - RENDIMENTO NOMINAL MÉDIO MENSAL DAS PESSOAS RESPONSÁVEIS COM RENDIMENTOS POR DOMICÍLIOS PARTICULARES POR SETOR CENSITÁRIO NO AP DE FLORIANÓPOLIS - CENSO 2022

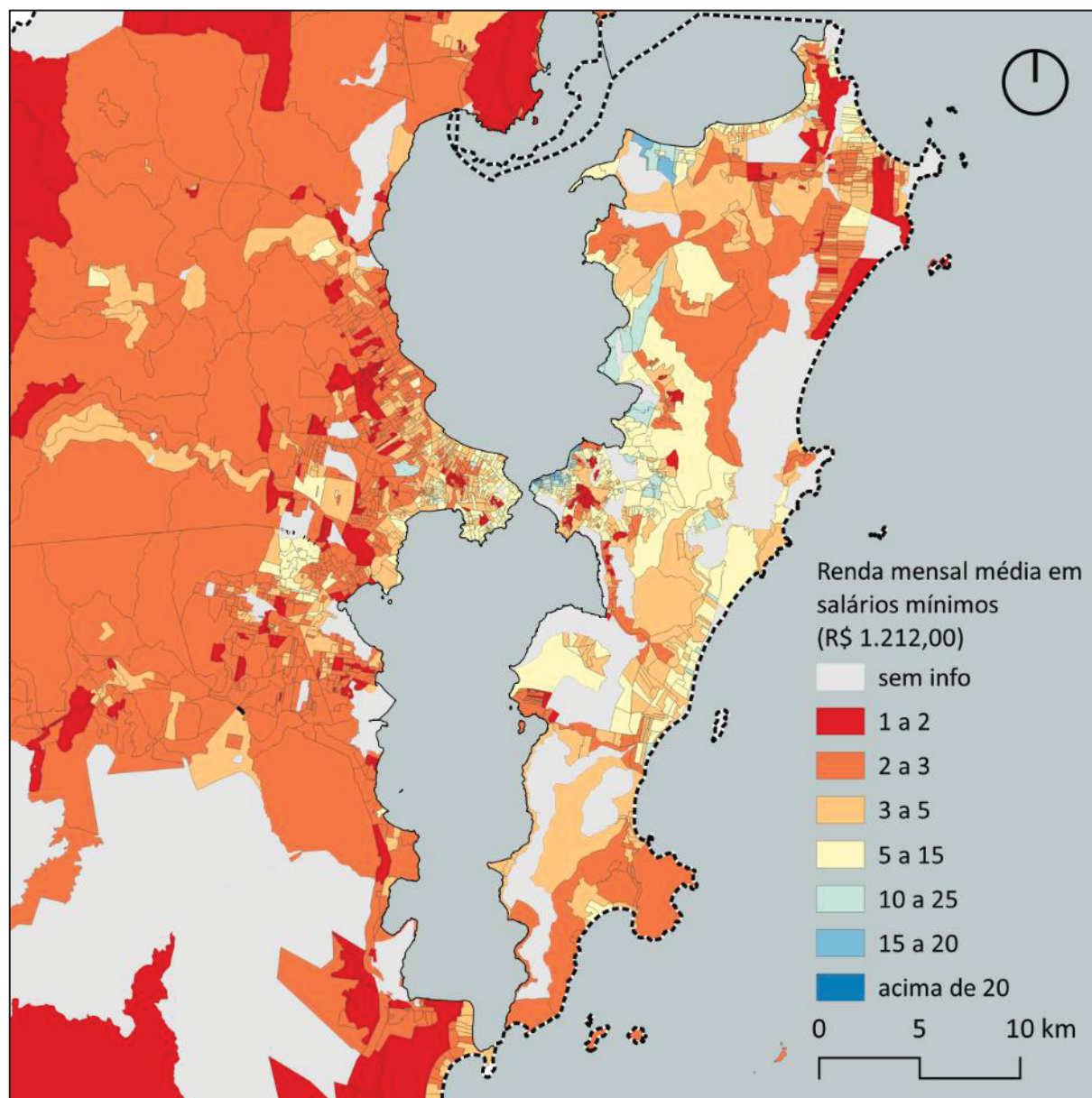


FONTE: Elaborado pela autora com dados do IBGE (2016a; IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023).

Obs.: Setores maiores também refletem baixo adensamento populacional e, frequentemente, uso rural.

Na Figura 23, é possível verificar a mesma informação, porém com uma ampliação para as áreas mais adensadas, na ilha e no continente. Os setores com maiores rendimentos médios mensais por responsável por domicílio localizam-se na ilha, concentrados no Centro, na Beira Mar Norte; no Norte da Ilha, no bairro Jurerê Internacional e no bairro João Paulo; além de outros setores localizados nos bairros Itacorubi, Córrego Grande e na Lagoa da Conceição. Na ilha, também ao norte, percebe-se uma concentração de setores com os mais baixos salários-mínimos dos responsáveis por domicílios. Apesar de os setores com salários mais baixos estarem localizados na área continental, há setores como o Bosque das Mansões, em São José, que apresentam rendas mais altas em relação ao entorno. Nesse sentido, encontram-se outros setores isolados do entorno, como no bairro Campinas, também em São José, no Jardim Atlântico, em Coqueiros e no Canto, em Florianópolis continental.

FIGURA 23 - RENDIMENTO NOMINAL MÉDIO MENSAL POR SETOR CENSITÁRIO, COM ÊNFASE PARA OS SETORES MAIS ADENSADOS - CENSO 2022



FONTE: Elaborado pela autora com dados do IBGE (2016a; IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023).

Obs.: O salário-mínimo de referência para o ano de 2022 foi de R\$ 1.212,00.

Para verificar se existe concentração de empresas de grande porte e, com isso, buscar compreender o intenso movimento pendular do AP de Florianópolis, foi feito um levantamento no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica da Receita Federal em 08/06/2024¹¹.

¹¹ Para a análise dos dados da Receita Federal foi utilizado o software SQL Server Management Studio para gerenciar a base de dados, e assim conseguir organizar em municípios e em endereços. As tabelas exportadas

As empresas foram associadas aos setores censitários da malha do Censo Demográfico de 2022, utilizando o software QGIS. Os resultados revelam que Florianópolis concentra 66,15% das empresas analisadas, seguida de São José com 18,17%. Os dados dos municípios do AP de Florianópolis estão relacionados na Tabela 12.

TABELA 12 - AP DE FLORIANÓPOLIS: NÚMERO DE EMPRESAS DE GRANDE PORTE POR MUNICÍPIO

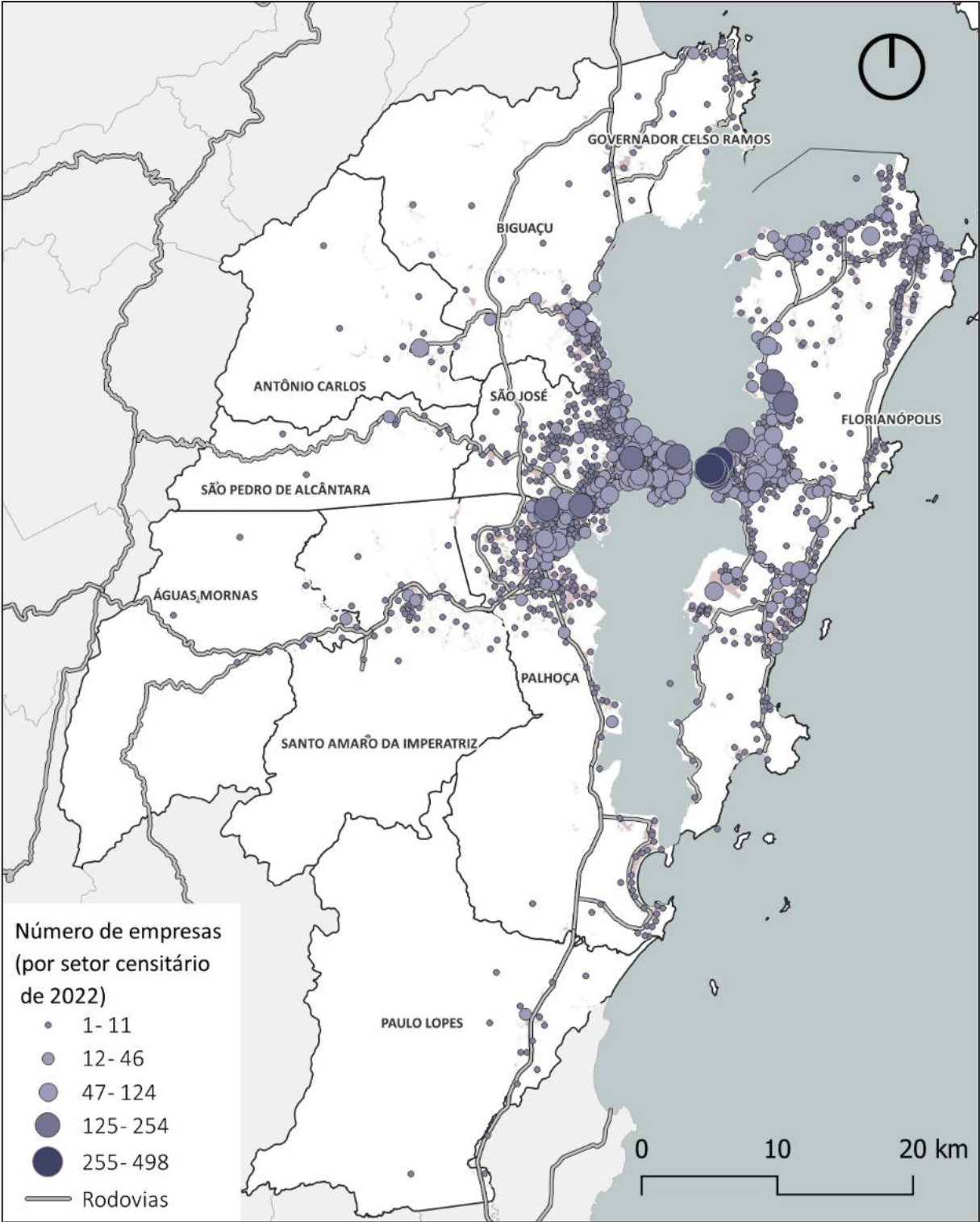
Municípios	Número de empresas	Percentual em relação ao AP
Águas Mornas	39	0,21%
Antônio Carlos	99	0,53%
Biguaçu	504	2,69%
Florianópolis	12.399	66,15%
Governador Celso Ramos	133	0,71%
Palhoça	1.864	9,95%
Paulo Lopes	65	0,35%
Santo Amaro da Imperatriz	194	1,04%
São José	3.406	18,17%
São Pedro de Alcântara	40	0,21%
Total Geral	18.743	100,00%

FONTE: Adaptado pela autora com dados da Receita Federal (Governo Federal, 2024).

Do total de empresas de grande porte do AP, de acordo com o levantamento, 25,26% localizavam-se no bairro Centro de Florianópolis, ou seja, na Ilha. A Figura 24 demonstra a localização das concentrações de empresas que, no continente, coincidem com as rodovias, principalmente a BR-101.

em formato .csv foram importadas no software QGIS que, utilizando o plugin MMQGIS, permitiu criar uma camada vetorial de pontos em coordenadas UTM para cada empresa com endereço válido cadastrado. Os pontos foram associados aos dados da malha de setores censitários do Censo 2022.

FIGURA 24 - EMPRESAS POR SETOR CENSITÁRIO DE 2022.



FONTE: Adaptado pela autora com dados das empresas de Grande Porte de acordo com o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ de 08/06/2024 (Governo Federal, 2024) e IBGE (2023a).

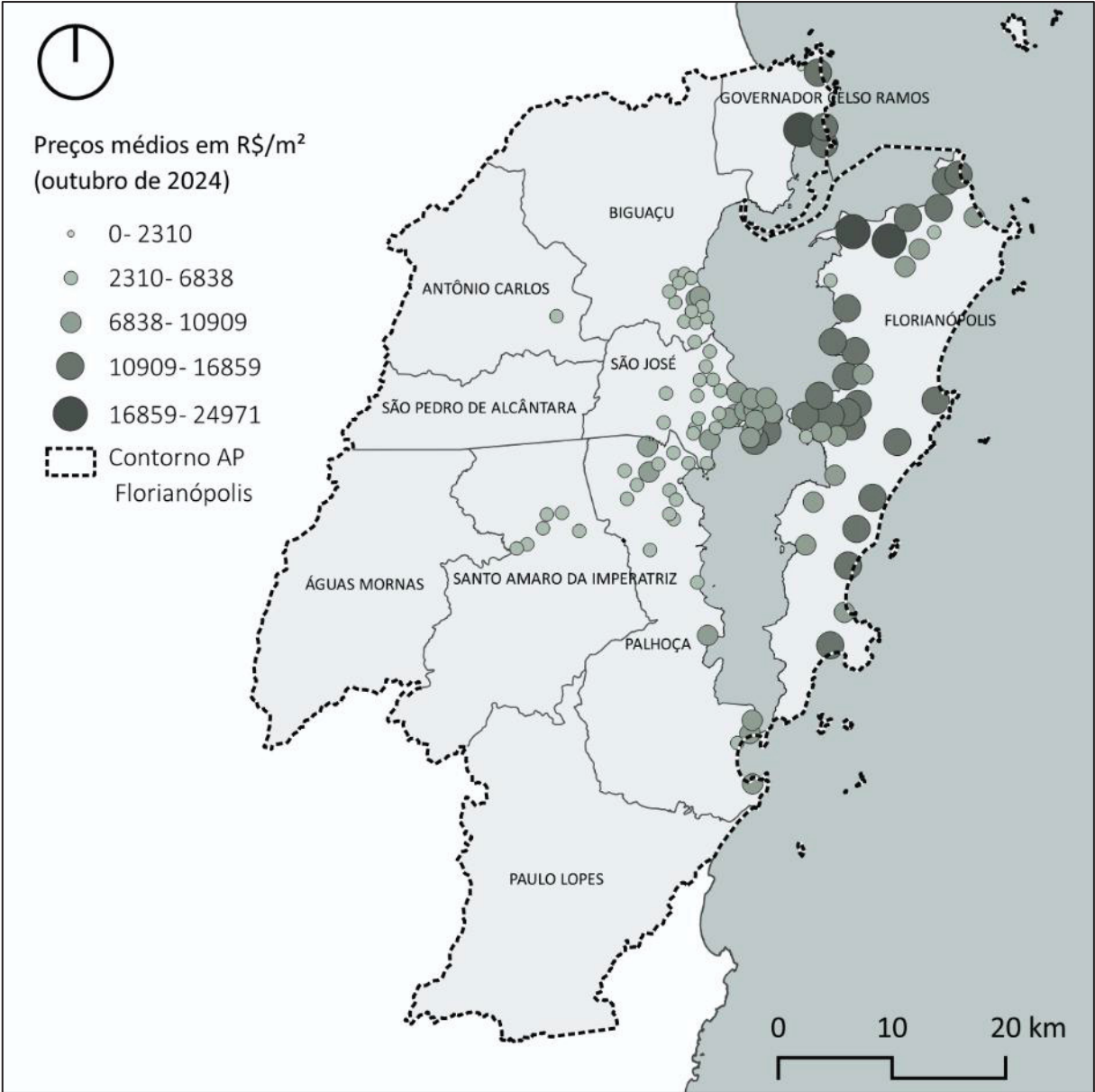
Toda essa dinâmica, tanto na economia quanto na moradia da população, influencia o mercado imobiliário. De acordo com o índice Fipe Zap (Fipe; Zap, 2024), no comparativo do preço médio de venda de imóveis residenciais para o mês de dezembro de 2024, quatro das cinco cidades com maiores valores são de Santa Catarina, sendo que todas elas se localizam na faixa litorânea. A primeira foi Balneário Camboriú, depois Itapema, em terceiro Vitória (capital do Espírito Santo e única entre as cinco primeiras que não é de Santa Catarina), em quarto Itajaí e em quinto Florianópolis.

Para verificar os valores de todos os municípios do arranjo, foi realizado um levantamento entre os dias 15 e 17 de outubro¹² na plataforma VivaReal, que concentra anúncios de venda e de aluguel de imóveis no Brasil. A pesquisa foi feita por bairro, por cada município do AP de Florianópolis e por apartamentos, excluindo-se, portanto, casas. Foi utilizado o software ParseHub, que trabalha com extração de dados da web. Foram levantados os valores, número de quartos, bairros e área. Com essa informação, foi possível analisar as localizações dos preços mais altos em reais por metro quadrado disponibilizados no site VivaReal (VivaReal, 2024). Em alguns municípios não havia apartamentos disponibilizados à venda.

O resultado dessa pesquisa pode ser visualizado na Figura 25. Os preços médios mais caros encontrados por metro quadrado estão no município de Governador Celso Ramos, no bairro Fazenda da Armação. Em Florianópolis, os bairros com os maiores valores médios estão localizados no Norte da Ilha, como pode ser visto na Tabela 13.

¹² A única exceção foi do bairro Coqueiros, que por erro no arquivo a extração de dados precisou ser refeita no dia 31 de maio de 2025.

FIGURA 25 - PREÇOS MÉDIOS POR BAIRROS DO AP DE FLORIANÓPOLIS EM OUTUBRO DE 2024.



FONTE: Elaborada pela autora com dados do Censo 2022 (2023a) e do VivaReal (2024).

TABELA 13 - Dez bairros com os maiores preços médios de metro quadrado de apartamentos à venda.

Bairro/Município	Médias			
	quartos	área	valor	R\$/m ²
Fazenda da Armação/ Governador Celso Ramos	2,00	70,00	1.748.000,00	24.971,43
Jurerê/Florianópolis	2,43	116,00	2.528.795,68	20.499,68
Jurerê Internacional/Florianópolis	2,73	140,40	2.547.703,98	19.002,79
Governador Celso Ramos	2,56	95,47	1.663.673,17	17.154,56
Cacupé/Florianópolis	2,62	127,21	2.065.381,40	16.858,62
Campeche/Florianópolis	2,13	92,81	1.595.956,87	16.851,94
Armação da Piedade/ Governador Celso Ramos	2,00	67,00	1.080.000,00	16.119,40
João Paulo/Florianópolis	2,70	124,76	1.974.079,86	15.215,44
Barra da Lagoa / Florianópolis	1,33	65,27	954.529,40	15.066,21
Praia Grande / Governador Celso Ramos	2,29	69,50	1.034.078,57	15.049,95

Fonte: Adaptado pela autora com dados do VivaReal (2024).

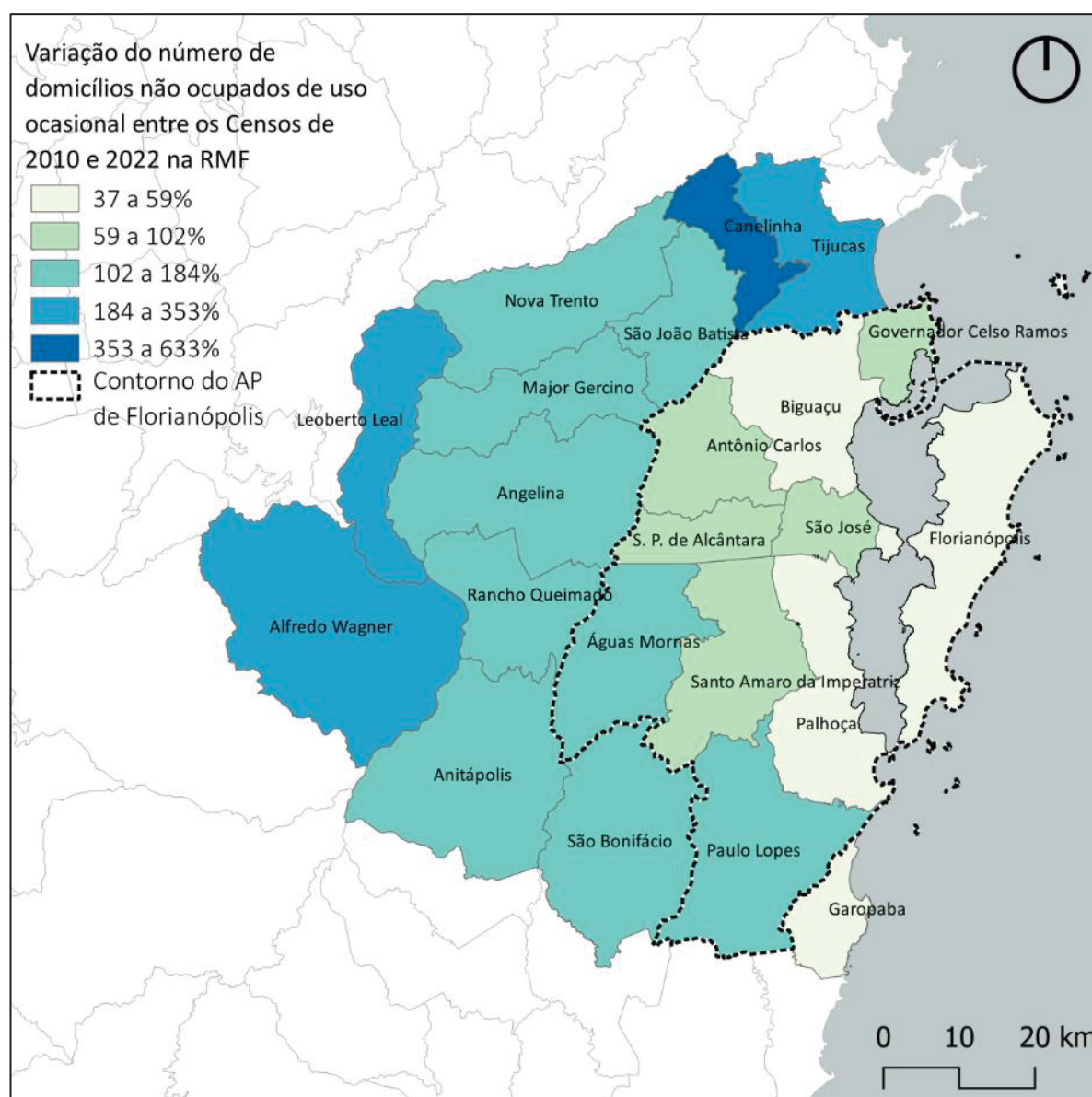
Apesar dos altos valores do mercado imobiliário de Governador Celso Ramos, os salários médios, como visto, não estão entre os mais altos do AP, ficando em quarto lugar entre os demais municípios. Além disso, de acordo com o Censo 2010, Governador Celso Ramos era o município com maior percentual de pessoas que se deslocavam diariamente para trabalho ou estudo em outro município (35,19% da população) (IBGE, 2010). Considerando que não é um município com fortes empresas ou indústrias, o fator de elevação dos preços de Governador Celso Ramos está possivelmente relacionado com os setores imobiliário e de turismo. As transformações no setor do mercado imobiliário, influenciadas pelo turismo, afetam, portanto, a vida do trabalhador que não mora próximo ao trabalho por opção pessoal, mas pela necessidade, já que quanto mais perto do núcleo metropolitano, maiores são os valores dos imóveis.

Um dos indicadores sobre as mudanças que vêm ocorrendo e que podem ser associadas à metropolização do espaço são as transformações dos territórios, incluindo os rurais. Moradias de uso ocasional, mesmo na região de serra onde as atividades rurais ainda são predominantes, estão aumentando nos últimos anos. Um dos “modelos” de imóvel são terrenos ou casas nos “condomínios rurais”, assunto polêmico nos municípios da RMF por serem frequentes, mas discutíveis quanto à sua legalidade, já que os condomínios acabam tendo características urbanas em imóvel submetido ao Estatuto da Terra.

Para demonstrar essas mudanças, é possível comparar as informações sobre a variação percentual do número de domicílios de uso ocasional entre os Censos Demográficos de 2010 e 2022, e a variação percentual de números de estabelecimentos agropecuários entre

os Censos Agropecuários de 2006 e 2016. Neste caso, optou-se por representar os municípios da Região Metropolitana, incluindo Área de Expansão, já que foi considerado que o impacto vai além do Arranjo Populacional, e em municípios com atividades rurais ainda predominantes. Dessa forma, na Figura 26, verifica-se que houve um aumento percentual no número de domicílios de uso ocasional em todos os municípios. A maior variação foi em Canelinha, que não faz parte do AP de Florianópolis, mas sim da área de expansão da RMF, que passou de 110 para 806 domicílios particulares permanentes não ocupados de uso ocasional.

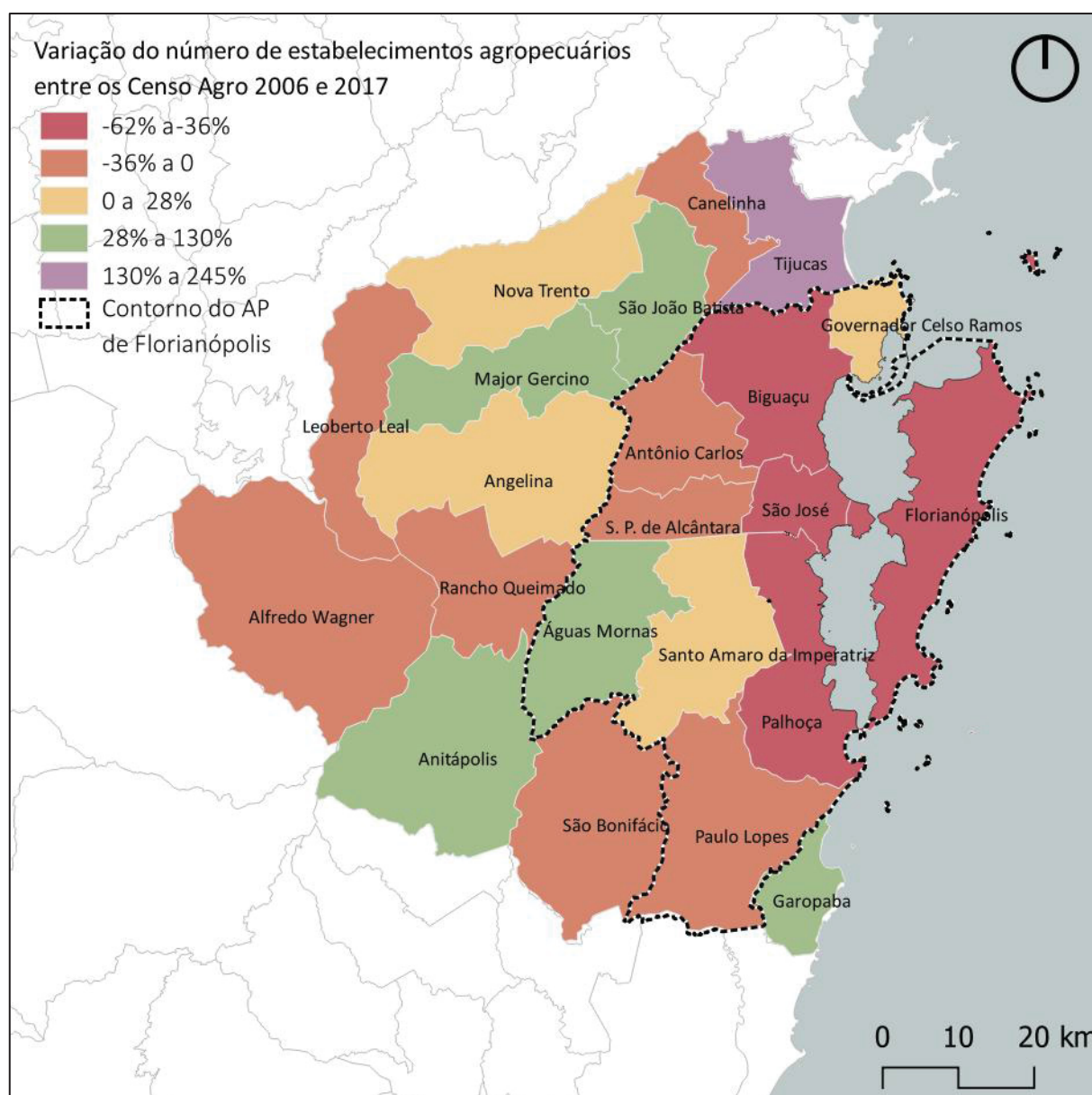
FIGURA 26 - VARIAÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE DOMICÍLIOS NÃO OCUPADOS DE USO OCASIONAL ENTRE OS CENSOS DE 2010 E 2022 NA RMF.



FONTE: Elaborado pela autora com dados do IBGE (2010, 2016a; IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023).

Alguns municípios possuem a agropecuária como maior valor de participação do valor adicionado bruto a preços correntes. São eles: Alfredo Wagner, Leoberto Leal, Angelina, Rancho Queimado, Anitápolis e Antônio Carlos (IBGE, Sidra, 2021). Assim, como pode ser visto na Figura 27, houve também uma redução no número de estabelecimentos agropecuários em grande parte dos municípios, incluindo alguns com maior participação da agropecuária na economia.

FIGURA 27 - VARIAÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS ENTRE OS CENSOS AGROPECUÁRIOS DE 2006 E DE 2017.



FONTE: Elaborado pela autora com dados do IBGE (2006, 2016, 2017).

Se os estudos sobre as redes urbanas demonstraram haver uma diferenciação entre cidades, necessária para novos mercados consumidores, mas cuja oferta de serviços,

infraestrutura, mercadorias, entre outros, não acontece equilibradamente, os dados sobre o AP de Florianópolis, tratados nesta seção, demonstram que essa articulação desigual acontece também no espaço intrametropolitano. A diferença entre as rendas, por exemplo, representada por setores censitários, reforça a discrepância social existente entre ilha e continente, sendo que, mesmo na ilha, há grandes variações. No entanto, no continente há a predominância de menores faixas de rendimento mensal.

Outro fator de diferenciação interna no espaço do arranjo é representado pela localização das empresas de grande porte, também concentradoras de empregos. Apesar de a maior parcela da população residir no continente, a concentração das empresas ainda é na ilha, no Centro do município de Florianópolis. Mesmo com essas condições para os trabalhadores, o transporte público ainda é um grande problema no arranjo.

Uma parcela dos trabalhadores dessas empresas também não consegue morar próxima aos locais de trabalho por outro fator apontado, que é a atuação do mercado imobiliário. Apesar de os maiores preços de imóveis estarem nas áreas de balneário, como Jurerê Internacional, há uma grande diferença nos preços médios dos imóveis dos bairros da ilha e do continente. Parte da oferta desses imóveis, que se expande para o litoral inteiro de Santa Catarina, não tem como foco moradores locais, mas investidores que normalmente não residem nesses imóveis. Um exemplo é que Santa Catarina possui o maior percentual de residências de uso ocasional entre todos os estados brasileiros, sendo que, segundo o Censo de 2022 (IBGE, 2023a), 54,10% do total geral de domicílios não ocupados eram particulares permanentes não ocupados de uso ocasional. Santa Catarina, de acordo com o Censo de 2022, possuía 19,08% dos domicílios recenseados classificados como particular permanente não ocupado, sendo que o Paraná possuía 16,15% e o Rio Grande do Sul 19,95%.

A metropolização do espaço, ao menos em Florianópolis, tem criado, antes de cidadãos metropolitanos, consumidores do espaço metropolitano. Com isso, expandem-se possibilidades de novos mercados, como o turismo na serra catarinense, que mudam o perfil também dos municípios além do AP de Florianópolis. A metropolização não está centrada na metrópole, é uma mudança que atinge inclusive a área rural.

As informações tratadas nesta subseção revelam, entre outros fatores, uma incoerência na localização das concentrações de população em relação à localização dos empregos, fator percebido no movimento pendular, que causa o colapso no sistema de transporte urbano. A ocupação da área continental remonta à década de 1970, reforçando a

necessidade de se planejar todo o território metropolitano. As áreas de maior crescimento demográfico têm influência do sistema viário, baseado no rodoviarismo, sendo previsíveis, já que se tornou quase um padrão brasileiro. Não é justificável, portanto, que esses territórios não tenham a mesma importância para o poder público em relação ao núcleo metropolitano.

A seletividade socioespacial, principalmente das elites, no entanto, se mantém coerente quando o assunto é a lucratividade do setor imobiliário, que atualmente ultrapassa a ilha.

2.4.3 Os padrões ainda se repetem

A organização territorial da metrópole de Florianópolis mantém um padrão de seletividade socioespacial que não é novo. Ao tratar da periferização, com relação ao aspecto da segregação enquanto estratégia de classe, Lucio Kowarick (ano) demonstrou como, com a facilitação do Estado sob o regime político autoritário, os custos para a reprodução da força de trabalho em São Paulo, na década de 1970, foram transferidos para o trabalhador. Flávio Villaça, entretanto, trata do processo de segregação por classes das metrópoles brasileiras, associado à localização enquanto valor de uso, produzido socialmente.

Villaça (2001) considera um erro atribuir à evolução das comunicações ou ao transporte de energias alguma influência sobre o espaço intraurbano. As comunicações têm influência no espaço regional, mas a estruturação do espaço intraurbano depende das “condições de deslocamento do ser humano”, seja o deslocamento enquanto força de trabalho ou enquanto consumidor.

O caso de Florianópolis, como demonstrado por Sugai (2015), segue o padrão de urbanização de outras metrópoles brasileiras. Quando faz a análise sobre a localização dos investimentos viários entre as décadas de 1970 e 2000, a autora conclui que, além do papel estruturador, as decisões tiveram vínculo com a localização das áreas residenciais das camadas de alta renda. Mesmo na área conurbada, todas as obras viárias mais significativas levantadas pelo estudo em questão beneficiaram os bairros situados ao longo do eixo viário que dá acesso à Ilha e aos respectivos balneários a norte e a leste. Sugai afirma:

Deve-se dizer que, sob o ponto de vista da classe dominante, esta produziu uma estrutura segregada bem-sucedida, pois além de ter se apropriado de espaços privilegiados, ter consolidado os bairros segregados, ter produzido a acessibilidade e a facilidade de deslocamentos entre esses bairros, ter mantido parcela significativa das camadas populares no território continental e, ainda, ter garantido os constantes e intensos investimentos públicos no eixo privilegiado da Ilha, conseguiu tornar hegemônico o seu projeto de cidade. (Sugai, 2015, p. 186).

Todo o sistema viário, incluindo as rodovias e as pontes, permitiu a organização do mercado imobiliário, que orientou os setores de investimentos. Como verificado, há um padrão que vem sendo seguido de concentração da população de alta renda na ilha. Essa tendência pode ser verificada tanto pelas informações do último Censo quanto pela distribuição dos bairros com os maiores valores de venda por metro quadrado.

Como consequência, apesar de centralizar na Ilha os principais equipamentos, serviços, opções de lazer, maiores empresas (consequentemente empregos), entre outros elementos importantes para a vida cotidiana, os setores com maior concentração de pessoas estão no continente. Mesmo tendo um sistema viário focado no acesso à Ilha, o sistema de transporte público é ultrapassado e com entraves que serão discutidos principalmente na seção 5.

Kowarick (1979), em *A Espoliação Urbana*, ao tratar do caso de São Paulo da década de 1970, demonstra o papel do setor imobiliário na precarização das condições de vida dos operários paulistas. Segundo o autor, depois dos anos 1930, a partir da intensificação da industrialização e do aumento de trabalhadores, houve também uma valorização dos terrenos fabris e residenciais. Assim, se inicialmente as indústrias ainda absorviam parcialmente os custos da moradia dos operários com a construção das vilas operárias, nas décadas seguintes a construção de casas para operários tornou-se antieconômica para essas empresas (Kowarick, 1979, p. 30).

Custos de moradia e transporte foram transferidos para os trabalhadores e para o Estado. A questão da moradia torna-se, com isso, uma oportunidade para o mercado imobiliário que, sabendo antecipadamente a respeito das informações das linhas de ônibus e infraestrutura, faziam uma reserva de áreas próximas aos núcleos centrais esperando valorização. Dessa forma, segundo Kowarick (1979, p. 32), as novas ocupações eram distantes, o que, com a construção dos eixos ferroviários em São Paulo, ampliou a expansão e a dispersão urbana pela área metropolitana.

Em outras palavras, submetido à engrenagem econômica da qual não pode escapar, o trabalhador, para reproduzir sua condição de assalariado e de morador urbano, deve sujeitar-se a um tempo de fadiga que constitui um fator adicional no esgotamento daquilo que tem a oferecer: sua força de trabalho. E como esta, pelo menos nos níveis de qualificação mais baixos, é abundante, a engrenagem econômica pode facilmente substituí-la tão logo o desgaste a que está sujeita faça decair sua produtividade. (Kowarick, 1979, p. 36).

Os transportes para Kowarick, têm seu papel na criação das periferias metropolitanas, exemplificadas no caso de São Paulo, por auxiliarem na fixação da classe trabalhadora segundo as intenções da especulação imobiliária.

Em Florianópolis, o deslocamento da classe trabalhadora para fora da Ilha depois da implementação do sistema viário não foi acompanhado de um transporte público adequado, e até hoje não é. Com isso, a precarização das condições do cidadão metropolitano, que depende da movimentação diária devido às diversas condições já tratadas, é ainda pior. Como exemplo, o diagnóstico realizado pelo Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (PLAMUS) mostrou que, devido à ineficiência do transporte público, há uma diferença de 46% entre o tempo médio de viagem de quem utiliza o transporte público em relação ao transporte privado. O diagnóstico apontou que o tempo médio do transporte público é de 57,6 minutos por viagem, enquanto no privado é de somente 31,2. Com isso, quando o PLAMUS foi elaborado, o índice de utilização de transporte motorizado na Grande Florianópolis foi o maior entre as demais metrópoles brasileiras no período, sendo de 48% do total de viagens (PLAMUS, 2015a, p. 27–28).

Lefebvre (2008b, p. 98) afirma que “social e politicamente, as estratégias de classes (inconscientes ou conscientes) visam a segregação”. A sociedade, então, projeta e pratica a segregação, refletida no “zoneamento” do planejamento urbano. A vida cotidiana, portanto, é fragmentada em funções, tais como o trabalho, lazer, morar. Segundo o autor:

Quer exista ou não um “sujeito” ao qual a análise possa imputá-lo, quer seja o resultado global de uma sequência de ações não combinadas ou o efeito de uma vontade, o sentido político da segregação como estratégia de classe é bem claro. Para a classe operária, vítima da segregação, expulsa da cidade tradicional, privada da vida urbana atual ou possível, apresenta-se como problema prático, portanto político. (Lefebvre, 2008b, p. 104).

O espaço urbano, segundo Villaça, é um produto do trabalho social, que possui valor enquanto produto, como no caso de edifícios. Esse valor é produzido pela aglomeração, sendo

dado pela localização, resultando do “tempo de trabalho social necessário para produzi-la”, refletindo no preço da terra. Considerando que a localização é única e não pode ser reproduzível, ela é mais relevante que a existência de infraestrutura no espaço urbano para a valorização da terra. Para Villaça, portanto, é a acessibilidade o fator mais importante para a terra urbana ao permitir maior ou menor acesso a toda a cidade, ou seja, ao “enorme estoque de recursos fundamentais produzidos pelo trabalho humano” (Villaça, 2001, p. 354).

Um dos fatores de qualificação da localização é o acesso à cidade, que dependerá da quantidade de tempo gasto na realização das tarefas necessárias para viver, como o trabalho. No deslocamento, portanto, gasta-se tempo e energia, porém, a energia é possível de ser renovada, e o tempo não, o que o torna um item valioso. Por isso, a importância dos transportes urbanos e das vias que o possibilitam. Segundo o autor:

Toda produção/consumo de espaço é produção/consumo de localizações, e toda produção de localizações é produção de tempo, visto toda localização ser caracterizada precisamente pelos tempos de deslocamento do ser humano a ela associados. (Villaça, 2001, p. 356).

Sendo o espaço urbano extremamente desigual, na disputa por uma menor perda de tempo, ou seja, por uma melhor localização, a classe dominante, no caso a burguesia, irá prevalecer ao dominar os meios para que isso aconteça. Com isso, e considerando que as classes mais baixas nas áreas metropolitanas crescem muito, e que a segregação da burguesia leva automaticamente a outras formas de segregação, o que acontece é a “destruição, pela metrópole, da estrutura própria dessas cidades e na sua transformação em conjuntos de bairros predominantemente populares com participação proporcionalmente pequena das burguesias” (Villaça, 2001, p. 335).

A ilha vem sendo priorizada na seleção de equipamentos urbanos desde o século XX. Mesmo a seleção das vias que seriam pavimentadas naquele século privilegiou bairros de alta renda, permitindo a ocupação das áreas de balneário turístico, como demonstrado por Sugai (2015), bairros que atualmente possuem os maiores valores de imóveis à venda.

Em contrapartida, a área continental vem concentrando a população de menor renda desde o mesmo período, sem as mesmas condições de acesso, com o transporte público metropolitano precarizado. A concentração das classes de mais alta renda na ilha gerou uma demanda por bairros que atendessem às camadas populares no continente.

As informações analisadas nesta seção demonstraram que, mesmo que apenas em 2020 Florianópolis tenha sido classificada como Metrópole, a interatividade existe há anos entre alguns dos municípios que hoje fazem parte do AP, devendo por isso ser considerado um processo, com indicações de que tem se intensificado. Esse fato já justificaria a necessidade de uma governança que tivesse como foco a solução para os problemas comuns.

O que se vê, no entanto, é o agravamento dos problemas relacionados à metropolização do espaço, inclusive em municípios fora do AP. E mesmo assim, os padrões quanto à seletividade da localização ainda se repetem e se expandem conforme os novos perfis de consumidores urbano-metropolitanos.

As Cidades estão submetidas à rede urbana nacional que segue a hierarquia da rede urbana global. Esse papel é definido considerando a divisão internacional do trabalho e está subordinado às metrópoles que estão no topo dessa hierarquia, sedes dos países centrais do capitalismo.

Internamente à metrópole de Florianópolis, essa relação hierárquica é reproduzida. Os padrões de seletividade locacional fazem parte de estratégias locais para a acumulação capitalista. Por fim, alguns locais ficam sujeitos às demandas do núcleo metropolitano, aqui representado na Ilha.

3 GLOBALIZAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO

Na seção anterior foram abordadas características e análises que tratam da metrópole de Florianópolis no contexto da rede urbana brasileira. As leituras demonstram que a compreensão do processo de intensificação das relações e do fortalecimento do papel de centralidade da Cidade¹³ de Florianópolis só é possível quando analisado o contexto, considerando os arranjos da faixa litorânea de Santa Catarina, que integram a rede urbana de Florianópolis.

Diferente de metrópoles estabelecidas ainda na década de 1970, concentrando volumes de recursos para o desenvolvimento da industrialização, tal como São Paulo ou Curitiba, Florianópolis se consolida somente agora como cabeça de rede, sem concentrar na metrópole a geração de riquezas do estado. No entanto, como visto, não significa que não teve ações do período desenvolvimentista da Ditadura Militar. Se hoje há uma concentração de infraestrutura na Ilha, ela também é resultante de tais ações.

E, assim como outros centros urbanos brasileiros que tiveram grandes taxas de crescimento no final do século XX, Florianópolis repete o padrão segregador, influenciado pela associação entre as decisões políticas sobre a localização da infraestrutura, principalmente rodoviária, e os interesses do mercado imobiliário.

A hierarquização, que é uma questão de escolhas, tem impacto no território de Florianópolis desde o período colonial. Sua função naquele período restringia-se à proteção militar para assegurar a localização estratégica para a coroa portuguesa. Não tinha um papel preponderante para a metrópole colonial, no caso, Portugal, a ponto de ser foco de investimentos.

No período republicano, Florianópolis não garantiu destaque econômico nacional, nem um papel relevante na rede de cidades nacional. Mas, no estado de Santa Catarina, sendo a capital, o território da ilha obteve recursos estaduais para obras de grande impacto, principalmente no século XX. Apesar de a economia local não ter sido produtora de grandes riquezas, desde a década de 1970 os projetos e ações têm efeitos para fortalecer a ilha,

¹³ O IBGE trata como Cidade, com “c” maiúsculo quando se refere ao conjunto de municípios “indissociáveis como unidade urbana”, normalmente conurbados ou com forte movimento pendular e grande integração (IBGE, 2020b, p. 11).

principalmente no cenário de turismo voltado à alta renda. Revela, assim, uma seletividade que acabará por influenciar na hierarquia de Cidades, e que em 2018 a insere como Metrópole na rede urbana.

Há mudanças na economia que extrapolam o AP e que incluem o espaço rural, com a influência de padrões de consumo tipicamente urbanos ou metropolitanos, associados às classes de alta renda concentradas na área insular. Casas utilizadas somente nos finais de semana, por exemplo, localizadas na área rural, na região de serra, fazem parte desse perfil de consumidores. O aumento do fluxo de moradores ocasionais nesses pequenos municípios altera a dinâmica dos comércios, dos horários, das festas e da economia local. Significa que, além da posição de Metrópole na hierarquia urbana, há a influência da metropolização do espaço, que não se limita à Metrópole, e que deveria ser considerada nas análises e nas políticas públicas.

Mas, qual seria a abrangência e a influência exercida pelas metrópoles, considerando também a fase atual da globalização? E, além disso, qual é o papel dessas Cidades para a economia mundial? As teorias abordadas nesta seção buscam trazer luz a essas questões, entre outras que abrangem a metrópole contemporânea.

Como o objeto deste estudo trata do AP de Florianópolis, buscando compreender como acontece a governança metropolitana nesse espaço, serão discutidas teorias também a respeito de como fica o urbano, considerando as questões de metropolização do espaço. Para tanto, deve-se ter em vista os aspectos tratados na seção 2, que abrange desde a posição do AP de Florianópolis na rede urbana até a caracterização de alguns aspectos dessa relação. Mas também dos aspectos históricos da formação e consolidação da ilha como núcleo metropolitano, e de como fica a relação com toda a região considerada um arranjo populacional.

As teorias aqui abordadas pretendem compreender as origens do processo de metropolização. Parte-se, no entanto, da discussão sobre o que seria a fase atual de urbanização, ou seja, a metropolização.

3.1 TEORIAS SOBRE AS FORMAS URBANO-METROPOLITANAS

Ao tratar das novas expressões espaciais, considerando a dimensão regional do urbano-metropolitano, Freitas-Firkowski (2020) aborda alguns conceitos contemporâneos

sobre o tema: cidade-região de Scott, Agnew, Soja e Sorper; mega região, de Saskia Sassen; arranjo urbano-regional, de Rosa Moura; corredores urbanos, de Georg, Blaschke e Taubenböck; e megalópole/megapolitano, de Gottmann. Segundo a autora, a cidade enquanto metrópole, “ocupa não mais pontos no mapa, mas manchas de tamanho variável, aproximando-se da dimensão regional” (Freitas-Firkowski, 2020, p. 3).

Partindo de considerações sobre a cidade-região, de Patrick Geddes, a autora afirma que, além de elementos de características urbanas, é preciso que as relações internas permitam o funcionamento integrado, garantindo os papéis definidos por uma divisão territorial do trabalho. A comparação dos conceitos anteriormente mencionados conclui que “as proposições tratam da concentração de pessoas e atividades, mas, em especial, da sua integração”. Dessa forma, o urbano-metropolitano precisa da presença interativa de atividades e pessoas, possível pela existência de redes viárias (Freitas-Firkowski, 2012, p. 11).

No caso da realidade brasileira, considera os estudos sobre Arranjos Populacionais (IBGE, 2016) e sobre as escalas de urbanização brasileira (Moura; Oliveira; Pêgo, 2018) importantes para ampliar a variedade de novos elementos na análise espacial. Essas duas pesquisas foram abordadas na seção anterior, considerando os aspectos específicos de Florianópolis no contexto de Santa Catarina, que tem demonstrado haver uma interatividade na faixa litorânea, com intensificação de fluxos ao longo dos anos. No entanto, a abordagem sobre os aspectos regionais foi realizada como contextualização, sendo que a presente tese tem como objeto o AP de Florianópolis, categorizado como Metrópole pelo IBGE. E é com esse objetivo que alguns conceitos que permeiam os temas da metrópole e da metropolização do espaço serão abordados.

Corrêa (1989, p. 50) considera que a metropolização é um processo resultante da divisão do trabalho em escala mundial e da globalização. Sobre esse aspecto, o autor afirma que é por meio da rede urbana, da qual metrópoles são nós essenciais, que o mundo se torna “simultaneamente e desigualmente dividido e integrado”. A divisão territorial do trabalho, no entanto, é condicionada pela rede urbana de extensão mundial ou nacional, onde se concentram os centros de acumulação de capital e as metrópoles cabeças de rede, por onde circulam decisões, investimentos e inovações, sendo constantemente transformada, mas de maneira desigual.

Ascher (2004) afirma que a metropolização é tanto resultante do processo de concentração de riquezas, ao menos nas aglomerações mais importantes, quanto da

formação de novos padrões de territórios, dentre os quais está a “metápolis”, uma extensão ainda maior dos territórios “metropolizados”.

Segundo Ascher (2004), a “metapolização” e, portanto, a globalização, fomentam um processo de homogeneização, já que os mesmos atores seguem a mesma lógica de atuação, independentemente do país ou da cidade. Ao mesmo tempo, o autor considera haver um processo de diferenciação, já que as competições tendem à valorização das diferenças, das especificidades de cada lugar e de cada cidade. Há, portanto, um estímulo do local pelo global e uma associação de atores econômicos móveis e locais.

Tanto Corrêa, que discorre a partir do Brasil, ou seja, da periferia do capitalismo, no final do século XX, quanto Ascher, que debatia a partir do contexto europeu no início do século XXI, têm perspectivas similares com relação a uma espécie de multiplicação de padrões urbano/metropolitanos, que ao mesmo tempo que diferenciam, seguem uma mesma lógica. Provavelmente, se olhássemos para a Florianópolis do final do século XX e início do XXI, veríamos como uma realidade distante a intensificação da urbanização percebida naquele território. Por isso, por mais alheias que algumas teorias possam parecer à realidade do estudo de caso, a compreensão de como acontece a urbanização na fase atual da globalização é necessária, principalmente quando observada a velocidade da urbanização do litoral catarinense, não somente da capital. Se são padrões e processos, ou seja, contínuos e com um mesmo modo de operação capitalista, é possível antever alguns problemas a partir dessas experiências em outros países ou outras regiões.

Soja (2000, p. 250) denomina a fase atual da urbanização de pós-metropolitana. Segundo o autor, seria um produto, ao mesmo tempo, de um “descentramento e rescentramento, desterritorialização e reterritorialização, expansão contínua e nucleação urbana intensificada, aumento da homogeneidade e da heterogeneidade, integração e desintegração socioespacial, e mais”. A morfologia urbana resultante desse processo o autor chama de “exopolis”. O termo pode designar tanto a importância das forças “exógenas” que influenciam o espaço urbano, como também sugere o “fim de” uma cidade nos modelos tradicionais, ou uma “ex-cidade”.

Em texto posterior ao *Postmetropolis*, Soja reafirma que a era da metrópole moderna, da cidade capitalista industrial, deve ser superada, sendo distinta da fase da urbanização metropolitana (Soja, 2013). Afirmar ainda:

O que discuto primeiramente é que a urbanização metropolitana precisa ser reconhecida como uma fase distinta no desenvolvimento da cidade capitalista industrial; em segundo lugar, que se originou de uma fase anterior de um urbanismo industrial mais centralizado, que nunca se apagou por completo; e, finalmente, que este modo metropolitano de crescimento urbano está agora sendo suplantado e reconstituído, trazendo à tona uma nova fase de urbanização regional multiescalar. (Soja, 2013, p. 153).

O caso da metropolização de Florianópolis se enquadra como exemplo dessa diferença entre a metrópole da cidade capitalista industrial e a atual urbanização metropolitana, como Soja denomina. O processo de metropolização de Florianópolis não passa pela cidade industrial. Mas ela está inserida numa região que possui múltiplas escalas que têm passado por uma expansão da urbanização, não sendo um processo concentrado somente na metrópole.

Para o autor (Soja, 2013, p. 158), o modelo de urbanização regional policêntrica, com múltiplas escalas que vão do local ao global, ocorre no que são chamadas megacidades, megarregiões ou galáxias regionais, por exemplo. Soja afirma que não houve somente o processo de globalização da urbanização, que tem na urbanização regional sua representação. Houve também uma “urbanização acelerada do mundo”. Segundo Soja, desde 2000, ano de publicação de *Postmetropolis*, as cidades-região não só impulsionam a economia global, mas também geram problemas de desigualdade e injustiça. Afirma ainda que “após trinta anos ou mais de reestruturação gerada pela crise, entramos numa era de crises geradas pela reestruturação” (Soja, 2013, p. 157).

De acordo com Ferrier (2001, p. 41), a análise geográfica que trata da metropolização confronta o tema da aglomeração urbana enquanto realidade territorial com os sistemas técnicos e econômicos ligados ao que comumente se chama de globalização. Há, no entanto, uma abundância de termos que tratam dessa “novidade territorial”, como afirma, tais como a cidade global de Saskia Sassen e a metápole de François Ascher.

Tendo em vista tanto a nova realidade territorial quanto as tentativas de diversos autores de entendê-la, inclusive criando denominações, o autor considera o termo metropolização adequado para designar o estágio atual de territorialização. De acordo com Ferrier:

Associada a metro, de mater (mãe), a metropolização acrescenta a evocação do papel feminino... pensar na Cidade Mãe, nova, fundacional, distinta da Mãe Terra de certas correntes ecologistas, compatível com todo o discurso atual sobre a feminização da sociedade... Essa é uma maneira nova e inventiva de entender que é a cidade que é a portadora da civilização e que devemos dedicar todos os nossos esforços sociais a ela. (Ferrier, 2001, p. 42).

A compreensão da dinâmica atual dos territórios e as consequências “tecnocientíficas” do atual desenvolvimento econômico é, para o autor, uma necessidade para orientar pesquisas e experimentações que garantam a governança considerando a realidade dos territórios atuais (Ferrier, 2001).

Para Lencioni (2006, p. 47–48), a metropolização do espaço é uma continuidade do desenvolvimento urbano, ao mesmo tempo que tem uma natureza diferente. Passa por uma questão de dimensão territorial, implica em intensos, permanentes e múltiplos fluxos de pessoas, mercadorias e informações. Afirma que nessas transformações do processo de urbanização, *“trata-se de desenvolver condições metropolitanas que são imprescindíveis para a reprodução do capital subvertendo toda a lógica urbana herdada e negando a cidade.”*

A urbanização contemporânea, ou seja, a metropolização do espaço, é tratada como uma sequência, ou melhor, uma intensificação do processo, e não como uma ruptura. Mesmo não rompendo com o passado, redefine algumas percepções sobre o espaço urbano contemporâneo, necessárias para a compreensão e crítica sobre as ações nele praticadas. As transformações no espaço são associadas também às transformações vinculadas à globalização.

Fica clara a complexidade dos territórios metropolitanos que, além de receberem fluxos diversos externos, têm seus territórios transformados e pressionados pelas constantes mudanças. Por isso, a governança metropolitana é um assunto que carrega uma multiplicidade de interpretações pela abrangência, mas que precisa ser enfrentado.

Como referência para tratar da governança e das intervenções das agências internacionais com o objetivo de buscar o desenvolvimento, seja econômico, urbano, social, a próxima subseção aborda autores que refletem sobre o desenvolvimentismo e o pós-desenvolvimentismo no contexto do colonialismo. Essa reflexão será a base também para compreender o referencial teórico que trata do tema da globalização e sua influência nos ajustes espaciais.

3.2 EFEITOS DO PENSAMENTO RACIONALISTA: A ETERNA BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO

Alguns valores da sociedade moderna já estão integrados às lógicas que envolvem ações e decisões cotidianas. Entre elas, a busca por um determinado desenvolvimento, que direcionou os planos urbanos, por exemplo, principalmente no final do século XX. Quando voltamos a atenção exclusivamente para a urbanização dos países periféricos ao capitalismo, como o Brasil, essa questão é relativamente diferente por haver a imposição de modelos e normas a serem seguidos para ser possível atingir um desenvolvimento idealizado, que nem sempre busca melhorar as condições econômicas, sociais, ambientais para toda a população. Para isso, foi preciso construir a ideia de um indivíduo guiado pela razão no lugar das tradições e da religiosidade.

O colonialismo da modernidade, segundo Araóz (2010), foi possível pela construção do sujeito moderno, o sujeito cartesiano, que valoriza a razão e a ciência e “domina”, aparentemente, a natureza. Natureza que, por sua vez, é “dessacralizada” e que, privada de mistério, é considerada uma força exuberante que ameaça a existência humana ao mesmo tempo que pode ser uma fonte inesgotável de recursos.

Araóz (2010) ressalta que é a construção desse sujeito como individualidade e, portanto, que não remete a nenhuma coletividade, que auxilia na construção do que seria o outro. Para o sujeito moderno, o outro acontece como objeto passível de dominação. É a partir dessa distinção que o processo de colonização passa a ter caráter civilizatório, em que se nega a cultura e a história do outro, ao mesmo tempo que se explora economicamente a natureza identificada como recurso.

Na visão moderna das sociedades, segundo Marés, o outro reflete o que não foi civilizado. É considerado um mundo de ignorância, desordenado e violento, guiado pelas leis da natureza, ou seja, do mais forte. Essa lógica moderna criou a diferenciação entre raças, justificando a exploração do trabalho pela escravidão. Segundo o autor:

Daí duas consequências: primeiro, a modernidade impôs o entendimento de que a natureza e suas forças devem estar submetidas à sociedade humana; segundo, os seres humanos devem afastar de sua sociedade tudo o que não fizer parte do contrato social, do acerto presumidamente coletivo dos indivíduos que participam, querem ou se submetem ao contrato. (Marés, 2015, p. 92).

Aqueles que seguem o contrato social da sociedade civil, organizada a partir de uma suposta racionalidade, segundo Marés, podem utilizar o direito individual de cercar a terra, mesmo sem produzir nela. A terra como propriedade privada significou a expulsão do que fosse considerado inútil para a reprodução do capital individual, incluindo a natureza não submetida ao mercado, animais ou pessoas que não são proprietárias ou prestadores de serviço. Mesmo esses sujeitos, conforme afirma Marés (2015), podem ser submetidos às exigências sobre comportamentos e restrições, desde que estabelecida uma relação contratual com sujeitos de direito.

A sociedade racionalizada da modernidade, portanto, busca regradar e controlar por meio do ordenamento e da racionalização social, econômica e política. O planejamento segue a lógica de que, segundo Escobar (1996), as mudanças sociais podem ser manipuladas e direcionadas, tornando-se presentes na totalidade da sociedade, a ponto de as pessoas habituarem-se às mudanças na própria vida. Simultaneamente às outras formas de regramentos, como o cercamento de propriedades que são agora direitos privados, há o lado que prevalece nos territórios colonizados, aquele da dominação.

O planejamento abrange as estruturas sociais e institucionais em diversas escalas: vai desde a administração da vida social, do trabalho, do tempo, das horas de lazer e alimentação, até a administração da economia e do espaço urbano. Se hoje a ideologia do planejamento prevalece nos países ditos subdesenvolvidos, no século XIX os países europeus, durante a industrialização e com o crescimento das cidades e dos problemas sociais relacionados à urbanização e à precarização da vida urbana, obtiveram auxílio no planejamento social e na intervenção do Estado.

Este é um dos aspectos destacados por Escobar (1996): o processo que planeja e organiza o trabalho é também o que disciplina os trabalhadores. Moldam-se vidas a partir das necessidades da modernidade, relacionadas à expansão capitalista. Se na Europa do século XIX esse mesmo planejamento significou a interferência do Estado enquanto benfeitor para superar os problemas ocasionados pelas mudanças a partir da Industrialização (pobreza, insalubridade dos ambientes urbanos etc.), significou também a eliminação de culturas tradicionais, a exploração de trabalhadores e a degradação da natureza.

O planejamento, portanto, está associado à sociedade moderna, mas nos países então ditos de Terceiro Mundo, ou da periferia do capitalismo, leva à erradicação das “tradições” do outro em relação ao sujeito moderno. Segundo Escobar (1996), foi

principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial que as técnicas de planejamento foram refinadas. As “tradições”, consideradas irracionais, deveriam ser substituídas, principalmente na América e na Ásia, por estruturas mais “racionais”, o que nada mais é do que criar condições para a produção e reprodução capitalista.

Entra, nesse processo de planejamento a partir da Segunda Guerra Mundial, o discurso sobre “desenvolvimento” nacional, baseado nas teorias de crescimento econômico da época. Tal como expõe Escobar (1996), foi em 1949 a primeira “missão” do Banco Mundial enviada a um país considerado “subdesenvolvido”. No caso, o objetivo era a criação de um “programa global de desenvolvimento” para a Colômbia.

Sachs (1992) observa que o desenvolvimento, tão cobiçado pelos planejadores dos países “subdesenvolvidos”¹⁴, vai além do esforço do planejamento econômico e social. É uma mudança na percepção da realidade, que cria um mito que transforma o real. Países ricos, que detêm o controle sobre as inovações tecnológicas e são os “campeões mundiais na obsolescência competitiva”, controlam com isso os meios que são a referência para o desenvolvimento. Em países principalmente da América e da Ásia, autoriza-se qualquer tipo de intervenção em nome do desenvolvimento, mesmo que signifique anular comunidades tradicionais e suas culturas, consideradas obstáculos para o aumento da produção capitalista.

Com isso, décadas depois, com intervenções de agências internacionais de desenvolvimento, muitos autores questionam sobre o seu real papel, já que não surtiram efeitos sociais, econômicos e mesmo ambientais. Ao contrário, como afirma Unceta (2018, p. 62), os fracassos das estratégias de desenvolvimento acabaram por gerar um fenômeno que não somente empobreceu sociedades e pessoas, mas também trouxe perdas de recursos naturais, identidades culturais, entre outros, além de ter restringido direitos e liberdades e gerado desigualdades. Representantes do pós-desenvolvimento passam, a partir da década de 1990, principalmente, a questionar a inviabilidade do desenvolvimento, já que é associado

¹⁴ Segundo Sachs (1992), a rotulação de “subdesenvolvido” parte do discurso de Harry S. Truman em 1949: “Proponemos llamar era del desarrollo al periodo histórico particular que comenzó el 20 de enero de 1949, cuando Harry S. Truman declaró, en su discurso de investidura, por primera vez al Hemisferio Sur como ‘áreas subdesarrolladas’. El rótulo pegó y subsecuentemente aportó la base cognitiva tanto para el intervencionismo arrogante del Norte como para la autocompasión patética del Sur.”

ao crescimento contínuo da produção, implicando em não reconhecer os limites naturais e sociais existentes. O pós-desenvolvimento nega, portanto, este modelo.

Para o pós-desenvolvimento, ainda segundo Unceta (2018, p. 64), a leitura sobre o desenvolvimento envolve quatro perspectivas: como crença ocidental, o desenvolvimento torna-se uma quase religião; como produto histórico, ao relacionar-se à necessidade de expansão da economia e do comércio no final da Segunda Guerra Mundial, o que é uma renovação da colonização; como discurso, ao necessitar de uma construção semântica que reforce a visão ocidental do mundo; como prática social, que cristaliza práticas para regular o cotidiano sobre o domínio do conhecimento especializado de base ocidental.

A colonização, que muda apenas de mecanismos para se manter ativa em países como os da América Latina, vinculada à economia neoliberal, tem nas cidades e, especialmente nas metrópoles, a base para a consolidação do seu modelo de sociedade. É nesse território que o controle social, espacial e ideológico se torna mais facilitado.

A partir de meados da década de 1960, pela primeira vez no Brasil, a população urbana ultrapassa a rural. Ao mesmo tempo, com as altas taxas de crescimento das cidades tendo como consequência as conurbações, há mais iniciativas de elaboração de planos regionais e estudos urbanos, elaborados por profissionais de diversas disciplinas (Leme, 2005). A solução tecnocrática alia o ideário envolvido no planejamento técnico e a intervenção do Estado, num contexto de ampliação dos problemas sociais e ambientais urbanos.

Villaça afirmou em 2005 que o planejamento urbano no Brasil nunca teve êxito e, ainda assim, existe a imagem sobre os Planos Diretores baseada na ideologia da tecnocracia. Com isso, a maioria da elite intelectual brasileira se contenta com rótulos como “caos” ou “crescimento desordenado” para explicar os problemas urbanos. E, seguindo essa linha de raciocínio, o plano é associado ao crescimento ordenado, portanto, à solução para o crescimento caótico. Essa ideologia envolvida na ideia de plano teria como objetivo, para Villaça (2005), esconder a realidade que é a pobreza urbana.

O que aconteceu nessa fase de urbanização da maioria dos países com economias dependentes é chamado por Castells de *hiperurbanização*. Significa que o país em questão obteve um nível de urbanização superior ao nível de industrialização. Os novos aglomerados urbanos concentram uma grande quantidade de população desempregada que pertence ao mesmo processo de expansão do capitalismo, podendo ser considerados “‘exército de reserva’ de uma indústria inexistente” (Castells, 1983, p. 81).

A área metropolitana, resultado da *hiperurbanização*, reproduz em escala local os conflitos, explorações, manipulações, competições e mesmo cooperações da classe dominante. Inclui diversas escalas geográficas que, como observa Smith (2000), contêm a atividade social e demarcam o sítio da disputa social. Assim, a metrópole inclui as escalas tratadas por Smith (2000) como corpo, casa, comunidade, cidade. Ela ainda se insere, não somente espacialmente, mas nas conexões estabelecidas regionalmente. Fazem parte, também, de estratégias em escala nacional para atração de capital externo, o que significa que devem ter os atributos necessários para a acumulação capitalista. Nesse sentido, ela deve “pensar globalmente” para conseguir competir e ser inserida no fluxo do mercado globalizado.

É uma expansão cujo objetivo é construir a metrópole pensando na economia global, na concorrência. Valoriza-se, com frequência, alguma característica artificialmente atribuída à região em detrimento das culturas tradicionais que nem sempre estão inseridas no centro, mas nas periferias da metrópole. Afinal, pensada como produto, precisa ter uma imagem própria que possa ser facilmente utilizada em propagandas, uma marca. É também com frequência que vias são criadas para articular novos loteamentos, atravessando bairros independentemente do quanto isso influenciará na vida local. Ou seja, a metropolização atual repete os padrões da colonização, mas em escala local, já que impõe uma forma de viver e de pensar.

3.3 OS “AJUSTES ESPACIAIS” DOS PRINCÍPIOS DA GLOBALIZAÇÃO

Para entender como a organização do capital influencia na sociedade e, conseqüentemente, na urbanização contemporânea, considerada por Ferrier (2001) uma mudança na modernidade, serão relacionadas as ideias de autores que tratam do momento atual como uma continuidade do processo que teve na história, a colonização e a escravidão como precursores. As argumentações que seguem sugerem que os ajustes espaciais vinculados à globalização não são um fenômeno novo, mas fazem parte da continuidade do projeto colonial moderno e da expansão capitalista.

A construção da sociedade moderna baseada na racionalidade, no ordenamento, no planejamento e na noção de desenvolvimento, no entanto, envolve uma construção ideológica, utilizada para justificar as ações capitalistas, mesmo aquelas mais cruéis ao longo

da história. Dessa ideologia, é construído o que Marés (2015) chama de contrato social da sociedade moderna, ao qual os indivíduos pretendidos civilizados devem seguir.

De acordo com Marés (2015), o contrato social da sociedade moderna passa de um estágio de natureza para o estágio civil, que tem o Estado como provedor. Implica na separação entre bens transformados pelo homem, portanto, sujeitos à propriedade privada, e bens da natureza que não possuem valor de mercado. O autor afirma:

A modernidade transformada em nova ordem capitalista realizou o sonho de constituir a sociedade civil, antítese da sociedade de natureza, de forma jurídica, com uma Constituição e com um Código Civil. A partir daí, as atitudes humanas que se parecessem com a natureza, que aproximassem os homens dos animais, haveria de ser punida como crime. O capitalismo não precisou mais de ética para reprimir atitudes chamadas antissociais, bastou a lei. (Marés, 2015, p. 94).

A ética, portanto, é suplantada por leis e normas que seguem a racionalização típica da modernidade. Para Lefebvre (2008a, p. 15), a “sociedade urbana” é resultado da “explosão de antigas formas urbanas”, onde o efeito é a cidade que invade o campo, ou seja, o “tecido urbano prolifera”. A partir dessas mudanças, que priorizam o urbano no lugar do campo, é formada a sociedade racionalista, que deixa de ter seu reflexo na natureza. Para o autor, a realidade urbana passa a ser a mediação essencial entre pessoas e natureza.

De acordo com Araújo (2010), a crise ambiental atual é também a crise do projeto moderno colonial que se revela em uma crise política e epistemológica. Esse “ato colonial moderno” é mais do que o ato da conquista, é um ato de criação. A América é o exemplo dessa “conquista semiótica da natureza humana”, cuja colonização significou a criação do “novo mundo”. Conforme o autor:

O processo de globalização do capital e a profunda reorganização das bases territoriais de acumulação que se verificou a partir do último quartel do século passado implicaram, neste sentido, a emergência de um novo projeto de recolonização do mundo.¹⁵ (Araújo, 2010).

¹⁵ No original: “El proceso de globalización del capital y la profunda reorganización de las bases territoriales de la acumulación que se verifica desde el último cuarto del siglo pasado en adelante han involucrado, en este sentido, la emergencia de un nuevo proyecto de recolonización del mundo.”

Segundo Harvey (2011, p. 37), a “globalização contemporânea” é somente mais uma fase do processo de produção capitalista cujas características já estavam ativas desde antes de 1492, no descobrimento do continente americano pelos europeus, quando comércios e trocas internacionais estavam em plena atividade. A interpretação de David Harvey sobre o Manifesto Comunista demonstra que, já em 1848, Marx e Engels trouxeram descrições sobre a ascensão da burguesia como classe dominante semelhantes ao que se chama hoje “globalização”.

Harvey (2011) considera que O Manifesto do Partido Comunista permite compreender a influência das dimensões geográficas tanto para a acumulação do capital quanto para a luta de classes, e o papel na perpetuação do poder da burguesia e na redução dos direitos dos trabalhadores. Dessa forma, para Harvey (2011, p. 39), Marx e Engels trazem uma “dimensão especificamente espacial e geográfica” ao tratar das crises periódicas do excesso de produção, por exemplo, ou quanto afirmam que a burguesia supera as crises “pondo em prática a destruição de uma massa de forças produtivas”, mas também “pela conquista de novos mercados e pela exploração mais ampla dos antigos”.

Na sua argumentação, Harvey (2011, p. 41) destaca trechos do Manifesto que demonstram que o que fez com que a burguesia se sobressaísse em relação às demais classes ainda da Idade Média foi a possibilidade de abertura para novos mercados mundiais, criados pela indústria moderna. A chegada à América, portanto, significou tanto um desenvolvimento para a indústria, quanto para o comércio, para a navegação e para a comunicação em terra, além da própria burguesia. De acordo com Marx e Engels (1848):

(...) A descoberta da América, a circunavegação da África ofereceram à burguesia em assenso um novo campo de ação. Os mercados da Índia e da China, a colonização da América, o comércio colonial, o incremento dos meios de troca e, em geral, das mercadorias imprimiram um impulso desconhecido até então, ao comércio, à indústria, à navegação, e, por conseguinte, desenvolveram rapidamente o elemento revolucionário da sociedade feudal em decomposição. (Marx; Engels, 1848).

Estabelecido o mercado mundial, a burguesia conquistou a soberania política. Com isso, o governo moderno, para Marx e Engels (1848), “não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa.”

Entre as transformações geográficas internas geradas pela burguesia no poder, segundo Harvey (2011), está a urbanização e o surgimento de grandes cidades, que se impõem

perante o campo. No Manifesto Comunista, há ainda menções sobre a importância da concentração espacial em centros urbanos para a consolidação do poder político, tal como segue:

A burguesia submeteu o campo à cidade. Criou grandes centros urbanos; aumentou prodigiosamente a população das cidades em relação à dos campos e, com isso, arrancou uma grande parte da população do embrutecimento da vida rural. Do mesmo modo que subordinou o campo à cidade, os países bárbaros ou semibárbaros aos países civilizados, subordinou os povos camponeses aos povos burgueses, o Oriente ao Ocidente.

A burguesia suprime cada vez mais a dispersão dos meios de produção, da propriedade e da população. Aglomerou as populações, centralizou os meios de produção e concentrou a propriedade em poucas mãos. A consequência necessária dessas transformações foi a centralização política. Províncias independentes, apenas ligadas por débeis laços federativos, possuindo interesses, leis, governos e tarifas aduaneiras diferentes, foram reunidas em uma só nação, com um só governo, uma só lei, um só interesse nacional de classe, uma só barreira alfandegária. (Marx; Engels, 1848).

Esses trechos trazem informações sobre as aglomerações urbanas, considerando o contexto europeu do final do século XIX, demonstrando preocupações similares ao que vemos nas metrópoles, mesmo as brasileiras, no período atual. O campo, principalmente o metropolitano, depende da cidade. Entretanto, considerando as condições de vida em grandes metrópoles, como São Paulo, resta saber onde está o “embrutecimento” atualmente.

Há também a identificação de elementos que dizem respeito à hierarquia estabelecida em função dos grandes centros urbanos da época, que eram os centros dos impérios coloniais. Além disso, há um destaque para a relação de subordinação que ocorria tanto no contexto do campo em relação às cidades, mas que se repete com a expansão para outros países, considerados “semibárbaros”. Uma relação de colonização, de exploração, mas que tem a concentração política nos “grandes centros urbanos”.

As metrópoles atuais são concentradoras de população e centralidades econômica e política. Ou seja, os aspectos descritos naquela que pareceu como o início de uma “globalização” no Manifesto Comunista tiveram transformações nas formas de acumulação e adaptação do capitalismo ao longo das décadas. No entanto, mantém a concentração de poder político e econômico, apesar de adquirirem outra extensão, além da relação de subordinação entre lugares. Da mesma maneira, percebe-se que a atuação global das

indústrias continua mantendo similaridades. Harvey destaca o seguinte trecho do Manifesto Comunista:

(...) As antigas indústrias nacionais são destruídas e continuam a sê-lo diariamente. São suplantadas por novas indústrias, cuja introdução se torna uma questão vital para todas as nações civilizadas, por indústrias que não empregam mais matérias-primas nacionais, mas sim matérias-primas vindas das regiões mais distantes, indústrias cujos produtos são consumidos não somente no próprio país mas em todas as partes do globo. Em lugar das antigas necessidades, satisfeitas pelos produtos nacionais, nascem novas necessidades que reclamam para sua satisfação produtos das regiões mais longínquas e dos climas mais diversos. (Marx e Engels, apud. Harvey, 2011, p. 38).

Harvey (2011, p. 52) cita outros exemplos sobre o Manifesto Comunista que se mantém na atualidade, tal como as inovações e investimentos nas áreas de transportes e comunicações, dando a devida importância à “redução das barreiras espaciais”. Considera que, apesar da reprodução das relações produtivas e de classe em escala global, há também a expansão do campo para as lutas de classe.

Segundo Soja (2000, p. 76), a industrialização em grande escala criou no espaço urbano uma relação “simbiótica e expansiva” entre urbanização e industrialização, semelhante à das primeiras cidades com o desenvolvimento agrícola. No século XVIII, as cidades europeias, mesmo aquelas similares às antigas cidades-estado, foram integradas em uma rede hierárquica de cidades que formavam metrópoles regionais complexas (Soja, 2000, p. 77).

Dessa forma, as cidades europeias nesse período precisaram adaptar as infraestruturas urbanas para absorver o aumento populacional das migrações. Assim, o espaço urbano foi reorganizado para desenvolver novas formas de manter a economia da industrialização e do urbanismo, e “para administrar e reproduzir as relações sociais e espaciais do capitalismo nas agora bem alinhadas escalas estatais global, nacional, regional e local” (Soja, 2000, p. 77). No século XIX, segundo o autor, essa rede hierarquicamente posicionada de regiões foi ampliada, seguindo funções delimitadas, e remodelando a vida social por meio de um novo tipo de espacialização.

A existência de uma rede hierarquizada de cidades europeias, portanto, considerando as trocas e fluxos, remete ao século XVIII para Soja e influenciou na reestruturação do espaço urbano. Fazendo um paralelo com o caso de Florianópolis, sua ocupação pelos portugueses teve inicialmente motivação estratégica militar pela localização

entre Rio de Janeiro e Buenos Aires. O século XVIII representou o período em que a metrópole colonial, no caso, Portugal, incentivou a migração de açorianos e madeirenses para Florianópolis (denominada Nossa Senhora do Desterro naquela época), para garantir a ocupação da área.

Mesmo sendo um povoado irrelevante para Portugal, ocupava um papel estabelecido considerando a rede e os fluxos e os principais nós da época. No caso português, o Rio de Janeiro tinha destaque na hierarquia dessa rede, submetido à capital Lisboa, ao menos até 1808, quando se torna a capital do Reino. Essa estratégia que remodelou cidades e criou postos para as trocas globais do período, submetidos às normas e leis da metrópole, demonstra que o processo se mantém, mas com características renovadas de acordo com as tecnologias e interesses de cada período.

Há algumas questões pontuais que devem ser destacadas, considerando as reflexões dos autores e o paralelo com Florianópolis. Em primeiro lugar, a própria característica das ocupações do período colonial, que além de imposição de normas, regras, leis, tarifas, houve a violência como ocorreram as ocupações. Afinal, o território que hoje abrange Florianópolis não estava desocupado na época do povoamento europeu. Tentou-se apagar a cultura dos povos originários que lutam até hoje para existir. E, como o processo se mantém, atualmente, há, como exemplo, processos de tombamento no IPHAN das antigas freguesias luso-brasileiras, ameaçadas pela expansão do capital imobiliário.

A globalização desse período, ou seja, a integração em escala global, facilitou as trocas entre países, tanto econômicas, mas também de pessoas, havendo um processo de migração. São características existentes na globalização contemporânea, mais intensa pelas novas tecnologias de comunicação e de transportes, possuindo as especificidades da nossa época. A hierarquização da rede urbana, relacionada à divisão internacional do trabalho, também conserva a submissão entre os diversos níveis a que as Cidades estão interligadas. As grandes metrópoles do nosso período são representadas por aglomerações urbanas, concentradoras de pessoas e serviços, com forte integração interna. São o topo da rede urbana em que há disputas pelas melhores posições.

A leitura do Manifesto Comunista feita a partir das transformações de espaço demonstra que o que denominamos “globalização” não é novo, mas que faz parte dos ajustes próprios do capitalismo, necessários à sua sobrevivência. No entanto, a globalização contemporânea, perversa na visão de Milton Santos, tem por característica uma abrangência

e uma influência mais consistentes em todos os aspectos da vida, incluindo cultura e no próprio Estado.

A globalização, portanto, enquanto característica e consequência do projeto moderno colonial, se mantém como parte de uma ideologia que ainda tem por necessidade o domínio do “outro”, ou dos “bárbaros e semibárbaros”, tal como foram descritos no Manifesto Comunista. As relações hierárquicas, mesmo que com mudanças nas formas de atuação capitalistas, mantêm uma dependência ao serem subordinadas às redes encabeçadas pelas cidades globais. Mas, ao verificar as conexões existentes em Florianópolis, por exemplo, cujas ações reforçaram a “Ilha” ao longo dos anos, a questão que resta é: essas relações tipicamente colonialistas, porém globalizadas, se repetem no espaço intrametropolitano?

3.3.1 A globalização contemporânea

Milton Santos (2008, p. 37) considera que as particularidades do mundo unificado manifestadas na ação humana mundializada, a partir dos últimos anos do século XX, pertencem ao que denomina “globalização perversa”. Segundo o autor, as ações desse período são possíveis devido ao sistema ideológico que as legitima, que tem como base a tirania do dinheiro e da informação.

A informação, em função das técnicas de transmissão, hoje ainda mais fluidas do que quando o texto original foi publicado em 2000, chega às pessoas já manipulada e confunde mais do que esclarece. As técnicas de informação são concentradas por poucos atores, “apropriadas por alguns Estados e por algumas empresas”, ampliando a criação de desigualdades. Para Santos (2008, p. 39), “é desse modo que a periferia do sistema capitalista acaba se tornando ainda mais periférica”.

O autor faz referência à concentração das mídias nacionais em poucas empresas que acabam detendo essa capacidade de manipulação pelo poder que adquirem. Na atualidade, há uma concentração ainda maior em empresas não mais nacionais, mas verdadeiramente globais, que detêm a capacidade de atingir praticamente todo o mundo, principalmente por redes sociais. As eleições para presidente da república de alguns países, como o Brasil em 2019 e principalmente dos Estados Unidos de 2024, cuja presença dos donos das empresas de *big techs* na posse do presidente de extrema-direita Donald Trump foi destaque, associadas à falta de regulamentação do setor, são exemplos da capacidade que essas redes detêm.

A construção da globalização perversa de que trata Santos, possível pelo sistema de manipulação de informações, depende da produção de fábulas e mitos contemporâneos, tal como o da “aldeia global”, em que “tudo seria conduzido e, ao mesmo tempo, homogeneizado pelo mercado global regulador” (Santos, 2008, p. 41). Porém, a contradição já está exposta pela própria natureza concentradora das transações e ações do mercado global.

Espaço e tempo, teoricamente contraídos devido à velocidade das tecnologias de transporte e comunicação, compõem essa fábula, que reside no fato de que essa velocidade não é possível a todos e nem da mesma forma. Outro mito é o da “humanidade desterritorializada”, sendo a inexistência de fronteiras um “imperativo para a globalização”, mas que, na verdade, continuam existindo, porém, com outra significação (Santos, 2008, p. 42).

Sobre a “violência do dinheiro”, Santos ressalta a autonomia que o financeiro adquiriu na economia internacional. Afirmar que, ao mesmo tempo que a finança move a economia, ela a deforma. O dinheiro, portanto, “se torna o centro do mundo”: “Se o dinheiro em estado puro se tornou despótico, isso também se deve ao fato de que tudo se torna valor de troca” (Santos, 2008, p. 44).

A ideologia que sustenta esse sistema que desvia a atenção dos problemas reais, característicos, e garante controle por poucos grupos hegemônicos, baseada na informação monopolizada por empresas de comunicação, constrói a imagem da “globalização” como o “único caminho para a história” (Santos, 2008).

A respeito das consequências das inovações tecnológicas para as transformações no espaço na fase atual da globalização, Harvey (2011, p. 92) afirma que as mudanças nos sistemas de transportes têm como consequência a “dispersão e a fragmentação geográficas dos sistemas de produção, das divisões do trabalho e das especializações de tarefas”. Aumentaram-se os fluxos migratórios e a característica do proletariado, cada vez mais heterogêneo em relação à cultura e disperso em relação aos territórios, dificulta a organização dos trabalhadores, independentemente dos objetivos. Com isso, segundo Harvey (2011, p. 92–93), há uma maior exploração do que havia no passado recente.

Algumas mudanças têm relação com o que Harvey (2011, p. 94) denominou de reterritorialização do mundo, onde é o capital monetário e financeiro quem disciplina as operações do Estado. As “nações-Estado”, antes fortalecidas, cumprem agora um papel neoliberal de “descobrir maneiras de criar um clima favorável aos negócios”, tornando-se mais

intervencionistas. No entanto, é ainda por meio do Estado que é possível atuar contra os problemas ambientais ou de preservação cultural, frequentemente associados ao processo atual de globalização.

A partir da década de 1950, houve o que Harvey denomina de “hiperurbanização”, quando as cidades e as regiões metropolizadas se tornam importantes para o contexto político e econômico global e muito competitivas.

Santos (2008, p. 57) afirma que, com a concorrência intensificada, antigas regras de convivência são substituídas por novas éticas e novos valores. Sob a ideologia difundida de “necessidade de sobrevivência”, tanto de empresas quanto de regiões e cidades, os novos princípios se balizam pela competitividade, e há um “afrouxamento dos valores morais e um convite ao exercício da violência”. Se no período do “capitalismo concorrencial” o mercado era subordinado à política, com a globalização contemporânea, a antiga Política de Estado agora é política das empresas. Dessa forma, ao se instalarem nas comunidades, levam consigo suas próprias regulamentações, alterando as relações sociais.

Harvey (2011, p. 98–99) considera que houve mudanças quantitativas nesse processo, mas também qualitativas, apesar de limitadas, pois não alteraram o modo de produção e suas relações sociais, reafirmando os valores capitalistas do início do século XIX. O autor propõe que, no lugar do termo “globalização”, seja utilizado “desenvolvimento geográfico desigual”, já que, com isso, é possível haver uma “reformulação de uma política adequada”. Para o autor, a atual globalização é um projeto geopolítico, “uma cruzada utópica”, centrada nos Estados Unidos desde 1945, introduzida por meio da política externa, militar e comercial.

As cidades que tentam se destacar no contexto globalizado utilizam recursos similares aos empresariais, como o marketing. Em Florianópolis, a postura política e dos setores empresariais que vêm construindo a imagem turística e que, nos últimos anos, vêm tentando associar à indústria de tecnologia, está relacionada ao contexto da globalização contemporânea. Para manter a produção de “fábulas”, associadas às ideias de Milton Santos, só que locais e engajadas nesses objetivos, são necessários também investimentos públicos em setores que, na maioria das vezes, não agem para solucionar problemas reais. Para tanto, é necessário um apelo à manipulação ideológica, desviando, assim, o foco dos problemas. É o caso, por exemplo, dos investimentos realizados em alargamento de praias (Canasvieiras, Ingleses e Jurerê Internacional), visando o setor turístico, sem antes ter resolvido as condições

mínimas de saneamento básico, o que acarretou situações como o surto de virose a quem teve acesso a praias da Ilha no verão de 2024/2025. Como explicar que problemas básicos urbanos graves não geram revolta sem que haja uma manipulação da opinião pública, dominada por grupos hegemônicos empresariais e da mídia local?

3.3.2 Da globalização à “metropolização perversa”

O processo de “globalização” ou de “desenvolvimento geográfico desigual”, como prefere Harvey, interfere tanto na reestruturação do espaço urbano/metropolitano quanto no fortalecimento de características na sociedade já praticamente completamente urbanizada, características essas que as diferem de outras sociedades mais antigas. O que se forma em termos de cidade influencia em todas as relações sociais, inclusive mundialmente.

Milton Santos (2008), quando trata do conceito de globalização perversa, relaciona-o ao sistema ideológico que cria fábulas sobre a globalização, e que busca legitimar ações por meio de manipulação de informação. Ao desviar a atenção dos problemas relacionados à globalização como projeto geopolítico, relações tipicamente colonialistas se mantêm. Os resultados nas metrópoles da periferia do capitalismo estão expostos há décadas, como a espoliação urbana denunciada por Kowarick (1979), ou os problemas gerados pela hiperurbanização de Castells (1983). E, ao mesmo tempo que se urbanizam, ou hiperurbanizam, correm atrás de planos de desenvolvimento, que demonstraram ser mais um mito, como tratado por Sachs (1992), ou uma ideologia, conforme Villaça (2005).

A metrópole é o espaço associado a essa globalização por garantir a concentração de pessoas, concentração e diversificação econômica, e concentração política e de poder. É, dessa forma, o território ideal para controle social, espacial e ideológico. Concentra também contradições e desigualdades.

Sassen (2010, p. 106) afirma que as cidades, principalmente as cidades globais, são espaços de manifestação das contradições da globalização do capital. Segundo a autora, enquanto a análise da globalização da economia enfatiza o vanguardismo da reconstituição da presença internacionalizada do capital, ela se cala sobre a transnacionalização do trabalho, essencial nesse processo (2010, p. 103). Os trabalhadores transnacionais de baixa renda, descrição considerada mais adequada pela autora no lugar de imigrantes, formam nessas

grandes cidades novas identidades e lealdades, independentemente daquelas da nação. A autora afirma ainda:

As grandes cidades emergiram como locais estratégicos tanto para a transnacionalização do trabalho quanto para a formação de identidades transnacionais. Nesse sentido, elas formam um local para novos tipos de políticas, incluindo políticas transnacionais. (Sassen, 2010, p. 103).

O que está sendo tratado por “metropolização perversa” seria o processo alinhado à “globalização perversa”, conceito de Milton Santos. Da mesma forma que num contexto global há uma concentração das mídias que dominam as narrativas publicadas, no contexto local da metrópole, elas são necessárias para justificar ações que nem sempre buscam a solução dos problemas metropolitanos. Ao mesmo tempo em que todo o território sofre as consequências da urbanização, para fortalecer a imagem necessária para satisfazer as estratégias econômicas de grupos hegemônicos, o local é priorizado, sendo normalmente o núcleo metropolitano. É perverso também o processo de metropolização em que as incoerências da urbanização têm por consequência uma piora na qualidade de vida de quem utiliza o território metropolitano cotidianamente e, ao mesmo tempo, o foco da produção imobiliária para as elites tem gerado grandes lucros para o setor, tal como demonstrado no caso de Florianópolis.

Ao analisar os efeitos da “globalização perversa” sobre o espaço, Ribeiro (2006) alega que o “presente” é banalizado e confundido com a vida cotidiana. Afirma haver uma tendência à anulação da reflexão do presente, tomado como decorrente de disputas, e que ele “impõe a reflexão das formas de alienação e cegueira que são inerentes à presentificação, entre as quais destacamos a alienação territorial” (Ribeiro, 2006, p. 469). A alienação territorial, para a autora, é um dos mecanismos da “presentificação”, construída por impulsos globais manifestados nos espaços metropolitanos com intensidade, criando obstáculos à análise dos fatos desses territórios inseridos no cotidiano de mitos e fábulas da qual tratou Milton Santos.

Para Ribeiro, portanto, é necessária uma renovação na percepção dos fatos metropolitanos por escaparem “às instâncias decisórias locais e à influência das formas de representação da sociedade civil vinculados aos interesses populares” (2006, p. 471). Sugere que um “imaginário transformador da urbanização”, que considere o caráter “multiescalar”, seja construído por diversos campos de conhecimento, incluindo as artes, evitando a

simplificação e verificando a complexidade existente, abrangendo a atualização dos “impulsos globais”.

Ribeiro (2006, p. 473) alerta para a tendência de tratar o “fenômeno metropolitano como um urbano excessivo, como uma hiperconcentração demográfica que anularia os determinantes do espaço herdado”. Considera que são tecidos sociais de “diferentes espaço-temporalidades” que compõem a metrópole e, por isso, tratar dos lugares pode ser uma forma de resistência à “globalização perversa”, ou à metropolização perversa, como estamos denominando quando associada ao espaço metropolizado. Afirma:

Na resposta a essas questões, é necessário considerar o núcleo metropolitano em movimento, mediante sua capacidade de gerar e alterar territorialidades e, ainda, de reclassificá-las segundo um ordenamento que corresponde às mudanças das formas hegemônicas de realização das atividades econômicas. Por outro lado, devem-se reconhecer, também, os limites do comando exercido por esse núcleo, em decorrência tanto de mudanças na economia, que destroem antigos acúmulos materiais e imateriais, quanto da resistência histórica, dos lugares, à sua absorção na hierarquia espacial dominante. (Ribeiro, 2006, p. 273).

Pierre Mayol (Certeau; Giard; Mayol, 1996) analisa a construção das significações do bairro enquanto espaço público em relação à prática cotidiana, ou seja, em relação à sua relação público/privado. O bairro é o lugar onde a vida cotidiana se organiza, onde é possível para o indivíduo se apropriar de certa forma do espaço urbano.

No bairro, é preciso exercer a convivência e, com isso, moldar comportamentos que atestam um compromisso com o outro, para “tornar possível a vida cotidiana”. Sendo espaço de transição entre a casa e a cidade, entre a moradia e o trabalho, é o lugar onde é possível exercer certo controle, inclusive em relação ao tempo. Existe no bairro uma certa apropriação do espaço: ele é “a soma das trajetórias inauguradas a partir do seu local de habitação”. O controle dos trajetos e, portanto, do tempo em relação ao percurso, só é possível para aqueles que têm conhecimento sobre o lugar (Certeau; Giard; Mayol, 1996, p. 44).

É por isso que, considerando o espaço metropolitano, onde a prática cotidiana se dissolve na ampla dimensão e nas distâncias percorridas diariamente, o lugar é sempre retomado como possibilidade de se manter algum domínio sobre o espaço pelo morador, mas também, como apontou Ribeiro, como resistência.

Ribeiro (2006) afirma que o urbano na escala metropolitana, o “megaurbano” como denominou, reproduz as desigualdades características da sociedade brasileira. Por isso, o

pensamento crítico dos anos 1970 sobre o urbano precisa ser revisto para enfrentar as questões sociais brasileiras.

Lefebvre [1973] (2015) apresenta onze proposições sobre pensar o espaço considerando a escala planetária. Já no período em que o texto foi publicado originalmente, na década de 1970, a questão urbana em relação ao mundial e ao planetário, como denominou, aparece para o autor como necessária para aprofundamento teórico. O autor aborda o que denominou de orientação, retomando suas ideias que iniciam “O Direito à Cidade” (Lefebvre, 2008b), de que a cidade, ou as criações urbanas, são obras antes de serem produtos.

Assim, afirma que a prática do espaço (ordenamento constatável com a Arquitetura e o “Urbanismo”) é distinta da sua problemática, mas não separada dela. Da mesma forma, considera que disciplinas como sociologia, economia política, antropologia e história, cujos esquemas globais priorizam o tempo sobre o espaço, necessitam reconsiderar essa questão. Para chegar à prática, ao real, deve-se considerar o trajeto que passa pelo espaço mental, ao espaço social, ou seja, que vai do “elementar e do parcial ao global”, devendo-se ter o cuidado de não “objetivar” demais os esquemas mentais. A problemática, a temática do espaço, não suprime conceitos e categorias da história, mas pode haver superação, que vai no sentido de transformação (Lefebvre, 2015, p. 444).

Ao considerar o mercado mundial, Lefebvre (2015, p. 446) afirma que as relações de produção não desaparecem e continuam como o essencial, o concreto, da realidade. Assim, propõe a retomada da “análise crítica da divisão do trabalho, dos mercados nacionais”, porém, considerando a escala mundial das empresas multinacionais.

O espaço ocupado pelos corpos sociais e o espaço produzido não são coincidentes, segundo Lefebvre (2015, p. 447). O mesmo espaço da produção de bens, que “se consomem produtivamente”, é o da exploração e da dominação. Com isso, o espaço não é um “meio” e não é “neutro”, mas é um “instrumento social e político”, lugar e meio das “relações (sociais) de produção capitalistas”. Na “mundialidade”, os fluxos que se evidenciam fazem com que as distâncias não tenham relação com proximidades. Assim, “a produção do espaço desliga a ordem distante da ordem próxima”.

O urbano metropolitano absorve escalas diversas e indica uma possibilidade de análise crítica das realidades. Para tanto, é necessário considerar desde a escala mundial, na qual as Cidades estão inseridas em redes complexas e transnacionais, até a escala local, por

ser em todas as escalas que a vida cotidiana acontece, não sendo possível estabelecer prioridade de uma sobre a outra.

3.4 O URBANO NO CONTEXTO DA METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO

A globalização não é um fenômeno espontâneo ou natural da sociedade, mas sim resultado de articulações políticas e econômicas que necessitam da concretização no espaço geográfico. O espaço metropolitano moldado para atender à exploração e expansão capitalista, sendo submetido à rede de cidades globais, contém uma série de desigualdades no seu território. O urbano-metropolitano merece, portanto, uma atenção na abordagem ao refletir as mudanças sociais, econômicas e morfológicas resultantes.

Com base em Lencioni (2017b, p. 41), considera-se haver transformações profundas no território, que acontecem na forma, na estrutura e na natureza do processo. Essas alterações, ou metamorfoses como considera a autora, são de ordem socioespacial e estão relacionadas ao processo de metropolização do espaço que, por sua vez, “é imanente ao processo de globalização, ou seja, faz parte constitutiva dele, embora não se restrinja a essa fase do capitalismo (...)”.

As transformações socioespaciais não são recentes. Como visto na subseção anterior, já no século XIX as aglomerações urbanas dos centros imperialistas se configuravam como concentradores de poder político e econômico. Além disso, acentuou-se a urbanização da sociedade na totalidade, mesmo que com velocidade e intensidade diferentes a depender de cada país.

Lefebvre ([1968] 2008b), em *O Direito à Cidade*, trata da ruptura do sistema urbano existente nas cidades a partir da industrialização, ou melhor, trata da “desestruturação das estruturas estabelecidas”. Mesmo quando não necessita da cidade pré-industrial, a indústria, ao ser criada próxima, atrai aglomerações que deterioram o caráter urbano.

A cidade, para Lefebvre (2008b, p. 51), “muda quando muda a sociedade no seu conjunto”, porque a ela está relacionada. As transformações na realidade urbana com a indústria e com as crises são relacionadas a essa nova sociedade. Com isso, a cidade se coloca entre a “ordem primária”, onde se organizam as relações individuais, e a “ordem distante”, que se impõe em um nível superior, das “grandes e poderosas instituições”.

A “ordem distante” é abstrata, já que não pode ser concebida a não ser pelas ideologias, religiosas e políticas. Ela é possível quando se projeta, quando se inscreve na realidade prático-sensível, a “ordem primária”. Ou seja,

A cidade é uma *mediação* entre as mediações. Contendo a ordem próxima, ela a mantém; sustenta relações de produção e de propriedade; encarna-a; projeta-a sobre um terreno (o lugar) e sobre um plano, o plano da vida imediata; a cidade inscreve essa ordem, prescreve-a, *escreve-a*, texto num contexto mais amplo e a inapreensível como tal a não ser para a meditação. (Lefebvre, 2008b, p. 52).

A cidade, como obra, portanto, é o resultado da realização por pessoas de um grupo na história, no tempo. Houve, segundo Lefebvre (2008b, p. 53), “uma produção de cidades, assim como houve a produção de conhecimento, de cultura, de obras de arte e de civilização (...)”. Nesse sentido, o autor distingue a cidade do urbano: a primeira significa a realidade imediata, a “base prático-sensível” para a sociedade urbana, ou seja, para “o urbano”; esse último, por sua vez, abrange as relações sociais que “são atingidas a partir do sensível”, mas que não existem sem uma ligação com o objeto, ou seja, sem a base que é a cidade.

Essas transformações da vida cotidiana modificaram a realidade urbana, não sem tirar dela suas motivações. A cidade foi ao mesmo tempo o local e o meio, o teatro e a arena dessas interações complexas. (Lefebvre, 2008b, p. 58).

A cidade, para Lefebvre (2008b, p. 67–68), parte de um plano específico, onde se projeta a estrutura social, portanto, a cidade existe como mediação. Nesse plano, ao apoderar-se das significações políticas, religiosas e filosóficas, elas podem ser expostas em edifícios, monumentos, ruas e praças. Mas a partir desse plano também se “constrói o geral utilizando os elementos e significações do observável urbano”. Pode-se compreender a cidade a partir da semiologia. Já que a “Cidade emite e recebe mensagens”, é possível aplicar os conceitos da linguística para compreendê-la (significante, significado, significação e sentido). Porém:

A teoria da cidade como sistema de significações tende para uma ideologia; ela separa “o urbano” da sua base morfológica, da prática social, ao reduzi-lo a uma relação “significante-significado” e ao fazer extrapolações a partir das significações realmente percebidas. (Lefebvre, 2008b, p. 69).

Décadas depois da publicação de *O direito à cidade*, percebemos que a “sociedade urbana” está consolidada e o tecido urbano continua proliferando, atingindo áreas antes consideradas rurais e os centros urbanos relacionados. Seja o urbanista ou o publicitário, ou ambos em consonância a serviço do mercado imobiliário, conseguem usar as significações das construções sociais na cidade para criar demandas e necessidades de consumo.

Mas não são meramente artes, literatura ou poesia as quais são incorporadas à publicidade como bens de consumo. Como observa Lefebvre (2008b, p. 69), também se consomem signos: “signos da felicidade, da satisfação, do poder, da riqueza, da ciência, da técnica etc.”.

Na sociedade contemporânea, a insegurança, derivada do medo do outro, é tanto uma construção social quanto uma fonte para novas estratégias de consumo. A insegurança e, portanto, o medo, são sentimentos particularmente mais intensos nas metrópoles. E a arquitetura e o urbanismo se aproveitam da insegurança inerente à sociedade moderna para criar demandas. Os condomínios residenciais, com todo o aparato de segurança para proteção contra o outro, que concentram atividades para que o morador não precise mais de parte dos serviços da cidade, são um exemplo da criação de novas necessidades. Com isso, eles não somente tentam satisfazer essa nova necessidade, mas acabam por intensificá-la.

A segurança pessoal tornou-se muito importante, talvez o argumento de venda mais necessário para qualquer estratégia de *marketing*. A expressão “lei e ordem”, hoje reduzida a uma promessa de segurança pessoal, transformou-se num argumento categórico de venda, talvez o mais decisivo nos projetos políticos e nas campanhas eleitorais. (Bauman, 2009, p. 42).

Compreender os fatos metropolitanos significa também perceber os signos de consumo criados para solucionar problemas que nem sempre têm relação com a realidade ou com a prática cotidiana. A insegurança é convenientemente associada ao urbano e à metrópole. E, por vezes, vem associada a soluções urbanísticas promovidas ou incentivadas pelo próprio Estado.

Lefebvre (2008a, p. 17) destacava a ausência de uma “epistemologia urbana”, do caráter científico do urbanismo. Deve-se ao “caráter institucional e ideológico” do urbanismo, que precisa ser visto como política. Dessa forma, apresenta uma crítica do urbanismo, “uma crítica de esquerda”, já que defende a recusa pela estratégia do Estado, e do próprio Estado,

enquanto promotores de uma política do espaço urbano. Seria, portanto, a “crítica radical do Estado e da política” (Lefebvre, 2008a, p. 147).

A “crítica da vida cotidiana”, defendida por Lefebvre (2008a, p. 127), é, ao mesmo tempo, uma análise da cotidianidade e uma crítica dos setores e domínios, resultando em um “ato de acusação contra as estratégias que conduzem a tal resultado”. De tal ação resultaria uma “prática social nova”, que culmina na “sociedade urbana”, e que não deve ser confundida com o urbanismo. Afinal, para o autor, é justamente a intenção de “substituir e suplantar a prática urbana” que se torna o “vazio fundamental do urbanismo” (Lefebvre, 2008a, p. 139).

O urbanismo, para Lefebvre, representa as instituições e a política de uma parte da sociedade. Por isso, se separa “da prática, das relações sociais, da própria sociedade”. Portanto, é necessário que não se confunda o urbanismo enquanto ideologia, do urbano enquanto prática.

Apesar de a escala local na metrópole ser vista como uma possibilidade de resistência à “metropolização perversa” e às estratégias do urbanismo, nem sempre vinculadas à prática urbana, há um outro viés crítico tratado por Purcell (2006), importante para as análises sobre governança metropolitana, assunto das próximas seções. O autor alerta para as pesquisas que utilizam o conceito de Henri Lefebvre sobre o direito à cidade, porém sem o devido aprofundamento. Com isso, alguns pesquisadores estão mais próximos de “privilegiar habitantes” nas suas leituras do que de “privilegiar residentes locais”. Para o autor, essa é uma manifestação do que denomina de “armadilha local” ao colocar em conflito autonomia local e maior democracia ou justiça.

De acordo com Purcell (2006), a leitura de Lefebvre sobre o direito à cidade refere-se à cidade produzida para satisfazer as necessidades dos usuários do espaço urbano, não dos proprietários. Mas, a “armadilha local” recai no equívoco de se confundir a ênfase dada por Lefebvre aos aspectos cotidianos de viver a cidade, relacionados ao habitar, às rotinas e ritmos diários dos habitantes, com a escala local. Purcell afirma, no entanto, que essa é uma interpretação atual comum de quem trata do direito à cidade, mas que Lefebvre não cai explicitamente na “armadilha local”.

Não é necessário que o conceito de direito à cidade leve à “armadilha local”. Mas para o autor, é preciso compreender que as necessidades dos habitantes (e não dos proprietários) sejam priorizadas, mas sem assumir que as necessidades dos habitantes locais

sejam mais importantes do que as necessidades dos habitantes em outras escalas. Purcell conclui:

Isso não significa que o urbano seja inerentemente mais importante do que escalas mais amplas (ou locais não urbanos), apenas que talvez seja uma frente mais estratégica neste momento e local específicos. Igualmente importante no longo prazo é resistir ao neoliberalismo desenvolvendo uma resistência democrática radical em escalas mais amplas e em locais rurais. O direito de habitar, livre de uma ênfase excessiva no urbano, é um princípio promissor que pode inspirar essa resistência.¹⁶ (Purcell, 2006, p. 1937, tradução nossa).

Brenner (2018) também demonstra sua preocupação com a necessidade de construção de uma epistemologia do urbano. Retoma a preocupação de Castells, de 1972, que considerava ser necessário o esclarecimento, de modo a desmistificar a ideologia das classes dominantes que gira em torno da questão urbana. Brenner acredita que, no início do século XXI, houve um “assombro” similar pela “questão urbana” ter se tornado parte das metanarrativas dominantes para interpretar nossa situação planetária.

A consequência é que há uma intensa abordagem interdisciplinar sobre os temas. Por atravessar diversas áreas de conhecimento, Brenner (2018, p. 285) considera haver uma “visão urbano-cêntrica” nas discussões contemporâneas. São reorientações intelectuais e culturais que coincidem com as transformações espaciais, significando tanto um reposicionamento de instituições e mobilizações sociais em larga escala, quanto a intensificação tanto do significado quanto da magnitude da questão urbana.

O autor afirma que as reorientações acontecem no aspecto morfológico, em relação à paisagem extensiva de urbanização, que se torna estratégica, e, como consequência, reorienta a ação coletiva, sendo que a cidade se torna a base territorial para manifestações. O urbano, mais do que arena de conflitos, se tornou um dos principais interesses em disputa. No entanto, com relação aos aspectos teóricos, considerando a ampliação interdisciplinar de

¹⁶ No original: “That does not mean the urban is inherently more important than wider scales (or non-urban places), only that it is perhaps a more strategic front at this particular time and place. Equally important in the long term is to resist neoliberalism by developing radical democratic resistance at broader scales and in rural places. The right to inhabit, freed of an overemphasis on the urban, is a promising principle that can inspire that resistance.”

discussão sobre o urbano, não há parâmetros para a definição nem coerência morfológica sobre o urbano.

Ao mesmo tempo, a urbanização extensiva exige mais formas de compreensão, sendo praticamente impossível a sua compreensão utilizando conceitos tradicionais, como o próprio “metropolitanismo” ou o binarismo entre rural e urbano. O urbano, como conceito, é “escorregadio” e, ao mesmo tempo, tem importância estratégica (Brenner, 2018).

Portanto, Brenner (2018) conclui que, independentemente das dimensões ideológicas, tal como apontou Castells, o urbano deve ser uma ferramenta conceitual crítica, e não deve ser reduzido a uma categoria de prática. O urbano é, então, uma abstração conceitual onde as relações contraditórias do capitalismo são territorializadas e, portanto, incorporadas em contextos concretos.

As análises do urbano, escalado para o metropolitano, revelariam a Cidade que decorre das práticas capitalistas atuais em todo o território e para todas as pessoas que usam e transformam esse espaço cotidianamente. Uma percepção crítica sobre esse urbano possivelmente escaparia da “armadilha local”, já que abrange as pessoas envolvidas em todas as escalas interligadas. Este tema será retomado ao final da próxima seção, que traz um referencial teórico que discute especificamente as questões da governança e o tratamento da escala local como prioridade, incluindo o caso de Florianópolis.

4 POR QUE TRATAMOS DE GOVERNANÇA?

As metrópoles, devido ao posicionamento nas redes urbanas, são territórios complexos que envolvem governos locais, mas também de outros níveis hierárquicos. São relevantes para as economias nacionais e, nesse sentido, atraem atores que não fazem parte somente dos governos, mas que influenciam nas decisões políticas. Concentram e sobrepõem governos em diversos níveis, assim como organizações da sociedade civil que necessitam de coordenação para as decisões e ações.

Há questões internas à metrópole influenciadas pela forma como se organizam os governos que incidem sobre esses territórios. Os dados sobre a ocupação no AP de Florianópolis demonstram que as manchas de urbanização integram ilha e continente, extrapolando o município, desde a década de 1980. A densidade demográfica revelada nos resultados do Censo de 2022 expõe uma concentração nos setores censitários do continente, próximos às rodovias e ao acesso à ilha. Já as informações sobre os fluxos de pessoas que circulam nessa região, independentemente dos limites municipais, mostram que a ilha é o ponto de atração. A intensidade de deslocamentos diários na direção continente-ilha foi evidenciada no Censo de 2010, mas também na pesquisa do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável, o PLAMUS, cujos dados informaram que Florianópolis, dentre os municípios analisados, foi o único que atraiu mais viagens do que produziu. Esses dados foram analisados na seção 2 desta tese.

Para o cidadão, que vive por todo o território, que mora, trabalha, estuda ou mesmo por lazer, é indiferente quem soluciona os problemas comuns aos municípios que fazem parte do Arranjo Populacional. Por isso, pela complexidade do território metropolitano e pelas necessidades impostas pela urbanização, não é possível haver gestão isolada das funções públicas de interesse comum, como transporte público metropolitano, saneamento básico, proteção ambiental ou mesmo o uso do solo. Dessa forma, no caso das metrópoles, por abranger governos, inclusive de níveis diferentes, além da sociedade civil, tratamos de governança.

Para Storper (2014, p. 116, tradução nossa), “a governança metropolitana é o problema de governança por excelência”¹⁷, já que um dos problemas da governança é sustentar alguma ordem em escala global sem instituições soberanas. Esse é um problema antigo das metrópoles, que possuem características econômicas e sociais complexas, sem que haja raramente uma “autoridade política abrangente”, como um governo regional.

Se o conceito hoje é aplicado a sistemas produtivos de espaços econômicos específicos, incluindo os arranjos institucionais metropolitanos, os primórdios estão na economia industrial, mais especificamente nos modos de coordenação econômica entre empresas. A origem etimológica estaria relacionada à “maneira de governar, orientar ou dirigir a conduta e se sobrepunha a ‘governo’”¹⁸ (Jessop, 1995, p. 319, tradução nossa). Jessop ressalta, no entanto, que os primeiros registros do uso da governança datam do século XIV, e representavam a ação e a maneira de governar ou dirigir determinada conduta. O uso do termo governança teve um crescimento nos últimos anos, atribuído ao provável fato da necessidade de distinção entre “governança” e “governo”: “a governança se referiria aos modos e à maneira de governar, o governo às instituições e aos agentes encarregados de governar, e governar ao ato de governar em si”¹⁹ (Jessop, 2018, p. 44, tradução nossa).

De acordo com Jessop (1995, p. 309), no campo da economia e da política, os estudos sobre regulação acabaram ganhando aceitação no lugar da governança. No entanto, em decorrência de mudança de paradigmas relacionadas à transformação da organização do Estado, especialmente no plano local, a governança acabou voltando às análises. Foi a partir da década de 1970 que o interesse nos estudos sobre a governança ressurgiu, tanto em questões teóricas quanto práticas, em especial opondo as noções de governança a governo.

As teorias da governança abordam, portanto, setores, localidades ou áreas funcionais, tendo como foco as relações entre as organizações. Jessop (1995, p. 319–320) afirma ainda que as teorias de governança política consideram o espaço enquanto território a ser governado, demonstrando assim um “grande ecletismo” em relação aos objetos. Assim,

¹⁷ Texto original: “metropolitan governance is the governance problem par excellence.”

¹⁸ Texto original: “Etymology, genealogy, and discourse It originally referred mainly to the action or manner of governing, guiding, or steering conduct and overlapped with ‘government’.”

¹⁹ Texto original: “governance would refer to the modes and manner of governing, government to the institutions and agents charged with governing, and governing to the act of governing itself.”

se os teóricos regulacionistas têm um escopo bem definido de análise, os teóricos da governança abordam várias problemáticas, repercutindo em diversas tipologias de mecanismos de governança para diferentes propósitos. As teorias da governança, no entanto, aproximam-se de temas como o da coordenação social, tais como as agências sociais independentes. O autor afirma:

E, nesses termos, poderíamos definir o campo geral dos estudos de governança como preocupado com a resolução de problemas (para-) políticos (no sentido de problemas de alcance de metas coletivas ou da realização de propósitos coletivos) em e por meio de configurações específicas de instituições, organizações e práticas governamentais (hierárquicas) e extragovernamentais (não hierárquicas)²⁰. (Jessop, 1995, p. 317, tradução nossa).

Desse modo, governança pode ser considerada o processo de coordenação de ações individuais que visam à construção da ordem social, que levam à tomada de decisões, mas que não dispensam a regulação institucional (DiGaetano; Strom, 2003, p. 19; Jessop, 1995, p. 320; Mattos, 2004). Uma das questões que envolvem a governança, especialmente a metropolitana, é como tratar dos limites, às vezes pouco nítidos, entre os setores público e privado. A estrutura de coordenação criada, portanto, deve considerar a interação e a influência de uns atores sobre os outros (Stoker, 1998, p. 17).

Stoker (1998, p. 19–25) apresenta cinco proposições para tratar da teoria da governança e discute as questões críticas a respeito de cada uma delas. As proposições são:

- a) Proposição 1: “A governança se refere a um conjunto de instituições e atores que são provenientes do governo, mas também estão além dele”²¹ (Stoker, 1998, p. 19, tradução nossa). Uma pesquisa na Grã-Bretanha mostrou que o sistema em que autoridades locais e provedores compartilham responsabilidades não é o favorito pelo público, que prefere o controle dos serviços pelo conselho eleito. Stoker conclui que a legitimidade do poder é

²⁰ Texto original: “And, in these terms, one could define the general field of governance studies as concerned with the resolution of (para-)political problems (in the sense of problems of collective goal-attainment or the realization of collective purposes) in and through specific configurations of governmental (hierarchical) and extragovernmental (non-hierarchical) institutions, organizations and practices.”

²¹ Texto original: “Governance refers to a set of institutions and actors that are drawn from but also beyond government.”

essencial para garantir apoio público, compromisso com mudanças e capacidade de mobilizar recursos e facilitar cooperações.

- b) Proposição 2: “A governança identifica a indefinição de fronteiras e responsabilidades para lidar com questões sociais e econômicas.”²² (Stoker, 1998, p. 21, tradução nossa). Trata-se de reconhecer a pluralidade dos grupos que tentam influenciar o governo e, além disso, do reconhecimento dos grupos que passaram a executar tarefas que tradicionalmente são do governo. Há, nesse caso, o dilema de que pode haver transferência de responsabilidades dos agentes do governo para os provedores privatizados em caso de surgirem problemas na falta de clareza sobre as responsabilidades.
- c) Proposição 3: “A governança identifica a dependência de poder envolvida nas relações entre as instituições envolvidas na ação coletiva”²³ (Stoker, 1998, p. 22, tradução nossa). O autor afirma que, na governança, o ato de governar é um processo interativo, pois os atores não têm conhecimento ou capacidade para resolver os problemas unilateralmente. Além disso, seja para o governo ou outra instituição, é mais difícil impor controle. Sobre esse aspecto, afirma que defender a autonomia local no contexto da governança é “sem sentido”, já que os conselhos locais precisam de outros atores dos setores privado e voluntário para lidar com as questões das comunidades, ou seja, os conselhos locais não podem exigir autonomia apesar da sua importância.
- d) Proposição 4: “A governança diz respeito a redes autônomas de atores que se autogovernam”²⁴ (Stoker, 1998, p. 23, tradução nossa). As redes de governança (autogovernadas), atividade final da parceria, além de influenciar políticas governamentais, podem controlar os negócios do governo. Atores e instituições combinam recursos, habilidades e objetivos em uma coalizão de longo prazo chamada regime. Estabelecer um regime viável é o ato final de

²² Texto original: “Governance identifies the blurring of boundaries and responsibilities for tackling social and economic issues.”

²³ Texto original: “Governance identifies the power dependence involved in the relationships between institutions involved in collective action.”

²⁴ Texto original: “Governance is about autonomous self-governing networks of actors.”

poder em um sistema emergente de governança. Como observa o autor, considerando que todas as redes são exclusivas, elas são guiadas pelos interesses dos seus membros em vez de uma preocupação com o interesse público ou daqueles excluídos da rede. Uma solução, dada por aqueles que confiam que a governança pode ser administrada, segundo o autor, seria trazer o governo de volta, que pode dirigir as redes, mesmo que indireta ou imperfeitamente.

- e) Proposição 5: “A governança reconhece a capacidade de fazer as coisas, que não se baseia no poder do governo de comandar ou usar sua autoridade. Ela vê o governo como capaz de usar novas ferramentas e técnicas para dirigir e orientar”²⁵ (Stoker, 1998, p. 24, tradução nossa). Segundo Stoker (1998, p. 25), o governo precisa superar os modos hierárquicos do passado, o que significa aprender um novo código operacional para lidar com a governança. Isso porque há uma tendência, num sistema de governança multinível, das lideranças políticas tentarem impor ordem e emitir diretrizes.

A governança passa por uma questão essencial no regime democrático: a da legitimidade. Por isso, a falta de clareza sobre as responsabilidades quando grupos assumem ações que originalmente são da competência dos governos é uma questão que deve ser tratada com atenção, já que pode trazer dúvidas quanto à legalidade do processo.

Dois pontos merecem destaque nas conclusões de Stoker. Primeiro, a conclusão de que o governo é ainda importante para o controle dos membros das redes de governança, no sentido de que se prevaleça o interesse público. “Trazer o governo de volta”, como menciona, reflete também no possível problema de legitimidade que pode ocorrer.

Outro ponto a destacar é o do governo visto como um ator secundário, já que é ele quem precisa se adaptar à governança. O governo é quem necessitaria aprender a utilizar as novas técnicas e ferramentas para aí conseguir atender à governança. Vencer os problemas das hierarquias tradicionais, principalmente quando não abrem espaço para a participação

²⁵ Texto original: “Governance recognizes the capacity to get things done which does not rest on the power of government to command or use its authority. It sees government as able to use new tools and techniques to steer and guide.”

social, deve ser um objetivo a ser seguido, mas novamente deve-se estar atento para a legitimidade das ações.

As mudanças tecnológicas fazem parte da sociedade, contribuindo para melhorar as condições de trabalho e para ampliar a transparência das informações de interesse público. Porém, como observa Harvey, na teoria neoliberal a mudança tecnológica vem da busca por novos produtos devido à competição, mas também por novos métodos de produção ou de novas formas de organização. Para o senso comum dos empreendedores, esse impulso pode se tornar um fetiche, já que são criadas novidades com frequência sem necessariamente haver um mercado (Harvey, 2008, p. 79).

Para Harvey (2005b, p. 171), a governança urbana é mais do que o governo urbano. Na reorganização da vida urbana, considera que governo e administração urbana são apenas facilitadores com papel de coordenação. Segundo o autor:

O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais. É um processo conflituoso, ainda mais nos espaços ecológicos de densidade social muito diversificada. Numa região metropolitana, devemos considerar a formação da política de coalizão, a formação da aliança de classes, como base para algum tipo de empreendedorismo urbano. (Harvey, 2005b, p. 171).

Além dos órgãos oficiais governamentais, na governança metropolitana é necessário perceber como interagem e como se organizam as instituições ou organizações, relacionadas e integrantes do processo de construção desse território, seja política ou social. Segundo DiGaetano e Strom (2003, p. 363, tradução nossa), são arranjos institucionais formais aqueles que envolvem “órgãos e agências governamentais, partidos políticos, organizações de grupos de interesse e parcerias que dão forma visível à governança urbana por meio de regras e organização”²⁶. Já os arranjos informais são os modos de governança, determinantes das relações governamentais dentro e entre as instituições formais.

Um aspecto destacado por Mattos (2004, p. 19) é sobre o aumento da relevância das cidades e comunidades locais, já que a participação desses atores acaba por fortalecer vínculos, especialmente entre planejamento, urbanismo e a vida local. A governança urbana,

²⁶ Texto original: “governmental bodies and agencies, political parties, interest group organizations, and partnerships that give visible form to urban governance through rules and organization.”

portanto, implica uma gestão de baixo para cima que, ao reconhecer a importância da participação de outros atores e instituições, também provoca um deslocamento do papel do Estado.

Ferrão (2015, p. 212–213) reflete que o incentivo à participação pública é visto como estratégia para integrar cidadãos e decisões no modelo neoliberal e nas dinâmicas de acumulação de capital e dominação estatal. Com base na experiência de Portugal, integrada à União Europeia desde 1986, o autor considera que cabe ao Estado, e não ao mercado, garantir a aplicação adequada de normas, sob a constante apuração pública, significando “melhor governo com mais governança”.

Quando as teorias da governança são transpostas para o território, de acordo com Ferrão (2015, p. 214), elas incidem sobre espaços político-administrativos ou sobre os espaços relacionais. Os espaços político-administrativos referem-se aos países, regiões ou municípios, e requerem que as atribuições e competências sejam consideradas baseadas nos diversos níveis dos entes envolvidos, devendo ser considerada, portanto, uma governança multinível. Já os espaços relacionais e a governança a eles relacionados são aqueles como as regiões urbanas funcionais, as bacias hidrográficas, os bairros, entre outros. Para o autor, portanto:

A governança territorial que tem por base espaços político-administrativos é, portanto, mais rígida, mas possui legitimidade democrática e pode recorrer a formas de regulação mais fortes. Pelo contrário, a governança territorial de espaços relacionais tem uma geometria de atores mais flexíveis e rege-se de modo mais claro e por critérios de eficiência, mas não tem legitimidade democrática. (Ferrão, 2015, p. 215).

Dessa forma, a governança territorial específica das metrópoles pode ser verificada em ambos os espaços identificados por Ferrão. No caso da governança territorial metropolitana enquanto espaços político-administrativos, ela pode acontecer, segundo o autor, por meio dos seguintes tipos: governos metropolitanos supramunicipais (eleição direta e universal com poder deliberativo), governos metropolitanos intermunicipais (eleição indireta por colégio eleitoral restrito), estruturas metropolitanas de cooperação intermunicipal (conselhos metropolitanos constituídos pelos prefeitos dos municípios e com papel deliberativo, porém limitado) (Ferrão, 2015, p. 215). No caso brasileiro, os níveis de governo são o federal, o estadual e o municipal, não havendo governos metropolitanos.

Já os espaços relacionais nas metrópoles são, segundo o autor, estruturados por redes de fluxos materiais e imateriais, e podem ter sua governança sob o tipo de agências temáticas ou setoriais (transporte, habitação, entre outros); conselhos consultivos estratégicos (com representantes dos setores público e privado e da sociedade civil); espaços não institucionalizados de ações coletivas (normalmente efêmeros, pois dependem de iniciativa das comunidades e dos grupos de cidadãos) (Ferrão, 2015, p. 215).

DiGaetano e Strom (2003) propõem realizar uma leitura integrada na comparação da governança urbana. Fazem uma análise comparativa da governança urbana no nível nacional da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos, da França e da Alemanha. Para tanto, procuram realizar a análise dos sistemas políticos com base em três escolas de pensamento da política comparada: ator racional, cultural e estrutural.

A abordagem estrutural (DiGaetano; Strom, 2003, p. 357–359) enfatiza o papel das relações sociais e econômicas nos processos e políticas, sendo a economia política urbana a perspectiva dominante nos estudos da política urbana. Busca explicar as relações entre poderes governamentais e recursos privados e a influência nas decisões da política urbana, sendo a teoria da regulação, abordagem Marxista, a mais abrangente para análise estrutural da governança urbana. Os autores afirmam haver, no entanto, um excesso de confiança na perspectiva da economia política para explicar os modos de governança urbana ao considerarem que são produtos de influências e processos mais complexos.

A análise com perspectiva cultural dos sistemas políticos tem a cultura como fator de comparação da política das diferentes nações. Considera os valores, símbolos e crenças, e tem como base a antropologia. A governança está associada a orientações ideológicas e aos valores centrais que orientam as decisões políticas. No entanto, as culturas políticas locais possuem narrativas e discursos diversos e destoantes sobre os propósitos das políticas públicas. Sobre os valores, portanto, as tradições existentes preservam geralmente os arranjos existentes e, por isso, as mudanças na governança urbana só são explicadas considerando “as mudanças no contexto político-econômico urbano e/ou as mudanças no cálculo político e nas ações tomadas pelos líderes urbanos”²⁷ (DiGaetano; Strom, 2003, p. 360).

²⁷ Texto original: “changes in the urban political-economic context and/or the changing political calculus of and actions taken by urban leaders.”

Por fim, o modelo de ator racional (DiGaetano; Strom, 2003, p. 361–362) se baseia na teoria macroeconômica e analisa o papel do interesse próprio (análise dos custos-benefícios) em uma ação coletiva. A teoria dos regimes urbanos de Clarence Stone²⁸, tratando da formação das coalizões para buscar cooperação entre os parceiros em troca de incentivos, é um modelo de ator racional com reconhecimento entre os estudiosos da governança urbana comparada. No entanto, a teoria do regime também não consegue ser generalizada, sendo alvo de críticas, já que há países da Europa Ocidental cujas tradições estatais contrariam a alegação de que, devido à autoridade limitada do Estado, governos buscariam alianças privadas.

Os autores defendem que uma análise sobre a governança depende de uma perspectiva que integre essas abordagens. Afirmam ser necessário haver um conjunto de dados diferente para cada situação, já que o contexto político de uma cidade varia de acordo com elementos como “forças de mercado e estruturas econômicas; arranjos governamentais nacionais, regionais e internacionais; e as migrações populacionais e as estruturas demográficas”²⁹ (DiGaetano; Strom, 2003, p. 362, tradução nossa).

Ferrão (2015, p. 219) questiona como seria possível assegurar o direito à cidade nas metrópoles contemporâneas. Como hipótese, estabelece que seria necessário reforçar as relações entre as “novas formas de regulação pós-burocrática por parte do Estado à escala metropolitana e novos modos de microprodução da cidade a partir de espaços relacionais não institucionalizados”.

Para Ferrão (2015, p. 220), existe uma divisão entre os defensores da cidade neoliberal e aqueles que idealizam os movimentos sociais e desconfiam do Estado. Segundo o autor, a crise europeia de 2008 mostrou a importância de avaliar com cautela tanto o papel dos movimentos sociais, muitas vezes nacionalistas e xenófobos, quanto a crítica ao Estado diante do enfraquecimento do estado social e dos serviços públicos. Além disso, destacou ser

²⁸ O regime urbano, segundo Stone (1993, p. 2), é um conjunto de arranjos que conciliam a divisão de trabalho numa economia política liberal. A ordem liberal combina duas condições: primeiro, de que as instituições governamentais controladas por funcionários eleitos e, segundo, de que a economia é guiada principalmente por decisões controladas pelo setor privado. Na teoria do regime urbano, as políticas públicas são moldadas por três fatores: 1) composição da coligação governante de uma comunidade; 2) a natureza das relações entre os membros da coligação governante; e 3) os recursos que os membros trazem para a coligação governante.

²⁹ Texto original: “Market forces and economic structures; national, regional, and international governing arrangements; and population migrations and demographic structures.”

essencial fortalecer todas as dimensões da democracia para evitar tendências autoritárias, populistas ou de globalização sem controle.

A abordagem da governança está associada também à difusão de valores corporativos para os governos de diversos níveis. No urbano, foi introduzida como alternativa para gestões de cidades que desejassem ser empreendedoras. No entanto, não é possível haver uma generalização das ações ao variarem tanto conforme a cultura local quanto com relação ao nível hierárquico que cada cidade ocupa. Esse assunto será tratado na sequência a partir de uma contextualização histórica do tema.

4.1 O CONTEXTO NEOLIBERAL E A INTRODUÇÃO DA GOVERNANÇA COMO ALTERNATIVA AOS GOVERNOS

Apesar da necessária abordagem da governança metropolitana, é preciso assegurar a legitimidade que é intrínseca à democracia. A participação pública, nesse caso, deve ser garantida e ampliada. Mas há um outro viés que deve ser considerado, relacionado ao contexto neoliberal, que aborda a governança, mas no sentido de suplantando governos e implementar estratégias relacionadas ao corporativismo empresarial. Para compreender e, principalmente, distinguir quando tratamos da governança territorial, especialmente a metropolitana, é necessária uma contextualização ao tema.

Até o final da década de 1960, Harvey (2008, p. 21) afirma que estava em atividade o que ficou denominado de “liberalismo embutido”, quando mercado, atividades corporativas e empreendedoras seguiam restrições sociais e políticas reguladas e havia sistemas de bem-estar social para os países do Norte Global.

A década de 1970 foi marcada por desemprego e inflação global. Os partidos socialistas e comunistas na Europa, como na Itália e Portugal, propuseram aumentar o controle estatal da economia, incluindo medidas de austeridade e controle de salários e preços. No entanto, essas soluções não se mostraram compatíveis com a regulação do capital. Partidos políticos comunistas e socialistas ganharam força na Europa, e forças populares exigiram reformas nos Estados Unidos, representando uma ameaça às elites econômicas. Como resposta, o mundo capitalista iniciou um processo de neoliberalização visando restaurar a acumulação de capital (Harvey, 2008, p. 22).

O desenvolvimento geográfico desigual do neoliberalismo, sua aplicação frequentemente parcial e assimétrica de Estado para Estado e de formação social para formação social atestam o caráter não-elaborado das soluções neoliberais e as complexas maneiras pelas quais forças políticas, tradições históricas e arranjos institucionais existentes moldaram em conjunto por que e como o processo de neoliberalização de fato ocorreu. (Harvey, 2008, p. 23).

Nos Estados Unidos, as opções para o capital financeiro eram limitadas devido a baixas taxas de retorno e à desindustrialização. Assim, o capital financeiro buscou alternativas em países em desenvolvimento que necessitavam de recursos, desde que as condições de empréstimo garantissem segurança para o empréstimo e liberdade de ação (Harvey, 2008, p. 35–36).

Os métodos utilizados pelos Estados Unidos para criar o ambiente favorável para os empréstimos envolveram estratégias antidemocráticas e alianças com ditaduras militares (como na América Latina) e regimes autoritários. Harvey (2008, p. 36) afirma que, após ter insistido para as potências europeias na descolonização global, o que foi desenvolvido no século XX pelos Estados Unidos foi um “sistema mais aberto de colonialismo sem colônias”.

Esse é o contexto que, de acordo com Jessop (1995), a abordagem da governança é intensificada. As décadas de 1970 e 1980 foram um período de reordenamento da economia capitalista. Foi também quando, em ciências sociais, são questionados os modelos então vigentes, e rejeitadas as antigas dicotomias consideradas simplistas, tais como mercado contra hierarquia, ou público contra privado. O Estado nacional deixa de ser protagonista na política internacional, e em alguns casos também nacional, buscando-se novas formas de governança que superem os problemas atribuídos ao mercado ou às soluções hierárquicas e burocráticas (Jessop, 2005, p. 34).

Sobre a crise econômica, Jessop (2005, p. 38) destaca que o modelo fordista (cuja base era a produção e o consumo em massa e a intervenção estatal keynesiana com regulação do Estado, mercado e sociedade) não foi capaz de se adaptar ao novo período da globalização, que inclui as novas economias da Ásia Oriental competindo no mercado global. Assim, as crises do modelo fordista evidenciaram as limitações do próprio Estado nacional keynesiano de bem-estar social, já que, sem o crescimento econômico do pós-guerra, aumentaram os problemas de inflação, desemprego e baixo crescimento econômico.

Após a década de 1970, segundo Brenner (2004, p. 176), a Europa Ocidental passou por uma reestruturação em busca de vantagens competitivas supranacionais, o que, em

termos de estratégia política, resultou em uma abrangência de diversas escalas espaciais e realinhamentos institucionais. No contexto do desenvolvimento urbano no Estado pós-keynesiano, de caráter competitivo, houve um redimensionamento tanto da organização espacial estatal quanto da regulação espacial. Estados nacionais, regionais e locais foram mobilizados em projetos que visavam estabelecer capacidades regulatórias específicas, principalmente nas grandes cidades, além de estratégias espaciais que buscavam reconcentrar ativos econômicos e investimentos em infraestrutura, com ênfase também nas cidades-região.

O aumento do interesse pela natureza e pela dinâmica da governança tem ligação com o fracasso de mecanismos de coordenação do pós-guerra nos países do Atlântico Norte. Segundo Jessop (1995, p. 311), o surgimento da teoria da regulação está ligado à crise do Fordismo Atlântico e à busca por um novo modelo de regulação econômica. É nesse contexto que cresce o papel das associações ou de governos com interesse privado, e do que se chama de “autorregulação regulamentada”. De acordo com Jessop:

É nessas circunstâncias que encontramos a preocupação tanto com a governança corporativa quanto com a competitividade nacional; com o gerenciamento de novas (ou recém-definidas) ameaças econômicas, militares, demográficas, ambientais e outras à segurança global; com a “boa” ao invés da “má” governança nas políticas do Terceiro Mundo, cujo autoritarismo e corrupção não podem mais ser simplesmente defendidos como preferíveis ao regime comunista totalitário; com a compensação do fracasso da tomada de decisão hierárquica e do planejamento “de cima para baixo” em um ambiente turbulento marcado pela interdependência complexa; e com a resolução da crise disciplinar de um “estado de bem-estar” supostamente indutor de dependência, instituindo novas formas de “autodisciplina regulada” em uma “sociedade empresarial”. (Jessop, 1995, p. 312, tradução nossa).³⁰

A crise do esvaziamento do Estado nacional repercutiu na transferência dos poderes para instâncias supranacionais (como a União Europeia) e subnacionais, ganhando espaço as cidades e regiões. Significou, de certa forma, perda de parte da soberania dos Estados

³⁰ Texto original: “It is in these circumstances that we find concern with both corporate governance and national competitiveness; with managing new (or newly defined) economic, military, demographic, environmental and other threats to global security; with 'good' rather than 'bad' governance in Third World polities, whose authoritarianism and corruption can no longer be simply defended as preferable to totalitarian communist rule; with compensating for the failure of hierarchical decision making and 'top-down' planning in a turbulent environment marked by complex interdependence; and with resolving the disciplinary crisis of an allegedly dependency-inducing 'state of welfare' by instituting new forms of 'regulated self-discipline' in an 'enterprise society'.”

nacionais, já que a formulação das políticas é transferida para órgãos supranacionais, que impõem aos estados nacionais regras e decisões (Jessop, 2005).

Para Mattos (2004, p. 16), a defesa da liberação econômica, garantindo ao capital privado papel predominante, ocorre em meio à imposição de um discurso teórico e ideológico de caráter anti-keynesiano, que responsabilizava o excesso de intervenção do Estado pela crise. No entanto, Stoker (1998, p. 18) afirma que a governança pode significar menos governo, e arrisca ser usada para justificar os cortes de gastos públicos, e não deve ser considerada um produto da crise fiscal. Mas, o aumento da governança envolve reconhecer os limites do governo.

Em termos práticos, as novas formas de governança buscam superar tanto os problemas de “mercado puro” quanto as “soluções hierárquicas e burocráticas”, e respondem às narrativas que atribuíram parte do fracasso e da crise nos modelos anteriores às políticas urbanas e economias locais. Além da exigência para os novos mecanismos de organização e das agências de coordenação em termos de avaliação de desempenho e responsabilidade, a reorientação do Estado passa a prever a governança combinando estratégia de longo prazo (direcionada ao mercado) de baixo para cima (top-down) e de cima para baixo (bottom-up) (Jessop, 2005, p. 33).

Este Estado neoliberal, construído conforme as oportunidades geradas pelas crises foram sendo apresentadas, favorece, segundo Harvey (2008, p. 75), “direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio”. Com o aumento das parcerias público-privadas sob o neoliberalismo, há mudanças nas políticas sociais, marcadas pela passagem do governo (o Estado em si) para a governança, que contém o Estado e elementos da sociedade civil (Harvey, 2008, p. 86–87).

No entanto, apesar do apelo neoliberal às liberdades individuais, eventualmente elas esbarram em escolhas que ameacem as liberdades do mercado, como movimentos sociais que exigem a intervenção do Estado. Por isso, a resposta neoliberal pode se limitar à governança democrática, e às vezes repressivamente. Essa imposição de limites pode ser percebida pelo apoio a instituições de fora da democracia, como o FMI (Harvey, 2008, p. 80). Dessa forma:

Os teóricos neoliberais têm no entanto uma profunda suspeita com relação à democracia. A governança pelo regime da maioria é considerada uma ameaça potencial aos direitos individuais e às liberdades constitucionais. A democracia é julgada um luxo que só é possível em condições de relativa afluência, associado a uma forte presença da classe média para garantir a estabilidade política. Em consequência, os neoliberais tendem a favorecer a governança por especialistas e elites. Dão forte preferência ao governo por ordem executiva e decisão judicial em lugar da tomada de decisões democrática e parlamentar. Os neoliberais preferem afastar as instituições-chave, como o Banco Central, das pressões democráticas. (Harvey, 2008, p. 77).

O autor considera que os ajustes neoliberais, que hoje vemos nos diversos níveis de governo, tiveram como objetivo a concentração de riquezas, ou seja, a restauração do poder das classes econômicas. Faz essa afirmação com base em dados que demonstram as contradições da teoria neoliberal e dos seus pressupostos, como a redução da intervenção do Estado que não acontece plenamente. Alguns desses dados que confirmam essa alegação sobre o projeto neoliberal para restauração econômica de determinadas classes sociais serão tratados na próxima seção.

4.2 PRÁTICAS NEOLIBERAIS E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Em meio à crise, na década de 1970, o FMI já solicitava ou impunha restrições fiscais e austeridade orçamentária devido ao excesso de endividamento dos Estados clientes. Porém, nesses casos, o monetarismo ainda aceitava a existência de um poder sindical forte e políticas de Estado de bem-estar social. Dessa forma, como observa Harvey (2008, p. 33), não é somente a adoção do monetarismo que indica o início do neoliberalismo, mas também o tipo de políticas governamentais introduzidas.

A partir de 1973, os investimentos externos dos bancos de Nova York, que até então estavam voltados à exploração de recursos básicos ou no investimento em mercados específicos, foram ampliados e concentrados em financiamentos para governos estrangeiros aos Estados Unidos (Harvey, 2008, p. 37). No governo de Ronald Reagan, as dívidas dos países puderam ser refinanciadas em troca de reformas neoliberais, a partir da união do Tesouro norte-americano e do FMI. Logo, os proprietários de capital tiveram altas taxas de retorno com a facilitação dos fluxos internacionais e das práticas de ajuste estrutural impostas aos países do restante do mundo. Com isso, o poder da elite econômica e da classe alta nos Estados Unidos é restaurado (Harvey, 2008, p. 38).

Pelo acordo de Bretton Woods, as demais moedas deveriam se alinhar ao dólar, implicando em taxas de câmbio fixo. No pós-Bretton Woods, ocorre a reemergência das finanças globais, liderada pelos Estados Unidos e pelo capital financeiro, transformando os mercados de câmbio, juros e commodities. Nos anos 1970, os juros variáveis, a taxa de câmbio flutuante e a reciclagem dos petrodólares nos principais centros financeiros criaram grande volatilidade e risco, mas também oportunidades para lucros no mercado futuro. Associadas à liberdade de operação dos mercados de capitais, às inovações financeiras, como a securitização, o que antes seguia uma lógica de estabilidade e previsibilidade, agora passa a seguir a lógica da antecipação de renda futura (capitalização), tornando o sistema econômico mais flexível (Klink; Souza, 2017, p. 382).

Segundo Klink e Souza (2017, p. 383), a crise do modelo de desenvolvimento, o arrocho salarial, a precarização dos empregos formais e o recuo do Estado na provisão de bens públicos, como moradia e infraestrutura urbana, foram acompanhados pela ampliação do crédito. Nesse cenário, é o trabalhador que assume o papel de impulsionar a renda e o emprego para garantir o crescimento macroeconômico.

Dados indicam uma elevação nas concentrações de renda e no aumento das desigualdades econômicas entre os países. Se os dados de 1996 informavam que o patrimônio líquido das 358 pessoas mais ricas do mundo era igual à renda somada dos 45% mais pobres (2,3 bilhões de pessoas), ou que os ativos dos três maiores bilionários em 1998 tiveram valores maiores do que o PIB dos países considerados menos desenvolvidos e da sua população, como informou Harvey (2008, p. 43), os dados sobre a concentração só se agravaram.

Segundo o relatório da Oxfam Brasil (Riddell *et al.*, 2024, p. 26–27), as cinco maiores empresas do mundo juntas têm maior valor que o PIB das economias da África, da América Latina e do Caribe, demonstrando o poder monopolista dessas empresas, que acabam exercendo influência sobre políticas e governos. Sobre a facilidade nos fluxos internacionais, outro dado informa que o percentual dos lucros multinacionais em relação aos lucros globais foi de 4% em 1975 para 18% em 2019, impulsionado pelas empresas multinacionais.

A concentração de riquezas também se destaca. De 2020 a 2023, os cinco homens mais ricos do mundo mais do que dobraram suas fortunas, ao mesmo tempo que o patrimônio de 5 bilhões de pessoas diminuiu. Nesse mesmo período, os bilionários enriqueceram 34%, equivalente a 3,3 trilhões de dólares. Além disso, 43% dos ativos financeiros globais estão concentrados em somente 1% dos mais ricos do mundo (Riddell *et al.*, 2024, p. 20).

Sobre as desigualdades entre países, o relatório ressalta que, apesar de 21% da humanidade viver no Norte Global, esses países têm 69% da riqueza privada e 74% da riqueza bilionária mundial. Na outra ponta, estima-se que entre 2023 e 2029, países de renda baixa e média-baixa pagarão quase meio bilhão de dólares diários em juros e dívidas, resultado das aplicações neoliberais ao longo das últimas décadas (Riddell *et al.*, 2024, p. 20).

O relatório abordou também o dinheiro de monopólio. Cita o caso das três gestoras de fundos de investimentos (BlackRock, State Street e Vanguard) que administram aproximadamente 20 bilhões de dólares em ativos, controlando cerca de um quinto de todos os ativos possíveis de serem investidos em todo o mundo. Dessa forma, essa concentração não fornece incentivos à competição entre as empresas. Outro aspecto é que a financeirização das grandes empresas, com foco em lucros imediatos, desestimula investimentos em usos produtivos (Riddell *et al.*, 2024, p. 20).

Ainda nesse aspecto, o Norte Global, segundo o relatório, concentra as ações: “dos quase 10 trilhões de dólares em ativos globais sob gestão, 56% estão domiciliados na América do Norte, 24% na Europa e 18% na Ásia”. No entanto, esses fundos são “voláteis e não promovem crescimento econômico incluyente” (Riddell *et al.*, 2024, p. 31). Mesmo que parte dos fundos seja enviada para países da periferia do capitalismo, grande parte da renda financeira fica para as maiores empresas, favorecendo e garantindo o poder das elites econômicas locais.

Ou seja, retornado ao pensamento de Harvey quando afirma que o projeto neoliberal é voltado à reconstrução das elites econômicas:

Podemos, portanto, interpretar a neoliberalização seja como um projeto *utópico* de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto *político* de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas. Defenderei a seguir a ideia de que o segundo desses objetivos na prática predominou. A neoliberalização não foi muito eficaz na revitalização da acumulação do capital global, mas teve notável sucesso na restauração ou, em alguns casos (a Rússia e a China, por exemplo) na criação do poder de uma elite econômica. (Harvey, 2008, p. 27).

Harvey (2005b, p. 44) afirma que a classe dominante nunca limitou suas operações ou definiu lealdades a algum Estado-nação. As atividades coloniais e neocoloniais, que foram vínculos internacionais, e as ligações transnacionais do século XIX são exemplos. Mas as

ligações transnacionais se ampliaram significativamente com a globalização neoliberal. No entanto, essa classe continua se beneficiando das proteções que os Estados oferecem.

4.2.1 *Governança: boa para quem?*

A crise econômica do Fordismo Atlântico foi gerada também pelo deslocamento de capitais para os países periféricos. A atuação das agências internacionais aproveitou-se da situação ao introduzirem nos países como Brasil, Argentina e México, toda uma reestruturação do Estado que obedecia às medidas monetárias que absorviam as crises dos EUA, conduzidas pelo FMI, tais como as altas taxas de juros (Cardoso, 2022, p. 5–6). Segundo Cardoso (2022, p. 7), Argentina, Brasil e México contraíram anualmente, entre 1994 e 2004, “de US\$ 1,1 a US\$ 1,6 bilhão de empréstimos do BM para reformas do Estado e intervenções urbanas, tornando a *governança* uma perspectiva teórica, política e ideológica dominante a ser perseguida pelos três níveis de governo”.

O Brasil entra nas décadas de 1970 e 1980 com um alto endividamento externo que, segundo Ribeiro (2021, p. 75), está relacionado com os capitais que sobraram no centro da economia mundial, e chegam na forma de empréstimos a juros. De acordo com a autora, o endividamento externo deste período foi decorrente da moeda nacional fragilizada e das altas taxas de inflação. Como solução, foram expedidos títulos de dívida pública indexados de forma diferente da moeda corrente com o objetivo de garantir a valorização e a solvência para os credores. Segundo a autora:

Esta indexação, que garantia uma política sistêmica de correção monetária, propiciava um elevado grau de liquidez aos títulos e possibilitou o desenvolvimento de um mercado financeiro de curto prazo no Brasil, no qual os aportes de recursos eram feitos com o objetivo de obter uma valorização rápida e levar os lucros de volta para suas origens, sem reversão para investimentos no país. (Ribeiro, 2021, p. 75).

Para a autora, este processo informa sobre uma peculiaridade do Brasil sob dominância financeira: o papel predominante do Estado como promotor da lógica da dominância financeira. Isso foi possível “por meio de aportes diretos de capitais, definição de políticas econômicas e monetárias favoráveis, além de mudanças regulatórias”. Além disso, a emissão de títulos da dívida criou o que a autora chama de “dualidade de moedas”, com a

existência de uma moeda corrente, afetada pela inflação, e outra moeda financeira, que assegurava a atratividade e a solvabilidade dos títulos da dívida (Ribeiro, 2021).

Como consequência, a inflação contribuiu para o aumento da dívida pública e incentivou operações financeiras, prejudicando a formação de um sistema financeiro que poderia se ater à dinâmica produtiva do país. O modelo de integração que existe até hoje tem características especulativas, sendo baseado em transações de curto prazo, especialmente com dívida pública (Ribeiro, 2021, p. 77).

A década de 1990 foi marcada por mudanças regulatórias no Brasil submetidas às exigências das agências multilaterais. O Plano Real, portanto, que estabilizou a moeda corrente e regulou a inflação, faz parte das negociações, junto às negociações da dívida externa. Assim, com a estabilização da moeda, “o mecanismo especulativo, até então baseado na inflação, passa a ter por base elevadas taxas de juros reais” (Ribeiro, 2021, p. 78). O Brasil entra nos anos 2000, portanto, com os títulos públicos com alta liquidez e rentabilidade pelas taxas de juros mais elevadas do que outros países.

Na lógica especulativa, os títulos brasileiros (de alta liquidez e rentabilidade no curto prazo) são os primeiros a serem vendidos em situações de instabilidade, causando uma alta vulnerabilidade ao país. Como resposta, foram introduzidas medidas de austeridade com o objetivo de formar reserva internacional adquirida em dólar, reforçando as vantagens para os Estados Unidos. Dessa forma, segundo Ribeiro (2021, p. 81), “as reservas atuam como uma forma direta de espoliação e fonte de financiamento de políticas estadunidenses, confirmando o papel subordinado dos países em desenvolvimento no capitalismo global.”

De acordo com Arantes (2006, p. 63), as instituições financeiras multilaterais — Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Gatt (posterior Organização Mundial do Comércio - OMC) — foram responsáveis por remodelar as políticas sociais e econômicas dos países então chamados de Terceiro Mundo e do antigo bloco socialista. Segundo o autor, “participaram ativamente, do ponto de vista financeiro, ideológico e político” tanto do período desenvolvimentista de industrialização tardia entre as décadas de 1960 e 1970, quanto do ajuste estrutural com a crise das dívidas, a partir da década de 1980.

Cardoso (2022, p. 3–4) afirma que a posição privilegiada que o Banco Mundial ocupa na sociedade contemporânea, ao lado do FMI, tornou-o credor de projetos nos países periféricos a partir dos anos 1980. Para tanto, seja no debate teórico quanto prático, introduzem a governança como ideologia, fazendo parte das reformas administrativas

impostas, aplicadas em diversos níveis de planejamento estatal, incluindo o planejamento e a gestão urbana.

É preciso ressaltar as diferenças entre a Europa e América Latina no período em que as narrativas em torno da governança são introduzidas. Na Europa, as discussões acontecem criticamente à centralização estatal e na busca para abrir espaço para os setores privados, após um período de intenso desenvolvimento econômico e uma série de intervenções estatais, inclusive urbanas. No entanto, na América Latina, esse período de bem-estar social não havia ocorrido. Chegam, portanto, em meio a sucessivas crises, com a urbanização em níveis altos e precários. Como observa Brand:

Ao longo das duas últimas décadas do século passado, enquanto o desenvolvimento econômico e o surgimento de novos atores globais apontavam para o Oriente e a Ásia, os países sul-americanos estavam saindo de um período devastador caracterizado por guerras civis, governos militares e estagnação econômica. Os novos regimes democráticos, dos mais variados tipos e, em muitos casos, bastante frágeis politicamente, ficaram à mercê dos ditames das agências multilaterais do desenvolvimento neoliberal. Em tais condições, a integração econômica foi difícil e os acordos comerciais entre países evidenciaram-se frágeis e instáveis. Quanto à escala urbana, atribuía-se à cidade, durante uma boa parte desse período e até certo ponto ainda hoje, um significado mais propriamente político, no sentido de se constituir mais em espaço chave para a consolidação da democracia participativa do que como unidade econômica. (Brand, 2008, p. 10).

Cardoso faz um levantamento sobre os investimentos do Banco Mundial destinados à reestruturação político-institucional estatal na América Latina e, também, das reformulações das políticas urbanas. Afirma que o BM publicou diversos documentos e relatórios sobre governança, sendo o primeiro publicado em 1992 com o título de “Governança e desenvolvimento” (Cardoso, 2022, p. 7). Os documentos sobre governança abordavam orientações de práticas corporativas para os ajustes estruturais, ou seja, para que a administração pública se adequasse aos mercados.

Conforme o documento do Banco Mundial de 1992:

(...) governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento. A boa governança, para o Banco Mundial, é sinônimo de gestão sólida do desenvolvimento. (...) As reformas legais, por mais urgentes que sejam, podem não dar em nada se as novas leis não forem aplicadas de forma consistente ou se houver grandes atrasos na implementação. Os esforços para desenvolver a produção privatizada e incentivar o crescimento liderado pelo mercado podem não ser bem-sucedidos, a menos que os investidores se deparem com regras e instituições claras que reduzam a incerteza sobre as futuras ações do governo. (The World Bank, 1992, p. 1, tradução nossa).³¹

Em outro trecho do mesmo documento, a governança é tratada da seguinte forma:

O interesse do Banco Mundial na governança decorre de sua preocupação com a eficácia dos esforços de desenvolvimento que apoia. Uma definição geral de governança é o “exercício da autoridade, controle, gestão, poder do governo”. Uma definição mais relevante para os propósitos do Banco é “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento”. (The World Bank, 1992, p. 3, tradução nossa).³²

A adequação à governança, para os países mutuários, significa seguir o que o Banco Mundial considera “boas práticas”. Segundo Cardoso, o BM exige que os países mantenham os ambientes controlados, sendo necessário justificar com antecedência fracassos que não estejam adequados às práticas da governança. A análise dos principais relatórios do BM por Cardoso, principalmente do primeiro, demonstra como a governança é apresentada e qualificada como modelo para a administração, legislação e planejamento estatal, mas que também poderia ser aplicável a outras circunstâncias, desde que associada às leis do mercado (Cardoso, 2022, p. 8–9).

Para Cardoso, há duas perspectivas ideológicas que orientam até hoje a atuação do Banco Mundial:

³¹ Texto original: “(...) governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development. Good governance, for the World Bank, is synonymous with sound development management. (...) Legal reforms, however urgent, may come to naught if the new laws are not enforced consistently or there are sever delays in implementation. Efforts to develop privatized production and encourage market-led growth may not succeed unless investors face clear rules and institutions that reduce uncertainty about future government action.”

³² Texto original: “The World Bank’s interest in governance arises from its concern for the effectiveness of the development efforts it supports. A general definition of governance is the ‘exercise of authority, control, management, power of government.’ A more relevant definition for Bank purposes is ‘the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development.’”

(1) o enquadramento político dos países mutuários aos ajustes estruturais independentemente dos empréstimos da agência e (2) o melhor ambiente de *governo* para que o mercado atue livremente, com pequenas correções ou “marcos legais” como regulamentação estatal obrigatória. (Cardoso, 2022, p. 8).

Dessa forma, para o autor (Cardoso, 2022, p. 9), “a ideologia da governança apresenta concepções morais e fetichizantes da política ao propor a correção dos maléficos efeitos ‘culturais’ da corrupção inerentes à invariável ‘natureza humana’”. As metas do Estado, baseadas nos princípios liberais, seriam de reduzir os gastos públicos, que aconteceriam por meio das boas práticas da governança. Segundo o autor, o papel do Estado estaria circunscrito ao “apaziguamento das tensões e à democracia em fator consensual entre partes antagônicas”, sendo, portanto, “parceiro, regulador e financiador da iniciativa privada (...)”.

É preciso, portanto, discernir a governança enquanto conceito essencial para compreender a organização metropolitana, que envolve níveis de governo diversos e demais agentes sociais, da “boa governança” que atravessa as reais necessidades e culturas locais. Dessas “boas práticas” que estão impostas, é preciso reconhecer que, enquanto ampliação das possibilidades de atuação dos setores privados na esfera pública, possíveis também pelas regulamentações, elas estão sendo bem-sucedidas. No entanto, problemas como a precarização do trabalho, escalas diversas de violências, gentrificação e até catástrofes climáticas deveriam ter a mesma atenção ou maior e muito menos devem ser ignorados.

4.3 NOVAS AGENDAS PARA A GOVERNANÇA URBANA/METROPOLITANA

A partir da década de 1990, as soluções neoliberais para as crises são incentivadas e difundidas nos diversos níveis de governo em vários países do mundo. Os governos locais têm suas responsabilidades aumentadas, já que devem procurar se inserir nas redes cada vez mais concorridas e monopolizadas por centros urbanos, muitos deles que já receberam volumes consideráveis de recursos e infraestrutura no período anterior da industrialização fordista.

A ascensão da “cidade-empREENDEDORA” como discurso e alternativa para os gestores urbanos acontece em meio ao deslocamento de poderes e de novas funções que as cidades passam a exercer, diante da imposição de uma necessidade competitiva de mercado. Se houve um consenso sobre a necessidade das cidades se tornarem “empREENDEDORAS”, segundo Jessop (2005, p. 30), ele pode ser decorrente das narrativas públicas a respeito da natureza das mudanças econômicas e políticas da Europa e da América do Norte no pós-guerra. De

acordo com o autor, essas narrativas se embasam em formações culturais e institucionais, e foram persuasivas e combinadas para consolidar diagnósticos e prescrições para enfrentar as dificuldades das crises econômicas e políticas do período. O autor afirma:

Em suma, embora o surgimento da cidade ou região empreendedora como sujeito, local e participação na competitividade econômica não tenha sido pré-escrito na dinâmica geral do capitalismo, nem foi um puro acidente ou descoberta casual. Foi construído em e por meio de narrativas públicas.³³ (Jessop, 2005, p. 30, tradução nossa).

Há, com isso, segundo o autor (Jessop, 2005, p. 36), três tendências estruturais que, combinadas, são importantes mudanças da natureza de cidades e regiões:

- a) Primeira tendência: esvaziamento do aparato estatal nacional, ou desnacionalização do Estado, levando à perda de parte da soberania dos Estados nacionais. Blocos regionais intergovernamentais, como a União Europeia, ganham poder e aplicam regras, políticas e decisões. No entanto, a descentralização da autoridade em relação à organização territorial garante destaque para cidades e regiões.
- b) Segunda tendência: “desestatização de regimes políticos”, percebida na mudança de governo para governança em diversas escalas territoriais. Ocorre um movimento na direção das parcerias entre organizações governamentais, para-governamentais e não governamentais. Essa tendência atinge, além dos níveis internacional e nacional, a reestruturação da governança local.
- c) Terceira tendência: “internacionalização do Estado nacional e de seus subgovernos”, que, apesar de ser um paradoxo considerando as demais tendências, revela o novo papel do Estado nacional, em relação a estratégias nos processos transnacionais. Essa mudança, vista também localmente, reflete na necessidade de combinar questões de desenvolvimento econômico externo,

³³ Texto original: “In sum, although the rise of the entrepreneurial city or region as subject, site, and stake in economic competitiveness was not pre-scripted in the overall dynamic of capitalism, nor has it been a pure accident or chance discovery. It has been constructed in and through public narratives.”

com investimentos internos, no sentido de se adaptar às mudanças na economia internacional.

Entram nessa gama de ações públicas que buscam novas práticas de governança da “cidade empreendedora”, discursos sobre cultura e sociedade empresarial, ambientes inovadores, redes, alianças estratégicas, parcerias, entre outros. E, para o autor, só se tornam plausíveis por meio de metanarrativas que, apoiadas em organizações e instituições, dão sentido a períodos completos da sociedade. No caso da preocupação com o empreendedorismo, cria-se a necessidade de buscar novas vantagens competitivas, urbanas e regionais. Há, para o autor, dois paradigmas que predominam na ascensão da cidade empreendedora: o geoeconômico e o geopolítico. As metanarrativas geoeconômicas³⁴ relacionadas à crise do fordismo, mas também à globalização, já que se trata de discursos sobre as causas das crises e de novas alternativas, cumprem o mesmo papel que aquelas do fim da Guerra Fria, por exemplo, e do colapso do comunismo (Jessop, 2005, p. 30).

O empreendedorismo urbano, segundo Harvey (2005b, p. 174), sustentado na parceria público-privada, não soluciona os problemas mais amplos, já que está empenhado no desenvolvimento econômico e na especulação do lugar. A partir do exemplo de Baltimore, Harvey (2005b, p. 171–172) estabelece três características do empreendedorismo urbano: 1) a parceria público-privada; 2) a qualidade especulativa das atividades das parcerias público-privadas, caracterizada pela existência de risco, normalmente assumido pelo setor público local; 3) maior atenção às políticas econômicas do lugar, ou seja, a construção do lugar para melhorar a imagem da cidade, que muitas vezes depende de projetos de alcance metropolitano.

Considerando o contexto da Europa Ocidental, Brenner (2004) afirma que o keynesianismo espacial³⁵ foi fundamental para a construção e reprodução de seletividade

³⁴ Entre os temas-chave nas metanarrativas geoeconômicas estão a globalização e/ou internacionalização; a ascensão de novas tecnologias; a crise do modo de crescimento do pós-guerra, suas políticas regionais e estratégias de polos de crescimento associadas, e sua característica economia mista de bem-estar e redistribuição social; a ameaça competitiva representada pelas economias do Leste Asiático; e a crescente relevância dos problemas ecológicos, cujo escopo não coincide perfeitamente com as fronteiras nacionais (Jessop, 2005, p. 33).

³⁵ Keynesianismo espacial segundo Brenner (2004, p. 115): “Spatial Keynesianism was a multifaceted, multiscalar, and contradictory amalgamation of state spatial projects and state spatial strategies that were constructed in response to some of the major regulatory dilemmas associated with postwar Fordist urbanization in western

espacial dos Estados, no nível nacional. No entanto, com a descentralização do poder da escala nacional, os elementos que constituíam o keynesianismo espacial foram corroídos não abruptamente, mas por uma série de processos de reestruturação. Em relação à reestruturação do espaço, não houve destruição do que havia sido realizado, mas um processo de sobreposição. Como consequência, os ajustes regulatórios e as modificações institucionais, politicamente contestados a depender de cada situação, abriram espaço para abordagens alternativas para a regulamentação política urbanística, mobilizando, assim, o capital neste setor. Em termos de governança urbana, foi um processo de experimentações, principalmente regulatórias, culminando em transformações da espacialidade do Estado (Brenner, 2004, p. 192).

Para o autor (Brenner, 2004, p. 181), as economias nacionais europeias nas décadas de 1950 e 1960 seguiam uma hierarquia urbana em que cidades, subúrbios, regiões industriais e áreas menos desenvolvidas tinham funções específicas na produção e na divisão espacial do trabalho no contexto nacional. No período seguinte, ocorre um redimensionamento dessas hierarquias herdadas, que favorece as cidades já integradas, mas cada vez mais globalmente conectadas, enquanto os lugares menos favorecidos são mantidos marginalizados. Dessa forma, as novas hierarquias urbanas, agora transnacionais, somam-se às hierarquias existentes, estabelecendo novos padrões de “desenvolvimento espacial desigual”.

Com isso, a governança urbana, segundo Brenner (2004, p. 174, tradução nossa), ao menos na Europa Ocidental pós-década de 1980, “tem servido como importante catalisador, meio e arena dos processos de redimensionamento do Estado”³⁶. A crise do fordismo resultou na decadência de regiões industriais e na renovação de outras, como Barcelona e Lille, que conseguiram se renovar e manter sua importância estratégica.

O autor (Brenner, 2004, p. 202–203, tradução nossa) interpreta essas políticas de governança urbana como “formas de política de localização”, que têm por meta “aumentar a competitividade econômica de determinados lugares, territórios ou escalas em relação a

Europe. Its linchpin was the political agenda of alleviating entrenched patterns of uneven spatial development by spreading urban growth as evenly as possible across the entire surface of each national territory.”

³⁶ Texto original: “(...) has served as a major catalyst, medium, and arena of state rescaling processes.”

circuitos mais amplos e supranacionais de acumulação de capital”³⁷. Envolvem desde subsídios ou outros esquemas de atração de investimentos empresariais, mas principalmente a orientação para jurisdições territoriais específicas para a acumulação de capital. Além disso, Brenner (2004, p. 210) afirma que as políticas de localização têm caráter especulativo, sendo baseadas em previsões irreais sobre possíveis trajetórias do desenvolvimento local, o que não impediu a mobilização das instituições na competitividade territorial, tornando-se relevantes para o redimensionamento das instituições estatais.

O planejamento espacial na Europa ocidental foi crucial durante o período fordista-keynesiano e continua a ser relevante desde a década de 1980, quando se bifurcou em duas abordagens. A primeira envolve a reorganização dos sistemas de planejamento, substituindo políticas redistributivas por desenvolvimentistas, focadas nas regiões metropolitanas. A segunda diz respeito à personalização de territórios urbanos, visando à competitividade econômica (Brenner, 2004, p. 228).

Brenner (2004, p. 204–205) aponta quatro pontos de ruptura das políticas locais urbanas do pós 1980 em relação ao período anterior³⁸: 1) prevalecimento das metas para garantir competitividade territorial e promover o crescimento econômico (preocupações redistributivas da governança urbana foram subordinadas ou reformuladas considerando as prioridades desenvolvimentistas e empresariais); 2) em relação às estratégias de desenvolvimento, antes controladas localmente em locais delimitados, após a década de 1980 as políticas de localização urbana buscam posicionar estrategicamente determinadas cidades e regiões urbanas em relação às escalas de circulação de capital; 3) se no período anterior as estratégias de desenvolvimento eram voltadas às cidades e regiões manufatureiras, as políticas de localização urbana abrangem todo o sistema urbano europeu; 4) diferente do

³⁷ Texto original: “enhancing the economic competitiveness of particular places, territories, or scales in relation to broader, supranational circuits of capital accumulation.”

³⁸ O autor destaca diferenças entre os sistemas de planejamento nacionalizados das décadas de 1960 e 1970 e o planejamento espacial “metropolitanizados” ou reescalado a partir de 1980. O primeiro era caracterizado por políticas regionais distributivas que abrangiam cidades distantes e periferias rurais, enquanto o segundo se concentra em cidades e regiões urbanas com potencial competitivo global. O período das políticas espaciais nacionalizadas utilizava um modelo “top-down”, de cima para baixo, centralizado no Estado, enquanto o pós-1980 adota um planejamento multinível e descentralizado, promovendo a coordenação entre diferentes escalas institucionais (Brenner, 2004, p. 229).

período anterior, no qual as instituições locais ou regionais eram responsáveis pela experimentação regulatória, as políticas de localização urbana abrangem diversas autoridades políticas (europeia, nacional, regional e urbana), sendo que estão no contexto intergovernamental em que instituições políticas europeias impõem novas pressões competitivas e restrições fiscais, orientados ao mercado.

Em termos de planejamento urbano, a partir da década de 1990, é seguido o modelo do “planejamento estratégico” no lugar do “padrão tecnocrático-centralizado-autoritário”. De acordo com Vainer (2009, p. 76), os novos conceitos, voltados à gestão urbana, foram formulados e difundidos por técnicos e teóricos contratados pelas agências multilaterais (BIRD e Agência Habitat das Nações Unidas). Alguns teóricos e técnicos catalães se basearam na experiência de Barcelona, sendo eles Manuel de Forn, Jordi Borja e Manuel Castells.

Justificando o conjunto de propostas com base na nova “competitividade urbana” como nova realidade, adotam conceitos empresariais para o planejamento urbano, já que as cidades estariam “submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas” (Vainer, 2009, p. 76).

Se os teóricos catalães passam a associar cidades às empresas, considerando as grandes cidades as novas multinacionais do século XXI, o modelo anterior também utilizou a analogia à empresa privada. Porém, o planejamento urbano do urbanismo modernista tinha como referência a fábrica taylorista e suas características: racionalidade, funcionalidade, regularidade e a padronização produtiva. Agora, no entanto, a “cidade-empresa” segue os preceitos da “produtividade, competitividade, subordinação dos fins à lógica do mercado” (Vainer, 2009, p. 84–85).

O Brasil, a partir da década de 1980, passa pela redemocratização em meio à crise econômica, portanto, crise do período desenvolvimentista. É o período da promulgação da Constituição Federal de 1988, com vasta participação da sociedade. Entre as mudanças trazidas pela nova Constituição está a transformação dos municípios em entes federados, assim como a União, os Estados e o Distrito Federal. Promove, entre outros assuntos, a necessidade de um novo tipo de cooperação interfederativa.

É também o período em que o neoliberalismo avança, interferindo nas gestões públicas em diversos níveis, como será visto a seguir.

4.3.1 Intervenções das agências internacionais na governança urbano-metropolitana

Apesar de a governança ser o mote da fase na qual os governos das cidades passam a se portar como gestores empresariais por influência dos ajustes impostos pelas instituições financeiras, a intervenção dessas agências internacionais nas decisões dos governos da América Latina vem do período anterior.

No caso do Brasil, Arantes (2006, p. 63–64) identifica dois períodos em que o Banco Mundial (BM) e o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) passam a propor agendas para as cidades dos países periféricos. O primeiro, nas décadas de 1960 e 1970, relacionado ao período desenvolvimentista, de intenso fluxo migratório rural-urbano, com consequências para o processo de urbanização, tanto pela intensidade quanto, consequentemente, para os custos urbanos. O segundo período é a partir da década de 1980, quando a ação das agências se volta para as “crises das dívidas no Terceiro Mundo”.

Tanto as iniciativas quanto os ajustes estruturais do BM e do BID no primeiro período no Brasil têm como base o modelo de “urbanização com baixos padrões”. Visando atender uma maior população, admitem-se padrões inferiores de serviços urbanos e política habitacional em relação aos países centrais. Assim, os princípios da cidade moderna, modelo para as cidades do centro do capitalismo nesse período, não poderiam ser seguidos nos países pobres, segundo as agências. Com isso, conforme Arantes (2006, p. 64), “o modelo da cidade moderna não era aplicável a 3/4 da humanidade, dada a insuficiência de recursos dos países pobres”.

Como observa Rolnik (2019, p. 266–267) sobre esse período, no Brasil nunca houve um sistema de bem-estar social como na Europa Ocidental. Assim, a introdução de uma agenda neoliberal no país não representa o desmantelamento de direitos sociais estabelecidos. Os processos de liberalização do final do século XX têm uma conotação diferente, já que o Estado desenvolvimentista brasileiro no pós-guerra focou na industrialização rápida entre o fim dos anos 1960 e meados dos anos 1970, sem conseguir criar um sistema comparável de bem-estar social como na Europa. No entanto, como observa a autora, as condições precárias de trabalho são uma das principais vantagens competitivas do país para acelerar sua industrialização tardia.

No segundo período de que trata Arantes, a partir da década de 1980, tanto o BID quanto o BM mudam de recomendações para exigências nos acordos de renegociação das

dívidas³⁹. Num primeiro momento, as administrações públicas das cidades passam por uma “transição” para um modelo de “mercado” e, num segundo momento, a lógica das empresas é transposta para a gestão das cidades (Arantes, 2006, p. 66).

Os bancos defendem a gestão empresarial das cidades, que é, para o autor, a transposição da “lógica corporativa para o governo local”, que significa, na realidade, criar alternativas de mercado para o financiamento das cidades. Assim, quatro modalidades novas de acesso ao crédito foram criadas: a) agências privadas de intermediação financeira, independentes e responsáveis por projetos e captação de recursos; b) parcerias público-privadas (PPPs) e concessões para serviços e infraestrutura urbanos por empresas privadas; c) captação de recursos no mercado nacional e internacional, com emissão de títulos e classificações municipais; d) taxas especiais ou títulos distritais para melhorias urbanas em bairros específicos (Arantes, 2006, p. 67).

A partir de então, os investimentos e as obras dos municípios precisam apresentar taxas de retorno de pelo menos o valor do capital emprestado. Para os bancos, além disso, a captação dos recursos privados para os “ativos tangíveis” da cidade poderia realocar recursos em áreas sociais:

Em resumo, o Banco Mundial substitui em sua agenda o programa de urbanização de baixos padrões que, vimos, destinava-se à reprodução social da força de trabalho, em nome de uma urbanização concentrada de alto padrão nos trechos das cidades de interesse do mercado, como forma de ampliar a base de acumulação do capital. (Arantes, 2006, p. 67).

Cardoso (2022) faz um levantamento sobre os empréstimos do Banco Mundial (BM) à América Latina e Caribe entre os anos de 1995 até 2005, verificando que o empréstimo cujo tópico foi Governança do Setor Público⁴⁰ se manteve entre os quatro maiores valores, com exceção do ano de 2005. O autor afirma que, para o BM, a governança foi transformada em

³⁹ Importantes elementos das reformas estruturais dos anos 1980 com apoio do FMI foram: “A reforma do sistema habitacional, a descentralização das políticas públicas, a criação de fundos de financiamento onerosos e o “ajuste fiscal das cidades” foram partes importantes das reformas estruturais dos anos 80 (...)” (Arantes, 2006, p. 66).

⁴⁰ Além de Governança do Setor Público os demais tópicos são: Gestão Econômica, Gestão de Recurso Ambiental e Natural, Desenvolvimento Financeiro e do Setor Privado, Desenvolvimento Humano, Regime de Direito, Desenvolvimento Rural, Desenvolvimento Social, Gênero e Inclusão, Proteção Social e Gestão de Risco, Comércio e Integração, Desenvolvimento Urbano.

“instrumento de reestruturação do setor público” não somente na América Latina, mas de forma geral nos demais investimentos da agência internacional (Cardoso, 2022, p. 14).

Na década de 1990, entra em foco nas ações do BM a reestruturação jurídico-administrativa ligada ao urbano, sendo um dos primeiros documentos o relatório “Política Urbana e Desenvolvimento Econômico” de 1991, com apelo ao “empreendedorismo urbano” (Cardoso, 2022, p. 19).

O ajuste estrutural do BM voltado ao urbano dependia de ajustes macroeconômicos. Sem uma agenda para a administração pública, a agência estabeleceu metas para o ajuste e a governança por meio de financiamento tanto do governo federal quanto municipal. As medidas passaram a assegurar “ajustes político-administrativos, reformas pró-mercado e medidas de empreendedorismo urbano”. Entre as medidas de governança, o banco passou a exigir garantias de sustentabilidade fiscal (solvência) dos municípios para justificar parcerias público-privadas na criação de infraestrutura, na emissão de títulos e na credibilidade das administrações públicas para inserir cidades nos mercados financeiros (Cardoso, 2022, p. 20).

Dessa forma, o autor afirma que os títulos emitidos pelos municípios eram colocados na bolsa de valores, vinculados a obras e intervenções públicas. No entanto, como não existe mercado de títulos municipais, as cidades acabam contraindo empréstimos no mercado financeiro internacional.

Em outro documento, intitulado “Cidades em Transição”, de 2000, houve renovação na abordagem da governança e do planejamento. Cardoso afirma que o BM passa a usar verbetes da escola de negócios para “naturalizar a reestruturação jurídico-administrativa”, tal como os *chief executive officers* (CEO) para designar os prefeitos, entre outros termos (Cardoso, 2022, p. 21).

Dessa forma, os órgãos multilaterais como BM, BID ou o FMI são fundamentais na difusão da lógica financeira e neoliberal no espaço urbano, incluindo o mercado de habitação, que passou a abarcar consumidores de renda média e baixa (Ribeiro, 2021, p. 51; Rolnik, 2019, p. 30).

Em relação à questão da financeirização da habitação, Rolnik (2019, p. 28–29) afirma que, ao incorporar o setor habitacional, o setor financeiro não só criou outro campo de investimento, mas também consolidou uma forma de reserva de valor. Com isso, conectou a macroeconomia diretamente às famílias e indivíduos, permitindo que os principais atores do sistema financeiro global, como fundos de pensão e bancos de investimento, se interligassem

por meio dos mecanismos de financiamento. Além disso, sistemas financeiros de habitação dependem da atuação do Estado tanto na regulação das finanças quanto na promoção da ideia da casa como mercadoria e ativo financeiro.

Dessa forma, com relação à hegemonia financeira sobre outras áreas do capitalismo, Ribeiro (2021, p. 39–40) afirma que foi viabilizada pela consolidação do neoliberalismo como estrutura social de acumulação. Essa estabilização possibilitou a implementação de mudanças regulatórias que favoreceram a liberalização dos mercados, especialmente o financeiro. Consequentemente, segundo a autora, a esfera financeira, reforçada pela desregulamentação e liberalização promovidas pelo neoliberalismo globalmente, tornou-se um elemento central do novo sistema econômico, intensificando a integração global com orientação neoliberal e estabelecendo uma interdependência analítica entre ambos.

A consolidação da lógica neoliberal e financeira no espaço urbano incluiu novos atores e novas demandas para a governança urbana/metropolitana. Apesar da relevância dos governos centrais dos países nas mudanças regulatórias, os governos locais, onde ocorrem as operações no espaço urbano, continuam sendo indispensáveis para as ações do capital.

4.4 GOVERNANÇA METROPOLITANA E OS REAJUSTES DO CAPITAL

Em se tratando dos reajustes do capital e da relação com as metrópoles brasileiras, torna-se importante destacar o contexto em que ganharam destaque nas políticas nacionais.

Após o golpe militar no Brasil, o país vivenciou mudanças no consumo e na economia. Após a recessão entre 1963 e 1967, o chamado “milagre econômico” emergiu em 1968, marcado pelo controle da inflação e pela criação de sistemas de crédito a longo prazo, especialmente para habitação. Esse cenário estimulou o consumo de bens industrializados, favorecido por incentivos fiscais e baixos custos de produção, atraindo empresas internacionais na troca por uma aproximação com tecnologia estrangeira. Contudo, esse período foi também caracterizado por autoritarismo, censura e repressão política, consolidando a figura do tecnocrata como representante do ideal de desenvolvimento nacional (Rezende, 1982).

O “milagre”, no entanto, é ultrapassado pelo esgotamento das infraestruturas urbanas em face do alto grau de urbanização do período. O estímulo do mercado habitacional com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) impulsiona a verticalização dos principais

centros urbanos, mas sem democratização da terra, já que priorizou o acesso apenas às classes médias e altas (Maricato, 2001).

Além do BNH, voltado ao saneamento e à habitação, foi criado também o SERFHAU, agência responsável pelo planejamento. Na década de 1970, portanto, no contexto de poder centralizado da ditadura militar, o desenvolvimento urbano e regional foi tratado como uma questão de Estado (Lencioni, 2017a, p. 74).

Com o fracasso dos Planos Diretores elaborados no período, foi criada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Em 1973, foi lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil (II PND), considerado por Oliveira (2000, p. 29) como a primeira tentativa de desenvolver uma política urbana nacional. Um dos objetivos era descentralizar as atividades industriais para conter o crescimento do Rio de Janeiro e São Paulo.

De acordo com Lencioni, os planos de desenvolvimento urbano e regional desse período foram baseados na Teoria dos Polos de Crescimento de Perroux, de 1973, que posiciona a indústria motriz como principal geradora de polos de crescimento, estabelecendo uma hierarquia econômica entre eles. Dessa forma, as regiões metropolitanas passaram a ser estratégicas, sendo tratadas como “polos estruturadores do ordenamento territorial” (Lencioni, 2017a, p. 77).

Conforme a autora, tanto o papel do Estado centralizador (tratado de maneira diferente na agenda neoliberal) quanto a questão de um polo ser dinamizado por uma indústria motriz (além da hierarquia entre local, regional, nacional e internacional) não podem mais ser considerados no contexto atual. Além disso, a hierarquia clássica entre metrópole regional, nacional e internacional, para a autora, também está superada. Lencioni (2017a, p. 77) explica que é difícil hierarquizar os fluxos de relações, sendo que “pode haver intensos fluxos entre o local e o global, que comprometem a ideia de que a densidade de relações internacionais é exclusividade dos níveis superiores de hierarquia urbana”.

Nesse período, portanto, as regiões metropolitanas criadas pelo governo federal (nem todas com características de metrópole) seguiam a política nacional de desenvolvimento urbano, atrelada à expansão da produção industrial (Moura; Libardi; Barion, 2006, p. 130). Elas eram centralizadas no poder Executivo Estadual que, por sua vez, era indicado pelo Governo Federal, sendo que estados e municípios não tinham autonomia e nem poder de decisão nas ações.

Assim, como observa Lencioni (2017a, p. 79–80), com as crises dos anos 1980, principalmente do Estado, a redução de investimentos abre-se a oportunidade para o capital orientar o desenvolvimento urbano e regional. Fluxos e relações não seguem mais a tradicional hierarquia, e o que antes era internacional passou a ser global.

Para Harvey (2004), a governança urbana passou a ser orientada a buscar “um bom clima de negócios” pela atração de capital à cidade. Dessa forma, o objetivo passa a ser atrair fluxos de produção, financeiros ou de consumo, que atualmente possuem características especulativas. A mudança, portanto, para a abordagem de governança urbana empreendedora sugere, para o autor, uma significativa autonomia da ação local. Tratar as cidades assim como o processo urbano como ativo do desenvolvimento político-econômico, para Harvey, é um risco:

Faz parecer como se as “cidades” pudessem ser agentes ativos quando são simples coisas. De modo mais apropriado, dever-se-ia considerar a urbanização como processo social espacialmente fundamentado, no qual um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, interagem por meio de uma configuração específica de práticas espaciais entrelaçadas. (Harvey, 2005, p. 169–170).

Percebe-se, portanto, um foco no local, em que cada cidade se torna uma possibilidade de ampliação de atuação do capital. Em cidades da América Latina, como foi o caso do Rio de Janeiro, os técnicos vinculados às agências multilaterais trataram a cidade como uma mercadoria, que para atrair investidores precisava projetar uma imagem de segurança. Para Vainer (2009, p. 81), “muitas vezes vai junto com a venda da cidade justa e democrática”.

No Plano Estratégico do Rio de Janeiro, de autoria de Jordi Borja e Manuel Castells, a pobreza urbana é tratada como “entorno social”. Dessa forma, a sugestão para os governos locais passa por uma infraestrutura e serviços adequados ao perfil de investidores de caráter transnacional e de visitantes que não podem ser “imigrantes pobres” de outros países, qualificação profissional da força de trabalho, e promoção da imagem da cidade por meio de marketing urbano, como o caso de Barcelona.

O exemplo de Barcelona, trazido como modelo, busca gerar consenso quanto à sensação de crise urbana e, conseqüentemente, para as ações consideradas necessárias. Sendo exigido um ambiente em condições estáveis que seria a base para as operações público-

privadas, ideologicamente construído enquanto unidade, não há, segundo Vainer (2009, p. 93), espaço para a política.

A “despolitização planejada” se torna uma das garantias oferecidas aos investidores privados, sendo uma das soluções dos consultores em questão, a facilitação da reeleição dos gestores municipais, o prolongamento do mandato para seis anos, e a sugestão dos partidos políticos nacionais não concorrerem às eleições municipais (Vainer, 2009, p. 96). Dessa forma, o autor conclui que a liderança municipal deveria estar “acima dos partidos e das paixões”, sendo a liderança urbana caracterizada por ser:

Um governo forte, personalizado, estável, apolítico, carismático, expressando a vontade unitária de toda uma cidade de manter a trégua e a coesão interna, a fim de afrontar, com base num projeto competitivo e no patriotismo cívico, as outras cidades. (Vainer, 2009, p. 97).

Adicionalmente, Ribeiro (2021, p. 36) afirma que a desregulamentação é uma outra característica do neoliberalismo, e envolve a redução de medidas de proteção social e econômica em favor dos interesses de agentes capitalistas. De acordo com a autora, isso não significa apenas a revogação de leis e normas protetivas, mas também inclui medidas positivas de alteração ou criação legislativa.

A dominação financeira no capitalismo só foi possível pela estabilização do neoliberalismo como estrutura de acumulação, o que permitiu mudanças regulatórias para a liberalização dos mercados, incluindo o financeiro. A dimensão financeira se fortaleceu devido à desregulamentação e liberalização promovidas globalmente pelo neoliberalismo (Ribeiro, 2021, p. 39–40).

Segundo a autora, a dominância financeira é o agravamento do capital fictício que, diferente do capital a juros, não exerce nenhuma função no circuito produtivo. Quando o capital fictício passa a dominar a lógica de acumulação, gera crises de especulação (Ribeiro, 2021, p. 42). Em relação à dimensão urbana, quando inserida no cenário de dominação financeira, seguindo uma lógica com três pontos principais:

(i) o crescimento do capital financeirizado, que se torna força econômica propulsora de negócios; (ii) possibilidades de crescentes retornos financeiros a partir de negócios envolvendo a propriedade fundiária urbana e (iii) estabelecimento de condições institucionais, regulatórias, culturais e políticas que permitam o desenvolvimento desta dimensão urbana própria do capitalismo contemporâneo. (Ribeiro, 2021, p. 51)

Ao tratar das metrópoles, Klink e Souza (2017, p. 389–390) apontam três vertentes na literatura sobre a financeirização que estão em maior destaque. A primeira é sobre a nova fase dos Grandes Projetos Urbanos e os novos agentes imobiliários. Para os autores, é preciso entender a relação atual do mercado imobiliário com o financeiro, o que inclui entender as “estratégias, fluxos e relações entre os agentes que atuam em várias escalas.”

Destacam também o modo como as parcerias público-privadas transformam operações de projetos de infraestrutura urbana em ativos financeiros, permitindo ao setor privado diversificar e ampliar a escala das ações e dos riscos. O ambiente urbano-regional é transformado num Portifólio de Ativos Rentáveis e Comercializáveis (PARC), e a governança territorial é orientada pela lógica do capital financeiro. Entre as consequências da financeirização via Grandes Projetos Urbanos, há a flexibilização de parâmetros urbanísticos para atender às necessidades do mercado, além de consequências como a gentrificação e a seletividade dos investimentos, como algumas Operações Urbanas Consorciadas.

A segunda vertente tratada é sobre a relação do financiamento público do desenvolvimento urbano e a financeirização. Para os autores, o estudo da financeirização da infraestrutura urbana tem a contribuir com os estudos sobre o poder da finança global no ambiente construído. As finanças não se limitam às mesmas barreiras dos projetos urbanos (longo prazo e localização fixa) (Klink; Souza, 2017, p. 392).

No Brasil, os municípios não podem emitir título de dívidas no mercado de capitais, como informado anteriormente, não sendo possível que haja relação entre crédito e financiamento via mercados de capitais. No entanto, são lançadas outras estratégias, envolvendo o Estado, regulação e intervenção urbana.

A terceira vertente tratada pelos autores é sobre o Estado, o espaço e a “financeirização” do empresariamento urbano. A questão gira em torno de como o poder público atua para maximizar as rendas da terra, favorecendo investimentos financeiros nas mudanças frequentes de uso nos projetos urbanos.

Segundo Ribeiro (2021, p. 52), a terra se destaca por desempenhar uma dupla função: mercadoria e ativo financeiro. Como ativo financeiro, pode ser utilizada como garantia de títulos securitizáveis, entre outras possibilidades. Nesse caso, a terra é empregada como lastro de títulos financeiros que podem ser securitizados e negociados em mercados secundários, adquirindo valores desvinculados da sua própria base original.

O aprofundamento das imbricações entre espaço urbano e circulação de capital depende da conversão, o mais completa possível, da propriedade fundiária em propriedade capitalista, o que em alguns lugares deve ser precedido de um processo de mudanças no sentido da padronização das relações sociais, jurídicas e econômicas que envolvem a terra, em especial a urbana. A padronização no sentido da propriedade capitalista tende a promover uma nova etapa de mercantilização da terra e o aprofundamento de sua conversão em ativo financeiro, a partir de um aumento da segurança necessária para investimentos e fluxos financeiros que a tenham como base. (Ribeiro, 2021, p. 52).

A autora analisa a Lei 13.465 de 2017⁴¹ (Reurb), que foi uma mudança de paradigma na regularização fundiária brasileira. A nova lei muda o foco de um processo mais amplo, voltado à garantia de direitos e melhorias urbanísticas, sociais e ambientais, para uma ênfase voltada à formalização da titulação da propriedade privada individual. É, portanto, segundo a autora, estratégica para a integração da terra urbana ao sistema capitalista-financeiro. Segundo Ribeiro (2021, p. 213), esse modelo, além de homogeneizar o regime jurídico fundiário do país, também atende a interesses específicos dos mercados imobiliário e financeiro.

No caso específico do AP de Florianópolis, imóveis sem regularização, por diversos motivos, não são exceção e sim a regra. Além da lei do Reurb, que é nacional, o Poder Judiciário de Santa Catarina instituiu também o Programa Lar Legal (Poder Judiciário de SC, 2025), que tem a finalidade de regularização de registros de imóveis urbanos e urbanizados. No caso do município de Florianópolis, há o programa Floripa Regular (Florianópolis, 2023, 2025) vinculado à Prefeitura, que abrange os serviços também vinculados à Reurb e do Lar Legal, entre outros serviços específicos.

Em uma das entrevistas realizadas (Entrevista2.1), com relação ao Programa Lar Legal do Poder Judiciário, foi informado que houve desconfiança dos técnicos que trabalhavam com regularização fundiária na Associação de Municípios da Grande Florianópolis pelo foco na titulação. A preocupação seria de que não fosse um programa de “regularização fundiária plena”, já que há problemas graves de falta de infraestrutura em toda a região. Somente a titulação não garante a função social da propriedade. Mas permite acesso a créditos e

⁴¹ A Lei nº 13.465 de 2017 (Reurb), de acordo com o Art. 1º “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências.”

financiamento imobiliário, ou seja, coloca o imóvel à disposição do mercado imobiliário especulativo.

Há um esforço que abrange esferas diferentes de poder para regularização fundiária, tendo como referência a lei do Reurb, que acontece em paralelo ao crescimento do setor imobiliário. De acordo com estudo divulgado pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), que pesquisou 68 municípios entre os três estados do Sul do Brasil entre 1º de abril de 2020 e 31 de março de 2025, os 25 municípios de Santa Catarina abordados na pesquisa tiveram uma alta de 94% no número de apartamentos lançados nesse período. O Paraná teve 22 municípios pesquisados, com aumento de 55,4% em lançamentos, e o Rio Grande do Sul de 3,87% em aumento de apartamentos lançados, tendo 21 municípios pesquisados (Agência CBIC, 2025). Como já informado nas análises realizadas na seção 2, de acordo com o Censo 2022, Santa Catarina foi o estado brasileiro com maior percentual de domicílios de uso ocasional, considerando o número total de domicílios particulares permanentes não ocupados recenseados. São imóveis que não estão disponibilizados para suprir a demanda por moradia, mas que, além de gerar renda por meio de aluguel de temporada, fortalecido por meio de plataformas digitais como o Airbnb, ainda têm a possibilidade de valorização. Assim, o Estado, por meio dos incentivos à regularização fundiária, também favorece a financeirização do mercado imobiliário em Santa Catarina, já que há um volume considerável de imóveis que têm o objetivo restrito de retorno financeiro.

Sobre o caso das metrópoles brasileiras e as possibilidades sobre a financeirização, Klink e Souza trazem duas questões que podem ser exploradas:

- 1) *“Estado, Fundo Público e “os espaços e as escalas constituintes” da financeirização urbana*: Segundo os autores, a maneira como os instrumentos “progressistas” do Estatuto da Cidade são planejados e implementados reflete as disputas entre agentes públicos e privados sobre a “organização e atuação territorial do Estado por meio de projetos e estratégias de financiamento e de regulação”. Nesse sentido, as coalizões urbanas nas múltiplas escalas mobilizam o planejamento e a atuação do Estado para favorecer a entrada do capital financeiro (Klink; Souza, 2017, p. 396).
- 2) *“Financeirização, reforma e contrarreforma urbanas em tempos de austeridade fiscal”*: Com relação ao arcabouço institucional relacionado ao planejamento e ao financiamento das áreas metropolitanas brasileiras, os autores apontam, em

primeiro lugar, a inexistência de fundos nacionais que, por meio de fórmulas predefinidas, compartilhem recursos tributários ou não de forma transparente e previsível para áreas metropolitanas. Em segundo lugar, a tendência da emergência de um padrão de financiamento flexível, com mecanismos como parcerias público-privadas e operações urbanas consorciadas. Os autores citam o caso do Estatuto da Metrópole, que não prevê um fundo metropolitano, vetado na aprovação pela então presidenta Dilma Rousseff. As únicas fontes previstas pela lei seriam via constituição das Operações Urbanas Consorciadas Interfederativas e as parcerias público-privadas. Ou seja: “a lei sinaliza novos tempos a partir da transformação de um cenário de ‘recursos sem planejamento’ (primeira década de 2000) para um de ‘planejamento sem recursos’ na metrópole” (Klink; Souza, 2017, p. 398).

No caso de Florianópolis, que será tratado na próxima seção, houve a discussão sobre a constituição de uma Operação Urbana Consorciada Interfederativa, na rodovia BR-101 entre os municípios de Biguaçu, São José e Palhoça. No entanto, as tratativas sobre questões que envolvem assuntos de cunho interfederativo não têm apoio individual dos entes. Com isso, a governança metropolitana não recebe a atenção e o compromisso adequado à sua relevância para tratar dos problemas e funções públicas de interesse comum.

4.5 DAS “POLÍTICAS DE LOCALIZAÇÃO” À “ARMADILHA LOCAL”

Os governos locais são, portanto, estratégicos para a globalização neoliberal. A cidade empreendedora precisa manter o foco constante nos investimentos que alavancam lugares diante da concorrência mundial. Para isso, recorrem a financiamentos, aumentando o endividamento, mas nem sempre priorizando demandas mais urgentes, invisíveis aos investidores. O enfoque local amplia a variedade de possibilidades especulativas, incluindo a habitação.

No caso do Brasil, com a redemocratização, os governos locais municipais conseguem autonomia política, administrativa e financeira. Diante do duro passado do Governo Militar, havia a necessidade da descentralização política e administrativa, distanciando-se assim do período anterior. Nesse contexto de crise política e econômica no qual os problemas urbanos só aumentavam, havia também a luta para garantir o “direito à cidade” a todas as pessoas.

Além da Constituição Federal de 1988, que abarca a reforma urbana, em 2001 o Estatuto da Cidade torna-se o mais importante regulamento para a política urbana. Em 2015, outra importante lei, mas ainda com pouco impacto, foi o Estatuto da Metrópole.

No entanto, mesmo com uma série de instrumentos que buscam regular o uso da propriedade urbana, de forma a desenvolver as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a especulação imobiliária, ao menos no caso de Florianópolis, só avança. E ainda, como será visto na seção 5, a participação do empresariado local na política urbana e agora metropolitana, desvia as ações para os próprios interesses. Isso tudo em meio ao enfraquecimento da governança metropolitana.

Dessa forma, apesar da relevância do local principalmente para a participação popular na democracia, é importante ter a consciência desse duplo papel. Purcell (2006, p. 1924) chama de “armadilha local⁴²” a tendência existente, principalmente no meio acadêmico, mas também por parte de ativistas, em assumir que a escala local é inerentemente mais democrática, justa, sustentável ou culturalmente diversa do que as demais escalas. Para o autor, a “suposição de que a descentralização é necessária para a democratização é a essência da armadilha local”⁴³ (Purcell, 2006, p. 1925).

A essência da “armadilha local”, portanto, está na crença de que, ao devolver a autoridade ou quanto mais localizadas as instituições governamentais forem, mais democráticas elas seriam. Por essa lógica, quanto mais autonomia as pessoas locais tiverem sobre o espaço urbano, mais democráticas e justas seriam as decisões sobre o espaço.

Para o autor, a ironia sobre a preferência pela escala local está na sua semelhança com a agenda neoliberal. O neoliberalismo justifica a transferência de responsabilidades sociais e de desenvolvimento do governo para autoridades locais e grupos comunitários utilizando o argumento de que, com isso, aumentaria o controle local e a democracia. Contudo, essa transferência é frequentemente percebida pelas comunidades locais como um fardo e uma retirada do Estado, e não como empoderamento (Purcell, 2006, p. 1927).

⁴² No original: “local trap”.

⁴³ No original: “The assumption that decentralisation is necessary for democratisation is the essence of the local trap.”

Em termos de políticas de localização urbana, após a década de 1980, as regulações estatais foram direcionadas para cada lugar e cada escala, considerando o posicionamento estratégico dessas cidades globalmente. Para Brenner (2004, p. 180), esse período para a Europa caracterizou-se por novas formas de desenvolvimento desigual, além da polarização centro-periferia em escala europeia, nacional, regional e local. Essas novas geografias, para Brenner (2004, p. 180–184), podem ser compreendidas conforme as seguintes tendências:

- 1) “Metropolização e a ascensão da economia do arquipélago”: Na Europa Ocidental, é intensificada a já existente divisão entre núcleos urbanos e regiões avançadas e altamente desenvolvidas e as zonas periféricas menos desenvolvidas. As principais áreas metropolitanas dessa região beneficiaram-se de duas vantagens locais: a posição estratégica nas redes de comunicação e transporte, e significativa concentração de trabalhadores altamente qualificados. O Mercado Único Europeu, consolidado em 1993, influenciou o processo de metropolização e a intensificação das desigualdades territoriais já existentes.
- 2) “A formação de hierarquias urbanas transnacionais”: O reescalamiento das hierarquias urbanas resultou em novos sistemas urbanos transnacionais, onde cidades já integradas globalmente se tornaram ainda mais conectadas, enquanto regiões e cidades que nunca foram favorecidas ficaram ainda mais marginalizadas. As fusões e aquisições empresariais na Europa a partir da década de 1980 trouxeram tanto investimentos quanto controle corporativo estrangeiro sobre emprego, produção e comércio. Durante esse período, a rede europeia foi fortalecida com cidades ocupando posições hierárquicas globais superiores, devido às suas funções avançadas de gestão e controle empresarial. Essas funções administrativas e gerenciais, anteriormente atribuídas a centros regionais ou capitais nacionais em maior número, estão agora mais concentradas em menos centros metropolitanos europeus.
- 3) “A nova polarização intermetropolitana”: A reestruturação geoeconômica e a integração europeia transformaram os padrões de desenvolvimento urbano de forma geral, até em regiões sem capacidade de controle ou comando, como as cidades globais. Na Europa, a desindustrialização e depois a reindustrialização repercutiram num sistema diferenciado entre cidades, dependendo da posição estratégica no Mercado Único Europeu. Esse sistema urbano europeu, rearticulado, intensificou os já

existentes padrões nacionais de polarização interurbana, fazendo ressurgir os debates sobre os problemas considerados regionais.

Se uma das críticas ao estado nacional de bem-estar keynesiano havia sido por ser “burocrático, caro e ineficiente”, as novas formas de governança municipal tiveram a influência dos princípios neoliberais, como administração pública enxuta, privatização dos serviços públicos e nova gestão pública. Como exemplo das transformações estatais, na década de 1980 algumas instituições metropolitanas europeias foram extintas⁴⁴ e outras foram preservadas, mas enfraquecidas. Mas houve aumento da concorrência entre as regiões urbanas na Europa, principalmente com a consolidação do Mercado Único Europeu em 1993, quando foram removidas as barreiras nacionais para o comércio e demais investimentos (Brenner, 2004, p. 200–201).

Florianópolis é atualmente considerada uma metrópole brasileira, entre outros aspectos, pela importância do Arranjo Populacional, além da mudança na hierarquia urbana brasileira na qual a urbanização litorânea de Santa Catarina começa a ter relevância. No entanto, há um fortalecimento da autonomia dos governos locais, enquanto a discussão sobre a questão metropolitana é tratada por poucos, desprezada até mesmo pelo governo estadual, que atualmente segue a linha da extrema-direita.

Com base na análise integrada sobre a governança urbana sob as perspectivas estrutural, cultural e de ator racional, DiGaetano e Strom (2003, p. 365) identificaram cinco modos de governança urbana: 1) relações de governo são modos de interação entre funcionários do governo e setor privado; 2) lógica de governança baseada na maneira ou método de tomada de decisões políticas; 3) os principais tomadores de decisão podem ser políticos, burocratas e agentes de interesse cívico; 4) os objetivos políticos podem ser materiais, intencionais ou simbólicos. Os modos de governança identificados são considerados pelos autores como tipos ideais e raramente surgem em formas puras, mas emergem de forma híbrida. Assim, os cinco modos de governança urbana são (DiGaetano; Strom, 2003, p. 365–367):

⁴⁴ O autor cita as seguintes instituições: Conselho da Grande Londres, condados metropolitanos ingleses, Autoridade Metropolitana de Barcelona, o Conselho da Grande Copenhague e o Rijnmond em Roterdã

- 1) Clientelista: segue uma lógica de governo de troca pragmática de favores (personalizada e particularista) entre políticos e clientes favorecidos, com o objetivo de fornecer benefícios seletivos para ambos.
- 2) Corporativista: Desenvolve relações público-privadas programáticas, nas quais as elites governamentais e cívicas interagem com base em negociação e compromisso. A lógica corporativista leva governo e elites privadas a buscarem consenso nas tarefas de governo, resultando em coalizões dominantes excludentes de interesses econômicos e comunitários poderosos.
- 3) Gerencial: Baseados em relações formais, burocráticas ou contratuais entre funcionários, o governo e setor privado, caracterizadas por serem decisões autoritárias no lugar do pragmatismo ou da construção de consenso. Segue um propósito na orientação política, guiada por preocupações com a eficácia ou eficiência e com programas governamentais.
- 4) Pluralistas: O governo atua como intermediário ou como arena para interesses privados concorrentes. Dessa forma, caracteriza-se por ter muita competição, sendo a principal preocupação o gerenciamento de conflitos. Os principais atores são políticos e interesses privados, formando blocos ou alianças que disputam a definição da agenda política de uma cidade.
- 5) Populista: O governo segue a lógica da inclusão democrática, incentivando a ampliação da participação de grupos e indivíduos na tomada de decisões. Os participantes são políticos e ativistas comunitários que buscam ampliar o controle popular na governança urbana.

Os autores afirmam que comparar a natureza das estruturas econômicas urbanas pode auxiliar a compreender, no sistema competitivo de cidades, como são desenvolvidas as desigualdades que criam, por um lado, um melhor posicionamento urbano de uma cidade e, por outro, cidades que perdem posição nessa hierarquia (DiGaetano; Strom, 2003, p. 368).

Além disso, enfatizam a relação existente entre a cultura e a governança. A cultura, ou seja, o sistema de valores, símbolos e crenças, contribui para dar significado e racionalidade específicos aos atores políticos, por meio de instituições e práticas políticas. Segundo DiGaetano e Strom (2003, p. 371–372, tradução nossa):

Os cálculos racionais da formação de coalizões, além disso, não ocorrem no vácuo. Os processos de formação e reforma de coalizões estão sujeitos a limites estabelecidos pelo contexto estrutural e cultural. O contexto estrutural estabelece os parâmetros da formação de coalizões racionalmente calculadas de várias maneiras. A reestruturação econômica e estatal geralmente leva a uma realocação de recursos políticos e outros na política urbana. Essa reordenação muitas vezes ocasionou realinhamentos nas formações de alianças.⁴⁵

Os ambientes institucionais, portanto, são afetados pelos valores e crenças dos atores políticos, já que são portadores de cultura (DiGaetano; Strom, 2003, p. 372). Para os autores, a cultura política pode intervir nos efeitos de mudanças econômicas e políticas nos ambientes institucionais. Como exemplo, nas governanças urbanas cujas tradições estatistas se sobrepõem, os efeitos da globalização podem ser atenuados. No entanto, a mudança institucional no sentido de formação de parcerias e modos corporativistas pode ser menor (DiGaetano; Strom, 2003, p. 374).

No caso brasileiro, a cultura política garante à escala local um caráter de “mais democrático”, já que é onde os problemas tratados são mais sensíveis por serem mais concretos, estando presentes no cotidiano. Essa cultura, entretanto, pode disfarçar e garantir a permanência de práticas clientelistas, desde as enraizadas localmente nas relações dos governos com a elite empresarial local (a exemplo das empresas de ônibus urbanos no Brasil, e em Florianópolis), até práticas como as emendas parlamentares, que facilitam a corrupção, mas que estão sendo normalizadas.

⁴⁵ Texto original: “The rational calculations of coalition formation, moreover, do not occur in a vacuum. The processes of coalition formation and reformation are subject to limits set by the structural and cultural context. The structural context establishes the parameters of rationally calculated coalition building in several ways. Economic and state restructuring usually conduce to a reallocation of political and other resources in urban politics. Such reordering has often occasioned realignments in alliance formations.”

5 ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL EM SANTA CATARINA

Tendo em vista as características das transformações espaciais relacionadas aos fluxos intensificados na rede urbana de Florianópolis, assim como das consequências para o Arranjo Populacional, tratados na seção 2, o texto que se inicia tem como objetivo tratar o histórico mais recente da governança metropolitana.

Para tanto, é necessário considerar os referenciais teóricos debatidos na seção 3 que tratam da metropolização do espaço no contexto da globalização neoliberal, mas também do processo de planejamento territorial. Esse contexto de pensamento racionalista está relacionado aos ajustes espaciais do capital e que, com isso, geram espaços com funções diferentes na divisão territorial do trabalho e com características desiguais. As metrópoles, portanto, ao mesmo tempo que se inserem nessa rede e desempenham papéis específicos na hierarquia urbana, reproduzem internamente essas relações.

Também será imprescindível considerar as discussões teóricas tratadas na seção 4, cujo objetivo é abordar a governança metropolitana, mas compreendendo que se inserem num período em que os governos locais são compelidos a agir considerando o cenário competitivo. Das políticas de localização que constroem particularidades nas localizações pensando na atração de capital até o foco excessivo no local, a governança metropolitana tem sido pouco relevante no caso brasileiro, já que também se torna um entrave nas negociações já existentes, muitas vezes de caráter clientelista.

Esta seção trata do contexto catarinense, abordando desde a descentralização administrativa, a criação das associações municipais, até a atual situação da governança metropolitana de Florianópolis. Para tratar do histórico, foram utilizadas fontes secundárias de pesquisa, a não ser pelo Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis (PDAMF), tendo sido analisado o original, mas em discussão com autores que também abordaram o assunto.

Sobre a pesquisa a respeito da governança metropolitana de Florianópolis, foram realizadas entrevistas com atores locais que atuam ou atuaram nesse contexto, além de servidores municipais de cada um dos municípios do AP de Florianópolis, com exceção de Santo Amaro da Imperatriz, pois não houve interessados na participação. Além disso, foram analisadas leis e projetos de leis que tratam da institucionalização e da gestão da RMF.

Para verificar se houve consequências para a concentração de ações no contexto metropolitano, foi realizado um levantamento sobre as principais ações e projetos no AP de Florianópolis, considerando os níveis federal, estadual e municipal.

Para fins de análise do contexto da institucionalização, o objeto da abordagem será a Região Metropolitana da Grande Florianópolis - RMF, e não o Arranjo Populacional que vem sendo discutido ao longo da tese. Isso acontece pelo fato de serem regionalizações diferentes. No entanto, para tratar das ações e projetos de impacto metropolitano, retoma-se a análise do AP de Florianópolis, pois já não se vincula às questões institucionais estaduais, mas sim ao território metropolitano.

Antes de iniciar com a organização institucional de Santa Catarina e da Região Metropolitana de Florianópolis, será feita uma contextualização, ressaltando eventos históricos que fazem parte da construção cultural e política que leva às formas de arranjos institucionais existentes atualmente. Para tanto, será tratado do contexto brasileiro, enfatizando as razões pelas quais passou-se a considerar o municipalismo como alternativa à concentração do poder público da Ditadura Militar, considerado um avanço também para a democracia. Sobre os aspectos históricos de Santa Catarina, a ênfase tratada abrange o processo que levou à regionalização atual existente e à criação e ao fortalecimento das associações de municípios.

5.1 DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALISMO PÓS-CONSTITUIÇÃO

Seria lógico, com a intensificação da urbanização e dos problemas associados à inadequação da infraestrutura, considerando os territórios metropolitanos, que houvesse também uma mudança nos processos de gestão dos espaços abrangidos por tais questões. No entanto, o contexto político e econômico indicou outro caminho. Por um lado, com a Constituição de 1988, os municípios ganharam mais autonomia. Por outro, os governos neoliberais avançaram e as gestões urbanas, principalmente as metropolitanas, buscaram um viés mais empreendedor para se alinhar às demandas do capitalismo. Com isso, a cooperação e a gestão das funções públicas de interesse comum não ganharam a relevância que a complexidade exige. Para entrar no contexto da organização institucional em Santa Catarina, é preciso entender o contexto brasileiro que abrange descentralização e o fortalecimento do municipalismo no Brasil, a partir da década de 1980.

O Brasil chega à década de 1980 em meio à crise política e econômica. A crise econômica causada pelo aumento da dívida externa tem vínculos também com a tentativa do Estado de manter a lucratividade do setor privado. Foi uma crise do Estado Desenvolvimentista, articulador do desenvolvimento capitalista nacional, como observam Salumm Jr. e Kugelmas (1991). Um exemplo é o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), de 1974, que envolveu grandes investimentos na indústria brasileira, aumentando a sua autonomia, mas feitos a partir de empréstimos externos, no decorrer da crise internacional da alta dos preços do petróleo (Sallum Jr.; Kugelmas, 1991, p. 149).

De acordo com Klink (2013, p. 91), no caso brasileiro, as transformações institucionais e organizacionais relacionam-se com mudanças no regime de desenvolvimento, que aconteceu em três etapas: 1) etapa “*tecnoburocrática centralista*” do período nacional-desenvolvimentista (1970 - 1985); 2) etapa “*neolocalista competitiva*”, entre 1985 e 2000; e a partir de 2000 um “*embrionário social-desenvolvimentismo*”.

Na primeira etapa, no período nacional-desenvolvimentista, foram criadas as primeiras nove Regiões Metropolitanas no Brasil (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza), pela Lei Federal nº 14 de 1973. Nesse período, a institucionalização de Regiões Metropolitanas era feita pelo Governo Federal.

Os critérios adotados para a seleção dessas Regiões Metropolitanas foram genéricos, relacionados ao caráter autoritário do regime militar e à política econômica, sendo que nem mesmo os critérios do IBGE foram utilizados (Rolnik; Somekh, 2012; Spink; Teixeira; Clemente, 2009).

No entanto, essa seleção fez parte de uma estratégia de desenvolvimento econômico espacial nacional, em que elas faziam o papel de centros de desenvolvimento na integração com as economias regionais (Klink, 2013, p. 91). Klink observa que, apesar das institucionalidades compulsórias e de serem prioridades geopolíticas e econômicas do governo federal, houve um aumento das contradições socioespaciais e ambientais, sem que houvesse preocupações do Estado em promover uma trajetória metropolitana com objetivos de sustentabilidade social e ambiental.

O fim do regime militar ocorreu em meio a reivindicações pelo fortalecimento de governos locais e das organizações sociais. De acordo com Rolnik e Somekh (2012, p. 89), a descentralização e, com isso, o aumento da autonomia dos municípios, foi tratada como uma forma de superar o regime autoritário, de caráter centralizador. No entanto, como discutido

na seção anterior, a descentralização também foi incentivada pelo Banco Mundial, o FMI e o BID, sendo parte das ações políticas dos governos neoliberais.

Santos (2001, p. 6) elenca alguns desafios enfrentados no Brasil pós-Constituinte. São eles: i) ajustes da economia e reformas do Estado que, segundo a autora, precisam ser minimamente complexos, reforçando as atividades de regulação das políticas públicas e o papel de coordenação entre agências governamentais e demais níveis de governo; ii) resgate da dívida social; e iii) enfrentamento dos desafios anteriores, mantendo a ordem democrática.

Em 1988, a Constituição Federal é promulgada e o município é definido como um ente federativo. Aumenta a participação dos municípios nos recursos, mas também as obrigações. Com isso, um dos problemas enfrentados do federalismo brasileiro pós-1988 foi que “ao adotar o município como ente federativo pleno, negligenciou-se que a desigualdade intermunicipal é até maior do que a macrorregional” (Abrúcio; Sano, 2013, p. 93). Segundo os autores, muitos municípios, mesmo com autonomia, não tinham condições nem financeiras, nem administrativas ou políticas para as novas responsabilidades.

Como consequência, como verificado por Lui e Costa (2021, p. 30) ao analisarem estudos sobre o tema, há ainda uma dependência financeira de municípios em relação aos repasses da União, já que muitos não têm arrecadação própria suficiente e equilibrada. Além disso, o governo federal ainda é protagonista de diversas políticas públicas e programas em áreas específicas, como saúde, educação, meio ambiente, entre outros.

Como abordam Abrúcio e Sano (2013, p. 94), esse modelo municipalista adotado criou uma mentalidade em que supostamente as prefeituras teriam condições de implantar políticas públicas sozinhas. Isso acaba criando um padrão de comportamento, por parte das prefeituras, no qual a cooperação nem sempre é aceita como alternativa. Isso porque: os prefeitos não estão certos dos efeitos para as carreiras ou para as cidades; os ganhos eleitorais nem sempre são claros, ou acontecem somente no plano municipal, já que muitos prefeitos concorrem a outros cargos nos níveis estadual ou federal; ou mesmo a competição, sem uma arbitragem federativa, pode ser mais interessante que a colaboração, como na guerra fiscal. Para os autores, o comportamento cooperativo será predominante se ocorrerem três coisas, isolada ou simultaneamente:

(...) a existência de uma forte identidade regional (para além da municipal), que será mais sólida se alicerçada em instituições duradouras, sejam estatais ou societárias; uma atuação indutiva do governo estadual ou federal, oferecendo incentivos para a colaboração ou garantindo recursos apenas se houver parcerias; e, ainda, caso haja fóruns ou árbitros federativos que tomem decisões em prol da cooperação. (Abrúcio; Sano, 2013, p. 94).

O modelo precursor de coordenação e cooperação intergovernamental é o SUS, que possui articulação federativa nacional, com a União como papel principal na coordenação e financiamento, e com autonomia nos demais governos (Abrúcio; Sano, 2013, p. 97). O consórcio também é um modelo que adquiriu destaque quando o assunto é a cooperação municipal. Tem por princípio a associação de entes de mesma natureza, ou seja, a igualdade entre os associados. Com isso, preserva-se a autonomia sem que haja qualquer tipo de subordinação hierárquica (Abrúcio; Sano, 2013, p. 98).

Outra mudança importante na Constituição de 1988, que envolve também a descentralização política e administrativa, foi em relação à responsabilidade na criação de Regiões Metropolitanas, que passou a ser dos estados.

Nessa etapa, que Klink denominou de *neolocalista competitiva*, as regiões metropolitanas criadas no período anterior já eram metrópoles consolidadas na rede urbana brasileira. Se, no período anterior, elas tiveram um papel na industrialização, agora consolidam-se como espaços privilegiados para a concorrência entre cidades e regiões pelo montante de investimentos já realizados. Contudo, os ajustes fiscal e estrutural do governo federal nesse contexto neoliberal cortaram os créditos de financiamento dos setores de saneamento, transporte e habitação para as regiões metropolitanas. Com isso, houve um esvaziamento de instituições estaduais de planejamento, responsáveis pelas regiões metropolitanas (Klink, 2013, p. 94).

No entanto, para Lui e Costa (2021, p. 33), o fato de a maioria das RMs ter sido instituída a partir da década de 2000, quando o governo federal possibilitava aos municípios pertencentes às RMs terem acesso a recursos como o PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida, mostra que tais programas federais acabaram se tornando mecanismos de incentivo à criação de RMs. Até dezembro de 2024, segundo o Ipea (2024), existiam 77 Regiões Metropolitanas instituídas no Brasil, muitas delas sem uma metrópole na sua conformação.

Klink (2013) considera na análise algumas experiências institucionais nas áreas metropolitanas brasileiras, como o arranjo metropolitano da Grande Belo Horizonte, o caso

do Rio de Janeiro, que extinguiu o organismo de planejamento metropolitano e teve um crescimento nos projetos públicos e privados, e o aumento de novos consórcios intermunicipais. Considera que essas experimentações institucionais não conseguiram gerar uma agenda consistente de planejamento e gestão de serviços de interesse comum devido à fragmentação institucional e à disputa pela hegemonia entre diferentes atores.

Lui e Costa (2021) utilizam a tese de Ostrom, *Governing the Commons*, de 1990, sobre a tragédia dos comuns, que ocorre quando a falta de cooperação entre partes interdependentes resulta em prejuízo coletivo. Conforme os autores, um arranjo institucional entre municípios (consórcio público, comitê de bacia etc.) poderia ser uma ferramenta de gestão de um problema compartilhado. Mas, para tanto, os atores envolvidos precisam perceber que as suas ações terão ressonância além do próprio território, ou seja, em escala regional. Dessa forma, concluiriam que as políticas de cooperação terão mais ganho do que ações individuais (Lui; Costa, 2021, p. 37).

O arranjo institucional que melhor cumpre essa função são os consórcios públicos que, segundo os autores, romperam com a tese de que não havia condições de cooperação intergovernamental. Apesar de os consórcios resolverem as demandas específicas a que são propostos, os autores afirmam que “os problemas enfrentados por uma metrópole são mais complexos e necessitam de vultuosos recursos para serem resolvidos, tornando o debate mais complexo” (Lui; Costa, 2021, p. 40). Além disso, não há participação da sociedade civil no caso dos consórcios. Acrescentam os autores que a governança metropolitana vai além da união política entre prefeitos, já que pressupõe múltiplos atores. Há uma variedade de formações institucionais sobrepostas no mesmo território, o que significa diferentes atores. Por isso, para os autores, é essencial mapear e acompanhar os interesses de todos eles.

No caso de Santa Catarina, as diversas regiões do estado são caracterizadas por setores econômicos distintos, fortalecidos ao longo dos anos por ações governamentais. Uma característica da gestão do estado é a descentralização administrativa. Outra é a falta de critérios técnicos para o estabelecimento de regiões metropolitanas. A próxima subseção recuará alguns anos na história para tratar dos ajustes regionais e econômicos em Santa Catarina. Busca-se, com isso, tentar entender as bases para a formação cultural e política quando o assunto é gestão territorial e, a partir de então, tentar responder se o que existe no estado é uma valorização dos municípios por ser considerada uma ação que fortaleça a

democracia e a justiça social, ou se o que se formou foi uma “armadilha local”, tratada por Purcell (2006).

5.2 AJUSTES REGIONAIS NOS CONTEXTOS DA ECONOMIA DE SANTA CATARINA

Na seção 2, abordou-se o histórico específico da ocupação do que é tratado atualmente como o Arranjo Populacional de Florianópolis. Esta seção compreende o período recente em que são iniciadas as tratativas para a institucionalização metropolitana de Florianópolis. No entanto, antes de discutir as particularidades da governança metropolitana, é pertinente notar qual foi o cenário em Santa Catarina para assim compreender o papel e a influência de alguns atores.

Contextualiza também o caso de Santa Catarina com o fortalecimento da rede de cidades, considerando a organização do trabalho e da produção no estado. Dessa forma, traz a versão do estado para assuntos que já foram abordados nas seções anteriores.

Goularti Filho (2003) faz uma periodização da história da economia catarinense, dividindo-a em quatro períodos. O primeiro vai de 1880 a 1945, sendo tratado como a origem e o crescimento do capital industrial.

Para o autor, a política imigratória pós 1870 contribuiu para a diversificação da economia e as companhias colonizadoras tiveram um papel determinante na construção de infraestrutura para fixação dos imigrantes nas colônias, importante para a integração da região ao mercado nacional. O padrão era baseado na pequena propriedade mercantil e nas atividades tradicionais, com exceção do planalto serrano cuja base econômica era a pecuária e o extrativismo mercantil em grandes propriedades. Nesse período, crescem a indústria madeireira, alimentar, carbonífera e têxtil, além da metalmecânica e da moveleira em menor escala (Goularti Filho, 2003, p. 5).

No segundo período, dos anos 1930 a 1940, a economia catarinense dá um salto devido ao engajamento do estado com a economia paulista principalmente, com o aumento da demanda por produtos básicos devido à urbanização, como alimentos e vestuários, e da demanda por carvão mineral com o crescimento da indústria siderúrgica (Goularti Filho, 2003, p. 8).

Os anos 1945 a 1962, terceiro período caracterizado por Goularti Filho (2003, p. 10), significaram, portanto, o período de diversificação e ampliação da base produtiva, quando ocorre um “verdadeiro alargamento da divisão social do trabalho em Santa Catarina”. Há

tanto o surgimento de novos setores, como o cerâmico, como a consolidação dos existentes. Segundo o autor, o capital acumulado na pequena produção mercantil é transformado em capital industrial, no qual a grande empresa passa a subordinar o pequeno capital. Mas havia limites relacionados aos recursos e infraestrutura, como energia, recursos financeiros e infraestrutura de transporte. Com isso, as regiões se especializaram, mas não havia articulação comercial ou produtiva com o restante do estado (Goularti Filho, 2003, pp. 10–11).

De acordo com Peluso Junior (1991), as migrações do campo para as cidades em Santa Catarina nas décadas de 1940 e 1950 foram decorrentes da escassez de terra, quando a geração que sucedeu as primeiras colônias de imigrantes europeus necessitou de mais terras. O autor afirma que, na agricultura tradicional por sistema de rotação de terras, produzida nesse período, seriam necessários 60 hectares para que uma família pudesse viver adequadamente da agricultura, e 500 hectares para uma vida decente com a pecuária extensiva. No entanto, a média de distribuição dos lotes era na base de 30 hectares por família, sendo que a cada geração apenas um filho poderia ficar com a terra (Peluso Junior, 1991, p. 25).

Para Peluso Junior (1991, p. 27), “o excesso de agricultores sobre a terra é o grande problema social e econômico que se apresenta”. Esse período de migração campo-cidade não foi exclusivo de Santa Catarina, tendo acontecido em todo o país. Como consequência, houve aumento da população urbana, mudando o perfil das cidades catarinenses entre 1940 e 1970. Em 1940, havia somente uma cidade com mais de 2 mil habitantes no estado, com 25.014 habitantes. Em 1970, havia nove cidades com mais de 2 mil habitantes, com 580.801 habitantes no total (Peluso Junior, 1991, p. 24).

Santa Catarina possui, além da diversidade na sua colonização e ocupação, características geomorfológicas do relevo que, devido à inexistência de uma infraestrutura adequada de integração no estado, influenciaram na maior especialização e isolamento entre as regiões (Goularti Filho, 2003; Siebert, 2010). Essa foi a razão que estimulou a articulação entre os municípios, motivando a formação de arranjos institucionais descentralizados.

É no quarto período, pós 1962, quando ocorrem as principais mudanças no padrão de crescimento, mas também a integração e a consolidação da indústria catarinense, quando o estado passa a elaborar planos de governo, além de planos territoriais (Siebert, 2010, p. 152).

Em Santa Catarina, a diversificação e integração produtiva foram financiadas por capital de origem local e pelo Estado. Em todo o país, a industrialização pós-1955 teve a atuação do Estado, que favoreceu a criação de grandes complexos agroindustriais no país. Mesmo tendo uma estrutura fundiária menos concentrada que o padrão encontrado no restante do país, benefícios como créditos, subsídios e suporte tecnológico foram voltados às grandes empresas, o que favoreceu os grandes frigoríficos do estado, hoje de atuação multinacional (Goularti Filho, 2003, p. 13).

Nesse período, portanto, é o capital industrial que gera a acumulação capitalista em Santa Catarina, e quando intensificam as políticas estaduais de desenvolvimento e articulação nacional. Nessa primeira fase de planos⁴⁶, o Estado é um dos atores principais na organização capitalista, quando há uma real transformação na infraestrutura, principalmente em relação à energia e ao transporte. Segundo o Goularti Filho:

Portanto, a integração regional catarinense só pode ser entendida a partir das políticas estaduais de desenvolvimento e da articulação nacional e intraestadual entre os grandes grupos econômicos, o que nos leva a concluir que a integração e a consolidação da indústria catarinense só pode ser pensada depois de 1962. (Goularti Filho, 2003, p. 13).

Entre as décadas de 1950 e 1960 em Santa Catarina, apesar do aumento das taxas de urbanização, Peluso Junior afirma que a industrialização ainda era baixa. Dessa forma, com relação ao setor terciário, mesmo com o aumento de habitantes no núcleo urbano, não significava um mercado em potencial, já que essa população não tinha condições financeiras de consumo. Da mesma forma, o autor afirma que, no meio rural localizado no entorno das cidades, a população rural, também empobrecida, não concorria para a economia urbana (Peluso Junior, 1991, p. 32).

Peluso Junior trata da hierarquia urbana que estava se formando no período. Afirma que o equipamento de serviço atraiu tanto o homem do campo quanto de cidades menos equipadas, trazendo como exemplo o caso de Joinville e Blumenau, cidades que tiveram nas

⁴⁶ Plano de Obras e Equipamentos (POE, 1956-1960), considerado pelo autor como uma aproximação ao planejamento econômico do estado; Plano de Metas do Governo (PLAMEG, 1961-1965), PLAMEG II (1966,1970), Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD – 1971-1974), Plano de Governo (PG, 1975-1979), considerados planos com objetivos e resultados concretos alinhados aos objetivos nacionais (Goularti Filho, 2003, p. 13,14).

indústrias a maior fonte de empregos, se tornando atrativas. No entanto, ressalta a existência de cidades com menor força no setor secundário, mas cujos serviços acabaram se tornando oportunidades aos imigrantes. Dessa forma, o autor afirma que “a significação econômica das cidades não é traduzida na classificação hierárquica” (Peluso Junior, 1991, p. 28).

Nesse período, os gestores municipais passam a sentir a necessidade de se organizar em associações de municípios. Destaca-se ainda hoje no estado a atuação das associações de municípios, criadas para buscar alternativas para suprir a insuficiência quanto à integração, principalmente rodoviária e de energia elétrica, entre as regiões do estado que se especializaram em diversas atividades. Em 1961, é fundada a primeira associação municipal catarinense, a Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOSC), com a participação dos prefeitos, mas também dos principais empresários (Marques; Dias, 2003, p. 34).

Num segundo momento, com o estado em crise fiscal e financeira, os planos passam a ter, segundo Goularti Filho (2003, p. 15), um “perfil globalizante e simbólico”, sem ações concretas, programas bem definidos ou planejamento. Os Planos de Ação (PA) iniciam no governo de Jorge Konder Bornhausen. Dessa forma, o Estado passa a ter um papel secundário, mesmo assim, havendo investimentos em infraestrutura básica, em menor proporção. Um terceiro momento desse período coincide com os ajustes realizados em todo o país ao modelo neoliberal, tendo o Estado um papel ainda menor no ordenamento econômico.

Ainda com o propósito de fomentar a indústria e a agroindústria catarinense, foram criados o BDE (Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina), o BRDE (Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul), ambos em 1962, o FUNDESC (Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina), o PROCAPE (Programa de apoio à capitalização de empresas), o PRODEC (Programa de desenvolvimento da empresa catarinense) e o BADESC (Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina). Foi essa estrutura institucional e financeira que permitiu que a indústria e a agroindústria catarinense tivessem o crescimento e integração ao mercado nacional e internacional, período em que o Vale do Itajaí passa a ser o segundo polo têxtil brasileiro (Goularti Filho, 2003, p. 15).

Segundo Goularti Filho (2003), a disponibilidade de liquidez internacional com baixos juros permitiu que os países latino-americanos mantivessem seus projetos de industrialização, mas com um alto endividamento nos anos 1970. No entanto, segundo Santos (2001, p. 5), com as crises provocadas pelos choques do petróleo de 1973 e 1979/1980, elevaram-se as

taxas de juros internacionais e, por consequência, as dívidas externas dos países dependentes do petróleo. No Brasil, a crise econômica internacional ocorre no mesmo momento de esgotamento do modelo desenvolvimentista da ditadura militar, cuja industrialização tinha por objetivo substituir as importações.

A partir da década de 1980, portanto, no Brasil, os governantes precisam lidar com desequilíbrio fiscal, desordem das contas públicas e o descontrole da inflação. Segundo a autora:

Seguem-se as várias e conhecidas tentativas de estabilização da economia, com a série de planos a que a população é submetida, mais ou menos ortodoxos, mais ou menos heterodoxos, em uma longa sequência de ensaios e erros. Finalmente, impõe-se um modelo de ajuste da economia dentro do marco neoliberal, com pouca margem de manobra dentro do novo cenário mundial globalizado. Esses problemas de governo, além do mais, têm que ser enfrentados em um contexto de redemocratização e rompimento com a ordem social pregressa. (Santos, 2001, p. 5).

A última periodização tratada por Goularti Filho (2003) é pós-1991, com a abertura comercial e financeira caracterizada pela desregulamentação da economia. A mudança no financiamento, a crise fiscal do Estado e a desarticulação política levaram a uma nova dinâmica nas relações econômicas no Brasil, onde o poder do Estado para dirigir a acumulação econômica foi enfraquecido. Isso permitiu que o capital multinacional, especialmente financeiro, assumisse um papel dominante, influenciado por privatizações, desnacionalizações e um novo ciclo de endividamento especulativo nos anos noventa (Goularti Filho, 2003, p. 16).

É dentro deste movimento mais amplo que devemos entender as mudanças estruturais na economia catarinense pós-1990 como a redução das atividades estatais, reestruturação da indústria cerâmica, o desmonte do setor carbonífero, a reestruturação patrimonial no complexo eletro-metal-mecânico, a desverticalização e a retração no segmento têxtil-vestuário e a desnacionalização no complexo agroindustrial. (Goularti Filho, 2003, p. 16).

De acordo com Mercadante e Oliveira (2017), a partir da primeira década do século XXI, a característica do endividamento de Santa Catarina esteve focada na renegociação de dívidas com a União. Esse período foi de recessão econômica, o que implicou negativamente na arrecadação do estado. Com isso, considerando a rigidez das restrições do acordo da renegociação das dívidas com a União, o estado substituiu parte da dívida interna por empréstimos externos via *Bank of America*. A partir de 2012, além da dívida existente, foram

feitas operações de crédito voltadas a novos investimentos. De acordo com os autores, portanto, houve maior exposição ao risco da variação cambial e o aumento da volatilidade da despesa primária mensal (Mercadante; Oliveira, 2017, p. 30). Santa Catarina, portanto, também recorreu ao endividamento para subsidiar investimentos com o objetivo de buscar o desenvolvimento do estado.

Observado o contexto econômico estadual, as próximas informações passarão a abordar o caso de Florianópolis. A década de 1960 foi um período em que passou a haver uma organização da estrutura institucional e financeira do estado para apoio aos principais setores da economia catarinense. Foi também o período em que os municípios passaram a se organizar em associações que buscaram tanto soluções para os problemas comuns relacionados às pressões das demandas de cada região, correspondentes às atividades econômicas, quanto pelas demandas da urbanização do período.

Nesse contexto de reorganização do estado, Florianópolis elabora o Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis (PDAMF). Visando uma colocação mais relevante na rede de cidades que estava em formação no período, trata como metropolitana a área abordada, mesmo sem possuir características de metrópole.

5.3 A PERSPECTIVA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ÁREA METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS - PDAMF

Antes de tratar do período recente sobre a institucionalização da governança metropolitana de Florianópolis, ao menos sobre as tentativas, vale destacar o histórico de debates das décadas que envolvem o período desenvolvimentista. Os fatos revelam que a realidade que se apresenta desde a década de 1960 já indicava a necessidade de se tratar o tema com amplitude interfederativa, considerando que desde aquele período os limites administrativos já estavam invisíveis à ocupação.

As décadas de 1960 e 1970 marcam o processo de expansão urbana que avança para além dos limites do município de Florianópolis. Foi um período de grandes transformações no sistema viário e do início de diferenciação das classes sociais em relação à ocupação territorial, que implicou no acréscimo populacional de São José, principalmente, mas também de Biguaçu e Palhoça.

Além disso, em relação ao contexto nacional, é marcado pelo período da ditadura militar, cujos planos nacionais envolviam a industrialização de determinadas regiões do país,

conhecido pelo “milagre econômico”, principalmente a partir da década de 1970. Além da repressão militar, foi caracterizado pelo aumento da desigualdade social e da pobreza, incluindo a urbana, refletida no acréscimo no número de favelas.

Em Florianópolis, não foi diferente. O aumento dos problemas ocasionados pela urbanização e pelas mudanças na economia local e no sistema viário transformou rapidamente toda a região, considerando o pouco dinamismo das mudanças dos séculos anteriores.

Nessa conjuntura, é elaborado o Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis - PDAMF (ESPLAN, 1971). O estudo considerava como Área Metropolitana de Florianópolis 21 municípios, ou seja, um território relativamente amplo: Florianópolis, São José, Palhoça, Biguaçu, Santo Amaro da Imperatriz, Águas Mornas, Garopaba, Paulo Lopes, São Bonifácio, Anitápolis, Rancho Queimado, Angelina, Antônio Carlos, Governador Celso Ramos, Tijucas, Canelinha, São João Baptista, Nova Trento, Major Gercino e Leoberto Leal.

Para Santos (2015, p. 170), o contexto que incitou a elaboração do plano tem relação com a pouca eficiência que o Plano Diretor de Florianópolis de 1954 teve de “conduzir a cidade rumo à modernidade idealizada”. Dessa forma, o planejamento da região de Florianópolis foi parte de um trabalho de tentativa de reformulação do Plano Diretor de 1954 (Santos, 2015, p. 81).

Conforme afirma o autor, o Escritório Catarinense de Planejamento Integrado (ESPLAN), responsável pelo PDAMF, foi criado para adaptar a estrutura municipal às exigências do SERFHAU. A ESPLAN foi formada em 1967 pelos membros que inicialmente faziam parte do Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo (CEAU), criado em 1966. A SERFHAU, órgão federal de planejamento urbano, não elaborava os planos diretores, cabendo essa função aos municípios, que contratavam empresas privadas. A ESPLAN, portanto, era uma empresa privada, que funcionava no prédio da administração municipal, e que se apresentava como um “braço da estrutura administrativa” (Santos, 2015, p. 172).

Uma das críticas realizadas por Santos em referência ao Plano de Florianópolis, consequente do PDAMF, seria a respeito de seu caráter desenvolvimentista, ligado ao regime militar. Para o autor, “a questão urbana teria negado o seu caráter político em detrimento de uma visão tecnicista que pregava a ‘neutralidade’ do planejamento”, já que associava a situação do aglomerado urbano a um “atraso crônico das forças produtivas locais” (Santos, 2015, p. 177).

Com relação ao conteúdo do plano, o objetivo principal era transformar a denominada Área Metropolitana de Florianópolis em um polo de desenvolvimento:

O objetivo do plano é a transformação de Florianópolis em um grande centro urbano, capaz de equilibrar a atração de São Paulo, de Curitiba e de Porto Alegre, polarizando progressivamente o espaço catarinense e catalisando a integração e o desenvolvimento harmônico do Estado, tratado este como uma UNIDADE AUTÔNOMA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA. (ESPLAN, 1971, p. 5).

O texto destaca Santa Catarina como um estado desintegrado e “cada vez mais pobre, entre dois outros cada vez mais ricos”, no caso, Rio Grande do Sul e Paraná. Afirma que o empobrecimento do estado é decorrente da “intervenção do planejamento nacional” acima das potencialidades da região (ESPLAN, 1971, p. 5).

Em outro ponto do texto, citam a tentativa de “criar uma animosidade do interior contra a região da Capital”, afirmando que os governos federal e estadual a estariam tratando “de forma paternalista”. Dizem não haver outro estado onde a capital seja tratada com tanto descuido, como em Santa Catarina, e que era inexpressivo o número de “florianopolitanos na máquina governamental”, afirmando que ambas as oligarquias combatidas na época não eram de Florianópolis (ESPLAN, 1971, p. 133).

Exemplificam com o caso de Blumenau: afirmam que, enquanto Florianópolis (na época com mais de 200 mil habitantes) tinha um sistema precário de abastecimento de água, Blumenau havia inaugurado uma estação de tratamento com capacidade para quatro vezes a necessidade com recursos do governo federal. Blumenau também foi citada por ter sido ligada ao novo sistema nacional de telecomunicações antes da capital. Outro dado apontado é sobre o investimento dos governos federal e estadual na construção da BR-470, entre o oeste e o porto de Itajaí (ESPLAN, 1971, p. 134).

Tratam como premissa para o plano (ESPLAN, 1971, p. 7–8) a capacidade de polarizar e integrar o desenvolvimento regional pela capital e conduzir o “futuro do Estado de Santa Catarina como Estado Federado”. Para isso, a solução dependeria de uma “concentração maciça de todos os recursos que o Estado pudesse mobilizar para transformar Florianópolis num polo de desenvolvimento para o Estado de Santa Catarina, anulando a atração das capitais dos Estados vizinhos.”

Entre os fatores que induziram à elaboração do plano está a própria condição de pobreza da área em conurbação e as circunstâncias nacionais que já indicavam uma

seletividade de regiões tratadas como metropolitanas para os investimentos em prol do desenvolvimento nacional. Um exemplo dos recursos, de acordo com Santos (2015, p. 171), foi o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado – FIPLAN, que, além de regulamentar as funções do SERFHAU, determinava orçamento específico para planos e estudos de desenvolvimento local integrado.

Quanto aos fatores específicos sobre as características do que foi denominado área metropolitana de Florianópolis, o documento afirma ser “um espaço deprimido, mais por um secular abandono do poder público” (ESPLAN, 1971, p. 10). Aponta a indiferença do poder federal, tendo como exemplo as obras da BR-101 no litoral catarinense, que na época, haviam sido iniciadas há vinte e cinco anos e estavam acabando de ser finalizadas. Segundo o documento, a construção da BR-101, mesmo sem a finalização da integração com o sistema viário urbano, causou o deslocamento de tráfego pesado que trafegava antes pela BR-116, “que foi construída primeiro pelo critério de servir o extremo Sul, usando o nosso território apenas como passagem” (ESPLAN, 1971, p. 11).

No documento é afirmado ainda que, apesar das alegações na época sobre a cidade ter sobrevivido somente por ser a capital do estado, esse fator não pode ser indicador, já que houve estagnação e a decadência das décadas anteriores (1930, 40 e 50) mesmo na capital. Para os autores do plano, nenhuma área metropolitana do Brasil conseguiu sobreviver em condições semelhantes ao caso de Florianópolis, “uma cidade isolada do resto do Estado e de todo o país, tanto em relação aos sistemas de transportes estadual e federal, como no concernente a comunicações e, ainda, sem energia elétrica, água e esgoto sanitário” (ESPLAN, 1971, p. 11).

Nas conclusões do estudo preliminar do Plano de Desenvolvimento Integrado da Micro Região da Grande Florianópolis, de maio de 1970, anexo ao documento, tratam do programa nacional desenvolvimentista que priorizava as áreas consideradas de características metropolitanas:

O programa estratégico federal, alicerçando o desenvolvimento do Brasil no dinamismo de áreas de características metropolitanas de escala nacional, cortou transversalmente o nosso território por quatro grandes vias de transporte terrestre (BR-101, BR-116, Ferrovia São Paulo Rio Grande e TPS) e desaparelhou, completamente, os portos catarinenses, principalmente o de Florianópolis, atendendo somente à necessidade de intercâmbio entre os grandes centros de São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.
(...)

O coronelismo político, perpetuado e fortalecido no poder pela ditadura, atirou-se contra a capital, deixando-se sem água e sem energia elétrica e completamente isolada do resto do mundo, por um período de tempo tal, que somente uma gente valorosa como o barriga-verde de quatrocentos anos, poderia fazer a cidade sobreviver. (ESPLAN, 1971, p. 107).

Dessa forma, na busca por ser inserido nos planos nacionais de desenvolvimento e, com isso, ser contemplado nos recursos, o plano prevê três linhas de ação. Duas delas propõem pleitear a condição de região metropolitana e a terceira propõe criar uma estrutura metropolitana por meio de convênios, sem a atribuição de Região Metropolitana como previsto na lei da época. O tratamento sobre as características metropolitanas, como se vê, não passa por critérios técnicos, mas por uma suposta necessidade de se alinhar à proposta desenvolvimentista da ditadura militar, que previa a criação de Regiões Metropolitanas como polos territoriais de desenvolvimento. Para tanto, havia o provimento de infraestrutura nessas áreas pelo Governo Federal, esclarecendo o interesse também de Florianópolis em se colocar como uma região metropolitana na época.

Como exposto no plano, o artigo 164 da Constituição Federal vigente no período indicava que era a União que deveria estabelecer as regiões metropolitanas. No entanto, o documento apela para a publicação no jornal O Estado de São Paulo a respeito de uma lei complementar que teria sido aprovada pela Câmara dos Deputados, chamada Lei das Regiões, de 15 de setembro de 1971. Perante esta lei, os municípios poderiam requerer a organização em regiões metropolitanas, com objetivos de realização dos serviços de interesse comum (ESPLAN, 1971, p. 167). As duas primeiras linhas de ação, portanto, referem-se a essa lei complementar, sendo que, em pesquisa realizada no acervo de legislação federal, não consta nenhuma lei com este tema nesse período.

Santos (2015, p. 172) afirma que, quando essa tentativa de criar uma Região Metropolitana de Florianópolis falhou, o governo local optou por incluir a capital nas políticas federais voltadas às cidades médias.

Florianópolis, naquele período, não tinha características metropolitanas. Num período em que as metrópoles tinham a indústria como motor econômico e que concentravam pessoas e infraestrutura de transporte, como ferrovias e rodovias, não havia indicação de industrialização e não concentrava população como em outros centros urbanos brasileiros. No entanto, é a capital do estado e passou a concentrar equipamentos de relevância estadual e nacional. Além disso, nesse período há o aumento da mancha urbana,

incluindo, nas décadas seguintes, o processo de conurbação de alguns municípios da região, principalmente Florianópolis e São José (ver subseção 2.4). Entre as conclusões do plano, apontam que a instalação da UFSC e o Plano Nacional de Habitação, mesmo, segundo o documento, sem nenhum suporte técnico, foram elementos que incitaram um rápido processo de desenvolvimento urbano. Afirmam que “se fosse racional e disciplinadamente conduzido, poderia ter proporcionado à capital maiores índices de crescimento” (ESPLAN, 1971, p. 110).

Sobre as vantagens, destacavam a “situação privilegiada” da área, já que a localização permitia viagens com distância média de “uma e meia hora a jato” de Rio-São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Buenos Aires e Assunção, que significava “quase todo o poder industrial da América Latina”. Enfatizavam ainda o fato de a costa ser banhada pelo Atlântico Sul, assim como Natal, de ser o “último porto natural do Sul do Brasil”, e de Florianópolis ter mais de 40 praias, além da região contemplar serra, águas termais, entre outras características, considerando, portanto, o seu potencial turístico (ESPLAN, 1971, p. 12).

Apesar de o antigo porto ter sido desativado, entre os projetos propostos no plano havia a construção do porto e base naval de Anhatomirim. Assim, para justificar a viabilidade da proposta, reproduzem no texto uma publicação inglesa de 1825 que o arquiteto Vilanova Artigas apresentou durante um curso na UFSC. A descrição do viajante inglês no documento afirmava: “O melhor porto do Brasil com exceção do Rio de Janeiro e a chave do oceano do Sul.” Descreve ainda: “A Ilha é para nós inexpugnável, enquanto permanecermos senhores do mar. Nas nossas mãos cedo poderia transformar-se num empório de comércio entre as costas da América e da África” (ESPLAN, 1971, p. 109).

No período em que o plano foi escrito, havia somente a Ponte Hercílio Luz como acesso à ilha, e um dos encaminhamentos do plano era para a construção da nova ponte (Ponte Colombo Salles). Entre as justificativas para as ações, portanto, consta a “iminência e colapso e um estado de calamidade jamais ocorrido no Brasil, com o perigo de desabamento da ponte Hercílio Luz”, com o trecho sublinhado no original, denotando a ênfase no risco e assim justificando a nova ponte (ESPLAN, 1971, p. 131). As ênfases no documento original sinalizam o teor apelativo para os principais interesses do plano.

Mas, o que é destacável para o efeito desta tese, é a razão pela qual as pontes são essenciais, não só para a ilha, mas agora para os moradores da área continental, revelando

assim a centralização dos serviços em Florianópolis já nessa época. De acordo com o documento:

A ameaça que pesa sobre esta cidade com o estado da ponte vai além do perigo, em si, de um desastre de proporções incalculáveis. Sem ela toda a ilha ficará sem água, sem energia elétrica e sem comunicações.

Cumpre registrar que o maior centro hospitalar de Santa Catarina, representado por um conjunto de hospitais, maternidades, hospital infantil etc., se encontra na ilha. Na ilha também se situam todas as repartições públicas estaduais, a sede dos governos estadual e municipal da Capital, o Comando do 5º Distrito Naval, as duas maiores universidades do Estado (6.000 alunos) e os maiores estabelecimentos de nível médio catarinenses, como, por exemplo, a escola federal industrial e o instituto de educação com 7.000 alunos, para citar só esses dois. (ESPLAN, 1971, p. 131).

Assim, entre os planos para a área metropolitana, destaca-se a expansão urbana no trecho da BR-101 entre Palhoça, São José e Biguaçu. Nessa área estaria previsto um setor militar urbano e a localização de um setor universitário estadual, da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). No entanto, o campus da Udesc foi construído no bairro do Itacorubi, na Ilha, em 1979 (Udesc, 2025), contrariando a lógica de integração metropolitana, hoje o maior campus da universidade no estado. O bairro Itacorubi é vizinho ao bairro da Trindade, sendo que ambos os campi, o da Udesc e o da UFSC, estão a cerca de dois quilômetros de distância um do outro.

O plano tinha como principal proposição a criação de um “novo Centro Metropolitano em Santa Catarina”. Este centro teria a função de integração das zonas da cidade de Florianópolis e de polarização da área urbanizada. Corresponde ao aterro da baía sul, feito no lugar do antigo porto, na ilha, onde hoje estão implantados o terminal rodoviário, terminal de integração de transporte coletivo, o centro de eventos e o centro administrativo.

Outras ações, além do complexo portuário de Anhatomirim, compreendem: a construção da BR-282, priorizando o trecho de Lages a Florianópolis, já que Lages foi considerada no plano um subpolo de desenvolvimento do estado; uma rede rodoviária de integração da área metropolitana com as redes estadual e federal; a construção de um balneário priorizando Canasvieiras (no norte da Ilha), Pinheira (Palhoça) e São Miguel (Biguaçu); construção de uma rede de acampamentos turísticos tanto nas praias quanto nas zonas montanhosas; construção de equipamentos de lazer em toda a região buscando integrar a produção da cidade polo, do interior e da área metropolitana; construção de um

complexo hoteleiro em Caldas da Imperatriz (Santo Amaro da Imperatriz); uso “racionalizado” do solo para a produção agrícola e da exploração do mar; e construção de um complexo industrial junto ao porto e ao sistema rodoviário (ESPLAN, 1971, p. 36–37).

De acordo com Sugai (2015, p. 99), algumas propostas do plano, principalmente em relação ao sistema rodoviário proposto, geraram disputa entre parte da elite local. Uma das razões era que, ao tentar garantir o acesso a todas as regiões da Ilha, privilegiava o setor sudeste, alterando assim o processo de expansão das áreas residenciais das elites locais, que estava sendo direcionado para o norte da Ilha.

A autora afirma que, em função das resistências, o Plano Diretor de Florianópolis, que se apoiava no PDAMF, ficou seis anos em tramitação, sendo aprovado em 1976 (Lei nº 1440/76). Para Santos (2015, p. 181), devido a esse período, o Plano Diretor de Florianópolis de 1976 já nascia defasado. Ele resultou também na criação do IPUF (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis). Segundo o autor (Santos, 2015, p. 170), os primeiros anos de atuação do órgão tiveram ações que abrangiam um território além da capital. No entanto, a principal herança do Plano Diretor de Florianópolis não foi sua baixa operacionalização:

O resultado mais importante deste processo foi a institucionalização de uma forma específica de planejamento urbano e de estruturação administrativa que vigorou hegemônica pelos anos seguintes: as ações do governo municipal implementadas com o apoio do SERFHAU representaram um esforço da prefeitura no sentido de capacitação interna, em geral no campo administrativo, privilegiando a criação de estruturas formais e processos internos de organização e métodos. (Santos, 2015, p. 181).

A aprovação do Plano Diretor de Florianópolis de 1976, decorrente do Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis, ocorreu devido às exigências do Programa Especial de Vias Expressas (PROGRESS), que determinava que os recursos para obras viárias seriam repassados mediante a elaboração de um plano urbano (Sugai, 2015, p. 100). Segundo Sugai, as concepções básicas de integração viária do plano acabaram servindo de orientação para a maioria das intervenções feitas nas décadas de 1970, 1980 e 1990 na área conurbada, mas principalmente as executadas em Florianópolis. E ainda, a entidade metropolitana proposta incitou a criação da associação de municípios (Associação dos Municípios da Grande Florianópolis – GRANFPOLIS) durante a elaboração do PDAMF, mas não

viabilizou a aprovação e implementação do Plano Integrado da região. O papel da GRANFPOLIS na atual governança metropolitana de Florianópolis será tratado na subseção 5.4.1.

Dessa forma, o plano que orientou as intervenções que, com o apoio do empresariado local, auxiliaram no que Lenzi (2016) considerou como a “invenção” de Florianópolis como cidade turística, tinha um objetivo de “desenvolvimento da área metropolitana”. Apesar das preocupações sobre o empobrecimento da área conurbada apresentada ao longo do plano original, o que restou das propostas foi o que interessava para a Ilha, ou seja, a acessibilidade por vias rodoviárias.

Depois da elaboração do PDAMF, não implementado, em relação ao planejamento territorial, o plano mais importante, considerando o diagnóstico territorial regional realizado, as propostas e o envolvimento das discussões com a população, foi o PLAMUS, finalizado em 2015 e que ainda segue em atualização. No entanto, apesar da abrangência, principalmente nas análises territoriais, é um plano específico para somente uma das funções de interesse comum metropolitanas, que é o transporte.

Santa Catarina teve experiências quanto à descentralização administrativa do Governo do Estado que têm relação com a diversificação e consolidação de setores produtivos regionais, que acontece com mais intensidade principalmente a partir da década de 1960. Da mesma forma, tentando resolver questões de infraestrutura, uma das razões pela falta de integração das regiões, as associações de municípios em Santa Catarina buscam, cooperativamente, solucionar problemas e obter investimentos para os municípios envolvidos. Mas não são perspectivas que visam o planejamento territorial que orientariam o uso e a ocupação do espaço.

5.4 DESCENTRALIZAÇÃO E COOPERAÇÃO MUNICIPAL EM SANTA CATARINA: A IMPORTÂNCIA DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS NO ESTADO

Siebert (2010) retoma os arranjos institucionais catarinenses, cuja descentralização característica é reconhecida como uma experiência exitosa no caso brasileiro, e faz um levantamento dos planos territoriais de Santa Catarina entre 1979 e 2011. Até 2011, ano de publicação do artigo, foram levantados os seguintes arranjos institucionais em Santa Catarina: Associações de Municípios, Regiões Metropolitanas, Fóruns de Desenvolvimento Regional, Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, Secretarias de Desenvolvimento Regional.

Os Fóruns de Desenvolvimento Regional (FDR) formavam uma cooperação entre os setores público e privado voltados ao desenvolvimento regional. Eram vinculados ao FORUMCAT (Fórum Catarinense de Desenvolvimento), criado em 1996 e liderado pelo BRDE. Os FDRs respeitavam as articulações existentes e o território de cada associação de município, e contavam com um Conselho composto por entidades públicas e privadas. No entanto, não tinham estrutura física própria, “devido ao seu aspecto informal e voluntário” (Siebert, 2010, p. 147)

As Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) foram criadas em 2003 com o objetivo do Governo do Estado de “combater a litoralização”. Com isso, os Fóruns de Desenvolvimento Regional não possuem mais atividades. Têm como antecedente o Projeto Catarinense de Desenvolvimento da década de 1970. Assim, em 1971 foram criadas as treze primeiras Unidades Microrregionais Polarizadas, sendo que em 1998 já eram vinte e quatro (Siebert, 2010, p. 149).

As SDRs tinham pouca relação com a divisão territorial das associações de município e, com isso, “romperam vínculos historicamente sedimentados entre os municípios, desfazendo alianças antigas e colocando novos parceiros na mesa de negociações” (Siebert, 2010, p. 151). Revelaram, assim, um “caráter político”, já que a localização das SDRs significou a ampliação da “influência político-partidária do governo nas regiões”, sendo que secretários regionais acabaram se licenciando para concorrer às eleições municipais (Siebert, 2010). As SDRs foram substituídas pelas Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs) em 2016 e desativadas em 2019.

Segundo informações de um dos entrevistados que participaram do governo na época das SDRs e depois ADRs, houve problemas de conflitos de interesses, considerando os diversos partidos políticos, mas também da própria estruturação das agências, que não descentralizou o orçamento. Dessa forma, foi afirmado o seguinte:

Olha, o governador Luiz Henrique quis descentralizar o governo e criou, que na época foi considerada exagerada, eram 29 secretarias regionais. Depois ele fez uma reforma administrativa e passou a ser 30. E a gente tinha a secretaria regional da capital aqui, Florianópolis. E era localizada nem em Florianópolis, era em São José, mas era da região, abrangia a região metropolitana. Só que isso daí nasceu para ser uma agência de desenvolvimento regional. (...) Era Agência de Desenvolvimento Econômico. Mas dali ele quis, uma média, ele falou assim, não, vai virar secretaria com o mesmo status da Secretaria de Desenvolvimento daqui de Florianópolis. (...) Mas isso daí criou mais problema do que solução. Porque o governador, que ele fazia reuniões mensais, numa regional dessas, e ficava na mesa de reunião, lá, o prefeito local que tinha interesse na área, assim, dividia um pouco a atenção e criava uns certos atritos. Às vezes, era em partidos diferentes. (...) Ele cometeu o erro também de não descentralizar o orçamento. Isso foi fatal. Por quê? Na realidade, você deveria desenvolver projetos em cada regional, e daí com uma verba [inaudível]. E daí, sabendo quanto você podia gastar, você fazia a seleção desse projeto. (...) Como ele não descentralizou o orçamento, tudo que era projeto saía. Porque a turma aprovava e tocava para frente. (...) O projeto de descentralização era de 30% de nomeados e 70% de efetivos. (Entrevista1.4).

As SDRs e as ADRs coexistiram com a Região Metropolitana de Florianópolis (criada em 2010). Da mesma forma, as Associações Municipais, que são iniciativas de organização dos municípios e não do estado, continuam em atuação. Há uma sobreposição de medidas e tentativas de regionalizações territoriais em Santa Catarina, causadas pelos conflitos das diversas legislações existentes. Um exemplo é que o PLAMUS (Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis) utilizou como referência para a definição do território de planejamento das ações a subdivisão das então existentes Secretarias de Desenvolvimento Regional, e não a formação da Região Metropolitana de Florianópolis criada pelo estado.

Consideradas exemplos de cooperação municipal, as associações de municípios são entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada e estatuto próprio, aprovado em Assembleia Geral, que existem desde a década de 1960 em Santa Catarina. Desde a primeira associação criada (a AMOSC), houve incentivo tanto para a organização quanto para a orientação técnica da Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul) (Marques; Dias, 2003, p. 36).

São instituições municipais de caráter cooperativo, com autonomia política e administrativa, constituídas de forma livre e autônoma, tendo sido estimuladas pela SERFHAU. No entanto, “não contam com a participação da sociedade civil na forma de conselhos” (Siebert, 2010, p. 143).

Nos anos 1960, as associações de municípios fizeram parte das políticas de planejamento da Sudesul, no nível estadual, e do SERFHAU, no federal. Na década de 1970, foram mantidos os recursos, tanto federais quanto estaduais, para financiamento das

despesas operacionais das associações. Também financiado pelo SERFHAU e depois pela Sudesul, outra fonte de recursos era o “Termo de Referência do Plano de Desenvolvimento Microrregional Integrado”. Ou seja, as associações de municípios tiveram apoio dos organismos de planejamento e foram influenciadas por políticas macroeconômicas da época (Marques; Dias, 2003, p. 41). Marques e Dias (2003, p. 39) afirmam que a regionalização estadual estabelecida no Decreto 844 de 1971 (dividindo Santa Catarina em doze regiões) foi semelhante à divisão estabelecida pelas associações de municípios, tanto na configuração espacial quanto nas siglas utilizadas.

Abrúcio e Sano (2013, p. 137) consideram o associativismo municipalista catarinense um dos mais estruturados do Brasil, exemplo de cooperação intermunicipal. Tem sua representação mais consolidada com a criação da Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios de Santa Catarina (FECAM), em 1980. É criada, portanto, no período de transição para o regime democrático, em meio ao municipalismo defendido no país. Abrucio, Filippim e Dieguez (2013, p. 1546) afirmam que ela possui estrutura de *advocacy*, que busca identificar, adotar e promover causas de interesses dos associados, e é um “mecanismo para ajudar a gestão municipal de seus associados, preferencialmente de forma consorciada”.

A diferença da FECAM, portanto, em termos de atuação e manutenção nos arranjos municipais, está no fato de que ela é uma entidade “externa aos municípios”, atuando também como mediadora, sendo ao mesmo tempo “o resultado da junção entre eles” (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013, p. 1545). Além do associativismo municipal, a FECAM auxilia na criação, na organização e na atuação dos consórcios intermunicipais. Constam, na página da FECAM, a existência de sessenta consórcios, intermunicipais, mas também interestaduais (FECAM, 2024).

A FECAM possui Estatuto e Regimento interno, sendo financiada pelos municípios associados. Sua estrutura administrativa considera o município como ente jurídico, não existindo, assim, “nenhum colegiado que represente diretamente a população catarinense, nem de maneira consultiva e menos ainda deliberativa” (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013, p. 1553).

No entanto, nas entrevistas feitas no estudo de Abrucio, Filippim e Dieguez (2013, p. 1556) sobre a FECAM, constatou-se que:

(...) há o temor de haver um choque de legitimidades, pois os prefeitos são os que respondem aos eleitores em seus municípios e ir contra esse parâmetro pode reduzir a credibilidade da FECAM para atuar como assessora e mediadora das relações entre os governos locais. (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013, p. 1556).

A FECAM também consegue estabelecer relações com diversas instâncias de governo. O estudo de Abrucio, Filippim e Dieguez (2013, p. 1555) aponta, no entanto, que a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional em 2003 (já extintas) significou uma dificuldade na relação com o Governo Estadual, já que não foi considerada a demarcação prévia das microrregiões das associações de municípios. Acabou se tornando uma forma de competição entre o governo estadual e os municípios, um obstáculo à cooperação.

Considerando o perfil dos municípios catarinenses, cuja predominância é de pequeno porte sem condições técnicas para tratar questões complexas, Abrucio, Filippim e Dieguez (2013, p. 1555) afirmam que uma das vantagens da FECAM é a profissionalização do quadro técnico. Com isso, ela fornece orientação técnica aos municípios, de acordo com as demandas dos governos locais.

5.4.1 Associação de Municípios da Região da Grande Florianópolis - GRANFPOLIS

A Associação de Municípios da Região da Grande Florianópolis – GRANFPOLIS, foi criada em 1968, na assinatura da “Declaração de Florianópolis”. Foi fundada efetivamente em 1969 pelos municípios de Florianópolis, Antônio Carlos, Águas Mornas, Angelina, Biguaçu, Governador Celso Ramos, Palhoça, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São José e Tijucas. Houve alterações ao longo dos anos, sendo que atualmente fazem parte da associação vinte e dois municípios⁴⁷ (GRANFPOLIS, 2024).

A estrutura organizacional da GRANFPOLIS é dividida em: Secretaria Executiva (Setores de Serviços Gerais e de Informática), Departamento Técnico (Setores de Engenharia Civil, Agrimensura, Engenharia Ambiental e Sanitária, Arquitetura e Planejamento Urbano, Educação, Saúde e Serviço Social), Departamento Administrativo e Financeiro (Setores

⁴⁷ Municípios que fazem parte da GRANFPOLIS: Águas Mornas, Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Canelinha, Florianópolis, Garopaba, Governador Celso Ramos, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Palhoça, Paulo Lopes, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São João Batista, São José, São Pedro de Alcântara e Tijucas.

Financeiro e Administrativo) e Departamento Jurídico (GRANFPOLIS, 2004). Além disso, o art. 9º do Estatuto Social atribui a seguinte organização à GRANFPOLIS: Assembleia Geral, Conselho Político, Conselho Fiscal e Conselho Executivo, cuja Secretaria Executiva é composta por uma Unidade de Apoio Administrativo e por Assessoria Técnica.

A Assembleia Geral, instância máxima e órgão soberano, é composta pelos prefeitos e presidentes das câmaras municipais ou representantes. Já o Conselho Político é composto pelo Conselho Executivo, pelos presidentes dos consórcios da GRANFPOLIS, por um representante do Núcleo das Primeiras-Damas e Primeiros-Cavalheiros, um representante dos vice-prefeitos e um representante dos presidentes de câmaras (GRANFPOLIS, 2023).

O Conselho Executivo é quem administra a GRANFPOLIS, composto por membros eleitos pela Assembleia Geral, sendo eles: presidente, 1º vice-presidente e 2º vice-presidente. Os integrantes do Conselho Executivo devem ser prefeitos no exercício do cargo, cujo município esteja em dia com suas obrigações perante o estatuto (GRANFPOLIS, 2023).

Já o Conselho Fiscal, cuja competência é examinar as contas anuais e submetê-las à deliberação da Assembleia Geral, tem como membros dois prefeitos e um presidente de Câmara Municipal. A Secretaria Executiva é dirigida pelo Diretor Executivo, com auxílio do Diretor Administrativo e do Financeiro (GRANFPOLIS, 2023).

As receitas da Associação incidem em: receita de contribuição dos municípios associados; receita de alienação de bens; receita de aplicações financeiras e operações de crédito; receitas de prestação de serviços pela entidade e outras receitas eventuais; receitas especiais e suplementares dos municípios; e receitas de convênios com municípios, Estado e União.

A contribuição dos municípios à GRANFPOLIS é calculada com base no Fundo de Participação dos Municípios, sendo que deve ser necessariamente entre 1% (um por cento) e 1,5% (um e meio por cento) do valor recebido. Em 2023, a receita total da GRANFPOLIS foi de R\$ 6.027.258,24, sendo que 93,24% das receitas foram contribuições dos municípios integrantes (GRANFPOLIS, 2023).

A atuação da GRANFPOLIS ao longo dos anos tem variado, mas sua função é de assessoria aos municípios, principalmente àqueles com pouca capacidade técnica em função do número reduzido de servidores. Passou por diversas fases, cujas atividades variaram conforme as demandas mais urgentes dos municípios. Para se ter uma noção, cerca de 40%

dos municípios associados à GRANFPOLIS possuem até 10 mil habitantes, e alguns não têm em seus quadros de servidores profissionais para elaborar projetos urbanos (Gráfico 4).

GRÁFICO 4 - COMPOSIÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA GRANFPOLIS



FONTE: Elaborado pela autora com informações do Censo 2022 e da GRANFOPOLIS (GRANFPOLIS, 2024; IBGE, 2023a).

Dessa forma, as atividades de GRANFPOLIS estiveram desde o princípio voltadas a suprir a necessidade das prefeituras de fazerem projetos de arquitetura (praças, escolas, postos de saúde, entre outros). Hoje, a área de engenharia e arquitetura ainda é uma das que geram maior interesse, principalmente para projetos de infraestrutura (ruas, estradas etc.). A estrutura da GRANFPOLIS permite a realização de cursos e palestras aos técnicos das prefeituras. A atuação das associações de municípios em Santa Catarina, incluindo a GRANFPOLIS, é reconhecida no país. Dessa forma, na década de 1990, a Associação foi responsável pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Ecológico Econômico da Grande Florianópolis, como mencionado em entrevista:

E eles lá em Brasília não sabiam exatamente, mas aí foi através como Associação dos Municípios, por exemplo, a da Grande Florianópolis, ela existe aqui desde 1974, então, naturalmente, e as pessoas que atuavam na Secretaria de Estado de Planejamento Urbano e Regional tinham conhecimento dessa atuação tão abrangente, como é a Associação dos Municípios para tratar dessas questões que envolvem o desenvolvimento de cada um dos municípios, especialmente aqueles municípios menores, rurais, né? (Entrevista1.7).

A atual sede da associação, desde 2014, fica no bairro Capoeiras, na região continental de Florianópolis, e possui na sua fachada, além do nome da associação, o título “Sede da Região Metropolitana” (ver Figura 28).

FIGURA 28 - FOTO DA FACHADA DA SEDE DA GRANFPOLIS



FONTE: GRANFPOLIS (2024)

A primeira sede localizava-se no Centro de Florianópolis e tinha um espaço físico menor, como informado:

Assim, o que era a GRANFPOLIS? Era uma entidade que tinha uma estrutura diminuta em termos de espaço físico no centro de Florianópolis, na rua General Bittencourt, onde... O que é que ela é? O que é bacana na GRANFPOLIS e em qualquer associação de municípios? As prefeituras não têm estrutura, e, por exemplo, os projetos de praça, equipamento urbano, de tudo, a GRANFPOLIS dá assessoramento para as "equipes" das prefeituras, as equipes diminutas, quase inexistentes. Aí, ela dá apoio contábil, dá apoio jurídico, ela dá apoio na parte de serviço social, de educação, então, tem várias coordenadorias. E a [trecho suprimido] tentava criar de urbanismo, porque os arquitetos trabalhavam lá só para projetos, e ela entendia essa dimensão do urbanismo enquanto algo preventivo e tal. Durante o primeiro ciclo dos planos diretores, isso funcionou muito bem. (Entrevista1.5).

Conforme a entrevista, a postura de alguns prefeitos que faziam parte da associação muda com a transferência da sede para uma estrutura maior e mais imponente. Sobre essa questão, considerando ainda o fato de o novo edifício conter o título de “Sede da Região Metropolitana”, e não somente da Associação de Municípios, foi comentado o seguinte:

No início, era disponibilizado o espaço, a gente fez vários eventos bacanas e tudo, mas veio o prefeitinho safado que assumiu a presidência e acabou com tudo. Nessa época, fizeram uma forçação de barra, meteram lá: Sede da Região Metropolitana. (...) Mas, assim, eu sabia que lá dentro, a GRANFPOLIS não se via como sede da região metropolitana, ela via como órgão de apoio às estruturas. Então, nesse sentido, até o período que eu trabalhei, ela não se via como a estrutura governamental, mas ela era o espaço, o espaço onde aconteciam as reuniões do conselho lá do Taniguchi, acompanhados por um militar, que ele trouxe junto, o presidente do conselho era um milico lá. (Entrevista1.5).

A GRANFPOLIS, portanto, seguiu e ainda possui essa função de assessoramento técnico dos municípios, mudando apenas os serviços prestados ao longo dos anos. Um dos serviços que não é mais realizado é o de assessoramento para os planos diretores municipais, além dos planos de mobilidade. Foi um serviço que alguns entrevistados consideram que não deveria ter sido encerrado. Com a primeira demanda pelo Estatuto das Cidades para que os municípios de regiões metropolitanas aprovassem seus planos diretores até 2008⁴⁸, os técnicos da GRANFPOLIS assessoraram alguns processos de elaboração naquele período:

É, os prefeitos, todos os prefeitos do que era considerada uma Região Metropolitana, tinham uma obrigatoriedade de fazer, independentemente do número de pessoas, de população, né? Por conta disso, aí nós rearticulamos novamente essa área que aí não era, não era, não era mais uma questão de desenvolvimento regional especificamente, mas para poder realizar os planos diretores em cada um dos municípios. E aí, chegamos ao ponto de criar um setor na Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis, isso em 2005, 2004, 2005. Porque os prefeitos, para variar, eles só começaram a entender que eles não podiam fugir dessa prerrogativa, dessa obrigatoriedade, lá quando já estava no final dos prazos, eles, né? Embora a lei tivesse sido de 2001, eles só começaram a se preocupar porque ... a hora que começaram a receber a ameaça de não receber financiamento do governo federal se não tivessem com os planos, né? (Entrevista1.7).

⁴⁸ Art. 50 do Estatuto da Cidade: Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do caput do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. (Brasil, 2001).

Um dos planos diretores realizados nessa época, com a participação dos técnicos da GRANFPOLIS, foi o de São José, segundo maior município da RMF em termos de população. O primeiro Plano Diretor do município era de 1985. Depois, em 2003 e 2004, foi elaborada uma nova versão pela Universidade Federal de Santa Catarina, num processo reconhecido pela participação popular. No entanto, essa versão não teve continuidade na Câmara de Vereadores. Em 2014, a GRANFPOLIS firmou parceria para a reelaboração do Plano Diretor Participativo de São José.

A elaboração do Plano Diretor Participativo de São José em 2014 permitiu à GRANFPOLIS fortalecer sua metodologia, que incluía participação popular. Mas, além disso, os técnicos puderam utilizar o único plano elaborado até então em escala metropolitana, o PLAMUS (Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis). Assim, foi citado por um dos entrevistados que possui ampla experiência na elaboração de planos diretores municipais:

Agora, se fosse para escolher um que foi mais articulado com a região metropolitana de todos, foi o de 2014, São José. Por quê? Porque lá a gente trabalhou o DOT [Desenvolvimento Orientado ao Transporte]. Lá a gente usou o PLAMUS como base. E lá a ideia era aproveitar o potencial da 101 [Rodovia BR-101] após a transferência para o contorno viário, fazer a via metropolitana e criar os plugs ali, as entradas, para encaixar o transporte metropolitano. (Entrevista1.5).

Foram realizadas as audiências públicas, as conferências finais, mas novamente não foi dada continuidade pela Câmara de Vereadores de São José. Somente em 2024 o Plano Diretor foi retomado e aprovado. No entanto, ainda em 2024, o Ministério Público de Santa Catarina ingressou com uma ação civil pública questionando 35 emendas legislativas aprovadas pela Câmara dos Vereadores sem participação pública (Leal, 2024). O Ministério Público firmou acordo com os Poderes Executivo e Legislativo de São José para adequação da legislação urbanística (MPSC, 2024). Sobre o processo do Plano Diretor Participativo iniciado em 2014, foi afirmado em entrevista:

Por que São José falhou? Deixa eu voltar para São José. São José, então a gente tinha toda uma ideia de um... Vou falar bem superficialmente, bem resumidamente. (...) Mas imagina o eixo da BR... Quanto mais próximo da BR-101, do contorno atual, do antigo contorno, da Via Metropolitana, maior o adensamento e maior a altura das edificações, o gabarito e tal. Com embasamento flexível para os povos mudando, à medida que tivesse demanda para o comércio e tal, com galerias interligando para resolver o problema de falta de conectividade e, à medida que avançando para os fundos de vale e para o litoral, vai diminuindo. O que aconteceu? Quem tinha terreno ali, por coincidência, ou que era ex-prefeito de São José, em Forquilha, foi o primeiro a se insurgir. Por quê? Porque não era nem só pela questão do adensamento. É porque Forquilha estava numa bacia de inundação. Não cabe muito adensamento. É um charco gigantesco. Não sei se você já rodou por ali. E eles atropelaram o plano diretor de 2014 e fizeram a tal de beira-rio, que a gente vai ouvir muito falar quando chover muito aqui. Quando rolar o que aconteceu em Porto Alegre, a gente vai ouvir muito falar dessa Beira-rio ainda. Tomara que não. (Entrevista1.5).

A partir desse período, a GRANFPOLIS não elaborou mais planos diretores: “chegaram a um ponto em que eles nos proibiram de aceitar dos prefeitos fazer atualização de plano diretor, que nós não podíamos fazer planejamento. Então isso já era, já era um recado, né?” (Entrevista1.7). Atualmente, a GRANFPOLIS tem uma atuação mais voltada à orientação dos municípios, com equipe técnica composta por nove profissionais voltados a projetos de arquitetura, engenharia e infraestrutura, e com somente um cargo voltado à assessoria de planejamento urbano. Sobre essa questão, foi citado o seguinte:

Mas eu acho que eles deveriam voltar a fazer as coisas para os municípios pequenos. Voltar a prestar serviço de planejamento, de plano diretor, de código de obras, de um monte de coisa. Eu acho que isso está meio falho. (...) O município não dá conta de fazer. E, às vezes, ao invés de o município contratar, talvez, se a GRANFPOLIS contratasse, talvez teria mais gente para supervisionar, sabe? A qualidade do negócio. Porque, assim, o que me parece? Quando o município contrata um serviço, projeto, plano, qualquer coisa, eles acham que vão receber um produto e aquele produto está suficiente. Eles não vão fazer uma análise. (...) Na época que fez os planos de diretores, foi bem interessante o serviço que era da [trecho suprimido] na época. Aí eles tinham os geógrafos que faziam os mapas, faziam um monte de coisa, sabe? Então, por exemplo, eu acho que a GRANFPOLIS poderia ajudar nesse sentido ter, sei lá, uma cartografia ali, que também não precisava ser a GRANFPOLIS, poderia ser a própria Sudesc também. (...) A associação está aí para dar suporte aos municípios, não para fazer soluções metropolitanas. (Entrevista2.8)

A partir de 2017, com a lei do Reurb (Brasil, 2017) que trata da regularização fundiária rural e urbana, em função do alto índice de construções irregulares em todos os municípios que fazem parte da GRANFPOLIS, a associação também passa a orientar sobre a nova lei:

Quando saiu a lei, em 2017, a gente fez um trabalho bem intenso de capacitação, de estudar as novas regras. Daí, depois que a gente mesmo se orientou, eu trabalhei muito nisso nessa época. Daí, também, começamos um trabalho bem intenso de orientar os municípios para eles promoverem os seus próprios processos. Na época, também, fazendo só um parêntese, nessa parte da regularização fundiária, a gente tinha um pouco de receio do programa Lar Legal⁴⁹. Porque, assim, ele é um programa do Tribunal de Justiça, que nasceu em Santa Catarina, mas ele não é um programa de regularização fundiária plena. Ele trabalha, ele é focado na titulação. E a gente sabe que os nossos municípios aqui, eles têm problemas muito maiores do que titulação. Então, a gente tinha uma preocupação muito forte de ter um convencimento e de capacitar os municípios para que eles buscassem essa melhoria dessas áreas. E o comprometimento dos parceladores irregulares, esse tipo de coisa. Então, é aí que, digamos, a gente meio que atuava sob demanda, mas também tentava sempre trazer a nossa visão crítica do que a gente sentia que os municípios precisavam, sabe? A gente tentou ir bastante nisso também. E aí, nesse contexto, a gente também trabalhava com os planos de habitação. Nesse sentido de orientação também, né? Tanto a Reurb e o plano de habitação também eram orientação. (Entrevista2.1).

A gente trabalhou bastante com Reurb. Reurb, bom, a irregularidade é às vezes quase 100% na maioria dos municípios, né? Então, é uma grande demanda, embora alguns municípios não conseguiram ainda deslanchar com os processos. Um pouco também é porque os municípios pequenos não têm uma grande estrutura para isso, né? Então, até a análise desse processo, que seria simples, é difícil. E ainda que a gente pensasse que a análise de um processo de Reurb seria quase a mesma coisa que um processo de loteamento, como os municípios não analisam o processo de loteamento, eles não têm experiência e equipe para analisar um processo de Reurb, né? Uma demanda também bem forte, que agora não está mais tanto, mas que nos dois primeiros anos foi uma das maiores, foi a questão da revisão dos planos diretores. (Entrevista3.1).

Ambas as entrevistas demonstram tanto a relevância do problema da irregularidade fundiária nos municípios, como também a falta de capacitação técnica das prefeituras para lidar com a situação. Sobre os planos diretores, a demanda surge conforme os prazos dos municípios para revisão se esgotam. No entanto, atualmente o papel da GRANFPOLIS é de orientação e acaba estimulando as prefeituras a fazerem a revisão. Conforme citado na Entrevista3.1, a associação possui um modelo de termo de referência caso as prefeituras queiram licitar o processo de revisão dos planos diretores, ou para contratação de equipe. Nesse sentido, a GRANFPOLIS indica empresas ou instituições, como a UFSC e o consórcio CINCATARINA (Consórcio Interfederativo Santa Catarina). A associação também orienta na formação dos Conselhos das Cidades em cada município.

⁴⁹ Lar Legal é um programa do Poder Judiciário de Santa Catarina de regularização fundiária.

Há, além disso, demandas com relação ao parcelamento do solo, em esclarecimento a problemas também comuns na região, no caso, o parcelamento do solo rural. As prefeituras também solicitaram esclarecimento sobre a Lei 14.285 de 2021, que reduz as faixas de Área de Preservação Permanente em áreas urbanas consolidadas. São demandas, portanto, que têm relação com ocupações e parcelamentos com algum tipo de irregularidade.

Entre as demandas mais recentes sobre as orientações, como exemplo, está o Minha Casa Minha Vida Rural, extensão do programa Minha Casa Minha Vida voltado para residentes de áreas rurais. Atualmente, há também três novos eixos de atuação: turismo, agricultura e meio ambiente. Fazem parte de mudanças recentes na associação com foco também em planejamento, integrando a região. Entram nessa nova linha a atuação dos consórcios, principalmente o CIM-GRANFPOLIS - Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Grande Florianópolis.

A GRANFPOLIS administra dois consórcios: o Consórcio Intermunicipal Multifinalitário (CIM – GRANFPOLIS) e o Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS – GRANFPOLIS). Abrucio, Filippim e Dieguez (2013, p. 1546) quando tratam do caso da FECAM, fazem a seguinte distinção entre consórcios, associações e federações:

Entende-se aqui que os consórcios intermunicipais são aqueles formados por uma rede federativa em que se constituiu uma arena política de cooperação horizontal entre dois ou mais entes federativos municipais, voltada para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas. Já a associação não envolve necessariamente a produção de decisões compartilhadas, podendo servir apenas para representação de interesses comuns. A federação é a reunião de associações.

Entre os entrevistados, os consórcios são vistos como alternativas para problemas comuns, como a captação de recursos ou operações de licenciamento, que demandam também capacidade técnica de profissionais. Além disso, o consórcio avança em funções que a associação não tem competência:

Eu acho que o CIM-GRANFPOLIS abre uma porta que antes a associação não conseguia fazer, que é pegar uma grana, um dinheiro, um recurso. Então, o CIM já conseguiu também captar recursos de emendas, por exemplo, para aplicar em projetos no município. Isso a GRANFPOLIS não consegue fazer, porque o papel da GRANFPOLIS é um assessoramento técnico. Então, não é executar algo lá na ponta. E daí, com o CIM, a gente consegue fazer isso, consegue atuar em mais áreas, consegue... No licenciamento consorciado, por exemplo, a gente conseguiria que cada município desprendesse de 10, 20 horas semanais os seus técnicos para dedicar ao licenciamento consorciado. Então, o CIM abre mais portas. Os nossos consórcios, eles são bastante novos ainda. (Entrevista3.1).

Acho que os consórcios, eles não são somente a solução, mas hoje eles têm um olhar diferenciado pelo governo federal na destinação dos recursos, os recursos saem mais facilmente e existe o privilégio de destinação dos recursos do governo federal para os consórcios em detrimento dos municípios. É muito mais fácil hoje, se entende isso, né? Tratar os problemas conjuntamente, né? Amplia a demanda, diminui custo, certo? (Entrevista3.2).

Assim como a entidade metropolitana também não tem por vocação se envolver em todos os... existem situações em que o consórcio vai ser, de fato, uma solução mais adequada. E já vem sendo. A gente tem uma série de questões que os consórcios vêm resolvendo muito bem. E não é uma questão de sobreposição, é uma questão de identificar qual é a vocação de cada arranjo e onde ele é mais aplicável. E esse entendimento é fundamental para a estruturação de projetos complexos e, principalmente, para a implementação deles. Faz muita diferença nos modelos de implementação, modelagem financeira, estruturação de operações de crédito. (Entrevista2.5).

Tanto o CIS-GRANFPOLIS⁵⁰ quanto o CIM-GRANFPOLIS⁵¹ não possuem a participação do município de Florianópolis.

5.5 REGIÕES METROPOLITANAS (?) DE SANTA CATARINA E A RMF

Como já informado, cabe aos estados a instituição de Regiões Metropolitanas a partir da Constituição Federal de 1988. O Governo de Santa Catarina, no entanto, possui outras experiências passadas quanto à regionalização e descentralização administrativa. Ao mesmo tempo, os municípios organizados em associações também formam uma terceira regionalização que se sobrepõe às demais.

Santa Catarina possui quatorze regiões metropolitanas instituídas⁵². O processo começou em 1994, quando, por solicitação da Associação de Municípios da Grande

⁵⁰ Municípios que participam do CIS-GRANFPOLIS: Águas Mornas, Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Canelinha, Garopaba, Governador Celso Ramos, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Palhoça, Paulo Lopes, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São João Batista, São José, São Pedro de Alcântara, Tijucas. (GRANFPOLIS, 2025)

⁵¹ Municípios que participam do CIM-GRANFPOLIS: Águas Mornas, Alfredo Wagner, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Canelinha, Governador Celso Ramos, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Paulo Lopes, Rancho Queimado, São Bonifácio, Tijucas. (GRANFPOLIS, 2021)

⁵² Região Metropolitana de Florianópolis, Região Metropolitana do Vale do Itajaí, Região Metropolitana do Norte/Nordeste Catarinense, Região Metropolitana de Lages, Região Metropolitana da Foz do Rio Itajaí, Região Metropolitana Carbonífera, Região Metropolitana de Tubarão, Região Metropolitana do Alto Vale do Itajaí, Região Metropolitana de Chapecó, Região Metropolitana do Extremo Oeste, Região Metropolitana do

Florianópolis (GRANFPOLIS), a Lei Complementar 104/1994 definiu critérios para as regiões metropolitanas. No entanto, é de 1998 a lei que criou as três primeiras regiões metropolitanas de Santa Catarina, que foram Florianópolis, Norte/Nordeste e Vale do Itajaí (Lei Complementar 162/1998) (Siebert, 2010).

Em 2007, a Lei Complementar 381/2007 revoga a LC 162/1998 e extingue as regiões metropolitanas de Santa Catarina. A mesma lei cria as Secretarias de Desenvolvimento Regional. O artigo 1º dessa lei diz:

Art. 1º A estrutura organizacional da Administração Pública Estadual deverá desburocratizar, descentralizar e desconcentrar os circuitos de decisão, melhorando os processos, a colaboração entre os serviços, o compartilhamento de conhecimentos e a correta gestão da informação, para garantir a prestação eficiente, eficaz, efetiva e relevante dos serviços públicos, visando tornar o Estado de Santa Catarina referência em desenvolvimento sustentável, nas dimensões ambiental, econômica, social e tecnológica, promovendo a redução das desigualdades entre cidadãos e entre regiões, elevando a qualidade de vida da sua população. (Redação revogada pela LC 741, de 2019) (Santa Catarina, 2007).

A Lei Complementar 495/2010 de Santa Catarina (2010) cria novamente sete regiões metropolitanas, entre elas a de Florianópolis. Segundo Siebert (2010, p. 145), as regiões metropolitanas de Santa Catarina foram criadas, mas não estruturadas, por isso, acabaram se tornando inoperantes. Além disso:

Não geraram nenhum plano regional e frustraram a expectativa de captação de recursos, que motivou sua criação. A única vantagem observada foi a redução das tarifas telefônicas para ligações entre os municípios da mesma região metropolitana, que são tarifadas como ligações locais, e não como ligações interurbanas. (Siebert, 2010, p. 145).

O Quadro 1 exibe os anos em que foram criadas ou extintas as Regiões Metropolitanas segundo a legislação estadual de Santa Catarina:

QUADRO 1 - ANO DE CRIAÇÃO OU EXTINÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS EM SANTA CATARINA

ANO	AÇÃO
1998	Criação das três primeiras regiões metropolitanas de Santa Catarina (Florianópolis, Norte/Nordeste e Vale do Itajaí) pela Lei Complementar 162/1998;
2007	Extinção das regiões metropolitanas de Santa Catarina pela Lei Complementar 381/2007, mesma lei que cria as SDRs
2010	Recriação de sete regiões metropolitanas de Santa Catarina pela Lei Complementar 495/2010 (Florianópolis, Vale do Itajaí, Norte/Nordeste Catarinense, Lages, Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e Tubarão) e de duas regiões metropolitanas pela Lei Complementar 495/2010.
2012	Criação de duas regiões metropolitanas pela Lei Complementar nº 571/2012 (Regiões Metropolitanas do Extremo Oeste e do Contestado).
2014	A RMF é instituída como unidade regional do Território estadual e é criada a Suderf pela Lei Complementar 636 de 2014
2021	A Lei Complementar nº 788/2021 institui as Regiões Metropolitanas de Joinville (RMJ), Jaraguá do Sul (RMJS) e do Planalto Norte (RMPN).

FONTE: Elaborado pela autora com informações de Leis Estaduais (2024), Moraes. Guarda, Zacchi (2018) e Siebert (2010).

A recriação da Região Metropolitana de Florianópolis pela Lei Complementar 636 de 2014, sem ter sido revogada a Lei Complementar 495 de 2010, que também instituía a Região Metropolitana de Florianópolis, gerou dúvidas nos pesquisadores do Observatório das Metrôpoles e da pesquisadora doutora Claudia Siebert, vinculada ao NEUR - Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais do Curso de Arquitetura e Urbanismo da FURB (Universidade Regional de Blumenau).

Essa dúvida é retratada em e-mail à Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria da Casa Civil de Santa Catarina, onde se lê que “nosso entendimento é que, estando ainda em vigor a LCP 495/2010 (com suas alterações), a Região Metropolitana de Florianópolis continuava existindo, não havendo necessidade, portanto, de recriá-la uma terceira vez” (Siebert, 2015). O questionamento é realizado pelo fato de a Lei Complementar 636 de 2014 não alterar ou revogar a anterior (Lei Complementar 495 de 2010).

Em resposta ao questionamento de Siebert, houve o seguinte comentário:

A Lei Complementar nº 495/2010 estabeleceu a criação de requisitos e a quem caberá a gestão dos assuntos metropolitanos, no entanto a Lei Complementar nº 636/2014 refere-se à estruturação da entidade gestora dos assuntos da região metropolitana da Grande Florianópolis, definindo a sua organização, natureza jurídica e atribuições.

Porquanto não há como confundir-se as matérias disciplinadas na lei em comento, posto que a Lei Complementar nº 636/2014 complementa as normas previstas na Lei Complementar nº 495/2010. (Consultoria Jurídica, 2015).

No entanto, como exposto por Siebert (2015), há divergência no nome utilizado: no caso da lei de 2010, é criada a Região Metropolitana de Florianópolis (Santa Catarina, 2010), enquanto em 2014 mencionam a instituição da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Santa Catarina, 2014). Dessa forma, em resposta ao e-mail citado anteriormente, foi questionado o seguinte:

Em suas palavras, “não há como confundir-se as matérias”. Data venia, nos parece que a confusão já está criada e que intriga pesquisadores especializados no assunto dentro e fora de Santa Catarina.

Nossa compreensão é de que a LC 636/2014, ao criar a RM da GRANDE Florianópolis, poderia ter revogado a RM de Florianópolis criada pela LCP 495/2010. Se, por outro lado, o objetivo era apenas criar a Suderf, não havia necessidade de re-criar uma RM que já existia legalmente. Ao optar por não revogar a RM de Florianópolis, e conviver assim com duas RMs vigentes sobre o mesmo território, entendemos que Santa Catarina gerou insegurança jurídica e que demonstra, uma vez mais, descontinuidade no trato das questões regionais e metropolitanas.

Não nos parece, lamentavelmente, um começo auspicioso para a terceira tentativa, em 17 anos, de operacionalizar a Região Metropolitana de/da GRANDE Florianópolis. (Siebert, 2015).

Considerando, portanto, que ambas as leis continuam em vigor desde o período do questionamento realizado por e-mail, percebe-se um descuido ou um descaso com a questão metropolitana.

Apesar da existência, ao menos perante a lei, de quatorze regiões metropolitanas em Santa Catarina, somente a RMF ganhou alguma organização institucional específica, ao menos por um curto período. Em 2019, no entanto, o Governo do Estado, ao reestruturar a organização da gestão administrativa pública estadual, extingue a Suderf (Santa Catarina, 2019), caso que será tratado na próxima subseção.

Em Santa Catarina, no período em que a RMF foi reinstituída, tanto em 2010 quanto em 2014, ainda estavam ativas as Secretarias de Desenvolvimento Regional, que eram uma descentralização administrativa. As SDR, no entanto, seguiam uma regionalização específica, diferente das regiões metropolitanas. A elaboração do PLAMUS, que iniciou antes da Lei Complementar 636 de 2014, que reinstitui a RMF e a Suderf, segue a regionalização da SDR de Florianópolis, mesmo estando também em vigência a Lei Complementar de 2010, que estabelecia tanto os municípios do núcleo quanto da área de expansão da Região

Metropolitana de Florianópolis. Há, portanto, a sobreposição de leis sobre o mesmo tema, mas também a sobreposição de regionalizações administrativas.

A Constituição do Estado de Santa Catarina (Santa Catarina, 1989) trata na Seção V da criação das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, assim como dos critérios utilizados. Dessa forma, o artigo 114 estabelece o seguinte:

Art. 114. O Estado, para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de seu interesse e de Municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social, poderá, mediante lei complementar, instituir:

I – regiões metropolitanas;

II – aglomerações urbanas;

III – microrregiões.

§ 1º A instituição de região metropolitana se fará com base em avaliação do conjunto dos seguintes dados ou fatores, entre outros objetivamente apurados:

I – população, crescimento demográfico, grau de concentração e fluxos migratórios;

II – atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento;

III – fatores de polarização;

IV – deficiência dos recursos públicos, em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região.

§ 2º Não será criada microrregião integrada por menos de quatro por cento dos Municípios do Estado.

§ 3º Os Municípios poderão criar associações, consórcios e entidades intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum. (Santa Catarina, 1989).

Posteriormente, a Lei Complementar nº 104 de 1994 dá mais detalhes sobre a caracterização de Regiões Metropolitanas no estado, assim como de Aglomeração Urbana e Microrregião. O artigo 6º traz os seguintes critérios sobre Região Metropolitana:

Art. 6º Considerar-se-á “Região Metropolitana” o agrupamento de Municípios limítrofes a exigir planejamento integrado e ação conjunta, com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum dos entes públicos nela atuantes, e que apresentar, cumulativamente, as seguintes características:

I - densidade populacional bruta e/ou taxa de crescimento superiores à média do Estado, e população igual ou superior a seis por cento do Estado; (Redação dada pela Lei Complementar nº 186/1999)⁵³

II - significativa conurbação;

III - nítida polarização, com funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade e especialização;

⁵³ O texto original que constava no inciso I do art. 6º da Lei Complementar 104/1994 dizia: “densidade populacional bruta e/ou taxa de crescimento superiores à média do Estado, e população igual ou superior a 10% (dez por cento) do Estado”(Santa Catarina, 1994).

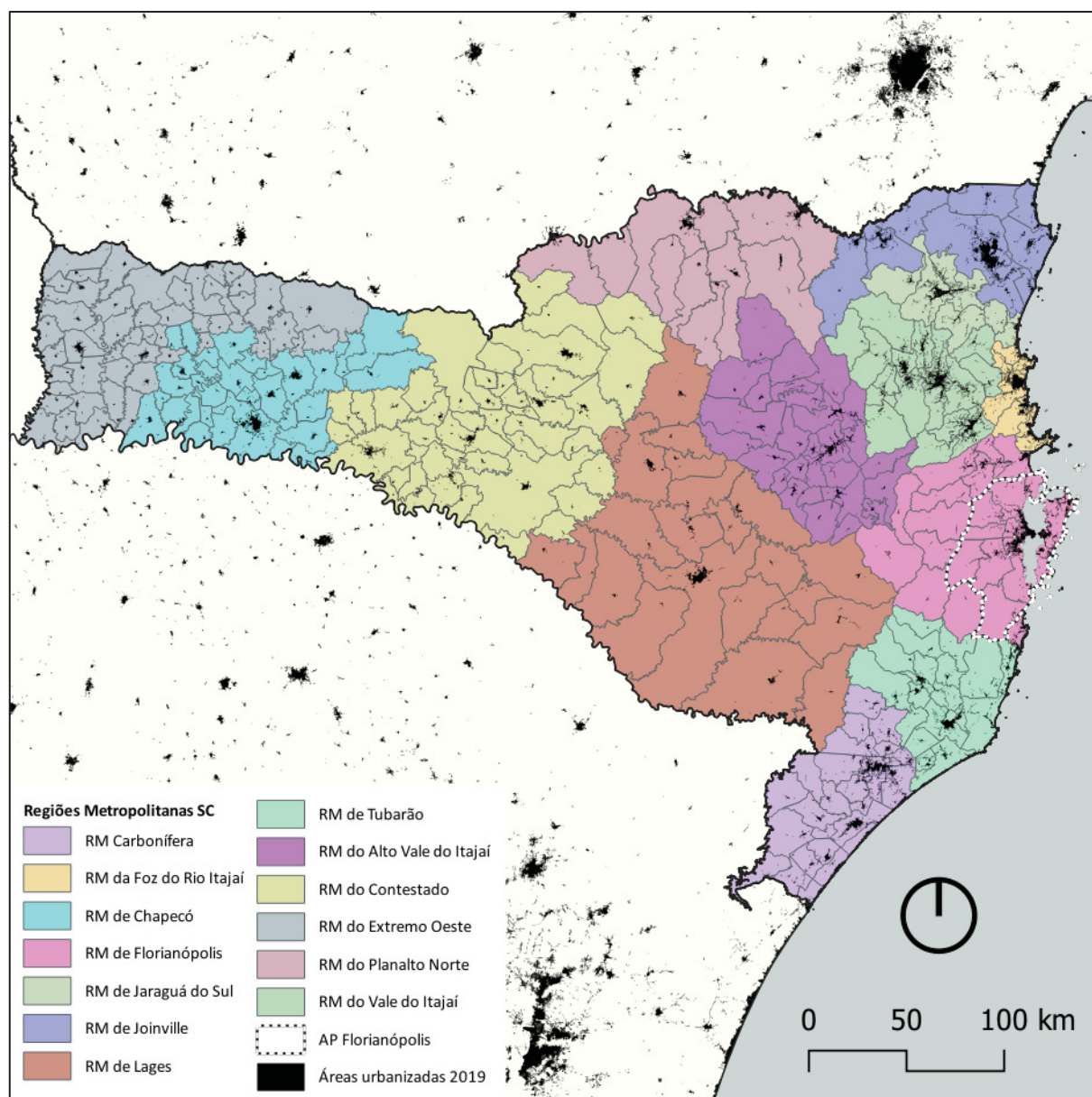
IV - alto grau de integração socioeconômica. (Santa Catarina, 1994)

Moraes, Guarda e Zacchi (2018, p. 49) analisam as Regiões Metropolitanas de Santa Catarina com base no Estatuto da Metrópole. Destacam que a insuficiência de recursos públicos nos municípios, prevista pela Constituição Estadual como um fator possível para a instituição de regiões metropolitanas, poderia explicar a multiplicação dessas regiões no estado. Observam ainda que o critério de “significativa conurbação” (Moraes; Guarda; Zacchi, 2018, p. 55) não foi exigido para a criação das onze regiões metropolitanas até 2012, nem mesmo sob o conceito de “conurbação fictícia”⁵⁴. Para embasar essa análise, utilizam dados do perímetro legal, a codificação das características urbanas utilizada pelo IBGE para a criação dos setores censitários em 2010, a densidade predial dos setores censitários de 2010 e a densidade predial de 600 edificações por km².

A utilização do critério “significativa conurbação” pode ser analisada a partir das manchas das áreas urbanizadas do Brasil em 2019, cujo mapeamento realizado pelo IBGE utiliza imagens de satélite, não apenas os perímetros urbanos definidos pelas legislações locais. Poucos núcleos urbanos ultrapassam os limites municipais e apresentam manchas extensas. Assim, em 2019, Santa Catarina apresentava poucos núcleos passíveis de serem classificados como conurbados significativamente, como demanda a lei. A Figura 29 apresenta as regiões metropolitanas instituídas em Santa Catarina e as manchas das áreas urbanizadas.

⁵⁴ Os autores tratam por áreas conurbadas “verídicas” as manchas urbanas dos municípios que se confundem, e de “fictícias” quando a legislação municipal define o perímetro urbano que não coincide com a mancha urbana real (Moraes; Guarda; Zacchi, 2018, p. 53).

FIGURA 29 - REGIÕES METROPOLITANAS DE SANTA CATARINA E ÁREAS URBANIZADAS



FONTE: Elaborado pela autora com dados do IBGE (2022a, 2022b).

O Governo do Estado extinguiu a superintendência da única região metropolitana que possui como núcleo uma metrópole (a Suderf), conforme o IBGE, que no caso é Florianópolis, para instituir uma superintendência única para todas as regiões metropolitanas de Santa Catarina (SUDESC). Este tema foi abordado nas entrevistas. Como resposta, foi afirmado que a nova regionalização está sendo discutida a fim de corrigir tais distorções. Segundo a Entrevista 2.5:

Uma vez que se promova a regionalização do Estado, a nova regionalização do Estado, corrigindo distorções que existem, porque, inclusive, é um movimento nacional de correção de distorções. O próprio IPEA já detectou isso. Regiões que estão corrigindo isso. Estados que estão corrigindo isso. Aí, fazendo essa, promovendo essa correção da regionalização, quem é região metropolitana de fato, quem é aglomeração urbana e microrregião, e definindo função pública de interesse comum, com base técnica, baseada em evidências, um estudo que traga subsídios para modelar a regionalização do Estado, para que a entidade metropolitana possa auxiliar as governanças regionais no planejamento e gestão das funções públicas de cada região. Que, a princípio, serão poucas as funções públicas, porque o objetivo é atuar no cerne daquilo que se conceitua como função pública de interesse comum. (Entrevista2.5)

As Regiões Metropolitanas de Santa Catarina, apesar de serem muitas, existem apenas perante as leis estaduais, com exceção da RMF, cuja estrutura também é insuficiente para as demandas. Não seguem critérios técnicos e nem se vinculam às outras formas de regionalização e organização já consolidadas, sejam as antigas SDR e ADR ou às associações de municípios. Serviram, no passado, para obter “vantagens” irrisórias, como a redução das tarifas telefônicas entre municípios da mesma RM, mas não cumpriram a função de discutir os problemas reais que abrangem esses territórios. Nem no caso de Florianópolis, a única MetrÓpole de Santa Catarina segundo o IBGE, o Governo do Estado dá a importância necessária, mesmo mediante as exigências do Estatuto da MetrÓpole.

5.5.1 Princípios da organização institucional metropolitana em Florianópolis: a RMF e a Suderf

Até a finalização desta tese, o único plano recente de escala metropolitana realizado em Florianópolis foi o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis – PLAMUS, finalizado em 2015. Ao tratar de mobilidade, um problema grave e persistente da região, os diagnósticos realizados revelaram outras evidências sobre o território metropolitano, além dos problemas do transporte público. Entre eles, apontaram o desequilíbrio da ocupação espacial, com grande concentração de atividades no centro da capital, e o próprio modelo de governança institucional, que não soluciona os problemas na escala metropolitana.

Cabe aqui uma observação sobre o processo de contratação e elaboração do PLAMUS. O acordo de cooperação entre o BNDES e o Governo do Estado foi firmado em 2013. Os recursos a fundo perdido aplicados pelo Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES

foram em torno de R\$ 10,7 milhões. No plano, participaram via chamada pública, o consórcio de empresas (Logit, Strategy & MachadoMeyer), técnicos do BNDES, da SC Parcerias, da Universidade Federal de Santa Catarina e das prefeituras que compunham a RMF. Foram realizadas oficinas e audiências públicas durante o processo que iniciou em 2014 e terminou em julho de 2015 (Schreiner *et al.*, 2019).

No entanto, em 2014, foi assinado o contrato de concessão do transporte público do município de Florianópolis, mesmo com a discussão sobre o transporte metropolitano em andamento. O vencedor da licitação, cujo processo foi paralisado por questionamentos do Tribunal de Contas do Estado, e o único a apresentar propostas ao edital, foi o Consórcio Fênix, composto pelas mesmas empresas que sempre atuaram no setor (Bispo, 2014).

Dessa forma, a principal proposta do PLAMUS, a Rede Integrada de Transporte Coletivo Metropolitano, não conta com o sistema municipal de Florianópolis (Schreiner *et al.*, 2019). Sobre esse fato, foi comentado o seguinte em uma das entrevistas realizadas:

Aliás, o PLAMUS já dizia isso, se nada for feito, isso foi nas conclusões do PLAMUS, não sei se você já ouviu isso, mas ele dizia, se nada for feito, Florianópolis vai parar. Dez anos depois, parou. Então, é lamentável. E, obviamente, um projeto dessa natureza envolve um entrosamento muito grande com os municípios da região, com o próprio município da capital, que, infelizmente, em 2013, o prefeito resolveu fazer uma licitação, porque os contratos estavam vencidos, e aí o contrato aqui do Consórcio Fênix, acho que vence em 2030 e sei lá quando, né. Então, inclusive, com o pedido do próprio secretário, para, vamos esperar o PLAMUS, você vai fazer uma coisa que depois vai ter que mudar. E, obviamente, empresários daqui, montados no cavalo, eu não vou mexer em nada. (Entrevista1.1).

Apesar de os objetivos estarem voltados ao transporte público, para a implementação do Plano de Mobilidade seria necessário um órgão responsável pelo planejamento, organização e execução dos serviços de transporte e atividades de gestão e contratação que considerasse os interesses comuns dos entes federados. Foi, portanto, nesse contexto e com o diagnóstico da organização jurídica e institucional pelo PLAMUS, que em 2014 a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) foi reinstituída (mesmo ainda estando em vigor a lei de 2010 que criou a Região Metropolitana de Florianópolis), sendo criada também a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudarf) para suprir a ausência de um órgão metropolitano de atuação intergovernamental (PLAMUS, 2015a, p. 32).

A Lei Complementar n.º 636 de 2014 trata, enfim, da estrutura institucional da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. Institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis e a Área de Expansão Metropolitana, além da Superintendência de Desenvolvimento Regional Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf), vinculada à então Secretaria de Estado do Planejamento (SPG). Conforme o Art. 2º dessa lei, os objetivos da RMF são:

- I - o planejamento regional voltado para o desenvolvimento sustentável, equilibrado e integrado da região, buscando a constante melhoria da qualidade de vida e o bem-estar da população nela compreendida;
- II - a cooperação entre diferentes níveis de governo, mediante descentralização de recursos, bem como a articulação e integração dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta com atuação na RMF, com vistas ao aproveitamento máximo dos recursos públicos a ela destinados;
- III - a utilização racional do território e dos recursos naturais e culturais, com respeito ao meio ambiente, à sua sustentabilidade e às suas peculiaridades;
- IV - a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum dos entes políticos que constituem a RMF; e
- V - a redução das desigualdades regionais e a melhoria das condições de habitação. (Santa Catarina, 2014).

A Suderf foi criada como “autarquia de regime especial, dotada de autonomia administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial” (Santa Catarina, 2014). A estrutura organizacional contava com o Colégio Superior (composto pelo superintendente, por três secretários estaduais e pelos chefes do poder executivo de cada município), o Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf), a Superintendência-Geral, a Diretoria Técnica e a Diretoria Administrativo-Financeira.

A lei criou também o Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf) com caráter normativo e deliberativo, composto por dezoito membros designados pelo Chefe do Poder Executivo estadual. Entre as competências da Coderf está a elaboração e a aprovação do Plano Integrado de Desenvolvimento Regional. A composição do Coderf é a seguinte:

- I – 2 (dois) representantes do Estado, indicados pelo Chefe do Poder Executivo;
- II – o Diretor Técnico da Suderf, que exercerá a Presidência;
- III – 1 (um) representante de cada um dos 9 (nove) Municípios que constituem a RMF, que exercerão a Vice-Presidência;
- IV – 1 (um) representante da Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS);
- V – 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis; e

VI – 4 (quatro) representantes da sociedade civil organizada, indicados em lista tríplice por entidades legalmente constituídas e com finalidades comuns aos interesses da RMF. (Santa Catarina, 2014, art. 10).

No entanto, mesmo apontada como uma iniciativa importante para a integração metropolitana em torno de discussões de interesse comum, o relatório do PLAMUS sugere ajustes para que ela pudesse se tornar uma instância de gestão associada de serviços públicos, e, com isso, atender também à gestão e execução integrados da mobilidade metropolitana. Segundo o relatório: a competência da Suderf para exercer as atividades locais se daria apenas supletivamente, por convênio e por meio de outros órgãos; não foram atribuídas competências para conceder, permitir ou autorizar serviços públicos; e não foram tratadas as atividades regionais, metropolitanas ou intermunicipais, prejudicando a prestação de serviços de interesse comum pela autarquia (PLAMUS, 2015a, p. 32).

No ano seguinte à instituição da Suderf, o Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015) é lançado, o que ressaltou as necessárias modificações nas competências do órgão. Conforme o relatório do PLAMUS:

Se, por um lado, o Estatuto da Metrópole contribuiu para a assim chamada governança interfederativa das regiões metropolitanas, prevendo regras e procedimentos específicos para as entidades de criação ou, ao menos, funcionamento intergovernamental (especialmente entre Estado e Municípios), em alguma medida já adotados para a configuração inicial da Suderf, por outro lado tal diploma legislativo apenas veio reforçar a necessidade de se combinarem a instituição e a operacionalização das atribuições da Suderf com as formas constitucionais da tecnicamente denominada gestão associada de serviços públicos (Constituição Federal, art. 241), quais sejam, os consórcios e os convênios de cooperação, disciplinados pela Lei Federal n. 11.107/2005 e pelo Decreto n. 6.017/2007, as quais já haviam sido recomendadas por ocasião da propositura do modelo de gestão metropolitana, objeto do próximo capítulo. (PLAMUS, 2015a, p. 33).

A estruturação da Suderf foi iniciada em meio à elaboração do Plano de Mobilidade metropolitano e para atender a essa demanda. O primeiro superintendente da autarquia foi Cassio Taniguchi, convidado pelo então Governador do Estado, Raimundo Colombo (DEM-PSD), em 2015. Taniguchi foi prefeito de Curitiba (PFL⁵⁵) entre os períodos de 1997 e 2004, e

⁵⁵ O Partido da Frente Liberal (PFL) passou por diversas modificações desde então: foi Democratas (DEM), PSL e é o atual União Brasil.

aliado político e parceiro que seguia a mesma orientação técnica e ideológica de Jaime Lerner. Foi presidente da empresa que gerencia o transporte urbano de Curitiba, a URBS – Urbanização de Curitiba, entre 1972 e 1975, e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC entre 1980 e 1983 e entre 1989 e 1994, períodos em que Jaime Lerner foi prefeito de Curitiba. Foi corresponsável pela implantação do BRT⁵⁶ em Curitiba, que tornou a cidade referência nesse sistema de transporte. Salienta-se que entre as recomendações do PLAMUS estava a implantação do sistema BRT, sendo a Suderf responsável pelo desenvolvimento e detalhamento do projeto.

Dessa maneira, Taniguchi foi uma escolha técnica, considerando toda a experiência, mas também aliada politicamente com o então governador Raimundo Colombo. Apesar da urgência da organização da Suderf por demanda do PLAMUS, a estrutura criada era mínima, com poucos recursos disponibilizados. Nessa fase inicial da Suderf, com Taniguchi como superintendente, segundo dados do Portal da Transparência do Estado, de 2015 a 2018, a autarquia teve somente três servidores que constam na lista de remuneração, sendo o próprio superintendente, e mais os cargos de diretor técnico e diretor administrativo-financeiro (Santa Catarina, [s. d.]). Esse número não variou muito, tendo em 2025 três servidores e sendo 2022 o ano com maior número, com cinco servidores.

Santa Catarina foi proativa em relação à legislação metropolitana, tendo se adiantado ao Estatuto da Metrópole, já que o PLAMUS exigia uma estrutura para a implementação. Mas, a proatividade não significou eficiência e, dessa forma, a legislação de criação da Suderf não supriu as necessidades das ações metropolitanas. Sobre esse aspecto, um dos entrevistados que esteve presente nesse período afirma:

Ela [a Suderf] era o órgão de planejamento. O órgão de planejamento, o que vai fazer sem a possibilidade de se estruturar como órgão executor? E isso também foi mais uma guerra que a gente começou a trabalhar, e lá pelas tantas, o governador disse: olha, não tem dinheiro para fazer tudo isso, vai custar um bilhão e sei lá quanto, não tem dinheiro. Foi um período muito crítico, de uma maneira geral, nas administrações estaduais, municipais. (Entrevista1.1).

⁵⁶ BRT é o acrônimo de *Bus Rapid Transit*, ou Transporte Rápido por Ônibus, que prevê veículos com alta capacidade circulando em corredores exclusivos de transporte coletivo.

Em entrevista, foi afirmado que, mesmo o Governo do Estado sendo o órgão que faz a concessão das linhas intermunicipais, no caso do transporte metropolitano seria necessário também trabalhar com linhas municipais, ao menos no sistema de alimentação (Entrevista1.1). Dessa forma, o trabalho foi feito em cada prefeitura, com todas as câmaras de vereadores, “para poder pegar na mão” (Entrevista1.1).

Para se adequar à Lei do Estatuto da Metrópole (EM) de 2015 e às necessidades para implementação do PLAMUS, em 2017 foi enviado à Assembleia Legislativa do Estado (ALESC) um projeto de alteração da Lei Complementar nº 636/2014 (PLC/007.3/2017, Santa Catarina, 2017), que incluía atribuições às Regiões Metropolitanas, tais como o EM. O novo texto, portanto, incluía no Artigo 2º da lei original:

IV – a integração do planejamento, da gestão e da execução das funções públicas de interesse comum dos Municípios que constituem a RMF;
VI – a governança interfederativa dos Municípios que constituem a RMF; e
VII – o desenvolvimento urbano integrado, nos termos da Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015. (Santa Catarina, 2017).

Além disso, havia incluído no Artigo 5º diretrizes para que a Suderf executasse a política urbana da RMF, reproduzindo o artigo 9º do Estatuto da Metrópole⁵⁷. Entre as dezessete diretrizes, como, por exemplo, a garantia do direito a cidades sustentáveis, gestão democrática, cooperação entre Poder Público e iniciativa privada, planejamento do desenvolvimento das cidades, oferta de equipamentos urbanos, transporte e serviços

⁵⁷ Art. 9º Sem prejuízo da lista apresentada no art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001 , no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – plano de desenvolvimento urbano integrado;
- II – planos setoriais interfederativos;
- III – fundos públicos;
- IV – operações urbanas consorciadas interfederativas;
- V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 ;
- VI – consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;
- VII – convênios de cooperação;
- VIII – contratos de gestão;
- IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do **caput** do art. 7º desta Lei;
- X – parcerias público-privadas interfederativas. (Brasil, 2015a)

públicos, trazia também a ordenação e controle do uso do solo. O projeto de alteração da lei também continha diretrizes específicas da Suderf, como a implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento do desenvolvimento urbano, estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum, entre outros (Santa Catarina, 2017).

Essa versão da proposta de alteração incluía uma nova subseção (II-A) alterando o Artigo 12, que tratava exclusivamente do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Da mesma forma, contemplava o conteúdo do Estatuto da Metrópole em relação ao PDUI.

Em 13 de julho de 2017, prefeitos da RMF⁵⁸, por meio da Associação de Municípios (GRANFPOLIS), protocolaram um requerimento pela imediata retirada da tramitação do PLC 007-03/2017, com a justificativa de possibilitar o debate:

(...) que envolva de forma efetiva os Municípios interessados na matéria; que seja voltado à produção de incrementos na Lei 636 e, por consequência, numa proposição legislativa estadual que, não só atenda aos ditames do Estatuto da Metrópole como, sobretudo, estabeleça um desenho institucional que respeite a autonomia dos Municípios envolvidos e promova o devido empoderamento no planejamento e gestão da Região Metropolitana em que se inserem. (GRANFPOLIS, 2017b).

O projeto de lei foi retirado pelo autor, o Governo do Estado (representado por Eduardo Pinho Moreira), vice de Raimundo Colombo, em junho de 2018, sendo substituído, no mesmo dia, por outro projeto de lei complementar (PLC/0023.3/2018, Santa Catarina, 2018) que também alterava a Lei Complementar n.º 636/2014, atribuindo novas competências e responsabilidades à Suderf para gerir o transporte coletivo associada aos municípios. Nessa nova versão, não foram propostas alterações nos Artigos 2º e 5º, mencionados anteriormente, assim como não foi incluída a seção que tratava especificamente do PDUI. Ou seja, não foram tratadas diretamente as diretrizes do Estatuto da Metrópole.

Já nas alterações propostas para o Artigo 6º, que trata das competências da Suderf, a primeira proposta alterava os incisos XI e XII, dando à Suderf uma função também de

⁵⁸ Prefeitos que assinaram o documento junto com o então presidente da GRANFPOLIS, Juliano Duarte Campos (Prefeito de Governador Celso Ramos): Gean Marques Loureiro (Florianópolis), Adeliana Dal Pont (São José), Camilo N. Pagani Martins (Palhoça), Ramon Wollinger (Biguaçu), Edesio Justen (Santo Amaro da Imperatriz), Geraldo Pauli (Antônio Carlos), Omero Prim (Águas Mornas) e Ernel José Stahelin (São Pedro de Alcântara).

execução, além do planejamento e de simplesmente opinar sobre concessões. Além disso, detalhavam as competências com relação aos convênios de cooperação. A diferença principal neste item entre as duas versões é que a primeira tratava das funções públicas de interesse comum. Já a segunda é focada em tratar do planejamento, gestão, execução e operação direta do transporte público coletivo intermunicipal da RMF.

Outra alteração é a inclusão de incisos no Artigo 19 que tratam das receitas:

VII – as receitas provenientes de contraprestações pela administração e fiscalização de serviços e infraestrutura do transporte público coletivo e as provenientes dos direitos correspondentes ao pagamento por outorga de concessões sob sua responsabilidade; e

VII – as receitas provenientes da aplicação das penalidades por infrações referentes à operação dos serviços e da infraestrutura do transporte público coletivo sob sua responsabilidade. (Santa Catarina, 2017).

Este artigo foi alterado significativamente em relação à primeira versão. Antes, havia também a previsão de fontes via certificado de potencial adicional de construção das operações urbanas consorciadas interfederativas, dos valores das outorgas de concessão onerosas arrecadados pela Suderf, além de multas de trânsito. Como será mencionado em subseção posterior, a proposta desses itens na primeira versão não foi bem aceita, e mesmo que os incisos tenham sido retirados na versão enviada para a Assembleia em 2018, já havia causado desgaste político.

Esse novo PLC de 2018 também trazia um parágrafo único do Artigo 93, conferindo capacidade à Suderf para gerir e operar o transporte público metropolitano:

Parágrafo único. Caberá à Suderf planejar, gerir, executar e operar, de forma direta ou por meio de concessão, permissão, autorização ou delegação, bem como fiscalizar, auditar e controlar os serviços e a infraestrutura do transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF). (Santa Catarina, 2018).

Em meio às discussões sobre as necessárias mudanças na LC 636 de 2014 que trata da RMF, em 2017, o corpo técnico da Assessoria de Planejamento Urbano da GRANFPOLIS, na época formado por duas arquitetas e um advogado, apresentou uma proposta de alteração, que teve como base o PLC/007.3/2017 (Santa Catarina, 2017), primeira versão de alteração retirada de tramitação a pedido dos prefeitos da associação. A proposta foi desenvolvida com base em reuniões técnicas com procuradores, secretários e técnicos municipais realizadas na sede da GRANFPOLIS entre julho e setembro de 2017. Os principais temas alterados na proposta apresentada pelos técnicos da GRANFPOLIS foram:

Funções Públicas de Interesse Comum:

- Revisão e inserção de novas funções públicas de interesse comum;
- Possibilidade de planejamento e execução de funções públicas de interesse comum envolvendo também os Municípios da Área de Expansão.

Governança Interfederativa:

- Ajustar a composição, de modo a inserir os Municípios da Área de Expansão e ampliar a inclusão da sociedade civil no Conselho;
- Ajustar as atribuições de cada instância, de modo a atender o art. 8º do Estatuto da Metrópole;
- Conferir maior poder de decisão aos Prefeitos e aperfeiçoar as atribuições do Conselho.

Fontes de receita:

- Proposta de se criar um Fundo de Desenvolvimento (Funderf) e destinar as receitas ao Fundo;
- Ajustar as fontes de receitas, trazendo mais segurança e controle para os Municípios;
- Ampliar o controle dos Prefeitos sobre a aplicação dos recursos;
- Possibilitar diferentes formas de viabilizar a execução das funções públicas de interesse comum (consórcio, convênios, contratos de programa). (GRANFPOLIS, 2017a).

A apresentação realizada pelos técnicos da GRANFPOLIS (GRANFPOLIS, 2017a) compara as alterações da Lei n.º 636/2014 pelo PLC/007.3/2017, proposto pela Suderf, com as propostas da GRANFPOLIS feitas com os técnicos dos Municípios. No entanto, na nova alteração proposta pelo Governo do Estado, o PLC/0023.3/2018 (Santa Catarina, 2018), não foram consideradas tais sugestões.

A proposta da GRANFPOLIS (GRANFPOLIS, 2017a) tinha outras alterações significativas. Entre elas, a alteração do atual Colégio Superior, órgão máximo de deliberação, criando no lugar a Assembleia Metropolitana da Região da Grande Florianópolis (Amerf), ampliando as competências, incluindo homologar e fiscalizar as ações da Suderf e deliberar sobre consórcios, convênios e contratos de programas. Além disso, é proposta alteração no Coderf, órgão de caráter normativo e deliberativo, incluindo na composição original três representantes dos municípios da Área de Expansão Metropolitana, um representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/SC), um do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina (CREA/SC) e um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SC).

Outra sugestão de alteração relevante é a da função da Suderf que, no lugar de ser uma autarquia cuja estrutura organizacional contempla o Colégio Superior e o Coderf, seria uma organização pública que daria suporte à Amerf, criada substituindo o Colégio Superior, com fins de promover os objetivos da Região Metropolitana.

A proposta de alteração final feita pelo Governo de Santa Catarina (Santa Catarina, 2018) contava já com a aprovação pelo Coderf da Minuta de Convênio de Cooperação Interfederativa, que criava o sistema integrado de transporte coletivo metropolitano e a estrutura de gestão associada. Além disso, havia sido aprovada por unanimidade pela Comissão de Constituição e Justiça. No entanto, o projeto foi arquivado em dezembro de 2018.

Neste mesmo ano, o governador do estado, Raimundo Colombo, renunciou ao cargo para candidatar-se ao Senado. Quem assumiu foi o vice, Eduardo Pinho Moreira (MDB), responsável por retirar da Assembleia Legislativa o projeto de lei. Em novembro de 2018 (Ato nº 2456 de 20/11/2015), o superintendente Cassio Taniguchi e o diretor técnico, Célio José Sztoltz Junior, são exonerados. Nesse período, passadas as eleições para governadores, Carlos Moisés (PSL) havia sido eleito governador.

Segundo reportagem da época, Pinho Moreira afirmou: “esse é um projeto verdadeiramente polêmico. Não pode ser aprovado em um final de mandato, por deputados que na maioria estão deixando os cargos”. Segundo o então governador, a retirada do projeto de alteração da lei da Suderf da ALESC foi discutida com o governador eleito, Carlos Moisés e, além disso, Pinho Moreira afirmava que:

(...) envolve interesses do novo governo. É justo que seja encaminhado por ele [Moisés]. Eu nem sei se ele vai manter a Suderf. Essa discussão tem que ser feita com tranquilidade. (Altair Magagnin, 2018).

Em 2019, portanto, Carlos Moisés assume como Governador do Estado de Santa Catarina. É o ano também que houve a intenção, e tentativa, de extinção da Suderf, como será tratado na próxima subseção. Nos seus cinco anos de operação, a autarquia nunca teve uma estrutura física e apoio político e financeiro adequado à relevância das suas funções. Além disso, todo o processo, que envolveu uma estrutura complexa entre governo, município, BNDES, além dos esforços para viabilizar o transporte coletivo da RMF, foi esvaziado com a própria Suderf.

5.5.1.1 A Suderf colocada no “limbo”: o que dizem os entrevistados.

No princípio da estruturação da Suderf e da RMF, o Governo do Estado, apesar da urgência do tema da mobilidade, também tinha interesse em estabelecer uma instituição

metropolitana, mas sem prever os custos necessários, o que influenciou na mínima estrutura disponibilizada à autarquia. Dessa forma, quando questionamos se a intenção da época era de estruturar a Suderf ou se era somente viabilizar as ações previstas no PLAMUS, a resposta foi a seguinte:

Olha, tinha as duas coisas. Quando você estrutura a cidade, tem que entrar o transporte público no jogo. Você não estrutura de jeito nenhum. Então tinha tudo isso, o governador estava a fim de fazer. Mas, os custos realmente assustaram. Quando a PPP começou a tomar forma, aí entrou esse jogo meio maroto que eu sinceramente acho que houve interferência. Tanto que, quando veio o subsídio do Governo Federal e o nosso pessoal da região metropolitana não seria contemplado, eu chamei um deles: “você está vendo, se estivesse lá atrás”. Mas faz parte do jogo. (Entrevista1.1).

Entre as entrevistas realizadas, há opiniões diversas sobre as razões que levaram à retirada do projeto de alteração da Lei 636 de 2014 e que, consequentemente, dava respaldo para a implantação do sistema de transporte metropolitano. Uma das hipóteses é sobre a pressão dos próprios empresários de transporte, já que a proposta incluía a integração das linhas e a redução tarifária:

Porque haveria uma nova concorrência do sistema intermunicipal, com a participação dos municípios, obviamente, todo mundo entrando dentro de um bolo, para que nós pudéssemos ter realmente um sistema de transporte adequado. Então, esse processo, veja, contou, inclusive, com a Universidade de Santa Catarina. Nós contratamos a UFSC, e eles fizeram linha por linha, um trabalho monstruoso. Porque você tem o detalhe, a concepção básica, mas no detalhe final, aí briga, “mas eu quero sair de, de... para você chegar na Universidade Federal com uma tarifa só”. Disse: “Olha, você não vai conseguir fazer isso”. Vai ter que fazer transbordo, para ser mais rápido, senão vai demorar um tempão para chegar. E aí, várias dessas reuniões foram por aí. Mas, finalmente, terminou o mandato do governador, e entrou o substituto vice, que provavelmente deve ter sido muito bem instruído pelos empresários. (Entrevista1.1).

Em 2019, a integração do transporte coletivo estava alinhada com os municípios. Tanto é que, com exceção de Governador Celso Ramos, os demais municípios do núcleo da RMF já tinham aprovado as leis municipais autorizando o convênio com o Governo de Santa Catarina e contrato com a Suderf para a gestão e execução associados dos serviços de transporte público coletivo da RMF (Águas Mornas, 2019; Antônio Carlos, 2019; Biguaçu, 2019; Florianópolis, 2019; Palhoça, 2020; Santo Amaro da Imperatriz, 2019; São José, 2019; São Pedro de Alcântara, 2019).

No entanto, a contratação do Consórcio Fênix pela Prefeitura de Florianópolis em plena elaboração do PLAMUS não foi bem aceita. O Município de Palhoça apresentou resistência para assinar o convênio. Segundo reportagem sobre a indefinição dos vereadores de Palhoça depois da audiência pública realizada sobre a integração do transporte:

Para a maioria dos vereadores de Palhoça o projeto não traz benefícios aos usuários da cidade. Os parlamentares reiteram que só daria certo se o município de Florianópolis – destino de 80% dos passageiros palhocenses usuários do transporte coletivo – também entrasse no sistema de integração. A capital tem contrato com o Consórcio Fênix de 20 anos (até 2034), o que, na visão de muitos, impede o cumprimento de metas e o controle por parte da Suderf (Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis), órgão do governo estadual que irá comandar todo o sistema. (Correio de Santa Catarina, 2019).

Contudo, como informa um dos entrevistados, em relação às linhas intermunicipais, é o estado quem tem a jurisdição, e não haveria a obrigação do convênio com os municípios para realizar a licitação. Porém, como a relação interfederativa afeta outros serviços e setores, é importante haver consenso. Dessa forma, sobre Palhoça, foi afirmado:

Houve esse episódio, se não me engano, em 2019, que a Suderf na época estava, construiu o consenso em torno da integração, de fato, a Palhoça... na verdade, o operador de Palhoça lá, né, que é a empresa Jotur. (...) Ela também atuou fortemente no sentido de ser contrária a essa integração e tal. E a partir da câmara de vereadores também ecoaram esse coro. E acabou..., mas, enfim. Não quer dizer muita coisa, porque não foi por conta disso que não assinou. Porque assim, na verdade, a atribuição do Governo do Estado recai sobre as linhas intermunicipais. E, nessas, os municípios não têm jurisdição. Idealmente, né, que ótimo ter um convênio de cooperação, de governança integrada do sistema, e aí os municípios abririam mão dos seus sistemas municipais, trabalhariam com o sistema integrado metropolitano e tal. Mas não é uma condição absolutamente necessária para acontecer a licitação das linhas intermunicipais. (Entrevista1.8).

Para alguns entrevistados que atuavam na época diretamente com os municípios via Associação de Municípios (GRANFPOLIS), a própria forma como foi criada a Suderf e a primeira tentativa de alteração da Lei 636/2014 foram fatores de desgaste do apoio político. Assim, tanto a estruturação inicial, a partir da escolha de Taniguchi, como a formação do conselho da Suderf foram consideradas ações aliadas aos interesses do governo estadual do período. Além disso, as fontes de recursos propostas na primeira versão da alteração da lei enviada à ALESC causaram insatisfação em alguns prefeitos, como na prefeita de São José, Adeliana Dal Pont, registrado a seguir:

Quando o Taniguchi veio trabalhar aqui, ele veio tentar criar na marra a RM de Florianópolis. Criaram lá a Suderf. (...) Criaram o Conselho, o conselho de chapa branca e não sei o quê. Já iam criando normas que aquela coisa, o lucro da outorga onerosa e das multas de trânsito ia para atender as funções públicas de interesse comum, violação da autonomia do município e tal. A Adeliana, a prefeita, se insurgiu. E os prefeitos pequenos disseram: não, não é assim. E teve um movimento interessante que a gente conseguiu periodicamente reunir com todos os procuradores de município, o Colegiado de Procuradores, e pactuamos com eles um modelo de governança de interesse comum que bateu de frente com o estado. (Entrevista1.5).

O “movimento interessante” mencionado na Entrevista1.5 foi a organização dos Municípios por meio da GRANFPOLIS para discutir e propor alterações na organização da governança metropolitana da RMF, por meio de alterações na Lei nº 636 de 2014, mencionada na subseção anterior. Mas a situação, e o próprio teor do projeto de lei, acabam revelando uma questão ainda sem solução, relacionada às sobreposições de competências e à necessidade de haver fontes de recurso para as agências metropolitanas de forma geral.

Nesse sentido, a proposta que havia sido apresentada pela GRANFPOLIS criaria um Fundo específico da Região Metropolitana (Funderf), especificando as fontes de receita. Essa proposta foi realizada com os técnicos dos municípios, havendo, portanto, concordância entre esses atores.

Outra entrevista também menciona o caso da insatisfação da então prefeita de São José e ainda do possível interesse em trazer para a RMF, além da experiência de Curitiba sobre o BRT, a experiência da Linha Verde:

E é uma coisa que eu não sei qual foi, na verdade, o papel do Cássio lá em Curitiba, com a Linha Verde, mas o modelo dele era aquele. E ele queria, porque queria, fazer isso aqui. E daí ele manda, de uma maneira atropelada, para a Assembleia Legislativa, um projeto de lei de refundação da Suderf e da área metropolitana. É um projeto de lei que, quando toca na Assembleia, os prefeitos da área metropolitana, a maior parte deles não tem conhecimento, são ignorantes, você sabe. Mas a Adeliana fica furiosa. Com toda razão. Ela tinha razão nessa disputa com o Cássio. O projeto de lei que o Cássio manda ia ter seção de competências até de recebimento de multa dos municípios da área metropolitana para Suderf. Porque, já que iam fazer isso, o Cássio queria competência para poder fazer essa operação consorciada metropolitana pela Suderf. Já que ia ter que mudar a lei, não sei o quê, por que não aproveitamos e pegamos mais coisas? Então tinha lá recurso da outorga onerosa. É verdade que era pensado para isso, sabe? Mas o tipo, São José não vai poder receber recurso da outorga onerosa ali. Vai ser para Suderf. A Palhoça não vai poder. Então era um monte de competência. Até multa de trânsito, afinal. (Entrevista1.3).

Ainda sobre a então prefeita de São José, Adeliana Dal Pont, é possível que ela tenha articulado com a base partidária para a retirada do projeto de lei da Assembleia, mesmo o projeto de lei tendo sido modificado para retirar justamente os itens polêmicos.

A Adeliana tinha uma representante do Coderf, que era uma delegada. (...) Era a mulher que peitava, sabe? Lá no Coderf tinha posição, sabia e defendia lá os interessantes. E daí, a Adeliana articulou com os deputados lá do partido dela e da base e tudo mais uma revolta e espinafaram o Cássio. Só que o Cássio ainda não caiu. Daí, tem uma mudança do governo do Estado. (...) O Pinho Moreira entra na história e já começa a surgir uma notícia plantada na imprensa contra o Cássio. Acho que até a história de que ele ia ficar inelegível depois ficou, já começou a circular. Mas começaram a fazer a caveira do Cássio, dizendo que ele estava defendendo interesses econômicos escusos. E ninguém sabia exatamente o que era isso de que estavam falando. E ele é demitido. (Entrevista1.3).

Além disso, entre as menções dos entrevistados, houve desconfiança sobre a escolha de Taniguchi por ser aliado político do Governador do Estado, mas revela também insatisfação pela falta de participação nas decisões da Suderf para a RMF:

A Suderf não esperava a forte atuação da Associação dos Municípios. (...) Quando a Suderf começou a querer organizar as coisas lá no início. (...) É ficar essa maquiagem bacaninha, e tal. Isso eu conheço esse pessoal lá dos antigamente, né? (...) E, conjugado com o governo que estava aqui, a gente sabia que estava um negócio meio assim, né? Aí, como nós tínhamos desenvolvido mais ali, depois, nós aperfeiçoamos ainda mais nossa metodologia de planejamento participativo a partir do Plano Diretor de São José. E aí a gente conseguiu convencer o pessoal que estava tocando ali a Suderf que tínhamos que fazer de uma maneira mais participativa, né? (Entrevista1.7).

Mesmo a formação inicial do Coderf, com técnicos das prefeituras, dos estados, da sociedade civil organizada, ou seja, que tem um caráter de participação mais abrangente e diversificado além de técnico, gerou dúvidas sobre a escolha dos primeiros participantes, como descrito a seguir:

Tinha muita gente que o governo do estado colocou na Coderf, mas que eles não, que eles estavam completamente alinhados com o governo estadual que não queria muita participação. Eles queriam mais fazer aquelas coisas sem pensar nos reais problemas de cada município, sabe? Então era assim, nós estávamos os técnicos ali no meio, lutando feito dom Quixotes. De um lado, os prefeitos achando que, se a Suderf, Coderf, essas coisas assim, se estruturassem, muito bem, eles iam perder aquele poder que eles tinham do pessoal do seu próprio município, e do outro lado, aquele pessoal que é, por exemplo, da CDL, de não sei o que, que eles estavam ali com os interesses dos grandes, das grandes construtoras. (Entrevista1.7).

Retornando ao tema da experiência da Linha Verde de Curitiba, mencionado pela Entrevista 1.3, há razões para ver similaridades com o caso de Florianópolis. A Linha Verde é um dos eixos de transporte e integração viária de Curitiba, com vinte e dois quilômetros cortando a cidade do sul ao norte. Ela ocupa o leito da BR-476, antiga BR-116, chamada inicialmente de Eixo Metropolitano pelo Instituto de Planejamento e Pesquisa Urbana de Curitiba (IPPUC), já que fazia a ligação de Adrianópolis a São Mateus do Sul, passando por Curitiba. O projeto começou em 2002, quando Taniguchi era prefeito de Curitiba, e as obras iniciaram em 2007. Em 2011, é criada a Operação Urbana Consorciada Linha Verde, tendo o primeiro leilão dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) em 2012. Desde então, foram realizados onze leilões, arrecadando uma soma de R\$ 67,9 milhões pela venda de 250.676 certificados (Prefeitura de Curitiba, 2019, 2025).

No caso de Florianópolis, com a construção do Contorno Viário da Rodovia BR-101, o atual trecho da rodovia BR-101 que corta os municípios de Biguaçu, São José, Palhoça e Paulo Lopes, que liga à BR-282 e acessa o município de Florianópolis, teria condições para receber projeto similar de urbanização ao da Linha Verde. Atualmente, esse trecho já possui as marginais urbanizadas, com ampliação de indústrias e comércios, e com fluxo intenso, já que é a ligação regional para o município de Florianópolis. O contorno viário, inaugurado em 2024, reduziu o tráfego de veículos pesados e, consequentemente, o número de acidentes. Segundo a concessionária Arteris Litoral Sul, responsável pela obra, houve redução de 30% do número de acidentes no trecho de São José, 39% no trecho no sentido sul e 17,5% no sentido norte, comparando o período de seis meses antes da inauguração do Contorno com o dos seis meses depois do início da operação (Arteris, 2025a).

O PLAMUS, desde 2015, já previa a transformação de algumas rodovias em Avenidas Urbanas, incluindo a BR-101, depois da finalização da construção do Contorno Viário, como descrito a seguir:

O PLAMUS propõe a utilização da BR-101 para a implantação de eixo estrutural de transporte coletivo por BRT, o que implicaria a transformação de 15,7 km da rodovia em avenida urbana após a implantação do Contorno Rodoviário. O projeto de intervenção para a criação dessa nova avenida metropolitana deve incluir todas as facilidades do conceito de Rua Completa, porém com uma geometria mais generosa devido à grande largura do logradouro. (PLAMUS, 2015a, p. 190).

Da mesma forma, o PLAMUS previa entre as “Recomendações para efetivação do Desenvolvimento Orientado ao Transporte”, a possibilidade de realizar operações urbanas consorciadas, com o uso de potencial construtivo vinculado ao uso dos CEPACs, conversíveis em direitos de construir somente na área da operação (PLAMUS, 2015a, p. 180). Conforme observado no PLAMUS, a possibilidade de realizar operações urbanas consorciadas interfederativas está prevista no artigo 9º, inciso IV do Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015) como Instrumento de Desenvolvimento Urbano Integrado, incluída pela mesma lei no Estatuto da Cidade, aplicando-se as mesmas disposições das operações urbanas consorciadas:

Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas. (Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015). (Brasil, 2001).

Assim, tanto a transformação do trecho já urbanizado da rodovia BR-101 em uma avenida urbana, quanto a utilização de operações urbanas consorciadas interfederativas já estavam previstas no PLAMUS desde 2015. Os planos da Suderf, portanto, não eram nenhuma surpresa, incluindo a própria atuação para viabilização das ações. Além disso, segundo documento de exposição de motivos enviado em anexo ao projeto de lei, já havia a aprovação do Colégio Superior da Suderf.

A causa da desconfiança pode ter sido sobre a maneira como esse assunto passou a ser tratado na Suderf, e a própria atuação de Taniguchi:

O Cássio, ele queria ser o prefeito metropolitano. (...) E ele tinha uma ideia de trazer para Florianópolis, minha interpretação, tá? O que ele tentou fazer em Curitiba, na Linha Verde, lá, que era uma operação urbana nas margens. E o plano do Cássio era fazer uma operação urbana metropolitana. Na BR-101, São José, Palhoça, Biguaçu, quando ficasse pronto o Contorno Viário. (...) Ela deixa de ser uma via expressa, né, ela pode ser, virar uma via mais urbana, você consegue ganhar terrenos ali mais perto e verticalizar e tudo mais. Para isso, ele precisava aprovar o PDUI. (Entrevista1.3).

Foi, entretanto, um período de grande atividade, já que havia a causa da mobilidade para ser solucionada. Entre os técnicos que participaram do processo naquela época, essas foram algumas opiniões:

E na época ainda tinha a Secretaria de Planejamento. Então, na época, acho que era o Murilo Flores o secretário. E o Cássio era bem alinhado com ele. Acho que tinha a chance da coisa ter crescido. (Entrevista2.8).

Ele era superintendente da Suderf. Mas foi o último cargo que realmente foi político e fez alguma coisa na Suderf. Depois disso os quatro anos do Moisés foi quase nada. (Entrevista1.3).

Dessa forma, o enfraquecimento da Suderf foi essencialmente um problema de governança, mas também político. Revela também a necessidade de se tratar os problemas metropolitanos no nível da própria metrópole.

Em relação à governança, o fato de haver a participação de entes federados diversos e com autonomia, além de atores da sociedade civil organizada influenciando no processo (este item será detalhado na subseção 5.5.5), ressalta algumas questões já postas sobre as tradicionais formas de coordenação. Destaca-se que foi um período de transição entre atores acostumados aos modos de governança gerenciais (DiGaetano; Strom, 2003), de característica burocrática, centralizando as decisões no governo, para uma governança mais participativa, baseada em consenso. Abre também a oportunidade para discussão sobre como deve ser tratada a hierarquia num contexto de diversos níveis de governos participantes. Apesar da própria estruturação vigente da autarquia apontar para uma estrutura mais heterárquica (Jessop, 2018), a Suderf, enquanto autarquia responsável pelas questões metropolitanas, centralizou a responsabilidade para a implementação das ações do PLAMUS, assumindo uma postura hierarquizada.

Sobre o problema da metrópole, falta compreensão por parte dos envolvidos sobre o significado das ações voltadas às funções públicas de interesse comum. Como observado em uma das entrevistas, ao refletir sobre as possíveis causas da pouca aderência dos governos Moisés e do governo de Jorginho Mello (PL, iniciado em 2023), a falta de entendimento sobre as questões metropolitanas demanda dos servidores tempo e disposição para explicar o assunto a cada novo governo:

Se a gente não tivesse tido a pandemia, talvez a gente teria tido um resultado um pouquinho melhor, tá? Mas também não posso botar só a culpa na pandemia, porque talvez poderia ser que não, né? Mas é o que acontece? Só voltando ali na questão do interesse, o porquê que eu acho que outra gestão tinha um interesse maior, eu vou te explicar. E que pode ser que essa gestão também melhore o interesse. A gente levou quase três anos para explicar o que era. Aí, no último ano, quando o secretário entendeu o que significava, aí ele comprou a briga. Então pode ser ainda, tá? (Entrevista2.8).

Como observado também no comentário, um dos fatores que desviou as atenções da Suderf e das questões que envolvem o transporte metropolitano foi a pandemia de Covid-19. A próxima subseção trata especificamente desse período, devido à importância e influência nas ações dos governos para contenção das crises.

A situação atual é que a Suderf foi substituída pela SUDESC (Superintendência de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas de Santa Catarina), responsável por todas as regiões metropolitanas de Santa Catarina. Há em tramitação na ALESC o projeto de lei que trata tanto da estrutura organizacional da SUDESC como da nova governança metropolitana proposta para a RMF. No entanto, desde que o novo governador de Santa Catarina (Jorginho Mello, pelo PL) assumiu em 2023, não houve sinalização de novas mudanças e definições. Para um dos entrevistados, a governança metropolitana da RMF foi colocada no “limbo”:

Então, atualmente, como eu te falei, no último período do quê, Jorginho? A gente teve uma indefinição no começo até que sai a nova lei de criação e a tal da Sudesc. A gente ainda está nesse limbo. (Entrevista1.3).

5.5.1.2 A influência da pandemia de Covid-19 na RMF

A partir de 2019, sob o governo de Carlos Moisés, a estrutura organizacional do estado é alterada por meio da Lei Complementar nº 741 de 2019 (Santa Catarina, 2019). A lei exclui a Suderf das entidades administrativas públicas indiretas, extinguindo-a. No entanto, ela não revoga a Lei nº 636 de 2014, que havia instituído também a RMF e o Coderf, que continua atuante, mesmo que minimamente. A Lei nº 18.646 de 2023 (Santa Catarina, 2023a) altera a lei 741/2019, criando no lugar do inciso VII, referente anteriormente à Suderf, a Superintendência de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas de Santa Catarina (SUDESC), que será tratada na seção 5.5.3.

Ainda no governo de Pinho Moreira, em 2018, havia dúvidas se a Suderf seria mantida. Ao menos era o que indicavam as ações do governo com a demissão do superintendente e do diretor técnico, tratadas na subseção anterior. Como relatam alguns entrevistados, possivelmente o que evitou a imediata extinção da autarquia foi o impedimento legal pela gravidez de uma das servidoras:

O Pinho Moreira, né? Demite o Cássio e todo mundo dizia que ele ia... extinguir a Suderf. (...) E que mandaram lá, mandou para a Procuradoria do Estado, era uma coisa que era sem fato, o governador mandou, sabe, extinguir a Suderf. Só que, um pouco antes, a secretária da Suderf, [trecho suprimido], ela tinha entrado em licença maternidade. E daí, a procuradoria disse que não podia extinguir um órgão em que tinha uma pessoa em licença maternidade. (...) Ela salvou a Suderf. Tanto que o pessoal brincava que o nome do filho ia ser o "Sudérfinho". (Entrevista1.3).

Tinha dois engenheiros, um arquiteto. Mais a... Esqueci o nome da diretora que ela administra. E tinha mais um contador, se não me engano. E mais o doutor Cássio, que era o superintendente. Então, só ali, que eu contei, já são seis. (...) Isso foi em 2016, 2016 não, 2015. Daí eles ficaram ali até 2018. Foi aí que teve aquela exoneração, pelo Pinho Moreira e tal, que só ficou a diretora porque ela estava grávida. (Entrevista2.8).

E sabe que só não foi eliminada em função de uma menina que era a última funcionária e ela estava grávida. O pessoal não conseguiu terminar com a instituição. Felizmente. Porém, de lá para cá, isso é 2017, até hoje ela praticamente não existe. Hoje ela foi transformada de Suderf em Sudesc. Ou seja, ela passou a ser responsável não somente pela região nossa metropolitana, mas também por todo o Estado, com três funcionários. (Entrevista3.2).

De fato, o Relatório de Atividades do Poder Executivo de Santa Catarina de 2019 traz essa informação quando trata das ações da Suderf:

850 Gestão de Pessoas Análise Qualitativa do Programa: Em novembro de 2018 foram exonerados o Diretor Técnico e o Superintendente da SUDERF. Permaneceu na unidade apenas a Diretora Administrativa, na condição de gestante. Em 2019, pela falta de pessoal, a Diretora Administrativa acumulou a função de Superintendente (Ato 223/2019) até abril, quando assumiu o cargo o então Secretário Adjunto da Casa Civil (Ato 1072/2019). Em maio de 2019, a Diretora afastou-se em licença maternidade, assumindo o cargo o servidor José Rafael Biff (Ato 1641/2019). A empregada Aline Graziela Milanese Sonai solicitou exoneração do cargo de Diretora em outubro de 2019, permanecendo designado o servidor José Rafael Biff (Ato 2536/2019). A partir de maio, a SUDERF contou com a colaboração da arquiteta Luana Schmitt Montero, nomeada como Coordenadora de Projetos Especiais da Secretaria de Estado do Planejamento (Ato 1235/2019). A Lei Complementar n.º 741, de 12/06/2019, alterou a estrutura da SUDERF e sua vinculação. Embora tenham sido criados alguns novos cargos na Suderf, eles não foram efetivamente ocupados, motivo pelo qual a subação 12997 não foi executada em sua totalidade. Além disso, a LC 741/19 reduziu os valores pagos aos cargos comissionados da SUDERF, contribuindo para a situação de execução da referida subação. (Santa Catarina; Secretaria de Estado da Fazenda, 2019, p. 104)

A entrada de José Rafael Biff, antigo Presidente da Sudesc e atual Diretor de Administração e Finanças, e de Luana Shmitt Montero, arquiteta e servidora efetiva do município de Biguaçu cedida à Suderf em 2019 até 2022, iniciou uma nova fase na atuação da

Suderf. Entre os novos projetos desse período, estava em pauta o plano de trabalho para a contratação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) para a RMF.

No entanto, em 2020, a pandemia de Covid-19 causou impactos profundos em toda a sociedade. A necessidade do enfrentamento do colapso do sistema de saúde foi a maior urgência pública no momento. Mas a crise na economia também precisou de ações por parte dos governos. Um dos setores atingidos foi o de transporte público, que teve a demanda reduzida no Brasil em 59,2% em fevereiro de 2021 (um ano de pandemia), e cuja oferta reduziu em 79,2%, não equilibrando os valores de oferta e demanda. Da mesma forma, 21 operadoras ou consórcios operacionais interromperam a prestação de serviço até fevereiro de 2021 e 55 até 21 de maio de 2022 (NTU, 2023).

Nas entrevistas, uma das questões tratadas foi em relação às mudanças na paisagem da metrópole nos últimos anos. A pandemia entrou em algumas respostas como fator de transformação também nas paisagens:

Tem esse lugar de verticalização mais ao norte da ilha, como eu te falei. E essa coisa do sul da ilha de Florianópolis, que foi essa mudança muito grande. Ainda que por baixo gabarito, né? Mas, durante a pandemia. Gente, dobrou a população, parece, do Campeche. No Sul da Ilha. E Ribeirão da Ilha, né? Quando... Com toda essa mudança da via gastronômica lá, o Ostradamus. Não sei se mudou tanto a paisagem, mas mudou o significado daquela região para Florianópolis. (Entrevista1.3, relato sobre as transformações na ilha, no município de Florianópolis).

Mas é um crescimento ainda meio lento, assim, nessa região, sabe? Meio lento. O que constrói muito mesmo no município são prédios, assim, prédios e aí a maior parte dos apartamentos fica vazio, né? Apenas para ser usado na temporada, né? Muito embora já tem mais gente morando em Palmas, ali na Praia Grande já tem, principalmente depois da pandemia, né? Acho que muita gente conseguiu trabalhar em home office, essas coisas ali foi... Deu uma... Deu uma movimentada ali em Palmas, tem mais gente morando lá. Está tendo até mais vida, assim, né? Aqueles bares que sobem no verão, estão abrindo no final de semana, mesmo fora da temporada, né? A cidade está ficando mais viva, vamos colocar assim. Mas bem lento, tá? Uma coisa bem lenta. (Entrevista2.3, sobre o crescimento dos loteamentos e condomínios em Governador Celso Ramos).

E teve um aumento de demanda também na área rural, principalmente após a pandemia, né? Muita gente comprando sítio, muita gente trabalhando em home office e também pessoas que querem investir no turismo, né? Tem muito chalé hoje em São Pedro. (Entrevista2.7, sobre o aumento da procura por imóveis na área rural em São Pedro de Alcântara).

A pandemia aconteceu, portanto, no segundo ano de transição do Governo do Estado, quando a Suderf também estava sendo reestruturada. Afetou diretamente os

transportes e impôs aos municípios novas prioridades. Dessa forma, descreve um dos entrevistados:

Então, ali, ele estava começando a conseguir, de novo, aumentar a equipe. Porque, assim, a gente não pode esquecer que a pandemia atrapalhou bastante a Suderf. Porque os municípios tinham outro foco. E como o foco principal da Suderf, naquele momento, era o transporte, porque, o que acontece? A gente precisava mostrar que conseguia tirar o transporte do papel antes de tentar pegar qualquer outro serviço, sabe? A gente está falando de um arranjo institucional que não é conhecido por muita gente. É difícil, porque existe uma... Por exemplo, constitucionalmente, é muito claro quais são as competências do estado e quais são as competências dos municípios. Agora, quando a gente está falando de governança metropolitana, o Estatuto da Metrópole, ele não consegue chegar aonde ele precisa chegar. (Entrevista2.8).

Outro entrevistado cita a situação das empresas de transporte intermunicipal de passageiros e a influência da pandemia:

E aí, nesse intervalo todo, entrou a pandemia. A arrecadação caiu, o número de passageiros já vinha se reduzindo, caiu mais ainda, com distanciamento, aquela coisa toda. E aí, déficit violento da estrutura financeira das empresas que operavam no sistema intermunicipal, sem contratos, sem nada. Até que, lá pelas tantas, foi 2020, 2021, o governo federal resolveu botar um dinheiro para dar uma aliviada para as empresas que estavam com dificuldades. Mas só para as empresas que tivessem contratos de concessão em vigor. Adivinha o que aconteceu. Aqui não tinha. Só o Consórcio Fênix recebeu dinheiro. E as outras, só receberam através de um TAC, Termo de Ajuste de Conduta com o Ministério Público. O Governo do Estado levou mais de três anos, acho que venceu no final desse ano, quase. Não fizeram nada, absolutamente. Então, essas coisas realmente, em Florianópolis, as coisas são difíceis de acontecer. Se conversa muito, mas se faz pouco. (Entrevista1.1).

No caso de Santa Catarina, em 2015, o Ministério Público do Estado instaurou inquérito civil (nº 06.2015.00008498-2) que apura a omissão do estado na realização das licitações do serviço público de transporte. Em 2018, o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC) promoveu uma auditoria para averiguar a regularização do transporte na Região Metropolitana da Grande Florianópolis. Em 2021, a Suderf, em conjunto com outros órgãos do estado (SIE, ARESC, PGE, SEF), inicia um trabalho que resultou em um cronograma de ações para a regularização dos serviços.

Com isso, ainda em 2021, foi assinado um termo de acordo entre o Estado de Santa Catarina e o Ministério Público para dar “segurança jurídica para as empresas operarem”, já que o serviço de transporte intermunicipal de passageiros operava de forma precária, sem licitação. Entre as ações previstas no cronograma (processo nº 0900777-18.2018.8.24.0023)

constam a contratação de sistema de bilhetagem eletrônica com georreferenciamento para fins de coleta de dados para a modelagem do sistema, e a publicação até 2024 do edital de concessão a partir das informações coletadas.

Com relação ao planejamento do transporte público metropolitano, principal projeto e ação da Suderf, o período da pandemia de Covid-19 alterou as demandas do transporte público, e com isso o próprio conjunto de documentos que embasava a licitação do projeto. Dessa forma, é afirmado em uma entrevista:

Mas, mesmo assim, a gente está falando de competência constitucional. Porque é diferente, por exemplo, quando a gente fala de saúde e educação. Elas são dos dois e está bem claro. O município vai até o atendimento base e o Estado, sabe? Está claro. Até o nível de cada um. Agora, quando a gente fala de função pública de interesse comum, por exemplo, o transporte, ele é um serviço em rede. Então, a gente precisa ser junto. E isso cria uma certa dificuldade e a gente precisava dizer, não, a gente tem competência no sentido de... A gente pode fazer isso institucionalmente, essa gestão de tudo isso. Então, a gente precisava tirar isso do papel antes de tentar pensar em qualquer outro tipo de serviço, como o saneamento, como qualquer outra coisa. E a pandemia atrapalhou, porque a gente tinha um projeto desenhado para uma realidade. E o que foi o serviço que primeiro fechou? O transporte aqui no estado. Diferente dos outros estados, não é? Então, a gente não podia lançar a licitação de um projeto que tinha uma demanda pré-pandemia. A gente teve que esperar a pandemia, rever todas as demandas, fazer todos os registros. E isso enfraqueceu o arranjo que a gente tinha. (Entrevista2.8).

A proposta para o Sistema Integrado de Transporte da RMF (TRIM), resultante do PLAMUS, está sendo revisada e atualizada considerando tanto o longo período desde os primeiros estudos, quanto a própria alteração da demanda. Entretanto, o Governo do Estado parece ignorar todo esse processo, que inclui a realização de audiências públicas.

Em fevereiro de 2025, sem detalhes e em reunião com jornalistas, o governador Jorginho Mello mencionou a implantação de um BRT na Grande Florianópolis, ligando Santo Amaro da Imperatriz ao norte da Ilha de Santa Catarina (Alberguini, 2025b). Apesar do PLAMUS ainda estar em atualização, o secretário de Articulação Internacional e Projetos Estratégicos, Paulo Bornhausen, afirmou o seguinte em entrevista para o Grupo ND:

A diferença em relação ao projeto passado [PLAMUS] é que antes o estado impunha um modelo aos municípios, o que não funcionava. Agora, o governador chamou os prefeitos dos 22 municípios da região para construir um projeto em conjunto, respeitando as necessidades locais. (Bornhausen, apud. Alberguini, 2025b).

O anúncio, que segundo a reportagem tem estudos garantidos do Banco Mundial para início dos estudos, acontece alguns meses depois do anúncio do PAC Seleções do Governo Federal, que contempla trecho do BRT no município de Florianópolis feito em julho de 2024 (Silva, 2024).

Considerando, portanto, que Jorginho Mello é do Partido Liberal (PL, partido do ex-presidente Jair Bolsonaro) e o presidente Lula é do Partido dos Trabalhadores (PT), é preciso levar em conta que esse anúncio pode ter sido feito devido à oposição política entre ambos. Depois da ascensão da extrema direita na política brasileira, com a intensificação da polarização política, essas intenções devem ser avaliadas. Mas, o que fica evidente, é o descaso com todo o processo, que não pode ser vinculado a um governo específico, e que teve participação de diversos atores, fundamentado em um estudo aprofundado sobre a região.

5.5.1.3 Problemas na governança: participação e interesses

Apesar dos problemas relacionados ao processo de discussão, elaboração e negociações para implementação do PLAMUS terem influenciado na institucionalização de uma governança metropolitana, há mais fatores que colaboram para ela não ter sido estruturada. Entre eles, há o pouco interesse dos municípios nas políticas metropolitanas, a inexistência de um plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) e o fato de a Associação de Municípios suprir carências mais urgentes de alguns dos municípios.

Sobre a participação dos municípios nas ações da Suderf por intermédio da Coderf, que foi sinalizada por muitos entrevistados como sendo de baixa aderência, houve uma expectativa com relação à implantação do transporte público em escala metropolitana, frustrada quando não foi executada. Com relação ao engajamento inicial em torno do PLAMUS, foi mencionado o seguinte:

Para ter clareza sobre esse tema, é preciso entender a construção. A construção foi a seguinte. Houve o Estatuto da Metrópole em 2015, junto nasceu, por conta do PLAMUS, a diretriz do transporte como vetor de desenvolvimento regional sustentável. Ele trouxe ações de curto, médio e longo prazo a serem planejados e geridos a partir de uma entidade metropolitana, a partir do que preceituava o Estatuto da Metrópole. Foi uma construção simultânea em 2015. Então, essa ação prioritária do sistema metropolitano de transporte, colocada lá no PLAMUS, teve o engajamento de todos os municípios na sua implementação. Houve lá um acordo lá atrás de implementação do PLAMUS. Isso foi um compromisso comum dos municípios e do Governo do Estado na implementação do PLAMUS, na implementação do sistema de transporte. Por que não aconteceu? O que aconteceu nesses dez anos? E aí vem a resposta da pergunta. A gente não pode ver a foto, a gente tem que ver o filme para entender a história. A gente tem que assistir ao filme, não ver a foto. O que aconteceu nesses dez anos? A implementação do PLAMUS, que era o acordo inicial, a Suderf foi estruturada, existiu uma equipe, iniciou os estudos e iniciou um grande projeto, um projeto bastante robusto, o maior projeto do Estado, o projeto mais complexo do Estado. O sistema metropolitano de transporte era o projeto mais complexo do *pipeline* do Estado de Santa Catarina, a ser executado por uma nova entidade que tinha recém surgido, a Suderf, uma entidade metropolitana, dentro de um marco regulatório pouco conhecido. (Entrevista2.5).

O comentário ressalta a dimensão do PLAMUS, um marco importante que expôs a questão metropolitana, mesmo tratando de apenas uma função pública de interesse comum, no caso, o transporte coletivo. O PLAMUS, financiado pelo BNDES, teve engajamento do estado, dos municípios e da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com pesquisadores consultores do projeto. No entanto, a Suderf, criada para a implementação do plano, não conseguiu dar sequência, enfraquecendo o que seria o início da instituição da governança metropolitana de Florianópolis. Sobre o desgaste, o que influenciou na participação dos municípios nas ações da autarquia, o comentário segue:

E houveram alguns equívocos de implementação do projeto. Houveram alguns desgastes durante esse processo de implementação, frutos desse equívoco. Notadamente, a complexidade do projeto e o método de implementação eram um contexto de grandes projetos nacionais, com a perspectiva de Copa do Mundo, de Olimpíadas etc. Eram grandes projetos complexos que envolviam várias componentes. Aquele arranjo, aquele momento passou e aquele projeto passou a ser inviável para um novo momento, para a nova realidade. Ali, em 2017, depois que essas oportunidades, essas possibilidades, essas estruturas, esses grandes volumes de recursos já não estavam mais disponíveis. Isso ensejou um redesenho da implementação do sistema metropolitano de transporte. É preciso ter bastante clareza de que essa era a principal entrega. A principal expectativa era e continua sendo o sistema metropolitano de transporte. O desgaste da autarquia, a dificuldade da autarquia, qual é a grande resistência com relação à autarquia? É que ela não entregou aquilo para o qual ela foi criada. Ela foi criada principalmente para fazer essa entrega. Claro que tinham outras entregas, mas que viriam depois dessa. Então, o fato dessa entrega não ter acontecido enfraqueceu ao longo do tempo a ideia de efetividade da autarquia, o que é um erro, porque a realidade, aquele sistema teve que ser remodelado, até porque você precisa, houve esse faseamento para que o sistema pudesse ser implementado dentro, o mesmo sistema, embora de forma faseada. Então, as entregas passassem a acontecer e o arranjo passasse a funcionar. Então, a ausência desse funcionamento, a ausência de entregas ao longo do tempo, como isso não aconteceu, como as entregas não aconteceram, o desgaste foi natural, esse processo de desgaste, de que não funciona etc. Teve uma dificuldade de efetivação dos serviços pela complexidade do sistema. (Entrevista2.5).

No entanto, apesar do desgaste da Suderf ocorrido por todos os problemas mencionados, seja a pandemia ou as alternâncias de governo, há outros fatores que podem ter contribuído para o não fortalecimento de uma instituição metropolitana. Entre eles, a própria falta de compreensão do que seria a metrópole e, do ponto de vista jurídico, da gestão associada, defendida também pelo PLAMUS como alternativa. Em entrevista, foi mencionado o seguinte:

Tivemos várias reuniões de GRANFPOLIS, mostrando o que é uma região metropolitana. Do ponto de vista legal, jurídico, como é que funciona, de que maneira é o povo da gestão associada, de que maneira os prefeitos vão ter mais protagonismo nesse processo todo e tal. Mas a gente convidava para as reuniões, apareciam uns gatos pingados, prefeitos, então, muito menos. (Entrevista1.1).

Além do baixo interesse e da pouca participação, os prefeitos desconfiam de que podem perder poder, mesmo com os esforços realizados para mostrar as vantagens da gestão associada:

Veja, eu me lembro que nós fizemos várias reuniões com todos os prefeitos, os nove municípios que compunham a região metropolitana, mais próximas, são áreas conurbadas, e, obviamente, também junto às câmaras de vereadores. Por quê? Porque eu estava defendendo a implantação de uma gestão associada, como a Constituição permite, uma análise jurídica, legal sobre isso. Bom, para eles entenderem o que é gestão associada, já foi um... Porque os prefeitos disseram: “Bom, eu vou perder poder. Eu disse: prefeito, o senhor vai ganhar. “Como eu vou ganhar?” Vai ganhar porque você vai interferir nas linhas intermunicipais que você não tem nenhuma ação, a não ser que o Governo do Estado largue a mão desse negócio e deixe você trabalhar, mas não vai largar. (Entrevista1.1).

É, portanto, uma questão cultural que, como foi mencionado em uma das entrevistas, precisa de maturação, sendo necessário compreender as razões pelas quais o entendimento das entidades metropolitanas é mais demorado (Entrevista2.5). Para essa pessoa entrevistada, o fato de o sistema de transporte não ter sido entregue pela autarquia foi um fator decisivo para que não se tenha hoje discussões metropolitanas no âmbito institucional da governança na RMF. Com isso, não havendo uma governança metropolitana institucionalizada, não há estabilidade quando há alternâncias de governo:

Na governança metropolitana, a gente volta à questão do voluntarismo. A questão institucional, a importância da questão institucional é que, quando você vai estruturar grandes ações, quando você tem a implementação de sistemas, você faz isso baseado em estruturas dos entes. Então, as pessoas saem, as estruturas permanecem. As mudanças de representantes ou até alternâncias de governo, quando a governança está institucionalizada, quando a função pública está sendo executada, quando ela está institucionalizada dentro de um ambiente, de um arranjo institucional, você tem muito mais estabilidade, você tem um ganho, um avanço muito mais consistente ao longo do tempo. (Entrevista2.5).

Uma questão apontada em uma das entrevistas é sobre o curto tempo entre um mandato e outro, considerando a governança metropolitana. Como as eleições municipais e estaduais não são feitas no mesmo período, a alternância dos mandatos para as questões metropolitanas acaba sendo a cada dois anos. Prefeitos, servidores municipais e estaduais têm que ser convencidos sobre as questões metropolitanas:

Esse intervalo de dois anos é muito pouco. Então, a cada dois anos eu tenho a troca de alguma coisa. Ou é dos municípios, ou é do governo estadual. E aí começa tudo de novo, entendeu? (...) Então, mas mesmo que tivesse, sabe, o corpo técnico, quando chega um prefeito novo, ele tem que ser convencido daqui. E aí, quando ele se convence, já deu dois anos. (Entrevista2.8).

Com base, portanto, no histórico das tentativas de implantação de uma governança metropolitana na RMF e nos apontamentos das entrevistas realizadas, elencamos alguns fatores que contribuíram para a atual situação.

Em primeiro lugar, a dependência do PLAMUS, que desmotivou atores e desorganizou a estruturação da governança metropolitana que estava sendo criada, só existe pela falta de políticas metropolitanas, como aquelas previstas no Estatuto da Metrópole. Na RMF, houve a vinculação da institucionalização de um órgão metropolitano a apenas uma função pública de interesse comum, o transporte público, sem ao menos haver a compreensão do que é a metrópole.

Um dos instrumentos propostos pelo Estatuto da Metrópole, o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), ainda não foi realizado. Pela necessidade de um diagnóstico sobre a região, o PLAMUS acabou avançando na leitura sobre o processo de metropolização em alguns aspectos que poderia ter sido realizada pelo PDUI. Num processo de planejamento participativo, como no caso da elaboração do PDUI, o debate sobre as condições da metrópole já teria sido realizado, reduzindo o problema da questão cultural.

O voluntarismo, portanto, sendo a atual condição da participação dos servidores e dos demais participantes na governança metropolitana, torna-se um problema pela ausência de uma estrutura consolidada. Além disso, o municipalismo, reduzido a uma cultura individualista, faz com que preocupações sobre eleições e reeleições substituam as ações de médio e longo prazo.

Organizados por meio da associação de municípios, os governantes municipais ficam alheios às discussões sobre a governança metropolitana, que acaba sendo “terceirizada” para a GRANFPOLIS, cujos técnicos são participativos e atuantes no Coderf, mas que não substituem as lideranças municipais. O receio pela perda de poder para a entidade metropolitana é, sem dúvida, outro fator que leva a esse posicionamento pelos prefeitos.

Se a antiga descentralização administrativa do Governo do Estado era criticada por ter se tornado uma forma de facilitação de influência político-partidária, ignorar a realidade metropolitana para assegurar apoio local dos municípios segue essa mesma lógica.

5.5.2 A atuação do Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf) na governança metropolitana

O Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf) foi criado pela mesma lei que instituiu a RMF e a Suderf em 2014 (Santa Catarina, 2014). Nessa lei, a Coderf faz parte da estrutura organizacional da Suderf (Santa Catarina, 2014, art. 7º, II), assim como o Colégio Superior, a Superintendência Geral, a Diretoria Técnica e a Diretoria Administrativo-Financeira. Ao contrário da Suderf, ele ainda não foi extinto ou substituído em nenhuma lei específica. Dessa forma, mantém-se em atuação, apesar das variações nas frequências das reuniões ao longo dos anos.

O Coderf tem caráter normativo e deliberativo, e tem como representantes os municípios, a GRANFPOLIS, o Estado de Santa Catarina e a sociedade civil organizada. Para participação, os membros devem ter formação universitária e capacitação técnico-profissional especializada. Os representantes da sociedade civil são indicados em lista tríplice por entidades legalmente constituídas.

Sobre as primeiras listas de representantes da sociedade civil organizada, houve entre alguns participantes do Coderf na época, reclamações quanto à falta de representação do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) ou para a sociedade civil. Dessa forma, para corrigir parte do problema, o arquiteto e urbanista Gustavo Pires de Andrade Neto, na época representante do CAU-SC e professor da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), foi nomeado como um dos representantes do Estado. Essa alternativa só foi possível pelo vínculo temporário como professor do estado. Sobre esse período, foi relatado o seguinte:

Aí entramos em 2018, aí quando recebemos essa comunicação... primeiro que nós lutamos, que o CAU, não tinha representação na CODERF. Aí lutamos, lutamos. Aí a Suderf fez uma gambiarra tão grande, sabe, porque o que eles tinham feito com a composição da Coderf era algo era assim... Era uma coisa chapa branca, assim, uma coisa muito triste, eram aquelas pessoas da total confiança deles. E do município, nada. E então aí a gente conseguiu colocar o Gustavo e foi uma luta muito grande, uma luta. É uma luta muito grande, sabe? A gente percebia que as pessoas que iam da parte da Suderf lá para as reuniões. Era uns cargos comissionados, eram pessoas que jamais iriam é contra, não é? (Entrevista1.7).

De fato, o primeiro período contou com duas entidades representantes das engenharias, a Federação das Empresas de Transportes e a OAB. Entre 2019 e 2023, só houve um edital de convocação de representantes da sociedade civil em 2019, sendo que, por todo

esse período, houve representação de duas entidades das empresas de transporte (sendo uma o sindicato de transporte urbano), somente uma representando engenheiros e a Federação de Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Santa Catarina. Apenas a partir de 2024 houve uma diversificação das representações das entidades, sendo incluídos o Instituto de Arquitetos do Brasil de Santa Catarina (IAB-SC) e a entidade Floripamanhã, que será tratada em sessão específica, dada a sua influência nas questões urbanas de Florianópolis principalmente. O Quadro 2 traz as informações das entidades representantes da sociedade civil organizada da Coderf desde 2015:

QUADRO 2 - ENTIDADES REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA - CODERF

PERÍODOS - CODERF		
2015–2018	2019–2023	2024–2027
CREA-SC - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina	FETRANCESC - Federação das Empresas de Transporte de Carga e Logística no Estado de Santa Catarina	ACE - Associação Catarinense de Engenheiros
SENGE - Sindicato dos Engenheiros no Estado de Santa Catarina	FECOMERCIO/SC - Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Santa Catarina	FECOMERCIO - Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo de Santa Catarina
FETRANCESC - Federação das Empresas de Transporte de Carga do Estado de Santa Catarina	SETUF - Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Passageiros da Grande Florianópolis	FLORIPAMANHÃ
OAB/SC – Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Santa Catarina	SENGE/SC – Sindicato dos Engenheiros de SC	IAB-SC - Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento Santa Catarina

FONTE: Diário Oficial de Santa Catarina (Santa Catarina, 2015; SUDERF, 2019; SUDESC, 2023)

Segundo o artigo 11 da Lei Complementar 636 de 2014, as competências do Coderf são as seguintes:

- I - promover e aprovar o Plano Integrado de Desenvolvimento da RMF;
- II - deliberar sobre a estruturação e a execução das funções públicas de interesse comum aos Municípios que constituem a RMF;
- III - coordenar a execução de programas, projetos, ações, serviços e obras de interesse da RMF, com a finalidade de unificar os serviços de interesses comuns;
- IV - formular as diretrizes da política de desenvolvimento da RMF;
- V - deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados no âmbito da RMF;
- VI - estabelecer indicadores de desempenho, bem como metas e prazos de execução das funções públicas de interesse comum da RMF;
- VII - propor alteração na área territorial da RMF;
- VIII - aprovar os critérios de contratação de serviços técnicos especializados;

- IX - indicar o Superintendente, o Diretor Técnico e o Diretor Administrativo-Financeiro da Suderf, na forma do art. 20 desta Lei Complementar;
- X - deliberar sobre a celebração de consórcios, convênios e outros instrumentos congêneres;
- XI - constituir câmaras temáticas ou comissões especializadas, com vistas à realização de estudos, planos e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum da RMF, de acordo com as diretrizes traçadas no inciso II do parágrafo único do art. 2º desta Lei Complementar; e
- XII - elaborar e alterar o seu Regimento Interno, no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação desta Lei Complementar, mediante deliberação por maioria simples de seus membros, submetendo-o à aprovação por meio de ato do Chefe do Poder Executivo estadual. (Santa Catarina, 2014).

O Coderf, portanto, é a instância técnica que absorve funções importantes como a aprovação do PDUI e a execução das funções públicas de interesse comum da RMF⁵⁹. Além disso, de acordo com o art. 20, o Coderf deve elaborar lista sêxtupla de indicações do Superintendente, do Diretor Técnico e do Diretor Administrativo-Financeiro, submetida ao Colégio Superior, que forma listas tríplexes, encaminhadas ao Chefe do Poder Executivo estadual para nomeações.

Apesar de estar na lei que o superintendente deveria ser indicado por lista sêxtupla e tríplex, segundo informações das entrevistas, depois da saída do primeiro superintendente, Cassio Taniguchi, o Coderf nunca elaborou a lista para encaminhar ao Colégio Superior. A respeito do período do governo de Carlos Moisés, foi informado o seguinte:

⁵⁹ Parágrafo Único. São consideradas funções públicas de interesse comum:

- I - o planejamento integrado para o desenvolvimento regional, de acordo com a política urbana e as diretrizes estabelecidas no Estatuto das Cidades;
- II - a prestação integrada dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, mobilidade urbana e saneamento básico, compreendidos neste o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto sanitário, o manejo de resíduos sólidos e a drenagem de águas pluviais, observadas as políticas nacionais previstas em lei;
- III - o exercício do poder de polícia administrativa para:
 - a) a preservação ambiental;
 - b) o controle do uso e da ocupação do solo; e
 - c) a definição e a execução do sistema viário intrarregional; e
- IV - a utilização de incentivos técnicos, financeiros e fiscais para o estímulo da atividade econômica. (Santa Catarina, 2014, art. 2)

Porque os dois que ele nomeou foram interinos. Porque não fizeram esse processo que está na lei, que é a lista sêxtupla e a lista tripla. A gente nunca valeu a lista sêxtupla com o Coderf. (...) E depois do Cássio, todos os outros foram interinos. Porque eles não foram... não cumpriram a norma, né? Da lei ali. E daí, é... Quando entra o Jorginho Mello, volta aquela coisa, né? (Entrevista1.3).

Segundo os relatos das entrevistas e algumas atas das reuniões do Coderf que tivemos acesso, nos primeiros anos as reuniões ocorriam com mais frequência, assim como as câmaras temáticas que organizam os técnicos para discussões aprofundadas por temas como, por exemplo, a mobilidade. Nesse período inicial, eram discutidas questões sobre o PLAMUS, sobre o transporte intermunicipal metropolitano e sobre o termo de referência realizado para a licitação da empresa que elaboraria o PDUI, o que acabou não se realizando. O contorno viário também era um tema que despertava a atenção de atores interessados. A própria composição do Coderf até 2023 reflete essa realidade. Outro assunto abordado é a própria estruturação da Suderf, “na tentativa de fazer realmente uma região metropolitana que funcionasse” (Entrevista1.7). E ainda:

Nessas reuniões era para fazer todo um encaminhamento dos projetos. De quais áreas, setores a Suderf, deveria funcionar, né? (...) Uma coisa que a gente trabalhou muito fortemente na lei, na alteração da lei da região metropolitana e depois a gente sabe assim, foram meses assim, [trecho suprimido] meses e meses trabalhando e trabalhando e trabalhando com essas pessoas, com os demais da Coderf, mesmo esses que a gente estava vendo que tinha... Estavam com intenções que não eram as mais, digamos assim, republicanas (...). (Entrevista1.7).

Ah, no começo ali, foi uma fase interessante porque estava começando. E aí teve a ideia de estruturar nessa época, né? Então, por mais que tenha tido as dificuldades, e não tinha também, né? Tinha essa intenção de tirar do papel, mas também não tinha um superinvestimento, não tinha uma superestrutura. Tinha um superintendente, que era o Cássio Taniguchi, na época, tinha um diretor técnico, que eu acho que o Célio já começou como diretor, ele entrou depois, agora eu não vou me recordar. E tinha um diretor administrativo, que agora eu não lembro o nome dele, mas ele era o ex-coronel do Paraná, não me recordo o nome dele. (...) Ele era do Paraná também. O Célio era daqui, o Célio Stoltz. E aí tinha, mas a estrutura era bem pequenininha, mas eles queriam tirar do papel a questão do transporte coletivo, fazer um convênio interfederativo, aprovar nas câmaras os termos de referência, as câmaras de vereadores municipais, os termos de referência para licitação do transporte. Então, foi um trabalho muito intenso nessa época. (Entrevista2.1).

O tema do transporte, principal razão da criação da Suderf, sempre gerou interesse dos técnicos dos municípios. Dessa forma, quando a discussão sobre o assunto ainda estava

atualizada de acordo com o planejamento do PLAMUS, antes da pandemia, havia participação dos servidores dos maiores municípios no assunto:

Então, isso é um problema, acho que as coisas andaram um pouquinho mais, o planejamento e não sei o quê, foi quando os municípios participavam um pouco mais, então ali, por exemplo, em 2019, em 2020, antes da pandemia, a gente tinha um grupo dentro do Coderf bem forte, a gente já estava fazendo várias minutas de como ia funcionar a gestão do transporte pós licitação, então Florianópolis estava muito ativo, São José estava muito ativo e Biguaçu estava muito ativo. Então é diferente quando você constrói com a visão dos outros municípios juntos, aí fica o quê? Os técnicos da Suderf ou da SUDESC ficam ali para fazer o grosso, mas quem dá as diretrizes, quem dá a direção de tudo, são os municípios. Eles têm que fazer o papel do fiel da balança, não dá para eu, como técnica da região metropolitana, dizer que não, Palhoça, teu problema é esse, não, tem que escutar quem está lá, né? (Entrevista2.8).

Mas o Coderf, enquanto instância técnica, também sofre com as mudanças de governo. Há temas que dependem de articulação política e que esbarram nos interesses locais, como o transporte. O fato de Florianópolis ter renovado o contrato de concessão mesmo em meio à discussão da integração também afetou as relações. A falta de compreensão sobre a necessária discussão sobre as funções públicas de interesse comum é evidenciada pelas ações individuais dos municípios e afeta os trabalhos também do Coderf:

A história metropolitana também está se arrastando. A integração do transporte também está se arrastando há anos. (...) Quando chega numa parte que é de decisão política, ela não consegue. Ela é diretora técnica. Realmente não vai para a frente. Então, por exemplo, a questão do PDUI mesmo é uma delas. E a questão do transporte metropolitano é outra. O Coderf foi sabotado pela Prefeitura de Palhoça. Em relação ao transporte coletivo, é sabotado o contorno viário pela Prefeitura de Palhoça. (...) Daí o representante de Palhoça não ia. Ou quando ele ia, a gente ficava enchendo ele de perguntas e ele dizia que não era autorizado para manifestar. E depois nunca mais foi. As traquinagens do Ronério [Heiderstadt] começaram na história do contorno. E a história com a Arteris. Essa história é interessante. Não sei o quanto você sabe, mas. Tinha um traçado do contorno que ia ter menos túneis, ia ser menor, ia ser muito mais barato. E tinha uma afetação diária de prédios a serem desapropriados e que não acontecia. Eu também entendo que é uma sacanagem com as pessoas fazer isso. (...) Mas é isso. Ele deixou fazer o loteamento e até um Minha Casa Minha Vida em cima da afetação. E daí, quando finalmente começaram a sair as desapropriações, não podiam fazer o traçado. (Entrevista1.3).

Com a saída de Cássio Taniguchi no final do governo de Pinho Moreira em meio às negociações sobre as concessões e licitações do transporte coletivo metropolitano, o Coderf deveria fazer a lista sêxtupla para apresentar ao colegiado. No entanto, até então isso não aconteceu. Com as indefinições sobre a Suderf, o Coderf também tem sua atuação reduzida.

Nesse período de desgastes e incertezas quanto às ações em andamento, já no período do governo de Carlos Moisés (que muitos entrevistados o denominaram pela profissão, ou seja, bombeiro), Florianópolis tenta uma nova atuação também no Coderf. Segundo informações de um de nossos entrevistados, membro do Coderf na época, Florianópolis envia um novo representante quando muda o governo, com possível interesse no cargo de superintendente da Suderf. Dessa forma, foi comentado:

Florianópolis sempre se viu acima da área metropolitana, atropelando. Palhoça sempre foi o baixinho invocado que fica tentando dar rasteira. Mas voltando à história de Florianópolis, Florianópolis não pagava GRANFPOLIS, porque a GRANFPOLIS é uma voluntária. Não tinha representante, não ia às reuniões. Mas quando entrou o bombeiro, o Moisés, e estavam falando de nova discussão, quem é que ia substituir o Cássio na superintendência, do nada aparece o representante de Florianópolis. E o representante é ninguém menos do que o secretário de transporte. (...) E ele vai na reunião e senta na cadeira de presidente. E a gente estava lá, todo mundo no Coderf, sem saber como estavam sendo as articulações políticas. A gente só sabia que, pela lei da área metropolitana, o Coderf tinha que fazer uma lista sêxtupla, que mandava para o colegiado uma lista tripla, que o governador ia escolher. E daí a gente conversando, e agora aparece esse cara da Prefeitura de Florianópolis, que faz meses, anos, que não vai ninguém da Prefeitura de Florianópolis. (...) Daí..., mas eu sei que ele acaba não sendo, e ele também vai uns quatro meses nas reuniões, e depois não aparece mais. Depois que ele viu que ele não ia ser nomeado, não aparece mais. (Entrevista1.3).

Nessa mesma entrevista, é apontado que todo o período do governo Moisés foi um “vácuo político do Coderf”. Mesmo tendo nomeado dois superintendentes “milicos”, o cargo ficou vago a maior parte dos meses (Entrevista1.3). Analisando os dados sobre a remuneração e dados funcionais da Suderf ao longo dos anos (mesmo tendo sido substituída pela SUDESC, o relatório dos cargos ainda aparece como Suderf), em dezembro de 2018 e janeiro de 2019, somente a diretora administrativo-financeira consta na lista de servidores remunerados, já que não podia ser demitida por estar gestante. Em 2019, constam somente dois servidores até dezembro e apenas em abril consta o nome de Thiago Augusto Vieira como superintendente-geral. De dezembro de 2019 a outubro de 2021, ou seja, 23 meses, não há cargos na folha de pagamentos da Suderf, de acordo com o Portal de Transparência (Santa Catarina, [s. d.]) Santa Catarina (Santa Catarina, [s. d.])). Em novembro de 2021, retorna Thiago Augusto Vieira como superintendente até dezembro de 2023, além de outros três servidores.

O ano de 2023 inicia o mandato de Jorginho Mello, que cria a SUDESC, substituindo a Suderf. Durante o ano de 2023, não há cargos de superintendente ou presidente da Suderf (SUDESC). Em 2024, José Rafael Biff, que atuava desde 2019 na Suderf, passa a exercer o cargo

de Presidente da SUDESC e, em 2025, de Diretor de Administração e Finanças. Em 2025, não há novamente nem o cargo de superintendente, nem de presidente.

Florianópolis, como será visto ao longo do texto, não era atuante no Coderf, considerando principalmente o papel de liderança que poderia exercer. Segundo entrevista: “os outros municípios, depois eu acho que a gente vai entrar mais nessa questão, mas dá para ver, tipo, no Coderf, assim, que eles têm uma certa resistência a sempre pensar Florianópolis como o protagonista da região como um todo” (Entrevista1.2).

As convocações das reuniões do Coderf também foram reduzidas a partir da pandemia. Das atas que tivemos acesso, houve cinco reuniões em 2021, sendo duas delas sem quórum. Em 2022, foram 6 convocações, sendo uma sem quórum, e a última que obtivemos ata foi em 24 de janeiro de 2023.

Com todo esse processo de desgaste político e com a influência do período da pandemia, o interesse e a participação dos técnicos municipais decaíram também. Uma das razões é a própria alteração nos governos municipais, que alterou os técnicos que participavam do Coderf. Dessa forma, questionamos nas entrevistas como é a participação dos municípios no Coderf, e aqui estão algumas respostas:

E aí, isso é uma coisa que tem que ir semeando, semeando, semeando. O problema é que, por exemplo, se a gente for parar para pensar, desde que começou o Coderf ali, né? E que tinha servidor de carreira, que poderia ter continuado, mas chega uma hora você cansa. Aí você cansa, você desiste, você vai para outro lugar. Então, se essas pessoas não tivessem cansado, talvez a gente teria uma continuidade, assim, sabe? Por exemplo, eu também estou cansada, mas eu não desisti ainda. (...) Agora, neste momento, como também teve toda essa alteração da SUDESC, tudo isso, deu uma decaída, sim, dos municípios. Quem participa mais do Coderf é a sociedade civil organizada, tá? (Entrevista2.8).

Eu acho que é muito complicado. Porque, na verdade, muito poucos municípios participam, na verdade. Na verdade, basicamente, a gente tem a participação de três, quatro municípios todas as vezes, e somos nove. Então, tem municípios que nunca nem participam. Então eu acho que isso é muito falho, porque, no final, se perde força. (Entrevista2.2).

As reuniões em que eu participei, eles mandavam representantes. Nenhum abria a boca para falar nada. (...) Você deveria... Para atrair pessoas, você precisa atrair para alguma coisa que elas se sintam úteis, que elas podem contribuir. Você faz reunião para fazer [inaudível] para fazer alguma coisa e aquilo não vai para frente. Então, ou comparece para fazer número [inaudível] ou não abre a boca e não fala nada. Ou faz para funcionar mesmo ou então deixa parado, pô! (Entrevista1.4).

Não, assim, tinha muita prefeitura que meio que ignorava, porque, às vezes, é só um técnico, porque os técnicos também não têm nada. Não são técnicos engajados, sabe? (...) Tinha muito técnico assim, ah, se for sexta-feira é bom, porque daí eu fico em Florianópolis. Iam lá, não sabiam do que se tratava. (Entrevista1.3).

Dos servidores municipais entrevistados, sendo que nem todos são membros do Coderf, questionamos se conheciam o trabalho da Suderf e o próprio Coderf. No caso de São José e Palhoça, ambos participaram nos primeiros anos, mas hoje não sabem dizer quem é o representante do município e nem opinar sobre o comitê. Os servidores de Governador Celso Ramos e de Antônio Carlos participam desde os primeiros anos. São Pedro de Alcântara teve um técnico nos primeiros períodos e atualmente não tem representante, segundo entrevista. Florianópolis tem novo representante, e de Águas Mornas não soube informar nem sobre o Coderf nem sobre o representante. No entanto, a Associação de Municípios (GRANFPOLIS), que representaria também os interesses, é atuante desde os primeiros anos, mas não substitui o interesse pela participação dos técnicos municipais.

De novo, muitos municípios, algumas pessoas estavam presentes ali, reclamaram do não envolvimento do município no projeto. E aí a gente se depara que é uma questão estrutural. Não é que não participou, é que as pessoas que participaram, os indicados, os membros, os representantes dos municípios mudam e o repositório não fica. Então, na verdade, nenhum município sabe que participou. Essa é uma das dificuldades, uma das questões que a gente olha. Existe uma dificuldade de perenidade, uma dificuldade de continuidade dentro dos próprios entes que compõem. E não existe... E os mecanismos, na maioria dos municípios, a gente percebe que a assimilação e a continuidade da ação dentro do município dependem daquele mesmo representante se manter ao longo tempo, no momento em que ele sai, porque não tem um mecanismo de transmissão, não tem um repositório dentro do município. (Entrevista2.5).

Os atores municipais, portanto, são pouco participativos do Coderf e, o que é mais grave, pouco interessados no processo. No entanto, são atuantes na GRANFPOLIS, reforçando a conclusão de que estão “terceirizando” suas funções para a associação.

5.5.3 Uma coordenação, quatorze “regiões metropolitanas”: a criação da SUDESC –

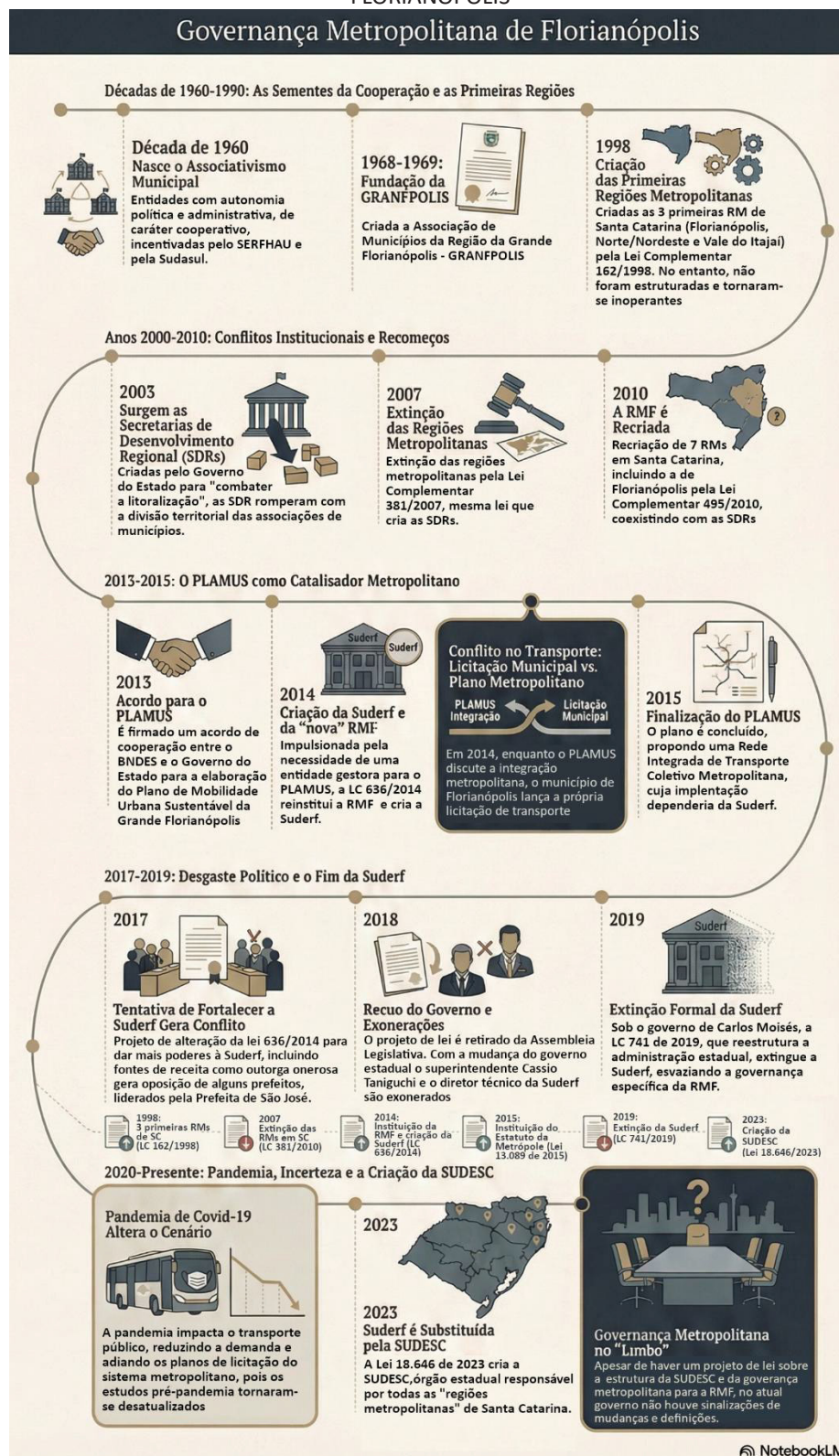
Superintendência de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas de Santa Catarina

Em 2023, é criada a Superintendência de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas de Santa Catarina (SUDESC), pela Lei n.º 18.646 de 5 de junho de 2023, que “altera a Lei Complementar n.º 741, de 2019, que dispõe sobre a estrutura organizacional

básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual”. O objetivo da SUDESC é “coordenar a implantação das políticas estaduais de desenvolvimento regional e urbano das regiões metropolitanas de Santa Catarina, obedecidas as normas constitucionais e a legislação específica” (Santa Catarina, 2023, art. 64). A SUDESC não só substitui a Suderf, superintendência específica da RMF, mas agora é a entidade estadual responsável por todas as regiões metropolitanas de Santa Catarina.

Para auxiliar na compreensão sobre os principais eventos e datas que marcaram o processo do que tem sido a governança metropolitana de Florianópolis, a Figura 30 representa a cronologia de alguns fatos tratados até então.

FIGURA 30 - INFOGRÁFICO COM OS PRINCIPAIS EVENTOS SOBRE A GOVERNANÇA METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS



FONTE: Elaborado pela autora com auxílio do aplicativo Google Notebook LM.

Pelo artigo 90 da Lei Complementar n.º 741 de 2019, alterada pela Lei 18.646 de 2023, a SUDESC fica vinculada à SEPLAN (Secretaria do Estado de Planejamento) para efeitos de supervisão, coordenação, orientação e fiscalização.

A SUDESC também deve ter sua organização, estruturação, funcionamento e competências definidos em lei específica, segundo essa mesma lei. O projeto de lei referente a esse assunto, de autoria do Governo do Estado, foi enviado no dia 07 de julho de 2023 e ainda consta em tramitação na ALESC (Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina).

A nova proposta de lei, dessa vez relacionada à SUDESC, mantém o teor de competências da antiga Suderf, que não possibilitavam competências mais executivas à autarquia, e que por isso precisariam ser alteradas em caso de implementação do PLAMUS. Da mesma forma que a Suderf, de acordo com as competências atribuídas, a SUDESC na proposta de lei também exerceria as atividades supletivamente, por intermédio de convênios e por órgãos competentes (Santa Catarina, 2023b).

O artigo 2º do Projeto de Lei de criação da SUDESC estabelece como finalidade:

Art. 2º A SUDESC tem por finalidade a execução dos serviços de interesse regional, de forma direta ou por meio de consórcios, convênios ou instrumentos congêneres, bem como a consecução dos objetivos de que tratam a Lei Complementar nº 104, de 4 de janeiro de 1994, e a Lei federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. (Santa Catarina, 2023b).

O projeto não menciona a questão metropolitana, mas se refere a serviços de interesse regional. Entre as competências da SUDESC, confundem-se coordenações e elaboração de estudos, como no inciso I do artigo 3º, que trata de “promover, elaborar, fazer cumprir e controlar o planejamento integrado do desenvolvimento regional no Estado”, ou no VII que objetiva “estabelecer diretrizes para a utilização do solo no âmbito das unidades regionais do Estado (...), por exemplo.

No entanto, a exposição dos motivos para a criação da lei, de autoria do Deputado Estêner Soratto da Silva Júnior, Secretário de Estado da Casa Civil, volta a tratar dos interesses metropolitanos:

A proposta objetiva modernizar a política de desenvolvimento regional no Estado, com a implementação de uma autarquia que promova o aperfeiçoamento da gestão dos interesses metropolitanos dos Municípios catarinenses e o planejamento regional voltado para o desenvolvimento sustentável, equilibrado e integrado do Estado, buscando a constante melhoria da qualidade de vida da população. (Santa Catarina, 2023b)

Ou seja, antes de rever as regiões metropolitanas criadas, que não têm relação com metrópoles, o Governo de Santa Catarina propõe uma autarquia cujo principal objetivo são os interesses metropolitanos dos municípios. Sem ao menos ter conseguido que a RMF tenha uma entidade de governança metropolitana que efetivamente consiga estabelecer as ações necessárias para tratar das funções públicas de interesse comum, a proposta prevê uma ampliação para todas as “regiões metropolitanas” de Santa Catarina.

Esse mesmo projeto de lei, prevê a alteração na Lei Complementar nº 636 de 2014. Entre as alterações, no lugar da antiga Suderf, é criada a Governança Interfederativa da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (GIRMF), órgão que integraria a SUDESC.

Como mencionado anteriormente, tanto a RMF quanto a Suderf foram criadas a partir das demandas do PLAMUS, um plano de caráter metropolitano que realizou um diagnóstico sobre a gestão institucional e as possibilidades para a gestão do transporte na RMF. O fortalecimento da entidade metropolitana, sendo na época a Suderf, seria um dos pilares para a gestão associada, recomendada pelo PLAMUS. Por isso, foram realizadas propostas de alteração para incluir as funções faltantes na lei.

Dessa forma, a alteração da lei como está proposta mantém os mesmos problemas da lei original, sem dar conta do que foi discutido tanto em meio à elaboração do PLAMUS, quanto entre os próprios municípios na época. Como já mencionado, no período das discussões sobre a alteração da Lei Complementar nº 636 de 2014, os técnicos da GRANFPOLIS também opinaram, em sintonia com os gestores municipais, a respeito das alterações. Entre as propostas constam a inserção de novas funções públicas de interesse comum (FPICs) e a competência para a Suderf planejar e executar essas funções.

A proposta da GRANFPOLIS ajusta a composição dos municípios participantes no processo de governança, incluindo municípios da Área de Expansão da RMF e a ampliação da sociedade civil no Coderf. Busca também ampliar o poder de decisão dos prefeitos. Essa proposta também foi posta em discussão, até a saída de Raimundo Colombo, quando todo o processo começou a ser desfeito, acarretando o fim da Suderf.

Na proposta da GIRMF para a alteração da Lei nº 636 de 2014, o Colégio Superior mantém o Secretário de Estado de Planejamento e os Chefes do Poder Executivo de cada município da RMF e inclui: o Presidente da SUDESC; o Secretário de Estado da Indústria, do Comércio e do Serviço; o Secretário de Estado da Infraestrutura e Mobilidade; um

representante dos Chefes do Poder Executivo dos municípios da Área de Expansão da RMF; e o Presidente da GRANFPOLIS.

Foram propostas também alterações na nomeação do Secretário Executivo da GIRMF. Na lei original, o Colégio Superior indicava uma lista tríplice (a partir da lista sêxtupla indicada pelo Coderf) para os cargos do Superintendente, do Diretor Técnico e do Diretor Administrativo-Financeiro, que eram encaminhados para decisão do Chefe do Poder Executivo estadual para nomeação. Na atual versão proposta, caberia ao Colégio Superior eleger o Secretário Executivo da GIRMF.

No caso do Coderf, passaria de dezoito para vinte membros em relação à lei original. Foram incluídos um representante eleito entre os municípios da Área de Expansão da RMF e um representante da SUDESC. Sobre as competências, altera o inciso III do artigo 11. No lugar de “coordenar a execução de programas, projetos, ações, serviços e obras de interesse da RMF, com a finalidade de unificar os serviços de interesses comuns”, o projeto de lei altera para: “propor programas, projetos, ações, serviços e obras de interesse da RMF, com a finalidade de unificar os serviços de interesse comum”. Ou seja, o Coderf, cujos membros têm um caráter técnico, teria uma competência mais propositiva.

Apesar da criação da SUDESC, não há ações que indiquem uma mudança de postura do atual governo estadual. Pelo contrário. Em reunião com prefeitos e vice-prefeitos dos municípios que integram a GRANFPOLIS, o governador apresentou os investimentos e as prioridades, e afirmou:

Eu sou um municipalista nato e gosto de estar nas cidades, ouvindo a população e os prefeitos. Nessa segunda rodada do Santa Catarina Levada a Sério estamos apresentando as nossas entregas e investimentos nesses dois anos de governo. Eu e minha equipe fazemos uma conversa individual com todos os prefeitos para ter contato olho no olho, pensando no avanço dos nossos 295 municípios. Nosso objetivo é trabalhar junto com os prefeitos para entregar resultados reais à população. Já fizemos muito e temos ainda mais a realizar. Esse contato direto fortalece nossa parceria e garante que os investimentos cheguem onde realmente são necessários. (Jorginho Mello, apud. Secom; Sagaz, 2025).

As ações do governador e, principalmente, a ausência delas com relação à questão metropolitana, demonstram haver um entendimento de que tratar a metrópole significa mexer nas bases eleitorais. A menção ao municipalismo, apesar de parecer populista pela apelação ao povo, tem, na realidade, um caráter eleitoreiro. Afinal, com a intensificação das relações, dos fluxos, e dos problemas gerados pela própria aglomeração, ignorar as funções

públicas de interesse comum, ao menos da única metrópole de Santa Catarina, segundo o IBGE, significa descaso ou mesmo incompetência não apenas deste, mas também dos últimos governos que não estiveram dispostos a enfrentar o tema.

5.5.4 As propostas do PLAMUS para a Governança Metropolitana

O problema da mobilidade nas áreas metropolitanas atinge toda a população trabalhadora ou estudante que se desloca nos horários de pico, independentemente de classe social. No entanto, é mais penoso para a parcela da população que não pode arcar com o conforto individual e depende do transporte público precarizado, como no caso de Florianópolis.

A procura por soluções para a mobilidade metropolitana expõe o problema da gestão dos serviços que precisam ser prestados e extrapolam os limites municipais, mas, ao mesmo tempo, esbarram nas competências amarradas ao modelo de federalismo adotado na Constituição de 1988. O transporte público metropolitano, de que trata o PLAMUS, deixa claras as dúvidas sobre essa questão, ou seja, de como tratar a competência municipal do transporte local e a competência estadual do transporte intermunicipal nas áreas metropolitanas:

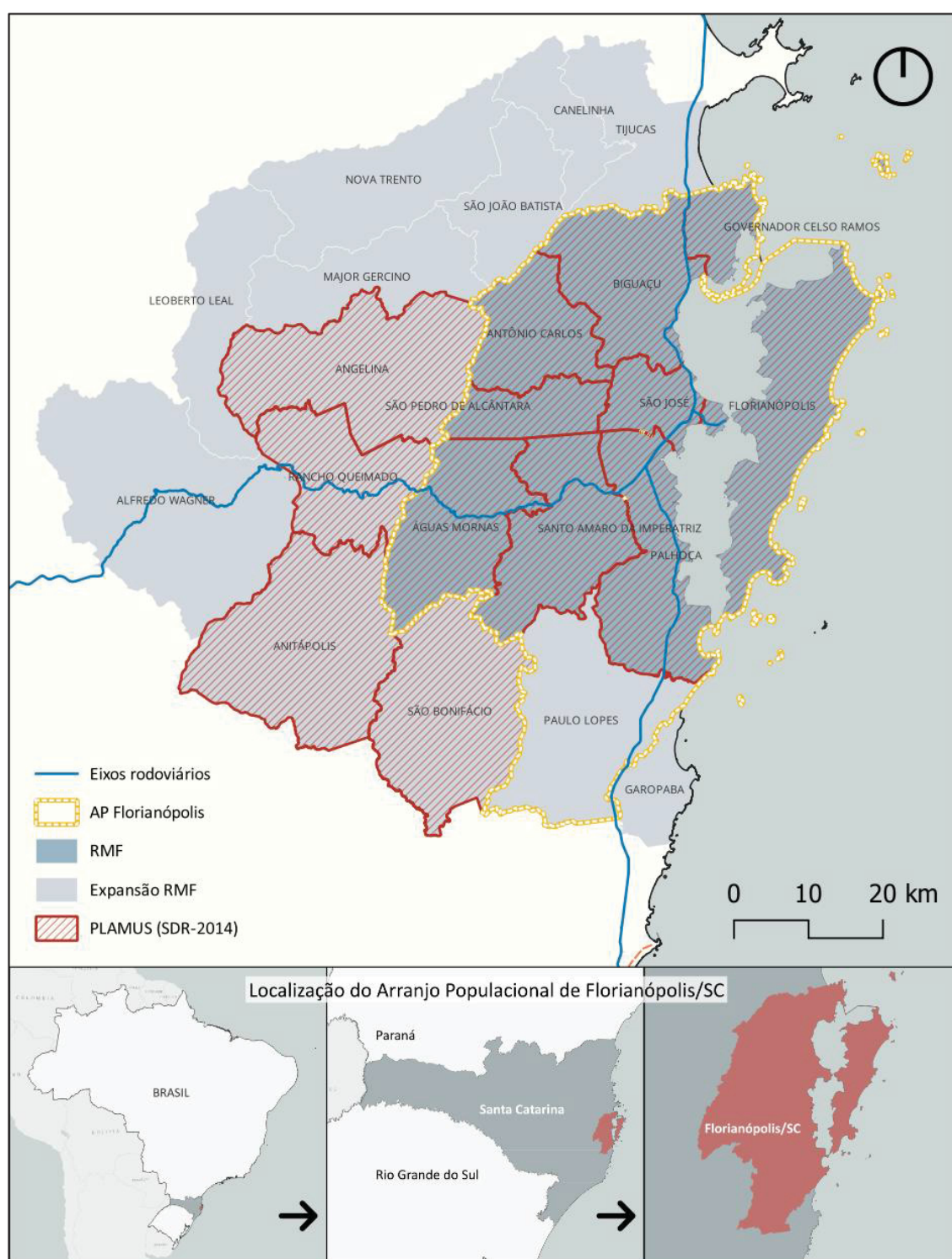
O modelo tradicional de governança institucional - no qual cada município estabelece seu zoneamento e demais parâmetros de uso e ocupação do solo, define e concede linhas de ônibus e demais meios de transporte, planeja e executa investimentos, etc. - não é suficiente para solucionar os problemas de mobilidade em regiões metropolitanas. Por este motivo, é importante definir a **forma ideal de integração metropolitana**, assim como a estrutura organizacional para a gestão de transportes. (PLAMUS, 2014a, p. 1).

A elaboração do PLAMUS, no entanto, esbarrou inicialmente na indefinição sobre os arranjos estaduais existentes. Apesar de já existir a então denominada Região Metropolitana de Florianópolis (Lei Complementar nº 495 de 2010), o critério utilizado para a seleção dos municípios a serem analisados pelo PLAMUS foi pela área de atuação da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) da Grande Florianópolis (Lei Complementar nº 243, Santa Catarina, 2003) (PLAMUS, 2014a, p. 3).

A falta de critérios para o estabelecimento dos arranjos municipais em Santa Catarina, tanto na organização dos municípios das SDRs quanto das regiões metropolitanas,

se torna um problema para a elaboração de planos com base no território. A Figura 31 representa os dois arranjos existentes em 2014 em Santa Catarina, sendo a organização das SDRs (já extintas) e a composição da RMF e a Área de Expansão, e o estudo do IBGE sobre o Arranjo Populacional de Florianópolis, com base na integração municipal.

FIGURA 31 - ARRANJOS REGIONAIS DE ACORDO COM IBGE, RMF E PLAMUS



FONTE: Elaborado pelo autor com base em IBGE (IBGE, 2016), PLAMUS (2014) e Santa Catarina (2014).

Percebe-se que o arranjo adotado pelo PLAMUS abrange alguns municípios da área de expansão da RMF, principalmente relacionado com os eixos rodoviários. No entanto, não abrange Paulo Lopes, município que entra no Arranjo Populacional de Florianópolis (IBGE, 2016), e que sofre influência da expansão de Palhoça por meio da BR-101. Para distinguir da RMF, o PLAMUS denominou a área de estudo de Área Metropolitana de Florianópolis (AMF).

No diagnóstico realizado sobre a área, antes da aprovação da LC 636 de 2014 que criou a RMF e a SUDERF, o estudo indicou uma “fragilidade no planejamento, na organização e na execução da política de mobilidade urbana da AMF” pela carência de uma entidade governamental responsável pela integração das funções públicas de interesse comum, diagnosticando também:

- a) Inexistência de um plano diretor metropolitano;
- b) Inexistência de órgãos metropolitanos intergovernamentais de planejamento, deliberação, organização e gestão dos serviços de transporte, entre outras atividades de gestão da mobilidade urbana;
- c) inexistência de programa comum de licitações e concessões dos serviços de transporte coletivo intermunicipal para a área metropolitana; e
- d) inexistência de integração física e tarifária do sistema de transporte coletivo. (PLAMUS, 2014a, p. 5).

O PLAMUS considerava que a Suderf, da forma como foi criada pela LC 363 DE 2014, não seria suficiente para conseguir a integração horizontal (município-município) e vertical (estado-município) por razões de estratégia, gestão e segurança jurídica, e por não ter competências materiais para conceber e prestar os serviços relacionados ao transporte coletivo. Com isso, o documento propõe combinar a RMF e a Suderf com uma integração via gestão associada, por convênio de cooperação ou consórcio público, como previsto no artigo 241 da Constituição Federal de 1988 (PLAMUS, 2014a, p. 6).

Dessa forma, o que o PLAMUS propõe é uma alternativa para superar a divisão das competências entre o transporte local e o intermunicipal, sem afetar a municipalização dos serviços de transporte coletivo e as integrações horizontal e vertical. Além disso, deve considerar a segurança jurídica, a estabilidade institucional entre mandatos e possibilidades de formas jurídicas de contratação de longo prazo (PLAMUS, 2014a, p. 14).

O PLAMUS reconhece que, ao mesmo tempo que a Constituição de 1988 autoriza os estados a criarem regiões metropolitanas com finalidade de integração, ela encontra limites

na autonomia municipal. A Constituição também prevê a forma de gestão associada, em que União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão disciplinar por lei consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados (PLAMUS, 2014a, p. 15). Os consórcios públicos e os convênios de cooperação deverão ser formados conforme a Lei dos Consórcios Públicos, Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

No entanto, o PLAMUS (2014a, p. 17–18) cita outras formas de integração possível além daquelas da gestão associada: comitês e fóruns; entidade metropolitana; convênios simples; convênio de cooperação; empresa intergovernamental; consórcio público por associação pública; e consórcio público por pessoa jurídica de direito privado. A Figura 32 traz as formas de integração propostas pelo PLAMUS para a gestão do transporte coletivo metropolitano:

FIGURA 32 - FORMAS DE INTEGRAÇÃO SEGUNDO O PLAMUS

Forma	Comitês e fóruns	Entidade Metropolitana	Convênio Simples	Convênio de Cooperação	Empresa Intergovernamental	Consórcio Público - Associação Pública	Consórcio Público – Associação Civil
Definição	Baseiam-se em estruturas sem poder formal de decisão, várias vezes estabelecidas por iniciativas individuais – representam o menor nível de integração entre entes federativos	Baseia-se na criação de uma entidade estadual abrangendo municípios que façam parte de uma RM, para promover integração nas decisões do estado e dos municípios	Baseia-se na celebração de convênio simples entre os Municípios e o Estado ou entre Municípios com definição de responsabilidades recíprocas	Formado a partir de edição de leis municipais que deleguem competência a órgão/autarquia estadual ou entre municípios	Empresa estatal instituída pelo governo do Estado – municípios podem comprar ações e delegar competências por meio de convênio de cooperação	Instituído pela edição de leis municipais e lei estadual ratificando protocolo de intenções e constituindo ente intergovernamental de caráter público	Instituído pela edição de leis municipais e lei estadual ratificando protocolo de intenções e constituindo ente intergovernamental de caráter privado

FONTE: PLAMUS (2014a, p. 18).

Para chegar ao modelo institucional adequado à estrutura de governança com foco no transporte coletivo metropolitano, o relatório do PLAMUS faz uma análise dos aspectos contidos na Constituição Federal sobre as regiões metropolitanas e sobre as possibilidades contidas na forma de gestão associada, entrando, assim, na Lei dos Consórcios. No período em que o PLAMUS foi elaborado, o Estatuto da Metrópole, de 2015, ainda não havia sido instituído e, portanto, não entrou na análise. No entanto, é realizada uma pesquisa sobre as decisões do STF a respeito de regiões metropolitanas no Brasil.

Uma das questões abordadas é sobre o fato da Constituição de 1988 ter sido demasiadamente sucinta ao tratar das competências sobre os serviços públicos e autonomia

financeira e orçamentária ao tratar da instituição das regiões metropolitanas. Para os autores do PLAMUS:

Essa lacuna, que poderia ter sido suprida por leis complementares e ordinárias sobre temas indiscutivelmente metropolitanos, tais como uso e ocupação do solo e transportes e mobilidade urbana, vem sendo disciplinada, no Brasil, de forma a reforçar o processo de municipalização dos serviços públicos em uma dimensão que talvez sobrevalorize a autonomia municipal em detrimento da lógica de integração. (PLAMUS, 2014a, p. 38).

De acordo com o PLAMUS, esse excesso de fragmentação dos entes federados foi corrigido por instrumentos complementares à criação da região metropolitana, no caso, as formas jurídicas de gestão associada de serviços públicos, como consórcios.

Ao analisar o conceito de região metropolitana da Constituição Federal, o PLAMUS (2014a, p. 40–41) ressalta que são necessários os aspectos físicos, que exigem a existência de mais de um município limítrofe, e que exijam a coordenação e a gestão dos interesses e das funções comuns. Dessa forma, o interesse local passa a compor o interesse da região metropolitana, e não a imposição do interesse regional sobre o local. As decisões e serviços regionais seriam englobados nos interesses locais dos municípios.

Outra questão discutida no documento é a natureza compulsória da composição das regiões metropolitanas. Criada a região metropolitana pelos estados, a integração das ações municipais e do estado para promover as funções públicas de interesse comum torna-se mandatória. Dessa forma, é necessário haver uma situação objetiva, para que não haja o risco de inconstitucionalidade se a região metropolitana for instituída de forma arbitrária (PLAMUS, 2014a, p. 43).

Da competência organizacional do estado e do condicionamento no exercício de competências materiais indelegáveis do estado instituidor da região metropolitana e dos municípios por ela abrangidos extrai-se que o significado jurídico precípuo da criação de uma região metropolitana é, propriamente, a **instituição de uma instância colegiada dos entes federados** (estado instituidor e municípios abrangidos). Por essa instância colegiada, todos, em conjunto, decidirão a melhor forma de prosseguir com assuntos que dizem respeito ao interesse comum daqueles mesmos entes. (PLAMUS, 2014a, p. 43).

O caráter compulsório, no entanto, não significa a transferência do exercício das competências materiais dos entes federados para a região metropolitana. Nesse ponto, o PLAMUS faz uma crítica sobre a lacuna da Constituição de 1988 a respeito do tratamento das

regiões metropolitanas no exercício das competências materiais por ser contraditória ao fato de também considerar os municípios um ente federativo pleno, portanto, com a mesma autonomia (PLAMUS, 2014a, p. 44).

O PLAMUS (2014a, p. 94) propõe, portanto, a gestão associada como solução para a mobilidade metropolitana. Os entes associados (estado e municípios) formariam um Conselho Executivo de Mobilidade e uma Assembleia dos Entes Associados. No período em que o plano foi proposto, a ideia seria que a gestão associada estivesse alinhada à Suderf.

A proposta identificou duas alternativas para a gestão associada. Uma delas via entidade metropolitana (Suderf) com convênios de cooperação, e outra via consórcio entre Suderf/estado e municípios. No caso da primeira alternativa, era necessário a alteração da lei de criação da Suderf, inserindo funções de execução nas competências. No segundo caso, manteria a governança e corpo técnico da Suderf, não necessitando de alteração na Lei 636 de 2014 (PLAMUS, 2014a, p. 98–99).

Mesmo com a necessidade da alteração da lei, o documento conclui que a primeira opção é a ideal. Uma das razões é o fortalecimento da iniciativa do Governo do Estado em institucionalizar a RMF. A entidade intergovernamental, segundo o PLAMUS, poderia “transcender as atividades de planejamento integrado para adicionalmente gerir, de forma associada, os serviços públicos, inclusive mediante concessão, permissão e autorização” (PLAMUS, 2014a, p. 100). O modelo proposto para a mobilidade, segundo o plano, pode ser replicado para outros serviços públicos de interesse comum.

5.5.5 A participação das elites econômica e política: os casos do FloripAmanhã e do COMDES

Apesar da morosidade dos planos e obras de impacto metropolitano, tais como o PLAMUS e o Contorno Viário, não foi por falta de pressão das elites empresariais locais que não ocorreram de forma mais ágil. Isso porque há a compreensão de que os problemas de mobilidade urbana afetam diretamente a economia local.

Trataremos nesta subseção da participação das elites econômica e política, que se organizaram para influenciar nas ações que envolvem a metrópole de Florianópolis. Ao abordar a experiência paulistana sobre os debates públicos do Plano Diretor, Villaça, em 2005, afirmou quando fala sobre a participação da população na elaboração dos Planos Diretores no Brasil:

Não existe “a população”. O que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população. A classe dominante sempre participou seja dos planos diretores seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram – e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria. (Villaça, Flávio José Magalhães, 2005, p. 48).

Em 2024, passou a fazer parte do Coderf a Associação FloripAmanhã. Apesar de fazer parte formalmente, tanto FloripAmanhã quanto o COMDES (Conselho Metropolitano para o Desenvolvimento da Grande Florianópolis) têm, há tempos, uma participação ativa nas ações destinadas ao planejamento urbano e ao desenvolvimento econômico principalmente do município de Florianópolis, mas também da região. A FloripAmanhã, por exemplo, também faz parte do Conselho da Cidade de Florianópolis.

Portanto, considerando a ampla participação dos setores empresariais organizados na governança tanto do município de Florianópolis quanto metropolitana, é necessário buscar perceber os interesses envolvidos. Como será demonstrado a seguir, há um esforço não só de participação, mas de pesquisa e publicações de documentos justificados para dar respaldo às decisões governamentais, mas que expõem os interesses das entidades autoras. Por isso, é preciso ter cautela com as “boas” intenções dessas organizações.

5.5.5.1 Associação FloripAmanhã e a agenda para o “desenvolvimento” de Florianópolis

A Associação FloripAmanhã, fundada em 2005, “é uma entidade civil, dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins econômicos, com número ilimitado de associados”. Fazem parte da lista dos associados algumas das principais empresas de turismo, hotelaria e algumas construtoras, tais como o Costão do Santinho Turismo e Lazer, Habitasul Empreendimentos Imobiliários, WOA Empreendimentos Imobiliários Ltda. Também são associados o Consórcio Fênix, que tem a concessão do transporte público de Florianópolis, e o Metrópolis, associação das empresas de transporte coletivo de parte dos municípios da RMF.

A FloripAmanhã tem representação em entidades conduzidas pelo poder público municipal ou estadual, entidades da própria associação e outras entidades como a OAB Cidadã, ou o Movimento ODS-SC. Das entidades conduzidas pelo poder público, são citadas: Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Conselho Municipal de Inovação, Frente Parlamentar para o Desenvolvimento Econômico (Câmara de Vereadores de Florianópolis), Frente Parlamentar – Livre Comércio e Desburocratização (ALESC), Grupo Cuidha MPSC – Ministério

Público de Santa Catarina, Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e o Conselho Municipal de Educação (CME). Não consta no website da associação, mas o Coderf faz parte desta lista desde 2024.

As entidades conduzidas pela associação são: Grupo Gestor do Programa Florianópolis Cidade Criativa UNESCO da Gastronomia, COMDES – Conselho Metropolitano para o Desenvolvimento da Grande Florianópolis, Grupo Interinstitucional para Gestão de Resíduos Sólidos de Florianópolis, Rede Ver a Cidade Floripa (Rede de Monitoramento Cidadão), Movimento Floripa Sustentável, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e a Rede de Economia Criativa de Florianópolis e região.

A associação é integrante do movimento Floripa Sustentável, autodeclarado apartidário, criado em 2017, que entre as ações consta a participação ativa na atualização do Plano Diretor de Florianópolis. O movimento apresenta relatórios anuais das ações, sendo que no de 2024, como exemplo, há encontros com os prefeitos da região, incluindo o prefeito de Florianópolis e com o governador de Santa Catarina. Promove campanhas como “Esmola Não” e trabalha ativamente pela aprovação do Parque Urbano e Marina Beira-Mar Norte. O movimento manifesta-se eventualmente contra greves, contra a demolição de obras irregulares, como os bares da Praia Mole em Florianópolis, e contra as paralisações por problemas de licenciamento ambiental do projeto do Parque Marina Beira-Mar Norte, como exemplo.

No “Manifesto: os ventos do século XXI”, de 2018, são citadas “intromissão indevida de agentes estranhos” nos grandes projetos. São elencados diversos projetos apoiados pelo movimento, que foram questionados pela ocupação de áreas de proteção ambiental e, por isso, sofreram ação judicial. Como exemplo do teor do manifesto, cita a “sórdida ação civil contra a instalação do Costão Golf”.

No website da associação FloripAmanhã, há o destaque para a seguinte frase:

A Associação FloripAmanhã foi fundada em 2005 por iniciativa de cidadãos conscientes, dos mais diversos setores, que amam Florianópolis e desejam tornar a cidade cada vez melhor: preservada, planejada, inovadora, segura. A FloripAmanhã se propõe a ser a instância onde essa cidade – que todos nós queremos – será pensada e defendida. (FloripAmanhã, 2025).

Apesar de ter como finalidade “contribuir para a melhoria da qualidade de vida das pessoas que moram em Florianópolis e região metropolitana”, as ações defendidas pela associação refletem uma visão unilateral, em defesa dos interesses dos associados. O exemplo da defesa do Parque Urbano e Marina Beira-Mar Norte é emblemático, nesse sentido. Mesmo com o grave problema de mobilidade de Florianópolis e região, agravado pela concentração de empregos no centro do município, as ações das representações da sociedade civil organizada e da Prefeitura voltam-se para este projeto.

A associação FloripAmanhã é responsável pelo documento *Floripa2030: Agenda Estratégica de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis na Região*, lançado originalmente em 2008 e atualizado em 2016, e pelo documento *Agenda Floripa2030/2040/2050*.

O documento Floripa2030, e principalmente a revisão de 2016, têm o caráter de “construir o desenvolvimento sustentável, integrado em sua região metropolitana” (Orth; Sostizzo; Babot, 2008, p. 8). Assim, projeta cenários que abrangem não apenas o município de Florianópolis, mas sim a sua região. Foi no período em que o PLAMUS estava sendo elaborado, portanto, as discussões avançavam para uma abrangência regional, e quando a Suderf é criada.

As propostas foram agrupadas em três cenários: o cenário “Vancouver-Sydney”, por serem “belas cidades que têm uma área metropolitana de grande poder econômico”; o segundo denominado “Rio-Cingapura” por serem grandes cidades “com aspecto muito belo”, com alta densidade, conflitos sociais e pressão nos ecossistemas naturais; e o terceiro cenário, considerado contraditório por juntar a ideia de conservação de padrões tradicionais que se opõe às tendências dos investimentos atuais (Orth; Sostizzo; Babot, 2008, p. 36).

Foram elencadas cinco estratégias para a definição da proposta: 1) Florianópolis, sinônimo de qualidade (associada à “marca de qualidade turística de Florianópolis”); 2) Cidade ilha multicultural e polinuclear; 3) Pioneira em reserva de biosfera e ambiente urbano; 4) Demanda de maior mobilidade pública; 5) Integração dos municípios da Grande Florianópolis (Orth; Sostizzo; Babot, 2008).

O documento reconhece o problema atual na concentração das atividades no centro de Florianópolis, causando deslocamentos pendulares. A proposta prevê a redistribuição desses centros, incluindo os demais municípios. Além disso, trata da dependência da ilha no caso de provisão de água potável e depósito de resíduos sólidos.

Sobre a mobilidade, a Estratégia 4 prevê o acréscimo de uma ou mais pontes ou túneis de ligação e o desenvolvimento da acessibilidade náutica, além de um novo traçado da BR-116 fora da área conurbada (Orth; Sostizzo; Babot, 2008).

O aumento do número de vias é a principal prática aplicada em Florianópolis para “solucionar” o problema do tráfego intenso. Mais de dez anos se passaram desde a entrega do PLAMUS e as ações voltadas para o transporte público ainda estão sendo discutidas. Portanto, apesar das boas intenções desse setor específico da sociedade civil organizada, aparentemente não há um vínculo das ideias com a atual realidade metropolitana. Sobre o Floripa2030:

O que se desprende da visão de modelo econômico da agenda é uma reprodução e aprofundamento de um modelo elitista de desenvolvimento que já era observado na primeira metade do século XXI, que busca atrair e concentrar em Florianópolis (especialmente na ilha) as atividades econômicas de maior valor agregado com base no trabalho de profissionais qualificados, enquanto delega de maneira excludente a resolução dos problemas sociais aos municípios vizinhos. Embora o documento declare o desejo de promover a “inclusão social, étnica e entre gerações”, não é esclarecido como esses objetivos seriam atingidos. (Andrade Neto; Pereira, 2021)

Sobre a Estratégia 5, para a integração dos municípios havia a previsão da criação de uma entidade local e de um consórcio municipal. A entidade local a que o documento se refere é específica do município de Florianópolis, e teria a função de agenda de planejamento municipal. O consórcio teria como objetivo “a criação da agenda comum de desenvolvimento das estratégias Floripa2030 com compromisso de que estas estratégias sejam transformadas em políticas públicas” (Orth; Sostizzo; Babot, 2008, p. 64).

Como já abordado, há atualmente dois consórcios que estão sob responsabilidade da GRANFPOLIS: o CIM-GRANFPOLIS (multifinalitário) e CIS – GRANFPOLIS (da área de saúde). Ambos não têm a participação de Florianópolis, por isso os objetivos possivelmente não estarão alinhados ao Floripa2030, apesar de um dos responsáveis pelo CIM-GRANFPOLIS, Marius Bagnati, atual diretor da GRANFPOLIS, configurar como parceiro benemérito da FloripAmanhã.

A Agenda 2030/2040/2050 (Santos *et al.*, 2016), publicada também pela Associação FloripAmanhã em 2023, aborda o estudo do IBGE que classifica Florianópolis como metrópole, no entanto, com alguns erros de interpretação dos conceitos. O documento cita:

Todas essas transformações implicaram na estruturação de uma cidade muito mais complexa, que adquiriu características de um grande centro urbano, hoje exposto na vitrine nacional e internacional, graças a diversas características singulares. Além disso, a conurbação ocorrida, nos últimos anos, com os municípios da Grande Florianópolis, fez com que cidade adquirisse uma configuração de Região Metropolitana, reconhecida pelo IBGE em 2021 como uma metrópole nacional com mais de 1 milhão e duzentos mil habitantes, na medida em que há uma intensa relação entre esses municípios, compartilhando desafios/oportunidades de desenvolvimento ambiental, econômico e social sustentáveis (Santos *et al.*, 2016, p. 9).

A citação, como é usual, confunde Região Metropolitana, instituída pelos estados e nem sempre vinculada com os estudos do IBGE, com metrópole. Associa também o fato de o IBGE ter classificado Florianópolis como metrópole (e não metrópole nacional como mencionado) à conurbação, sendo que a hierarquização das Cidades pelo Regic é realizada: “a partir das funções de gestão que exercem sobre outras Cidades, considerando tanto seu papel de comando em atividades empresariais quanto de gestão pública, e, ainda, em função da sua atratividade para suprir bens e serviços para outras Cidades” (IBGE, 2020b, p. 11).

O documento Agenda 2030/2040/2050 trata do município de Florianópolis apenas, e não do Arranjo Populacional como um todo, que é o objeto do IBGE, e erra na classificação do AP, que pela classificação do IBGE entra nos arranjos de até um milhão de habitantes, e não um milhão e duzentos mil, já que se baseia no Censo de 2010. O conteúdo do documento, apesar de ter tido acesso ao estudo do IBGE, tem menos abrangência para as questões metropolitanas que o anterior, o Floripa2030.

Das 167 páginas, apenas 17 se dedicam às diretrizes e aos projetos estruturantes. Há um esforço em trazer elementos teóricos sobre planejamento urbano, sobre o Estatuto da Cidade, uma contextualização do cenário econômico internacional, nacional, estadual, mas, o que chama atenção, é o foco nas teorias sobre “commons” urbanos, coprodução, capital social, e coprodução. Mais do que trazer as definições e teorias, busca-se no documento corroborar o papel da associação nas decisões políticas e na coprodução dos “commons” urbanos. Um exemplo é a citação a seguir:

Recentemente, a noção de commons urbanos tem ganho expressivo incremento e relevo na produção acadêmica, nos órgãos da administração pública responsáveis pela definição de políticas públicas, **assim como também de entidades da sociedade civil organizada, como é o caso do FloripAmanhã**. De fato, a crescente incapacidade de o Estado atender as necessidades e as expectativas da população, em termos de infraestrutura e, sobretudo, de serviços públicos de qualidade, tem nela provocado uma consciência que os commons urbanos são tão importantes para os cidadãos que não podem ser deixados, única e exclusivamente, sob a responsabilidade do poder público, fazendo com que a sua governança deva ser compartilhada em coprodução com a Sociedade Civil Organizada. (Santos *et al.*, 2016, p. 21).

Os cenários apresentados não são aprofundados, apenas diretrizes superficiais, e foram feitos a partir do Relatório Anual de Progresso dos Indicadores de Sustentabilidade da Cidade (produzido também pela FloripAmanhã), com apoio da ferramenta de Inteligência Artificial (IA) Generativa ChatGPT 4.0 da OpenAI. A descrição dos cenários também é generalista, abordando mais temas e conceitos, como “Cidades mais Humanas, Inteligentes e Sustentáveis – CHIS”, a municipalização da Agenda 2030 dos ODS⁶⁰, e uma ênfase no tema da Nova Governança Pública (NGP).

Sobre este último item, o documento embasa sua defesa da Nova Governança Pública com diversos autores. Segundo o documento: “o objetivo da NGP é criar um sistema compartilhado de valores institucionais, que também envolva todos os agentes públicos, assim como os papéis de colaboração entre os setores privados, sociedade civil e setor público” (Santos *et al.*, 2016, p. 131).

A preocupação é em enfatizar o papel da associação nas decisões governamentais. Da mesma forma como foi feito com os conceitos anteriores: “Salienta-se que os conceitos discutidos acima (Commons, Commons Urbanos, Coprodução e Capital Social) têm uma sinergia muito interessante, que será enfatizada ao longo da Agenda FLORIPA 2030/2040/2050” (Orth; Sostizzo; Babot, 2008, p. 33).

Abordando as cinco proposições de Stoker sobre governança (tratadas na seção 4), afirmam que “para efeitos desta Agenda FLORIPA 2030/2040/2050, entendemos que a NGP é a forma mais efetiva de viabilizarmos, não só a definição, mas, sobretudo, a implementação dos projetos estruturantes” (Santos *et al.*, 2016, p. 133), propostos no documento. Por projetos estruturantes, o documento considera que, se bem executado, pode trazer:

⁶⁰ ODS: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

(...) benefícios significativos para a cidade, mas também requer uma gestão cuidadosa devido à sua complexidade e riscos associados. Um bom exemplo de projeto estruturante para Florianópolis foi a construção do novo terminal do aeroporto Hercílio Luz, assim como, também, será a construção do Parque Marina da Beira-Mar Norte, que pode transformar a economia local, criar empregos, melhorar a mobilidade e ter impactos significativos e duradouros. (Santos *et al.*, 2016, p. 148).

Dessa forma, os dois projetos estruturantes considerados são o Floripa Airport e a Marina Beira Mar. Ambos representam a continuidade da concentração de investimentos na parte insular de Florianópolis, ignorando a metrópole e as reais demandas.

Perguntado se acha que existe concentração de ações e investimentos em toda a Região Metropolitana, um dos entrevistados respondeu:

Eu vejo que tem uma concentração muito grande agora nessa área central, cada vez maior. Imagina a Prefeitura de Florianópolis destinar os funcionários para tratar da Marina. A Prefeitura de Florianópolis dizer que vai fazer a reforma da Bocaiuva. É um investimento recessivo. (...) Mas a Beira Mar, até a água da chuva é tratada. E não funcionou. Porque também o prefeito dizia que ia ficar lindo, não sei o que, para fazer o raio da Marina. Então, a gente tem uma série de investimentos recessivos que concentram e trocam infraestruturas que ainda nem foram pagas por novas. Enquanto boa parte da cidade não tem. Eu vejo em especial prejuízo para o continente, que é a área que mais deveria ser, do meu ponto de vista, incentivada a receber usos diversos, infraestruturas e equipamentos. Porque, dentro da área de Florianópolis, porque é onde é possível ainda você resolver essa articulação metropolitana. É a parte onde é possível resolver essa articulação metropolitana. O que não dá é continuar fazendo que atravessem a ponte, que o continente atravesse a ponte. Porque já é a área que recebeu mais investimentos. (Entrevista1.3).

O entrevistado também menciona o caso do novo aeroporto, construído no mesmo lugar do anterior, também na ilha. Assim, além de haver uma concentração em Florianópolis, ainda é centrada na porção insular.

Percebe-se uma manifestação constante da associação no sentido da defesa da sua própria atuação diante das decisões políticas. Da mesma forma, quando cita os “commons” urbanos, trata da privatização da paisagem, como a Beira Mar Norte, uma área pública de lazer importante, com o objetivo de valorizar ainda mais uma das áreas com o valor do metro quadrado construído mais caro de Florianópolis. Para tanto, usa das novas teorias de governança, que tratam dos atores além do governo e de como ampliar a participação nas ações governamentais, incluindo as tendências digitais atuais, para enfatizar o papel da FloripAmanhã para o desenvolvimento de Florianópolis. A associação está “condenada” a este

papel, como é citado pelo presidente da associação, Jaime de Souza, na apresentação do documento:

A falta de visão de futuro, de indicadores e de pensamento estratégico pode se tornar um gargalo para o desenvolvimento de Florianópolis. Portanto, como a Associação FloripAmanhã se propõe a ser a instância onde esta Cidade – que todos nós queremos – seja pensada e defendida, então ela está “condenada” a elaborar uma agenda que defina a sua rota de navegação na direção do alcance desse futuro. (Santos *et al.*, 2016, p. 6).

Tanto o movimento quanto a associação contam com a parceria de parte da mídia local. O Grupo ND (subsidiária do grupo Record) é o mais evidente, tanto a versão online (ND+) quanto a versão para a TV (NDTV). A primeira reportagem sobre o grupo no portal ND+ data de 09 de outubro de 2017, sendo intitulada “Movimento Floripa Sustentável irá discutir o futuro de Florianópolis”. Como exemplo das últimas reportagens publicadas pelo grupo, ao pesquisar no portal com o termo “Floripa sustentável”, foi encontrado o seguinte:

QUADRO 3 - REPORTAGENS DO GRUPO ND SOBRE O MOVIMENTO FLORIPA SUSTENTÁVEL (CONTINUA)

DATA	PUBLICAÇÃO
18/03/2025	Floripa Sustentável: Grupo ND homenageia fundadores do movimento (NDTV)
18/03/2025	Desativação da penitenciária e mais: Jorginho Mello apresenta projetos para Florianópolis - Governador mostrou medidas já desenvolvidas e em andamentos para Florianópolis; evento também teve homenagem do Grupo ND aos fundadores do Floripa Sustentável
14/03/2025	Floripa Sustentável e Floripa Amanhã: Grandes iniciativas serão homenageadas pelo Grupo ND
25/11/2024	O que fazer com o terreno da penitenciária de Florianópolis, que será desativada em 2026? Floripa Sustentável quer desde já colocar em debate a destinação da área de 170 hectares, o equivalente a 17 campos de futebol, um dos espaços mais importantes da cidade
20/08/2024	Arquitetos debatem o desenvolvimento sustentável em encontro, no movimento Floripa Sustentável (NDTV)
01/07/2024	Floripa Sustentável consegue apoio para tirar PLAMUS da gaveta
16/06/2024	Floripa Sustentável prioriza mobilidade e saneamento básico em 2024. O Movimento Floripa Sustentável visitou o Grupo ND para agradecer o apoio e discutir prioridades para o próximo ano
13/06/2024	Floripa Sustentável: feira reúne moda e economia com opções sustentáveis (NDTV)

QUADRO 3 - REPORTAGENS DO GRUPO ND SOBRE O MOVIMENTO FLORIPA SUSTENTÁVEL (CONCLUSÃO)

10/04/2024	Campanha contra esmolos em Florianópolis chama atenção para dar oportunidades. A ação é encabeçada pelo Movimento Floripa Sustentável, constituído por 44 entidades representativas da comunidade catarinense; campanha contra esmolos visa ajudar pessoas em situação de rua
10/04/2024	Movimento Floripa Sustentável lança campanha “Esmola Não” (NDTV)
10/04/2024	Floripa Sustentável lança campanha para desestimular a esmola e promover apoio social (NDTV)
04/11/2023	Entidade sobe o tom e chama greve da Comcap de complô. O movimento Floripa Sustentável diz que grevistas não podem ser perdoados e exige a privatização da Comcap

FONTE: Portal ND+ (ND+, 2025)

No evento realizado pelo Grupo ND em 17 de março de 2025, houve a apresentação dos projetos do estado para o município de Florianópolis pelo governador Jorginho Mello, dentre eles a desativação da penitenciária. Além do governador, também esteve presente o prefeito de Florianópolis, Topázio Neto.

O coordenador geral do movimento Floripa Sustentável, Roberto Costa, afirmou no evento:

O grande ponto do nosso movimento é ser um fórum que deu voz às aspirações da **maioria silenciosa** e que começou a se manifestar em função das necessidades de Florianópolis em conjunto. (Horácio, Nicolas, 2025, grifo nosso).

Na mesma reportagem, ao tratar de “democracia participativa”, Vinicius Lummertz, um dos articuladores do movimento, afirma:

Percebi que as entidades eram muito fortes e todos preocupados com Florianópolis, sem trabalhar juntos, sem uma agenda para ajudar o Poder Público, o prefeito, os vereadores. A democracia não é só representativa, é participativa também, mas tem que ser participativa com teses, estudos, trabalhos, esforços e foi isso que fizemos. (Horácio, Nicolas, 2025).

Com a articulação entre governo estadual, municipal e parte da mídia local, o movimento que se considera a voz da “cidade”, também se considera maioria. Entretanto, não é o que indicam as pesquisas sobre o rendimento da população. O movimento, que representa 45 entidades empresariais, possivelmente concentra a população com maiores rendimentos. A diferença entre os rendimentos dos 40% da população com menores rendimentos do município de Florianópolis em relação aos 10% com maiores rendimentos é

grande: enquanto os 40% com menores rendimentos possuíam, em 2022, rendimento médio de R\$ 1.767,00, os 10% tinham um rendimento de R\$ 20.478,00 (IBGE, 2023b).

É destacável também o que é considerado “democracia participativa”. O movimento leva a sua própria agenda como agenda do poder público, como prioridade. E isso é o que a prefeitura de Florianópolis tem buscado, tendo como exemplo o Parque Urbano e Marina Beira Mar, um dos projetos prioritários da Agenda FLORIPA 2030/2040/2050, que se tornou também prioridade para a atual gestão municipal.

A seção 4 desta tese buscou tratar o tema da governança considerando a abrangência da sua aplicação que, como visto, no contexto neoliberal, é utilizado como alternativa aos governos, considerados ineficientes por entidades como a FloripAmanhã, que representa as classes de maior influência política e econômica de Florianópolis. Ao abordar tanto as cinco propostas de Stoker (1998) sobre a teoria da governança, ou quando tratam dos “commons” urbanos, fazem um recorte teórico para justificar a atuação da entidade nas decisões políticas. Como acreditam ser a “maioria silenciosa”, sem voz, mas com influência e recursos para manter publicações e reportagens constantes na mídia local, utilizam desses artifícios para conseguir implementar sua agenda urbano/metropolitana.

5.5.5.2 O Conselho Metropolitano para o Desenvolvimento da Grande Florianópolis (COMDES) e a estrutura paralela de governança metropolitana

Se a estruturação de um órgão responsável pelas funções de interesse comum metropolitano não é realizada, não significa que o interesse pelo potencial de ganho econômico da aglomeração não seja percebido pelas entidades empresariais. A ausência de uma regulamentação estatal metropolitana, incluindo o uso do solo, pode ser um entrave dependendo do investimento desejado.

Em 1999, foi criado o COMDES (Conselho Metropolitano para o Desenvolvimento da Grande Florianópolis), fórum “composto por pessoas jurídicas de direito privado, sem finalidade econômica e sem filiação política, partidária e/ou religiosa”. É organizado por cerca de cinquenta entidades da Grande Florianópolis, incluindo GRANFPOLIS, CREA-SC, CAU-SC, Sinduscon, FloripAmanhã, OAB-SC, entre outras associações, conselhos, sindicatos etc.

Conforme a própria descrição no website, é um “importante campo estratégico de contribuições para o fortalecimento e o desenvolvimento sustentável da Região Metropolitana da Grande Florianópolis”. O conselho atua em Grupos de Trabalho nos temas:

mobilidade, transporte, turismo, construção civil, preservação ambiental, saneamento básico, governança metropolitana, entre outros.

Com relação aos grupos de trabalho, consta no website do COMDES três responsáveis: Jaime Ziliotto (Presidente da Associação Comercial e Industrial de Florianópolis), Márius Bagnati (atual Diretor Executivo da GRANFPOLIS) e Cássio Taniguchi (primeiro superintendente da SUDERF). Entre as metas citadas nos planos de ações de cada um dos responsáveis constam: “aprovação do projeto de lei para recriação e regulamentação da Região Metropolitana da Grande Florianópolis”, conscientização sobre a importância da Região Metropolitana, participação na regulamentação final da Suderf (Ziliotto); despoluição pela implementação de sistemas de esgoto, gerência de resíduos sólidos (Bagnati); e finalização dos acessos ao sul da ilha devido ao novo aeroporto; novo aeroporto (Floria Airport) e cobrança do aproveitamento do PLAMUS (Taniguchi).

Para participar do COMDES, os representantes devem ser nomeados pelas entidades participantes e registradas, e devem ter presença mínima de 60% nas reuniões ordinárias. Sobre a participação de novas entidades, é preciso que tenham a indicação de um representante das entidades, ou por indicação própria, aprovada em reunião.

O conselho disponibilizou no seu website as atas de quatro reuniões ocorridas em 2023. Foram analisados os conteúdos destas atas e constatou-se que os principais temas abordados foram as obras do Contorno Viário da BR-101, o processo de contratação do PDUI, além da necessidade de dar sequência às ações do PLAMUS. Sobre as obras do Contorno Viário, quem atualizava o grupo era o Senador Esperidião Amin⁶¹, tendo também a participação do Diretor de Operações Sul na Arteris S.A. (concessionária responsável pelas obras do Contorno Viário), Cesar Ribas Sass.

Há participações de prefeitos e vice-prefeitos, como o prefeito de Florianópolis, Topázio Neto. Sobre as atualizações do PDUI, houve participação de Luana Montero, na época vinculada à Suderf.

⁶¹ Esperidião Amin é senador por Santa Catarina. Já foi prefeito de Florianópolis em 1975, no período da Ditadura Militar, sem eleições, indicado pelo governador Antônio Carlos Konder Reis. Amim foi eleito Governador de Santa Catarina em 1982, novamente Prefeito de Florianópolis em 1988, Senador em 1990, Governador em 1998, Deputado Federal em 2010 e 2014 e depois Senador em 2018 e 2022.

As atas demonstram preocupações dos participantes quanto ao fim da Suderf, além do atraso do PDUI, que não seria aprovado antes da finalização das obras do Contorno Viário. Com isso, como expressou inclusive o Senador Esperidião Amin, há a preocupação sobre o uso e ocupação do solo nas áreas de influência do contorno.

O COMDES, portanto, apesar de não ser uma pessoa jurídica, tem influência política nas prefeituras, nas câmaras de vereadores e na antiga Suderf, quando Taniguchi era superintendente. Em 2018, na tentativa de alteração da Lei 363 de 2014, o COMDES enviou uma carta ao então governador Pinho Moreira, anexa ao processo, solicitando “solução urgente para a situação caótica do transporte coletivo da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF)”.

A carta, assinada por Ernesto Caponi, Coordenador Geral do COMDES EM 2018, afirma que “o COMDES teve firme atuação para a instituição e organização da Região Metropolitana em 2014”. Além disso, cita:

Desde então, participamos da elaboração do PLAMUS (Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis), estudo pioneiro e de referência no Brasil, bem como participamos e avalizamos os trabalhos da Suderf e as Prefeituras da RMF vêm realizando para implantar um sistema integrado de transporte coletivo na região em comento. (Santa Catarina, 2018).

Entre os entrevistados há opiniões diversas sobre o COMDES. Um deles afirma que o COMDES “é o Coderf paralelo, eles se intitulam como criadores do Coderf” (Entrevista1.3). Sobre o interesse na regulamentação do uso e ocupação do solo nas áreas adjacentes ao Contorno Viário, com a transferência do transporte de cargas pesadas para a nova via, há um potencial similar ao que ocorre ao longo da BR-101 em Itajaí, onde há uma ocupação por condomínios logísticos. Sobre isso:

E algumas figuras tiveram protagonismo nessa discussão sobre o contorno, como o senador Amin, no sentido de discutir qual o perfil de desenvolvimento imobiliário para aquela área. Porque, desde o ponto de vista de uma visão meio pragmática do dinheiro, o pessoal sabe a valorização absurda que aconteceu em Itajaí. Em Itajaí não tem terreno vazio. Tudo virou contêiner, sabe? E esses condomínios de logística. Então realmente vem como uma saída econômica ali. E aparentemente é o que eles querem fazer mesmo. E sinceramente, desde o meu ponto de vista enquanto urbanista, que a gente estava lá, me parece um destino adequado para aquela região. Sempre lembrando de questões como inundação. (Entrevista1.3).

Outro entrevistado, que participou do COMDES, afirma que saiu devido à politização, por acompanharem somente o tema do Contorno Viário e deixarem de lado outros temas importantes para a RMF, como a mobilidade. Foi afirmado o seguinte:

Tanto é que o Esperidião Amin ia fazer toda a reunião lá, falar do contorno, e falava lá dos pontos críticos da obra, isso aquilo. E ele não é engenheiro. O que importava era o seguinte: está cumprindo o cronograma? Quando é que vai ser inaugurado? Isso é importante, não são os detalhes. Nós não somos fiscais da obra. (Entrevista1.4).

Afirma também que o COMDES costuma convidar todos os governadores eleitos para reuniões. Até a eleição de Jorginho Mello, cujo mandato iniciou em 2023, todos os anteriores compareceram, “até o Moisés, que era bombeiro... que era avesso a... ele foi. Numa delas, pediu para ser grupo fechado, sem a mídia. Nós fizemos o grupo fechado só para conversar com ele” (Entrevista1.4). Já, o atual governador, “nem nos recebeu no palácio, nem na Suderf. Porque sabe do que a gente vai cobrar ele e ele não quer... ele tem ambição” (Entrevista1.4).

O COMDES, portanto, tentou viabilizar questões importantes para a economia regional, considerando a integração dos municípios. Houve pressão tanto para a finalização do Contorno Viário quanto para a adequação do uso e ocupação das áreas lindeiras:

No caso da via de contorno, foi a pressão, tem duas coisas aí. Uma pressão para que essa via saísse mesmo, né? E a segunda, a ocupação das áreas lindeiras da via de contorno. Se tentou, e nós não conseguimos, o plano diretor, que se houvesse um plano diretor comum em que Palhoça, São José e Biguaçu para tirar o maior partido, o melhor partido econômico da região. (Entrevista3.2).

A existência de um Conselho específico com entidades que representam vários setores da economia para discutir as questões metropolitanas, demonstra que os problemas existem e o Estado é falho nesse aspecto. Além dos interesses na regulamentação dessas áreas influenciadas pelo Contorno Viário, há a preocupação com o problema do transporte metropolitano, que afeta os empresários. O transporte afeta diretamente o trabalhador, mas interfere também nas empresas, já que não conseguem aproveitar um dos potenciais econômicos do aglomerado metropolitano, que é a diversidade dos serviços. A dificuldade de deslocamento intermunicipal via transporte público na região continental dificulta a contratação pelas empresas:

E aí, eu lembro que eu falei para ele, disse assim, olha, secretário, eu só tenho uma coisa para dizer para o senhor. O senhor pode não achar que o transporte é importante, mas eu escutei, numa reunião do Condes que eu fui, que tem todo o empresariado, uma empresária, que inclusive é daqui de Biguaçu, tem uma transportadora, eu acho que é, dizendo que ela não conseguia contratar algumas pessoas por falta de transporte. (Entrevista2.8).

Essas organizações, portanto, assumem um papel que não está sendo realizado pelo Estado. A metrópole exige ações integradas, e não isoladas em municípios, e essa realidade é percebida por aqueles que buscam a expansão capitalista e encontram entraves como os destacados neste texto. Mas, na defesa de se pensar a metrópole considerando o cidadão metropolitano, é preciso considerar que há um outro lado mais perverso, que é a expansão de modelos de planejamento cujo foco é a valorização imobiliária.

5.5.6 “Farinha pouca, meu pirão primeiro!”

Há instituições públicas de interesse comum, mas **há farinha pouca, meu pirão primeiro**. (Entrevista 1.5, grifo nosso).

Não tem essa de cooperação. Sabe aquele ditado? **Pouca farinha, meu pirão primeiro?** (Entrevista2.8, grifo nosso).

Só que eu, particularmente, acho que isso esbarra na vontade dos municípios em trabalhar a região metropolitana e trabalhar junto. Até uma colega usou uma expressão que achei interessante, ela disse assim: “**ah, o manezinho é fogo, quando a farinha é pouca, meu pirão primeiro**”. (Entrevista3.1, grifo nosso).

Esse ditado manezinho⁶², repetido nas entrevistas realizadas, retrata a realidade dos municípios que compõem a RMF quando o assunto é cooperação. Apesar da existência da associação municipal, cujo trabalho foi elogiado pelos entrevistados, quando o tema são os recursos disponibilizados, a atuação normalmente é individual. O raciocínio que contorna essa lógica é relativamente simplista: se os recursos são escassos, que venham para o próprio município. Como foi afirmado em uma das entrevistas, o individualismo permeia as ações dos governos municipais:

⁶² Gentílico popular associado aos nativos de Florianópolis.

Eu acho assim, existe, infelizmente, um individualismo muito grande. Sim. Eu acho que é fruto do pessoal não se dar conta do poder que tem. Se estivessem trabalhando juntos. Porque é muito diferente um prefeito pegar um avião daqui e ir a Brasília para sentar lá e tentar trazer algum recurso. Se ao invés ele pegasse, vou pegar os deputados da região, mais o senador, e nós estamos indo com dez prefeitos. É diferente o resultado. Esse eu acho que é uma mudança cultural que nós vamos ter que implantar e discutir com os prefeitos a importância disso. Parece que tem uma coisa assim, como tem pouco dinheiro, eu vou lá ver se consigo o meu. (Entrevista3.2).

Como verificado quando foi tratado sobre a participação dos municípios no Coderf, havia o interesse no período em que se estava sendo erguido o cenário para a implementação do PLAMUS. No entanto, não foi construída ao longo de todos esses anos em que se discute a governança metropolitana a noção de que, para além do município, há a realidade da metrópole, principalmente para os cidadãos. Questionado se a dificuldade em tratar o território metropolitano é uma questão cultural, foi respondido:

Cultural e política. Principalmente política no sentido de compreender os espaços onde necessariamente é preciso colaborar e agir de forma integrada. E os espaços de ação local que continuam existindo e até se ampliam na medida em que você tem uma ideia regional, você tem várias outras possibilidades de ação local. Um dos desafios é colaborar regionalmente para que você tenha acesso a informações que você não tinha antes e que vão te abrir grandes possibilidades de ação local que, antes, você não tinha acesso. (Entrevista2.5).

O fator político, portanto, também está entre os elementos que dificultam a cooperação e a integração metropolitana. Há, nesse caso, tanto o interesse partidário, quando é necessário estabelecer relações com o governo do estado, mas há interesse nas reeleições ou eleições para outros cargos no futuro. Com isso, a disputa pode acontecer pelo protagonismo político:

Porque eles também tinham... esses que são dessa mentalidade, sabe que eles tinham a seguinte leitura de uma região metropolitana: eu não quero região metropolitana porque vai, vai auferir um poder para o governo do estado. Enquanto isso, eu prefiro ir lá diretamente em Brasília, falar com meu deputado. (...) Eles achavam que não, não precisava ter região metropolitana, porque aí eles iam parar de ter as benesses que eles achavam que tinham, indo diretamente reivindicar as coisas para o seu município. (Entrevista1.7).

Nessa questão política, entra também o fator dos pesos de cada município nas decisões metropolitanas. Com relação a esse aspecto, foi citado o seguinte:

Eles falam que a nossa economia, a nossa e de São José, é metade da região metropolitana. Não podemos ter o mesmo peso que São Antônio da Lisboa, ou sei lá como é o nome, São Pedro de Alcântara. Eles, tanto na mão do governo, ficam com medo de perda de poder. (Entrevista1.4).

Os entrevistados também foram questionados sobre a percepção a respeito do aumento de problemas e demandas do município nos últimos anos. A intenção da pergunta seria verificar se o processo de metropolização tem influência na percepção dos entrevistados sobre as transformações urbanas. A pesquisa não teve um caráter quantitativo, no entanto, serão expostas as principais respostas sobre os problemas percebidos.

Os problemas mais mencionados foram o da mobilidade e o das ocupações irregulares. Na sequência, foi mencionado o problema das áreas de risco existentes em toda a região e do saneamento. Foram citados ainda como problemas: poluição ambiental, migrações, falta de integração dos ônibus urbanos, preservação ambiental, acessos de Palhoça especificamente à rodovia, tráfico, infraestrutura urbana de forma geral, educação, ambulantes, cadastro municipal defasado, verticalização, quadro técnico da prefeitura sem possibilidades de fiscalização ambiental e, por fim, edificações de “gosto duvidoso” construídas ao longo da rodovia BR-101. Dessa forma, os problemas mais mencionados (mobilidade, ocupações irregulares, áreas de risco e saneamento) não são apenas locais.

Como exemplo dos problemas citados, em Palhoça, município com a maior taxa média de crescimento anual do AP, a pessoa entrevistada apontou a irregularidade fundiária, sendo que citou que em torno de 40 a 50% ainda são por contrato de compra e venda, alguns por motivos de invasão e outros pela falta de regularização do parcelamento feito entre a família proprietária do terreno. Cita as duas leis que estão sendo utilizadas para agilizar essa questão: a lei do Reurb e o Programa Lar Legal, do Judiciário estadual. De acordo com a entrevista, hoje há 1.530 processos de Reurb tramitando na Secretaria de Habitação de Palhoça (Entrevista2.10).

Em Palhoça, foram citados os problemas do aumento de ambulantes, as “pessoas que vêm para cá pedir”. Além disso, foi citado tráfico de drogas, problema social, imigração de venezuelanos e migração de pessoas do Acre para a região como problema (Entrevista2.10).

Sobre as demandas, no caso de Palhoça houve um aumento na demanda por saúde, educação, habitação e creches. A respeito das creches, foi afirmado que, durante a pandemia,

pela queda da renda das pessoas, muitas optaram por trocar seus filhos de creches particulares para públicas (Entrevista2.10).

Outro município que teve grande crescimento nos últimos anos, e que sofre impacto das obras que possuem função metropolitana foi Biguaçu. No caso do processo do Plano Diretor Participativo de Biguaçu, as questões metropolitanas que foram mais discutidas, de acordo com algumas entrevistas, foram o aterro sanitário, localizado no município, e o Contorno Viário, que também o atinge diretamente. Quanto a isso, foi comentado o seguinte:

Eles tinham, assim, essa questão de, ah, estamos inserindo na região metropolitana, temos que crescer muito. Então, eles tinham isso meio que embutido na cabeça deles. Eu acho que, de questões metropolitanas, o que mais pegou na época em relação a Biguaçu que a gente considerou nos estudos foi o contorno rodoviário, que ele estava às vésperas ali para abrir, né, no caso. (...) E outra questão era o lixão também, que isso era uma preocupação grande deles, que é um equipamento metropolitano, assim, se for ver, né. (Entrevista1.2).

Mais um equipamento considerado indesejado que também foi locado fora do município de Florianópolis é o presídio, que está localizado em São Pedro de Alcântara, município de pequeno porte, com 5.776 pessoas de acordo com o Censo de 2022. Essa situação foi criticada, em contraste com o fato de o lugar escolhido para o novo aeroporto ter permanecido na ilha:

Por que esse aeroporto foi feito em Florianópolis? Ele poderia ter sido feito na região metropolitana, que dava escoamento de produção. Era um aeroporto internacional, ele não precisaria, deixaria aquele para voo doméstico e colocaria o outro em uma região metropolitana. Mas Florianópolis é gulosa, é bonito para ela, mas o presídio foi para São Pedro, o aterro sanitário foi para Biguaçu. Isso eu não quero. Então, esse contraponto, essas cidades não sabem o poder que elas têm e acabam ficando com o resto. (Entrevista2.4).

Como será verificado na subseção 5.6, há um projeto em andamento para retirar o atual presídio do bairro Agrônômica de Florianópolis, um dos bairros mais valorizados. Além disso, discute-se também quem receberá os resíduos de toda a região quando o aterro sanitário atingir o limite. A discussão sobre quem irá receber esses equipamentos é constante:

E quando se fala de fechar o presídio da Agrônômica, eu fico pensando qual é o outro município da área metropolitana que vai receber os presos e o lixo em Florianópolis. Tijucas estava com esse medo de receber presídio e lixão. Estava se discutindo. Porque tem a questão do lixão. É um problema bem complicado o lixão de Biguaçu. (Entrevista1.3).

Tanto o aumento dos problemas relacionados ao crescimento urbano, quanto a decisão sobre equipamentos e obras de impacto regional, deveriam ser razões suficientes para que houvesse ao menos o interesse em se discutir a metrópole. No entanto, mesmo os municípios mais impactados na integração metropolitana, como é o caso de Palhoça, também não agem nesse sentido:

Tem aquela, assim: Palhoça ignora a visão metropolitana. Vai fazer o que der na telha no Ronério e no Camilo [ex-prefeitos]. Agora não sei como é que está. É... Eu acho que os municípios pequenos gostam de ver a GRANFPOLIS porque a GRANFPOLIS oferece serviços que eles não têm como prestar de maneira individual. Florianópolis se vê acima. Assim, é tipo, Palhoça se vê ao lado, né? Ignora, ao lado. (...) Mas Florianópolis voltou até pelo menos no Coderf. Agora colocou a Cibeli. Antes nem isso tinha. Não mandava ninguém. (Entrevista1.3).

Em outra entrevista, foi mencionado que a dificuldade de posicionamento e da participação dos municípios em relação à governança talvez não seja apenas questão de interesse, mas de prioridade. Problemas mais simples de serem resolvidos e que sejam solucionados dentro do mandato seriam priorizados:

Falta de compreensão de quais são as consequências disso. Porque, assim, como são problemas muito complexos, eles requerem soluções muito complexas. E que envolvem muitos atores. (...) E aí eu acho que não é necessariamente falta de interesse, é que tem tanto problema, tanta coisa para ser resolvida que você vai começar pela coisa que dá para começar e terminar. Porque as questões metropolitanas, elas não começam e terminam, entendeu? Elas são o tempo inteiro. É o tempo inteiro, é uma coisa constante, sabe? Eu acho que falta um pouco de compreensão e falta um pouco de vontade nesse sentido. Mas não é porque não quer ou porque não tem vontade, acho que vontade não é a palavra. (Entrevista2.8)

Há também a pressão dos setores empresariais locais em algumas decisões compartilhadas, como o transporte, conforme mencionado. Mas, com o crescimento das adversidades associadas à intensificação da urbanização, não faz sentido os municípios que absorvem problemas e têm pouca participação nas vantagens com a intensificação da metropolização não buscarem um papel mais relevante nesse processo. Cada município atua individualmente e não há o protagonismo do município polo para atuar como líder nesse processo, como ocorre no caso de outras metrópoles, como Curitiba.

5.5.7 Florianópolis, a ilha

Fica evidente nesse processo de governança metropolitana, seja pelo respaldo da associação de municípios, seja pela autossuficiência do corpo técnico do município de Florianópolis, que não há ações que indiquem que poderá haver uma compreensão do fato metropolitano por parte dos governos locais municipais. Esse papel de liderança esperado, que acontece em outras metrópoles, não se repete no caso de Florianópolis:

Florianópolis, por ser a capital, deveria ter uma liderança nesse processo. E deveria também entender como é importante ter um líder para elevar o nível de todos os aspectos, social, técnico. Ser um indutor dessa mudança. Infelizmente, não é. Tanto é que ele não participa do consórcio. (Entrevista3.2).

No entanto, no período que Klink (2013, p. 91) caracterizou como “*tecnoburocrático centralista*”, período nacional-desenvolvimentista, houve uma iniciativa também em Florianópolis semelhante ao que ocorreu em outras capitais. De acordo com Santos (2015, p. 226–227), seguindo o modelo de Curitiba, o município de Florianópolis cria o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), em 1977, no governo do prefeito Esperidião Amin, mesmo político que, como senador, atuou recentemente junto ao COMDES para controle das obras do Contorno Viário.

De acordo com Santos (2015), o IPUF foi criado no contexto da elaboração do PDAMF, já que o plano previa a criação de um escritório de planejamento. Assim, entre as finalidades do IPUF enquanto órgão de planejamento, mas também de estudos e pesquisa, havia o foco no planejamento integrado da região. Dessa forma, a criação do IPUF “é vista como uma ação de desenvolvimento institucional estratégica como forma de inserir o município na rota dos vultuosos recursos do governo federal direcionado as regiões metropolitanas” (Santos, 2015, p. 227). De acordo com entrevistas realizadas com servidores da Prefeitura de Florianópolis, antes da última reforma administrativa havia no instituto uma diretoria de região metropolitana (Entrevista2.2).

O município de Florianópolis, portanto, não é diferente dos demais em relação às ações individualistas. Porém, não necessita do suporte da Associação de Municípios, já que tem um quadro de servidores mais robusto. Assim, participa pouco da GRANFPOLIS e, como mencionado anteriormente, também tem pouca atuação no Coderf. A esse respeito, foi citado pelos entrevistados:

Mas eu acho que a organização do próprio setor público, por exemplo, prefeitura, é muito mais organizada de Florianópolis. É muito mais profissional, tem muito mais técnicos qualificados. Em quantidade, eu digo, não na qualificação em si, mas em quantidade. E aí, isso faz com que você tenha uma estrutura institucional que possibilita a captação de alguns recursos e o município vitrine. (Entrevista2.8).

Florianópolis não precisa da região metropolitana. Florianópolis não procura os demais municípios. E aí os demais municípios se procuram mutuamente e eles acabam não indo muito atrás de Florianópolis também. E, digamos assim, Florianópolis não se importa, então eles acabam tendo que resolver e fica... É uma relação assim mesmo, tá? É muito diferente de outras regiões. Região de Blumenau, região de Itajaí, de Balneário ali, é Criciúma, é outra relação que eles têm. Eles são muito mais unidos e muito mais integrados, muito mais. Eu lembro que, quando eu ia visitar as outras associações de municípios, o trabalho era muito mais conjunto, mesmo o município polo, digamos assim, ele tinha uma relação bem mais próxima. (Entrevista2.1).

A postura da Prefeitura de Florianópolis ao fazer a licitação do transporte urbano municipal em meio às discussões do PLAMUS, revela a falta de interesse nas questões metropolitanas. Conforme as informações mencionadas na seção 2, há variações dentro do AP de Florianópolis sobre índices como PIB per capita, rendimento mensal, que revelam uma desigualdade intrametropolitana. Ao mesmo tempo, informações sobre a localização das maiores empresas demonstram concentração na Ilha de Santa Catarina. Esses dados são recentes e, de certa forma, esperados, considerando a implantação de infraestrutura de forma seletiva, que favorece os mesmos locais ao longo dos anos e continua favorecendo, como será observado nas ações e projetos estaduais para o AP de Florianópolis.

Sobre a concentração de investimentos no município de Florianópolis, foi citado o seguinte:

Porque assim, Florianópolis vai ter sempre mais recurso, mais investimento, porque o município tem mais riqueza também. Ele arrecada mais, ele tem mais estrutura, é a capital do estado. Ele tem... concentra órgãos estaduais e federais, então essa parte sempre vai ser... Não tem como equiparar, né? E aí, em termos de região metropolitana, eu acho que a gente quase não tem ação também. (Entrevista2.1).

Uma das questões abordadas nas entrevistas foi sobre o contato dos técnicos e a relação com outros municípios para discussão de problemas comuns. No caso de Florianópolis, foi respondido que:

Não são discutidas. Assim, a gente ali dentro do departamento, como trabalha com gestão da informação municipal, eu diria que é pouco também, é insuficiente, mas nós técnicos às vezes buscamos tentar uma integração com as bases de dados estaduais, fazer uma interlocução na escala estadual. Mas dentro dos municípios, como a gente se tem assim, eu vou te dizer que não existe. Eu nunca entrei em contato com esses setores de informação das outras prefeituras estando no setor onde eu estou hoje. E nunca veio essa preocupação, isso nunca foi debatido, e a gente também proativamente nunca foi atrás disso, por também não impactar diretamente nosso dia a dia, mas, enfim, não é colocado para nós como sendo algo a ser... E a gente também acaba não fazendo, se não tem. Não existe essa preocupação. (...) É. Mas eles também não procuram a gente, assim. Eu vou dizer que isso é... É mútuo, né? (Entrevista2.1).

Mas, a minha visão é que os municípios não trabalham como região metropolitana. (...) Eles trabalham só como município. Então, mesmo o IPPUF, em planos que... Por exemplo, a ocupação da Hercílio Luz, que era para ser só transporte coletivo e tal, ainda que se tivesse o desejo, por exemplo, que as linhas intermunicipais que viessem de Biguaçu, de São José, passassem pela Hercílio Luz, esse desejo ficava na conversa e nunca ia para o papel. Porque daí, no papel, nos projetos, iriam só os ônibus de Florianópolis. Se a empresa Biguaçu quisesse passar com ônibus, a gente não vai impedir. Mas isso nunca entrou como um planejamento metropolitano. (Entrevista3.1).

O município de Florianópolis se isola em relação à governança metropolitana. Faz isso depois de obter investimentos e políticas que transformaram a Ilha em diversas versões ao longo dos anos, como “Ilha da Magia”, “Capital da qualidade de vida” e, mais recentemente, “Ilha do Silício” (Lenzi; Gonçalves; Andrade Neto, 2023). Concentra na área insular o maior número de hospitais, o aeroporto internacional, as maiores universidades do estado, entre outros equipamentos e funções que agregam valor ao território. Além de ter equipe técnica para elaborar projetos e buscar recursos individualmente, o governo municipal, ao longo dos anos, tem estado alinhado com o empresariado local, que é bastante organizado, a exemplo da associação FloripAmanhã.

No entanto, ao olhar para o histórico de ocupação desse território (principalmente a partir das décadas de 1960 e 1970), ou para as imagens que fazem referência às áreas mais populosas, verdadeiras manchas onde os limites não são identificáveis e, principalmente, onde o movimento pendular é maior, percebe-se que Florianópolis não pode ser tratada mais como uma ilha. Ignorar a metrópole nas ações, mesmo que municipais, considerando que não é uma questão de desconhecimento, é, portanto, uma intencionalidade. A questão é saber quem ganha e, consequentemente, quem está perdendo nessa equação.

5.6 AÇÕES E PROJETOS DE IMPACTO METROPOLITANO

Como já verificado na seção 2, há uma série de investimentos desde o sistema viário até a localização de equipamentos urbanos relevantes para o estado, como as universidades, que se concentram no município de Florianópolis, principalmente na região insular desde as últimas décadas do século passado. Sendo parte dos objetivos desta tese conhecer quais as principais ações relacionadas às políticas de desenvolvimento da área metropolitana, esta subseção traz as informações das ações e projetos recentes ou em andamento.

Para esta análise, consideram-se ações e projetos de impacto metropolitano não apenas aqueles específicos dos órgãos com a função relacionada a assuntos metropolitanos, seja a SUDESC (Suderf) ou a GRANFPOLIS, por exemplo, mas também do Governo Federal ou municipais.

Uma das questões feitas aos entrevistados foi se eles consideravam que houve ou há alguma ação ou projeto de impacto metropolitano. Não foi detalhado por qual nível de governo, ou por qual instituição, apenas foi feito o questionamento geral.

As duas respostas que tiveram maior frequência na entrevista foram o PLAMUS (e os projetos subsequentes) e o Contorno Viário, com quatro menções cada um. Na sequência, houve duas menções para a Marina da Beira-Mar Norte, duas para o projeto CITInova e duas para o PDUI, que mesmo não tendo sido executado, teve as discussões para a licitação.

As demais respostas podem ser associadas aos cargos e aos locais de trabalho dos entrevistados. Os temas que surgiram foram: Lar Legal, ônibus elétrico, Fundo Global do Meio Ambiente, Beira-Mar de São José, Avenidas das Torres (Avenida Osvaldo José do Amaral) em São José, Novo PAC, Iniciativa Cidades Emergentes Sustentáveis, aeródromo e ponte no município de Governador Celso Ramos, planos setoriais metropolitanos, consórcio e pavimentação da SC-281 entre os municípios de Angelina e São Pedro de Alcântara.

Foi questionado também se os entrevistados consideram haver concentração de recursos, ações ou projetos em algum município ou região. Nessa questão, não houve consenso. Muitos afirmam haver concentração no município de Florianópolis. Outros, que depende do número de habitantes, pela arrecadação. No entanto, houve uma frequência de respostas que considera o fato de o corpo técnico da prefeitura ser mais qualificado um fator que possibilita ao município conseguir mais recursos. De fato, os municípios menores, com menor arrecadação, possuem um corpo técnico enxuto, muitos sem profissionais de

arquitetura ou geografia, por exemplo. E, quando há, se dividem entre a fiscalização no território e aprovação de projetos. Dessa forma, sobre a concentração de investimentos ou ações relacionados à diferença do corpo técnico da prefeitura de Florianópolis, foi relatado o seguinte:

Florianópolis, sem dúvida. (...) Por ser a capital do Estado, por ter, talvez, uma estrutura mais organizada entre os nossos municípios. Então, fica claro que Florianópolis tem a preferência não só de investimentos, mas de conseguir captar recursos, captar investimentos externos para fazer estudos e até coisas simples como... Não me recordo se foi nesse ano, já aconteceu tanta coisa, mas acho que foi, que abriu o Novo PAC. E Florianópolis foi o município que conseguiu apresentar várias propostas e, provavelmente, pelo nível de detalhamento dessas propostas, projetos, enfim, eles conseguiram captar muito mais recursos do que outros municípios aqui da nossa região. Então, tem alguns motivos. Acho que, sim, a capital do Estado é um grande motivo, mas também a estrutura que o município tem também faz com que ele consiga captar mais recursos e investimentos. (Entrevista3.1).

Mas o tempo que eu passei na Suderf, a gente acaba tendo um pouco mais de visão dos outros municípios. O quanto de recurso de fora vem para Florianópolis. Florianópolis tem uma vitrine, se vende muito bem. Então, ela consegue recursos para alguns projetos. Não vamos ver se foi bem aplicado, se foi feito, se não foi feito. Ela ganha bastante recursos para alguns projetos. (Entrevista2.8).

Sim, em Florianópolis. Porque, assim, se comparar Florianópolis com os demais municípios, a gente ainda vê uma diferença considerável, eu acho, tanto em planejamento de política pública, quanto em investimento mesmo, que vem de fora, assim, né? E eu acho que isso até é uma questão... Eu não estou dizendo que a política pública é boa, no caso. Eu só vejo, assim, que tem mais. (...) É assim, tipo, tem mais intensidade, assim, mesmo que ela não seja tão adequada. Eu acho que isso é até um pouco de reflexo do corpo técnico, que acaba tendo mais, né? Do que outros municípios. (Entrevista1.2).

Além da qualificação do corpo técnico e da quantidade de profissionais que estariam aptos a elaborar os projetos para captação de recursos, há o fator da própria questão da construção da imagem de Florianópolis ao longo dos anos e da influência política:

Eu acho que ele é bem distribuído. Um pouco ele tem a ver com a capacidade de arrecadação de cada município mesmo. Por exemplo, aqui em São Pedro, a nossa receita anual aumentou. Hoje, ela gira em torno de quarenta milhões por ano. E desse valor, quarenta por cento vai para a folha de pagamento. Então, é de vinte milhões para fazer alguma coisa. E, diferente de São José, que já vai faturar na casa do bilhão. Eu acho que os municípios grandes, essa minha visão enquanto parte da gestão pública aqui em São Pedro, município grande tem uma capacidade de arrecadação própria maior e ele também acaba, no cenário político nacional, conseguindo captar mais recursos. Porque o deputado, o senador, o deputado em dependência estadual ou federal, eles acabam mandando um pouco mais recursos para essas cidades grandes pela questão de voto. (Entrevista2.7).

O que falta não é dinheiro. O que falta é projeto para captar esse dinheiro. (Entrevista2.4).

Na verdade, eu acho que, meu ponto de vista, todos os municípios são tratados mais ou menos igual devido ao tamanho da população que tem, tá? Então, Florianópolis acaba recebendo mais recursos porque tem mais habitantes, aí a nossa, ela recebe pouco menos porque tem menos, né? Essa parte de receber recursos tanto do governo federal quanto estadual, eu acho que é igual e é proporcional, tá? (...) Talvez porque Floripa saiba trabalhar mais, assim, a imagem, né? Tem a imprensa trabalhando em cima. Parece que esse governador aí, de certa maneira, simpatizou um pouquinho mais com Florianópolis também, né? (Entrevista2.3).

Outros entrevistados enfatizaram o fato de não haver nada que seja realmente metropolitano. Há obras, como o caso do Contorno Viário, que são recursos aplicados no AP de Florianópolis. Mas não há ações que tenham como perspectiva a metrópole:

Tem uma ação com o olhar metropolitano, não é? Tem algumas ações acontecendo, mas não recursos, não é? Então, basicamente, o que tem são os municípios atuando de acordo com os recursos que eles têm, não é? E aí, ações do governo federal, por exemplo, como o caso da duplicação, não é? Da duplicação do contorno viário. E daí, sim, são recursos aplicados na região metropolitana. (Entrevista2.2).

Não, não existe nada que seja metropolitano. Tem que deixar bem claro. Nós já tivemos desastres climáticos aqui na região, olha, nem o governo federal nem o governo do estado deu um tostão. Sabe o que os municípios fizeram? Não sei se está funcionando. Fizeram um acordo entre eles para quando um tiver problema os outros ajudam. (Entrevista1.4).

Mas, em relação ao município de Florianópolis, foi criticada também a concentração de empreendimentos sem considerar um planejamento metropolitano, ou o próprio Plano Diretor Municipal que traz uma seção específica tratando da Política de Fortalecimento da Multicentralidade (Seção I, Florianópolis, 2014):

A concentração absurda de uma maneira equivocada e cega desde a prefeitura de Florianópolis e dos empresários de Florianópolis que buscam concentrar cada vez mais de maneira oposta a qualquer planejamento metropolitano ou urbano do plano diretor que fala que quer descentralizar a cidade. Faz ações que só aumentam essa concentração. (...) De toda a área metropolitana, embora esteja dentro da cidade. E... não dá para justificar isso como uma defesa de geração econômica e renda porque você podia distribuir em outras áreas do território. (Entrevista1.3).

Outro assunto abordado pelos entrevistados em relação as ações e projetos de impacto metropolitano, são os novos investimentos de capital privado voltados à valorização imobiliária na área continental:

A gente fez o plano diretor recente de Biguaçu, a gente consegue identificar também o circuito ali de investimento, de valorização, São José também já é bastante consolidado, né, Kobrassol, aquela região, né, toda do aterro também, agora vai ter o aterro, né, da parte continental, então tu começa a identificar também esses eixos de valorização na parte Palhoça também, né, na região do Pagani, ali, onde até a própria prefeitura foi relocada para o novo loteamento privado para poder, né, gerar uma posição também de valorização, de localização. Então tu vê movimentos relativamente ordenados, assim, né, de criação desses eixos, né, nem sempre é 100% feliz, né, mas tu pega um circuito, Palhoça, Pedra Branca, uma lógica bastante interessante, às vezes até de vinculação entre capital privado e público, né, nessa estruturação. (Entrevista1.6).

Palhoça tem sido local de investimentos privados, como o próprio bairro Pagani, mas também a instalação da Unisul, do Bairro Pedra Branca, que terá dois hospitais, sendo um particular, mas com parte dos leitos voltados ao SUS, e outro público, de caráter Regional.

Para fins desta análise, estão sendo consideradas as seguintes ações ou projetos: Contorno Viário, projetos aprovados no PAC Seleções de 2024, PLAMUS, Projetos Estaduais, trecho do bairro de Barreiros (São José) da Avenida Beira-Mar continental e Marina Beira-Mar. Maiores detalhes sobre tais ações e projetos estão disponibilizados no Apêndice A. No entanto, existem outras obras ou projetos que citamos a seguir:

- Restauração da Ponte Hercílio Luz: A ponte Hercílio Luz, considerada símbolo do Estado de Santa Catarina, foi inaugurada em 1926. Até então, a travessia até a Ilha de Santa Catarina era realizada por balsas ou barco. Foi a única ponte até 1975, quando foi inaugurada a ponte Colombo Salles. Foi interditada em 1982, quando absorvia 43,8% do tráfego de Florianópolis. Em 1988, foi reaberta parcialmente e interditada em definitivo em 1991. A obra de reabilitação iniciou em fevereiro de 2006 e terminou em dezembro de 2019. De acordo com o website Viva a Ponte, do Governo do Estado de Santa

Catarina sobre a Ponte Hercílio Luz, foi a maior e mais complexa obra de restauração do estado (Santa Catarina, [s. d.]).

- Novo terminal do Aeroporto Internacional de Florianópolis: O novo aeroporto de Florianópolis foi inaugurado em 2019, próximo ao antigo terminal, no bairro Carianos. Conta com sete rotas internacionais: Buenos Aires, Cidade do Panamá, Córdoba, Lima, Lisboa, Montevidéu e Santiago. O novo espaço do aeroporto também é voltado para a realização de eventos (Zurich Airport Brasil, 2025).
- Novos Hospitais: Hospital Regional de Biguaçu, inaugurado em 2015. Em fase de projeto: Hospital Regional de Palhoça e Policlínica Regional de São José – SC (recurso disponibilizado pelo Novo PAC Seleções).
- Sapiens Parque: Parque de inovação, localizado em Canasvieiras, ao norte da Ilha de Santa Catarina. É uma parceria público-privada que tem como acionistas a CODESC (Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, a SC Participações e Parcerias S.A. (sociedade anônima de economia mista estadual), a Fundação CERT (instituição independente e sem fins lucrativos localizada na UFSC) e o Instituto Sapiientia.
- Projeto CITInova II: Os projetos CITInova integram o Programa Urban Shift, financiado pelo Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF). O Projeto CITInova II, além da RMF, tem como pilotos a Região Metropolitana de Belém e a RIDE Terezina. O CITInova I teve como piloto as cidades de Brasília e Recife. No Brasil a agência executora é o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), e o período de execução é entre 2022 e 2026. No caso da RMF, tem como objetivo apoiar a RM no planejamento urbano integrado; elaborar planos metropolitanos integrados (Plano de Ação Climática e Tecnológica de Mitigação e de Baixa Emissão; Estratégia de desenvolvimento sustentável para a Florianópolis continental; Macrozoneamento socioambiental da região metropolitana); demonstrar a viabilidade econômica, social e ambiental de soluções urbanas de baixo carbono, passíveis de replicação; fortalecer as unidades de conservação metropolitanas da Estação Ecológica de Carijós e da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé (MCTI, [s. d.]).

Em uma das entrevistas, perguntamos sobre o fato de o município de Florianópolis estar associando o título de cidade inteligente. Na Entrevista2.2 foi afirmado que o que fez o município ter ganhado alguns prêmios sobre cidade inteligente é o “ecossistema que tem de tecnologia, na área de tecnologia, informação e tudo mais”. Afirma que as empresas de tecnologia são a base para as cidades inteligentes. Além disso, há uma capacitação sobre o governo eletrônico⁶³ e o programa Floripa Mais Tec, que capacita pessoas de baixa renda, em parceria com o SENAI/SC, SEBRAE e ACATE. Consideramos, portanto, essas ações que têm relação com a inserção de Florianópolis na rede de Cidades brasileiras.

Sobre a concentração de equipamentos de relevância regional, Florianópolis concentra o maior número de policlínicas, hospitais gerais e hospitais especializados. Além disso, a maioria está localizada na área insular, sendo que há uma grande concentração de população residindo na área continental. A lista com a quantidade de equipamentos hospitalares por município do AP de Florianópolis consta na Tabela 14. Já a localização dos principais hospitais e de outros equipamentos e serviços no AP de Florianópolis está representada na Figura 33.

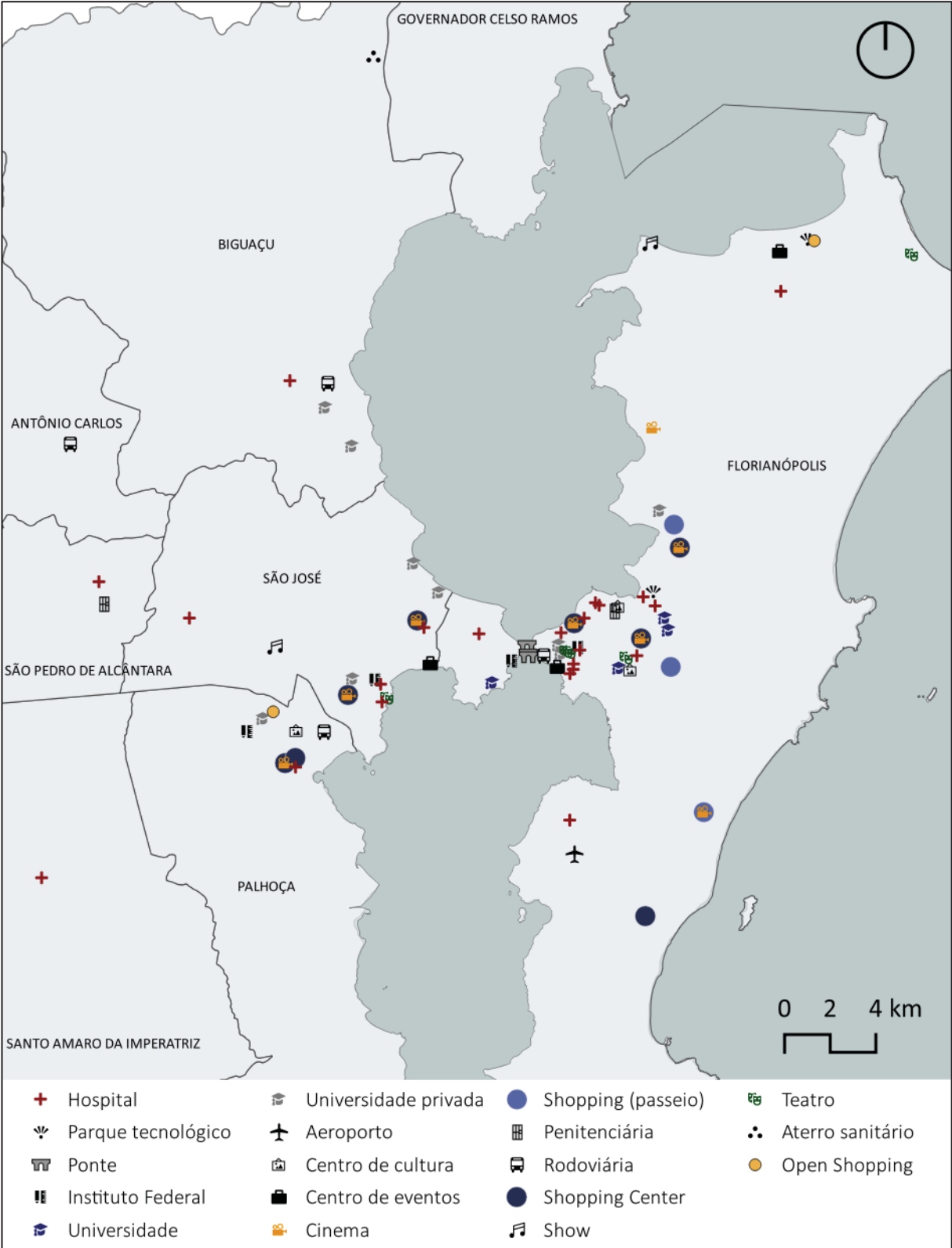
TABELA 14 - QUANTIDADE DE POLICLÍNICAS, HOSPITAIS GERAIS E HOSPITAIS ESPECIALIZADOS NOS MUNICÍPIOS DO AP DE FLORIANÓPOLIS.

Município	POLICLÍNICA	HOSPITAL GERAL	HOSPITAL ESPECIALIZADO
ANTÔNIO CARLOS	-	-	-
BIGUAÇU	5	1	-
FLORIANÓPOLIS	80	19	5
GOVERNADOR CELSO RAMOS	-	-	-
PALHOÇA	7	1	-
PAULO LOPES	-	-	-
SANTO AMARO DA IMPERATRIZ	3	1	-
SÃO JOSÉ	55	2	4
SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA	-	1	-

FONTE: Ministério da Saúde – Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil – CNES, em pesquisa realizada em março de 2025 (Brasil, Ministério da Saúde, 2023).

⁶³ O Programa Governo Eletrônico refere-se ao uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) na administração pública. Tem como um dos resultados a plataforma Gov.br (Brasil, 2019).

FIGURA 33 - PRINCIPAIS EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS NO AP DE FLORIANÓPOLIS.



FONTE: Adaptado pela autora com informações do Google Maps e de Sugai (2015).

5.6.1 Ações e projetos no AP de Florianópolis

O Quadro 4 traz os projetos selecionados por terem inauguração recente, como o contorno viário, ou por estarem em fase de elaboração. São projetos que, por terem impactos em todo o território metropolitano, poderiam ser discutidos nessa escala. No entanto, nem todos são, nem mesmo no nível municipal.

QUADRO 4 - AÇÕES E PROJETOS NO AP DE FLORIANÓPOLIS

Empreendimento	Localização	Resumo
Contorno Viário da Grande Florianópolis	RMF	Obra rodoviária de 50 km, maior da América Latina, iniciada em 2010 e concluída em 2024 após sucessivos atrasos. Inclui túneis, pontes e trevos. Viabilizada por debêntures e recursos do BNDES.
PLAMUS (Plano de Mobilidade Urbana Sustentável)	Grande Florianópolis	Plano concluído em 2015, propõe BRT, integração tarifária, novas centralidades e planejamento urbano orientado ao transporte. Inspirou ações como a criação da RMF e Suderf.
PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado	RMF	Em elaboração desde 2021, está com execução parada e sob reanálise pela atual gestão. Visa planejamento integrado da região metropolitana.
TRIM – Transporte Integrado Metropolitano	RMF	Projeto de transporte coletivo metropolitano com apenas 17% executado até 2025. Envolve integração tarifária e logística.
Beira-Mar Continental (Nova Avenida)	São José e Florianópolis	Avenida com ciclovias e espaços de lazer. Trecho de São José será financiado com recursos do Fonplata. Pretende melhorar a mobilidade e valorizar imóveis.
Parque Urbano e Marina Beira-Mar	Beira-Mar Norte, Florianópolis	Marina com 621 vagas, áreas comerciais, culturais e de lazer. Projeto polêmico com licenciamento ambiental questionado. Aponta impactos positivos e negativos, sendo apoiado por movimentos como o Floripa Sustentável.
Novo PAC (Projetos diversos)	Municípios do AP de Florianópolis	BRT Floripa, hospital universitário, restauração de fortificações, entre outros. Florianópolis e São José são os maiores beneficiários.
PPI-SC – Projetos em Parceria com a Iniciativa Privada	Diversos (RMF, Florianópolis, São José)	Inclui Cidade da Cultura, CEASA em São José, Marina Beira-Mar, Terminal Rita Maria e Sistema Aquaviário. Alguns em pré análise e outros com contratos assinados.

FONTE: Brasil, Casa Civil (2024a), PLAMUS (2015a), Santa Catarina (2025a), IBGE (2023a)

O contorno viário, dos projetos listados, é o mais impactante para a região. Além da longa duração entre projeto e obra, ele demandou dos planejadores urbanos prudência pelas suas características. Apesar de ser uma via de Classe 0, com total controle de acessos, há pressões sobre os terrenos lindeiros. Pelo longo tempo percorrido também, houve diversas ocupações que exigiram novas alternativas ao traçado original.

Está previsto no PLAMUS que indicou como novas centralidades, trechos da BR-101 que já estão em áreas totalmente urbanizadas. O trecho que passa por São José, Palhoça e Biguaçu abrigará o sistema BRT proposto, sendo transformado em uma avenida metropolitana. Considera a utilização de Operações Urbanas Consorciadas, previstas no Estatuto da Metrópole para esse trecho. Além disso, o PLAMUS propõe também a reorganização institucional da RMF para ser possível cumprir o planejamento da gestão do transporte metropolitano. Ou seja, tudo o que estava sendo tratado inicialmente quando a Suderf foi criada.

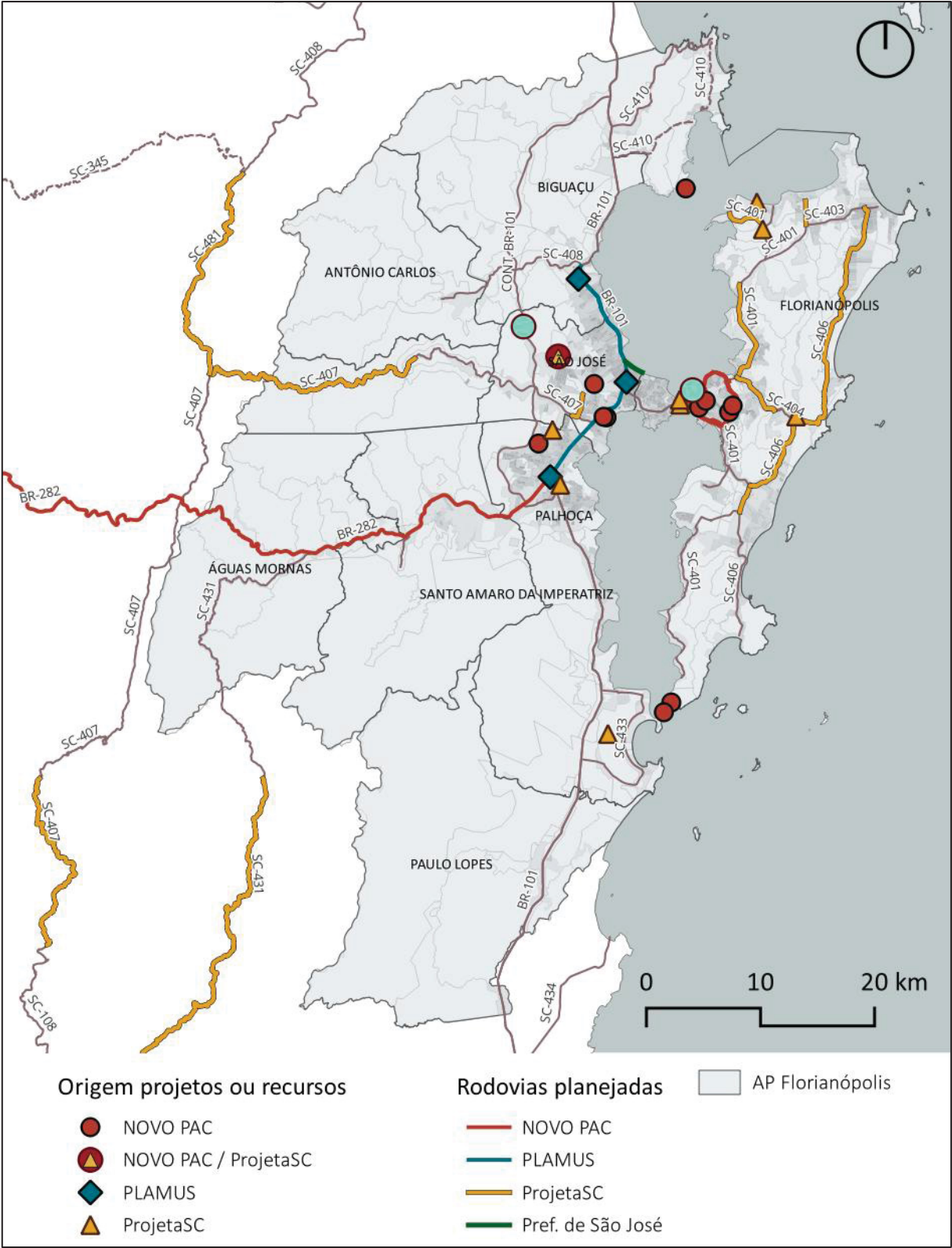
Outro projeto destacado de relevância metropolitana é a extensão da Avenida Beira-Mar Continental, que hoje abrange apenas um trecho na parte continental de Florianópolis, no Bairro Estreito. O projeto prevê a continuação dessa avenida até a BR-101, importante para o sistema viário local. A obra possui dois trechos, um no Bairro Barreiros, em São José, e outro entre o bairro Canto e o Jardim Atlântico, em Florianópolis. O impacto será tanto no sistema viário, sendo que esse é um dos trechos utilizados para ligar a ilha ao norte do continente, quanto de valorização imobiliária, o que teria como efeito a gentrificação.

Nesse sentido, uma das obras apontadas como de impacto metropolitano, é o Parque Urbano e Marina Beira Mar. A marina teria dimensões exorbitantes, prevendo a utilização de uma área de 440 mil metros quadrados, localizada na Avenida Beira-Mar Norte, local de concentração de pessoas de classe de renda alta. É um dos principais projetos da Prefeitura de Florianópolis e um dos principais focos da Associação FloripAmanhã e do movimento Floripa Sustentável, como mencionado na subseção 5.5.5.1. Está em fase de aprovação pelos órgãos ambientais, mas o entorno já está sendo modificado, a exemplo da rua Bocaiúva.

A Avenida Beira-Mar Norte (Avenida Rubens de Arruda Ramos), localizada no bairro Centro, é uma das vias mais estruturadas de Florianópolis. Possui três pistas paralelas, com três vias em cada pista, calçadas de pedestres, ciclovias, áreas de lazer com quadras poliesportivas, estacionamentos e arborização. Fica próxima à Ponte Hercílio Luz e ao Parque da Luz. Já é, portanto, uma área, além de valorizada, com uma concentração de espaços públicos de lazer.

A Figura 34 mostra as ações mencionadas, organizadas pela origem do recurso ou do projeto.

FIGURA 34 - AÇÕES E PROJETOS EM ELABORAÇÃO NO AP DE FLORIANÓPOLIS



Fonte: Elaborado pela autora com informações de Brasil, Casa Civil (2024a), PLAMUS (2015a), Santa Catarina (2025a), IBGE (2023a) e DNIT (2023)

5.6.2 Projetos Estaduais

Para a verificação dos projetos estaduais em andamento, foram utilizados os dados obtidos nos websites do Governo do Estado que concentram os principais investimentos do governo estadual. O principal é o Portal de Gestão de Projetos do Governo do Estado de Santa Catarina (Santa Catarina, 2025a). Outro portal relevante sobre os principais projetos é o website do Programa de Parcerias e Investimentos de Santa Catarina (Santa Catarina, 2025b).

No caso do Portal de Gestão dos Projetos do Governo do Estado de Santa Catarina, foram selecionados os projetos em andamento na RMF, com valores acima de R\$ 10.000.000,00 e relacionados a obras. Foram excluídas da pesquisa as manutenções, reformas, equipamentos, entre outros. Na Tabela 15 estão destacadas as obras localizadas na Ilha de Santa Catarina.

TABELA 15 - OBRAS PREVISTAS PARA A RMF (CONTINUA)

Descrição do Projeto (em andamento) Obras localizadas na Ilha destacadas em azul	Valor Planejado (R\$)
Implantação e pavimentação da SC-281 trecho São Pedro de Alcântara - Angelina	175.142.527,35
Implantação e Pavimentação da Rodovia SC-108 - trecho Angelina - Major Gercino	171.000.000,00
Implantação e Pavimentação da Rodovia SC-435 trecho: São Bonifácio - São Martinho	170.476.835,57
Implantação e Pavimentação da Rodovia SC-108 - Trecho: Anitápolis - Santa Rosa de Lima	153.284.138,91
Convênio para a Construção do Hospital, de Palhoça	99.000.000,00
Recuperação das Pontes Colombo Machado Salles e Pedro Ivo Campos em Florianópolis	80.000.000,00
Implantação e Pavimentação da Rodovia SC-408 trecho: Leoberto Leal (entr. SC-281) - Alfredo Wagner (entr. SC-350)	72.000.000,00
Restauração e duplicação da rodovia SC-405 com Implantação de Ciclovias	71.759.355,46
Convênio para Construção da Avenida Beira Rio Forquilhas - São José - SC	57.249.900,44
Restauração e duplicação da rodovia SC-406 com Implantação de Ciclovias	55.000.000,00
Melhoramento com Aumento de Capacidade da Rodovia SC-401 - trecho: entr. Acesso Santo Antônio de Lisboa	50.079.841,67
Convênio para Construção da nova ponte na Lagoa da Conceição e revitalização em seu entorno	48.008.676,61
Implantação de Ciclovias na SC-406 - Trecho: entroncamento com a SC-403 no KM 0 no Ingleses	40.000.000,00
Construção de um novo prédio para Sete Centros de Atendimento da Fundação Catarinense de Ed. Esp.	32.506.544,15

TABELA 15 - OBRAS PREVISTAS PARA A RMF (CONCLUSÃO)

Descrição do Projeto (em andamento) Obra localizadas na Ilha destacadas em azul	Valor Planejado (R\$)
Duplicação implantação de interseções e ciclovia da SC-404 - Trecho: Entr. com a SC-401 até Morro da Lagoa	32.293.424,88
Restauração e Estudo para Implantação de Ciclovia na Rodovia SC-400 - Trecho: SC-402 no km 0,00 até a Daniela	32.062.771,43
Implementação da Policlínica Regional de São José - SC Novo PAC	30.730.216,85
Construção da Sede do Comando Geral do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina	30.000.000,00
Obras de arte especiais na rodovia SC-402 compreendendo viaduto de acesso ao Balneário Daniela	30.000.000,00
Convênio para ligação de vias entre Rodovia BR-101 com a Rodovia Evádio Paulo Broering - Palhoça - SC	27.490.140,56
Convênio para realizar a alimentação artificial da praia de Jurerê - Florianópolis - SC	24.797.000,00
Convênio para execução da Avenida Arlindo Philippi May - Palhoça - SC	17.772.857,31
Restauração e Implantação de Ciclovia na Rodovia SC-401 - Trecho: Canasvieiras	16.566.970,40
Manutenção da Ponte Hercílio Luz em Florianópolis	13.579.604,60
Convênio para execução da Av. das Universidades. Ligação da Rod. SC-281 com R. Afonso Pena até Av. Pedra Branca - Palhoça - SC	10.993.611,26

FONTE: Portal de Gestão de Projetos do Governo do Estado de Santa Catarina (Santa Catarina, 2025a)

Apesar de as obras de maior valor serem voltadas para municípios que hoje encontram-se na Área de Expansão da RMF, há uma concentração de obras voltadas para a Ilha de Santa Catarina, especialmente a região norte (Santo Antônio de Lisboa, Balneário da Daniela, Jurerê), apontada para a tendência de investimentos conforme a pesquisa realizada por Sugai (2015). As vias que ligam os balneários da ilha são rodovias estaduais (SC-400, SC-401, SC-402, SC-403, SC-404, SC-405, SC-406), por isso o recurso estadual envolvido, sendo que alguns trechos são municipalizados. No entanto, é destacável o volume de recursos disponibilizados para as áreas com sistema viário já consolidado, próximas aos balneários e às áreas de maior valorização imobiliária da Ilha. Além disso, obras como o melhoramento e aumento da capacidade da SC-401 são bastante criticadas, inclusive pelos entrevistados, por ignorarem o PLAMUS e não indicarem nenhuma mudança na priorização do transporte individual.

Com relação às obras de pavimentação das rodovias, os quatro primeiros itens listados são referentes a municípios que hoje possuem acessos dificultados pelas condições das vias existentes. A pavimentação dessas rodovias possivelmente vai ampliar os acessos a

esses municípios e o perfil do público que passará a frequentar esses locais, incluindo turismo rural. São mudanças que não devem ser desconsideradas, pois, apesar do apelo ao desenvolvimento, normalmente atrelado às melhorias de infraestrutura, há áreas de fragilidade ambiental e com culturas diversas daquelas das áreas urbanas, que devem também ter um incentivo à preservação.

Há, porém, duas obras que seguem na direção das novas centralidades e necessidades apontadas pela urbanização da área continental do AP de Florianópolis. Uma delas é o Hospital de Palhoça e a outra é a Policlínica em São José, também contemplada pelo Novo PAC. Na mesma pesquisa, ao selecionar apenas a SUDESC como órgão, aparecem os resultados que constam na Tabela 16.

TABELA 16 - PROJETOS PREVISTOS VINCULADOS À SUDESC

Descrição do Projeto	Valor Planejado (R\$)	Prazo	% Executado Financeiro
Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI	2.134.603,48	29/10/2025	0%
Rede Integrada de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Florianópolis	3.996.000,00	23/09/2027	17,00%

FONTE: Portal de Gestão de Projetos do Governo do Estado de Santa Catarina (Santa Catarina, 2025a)

Sobre o projeto referente à elaboração do PDUI, foi iniciado em 25 de agosto de 2021, no mandato de Carlos Moisés, e tem como prazo 29 de outubro de 2025. Porém, na gestão de Jorginho Mello, o projeto consta como “em reanálise pela gestão atual”. Entre as entregas previstas, esta é a situação: Definição de Necessidades (100%); Aprovação do Plano de Trabalho pelo CODERF (100%); Processo de Contratação (54,78%); Ordem de Serviço (0%); Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) (0%); Evento de Lançamento do PDUI (0%); Primeiro Seminário Metropolitano: diagnóstico (0%); Seminário Metropolitano: Funções Públicas de Interesse Comum da RMF (0%); Seminário Metropolitano: PDUI (0%); Audiência Pública: Entrega do PDUI (0%); Aprovação do Plano (0%); e Projeto de LEI (0%) (Santa Catarina, 2025a).

O segundo projeto, a Rede Integrada de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Florianópolis, ou TRIM (Transporte Integrado Metropolitano), como é denominado, teve início em 18 de janeiro de 2019, ainda na SUDERF. O prazo estimado é 23 de setembro de 2027. No entanto, foram executados apenas 17% do valor estimado, e apenas uma das entregas foi efetuada. No detalhe da situação consta que o projeto está em “tratativas

internas para atualização/revisão dos estudos, visando a continuidade das ações necessárias para fins de concessão do Transporte Integrado da Região Metropolitana de Florianópolis”. As entregas são: Análise e aprovação do Anteprojeto - Comitê Gestor de Parcerias Públicas e Investimentos - CGPPI (100%); Aprovação do Projeto (0%); Celebração dos Contratos de Programa (0%); Contratação SCPar para modelagem jurídica (0%); Consulta Pública (0%); Preparação para o Envio ao TCE (0%); Revisão e Entrega da documentação para o Lançamento da Licitação (0%); Parecer PGE (0%); Publicação do Edital de Licitação (0%); Julgamento das Propostas (0%); Homologação da Licitação (0%); e Fechamento Financeiro (assinatura do contrato) (0%) (Santa Catarina, 2025a).

O website do Programa de Parcerias e Investimentos de Santa Catarina (PPI-SC Santa Catarina, 2025b) traz as informações sobre os projetos que estão em processo de execução de parcerias entre o Estado de Santa Catarina e a iniciativa privada. O programa foi instituído pelo decreto 468/2020, sendo coordenado pela Secretaria de Estado da Fazenda. Constan como projetos, de acordo com cada etapa, o seguinte:

QUADRO 5 - PROJETOS DO AP DE FLORIANÓPOLIS CONSTANTES NO PPI-SC

Projetos no estágio de Pré-análise:	Município
Transporte Aquaviário Itajaí-Navegantes	Itajaí e Navegantes
Kartódromo Sapiens Parque	Florianópolis
Cidade da Cultura: “Cidade da Cultura: A Transformação do Antigo Complexo Penal de Florianópolis”	Florianópolis
UAM-SC - Unidades de Abastecimento Metropolitano	São José
Hotel Caldas da Imperatriz	Santo Amaro da Imperatriz
Bioparque Complexo Ambiental Cyro Gevaerd (zoológico)	Balneário Camboriú
Projetos no estágio de Estruturação do Projeto:	
Centro de Eventos Luiz Henrique da Silveira	Florianópolis
Novo Socioeducativo	
Projetos no estágio de Controle Social/Externo:	
Transporte Aquaviário da Grande Florianópolis	RMF
Sistema Integrado de Transporte Metropolitano	RMF
Zona de Processamento de Exportação	Imbituba
Projetos no estágio de Licitação:	
Complexo Prisional de Blumenau	Blumenau
Aeroporto Regional Sul Humberto Ghizzo Bortoluzzi	Jaguaruna
Complexo Turístico do Mirante da Serra do Rio do Rastro	Lauro Müller e Bom Jardim da Serra
Projetos no estágio de Assinatura do Contrato:	
Terminal Rodoviário Rita Maria	Florianópolis
Centro de Eventos de Balneário Camboriú	Balneário Camboriú

FONTE: Programa de Parcerias e Investimentos de Santa Catarina (PPI-SC Santa Catarina, 2025b).

Os três projetos em análise prévia localizados no AP de Florianópolis são: Cidade da Cultura; Unidades de Abastecimento Metropolitano, o CEASA, localizado em São José; e o Hotel Caldas da Imperatriz.

O primeiro segue a linha de valorização dos espaços na Ilha de Santa Catarina. O complexo penal está localizado num dos bairros com o preço do metro quadrado mais caro em Florianópolis, que é o Agronômica. O objetivo desse projeto é transformar o complexo penal em um espaço de uso público voltado à cultura, lazer, educação e turismo.

Já o segundo, está relacionado ao crescimento da região, considerando que o espaço atual do CEASA precisa de ampliações e modernizações na logística para atender às novas demandas. O terceiro refere-se ao Hotel Caldas da Imperatriz, patrimônio histórico em Santo Amaro da Imperatriz, que também está em sondagem de mercado para sua concessão.

Sobre os projetos em estágio de estruturação, consta a concessão do Centro de Eventos Luiz Henrique da Silveira, localizado em Canasvieiras, norte da Ilha.

Os projetos que estão em fase de controle social externo, ou seja, em fase de audiência e consulta públicas, pertencentes à RMF, são justamente aqueles relacionados ao transporte público. Um deles é o próprio Sistema Integrado de Transporte Metropolitano e o outro é o Sistema Aquaviário de Transporte da Grande Florianópolis. O transporte aquaviário havia sido previsto pelo PLAMUS (2015a, p. 152) como uma possibilidade de implantação de curto prazo que poderia melhorar a mobilidade antes que o sistema de transporte estivesse implantado por completo, mas que é uma solução de baixa sustentabilidade financeira.

Dos demais projetos, o Terminal Rita Maria, principal rodoviária da RMF, sendo que muitos municípios, como São José, não possuem um terminal próprio, já foi finalizado, e a assinatura do contrato de concessão foi concluída.

5.6.3 Novo PAC Seleções

O Novo PAC Seleções, edição 2025, abrange as seguintes modalidades: Água para Todos; Cidades Sustentáveis e Resilientes; Saúde; Educação, Ciência e Tecnologia; e Infraestrutura Social Inclusiva. A apresentação das propostas pode ser feita pelo chefe do Poder Executivo dos Estados, municípios e do Distrito Federal, ou representante legal.

Cada modalidade possui eixos com requisitos para inscrição e para a candidatura do município. No eixo Mobilidade Urbana – Grandes e Médias Cidades, por exemplo, os

proponentes podem ser Estados, Distrito Federal, Consórcios e Municípios com mais de 150 mil habitantes e Operadores Privados. Nesse caso, os municípios elegíveis devem pertencer a regiões metropolitanas com mais de 3 milhões de habitantes (RMs de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, RIDE Distrito Federal, Porto Alegre, Fortaleza, Recife, Curitiba, Salvador e Campinas), ou municípios com mais de 150 mil habitantes (Brasil, Casa Civil, 2024b).

Para verificar os projetos que possam ter impactos metropolitanos, seja na possível geração de tráfego, na valorização imobiliária, nas centralidades, entre outros, foi realizada uma pesquisa na página do Novo PAC (Brasil, Casa Civil, 2024a) sobre os municípios que compõem o AP de Florianópolis (com isso foi incluído na pesquisa o município de Paulo Lopes em relação à formação da RMF). Também foram removidos os subeixos que, apesar do impacto na infraestrutura, não influenciariam nas questões metropolitanas mencionadas.

Os subeixos verificados⁶⁴ foram: Mobilidade Urbana Sustentável; Periferia Viva - Urbanização de Favelas, Prevenção a Desastres: Contenção de Encostas e Drenagem; Educação Profissional e Tecnológica; Educação Superior; Cultura; Atenção Especializada; Atenção Primária; e Rodovias. Foram removidas da pesquisa também as modalidades Seleção - Unidades Básicas de Saúde – UBSs e Seleção - Centros de Atenção Psicossocial - CAPS, por se tratar de atendimentos localizados e não ter influência metropolitana, Seleção – Encostas e Seleção – Drenagem por também não influenciarem. Não foram incluídos os recursos para equipamentos. A Tabela 17 abrange os projetos contemplados em 2023 para o AP de Florianópolis:

⁶⁴ Não foram verificados os projetos nos seguintes subeixos: Água para quem mais precisa; Esgotamento sanitário; Educação Básica; Infovias; Segurança Pública com Cidadania; e Telessaúde.

TABELA 17 - NOVO PAC - PROJETOS CONTEMPLADOS AP FLORIANÓPOLIS (2023 – 2030)

Município	Empreendimento	Estimativa do valor do empreendimento (R\$) (2023–2030)
Vários	BR-101/SC (Paulo Lopes - Div. SC/RS)	1.262.418.360,00
São José	Construção da Nova Sede do Instituto de Cardiologia	228.922.088,58
Florianópolis	Implantação do trecho Sul do BRT Floripa	159.150.000,00
Vários	Adequação da BR-282/SC	151.874.154,56
Florianópolis	Urbanização e qualificação do Complexo Vila Aparecida	43.419.861,00
São José	Policlínica	30.000.000,00
Vários	BR-153/280/282/470/SC e SC-108/110/418/421 (Novas Concessões)	20.000.000,00
Florianópolis	Restaurante Universitário do Campus Sede - UFSC	19.000.000,00
Florianópolis	Reforma com ampliação do Hospital Universitário de Florianópolis - HU/UFSC - Florianópolis / SC	15.000.000,00
Florianópolis	Restauração do Sistema de Fortificações da Ilha de Santa Catarina - Fortaleza de Santa Cruz de Anhatomirim	8.417.003,00
Florianópolis	Restauração do Sistema de Fortificações da Ilha de Santa Catarina - Fortaleza Marechal Moura	3.126.901,00
Florianópolis	Restauração do Sistema de Fortificações da Ilha de Santa Catarina - Fortaleza de Santa Bárbara	2.675.997,00
Florianópolis	Regularização Fundiária	2.407.486,09
Florianópolis	CEU da Cultura	2.000.000,00
Palhoça	CEU da Cultura	2.000.000,00
Florianópolis	Restaurante Estudantil do Campus Florianópolis - IFSC	1.700.000,00
Palhoça	Restaurante Estudantil do Campus Palhoça - IFSC	1.700.000,00
São José	Periferia Viva - Urbanização de Favelas - Potecas	820.012,09
Florianópolis	Restauração do Sistema de Fortificações da Ilha de Santa Catarina - Fortaleza de Nossa Senhora de Araçatuba	608.731,00
São José	Infraestrutura e Urbanização PPCI do Campus São José - IFSC	567.007,76
Florianópolis	Retomada - Construção de Unidade Básica de Saúde - UBS	0

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Novo PAC (Brasil, Casa Civil, 2024a)

Florianópolis e São José são os municípios que mais receberão recursos. Reflete o assunto já discutido, que é o fato de os dois municípios, principalmente Florianópolis, terem equipes técnicas maiores, com profissionais capacitados para elaborar projetos complexos, tendo assim mais chance de obter recursos. São também os dois municípios mais populosos do AP.

Apesar do forte movimento pendular que dificulta a vida do cidadão metropolitano pela precariedade do sistema viário e do transporte público, o trecho que será iniciado para a implantação do BRT previsto no PLAMUS será construído na Ilha, e nas áreas em que a

infraestrutura já é proeminente, mesmo que ultrapassada. No dia 19 de maio de 2025, foi assinado o convênio da Prefeitura de Florianópolis para a implantação dos trechos 1 e 2 do BRT, um deles entre o Titri (Terminal de Integração da Trindade) e o bairro Saco dos Limões e o outro na avenida Mauro Ramos (Alberguini, 2025a).

5.7 A INEXISTENTE (MAS NECESSÁRIA) GOVERNANÇA METROPOLITANA

A atual conjuntura da governança metropolitana de Florianópolis resulta de fatores históricos, políticos, culturais e institucionais. Históricos porque não é possível negar que, com os ajustes econômicos regionais realizados a partir de 1962, financiados por capital local e pelo Estado, influenciaram no fortalecimento das regiões e na criação das associações de município. São regiões que por tempos estiveram pouco integradas entre si no próprio estado, mas tinham relações com estados vizinhos e com São Paulo. Por serem fortes individualmente, interferem na organização política do estado. A descentralização administrativa, que tinha por objetivo o desenvolvimento regional baseado nas demandas locais, também foi criticada por ter se tornado uma oportunidade de influência político-partidária para o Governo do Estado.

A percepção sobre o impacto do eleitorado local, considerando também que não é um Estado que possui tradicionalmente grandes concentrações urbanas, tem levado a uma ênfase ao municipalismo, enraizada culturalmente. Apesar de haver cooperação entre municípios, via associações municipais, por exemplo, ela é limitada pela política individualista refletida no ditado “farinha pouca, meu pirão primeiro”. Todo esse contexto levou a arranjos institucionais no estado, que se sobrepuseram e nunca dialogaram.

Em relação ao Arranjo Populacional de Florianópolis, verificou-se que recursos e equipamentos estão concentrados na Ilha. No entanto, o próprio PDAMF já indicava esse problema. Nesse sentido, mesmo que com um viés tecnocrata e desenvolvimentista, característico do período, ele abre o caminho para sair da “ilha” e perceber um território mais amplo. Vislumbra, inclusive, as novas centralidades necessárias e já sendo fortalecidas. Nesse sentido, um dos entrevistados citou o seguinte:

O PDAMF, por exemplo, de 71, que indicava a centralidade em São José, o que orientou, em certa forma, a localização do shopping Itaguaçu, que era o único shopping da cidade quando eu era criança aqui nos anos 80. E inclusive chegou a atrair alguns empreendimentos como o Bosque das Nações em São José, que também estão ali, que eram áreas bem localizadas dentro do que estava se propondo desde o planejamento metropolitano com uma área mais central metropolitana. E isso tudo mudou radicalmente desde que essa iniciativa mais imobiliária de fazer empreendimentos imobiliários relacionados aos balneários levaram muito, muita população para o norte e para o sul da ilha. (Entrevista1.3).

Apesar de o estado de Santa Catarina estar inteiramente subdividido em regiões metropolitanas, ao longo dos últimos anos os debates sobre a governança metropolitana foram enfraquecidos. Entretanto, a conurbação, a periferação principalmente da área continental e a criação da ilha como centralidade administrativa e polo turístico, já acontecem desde as décadas de 1960 e 1970.

Quando as cidades passam a ter características empreendedoras, portanto, as chamadas vocações locais são realizadas como oportunidades de negócios. É quando os setores empresariais se organizam, como visto, e agem em paralelo com a gestão urbana até hoje. Esses setores, representados atualmente pela Associação FloripAmanhã, além da influência nas questões municipais, têm demonstrado interesse também na governança metropolitana.

Tendo em vista a priorização da ilha nos investimentos em infraestrutura e equipamentos ao longo dos anos, bem como o histórico recente, exemplificado pelo esforço do governo municipal e da associação mencionada no lançamento do empreendimento da Marina Beira Mar — situado em uma das áreas de maior valorização e com moradores de renda elevada — há de se confirmar como será a representação do FloripAmanhã no Coderf. Na realidade, considerando as últimas ações em relação à Suderf e à SUDESC, a preocupação é se haverá ou não alguma entidade metropolitana com estrutura suficiente para dar conta das demandas metropolitanas.

O enfraquecimento da Suderf e depois a criação da SUDESC, também com estrutura reduzida mesmo abrangendo todas as “regiões metropolitanas” do estado, revela a inexistência de uma política metropolitana. A existência de “regiões metropolitanas” sem metrópoles é um exemplo da ausência dessa discussão. O Coderf, mesmo com sua função de governança representando diversas entidades interfederativas e da sociedade civil, com importância no debate sobre temas de interesse comum metropolitano, como o transporte e

o PDUI, também teve suas reuniões reduzidas. Esses fatores demonstram não ser possível afirmar que o que existe hoje é uma governança metropolitana em Florianópolis.

Das poucas discussões que aconteceram sobre a metropolização com o público em geral, elas foram realizadas em razão da elaboração do PLAMUS. Houve, portanto, uma sinalização da necessidade de solução integrada para um dos problemas mais urgentes da região, o transporte público metropolitano. Mesmo não tendo sido implementado ainda, sendo que algumas ações estão sendo revistas e atualizadas, ele representou tanto um documento com diagnóstico da região, quanto uma oportunidade que tratou dos assuntos metropolitanos com o estado, municípios e com a população, além de ter sido frequentemente abordado nas mídias locais.

Esse fator ficou claro quando perguntamos a um dos entrevistados se, depois do processo do PLAMUS, que acabou gerando um desapontamento por ainda não ter sido implementado, haveria dificuldade de entendimento ou de aceitação na elaboração do PDUI. A resposta foi a seguinte:

O PDUI tem uma facilidade maior de entendimento. De necessidade. Então, hoje o PDUI, até por conta da questão do controle viário e de outras questões, avançaram dentro dessa maturidade de entendimento do Estatuto da Metrópole. (...) Porque as questões de desenvolvimento urbano, elas tratam cotidianamente de questões que remetem ao PDUI. Então, a curva de aprendizado é uma curva que está no dia a dia. Diferente da implementação do PLAMUS. Que está amarrada a sistemas de transporte que têm enorme dificuldade de serem tratados no dia a dia. E que não fazem parte do dia a dia dos municípios. Está no dia a dia das empresas. Mas não está no cotidiano. O planejamento e a gestão de sistemas de transporte não está no cotidiano dos municípios. E eles não demandam essas ferramentas institucionais de marcos legais etc. Então, a maturidade, o ganho de entendimento, ele é diferente. Então, é muito mais fácil. (Entrevista2.5).

Embora seja uma evidente função pública de interesse comum aos municípios e ao estado, o desinteresse dos representantes municipais nas discussões do PLAMUS foi salientado pelos entrevistados. Apesar da pandemia, as articulações para desmobilizar a aprovação da lei que daria capacidade de gestão à então Suderf, foram realizadas antes de 2019. As entrevistas indicam que pode ter havido um descontentamento com a superintendência na época, pelo alinhamento político com o governo do estado.

Entretanto, indicam também que as razões podem estar relacionadas à pressão das empresas de transporte municipais. De qualquer forma, são motivações que seguem uma tendência clientelista e eleitoreira, não havendo razões técnicas para o embate.

Quando abordado o tema do PDUI com os entrevistados, houve uma resposta que salientou a necessidade tanto do plano quanto da governança:

Eu não sei se é a falta do PDUI ou de uma governança metropolitana que a gente precisaria. Só que eu não sei o que deveria vir primeiro, se seria a governança que deveria vir antes do PDUI ou o PDUI que demandaria essa governança. Eu tenho um pouco de receio de que o PDUI seja mais um plano de todos os planos que a gente faz, que está cheio de boas intenções, mas que na realidade não funciona. (Entrevista3.1).

A Lei nº 13.089 de 2015, o Estatuto da Metrópole (EM), parece não ter efeito no estado. No Capítulo III, intitulado Da Governança Interfederativa de Regiões Metropolitanas e de Aglomerações Urbanas, destacamos os seguintes incisos do art. 6º que trata dos princípios da governança interfederativa:

- I – prevalência do interesse comum sobre o local;
- II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;
- II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)
- III – **autonomia dos entes da Federação**; (Brasil, 2015, negrito nosso).

O Estatuto da Metrópole garante, ao mesmo tempo, a prevalência do interesse comum sobre o local e reforça a autonomia dos entes da Federação. Dessa forma, estando a autonomia assegurada no EM, os receios dos prefeitos sobre a governança metropolitana possivelmente são por outros motivos.

O papel da Associação de Municípios em dar assistência técnica para a execução de tarefas consideradas corriqueiras para os que têm quadros profissionais mais consistentes deve ser destacado. No entanto, é possível que essa atuação pontual, sem abrangência territorial, possa estar influenciando na percepção sobre a necessidade de representantes dos municípios participarem das ações metropolitanas. Afinal, a GRANFPOLIS envia representantes ao Coderf desde o princípio, tendo uma participação relevante, conforme já discutido. Mas não supre a necessidade de uma participação ativa dos municípios.

Já o caso de Florianópolis é emblemático, principalmente perante as discussões iniciais, refletidas no próprio título da tese. Florianópolis não é uma “ilha”, ou não deveria se comportar como uma, pois as ações não são mais apenas municipais, refletem em todo o território metropolitano. Utiliza das condições e potencialidades da área continental, e não se

coloca como liderança no processo de governança, e mal participa das discussões. E ainda, ao realizar a licitação do transporte público municipal em meio às discussões do PLAMUS, o município boicota o processo. Há, portanto, um descaso quando o assunto é governança metropolitana.

Entretanto, essa postura individualista não vem apenas de Florianópolis. Assim, foi mencionado em uma das entrevistas:

Quando você falou que estava fazendo sua pesquisa, eu até achei interessante o título que está entre aspas, 'ilha', porque hoje todos os municípios, não só Florianópolis, mas todos os municípios são praticamente ilhas, não conseguem trabalhar no conjunto. (Entrevista3.1).

Perguntamos aos participantes se consideram importante a existência de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado para a região, já que está previsto no EM, e, caso houvesse, achavam que teria alguma efetividade. As respostas sobre a necessidade do PDUI foram afirmativas, em sua maioria, mas nem todos acreditam que teria muito efeito para a região:

Primeiro, eu acho que é fundamental ter o PDUI. Eu acho que ele é superimportante. (...) Mas sobre essa questão da efetivação dele, caso implantado, eu acho que variaria muito com base no conteúdo dele. (Entrevista1.2).

Eu não deveria dizer isso, eu deveria dizer sim, que vai fazer diferença, que não sei o que... (...) Se nem o plano diretor no município consegue fazer diferença, você acha que o PDUI vai fazer diferença? (Entrevista2.8).

E o PDUI é uma coisa que eu acho fundamental. Ele tem que ser feito. É uma exigência do Estatuto da Metrópole. Mas nem todos os municípios que fazem parte dessa metrópole sabem o que é isso. Acho que o grande problema é esse. Isso que a gente estava tentando desenvolver e fazer capacitações. (Entrevista2.4).

Houve também entrevistados que abordaram a função ou a forma do plano, buscando uma alternativa para que ele se torne uma peça útil para as ações urbano-metropolitanas. Além disso, enfatizaram a necessidade de outros elementos envolvidos, como a necessidade de instrumentos financeiros e da gestão participativa:

Eu acho que o PDUI, ele tende a ter uma função mais parecida com a do PLAMUS. É uma orientação, se quiser. (...) É uma orientação e uma coordenação voluntária do planejamento. E, eventualmente, vai ser uma peça, especialmente os mapas ambientais, podem ser uma peça de... Embasamento jurídico, sabe? (Entrevista1.3).

O PDUI, assim, como documento, assim, como a gente conhece vários planos diretores que são feitos de papel, guardados na gaveta, assim, não ter um PDUI que não tem legitimidade política, não tem repercussão institucional, não tem instrumentos financeiros, que não tem uma gestão participativa, que não tem um conjunto de elementos de desenvolvimento institucional, não vai ficar sustentável. (Entrevista1.6).

Em outras entrevistas, os participantes justificaram a necessidade do plano pela própria realidade que se apresenta, seja pelos problemas de mobilidade em toda a região, seja pela falta de controle sobre o uso do solo que tem interferência do mercado imobiliário:

Precisava ser, né... precisava ser... porque... [inaudível]. Porque eu tenho o seguinte [inaudível] que é utilizada na ilha, mora fora da ilha. Fora de Florianópolis. Então, como é que vai resolver mobilidade sem ver os outros municípios vizinhos? Então você tem que resolver com o sistema metropolitano. (Entrevista1.4).

Não, com certeza. Eu não tenho a menor dúvida. Eu acho que, num mundo normal, adequado, razoável, a gente teria que ter um PDUI, principalmente numa região como a nossa, que tem... Eu acho que é complicado dizer que a gente tem desigualdade, porque tem outras regiões do país que têm muito mais, né? Por outra perspectiva, eu acho que aqui a gente está numa área muito privilegiada. Porém, sim, tem uma polarização muito forte em Florianópolis, e eu acho que se a gente tivesse um planejamento integrado, a gente ia conseguir deixar as coisas mais integradas e equilibradas, para não ter essa... essa corrida insana que às vezes acontece de flexibilização de norma urbanística no município, tentando captar investimento imobiliário. (Entrevista2.1).

Nesse sentido, um dos entrevistados destacou a integração, mas demonstra a dependência que existe de Florianópolis com a região, inclusive quanto ao PIB. Sugere, inclusive, que o próximo plano diretor de Florianópolis seja da Região Metropolitana:

Então, cada um tem o seu plano, mas evidentemente que um plano integrado é o que iria tirar o melhor proveito. Assim como hoje nós defendemos aqui, sem mais discussão para a frente, que o próximo plano diretor de Florianópolis não seja mais de Florianópolis, mas seja da Região Metropolitana. Porque hoje está tudo interligado. Está interligado e as soluções para Florianópolis estão fora de Florianópolis, de muitos pontos. Por exemplo, o abastecimento de água, quase a totalidade vem da região metropolitana. O lixo hoje vai lá para Biguaçu. Grande parte da força de mão de obra vem da região. Tem que entender também que o seu PIB depende dessas pessoas, dessas 60 mil pessoas que entram todo dia aqui. Deve ser mais, 60 mil era em 2017. Que entram aqui para consumir. Comprar roupa, comprar comida. Isso é o PIB que dá desenvolvimento econômico. Então, tem que se pensar o conjunto. (Entrevista3.2).

Alguns entrevistados mencionaram a falta que o PDUI fez para apoio na elaboração dos planos diretores municipais. Foi apontado também (Entrevista1.6) que alguns municípios

menores, como Anitápolis, São Pedro de Alcântara e Angelina, cumprem funções ambientais que são relevantes para a região metropolitana, como a preservação de mananciais de abastecimento, ou mesmo, como acontece em Biguaçu, de receber os resíduos da região. Sobre esse aspecto, o Estatuto da Metrópole traz o seguinte trecho no inciso VII do artigo 7º: “compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa” (Brasil, 2015).

Em uma das entrevistas, foi apontada a questão jurídica, que envolve a Constituição Brasileira, em relação à legislação do uso do solo. O EM indica no inciso 1º do art. 12 como conteúdo mínimo para o PDUI:

- I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
- II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
- III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;
- IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;
- V - a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem;
- VI - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e
- VII - as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. (Brasil, 2015).

No entanto, como mencionado na Entrevista1.3, perante a Constituição, é atribuído aos municípios o planejamento e o controle do uso e ocupação do solo urbano. Com isso:

Porque dentro da minha leitura, eu não sei o quanto vinculante vai ser o PDUI. Eu não deposito muita esperança. E me parece que não é muito. Me parece que é bem pouco. Então, assim, sou a favor do planejamento. Mas assim, a gente tem um vácuo supramunicipal desde a Constituição de 88, que era muito municipalista de uma maneira que eu acho equivocada. (Entrevista1.3).

O PDUI é apenas um dos instrumentos do EM para o chamado desenvolvimento urbano integrado. Ele ainda está em processo de negociações e de discussão no Coderf. Em entrevista, foi relatado o seguinte:

O que está sendo construído, o PDUI, é importante frisar aqui, ele está em elaboração na Câmara Temática de Gestão Territorial do CODERF. Ele tem outras peças que colaboram bastante para a elaboração do PDUI, como, por exemplo, o próprio PLAMUS, que vai entrar em processo de atualização agora via Banco Mundial, que é um esforço que a gente vem fazendo há alguns anos, de dar efetividade para o PLAMUS. E essa peça, o PLAMUS, continua sendo a principal peça de referência da região metropolitana, de planejamento da região metropolitana, na ausência do PDUI. E ela compõe o PDUI. Essa atualização vai ser útil não só para o PDUI, mas para os próprios municípios, na medida em que ajuda os municípios a fazerem. Ela é uma peça que tem esse objetivo e que cumpre esse papel de subsidiar a ação dos municípios. Então, para o gestor municipal, para o ente municipal, ter uma peça de planejamento dessa é um caminho, adianta para muitas ações. Inclusive, abre possibilidades de ações para o município, para o município resolver questões locais, inclusive porque dá uma perspectiva regional. Uma vez que você tenha uma perspectiva regional, você consegue endereçar melhor as suas ações locais. (Entrevista2.5)

Apesar de constar na lei, portanto, o que seria um dos principais instrumentos para o desenvolvimento urbano, não gera tantas expectativas em termos de efetividade depois de elaborado. Mas ele teria um papel tanto para os municípios menores, que normalmente têm mais dificuldade na elaboração das políticas urbanas, quanto como peça jurídica que serve de base para possíveis contestações de ações mais danosas.

Assim como o PLAMUS, não apenas o documento final, mas o processo de elaboração em que o plano é levado a público para discussão, no caso do PDUI, esse efeito seria repetido. Foi citado o seguinte:

Em si, o PDUI não necessariamente é a garantia, mas o processo de elaboração, no sentido de iniciar essas discussões e buscar articuladores, de ter o peso um pouquinho mais forte do Governo do Estado, no sentido de buscar essa integração, de criar instâncias de participação e de liberação metropolitana, de criar instrumentos financeiros. (...) Então, buscar algum sentido de coerência, de discutir as suas funções públicas e interesse comum, as questões de financiamento cruzado, a parte de mobilidade, a parte da habitação, a parte ambiental, né? (Entrevista1.6).

Dessa forma, com o PDUI, que também seria debatido publicamente, garantiria ao menos que os temas metropolitanos fossem enfim abordados. Considerando haver um desconhecimento sobre os aspectos da metrópole, inclusive por chefes dos poderes executivos municipal e estadual, além da cultura política local em que impera o municipalismo e as relações clientelistas, conseguir tornar pública essa discussão já seria um grande passo.

A governança metropolitana em Florianópolis, enfraquecida a ponto de estar quase inexistente, é prejudicada pela postura individualista de todos os municípios, e pela falta de interesse do núcleo metropolitano. A dependência do voluntarismo dos servidores na

participação das discussões dentro do Coderf e a falta do PDUI são também manifestações desse enfraquecimento. São muitos os impeditivos para o cumprimento dos princípios do Estatuto da Metrópole e, portanto, da prevalência do interesse comum sobre o local na única metrópole de Santa Catarina. Mas são elementos importantes para a consolidação de uma cultura de cooperação em que os interesses dos cidadãos que vivem nesse território comum são priorizados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mancha urbana que indica também as densidades demográficas, revela que a condição de ilha se tornou somente um detalhe geográfico. O (não tão) novo urbano-metropolitano que se intensifica em Florianópolis demonstra, concordando com Brenner (2004, p. 7), que a análise desse território não deve ficar alheia às escalas envolvidas, já que estão interligadas.

Se a cidade muda conforme a sociedade, como afirmou Lefebvre (2008a), para que o urbano não seja indevidamente apropriado, mas debatido criticamente, considerando inclusive a “armadilha local” de que trata Purcell (2006), buscar entender a Cidade que existe além dos limites oficiais é olhar também para o outro. É uma maneira de escapar da leitura individualista, que está refletida nas ações municipalistas. Não significa, no entanto, que a abordagem do lugar não tenha valor, mas sim, que outras escalas que fazem parte do cotidiano sejam percebidas nas análises.

É por isso que, ao considerar o global no contexto desta tese, buscou-se dialogar com autores que tratam a globalização não sob os aspectos ideológicos, mas no contexto histórico que inclui os “ajustes espaciais”, tratado por Harvey, em que as metrópoles ganham relevância por concentrarem população e, ao mesmo tempo, se manterem como centralidades econômica e política. Sendo parte da construção da sociedade moderna, a globalização está em curso desde o período das navegações e colonizações, no século XV. Enquanto processo resultante do projeto moderno e do colonialismo que rotulou o outro como “bárbaro” e depois como “subdesenvolvido”, justificam-se, com isso, as intervenções, atualmente refletidas nas agências multilaterais.

O conceito de Milton Santos (2008) sobre a globalização perversa se traduz numa forma de “metropolização perversa” quando verificadas as consequências no espaço geográfico. Considerando as metrópoles, ampliadas pelas redes sociais, pela manipulação da informação, são selecionados os temas para serem tratados como prioridades, desviando assim a atenção para problemas sérios e reais e criando mitos. Mesmo que muitas vezes alguns temas beírem o absurdo, são absorvidos passivamente. E, como visto, no caso de Florianópolis, há um vínculo entre as principais mídias locais, a elite empresarial local organizada na forma da associação FloripAmanhã e o atual governo municipal de Florianópolis, que fazem um grande esforço para atuar em favor da própria agenda urbana.

Além disso, faz parte do conceito da globalização perversa a “violência do dinheiro”, associada à influência e autonomia financeira. Milton Santos (2008) trata da consequência das novas éticas e valores de empresas, regiões e cidades, orientados pela lógica da competitividade, provocando um relaxamento de valores morais e um incentivo a práticas violentas. Considerando que as cidades brasileiras, principalmente as metrópoles, passam por fases de urbanização acelerada sem que a infraestrutura urbana seja implantada com a mesma velocidade, os governos, ao assumirem posturas voltadas à competitividade e à priorização de retorno financeiro para poucos, revelam os traços de perversidade.

A violência do dinheiro, no caso da “metropolização perversa”, está associada também à relação do mercado imobiliário com o financeiro. Quando essa relação é beneficiada por políticas públicas, que criam as condições ideais para maximizar o retorno financeiro, como novas regras, leis e normas, percebe-se o afrouxamento dos valores morais tratado por Milton Santos.

As metrópoles são nós de redes urbanas de extensão mundial ou nacional. Ambas têm por característica a diferenciação entre os centros urbanos que também possuem níveis diversos na hierarquia. A diferenciação espacial característica da rede global de cidades, consequente da divisão territorial do trabalho, é percebida também no espaço intrametropolitano. No caso de Florianópolis, a hierarquização resultante, onde o núcleo é destacado, recebendo os benefícios da integração, é verificada nas análises das ações e projetos estaduais, na concentração dos equipamentos e serviços, na concentração das empresas de grande porte, e na concentração da renda, tudo isso na Ilha de Santa Catarina. Ao mesmo tempo, 62,52% da população do AP de Florianópolis vive no continente, conforme o último Censo (IBGE, 2023a).

Para compreender o processo de metropolização de Florianópolis, é necessário olhar também para a acentuada urbanização e integração dos arranjos populacionais localizados na faixa litorânea de Santa Catarina. Refletem o conjunto de investimentos ali realizados, como a concentração de portos, aeroportos, rodovias, entre outros. Além disso, possuem os maiores valores de PIB do estado.

Apesar de ser recente a classificação de Florianópolis como Metrópole pelo IBGE, significando uma mudança na região de influência e na rede urbana, a intensificação da urbanização ocorre desde meados do século XX, principalmente a partir da década de 1970.

Nesse aspecto, portanto, não é diferente de outras capitais brasileiras, nem sobre os aspectos da precariedade de algumas ocupações.

Nesse período ocorrem mudanças como a inversão do percentual da população rural em relação à urbana, mesmo em municípios que historicamente foram fornecedores de produtos agrícolas para a capital, como São José e os municípios dela desmembrados. É uma mudança econômica, mas principalmente social.

A integração entre ilha e continente é ampliada com a construção das pontes ao mesmo tempo em que a condição de “ilha” social começa a se tornar evidente. A partir da consolidação das conexões terrestres, quando a ilha deixa de ser acessada somente por transporte marítimo, as diferenciações nas localizações se acentuam. Com isso, valorizam-se certas áreas da metrópole em detrimento de outras, normalmente com investimentos em infraestrutura rodoviária, principalmente.

A condição de “ilha” vem sendo acentuada desde as décadas de 1940 e 1950, com a participação da classe empresarial local, interessada no desenvolvimento econômico do município de Florianópolis. Por isso, foi importante para essa classe a situação de “ilha” também social, ou seja, o isolamento das classes mais altas, facilitado pela delimitação geográfica. A influência das classes dominantes na política local só se acentuou ao longo dos anos, a exemplo da Associação Floripamanhã, que hoje desenvolve uma campanha com a prefeitura e com a mídia local para a construção da Marina Beira Mar.

O Estatuto da Metrópole possui um capítulo específico sobre a governança interfederativa das regiões metropolitanas (Capítulo III) que dispõe, como diretriz, sobre a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento. Determina também que sejam realizados, durante o processo de elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado, audiências públicas e debates em todos os municípios integrantes.

A governança é um conceito essencial para tratar a gestão do território metropolitano ao envolver diferentes níveis de governo e a sociedade civil. No entanto, ela carrega uma série de orientações dos setores corporativos, sendo introduzida como alternativa de boas práticas aos governos, considerados ineficientes para tratar das crises. Faz parte da lógica neoliberal para o espaço urbano, que acrescenta a parceria público-privada como solução.

O processo que iniciou as discussões sobre a governança metropolitana de Florianópolis foi marcado por debates e tentativas de reestruturação para se adequar às necessidades do PLAMUS, momento importante que colocou em pauta as questões que envolvem o território metropolitano. As disputas no período da antiga Suderf revelaram a sobreposição de interesses, mas também de visões diferentes do que poderíamos separar em três períodos. A maneira como a superintendência foi criada, assim como as escolhas das primeiras nomeações para a entidade e a própria tentativa de importação de um modelo a partir de Curitiba, tiveram um caráter tecnocrático, que foi típico do período militar. No entanto, em um período pós-Constituição de 1988 e, principalmente, pós Estatuto da Cidade, esbarraram com técnicos, por meio do Coderf, que estavam buscando uma maior participação nas decisões. Por fim, foi encerrada num período em que governos seguem uma ideologia voltada à extrema direita, muitas vezes antidemocrática. Dessa forma, não há respeito a toda a construção feita pela superintendência até então, havendo uma postura de negação do processo de governança existente e da realidade metropolitana, sem incentivo à continuidade das discussões de forma participativa.

A governança metropolitana institucionalizada de Florianópolis está enfraquecida, quase inoperante. No entanto, se considerarmos as ações paralelas, como o COMDES, que contam com a presença de prefeitos, vereadores e senadores nas reuniões, não é possível afirmar que não exista alguma governança. Afinal, há um potencial econômico nas aglomerações urbanas que normalmente não é dispensado pelos setores econômicos.

O vazio existente nas tratativas da metrópole acaba sendo preenchido, independentemente das ações do Estado. Da mesma forma, o desempenho da associação de municípios, uma organização de iniciativa dos prefeitos, pode estar erroneamente gerando o entendimento aos governantes municipais de que ela supre a governança metropolitana. No entanto, a associação resolve problemas pontuais, e não abrange as problemáticas territoriais.

O desinteresse dos municípios pelas questões metropolitanas, portanto, se deve, em parte, ao amparo que a associação de municípios dá nas ações cotidianas para atividades que necessitam de equipe técnica. Mas é também uma consequência da ausência de uma estrutura consolidada de gestão das funções públicas de interesse comum. A participação dos servidores municipais nas ações do Coderf hoje, acontece de forma voluntária, sendo um dos problemas a falta de continuidade no processo entre os mandatos.

O comportamento de “ilha” do município de Florianópolis não é uma exceção entre os núcleos metropolitanos. Grande parte das cidades com caráter empreendedor, que pretendem alcançar alguma posição de destaque na disputa entre outros centros, utiliza esse “recurso” que garante melhores valores em índices como o IDHM ou PIB, que influenciam nas decisões dos investidores externos. Isso acontece porque, normalmente, grande parte da população empobrecida mora fora do município que é o núcleo metropolitano, além da concentração de recursos no núcleo ser maior.

O que é de se estranhar no caso estudado, é o comportamento de “ilha” também dos municípios que compõem o AP de Florianópolis, como mencionado nas entrevistas. Já existe um desequilíbrio na distribuição dos recursos, principalmente estaduais, entre ilha e continente. Há também um esforço dos cidadãos que necessitam trabalhar ou de serviços específicos inexistentes na área continental, que sofrem com os problemas da urbanização sem o respaldo do transporte público adequado, ou mesmo da falta de saneamento, outro problema recorrente entre todos os municípios. Por isso, é de se indagar quais seriam as razões para que esses prefeitos evitassem o tema da metrópole.

As autonomias dos entes federados nas ações de governança interfederativas estão garantidas perante a lei. No entanto, o receio pela relação hierárquica entre prefeituras e os órgãos metropolitanos e, principalmente, o receio pela perda de controle político, parecem imperativos nas decisões.

As ações baseadas em recursos individualizados nos municípios, sem um plano contundente que considere os efeitos não apenas imediatos, mas de médio e longo prazo, solucionam somente problemas pontuais. No entanto, é o que sustenta as políticas locais perante os eleitores. Essa é, aparentemente, uma das razões para as incertezas ao tratar dos assuntos de interesse coletivo da metrópole considerando todos os interessados. A outra, como já mencionado, são as relações entre governos e as elites empresariais locais, seja do ramo imobiliário, de transporte, turismo, entre outras, que, por já estarem consolidadas, esses atores receiam perder seus benefícios.

No espaço metropolitano, há sempre algo a “ganhar”. Alguns já estão conseguindo lucrar com o arranjo urbano-metropolitano, outros, pelo visto, estão na expectativa.

Dessa forma, a governança metropolitana, ao menos no caso estudado, não será resolvida com ações hierarquizadas, de cima para baixo (top-down). No entanto, são necessárias ações com todos os públicos envolvidos que, com base na cultura local, tragam a

reflexão sobre o direito à cidade, mas considerando a metrópole, ou seja, à Cidade vivida que influencia no cotidiano.

Se a preocupação dos municípios é de perder força política ou de ter sua identidade subtraída, reconhecer a metrópole como tal não leva a um aprofundamento do processo, mas sim a um esclarecimento. Afinal, a integração metropolitana já é real para os seus moradores. Discutir e entender esse território como um todo permite uma leitura crítica sobre os lugares influenciados pela metropolização e que não podem ter sua importância reduzida em nome de um suposto desenvolvimento. Ignorar a metrópole, como acontece atualmente, favorece as intencionalidades cujo objetivo é fortalecer uma parte do núcleo e que faz parte de estratégias de acumulação capitalista.

Acerca da hipótese inicial da tese, há uma diferenciação espacial intrametropolitana que reflete a hierarquização da rede de cidades, e que é consequência da divisão territorial do trabalho. A metropolização vista em Florianópolis é tanto consequência desse processo em que há ajustes espaciais para adequação à acumulação capitalista, mas se torna também motriz. Nesse processo atualizado de metropolização, não há uma concentração industrial como as metrópoles do período anterior, que dependia também que a Cidade funcionasse como uma máquina, e tinha o planejamento territorial orientado para essa função. Abandonou-se, portanto, a estruturação da metrópole nos seus aspectos funcionais, mas manteve-se a diferenciação espacial, com a valorização de setores específicos.

Quanto às hierarquias, ao considerar as concentrações na ilha, que decorrem de políticas dos governos, verifica-se que o núcleo metropolitano tem sido priorizado. Mas, como a governança metropolitana está bastante enfraquecida, não é possível afirmar que há uma hierarquia entre municípios no âmbito das decisões, já que são quase inexistentes as discussões nesse nível. Dessa forma, considerando a atuação do capital imobiliário, a cultura arraigada no individualismo relacionado ao municipalismo parece estar sendo exitosa. Lucra-se com a metrópole sem problematizá-la.

Em relação ao objetivo geral da pesquisa, que era compreender a natureza do processo de metropolização de Florianópolis, foram verificadas as características tratadas pelo IBGE, mas também de outros estudos sobre a urbanização brasileira que fazem uma comparação no âmbito nacional. Dessa forma, mais do que confirmar o processo, a caracterização serviu como base para a discussão sobre a concentração das ações na ilha, e para a necessária ampliação da escala de análise para compreender quais atividades induzem

ao processo de metropolização do espaço. A respeito do objetivo específico que tratava de *espacializar e analisar as características relacionadas à expansão do tecido metropolitano e sua área de abrangência*, a seção 2 tratou de relacionar o processo de expansão ao longo dos anos, observando-se uma expansão de arranjos populacionais ao longo da rodovia BR-101, principalmente entre Curitiba e Florianópolis. Destaca-se, portanto, que não é um processo novo, mas que ajuda a esclarecer a posição de Florianópolis como metrópole na rede urbana.

Sobre o objetivo de *conhecer quais as principais ações relacionadas às políticas de desenvolvimento da área metropolitana*, o levantamento foi realizado tanto para compreender o contexto histórico que conduziu ao fortalecimento da rede urbana de Florianópolis, mas também para perceber quais os principais temas e ações que têm como objetivo de desenvolvimento do território metropolitano. A integração regional e a concentração de serviços na ilha, mesmo com a expansão populacional na área continental, incluindo outros municípios, já foi apontada pelo PDAMF na década de 1970. No entanto, o PLAMUS, que apresentava propostas também quanto às centralidades induzidas pelo transporte público, apesar de não ter sido arquivado, também não foi implementado, estando ainda em atualização. Já o PDUI, pauta das reuniões do Coderf, é um dos projetos previstos vinculados à SUDESC, mas ainda não foi iniciado. Entre as obras para a área metropolitana, considera-se o Contorno Viário da BR-101 o mais impactante, tendo sido previstas ações no PLAMUS considerando os seus efeitos. No entanto, destacou-se que projetos como a Marina Beira-Mar, mesmo sendo uma iniciativa municipal de Florianópolis, devem ter seu impacto metropolitano considerado.

Ao analisar as *relações hierárquicas da organização institucional estatal com foco na área metropolitana*, terceiro objetivo específico, a pesquisa revelou que, apesar dos esforços realizados desde os primeiros anos de criação da Suderf, até o empenho dos servidores atuais da SUDESC, a governança metropolitana de Florianópolis não é prioridade nem para o governo estadual, nem para os municipais, mesmo havendo problemas em comum. Dessa forma, constatou-se um desinteresse do município de Florianópolis tanto na atuação do Coderf quanto na própria GRANFPOLIS. Esse fator indica que, apesar de não haver um posicionamento integrador em relação à metrópole, o município se coloca numa posição autossuficiente, portanto, mais elevada que os demais. A hierarquização também se revela na priorização da ilha quanto aos principais serviços, equipamentos, universidades, postos de emprego, entre outros.

Para atingir o objetivo de *identificar os atores e compreender as estratégias de governança metropolitanas*, as entrevistas realizadas foram essenciais. Foram identificados os principais atores desde a criação da Suderf e considerada na análise a elite econômica organizada. Inicialmente, a criação da RMF e da Suderf estava relacionada às demandas do PLAMUS, podendo vincular as estratégias aos objetivos da implementação do transporte metropolitano. No entanto, há diferentes intencionalidades entre os diversos atores, mas a integração metropolitana tem sido um dos focos também da elite econômica, que historicamente tinha uma atuação voltada para a Ilha. Dessa forma, percebe-se que, assim como houve as pressões dessa classe para a finalização do Contorno Viário, há o entendimento de que existe um potencial para a economia que vai além da Ilha, além da própria dependência existente em relação ao continente.

Já sobre as conclusões do objetivo que se tratava de *verificar como acontece ou se acontece a governança da Região Metropolitana da Grande Florianópolis*, com base no que foi retratado ao longo da tese, não é possível afirmar que exista uma política metropolitana no estado, mesmo tendo quatorze regiões metropolitanas criadas. Há, no entanto, um esforço por parte de integrantes do Coderf e dos servidores que fazem parte da atual SUDESC e de prefeituras que mantêm ativas as discussões, agora focadas no PDUI e no sistema integrado de transportes. Existe uma governança metropolitana enfraquecida por fatores políticos e por falta de uma cultura metropolitana, como apontado nas entrevistas.

Com isso, considera-se ser necessário que pesquisas relacionadas à urbanização atentem para a metrópole nas análises, já que é o território onde a Cidade acontece. O debate sobre a metrópole de Florianópolis parece ainda tímido, sendo normalmente considerada a região metropolitana institucionalizada ou a área conurbada nas análises. Mas, como visto, a integração existe e não é recente, por isso a necessária discussão. Ressalta-se também que a pesquisadora tem a formação inicial em Arquitetura e Urbanismo, campo que tem negligenciado a metrópole em algumas análises. A Geografia, no entanto, especialmente a urbana, atenta para as diversas escalas de análise, possibilitando novas perspectivas sobre o mesmo processo. Realizar a pesquisa em outra área de conhecimento também foi desafiador, com um cuidado especial para não atravessar erroneamente assuntos específicos da Geografia enquanto ciência do espaço geográfico. Mas, consideramos também que os estudos urbanos devem ser interdisciplinares pela complexidade dos temas envolvidos.

Sobre aspectos metodológicos da pesquisa, por uma questão de viabilidade quanto ao tempo disponível, não foram aprofundados, ou mesmo abordados, temas como o da habitação ou de como o rural é influenciado pela metropolização do espaço. O impacto da metropolização do espaço na área rural é um assunto que pode levar a discussões dos limites do desenvolvimento vinculado à expansão urbana, sendo um tema com possibilidades de pesquisas futuras, incluindo Florianópolis.

Além disso, os temas relacionados ao urbano/metropolitano devem ter pesquisas constantes, já que, além de complexos, são também dinâmicos. Essa questão pôde ser percebida ao longo do processo da tese, que, por tratar da governança metropolitana, precisou ser atualizada quanto às mudanças até os últimos meses. Dessa forma, consideramos de grande relevância para a academia o fato de Florianópolis ter se tornado, em 2025, mais um núcleo do Observatório das Metrópoles.

Para a viabilização da pesquisa, considerando o período de doutorado, foram realizados ajustes, principalmente nas entrevistas realizadas. A princípio, havia sido previsto mais dois grupos de entrevistados: um grupo composto por agentes imobiliários e outro por proprietários ou diretores executivos de construtoras. No entanto, mesmo sem a percepção sobre esses grupos de participantes, considerou-se que as informações obtidas forneceram um quadro suficiente para tratar da governança metropolitana e dos principais atores envolvidos.

Além disso, dos objetivos inicialmente propostos no projeto, não foram identificadas as práticas regulatórias relacionadas aos municípios, mas que têm impacto metropolitano. Para essa informação, seria necessário realizar uma pesquisa principalmente nos planos municipais, tais como os planos diretores e demais planos setoriais, considerando os aspectos que teriam relevância metropolitana.

Espera-se que esta pesquisa tenha reflexos no aumento do interesse pelo tema da metrópole em outras pesquisas acadêmicas. No caso específico de Florianópolis, considerando o problema da necessidade de se criar uma cultura para assuntos metropolitanos, o intuito foi contribuir também para que esse paradigma seja quebrado, e que esse tema seja tratado com mais frequência em debates entre os governos, mas também com a população.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], p. 1544, 2013.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais - IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, 2013.

AGÊNCIA BNDES DE NOTÍCIAS. **Com apoio do BNDES, Contorno Viário de Florianópolis é inaugurado**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Com-apoio-do-BNDES-Contorno-Viario-de-Florianopolis-e-inaugurado/>. Acesso em: 27 abr. 2025.

AGÊNCIA CBIC. **Lançamento de imóveis em SC cresce 94% em cinco anos - CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://cbic.org.br/lancamento-de-imoveis-em-sc-cresce-94-em-cinco-anos/>. Acesso em: 29 nov. 2025.

ÁGUAS MORNAS, Prefeitura Municipal de. **Lei Ordinária 951, de 11 de julho de 2019**. . Autoriza o poder executivo municipal a celebrar convênio com o estado de Santa Catarina e contrato de programa com a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf) para gestão e execução associados dos serviços de transporte público coletivo da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. Águas Mornas, 11 jul. 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/a/aguas-mornas/lei-ordinaria/2019/96/951/lei-ordinaria-n-951-2019-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-celebrar-convenio-com-o-estado-de-santa-catarina-e-contrato-de-programa-com-a-superintendencia-de-desenvolvimento-da-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis-suderf-para-gestao-e-execucao-associados-dos-servicos-de-transporte-publico-coletivo-da-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis?q=suderf>. Acesso em: 7 abr. 2025.

ALBERGUINI, Kauê. **BRT em Florianópolis: prefeitura assina convênio do projeto**. [S. l.], 2025a. Disponível em: <https://ndmais.com.br/transportes/brt-em-florianopolis-prefeitura-assina-convenio-do-projeto/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ALBERGUINI, Kauê. **BRT na Grande Florianópolis? Entenda projeto para o trânsito**. [S. l.], 2025b. Disponível em: <https://ndmais.com.br/transito/brt-na-grande-florianopolis-entenda-projeto-para-o-transito/>. Acesso em: 26 maio 2025.

ALTAIR MAGAGNIN. **Cássio Taniguchi é demitido da Superintendência da Região Metropolitana de Florianópolis**. [S. l.], 2018. Disponível em: <https://ndmais.com.br/politica/cassio-taniguchi-e-demitido-da-superintendencia-da-regiao-metropolitana-de-florianopolis/>. Acesso em: 19 mar. 2025.

ANDRADE NETO, Gustavo Pires de; PEREIRA, Elson Manoel. Capital e crescimento urbano em Florianópolis: Atores e conteúdo de um pensamento estruturado. **XIV Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia**, [s. l.], 2021.

ANTÔNIO CARLOS, Prefeitura Municipal de. **Lei nº 1.620/2019**. “Autoriza o poder executivo municipal a celebrar convênio com o estado de Santa Catarina e contrato de programa com a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf) para gestão e execução associados dos serviços de transporte público coletivo da Região Metropolitana da Grande Florianópolis”. Antônio Carlos, 16 jul. 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/a/antonio-carlos/lei-ordinaria/2019/162/1620/lei-ordinaria-n-1620-2019-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-celebrar-convenio-com-o-estado-de-santa-catarina-e-contrato-de-programa-com-a-superintendencia-de-desenvolvimento-da-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis-suderf-para-gestao-e-execucao-associados-dos-servicos-de-transporte-publico-coletivo-da-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis?q=conv%EAnio%20interfederativo%20>. Acesso em: 7 abr. 2025.

ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, [s. l.], vol. 0, nº 20, p. 60, 2006.

ARÁOZ, Horacio Machado. La ‘Naturaleza’ como objeto colonial. Una mirada desde la condición eco-bio-política del colonialismo contemporáneo. **Boletín Oñteakien**, [s. l.], nº 10, p. 35–47, 2010.

ARTERIS. **Acidentes na BR-101 em São José reduzem 30% após Contorno de Florianópolis**. [S. l.], 2025a. Disponível em: <https://www.arteris.com.br/fique-por-dentro/noticias-e-releases/acidentes-na-br-101-em-sao-jose-reduzem-30-apos-contorno-de-florianopolis/>. Acesso em: 26 mar. 2025.

ARTERIS. **Contorno Viário de Florianópolis**. [S. l.], 2025b. Disponível em: <https://www.arteris.com.br/contorno-de-florianopolis/apresentacao/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ASCHER, François. **Los nuevos principios del urbanismo**. Madrid: Alianza Editorial, 2004.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. [S. l.]: Edições 70, 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. tradução: Aguiar Eliana. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009. (edição digital).

BIGUAÇU, Prefeitura Municipal de. **Lei Ordinária 3.953/2019 de 03 de setembro de 2019**. Autoriza o poder executivo municipal a celebrar convênio com o estado de Santa Catarina e contrato de programa com a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf) para gestão e execução associados dos serviços de transporte público coletivo da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. Biguaçu, 3 set. 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/biguacu/lei-ordinaria/2019/396/3953/lei-ordinaria-n-3953-2019-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-celebrar-convenio-com-o-estado-de-santa-catarina-e-contrato-de-programa-com-a-superintendencia-de-desenvolvimento-da-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis>

sudarf-para-gestao-e-execucao-associadas-dos-servicos-de-transporte-publico-coletivo-da-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis?q=conv%C3%AAnio+interfederativo+. Acesso em: 7 abr. 2025.

BISPO, Fábio. **Prefeitura de Florianópolis e Consórcio Fênix assinam contrato para novo sistema de transporte**. [S. l.], 2014. Disponível em: <https://ndmais.com.br/transportes/prefeitura-e-consorcio-fenix-assinam-contrato-para-novo-sistema-de-transporte-de-florianopolis/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRAND, Peter Charles. A globalização liberal e a escala urbana: perspectivas latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], 2008.

BRASIL, Ministério dos Transportes do. **ANTT e Governo Federal entregam maior obra rodoviária da América Latina**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/antt-e-governo-federal-entregam-maior-obra-rodoviaria-da-america-latina>. Acesso em: 27 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 10 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole)**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, Brasil, 12 jan. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm.

BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, 11 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm.

BRASIL, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Linha do tempo**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL, Casa Civil. **Novo PAC - Mapas de Obras por Estados**. [S. l.], 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/mapas-de-obras-por-estados>. Acesso em: 27 abr. 2025.

BRASIL, Casa Civil. **Novo PAC - Mobilidade Urbana - Grandes e Médias Cidades**. [S. l.], 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/selecoes2025/eixos/cidades-sustentaveis-e-resilientes/mobilidade-urbana-grandes-e-medias-cidades>. Acesso em: 27 abr. 2025.

BRASIL, Pnud; IPEA; FJP. **Atlas Brasil**. [S. l.]: [s. d.], 2022. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **DATASUS: Banco de dados do Sistema Único de Saúde**. [S. l.]: [s. d.], 2023.

BRENNER, Neil. **Espaços da urbanização : o urbano a partir da teoria crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

BRENNER, Neil. **New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood**. [S. l.]: [s. d.], 2004.

CARDOSO, Felipe Saluti. Governança como ideologia e ajuste político-institucional e urbano do Banco Mundial. **Geousp**, [s. l.], vol. 26, nº 3, 2022. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/180853>. Acesso em: 16 fev. 2025.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CERTEAU, Michel de; GIARD, Luce; MAYOL, Pierre. Primeira parte: Morar. *In*: A INVENÇÃO DO COTIDIANO 2 - MORAR, COZINHAR. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

CONSTRUTORA JL; AMBIENS CONSULTORIA AMBIENTAL. **Relatório de Impacto Ambiental - Parque Urbano e Marina Beira Mar**. Florianópolis: [s. d.], 2022. Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/sistemas/consulta/parqueMarina/rima/RIMA.pdf>. Acesso em: 7 maio 2025.

CONSULTORIA JURÍDICA. **Re-re-re-criação da RM de Florianópolis**. [correspondência eletrônica]: Destinatário: Claudia Siebert, 2015.

CORRÊA, Roberto Lobato. **A Rede Urbana**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

CORREIO DE SANTA CATARINA. Não há definição de Palhoça sobre a rede de transporte coletivo integrada. **Correio de Santa Catarina**, [s. l.], 27 nov. 2019. Disponível em: <https://www.correiosc.com.br/nao-ha-definicao-de-palhoca-sobre-a-rede-de-transporte-coletivo-integrada/>. Acesso em: 7 abr. 2025.

DIAS, Leila Christina. Redes: emergência e organização. *In*: GEOGRAFIA: CONCEITO E TEMAS. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

DIGAETANO, Alan; STROM, Elizabeth. Comparative Urban Governance: An Integrated Approach. **Urban Affairs Review**, [s. l.], vol. 38, nº 3, p. 356–395, 2003.

DNIT, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Sistema Nacional de Viação (SNV)**. [S. l.]: [s. d.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br>.

ESCOBAR, Arturo. PLANIFICACIÓN. In: SACHS, Wolfgang (org.). **Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder**. Peru: PRATEC, 1996.

ESPLAN, Escritório Catarinense de Planejamento Integrado. **Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis**. Florianópolis: [s. d.], 1971.

FECAM. **FECAM - Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios de Santa Catarina**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.fecam.org.br/>. Acesso em: 1 ago. 2024.

FERRÃO, João. Governança democrática metropolitana: Como construir a “cidade dos cidadãos”? In: DESAFIOS DA METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO. 1. ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015.

FERRIER, Jean-paul. Pour une théorie (géographique) de la métropolisation. **Cahiers de la métropolisation**, [s. l.], vol. 1, p. 41–51, 2001.

FIESC. **Contorno Viário da Grande Florianópolis**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://monitora.fiesc.com.br/detalhe.php?id=174>. Acesso em: 27 abr. 2025.

FIPE; ZAP. **Índice Fipe Zap**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/indices/fipezap/fipezap-202412-residencial-venda.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2025.

FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Decreto nº 25.960, de 16 de Janeiro de 2024**. Institui o programa municipal de regularização fundiária urbana “Floripa Regular”, regulamenta os processos e procedimentos administrativos de regularização fundiária urbana, cria a comissão técnica de regularização fundiária urbana, cria a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos Relacionados à Regularização Fundiária Urbana e dá outras providências. (Revogado pelo Decreto nº 25960/2024). 6 jul. 2023.

FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Floripa Regular**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://redeplanejamento.pmf.sc.gov.br/floriparegular/>. Acesso em: 29 nov. 2025.

FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014 (Alterado pela Lei Complementar nº 739/2023)**. Florianópolis, 17 jan. 2014.

FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Lei Ordinária nº 10.602, de 02 de setembro de 2019**. Autoriza o poder executivo a celebrar convênio de cooperação interfederativo com o estado de Santa Catarina e os municípios integrantes da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), nos termos da Lei Complementar Estadual 636, de 09 de setembro de 2014, para implantação, funcionamento, administração e fiscalização dos serviços municipais e intermunicipal de transporte público de passageiros, por intermédio de contrato de programa. Florianópolis, 2 set. 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2019/1061/10602/lei-ordinaria-n-10602-2019-autoriza-o-poder-executivo-a-celebrar-convenio-de-cooperacao->

interfederativo-com-o-estado-de-santa-catarina-e-municipios-integrantes-da-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis-rmf-nos-termos-da-lei-complementar-estadual-n-636-de-2014-para-implantacao-funcionamento-administracao-e-fiscalizacao-dos-servicos-municipais-e-intermunicipal-de-transporte-publico-de-passageiros-por-intermedio-de-contrato-de-programa. Acesso em: 7 abr. 2025.

FLORIPAMANHÃ. **Quem somos - FloripAmanhã**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://floripamanha.org/quem-somos/>. Acesso em: 4 maio 2025.

FLORIPAMANHÃ. **Revitalização da rua Bocaiúva em Florianópolis pode se tornar um modelo para o país**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://floripamanha.org/2024/08/revitalizacao-da-rua-bocaiuva-em-florianopolis-pode-se-tornar-um-modelo-para-o-pais/>. Acesso em: 7 maio 2025.

FRANCALACCI DA SILVA, Beatriz. O Projeto Sapiens Parque: impactos socioeconômicos e ambientais em Florianópolis. **Cadernos MetrÓpole**, [s. l.], vol. 13, nº 25, p. 163–184, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402837820007>.

FREITAS-FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de. A contribuição do IBGE para as leituras do território nacional na perspectiva da metropolização do espaço. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, vol. 64, p. 93–108, 2019.

FREITAS-FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de. Elementos para a apreensão da dimensão regional do urbano-metropolitano na atualidade. **Confins**, [s. l.], nº 44, p. 1–21, 2020.

FREITAS-FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de. Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões mas não são Metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, [s. l.], vol. 122, p. 19–38, 2012.

FUNDAÇÃO CERTI; FUNDAÇÃO CEPA. **Master Plan do Condomínio Sapiens Parque**. Florianópolis: [s. d.], 2008. Disponível em: https://sapiensparque.sc.gov.br/wp-content/uploads/2024/06/1-PEU-ATUAL-VALIDO-1_compressed.pdf. Acesso em: 29 abr. 2025.

GOULARTI FILHO, Alcides. Formação Econômica de Santa Catarina. 2003, Caxambu/SC. **Anais [...]**. Caxambu/SC: V Congresso Brasileiro de História econômica e 6ª Conferência Internacional de História de Empresas, 2003.

GOVERNO FEDERAL. **Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ)**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/cadastro-nacional-da-pessoa-juridica---cnpj#:~:text=O%20Cadastro%20Nacional%20da%20Pessoa,Distrito%20Federal%20e%20dos%20Munic%C3%ADpios>. Acesso em: 7 jun. 2024.

GRANFPOLIS. **Consortiados – Cisgrafnopolis**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://cisgranfpolis.sc.gov.br/consorciados/>. Acesso em: 26 maio 2025.

GRANFPOLIS. **Estatuto do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Grande Florianópolis - CIM-GRANFPOLIS**. Águas Mornas, 27 ago. 2021.

GRANFPOLIS. **GRANFPOLIS - Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://granfpolis.org.br/>. Acesso em: 30 jul. 2024.

GRANFPOLIS. **Proposta de alteração da Lei nº 636/2014 desenvolvida pela Assessoria de Planejamento Urbano - GRANFPOLIS**. Florianópolis: [s. d.], 2017a.

GRANFPOLIS. **Regimento Interno da Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis - GRANFPOLIS**. Florianópolis, 2004.

GRANFPOLIS. **Requerimento de retirada de tramitação do PLC 007-03/2017**. Florianópolis: [s. d.], 2017b.

GRANFPOLIS. **Sexta Alteração do Estatuto Social Consolidação**. Florianópolis, 2023.

GRUPO AMANHÃ. **500 Maiores do Sul - Grupo Amanhã**. [S. l.]: [s. d.], 2023. Disponível em: <https://amanha.com.br/500maiores/#500maiores>.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2ªed. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio [1989]. In: A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2004. p. 165–190.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. tradução: Adail Ubirajara Sobral; Maria Stela Gonçalves. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

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

HORÁCIO, Nicolas. **Desativação da penitenciária e mais: Jorginho Mello apresenta projetos para Florianópolis**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://ndmais.com.br/politica/desativacao-da-penitenciaria-e-mais-no-floripa-sustentavel-jorginho-mello-apresenta-projetos-para-florianopolis/>. Acesso em: 1 maio 2025.

HORÁCIO, Nicolás. **Marina da Beira-Mar Norte: Justiça barra licenciamento novamente**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://ndmais.com.br/justica/marina-da-beira-mar-norte-justica-barra-licenciamento-novamente/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

HORÁCIO, Nícloas; MUELLER, Paulo. **‘Alaga tudo’: moradores sofrem com trechos inacabados do Contorno Viário**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://ndmais.com.br/infraestrutura/alaga-tudo-moradores-sofrem-com-trechos-inacabados-do-contorno-viario/>. Acesso em: 27 abr. 2025.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Áreas urbanizadas do Brasil (2019): Notas técnicas**. [S. l.]: [s. d.], 2022a.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil / IBGE**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: [s. d.], 2006.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010: Séries Temporais**. [S. l.], 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/series-temporais/series-temporais/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: [s. d.], 2023a.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Logística dos Transportes: Base de dados**. [S. l.]: [s. d.], 2014. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15793-logistica-dos-transportes.html>. .

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. [S. l.]: [s. d.], 2023b.

IBGE, Sidra. **Produto Interno Bruto a preços correntes**. [S. l.]: [s. d.], 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. [S. l.]: [s. d.], 2020a. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. .

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2021**. [S. l.]: [s. d.], 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Recortes Metropolitanos e Aglomerações Urbanas**. [S. l.]: [s. d.], 2022b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=downloads>. Acesso em: 3 ago. 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de Influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de influência das cidades: 2018 / IBGE, Coordenação de Geografia**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b.

INE, Instituto Nacional de Estatística de Portugal. **Censos 2021**. [S. l.]: INP, 2021. Disponível em: <https://tabulador.ine.pt/censos2021/>.

IPEA. **Planilha - População, PIB, IDH e estrutura das RM - Brasil**. [S. l.], 2024. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>. Acesso em: 14 maio 2025.

ISRAEL, Carolina Batista *et al.* Global Human Settlement Layer: estudo das dinâmicas de metropolização sob a perspectiva da evolução espaço temporal das áreas construídas a partir dos dados GHS-BUILT. *In*: MOURA, Rosa; FREITAS-FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de (orgs.). **Espaços Metropolitanos: processos, configurações, metodologias, perspectivas emergentes**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2021.

JESSOP, Bob. The Entrepreneurial City: Re-imaging localities, redesigning economic governance, or restructuring capital?. *In*: TRANSFORMING CITIES: NEW SPATIAL DIVISIONS AND SOCIAL TRANSFORMATION. London: Routledge, 2005. p. 28–41.

JESSOP, Bob. The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?. **Economy and Society**, [s. l.], vol. 24, nº 3, p. 307–333, 1995.

JESSOP, Bob. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development†. **International Social Science Journal**, [s. l.], vol. 68, nº 227–228, p. 43–57, 2018.

JORGE DUARTE. Entrevista em profundidade. *In*: MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA EM COMUNICAÇÃO. São Paulo: Atlas, 2005. p. 62–83.

KLINK, Jeroen. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalamiento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. *In*: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (orgs.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013. p. 83–113.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos Metrôpole**, [s. l.], vol. 19, nº 39, p. 379–406, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962017000200379&lng=pt&tlng=pt.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEAL, Vivian. **Alteração de itens na legislação em São José é investigada pelo MPSC**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://ndmais.com.br/politica/mpsc-pede-veto-a-licitacoes-e-investiga-alteracao-de-35-itens-na-legislacao-em-sao-jose/>. Acesso em: 2 abr. 2025.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1970, 2008a.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro Editora, 2008b.

LEFEBVRE, Henri. O Mundial e o Planetário. **Revista Cidades**, [s. l.], vol. 12, nº 21, p. 441–445, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/11950/7660>.

LEIS ESTADUAIS. **Leis Estaduais: Santa Catarina**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/sc>. Acesso em: 6 ago. 2024.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. *In*: DA SILVA LEME, (ORG) (org.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. Salvador: EDUFBA, 2005. p. 20–30.

LENCIONI, Sandra. Da metrópole como estratégia desenvolvimentista à metrópole como sobrevida do capitalismo. *In: METRÓPOLE, METROPOLIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO*. 1. ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017a.

LENCIONI, Sandra. Metropolização do espaço. *In: METRÓPOLE, METROPOLIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017b.

LENCIONI, Sandra. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade. *In: METRÓPOLE: GOVERNO, SOCIEDADE E TERRITÓRIO*. Rio de Janeiro: DP&A; Faperj, 2006.

LENCIONI, Sandra. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana contemporânea. *In: METRÓPOLE, METROPOLIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017c. p. 29–40.

LENZI, Maria Helena. **A invenção de Florianópolis como cidade turística: discursos, paisagens e relações de poder**. 2016. - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2016.

LENZI, Maria Helena; GONÇALVES, Tiago Gargin; ANDRADE NETO, Gustavo Pires de. De “sol e mar” a “Ilha do Silício”: narrativas midiáticas na promoção de Florianópolis (1975-2020). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], vol. 25, 2023.

LOUREIRO, Valeska. **Revitalização da rua Bocaiúva pode se tornar um modelo**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://ndmais.com.br/infraestrutura/revitalizacao-da-rua-bocaiuva-em-florianopolis-pode-se-tornar-um-modelo-para-o-pais/>. Acesso em: 7 maio 2025.

LUI, Lizandro; COSTA, Marco Aurélio. Arranjos institucionais e relações interfederativas nas Regiões Metropolitanas brasileiras: a construção de uma matriz de cooperação e seus limites. *In: COSTA, Marco Aurélio et al. (orgs.). Federalismo, planejamento e financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2021.

MARÉS, Carlos. De como a natureza foi expulsa da modernidade. **Revista Crítica do Direito**, [s. l.], vol. 66, p. 88–105, 2015.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARQUES, Valesca Menezes; DIAS, Leila Christina. **Associações de municípios de Santa Catarina: da gênese à consolidação**. Florianópolis: [s. d.], 2003.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. Londres: Traduzido da edição soviética em espanhol de 1951. Disponível em: www.dominiopublico.gov.br, 1848.

MATTOS, Carlos Antonio de. **De la Planificación a la Governance: implicancias para la gestion territorial y urbana**. Curitiba: IPARDES, 2004.

MCTI, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Projeto GEF-7: CITInova II**. [S. l.]: [s. d.], [s. d.]. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivoscamaracidades/cc-reuniao-ro-6-06_10_2022_anexo4_mcti-gef-7.pdf. Acesso em: 6 maio 2025.

MERCADANTE, Paulo Victor; OLIVEIRA, Guilherme de. A evolução do endividamento público de Santa Catarina pós Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista NECAT**, [s. l.], vol. 6, nº 12, p. 8–33, 2017. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/4402/3352>. Acesso em: 21 jun. 2025.

MESQUITA, Fernando; FERNANDES, Ana Cristina; MOURA, Rosa. O comando nas tecnologias digitais: uma terceira dimensão dos fluxos centrais Regic?. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], vol. 26, 2024.

MORAES, Sergio Torres; GUARDA, Antonio; ZACCHI, Gabriela Stein. A caracterização das regiões metropolitanas catarinenses e o Estatuto da Metrópole. **Geosul**, [s. l.], vol. 33, nº 67, p. 38–60, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-5230.2018v33n67p38>.

MOURA, Rosa. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. 2009. - Universidade Federal do Paraná, [s. l.], 2009.

MOURA, Rosa; LIBARDI, Diócles; BARION, Maria Isabel. Institucionalização de regiões metropolitanas: qual o sentido?. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, [s. l.], nº 111, p. 129–143, 2006.

MOURA, Rosa; OLIVEIRA, Samara; PÊGO, Bolívar. Escalas da urbanização brasileira. In: TEXTOS PARA DISCUSSÃO / INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

MPSC, Coordenadoria de Comunicação Social do. **MPSC firma acordo com Poderes Executivo e Legislativo de São José e legislação urbanística será adequada**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-firma-acordo-com-poderes-executivo-e-legislativo-de-sao-jose-e-legislacao-urbanistica-sera-adequada>. Acesso em: 2 abr. 2025.

ND+. **Avança ampliação da Beira-Mar Continental de Florianópolis até a BR-101**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://ndmais.com.br/transportes/avanca-ampliacao-da-beira-mar-continental-de-florianopolis-ate-a-br-101/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

ND+. **Resultados da busca por: floripa sustentável | ND Mais**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://ndmais.com.br/?s=floripa+sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 1 maio 2025.

NTU, Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. **Transporte público por ônibus: Impactos da pandemia de Covid-19 (fevereiro/2020 até abril/2023)**. Brasília: [s. d.], 2023. Disponível em: Acesso em: 24 mar. 2025.

ORTH, Dora Maria; SOSTIZZO, Ivo; BABOT, Lorena. **Floripa2030: Agenda Estratégica de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis na Região**. Florianópolis: FloripAmanhã, 2008.

PALHOÇA, Prefeitura Municipal de. **Lei nº 4.812, de 05 de fevereiro de 2020**. . Autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar convênio com o Estado de Santa Catarina e contrato de programa com a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da

Grande Florianópolis (SUDERF) para gestão e execução associados dos serviços de transporte público coletivo da região metropolitana da grande Florianópolis. Palhoça, 5 fev. 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/p/palhoca/lei-ordinaria/2020/482/4812/lei-ordinaria-n-4812-2020-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-celebrar-convenio-com-o-estado-de-santa-catarina-e-contrato-de-programa-com-a-superintendencia-de-desenvolvimento-da-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis-suderf-para-gestao-e-execucao-associados-dos-servicos-de-transporte-publico-coletivo-da-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis?q=suderf>. Acesso em: 7 abr. 2025.

PELUSO JUNIOR, Victor Antônio. **Estudos de geografia urbana de Santa Catarina**. Florianópolis: Editora da UFSC, 1991.

PLAMUS, Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis. **Desenho do Modelo Institucional de Gestão Integrada**. Florianópolis: Governo de Santa Catarina, 2014a.

PLAMUS, Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis. **Produto 9.2 - Diagnóstico da Oferta e Demanda de Transporte**. Florianópolis: Governo de Santa Catarina, 2014b.

PLAMUS, Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis. **Produto 19: Relatório Final - Consolidação das Propostas e Plano de Implementação**. [S. l.]: Governo do Estado de Santa Catarina, 2015a.

PLAMUS, Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis. **Produto 19: Relatório Final - Consolidação das Propostas e Plano de Implementação - Volume I**. Florianópolis, Florianópolis: Governo do Estado de Santa Catarina, 2015b. Disponível em: https://observatoriodamobilidadeurbana.ufsc.br/wp-content/uploads/2019/03/PLAMUS_Produto-19-Relatorio-Final_Volume-Principal.pdf.

PODER JUDICIÁRIO DE SC. **Poder Judiciário de Santa Catarina**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/coordenadoria-do-programa-lar-legal>. Acesso em: 20 jun. 2025.

PREFEITURA DE CURITIBA. **Novo leilão de potencial construtivo da Linha Verde ocorre em 28 de março - Prefeitura de Curitiba**. [S. l.], 2025. Disponível em: https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/novo-leilao-de-potencial-construtivo-da-linha-verde-ocorre-em-28-de-marco/76295?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 26 mar. 2025.

PREFEITURA DE CURITIBA. **Para entender o histórico da Linha Verde - Prefeitura de Curitiba**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/para-entender-o-historico-da-linha-verde/51996>. Acesso em: 26 mar. 2025.

PURCELL, Mark. Urban Democracy and the Local Trap. **Urban Studies**, [s. l.], vol. 43, nº 11, p. 1921–1941, 2006.

REZENDE, Vera. **Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro**. . 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano [recurso eletrônico]: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital:Observatório das Metrôpoles, 2021.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Metrôpoles e presentificação: imaginário necessário. *In*: SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Déirée Ghichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de (orgs.). **Metrôpole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A : faperj, 2006. p. 469–484.

RIDDELL, Rebecca *et al.* **Desigualdade S.A.: Como o poder das grandes empresas divide o nosso mundo e a necessidade de uma nova era de ação pública**. [S. l.]: [s. d.], 2024. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/forum-economico-de-davos/desigualdade-s-a/>. Acesso em: 16 fev. 2025.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrôpoles: dilemas da recentralização. **Cadernos Metrôpole**, [s. l.], vol. 0, nº 08, p. 105–117, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9253>.

SACHS, Wolfgang. INTRODUCCIÓN. *In*: SACHS, Wolfgang (org.). **Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder**. Peru: PRATEC, 1992.

SALLUM JR., Brasílio; KUGELMAS, Eduardo. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. **Estudos Avançados**, [s. l.], vol. 5, nº 13, p. 145–159, 1991.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989**. Florianópolis, 1989.

SANTA CATARINA, Governo do Estado de. **Decreto nº 318, de 19 de agosto de 2015**. Dispõe sobre a composição do Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf). Florianópolis, 20 ago. 2015.

SANTA CATARINA, Governo do Estado de. **História da Ponte Hercílio Luz**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.sc.gov.br/vivaaponte/historia-e-curiosidades/>. Acesso em: 6 maio 2025 a.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 104, de 04 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre os princípios da regionalização do estado e adota outras providências. . Florianópolis, 1994.

SANTA CATARINA, Governo do Estado de. **Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003**. Estabelece nova estrutura administrativa do Poder Executivo, e revoga dispositivos da lei nº 9831/95. Florianópolis, 30 jan. 2003. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/governo/sc/lei-complementar-n-243-2003-santa-catarina-estabelece-nova-estrutura-administrativa-do-poder-executivo-e-revoga-dispositivos-da-lei-no-9831-95?q=243>. Acesso em: 17 abr. 2025.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007 (Revogada pela LC 741/19)**. Dispõe sobre servidores e serviços públicos e estabelece outras providências. (Redação dada pela LC 741, de 2019). Florianópolis, 2007.

SANTA CATARINA, Governo do Estado de. **Lei Complementar nº 495, de 26 de janeiro de 2010**. Institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale Europeu, do Alto Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão, de Chapecó, do Extremo Oeste e do Contestado. (Redação dada pela LC 860/24). Florianópolis, 26 jan. 2010.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 636, de 9 de setembro de 2014**. Institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudarf) e estabelece outras providências. . Florianópolis, 2014.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019**. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências. Florianópolis, 2019.

SANTA CATARINA. **Lei nº 18.646, de junho de 2023**. Altera a Lei Complementar nº 741, de 2019, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências. Florianópolis, 2023a.

SANTA CATARINA, Governo do Estado de. **Portal da Transparência do Poder Executivo de Santa Catarina**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.transparencia.sc.gov.br/>. Acesso em: 18 mar. 2025 b.

SANTA CATARINA, Governo do Estado de. **ProjetaSC - Portal de Gestão de Projetos do Governo do Estado de Santa Catarina**. [S. l.], 2025a. Disponível em: <https://www.projeta.sc.gov.br/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

SANTA CATARINA. **Projeto de Lei 0239/2023**. Florianópolis, 6 jul. 2023b.

SANTA CATARINA, Governo do Estado de. Projeto de Lei Complementar nº PLC/007.3/2017. Projeto de alteração da Lei Complementar nº 636, de 2014, que institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudarf) e estabelece outras providências. **ALESC**, Florianópolis, 2017.

SANTA CATARINA, Governo do Estado de. **Projeto de Lei Complementar nº PLC/0023.3/2018**. Projeto de alteração da Lei Complementar nº 636, de 2014, que institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudarf) e estabelece outras providências. . Florianópolis, 2018.

SANTA CATARINA, Governo do Estado de. **Projetos | PPI-SC**. [S. l.], 2025b. Disponível em: <https://www.ppi.sc.gov.br/projetos>. Acesso em: 24 abr. 2025.

SANTA CATARINA; SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Relatório de Atividades do Poder Executivo 2019 - Volume 3**. Florianópolis: [s. d.], 2019. Disponível em: <https://www.sef.sc.gov.br/api-portal/Documento/ver/4636>. Acesso em: 24 mar. 2025.

SANTO AMARO DA IMPERATRIZ, Prefeitura Municipal de. **Lei Ordinária nº 2.754, de 03 de julho de 2019.** Autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar Convênio com o Estado de Santa Catarina e Contrato de Programa com a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (SUDERF) para Gestão e Execução Associados dos Serviços de Transporte Público Coletivo da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. Santo Amaro da Imperatriz, 3 jul. 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/santo-amaro-da-imperatriz/lei-ordinaria/2019/276/2754/lei-ordinaria-n-2754-2019-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-celebrar-convenio-com-o-estado-de-santa-catarina-e-contrato-de-programa-com-a-superintendencia-de-desenvolvimento-da-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis-suderf-para-gestao-e-execucao-associados-dos-servicos-de-transporte-publico-coletivo-da-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis?q=suderf>. Acesso em: 7 abr. 2025.

SANTOS, Neri dos *et al.* **Agenda Floripa2030/2040/2050.** Florianópolis: FloripAmanhã, 2016.

SANTOS, Samuel Steiner dos. **Entre transformações e permanências : os institutos de planejamento urbano de Florianópolis e Joinville.** 2015. - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 2015.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas.** Brasília: ENAP, 2001.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro: Record, 2008.

SÃO JOSÉ. **Beira-Mar de Barreiros tem licença ambiental prévia oficializada pelo IMA - Prefeitura Municipal De São José.** [S. l.], 2025. Disponível em: <https://saojose.sc.gov.br/beira-mar-de-barreiros-tem-licenca-ambiental-previa-oficializada-pelo-ima/74293/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

SÃO JOSÉ, Prefeitura Municipal de. **Lei Ordinária 5.815, de 17 de dezembro de 2019.** Autoriza o poder executivo a celebrar convênio de cooperação interfederativo com o estado de Santa Catarina e os municípios integrantes da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), nos termos da Lei Complementar Estadual 636, de 09 de setembro de 2014, para implantação, funcionamento, administração e fiscalização dos serviços municipais e intermunicipal de transporte público de passageiros, por intermédio de contrato de programa. São José, 17 dez. 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-jose/lei-ordinaria/2019/582/5815/lei-ordinaria-n-5815-2019-autoriza-o-poder-executivo-a-celebrar-convenio-de-cooperacao-interfederativo-com-o-estado-de-santa-catarina-e-os-municipios-integrantes-da-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis-rmf-nos-termos-da-lei-complementar-estadual-636-de-09-de-setembro-de-2014-para-implantacao-funcionamento-administracao-e-fiscalizacao-dos-servicos-municipais-e-intermunicipal-de-transporte-publico-de-passageiros-por-intermedio-de-contrato-de-programa>. Acesso em: 7 abr. 2025.

SÃO JOSÉ. **Projeto da Beira-Mar de Barreiros é apresentada a empresários de São José - Prefeitura Municipal De São José.** [S. l.], 2023. Disponível em: <https://saojose.sc.gov.br/54989-2/54989/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA, Prefeitura Municipal de. **Lei nº 1.244, de 15 de julho de 2019.** “Autoriza o Poder Executivo Municipal a Celebrar Convênio com o Estado de Santa Catarina e Contrato de Programa com a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (SUDERF) para Gestão e Execução Associados dos Serviços de Transporte Público Coletivo da Região Metropolitana da Grande Florianópolis.” São Pedro de Alcântara, 15 jul. 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-pedro-de-alcantara/lei-ordinaria/2019/125/1244/lei-ordinaria-n-1244-2019-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-celebrar-convenio-com-o-estado-de-santa-catarina-e-contrato-de-programa-com-a-superintendencia-de-desenvolvimento-da-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis-suderf-para-gestao-e-execucao-associados-dos-servicos-de-transporte-publico-coletivo-da-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis?q=conv%EAnio>. Acesso em: 7 abr. 2025.

SASSEN, Saskia. A cidade global: recuperando o lugar e as práticas sociais. *In: SOCIOLOGIA DA GLOBALIZAÇÃO*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SASSEN, Saskia. El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global ampliando las opciones de políticas y gobernanza. **Revista Eure**, [s. l.], vol. XXXIII, nº 100, p. 9–34, 2007.

SCHIAVINA, Marcello; MELCHIORRI, Michele; PESARESI, Martino. **GHS-SMOD R2023A - GHS settlement layers, application of the Degree of Urbanisation methodology (stage I) to GHS-POP R2023A and GHS-BUILT-S R2023A, multitemporal (1975-2030)**. [S. l.]: European Commission, Joint Research Centre (JRC) [Dataset], 2023.

SCHREINER, Tatiana *et al.* O processo de integração do transporte coletivo em regiões metropolitanas: o caso da Grande Florianópolis. **33º Congresso de Pesquisa e Ensino em Transporte da ANPET**, [s. l.], 2019.

SECOM; SAGAZ, Osvaldo. **Programa SC Levada a Sério: governador apresenta investimentos e alinha prioridades com os 22 prefeitos da Grande Florianópolis - Agência de Notícias SECOM**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://estado.sc.gov.br/noticias/programa-sc-levada-a-serio-governador-apresenta-investimentos-e-alinha-prioridades-com-os-22-prefeitos-da-grande-florianopolis/>. Acesso em: 16 abr. 2025.

SIEBERT, Claudia. **Arranjos Institucionais e Trajetória do Planejamento Territorial em Santa Catarina**. Curitiba: [s. d.], 2010.

SIEBERT, Cláudia. **Re-re-re-criação da RM de Florianópolis**. [correspondência eletrônica]: Destinatários: Consultoria Jurídica <cojur@scc.sc.gov.br>, 2015.

SILVA, Ânderson. **Lula anuncia recursos para o BRT em Florianópolis e barragens; veja as obras - NSC Total**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.nscotal.com.br/colunistas/anderson-silva/lula-anuncia-recursos-para-o-brt-em-florianopolis-e-barragens-veja-as-obras>. Acesso em: 26 maio 2025.

SMITH, Neil. Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e produção de escala geográfica. *In: ARANTES, Antonio A (org.). O espaço da diferença*. Campinas: Papirus, 2000.

SOJA, Edward W. Para além da Postmetropolis. **Rev. UFMG**, [s. l.], vol. 20, nº 1, 2013.

SOJA, Edward W. **Postmetropolis: critical studies of cities and regions**. Oxford: Blackwell, 2000.

SOUZA, Diogo de. **Em que pé está o lado de Florianópolis da obra da Beira-Mar continental**. [S. l.], 2025a. Disponível em: <https://ndmais.com.br/infraestrutura/em-que-pe-esta-o-lado-de-florianopolis-da-obra-da-beira-mar-continental/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

SOUZA, Diogo de. **Ibama se posiciona e prefeitura de Florianópolis volta a sonhar com a Marina da Beira-Mar Norte**. [S. l.], 2025b. Disponível em: <https://ndmais.com.br/meio-ambiente/ibama-se-posiciona-e-prefeitura-de-florianopolis-volta-a-sonhar-com-a-marina-da-beira-mar-norte/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos MetrÓpole**, [s. l.], vol. 11, nº 22, 2009.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, [s. l.], vol. 50, nº 1, p. 17–28, 1998.

STONE, Clarence N. Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. **Journal of Urban Affairs**, [s. l.], vol. 15, nº 1, p. 1–28, 1993.

STORPER, Michael. Governing the Large Metropolis. **TERRITORY POLITICS GOVERNANCE**, [s. l.], vol. 2, nº 2, p. 115–134, 2014.

SUDERF. **Homologação do resultado do Edital de Convocação nº 01/2019**. Florianópolis, 27 dez. 2019.

SUDESC. **Homologação do resultado do Edital de Convocação n.o 01/2023**. Florianópolis, 21 dez. 2023.

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

THE WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington, D.C.: [s. d.], 1992.

UDESC, Universidade do Estado de Santa Catarina. **Sobre a Udesc**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://www.udesc.br/sobre/hist%C3%B3rico>. Acesso em: 8 jun. 2025.

UNCETA, Koldo. Alcance y vigencia del postdesarrollo: de la crítica al desarrollo al debate sobre las transiciones. **Ecuador debate**, [s. l.], vol. 1, nº 103, p. 61–78, 2018.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: A CIDADE DO PENSAMENTO ÚNICO: DESMANCHANDO CONSENSOS. 5ªed. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 75–103.

VICTORIA, Flávio Rene Brea; SZTOLTZ JÚNIOR, Célio José. Adequação dos arranjos de governança da Região Metropolitana da Grande Florianópolis ao Estatuto da MetrÓpole e

subsídios à elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (orgs.). **Brasil metropolitano em foco: Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. [S. l.]: Ipea, 2018. vol. 4.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo., 2005. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 17 jul. 2012.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute of Land Policy, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **Flávio Villaça**. [S. l.]: Vitruvius, 2005. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/06.024/3309>.

VIVAREAL. **Viva Real**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.vivareal.com.br/>. Acesso em: 16 out. 2024.

ZURICH AIRPORT BRASIL. **Floripa Airport**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://floripa-airport.com/>. Acesso em: 6 maio 2025.

APÊNDICE A – INFORMAÇÕES ADICIONAIS SOBRE AS AÇÕES E PROJETOS DE IMPACTO METROPOLITANO

1) Contorno Viário

Inaugurado em 9 de agosto de 2024, o Contorno Viário da Grande Florianópolis, com 50 quilômetros de extensão, é considerado a maior obra de infraestrutura rodoviária da América Latina. O empreendimento faz parte do Corredor do Mercosul (Contorno Leste de Curitiba / BR-116, BR -376 e BR-101. A obra possui quatro túneis, seis trevos de acesso, sete pontes e vinte e uma passagens em desnível (Brasil, Ministério dos Transportes do, 2024).

De acordo com o site Monitora FIESC (FIESC, [s. d.]), a obra teve início em janeiro de 2010, sendo que, na época, o valor contratual foi de R\$ 400 milhões. Ao final, o valor total foi de R\$ 3,9 bilhões. Dos recursos iniciais, o BNDES financiou R\$ 703 milhões à Arteris Litoral Sul S.A., concessionária responsável pelo trecho, em 2011. No entanto, o longo período da obra e o consequente crescimento da região exigiu alterações no projeto original. Com isso, em 2021 a concessionária emitiu R\$ 2 bilhões em debêntures, quitou a dívida do BNDES e conseguiu prover recursos para a conclusão da obra. O BNDES subscreveu 6,7% das debêntures (R\$ 134 milhões), de certa forma, avalizando a obra para outros financiadores (Agência BNDES de Notícias, 2024).

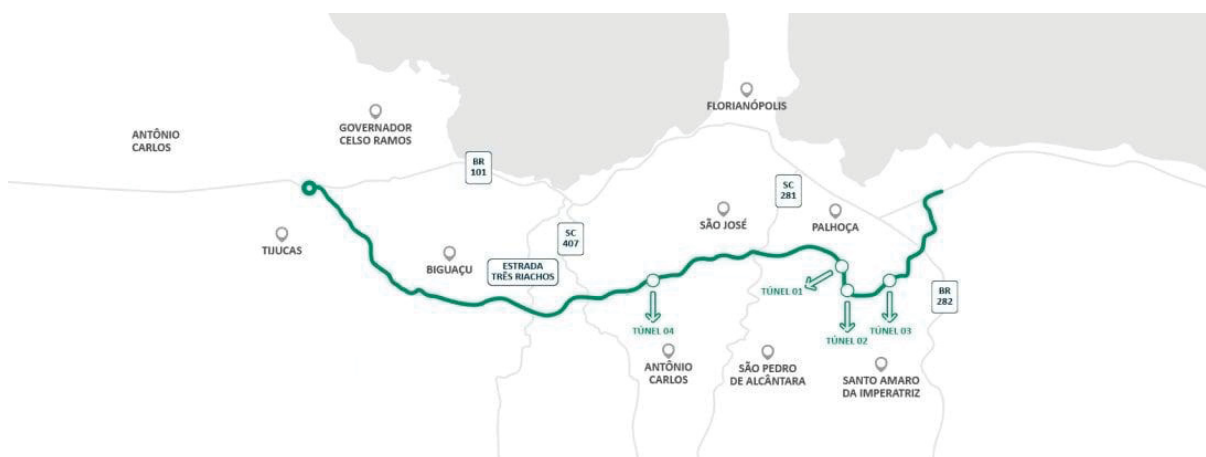
Originalmente, o contrato foi assinado em 2008 pelo grupo espanhol OHL Brasil, que tinha a concessão do trecho entre Florianópolis e Curitiba. A previsão inicial para finalização da obra era para 2012 (Horácio; Mueller, 2024). O primeiro traçado era do final da década de 1990. No entanto, em 2011 foi feita uma alteração no projeto original que havia sido previsto no contrato de concessão da rodovia. Em 2012 a OHL é vendida para a Arteris, que assume as obrigações do contrato.

Em novembro de 2013 são realizadas audiências públicas em Biguaçu e Palhoça a respeito do projeto. Em 2014, o IBAMA concede a Licença de Instalação (LI), sendo que no mesmo ano iniciam-se as obras. Porém, em 2018 o traçado é novamente alterado por demandas dos municípios, buscando evitar a segregação em áreas urbanas do município de Palhoça (FIESC, [s. d.]).

Em 2019 a Arteris Litoral Sul, concessionária responsável pelo trecho, rescinde contrato com a Salini Impregilo, empreiteira responsável que alegou impeditivos financeiros. A nova empresa Seta Engenharia, assume as obras provisoriamente, sendo que a Camargo

Corrêa Infra, assume a obra ainda no mesmo ano. No entanto, em 2022 a Camargo Corrêa Infra abandona a obra. A Arteris Litoral Sul contrata seis empresas para finalizar o projeto, sendo a nova data para entrega da obra adiada para 2023. Em 2023 a Arteris Litoral Sul rescinde o contrato com a Azevedo & Travessos, uma das seis empresas contratadas em 2022, responsável pelo trecho sul da obra, substituída pela empresa Aterpa. Com isso, o novo prazo para a obra passa a ser 2024 (FIESC, [s. d.]; Horácio; Mueller, 2024).

FIGURA 35 - CONTORNO VIÁRIO DA BR-101



Fonte: Arteris (2025b)

Nas entrevistas realizadas foi mencionado sobre a especulação que envolvia as terras que estavam próximas ao contorno. Nesse período foi elaborado o Plano Diretor de Biguaçu município bastante impactado pelo novo trecho rodoviário. Sobre a especulação, no período do Plano, foi comentado o seguinte:

A gente sabia, não talvez num levantamento, mas pelas conversas que estava tendo o processo especulativo de compra e venda das glebas, sim. Os grandes compradores, muitas vezes, entendiam a valorização imobiliária através dos condomínios logísticos. Por outro lado, em algumas oficinas apareciam os proprietários tradicionais ainda de algumas glebas rurais que insistiam na ideia de fazer loteamento, o que tinha um conflito muito grande com as características da via, porque a via não tem acesso a esses terrenos, certo? (Entrevista1.3).

No entanto, a ideia que permanecia era de que era preciso manter as características da nova via para não a tornar mais uma via urbana, induzindo a ocupação para esse trecho, e assim, incorrendo no mesmo problema do atual trecho da BR-101 da região, conforme informado na Entrevista1.2. Porém, há proprietários das terras lindeiras à via que insistiam em ter acesso direto ao contorno. Essas discussões já estavam presentes o Plano Diretor

anterior àquele que estava sendo revisado. Sobre o Plano Diretor de 2009 e as discussões sobre o contorno foi dito que:

O plano diretor de Biguaçu de 2009 já tinha o traçado do contorno viário, né? Até porque essa era uma obra para estar pronta em 2012, né? Mas ali, agora eu já não me lembro o ano, tá? Existe um movimento no município e que é muito forte, que é a questão dos acessos, né? O que acontece? Todos esses proprietários dessas terras no entorno, nesse contorno ali, eles querem o acesso, eles querem que a terra deles valorize, só que eles não estão nem aí, que por causa disso vai virar uma Br-101 igual, entendeu? (...) Talvez Palhoça seja até pior, eu acho. Palhoça implantou até um condomínio. (Entrevista2.8).

Sobre o traçado original, ainda da década de 1990, e que teve mudanças pelas ocupações que ocorreram ao longo dos anos, principalmente no trecho de Palhoça, foi informado que:

Tinha um traçado do contorno que ia ter menos túneis, ia ser menor, ia ser muito mais barato. E tinha uma afetação diária de prédios a serem desapropriados e que não acontecia. Eu também entendo que é uma sacanagem com as pessoas fazer isso. (...) Mas é isso. Ele deixou fazer o loteamento e até um Minha Casa Minha Vida em cima da afetação. E daí, quando finalmente começaram a sair as desapropriações, não podiam fazer o traçado. E nessa história toda demorou 12 anos a mais e custou não sei quantos túneis a mais o contorno viário e só ficou pronto agora. (Entrevista1.3).

A respeito da troca de empresas durante a obra, já mencionadas, as mudanças no traçado necessitaram de novos elementos na via, como a construção de mais três túneis. Sobre isso, foi mencionado o seguinte:

Depois do licenciamento, exigiu fazer três túneis duplos. Em termos de contrato, não deveria nem poder ser uma extensão de contrato, porque é um bilhão cada um e três anos de obra cada um. (...) Teve construtoras que praticamente quebraram no meio do caminho e teve que ser substituída. Daí atrasava a obra. (Entrevista1.4)

Sobre as mudanças para os municípios, em Governador Celso Ramos foi apontado a implantação de empresas de logística:

É, essas empresas de logística que se instalaram ali no município, muito foi considerando a localização estratégica perto da entrada do contorno, né? Eles estão, assim, num ponto estratégico, que precisa dar a volta pelo contorno, e para partir para Florianópolis ou São José também é perto, né? Então, é assim como isso influenciou em Tijucas também, né? Tijucas também recebeu ali alguns condomínios de logística, algumas coisas, muito por conta disso aí, sabe? Já era uma vocação de Tijucas, uma cidade de transportadoras, vamos colocar assim, né? E eles

aproveitaram essa questão do contorno para ir além dessa questão transportadora para justamente logística também. E o nosso município também entrou nessa, de logística com esse centro de distribuição do Mercado Livre, né? (Entrevista2.3)

Além das mudanças de infraestrutura e novas atividades que a construção do Contorno Viário impulsionou, a própria obra, que durou um longo período, gerou impactos nos municípios. No caso de Antônio Carlos, por exemplo, foi informado que houve um acréscimo de moradores que estavam envolvidos na obra, o que ocasionou uma demanda extra aos equipamentos do município:

Já trouxe. Muita gente que veio trabalhar no contorno já está morando aqui, pela qualidade de vida e pela infraestrutura que a cidade oferece. Então, aqui, a saúde e a educação, elas são referência, eram, pelo menos, né? Então, ela trouxe muito, assim, o piano mesmo, sabe? E isso está dando problema, realmente, nas escolas e na saúde, porque deu um inchaço muito grande. E não tem estrutura para isso. Não tem colégio, não tem emprego para o pai depois que o contorno terminou. Não tem... Mas eles querem ficar aqui. E, geralmente, são pessoas, como eu estou te falando, gente, assim, do norte, do nordeste, com uma outra cultura, uma nova. Eles chegam aqui, você tem uma ideia, não tem nem colchão para dormir no frio, não tem casaco. Imagina, eles não estão acostumados com esse frio, eles nem sabem o que faz aqui. Esse negócio do frio teve uma situação bem específica de uma pessoa. Aí eu não imaginei que aqui fosse tão frio assim. (Entrevista2.4).

A implantação do Contorno Viário, portanto, necessária para reduzir o intenso tráfego da BR-101, num trecho bastante urbanizado, já teve resultados positivos nesse sentido. Ela altera, no entanto, a dinâmica regional, inclusive nas áreas menos adensadas, como é o caso de Antônio Carlos e Governador Celso Ramos.

2) PLAMUS – Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis

Na década de 1970, ainda com o processo de metropolização incipiente, mas com integração física entre os principais municípios que hoje fazem parte do AP de Florianópolis, principalmente devido aos acessos à capital, foi realizado o Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis. Desde então, o único plano realizado de abrangência metropolitana foi o PLAMUS, finalizado em 2015, com exceção do PDAMF, da década de 1970, que não foi implantado.

Como já mencionado, a área de abrangência do PLAMUS estava relacionada ao que na época existia como referência no Governo do Estado de Santa Catarina para o planejamento regional. Dessa forma, foi utilizado o recorte dos municípios pertencentes à Secretaria de Desenvolvimento Regional de Florianópolis.

O Plano, além dos aspectos específicos sobre mobilidade, faz diagnósticos a respeito do processo de urbanização regional, considerando o início da colonização até fatores mais recentes, como a construção da rodovia BR-101. Além disso, os diagnósticos abordam as questões institucionais de gestão e as condições existentes nos Planos Diretores municipais que influenciam na mobilidade.

Como já tratado, o PLAMUS influenciou a institucionalização da RMF e a criação da Suderf, já extinta mesmo sem haver solução metropolitana nem para as questões da mobilidade. Como recomendações do relatório final, são apontadas as seguintes ações:

- Estruturação do sistema BRT e revisão geral do sistema de transporte coletivo;
- Planejamento urbano visando o Desenvolvimento Orientado ao Transporte;
- Gestão da Demanda, com implantação de restrição das áreas de estacionamento;
- Integração tarifária parcial com cobrança de adicional de tarifa de R\$ 0,80;
- Expansão da capacidade viária em pontos específicos;
- Implantação de sistema de Transporte Aquaviário como modo complementar;
- Priorização de modos não motorizados; e
- Reestruturação do transporte de carga.

Com relação à expansão da capacidade, foram incorporadas às recomendações finais as seguintes ampliações viárias:

- Ligação entre o futuro Contorno Rodoviário e a BR-101, pois, além de sua complementariedade ao sistema viário e boa interação com a implantação do sistema BRT, implica em investimentos significativamente inferiores aos necessários para construção do túnel na Lagoa, da nova ponte ou da Av. Beira Mar Norte de São José; e
- Ampliação da capacidade das principais vias por onde passa o BRT (BR-282, BR-101, SC-401 e SC405), de forma a manter a capacidade atualmente disponível para o modo individual. (PLAMUS, 2015b, p. 176)

O Desenvolvimento Orientado ao Transporte, que consta no segundo item da lista de ações mencionada, refere-se ao incentivo à orientação das ocupações para as áreas onde há infraestrutura de transporte coletivo. Necessita, portanto, de uma integração em relação aos planos municipais e aos planos integrados, quando forem elaborados. Dessa forma, indica diretrizes com o objetivo de orientar as políticas na direção do ordenamento do desenvolvimento urbano em relação ao transporte coletivo.

As diretrizes abrangem as legislações urbanísticas municipais cujos zoneamentos, de acordo com os diagnósticos realizados, precisam corrigir o que consideram um problema primário, que é a “dispersão de lotes com altos índices de aproveitamento, e o espalhamento de potencial construtivo que resultam na possibilidade legal do adensamento por todo o território” (PLAMUS, 2015b, p. 178). O plano aponta também os baixos valores de outorga onerosa do direito de construir como um dos problemas encontrados nos planos diretores

vigentes na época, principalmente os municípios conurbados: Palhoça, São José, Biguaçu e Florianópolis.

Aponta também, dentro das diretrizes, a “previsão de Áreas de Intervenção Urbana nos Planos Diretores para dinamização das áreas de influência do transporte coletivo” (PLAMUS, 2015b, p. 179). A recomendação, também direcionada aos Planos Diretores Municipais, é para que eles considerem as centralidades potenciais que se formariam a partir das estruturas de transporte coletivo propostas na definição dos parâmetros urbanísticos e projetos, de forma a qualificar essas áreas.

Destacando a previsão da utilização das Operações Urbanas Consorciadas também pelo Estatuto da Metrópole, além do Estatuto da Cidade, porém para regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, o PLAMUS considera este instrumento uma oportunidade para o planejamento metropolitano de Florianópolis.

Ainda sobre os Planos Diretores Municipais, foi sugerido que as revisões considerassem mudanças nas leis de alinhamento viário e na lei de parcelamento do solo. Além disso, um dos problemas nos sistemas viários de todos os municípios é a existência de servidões, que impedem a conectividade viária. É sugerido então, que se verifique com os moradores a abertura de novas vias como alternativas para o sistema existente.

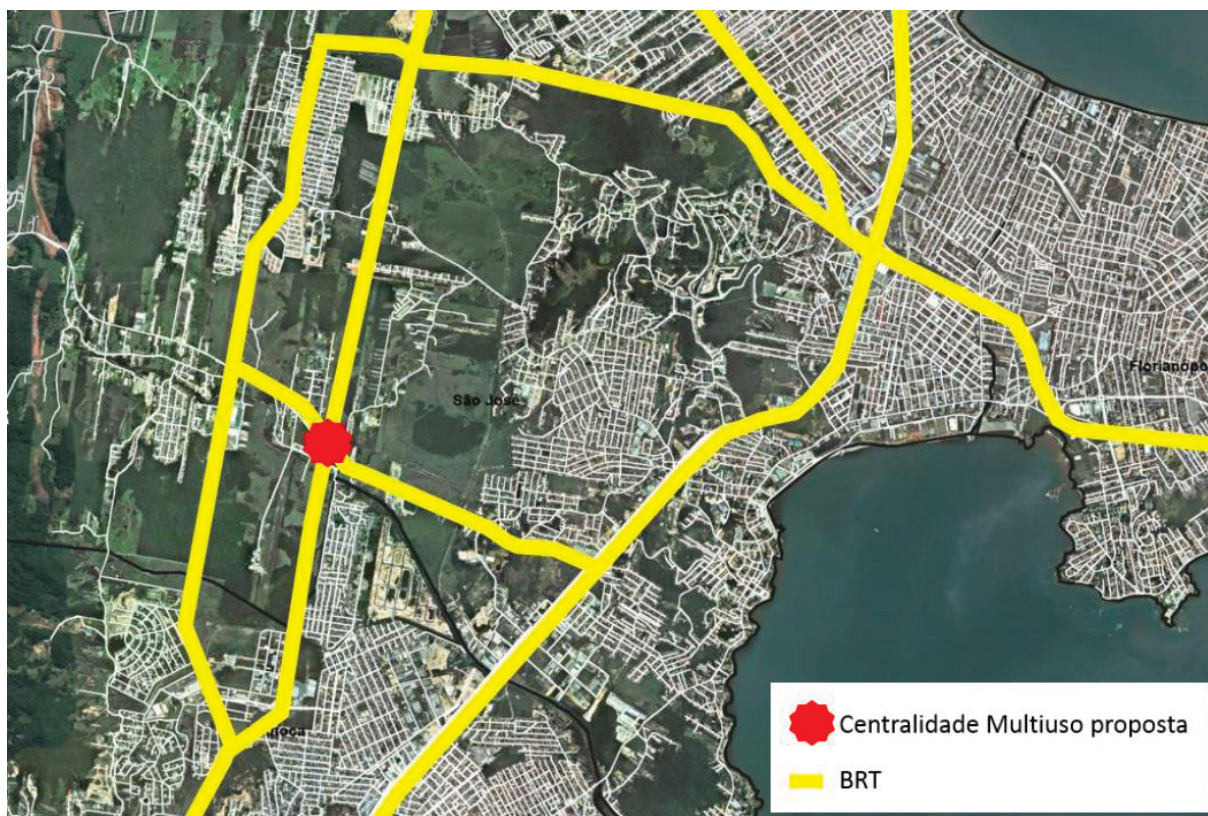
Para os terminais de transporte coletivo propostos, o PLAMUS sugere que seja aproveitado o potencial de usos das áreas internas, do entorno e do espaço aéreo. Com relação ao entorno, são sugeridas operações urbanas na área de influência dos equipamentos, a definição de perímetros para intervenção urbana de forma a requalificar as áreas, e a criação de Zonas Especiais de Interesse Social. Já para os espaços internos, sugere-se que sejam referências arquitetônicas na paisagem, espaços de circulação e de permanência, com comércios para os usuários e com a previsão de implantação de equipamentos sociais, como creches e postos de saúde. Já sobre o espaço aéreo, são propostos usos alternativos, como universidades, escritórios, órgãos administrativos, entre outros, e o uso de instrumentos jurídicos como concessão, PPP, direito de superfície etc. (PLAMUS, 2015b, p. 181–182).

Levando em conta a implantação da infraestrutura recomendada no PLAMUS, são propostas três novas centralidades para o desenvolvimento da parte continental. De acordo com o PLAMUS, isso implicaria as seguintes ações da administração estadual:

- Implantação de grandes equipamentos públicos para atração de população e empregos;
- Descentralização dos polos tecnológicos; e
- Incentivos fiscais para promover os tipos de usos não residenciais planejados nas futuras áreas de desenvolvimento no continente. (PLAMUS, 2015b, p. 184).

As centralidades propostas são: um polo multiuso em São José, no entroncamento da SC-281 com as linhas propostas de BRT que ocupam a BR-101; um polo industrial e logístico em Biguaçu no entroncamento da rodovia SC-407 com o Contorno Viário; outro polo também industrial e logístico em Palhoça, no entroncamento da BR-101 com o Contorno Viário. A Figura 36 mostra a localização da nova Centralidade Multiuso em relação ao sistema BRT propostos:

FIGURA 36 - LOCALIZAÇÃO DA CENTRALIDADE MULTIUSO EM SÃO JOSÉ



FONTE: PLAMUS (2015B, P. 185)

O novo sistema BRT proposto ocuparia, portanto, 15,7 quilômetros da rodovia BR-101. Dessa forma, esse trecho seria transformado em uma nova avenida metropolitana. Além desse trecho, são propostas mudanças em outros trechos de rodovias dentro da Ilha de Santa Catarina, que seriam adequadas ao conceito de Ruas Completas, que possuem geometrias coerentes às atividades urbanas propostas (PLAMUS, 2015b, p. 190).

As novas centralidades foram propostas como respostas ao diagnóstico do PLAMUS que constatou que, a Região Metropolitana de Florianópolis segue o modelo centro-periferia de padrão de crescimento, com “forte relações de dependência entre a região da periferia metropolitana e a do polígono central da capital”, incluindo aqui, além do Centro, a bacia do Itacorubi (PLAMUS, 2014b, p. 41). Segundo o documento:

O território da Grande Florianópolis não apresenta, dessa forma, duas características típicas das metrópoles contemporâneas: multicentralidade (existência de centralidades plenamente configuradas além do centro tradicional, fora do município-sede) e complementaridade de funções urbanas (centralidades com maior grau de especialização, que criam relações de interdependência mútua entre os municípios). (PLAMUS, 2014b, p. 41).

O Plano é bastante abrangente em relação ao processo de implantação. Foram descritos neste item os elementos que fazem parte da estruturação metropolitana, não entrando, portanto, nas questões específicas de mobilidade e transporte. No entanto, o PLAMUS aborda também, como já foi mencionado, a organização institucional da RMF como um dos requisitos para a gestão do transporte metropolitano. Além disso, também entra no financiamento do projeto e na gestão e operação financeira de todo o sistema.

3) Sapiens Parque

O Sapiens Parque é definido como parque de inovação e está localizado em Canasvieiras, no norte da Ilha de Santa Catarina. O projeto, de acordo com o Master Plan, busca “consolidar Florianópolis como a Capital Brasileira do Conhecimento e da Qualidade de Vida” (Fundação CERTI; Fundação CEPA, 2008, p. 03). De acordo com o modelo conceitual do parque:

É um empreendimento concebido dentro de um novo conceito que busca mesclar e melhorar as boas experiências de projetos tais como: parques científicos, complexos urbanos novos e revitalizados, empreendimentos comerciais ou de entretenimentos, parques temáticos de última geração, centros de educação, cultura e lazer. (Fundação CERTI; Fundação CEPA, 2008, p. 2).

De acordo com os autores do Master Plan, a localização no norte da Ilha se deve ao fato da região estar especializada no turismo de verão e, com isso, não ter equipamentos ou serviços que não tenha interferência da sazonalidade, de caráter anual. O parque hoje possui empresas de tecnologia, como a Softplan, o laboratório de pesquisa em energia solar da Universidade Federal de Santa Catarina, o Centro de Inovação da Acate (aceleradora e

incubadora de empresas), entre outros. Além disso, se propõe a ser um espaço de lazer e de convenções.

O Sapiens Parque é uma parceria público-privada, e tem como acionistas a CODESC (Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, a SC Participações e Parcerias S.A. (sociedade anônima de economia mista estadual), a Fundação CERT (instituição independente e sem fins lucrativos localizada na UFSC) e o Instituto Sapiientia.

Françalacci da Silva (2011) fez uma análise dos impactos socioeconômicos e ambientais previstos no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) da construção do parque. Entre os impactos negativos da implantação do projeto, destaca-se que há a tendência de fragmentação da cidade, já que foca no consumo de segmentos sociais específicos e concentra investimentos públicos em áreas destinadas à revitalização. A valorização imobiliária da região tem como consequência a exclusão social e a segregação socioespacial em bairros com pouca infraestrutura ou mesmo a ocupação de áreas ambientalmente inapropriadas.

A autora também menciona que o EIA-RIMA do Sapiens Parque identificou que mais de 70% dos impactos seriam regionais e metropolitanos, sendo que 75% desses impactos seriam socioeconômicos e o restante no meio ambiente (Françalacci da Silva, 2011, p. 171).

4) Beira-Mar continental: trechos São José e Florianópolis

O projeto da nova avenida Beira-Mar, que será uma nova ligação entre a BR-101 e Florianópolis, é uma obra importante para melhorar as condições do sistema viário local. Apenas reforçando: todos os acessos a Florianópolis passam por São José. Um deles, é por meio da Avenida Leoberto Leal que passa por Barreiros, mas que também se torna insuficiente nos horários de pico.

A avenida contará também com ciclovias e espaços de lazer. No evento de apresentação do projeto para os empresários de São José, o prefeito Orvino Coelho de Ávila comenta, como uma das vantagens do empreendimento: “Só com o anúncio da obra, os imóveis já começaram a serem valorizados” (São José, 2023).

A obra, no entanto, possui trechos do município de São José, no bairro Barreiros, e em Florianópolis. Já existe um trecho executado em Florianópolis, que liga os bairros de Estreito a Coqueiros. A nova avenida teria 8,3 quilômetros, sendo 4,8 quilômetros pertencentes a Florianópolis e 3,5 a São José (ND+, 2021).

O trecho de São José recebeu a licença ambiental prévia e será encaminhado para licitação. No caso de São José, a obra será financiada parcialmente pelo Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), no valor de US\$ 43,2 milhões, sendo US\$ 10,8 milhões de contrapartida do município (São José, 2025).

No caso de Florianópolis, no entanto, de acordo com a prefeitura, a documentação do licenciamento ambiental foi realizado e está em análise (Souza, 2025a).

5) Parque Urbano e Marina Beira Mar

A Avenida Beira-Mar Norte (Avenida Rubens de Arruda Ramos), localizada no bairro Centro, é uma das vias mais estruturadas de Florianópolis. Possui três pistas paralelas, com três vias em cada pista, calçadões de pedestres, ciclovias, áreas de lazer com quadras poliesportivas, estacionamentos e arborização. Fica próxima à Ponte Hercílio Luz e ao Parque da Luz. Já é, portanto, uma área, além de valorizada, com uma concentração de espaços públicos de lazer.

Conforme o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do empreendimento (Construtora JL; Ambiens Consultoria Ambiental, 2022), o projeto prevê que a marina irá adentrar ao mar por cerca de 300 metros, com profundidades entre 1,5 e 4 metros. A área total prevista é de 440mil metros quadrados.

O projeto prevê a integração da avenida com a implantação futura do BRT, além da área de embarque e desembarque para o sistema aquaviário público que está em processo de concessão pelo Estado. São previstas vagas para 621 embarcações, sendo 134 vagas secas e 30 vagas públicas (Construtora JL; Ambiens Consultoria Ambiental, 2022).

Os quatro edifícios previstos na obra terão restaurantes, lojas, academias, áreas de exposições culturais, áreas de lazer, escola de vela, estacionamento, serviços para marinheiros e clientes, administração e serviços de manutenção. Há a previsão também de uso do espaço de uso em terra para eventos, com público de até 360 mil pessoas. Uma das principais fontes de renda para viabilizar o empreendimento será o estacionamento, que prevê 380 vagas de automóveis, 120 de bicicletas e 84 de motos (Construtora JL; Ambiens Consultoria Ambiental, 2022).

Para a avaliação foi feita análise dos impactos na área de intervenção, na área de influência direta e na área de influência indireta. A área de influência indireta do empreendimento no meio físico e biótico, abrange a Baía Norte, local do empreendimento, e

parte da Baía Sul. Já sobre o meio socioeconômico, os impactos indiretos citados podem ocorrer pela dinamização das atividades econômicas e pela alteração no cotidiano da população próxima ao empreendimento. Foram considerados em Florianópolis os bairros Centro, Coqueiros, Carvoeira, Trindade, Agrônômica, Itacorubi, Estreito, Balneário, Saco Grande, José Mendes, João Paulo, Distrito de Santo Antônio de Lisboa e Jardim Atlântico. Fora de Florianópolis, foram considerados os municípios de São José, Biguaçu e Governador Celso Ramos (Construtora JL; Ambiens Consultoria Ambiental, 2022). A Figura 37 informa a área de influência indireta da Marina Beira Mar:

FIGURA 37 - ÁREA DE INFLUÊNCIA INDIRETA DA MARINA BEIRA MAR



FONTE: Relatório de Impacto Ambiental do Parque Urbano e Marina Beira Mar (Construtora JL; Ambiens Consultoria Ambiental, 2022).

Os autores do RIMA (Construtora JL; Ambiens Consultoria Ambiental, 2022) aplicaram questionários às comunidades de pescadores nas áreas de influência direta e indireta do empreendimento (Florianópolis, Biguaçu, São José e Governador Celso Ramos). Os questionários foram aplicados a 74 pessoas com idade acima de 15 anos.

Segundo o RIMA (Construtora JL; Ambiens Consultoria Ambiental, 2022), a grande maioria dos entrevistados respondeu que já tinha ouvido falar ou tinha conhecimento sobre o projeto. A percepção geral dos entrevistados com relação às expectativas tende a ser negativa: 54,1% responderam ter uma percepção negativa sobre a implantação do empreendimento e 77% responderam ter uma percepção negativa também sobre os impactos

ambientais. Quanto aos impactos socioambientais, 48,6% apresentam uma percepção positiva contra 44,4% negativa. O aspecto que teve uma percepção positiva dos entrevistados é sobre a possível melhora da qualidade de vida e de lazer ocasionada pelo futuro empreendimento, sendo que 63,5% consideram positivo.

Como já mencionado, o projeto da Marina da Beira Mar Norte é um dos principais focos da elite local, organizada na Associação FloripAmanhã e no movimento Floripa Sustentável. O projeto está em processo de licenciamento ambiental, tendo uma ação civil pública movida pelo MPF (Ministério Público Federal) questionando o licenciamento da obra.

A prefeitura de Florianópolis solicita que o Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA) seja o órgão responsável pelo licenciamento, alegando que teria competência técnica. No entanto, em fevereiro de 2025, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) suspendeu o processo de licenciamento alegando que o Ibama deveria ser o responsável pela análise. Em abril de 2025, o Ibama confirmou que não é competente para conduzir as licenças do projeto (Souza, 2025b).

No entanto, em 28 de abril de 2025, o juiz da 6ª Vara Ambiental Federal determinou que o Ibama envie informações complementares na ação civil pública. O juiz menciona que o Ibama teria sido apressado, não dimensionando as peculiaridades do processo. Afirma que o processo deve trazer informações como a “caracterização da localização do empreendimento em mar territorial, a incidência em terras indígenas ou em unidades de conservação e a real dimensão da atividade” (Horácio, Nicolás, 2025).

Como em várias reportagens do jornal ND+, o movimento Floripa Sustentável foi ouvido sobre o assunto. O coordenador do movimento Floripa Sustentável, Roberto Costa, que afirmou que a decisão “não só surpreende como revolta a cidade de Florianópolis” (Horácio, Nicolás, 2025). Dessa forma, ao defender os próprios interesses, o movimento novamente tende a usar expressões totalizantes, buscando legitimar o papel da associação. Nesse caso, fazem afirmações em nome da “cidade de Florianópolis”, como se não houvesse outros movimentos reivindicatórios.

Entre os entrevistados, houve críticas quanto à relevância dada a esse projeto pela Prefeitura de Florianópolis, em detrimento de outros assuntos. Há, por exemplo, na página oficial da Prefeitura na internet, um botão no menu superior principal específico para o projeto. Mas, com relação ao fator metropolitano relacionado à marina, a crítica é realizada da seguinte forma:

E eu me refiro, por exemplo, à iniciativa da prefeitura com o empresário de Florianópolis de fazer uma marina na Beira-Mar Norte. Sendo que a marina não é um atracador de barcos. A marina, na verdade, vai ser um shopping center com restaurantes. Que está sendo discutido atualmente em Florianópolis o tal do Boulevard Bocaiuva que é um empreendimento privado que vai demolir um quarteirão inteiro da cidade entre a Bocaiuva e a Beira-Mar para fazer um shopping center dentro da via na via, certo? Esses dois empreendimentos, um privado e outro de iniciativa pública bem na chegada de da Trompowsky para a Beira-Mar. Justamente vão ser um polo gerador de tráfego absurdo na via que é o grande nó certo? (...) De toda a área metropolitana embora esteja dentro da cidade. E... não dá para justificar isso como uma defesa de geração econômica e renda porque você podia distribuir em outras áreas do território. (Entrevista1.3)

A rua Bocaiúva, mencionada na entrevista, é paralela à Avenida Beira Mar, e é uma das áreas mais valorizadas de Florianópolis. O projeto mencionado, tem apoio da Associação FloripAmanhã, conforme notícia repercutida no site da associação: Revitalização da rua Bocaiúva em Florianópolis pode se tornar um modelo para o país (FloripAmanhã, 2024). A reportagem original é do grupo ND+ (Loureiro, 2024) e afirma que o Movimento Bocaiúva teve participação ativa da CDL (Câmara de Dirigentes Lojistas) de Florianópolis. O projeto foi feito em 2015 pela iniciativa privada e em 2016 foi encaminhado à Prefeitura. O projeto, denominado Passeio Bocaiúva, tem autoria da empresa Hurbana, novo nome do Grupo Passeio Pedra Branca.

Sobre a implantação da marina, em outra entrevista foi dito:

Acho que ela é um equipamento de escala metropolitana. Agora, ela vai acabar atraindo pessoas para cá na escala metropolitana. Mas ela não foi pensada como uma política pública para atendimento. Ela foi pensada como atendimento da demanda de área de lazer da Beira-Mar de Florianópolis. A gente sabe que é um equipamento que vai atender a mais, mas o objetivo foi melhorar a capacidade de área de lazer daquela região de Florianópolis basicamente do povo que usa hoje. Vai acabar atraindo mais pessoas de fora, com certeza. E também ela vai acabar sendo, não só como equipamento público, mas como equipamento privado, porque não existem muitas marinas desse tamanho, na verdade, na região nem existem desse tamanho. Então, ela vai acabar sendo também um equipamento privado importante, porque vai atender a uma demanda que hoje não existe similar. (Entrevista2.2).

APÊNDICE B – ROTEIROS UTILIZADOS COMO BASE PARA AS ENTREVISTAS

Roteiro Geral – Entrevistas – Grupo 1

Dados Entrevistado			
Nome:			
Formação:			
Cargo:		Instituição:	
Data:	Hora:	Local:	
Projeto:			

Endereço Comercial do Entrevistado	
Instituição:	
Logradouro e nº:	
Bairro:	
Cidade:	Cep:
Tel.:	E-mail:

Outra pessoa para contato	
Nome:	
Qualificação (secretária, cônjuge, filhos etc.):	
Tel/ e-mail:	

Currículo do Entrevistado (solicitar antes da entrevista):
--

Avisos iniciais:

- 1) Informações sobre a pesquisa: Justificava / Objetivos / Procedimentos
- 2) Métodos utilizados na entrevista / Possíveis riscos / Precauções
- 3) Assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
- 4) Explicação sobre o Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (CHS)

Parte 1: Questões gerais sobre o entrevistado

- 1) Qual a cidade em que reside atualmente? Caso não seja a cidade que atua profissionalmente, qual a razão por residir na outra cidade?
- 2) Qual a sua formação profissional e quais atividades desempenha na função?
- 3) Há quanto tempo está no cargo atual?
- 4) Por quais cidades costuma circular com mais frequência durante a semana?

Parte 2: Percepções sobre a metropolização

- 5) Você percebeu, ao longo dos últimos anos, transformações na paisagem que costuma vivenciar?
- 6) Você percebeu um aumento na velocidade em que as transformações ocorreram nos últimos anos?
- 7) Você considera que houve aumento dos problemas relacionados às transformações urbanas, caso percebidas?
- 8) Os problemas, na sua opinião, ocorrem com mais frequência ou intensidade em cidades diferentes? Quais cidades ou bairros você considera que tenham mais problemas nesse processo?
- 9) Você acha que há concentração de ações, recursos, projetos ou políticas públicas em algum município ou área, considerando toda a RMF? Se sim, em quais municípios há maior concentração?

Parte 3: Específica para cada grupo

- 10) Em quais projetos de impacto metropolitano você atuou?
- 11) Como foi feita a pesquisa para avaliar a área de abrangência dos projetos?
- 12) Houve mudanças nas áreas de abrangência conforme os diagnósticos e estudos foram aprofundados?
- 13) Como você avalia a governança metropolitana atualmente?
- 14) Como você avalia a participação dos municípios nas ações de interesse comum e de impacto metropolitano?
- 15) Há, na sua opinião, projetos concentrados em um ou mais municípios que deveriam ser discutidos entre toda a RMF devido ao impacto?
- 16) Qual a relação da Universidade com a SUDESC e quais as influências nas ações dos projetos em questão?
- 17) Qual a relação da Universidade com a GRANDFPOLIS e a influência nos projetos?
- 18) Como são tomadas as decisões sobre os projetos? São realizadas consultas públicas?

Roteiro Geral – Entrevistas – Grupo 2

Dados Entrevistado			
Nome:			
Formação:			
Cargo:		Instituição:	
Data:	Hora:	Local:	
Projeto:			

Endereço Comercial do Entrevistado	
Instituição:	
Logradouro e nº:	
Bairro:	
Cidade:	Cep:
Tel.:	E-mail:

Outra pessoa para contato	
Nome:	
Qualificação (secretária, cônjuge, filhos etc.):	
Tel/ e-mail:	

Currículo do Entrevistado (solicitar antes da entrevista):
--

Avisos iniciais:

- 5) Informações sobre a pesquisa: Justificava / Objetivos / Procedimentos
- 6) Métodos utilizados na entrevista / Possíveis riscos / Precauções
- 7) Assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
- 8) Explicação sobre o Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (CHS)

Parte 1: Questões gerais sobre o entrevistado

- 10) Qual a cidade em que reside atualmente? Caso não seja a cidade que atua profissionalmente, qual a razão por residir na outra cidade?
- 11) Qual a sua formação profissional e quais atividades desempenha na função?
- 12) Há quanto tempo está no cargo atual?
- 13) Por quais cidades costuma circular com mais frequência durante a semana?

Parte 2: Percepções sobre a metropolização

- 14) Você percebeu, ao longo dos últimos anos, transformações na paisagem que costuma
- 15) Você considera que houve aumento dos problemas relacionados às transformações, caso percebidas?

- 16) Os problemas, na sua opinião, ocorrem com mais frequência ou intensidade em cidades diferentes? Quais cidades ou bairros você considera que tenham mais problemas nesse processo?
- 17) Você acha que há concentração de ações, recursos, projetos ou políticas públicas em algum município ou área, considerando toda a RMF? Se sim, em quais municípios há maior concentração?

Parte 3: Específica para cada grupo

- 18) Houve alguma demanda diferente no município que atua nos últimos anos, como aumento da demanda pela aprovação de novos projetos, ou de solicitações de regularizações fundiárias, por exemplo? Poderia exemplificar?
- 19) Há demandas relacionadas ao crescimento populacional, seja na área urbana ou rural?
- 20) Há, na sua opinião, pressão do setor imobiliário para mudanças na legislação municipal ou para agilizar aprovações de novos empreendimentos imobiliários?
- 21) Qual a relação com as demais prefeituras da RMF? Há concordância sobre os problemas em comum envolvendo a metropolização?
- 22) Há algum projeto de algum outro município da RMF que você considere que terá impacto no município?
- 23) Você percebeu mudanças no município depois do Contorno Viário?
- 24) Sobre inserção na Região Metropolitana, houve algum projeto ou política que você considere que tenha impacto na região, ou em parte dela?
- 25) Qual a relação com a GRANDFPOLIS? Considera positiva atuação da GRANDFPOLIS para o município? Quais as parcerias estão sendo formadas?
- 10) E qual a relação com a SUDESC? Qual a sua opinião sobre a gestão e as ações que estão sendo tomadas?
- 26) Sobre a participação do município no CODERF, quem é o representante? Você tem conhecimento sobre as discussões e decisões que estão sendo tomadas?
- 27) Sobre Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), qual a sua opinião sobre a sua elaboração?
- 28) E qual a eficácia que você acha que haverá caso o PDUI seja elaborado e implementado?
- 29) Sobre o Transporte Integrado Metropolitano, quais os tipos de impacto você acha que haverá para o município?
- 30) Qual a sua opinião sobre o projeto como um todo?
- 31) Há alguma necessidade específica do município que não é atendida pelos projetos atuais? Quais seriam?

Roteiro Geral – Entrevistas – Grupo 3

Dados Entrevistado			
Nome:			
Formação:			
Cargo:		Instituição:	
Data:	Hora:	Local:	
Projeto:			

Endereço Comercial do Entrevistado	
Instituição:	
Logradouro e nº:	
Bairro:	
Cidade:	Cep:
Tel.:	E-mail:

Outra pessoa para contato	
Nome:	
Qualificação (secretária, cônjuge, filhos etc.):	
Tel/ e-mail:	

Currículo do Entrevistado (solicitar antes da entrevista):

Avisos iniciais:

- 9) Informações sobre a pesquisa: Justificava / Objetivos / Procedimentos
- 10) Métodos utilizados na entrevista / Possíveis riscos / Precauções
- 11) Assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
- 12) Explicação sobre o Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (CHS)

Parte 1: Questões gerais sobre o entrevistado

- 32) Qual a cidade em que reside atualmente? Caso não seja a cidade que atua profissionalmente, qual a razão por residir na outra cidade?
- 33) Qual a sua formação profissional e quais atividades desempenha na função?
- 34) Há quanto tempo está no cargo atual?
- 35) Por quais cidades costuma circular com mais frequência durante a semana?

Parte 2: Percepções sobre a metropolização

- 36) Você percebeu, ao longo dos últimos anos, transformações na paisagem que costuma vivenciar?

- 37) Você percebeu um aumento na velocidade em que as transformações urbanas ocorreram nos últimos anos?
- 38) Você considera que houve aumento dos problemas relacionados às transformações urbanas, caso percebidas?
- 39) Os problemas, na sua opinião, ocorrem com mais frequência ou intensidade em cidades diferentes? Quais cidades ou bairros você considera que tenham mais problemas nesse processo?
- 40) Você acha que há concentração de ações, recursos, projetos ou políticas públicas em algum município ou área, considerando toda a RMF? Se sim, em quais municípios há maior concentração?

Parte 3: Específica para cada grupo

- 10) Houve intensificação das demandas para a RMF nos últimos anos? Que tipos de demandas?
- 11) Quais os principais projetos ou ações que estão em ação atualmente?
- 12) Quais os projetos ou ações previstas para os próximos anos?
- 13) Quais as últimas ações ou projetos que tiveram maior impacto metropolitano? Ocorreu em todos os municípios ou apenas em alguns?
- 14) No caso de projetos de impacto metropolitano, como é feita a negociação com os municípios envolvidos?
- 15) Qual a aceitação dos servidores dos municípios em relação às demandas comuns da RMF cujas ações são realizadas pela GRANFPOLIS?
- 16) Qual a relação da GRANFPOLIS com a SUDESC?
- 17) Como você avalia o processo para implementação do Transporte Integrado Metropolitano?
- 18) Há municípios que não estão de acordo com a implementação? Quais são eles e quais as alegações?
- 19) Sobre Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), a ausência de um plano para a região de Florianópolis interfere nas ações e nos projetos da GRANFPOLIS?
- 20) Qual a sua opinião sobre a sua elaboração?
- 21) Com relação ao Consórcio Intermunicipal (CIM GRANFPOLIS), que tem uma vasta área de atuação, quais as áreas de atuação de maior impacto?
- 22) Qual a sua opinião sobre o associativismo municipal na RMF e sobre os consórcios intermunicipais?
- 23) Você considera que algumas ações que são assumidas pela GRANFPOLIS e pelos consórcios deveriam ser solucionadas por algum outro órgão, estadual ou federal, por exemplo?

Agradecimentos finais