

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

Flávio Rene Brea Victoria¹

Célio José Sztoltz Júnior²

1 INTRODUÇÃO

A Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudarf), autarquia estadual de regime especial, constituída pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 636, de 9 de setembro de 2014, é responsável pelo desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RM da Grande Florianópolis).

O Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (FPICs) em RMs e em aglomerações urbanas (AUs), além de normas gerais sobre o PDUI, bem como critérios para o apoio da União às iniciativas voltadas à governança interfederativa.

De maneira a dar aplicabilidade direta ao § 3º do art. 25 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que cuida da criação de RMs, AUs e microrregiões, o Estatuto da Metrópole reprisa sua letra no art. 3º, completando que o estado e os municípios inclusos em RMs ou em AUs deverão promover a governança interfederativa.

Em sentido complementar ao Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), o Estatuto da Metrópole enumera uma lista não exaustiva de instrumentos urbanos a serem utilizados pelas RMs e AUs, quais sejam: *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; *vi*) consórcios públicos; *vii*) convênios de cooperação; *viii*) contratos de gestão; *ix*) compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana; e *x*) parcerias público-privadas (PPPs) interfederativas.

1. Gerente de planejamento urbano da Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina (SPG/SC).
E-mail: <flaviovictria@spg.sc.gov.br>.

2. Diretor técnico da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudarf).
E-mail: <celio@spg.sc.gov.br>.

Imprimindo maior relevância ao PDUI, o Estatuto da Metrópole versa sobre o instrumento jurídico no art. 10 e nos seguintes, definindo-o como o instrumento de criação obrigatória pelas RMs e AUs. O plano, aprovado mediante lei estadual, deve dispor sobre as diretrizes para o desenvolvimento urbano da respectiva região com base em processo permanente e participativo de planejamento.

Insta destacar que, de acordo com o Estatuto da Metrópole, o PDUI deve ser elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa, e aprovado pela instância colegiada deliberativa, antes do envio à respectiva Assembleia Legislativa estadual, contemplando, como conteúdo mínimo: *i*) as diretrizes para as FPICs, 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, no uso e na ocupação do 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; e *vi*) o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA RM DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

A RM da Grande Florianópolis foi criada pela LCE nº 162/1998, foi extinta pela LCE nº 381/2007 e reinstituída pela LCE nº 495/2010. Posteriormente, com importante participação e apoio da sociedade civil organizada, a RM da Grande Florianópolis foi redefinida pela LCE nº 636/2014, que também instituiu a Suderf com o papel de coordenar os serviços comuns de interesse da região, como transporte coletivo de passageiros, mobilidade urbana, saneamento básico, entre outros.

A RM da Grande Florianópolis é constituída pelos municípios de Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José, São Pedro de Alcântara e Governador Celso Ramos. Integram a Área de Expansão Metropolitana da RM da Grande Florianópolis os municípios de Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Canelinha, Garopaba, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Paulo Lopes, Rancho Queimado, São Bonifácio, São João Batista e Tijucas.

2.1 Ações institucionais recentes para a governança metropolitana

A LCE nº 636/2014 é relativamente recente – publicada no final de 2014, sendo efetivada a autarquia somente no início de 2015. A composição dos municípios foi alvo de grande debate e optou-se, na época, pela distinção entre os municípios que fazem parte da RM de Florianópolis e os municípios que integram a Área de Expansão da RM da Grande Florianópolis.

Os critérios adotados para definição dos municípios que integram a RM da Grande Florianópolis foram o grau de integração socioeconômica e de conurbação entre os municípios, a complementariedade funcional das dinâmicas territoriais e a interdependência das funções públicas de interesse comum, atendendo ao disposto no Estatuto da MetrÓpole, na Constituição do Estado de Santa Catarina e na LCE nº 104/1994.

Apesar de a LCE nº 636/2014 ter sido aprovada antes do Estatuto da MetrÓpole, ela já contemplou boa parte das exigências estabelecidas pela Lei Federal nº 13.089/2015 para a criação de RMs. A estrutura de governança estabelecida pela lei estadual contempla: *i*) uma instância composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes da RM da Grande Florianópolis (Colégio Superior); *ii*) uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil (Conselho de Desenvolvimento); e *iii*) uma organização pública com funções técnico-consultivas (Suderf). Contudo, não foi contemplado um sistema integrado de alocação de recursos, exigido pela lei federal.

As competências das instâncias da estrutura de governança também foram definidas pela LCE, para normatizar e operacionalizar a gestão associada da unidade territorial.

A autarquia estadual é a responsável por planejar e coordenar as ações integradas entre o estado e os municípios da RM da Grande Florianópolis. Compete à Suderf promover, elaborar e fazer cumprir o planejamento integrado da RM da Grande Florianópolis; coordenar os serviços comuns de interesse da RM; elaborar o PDU; e promover a execução supletiva das atividades locais que, em razão do planejamento integrado do desenvolvimento regional, ultrapassem a competência executiva dos municípios da RM da Grande Florianópolis.

O Colégio Superior é o órgão máximo de deliberação da estrutura de governança interfederativa, formada pelos prefeitos dos nove municípios da RM da Grande Florianópolis, pelos três secretários de estado e pelo superintendente da Suderf, que exerce a presidência do órgão. Entre outras competências, cabe ao Colégio Superior deliberar sobre as formas de execução integrada das funções públicas de interesse comum e sobre as matérias que lhe forem submetidas pelo Conselho de Desenvolvimento da RM da Grande Florianópolis.

O Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf) é o órgão normativo e deliberativo da RM da Grande Florianópolis, que tem a responsabilidade de deliberar, aprovar e supervisionar as ações integradas da RM. O comitê é composto por dezoito membros, entre representantes do estado, dos municípios da RM da Grande Florianópolis e da sociedade civil organizada. Compete ao Coderf deliberar sobre a estruturação e a execução das FPICs, formular as diretrizes da política de desenvolvimento da RM da Grande Florianópolis,

promover e aprovar o Plano Integrado de Desenvolvimento da RM da Grande Florianópolis, coordenar a execu o de programas, projetos, a es, serviços e obras de interesse da região, entre outros.

No início de 2015, a Suderf iniciou suas atividades, e novos desafios foram surgindo para efetivar a governança interfederativa e implementar solu es integradas para a RM da Grande Florianópolis. Devido ao pouco envolvimento inicial dos chefes dos poderes executivos municipais nos debates de importância metropolitana e na constru o da LCE n  636/2014, as a es de interesse metropolitano ficaram restritas aos projetos desenvolvidos pela autarquia estadual a partir das orienta es do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (Plamus), instituído em novembro de 2015.

Embora o Coderf também tenha iniciado suas atividades em julho de 2015, reunindo-se mensalmente para acompanhar as a es da Suderf e deliberar sobre assuntos de interesse metropolitano, a falta de coesão do Colégio Superior acabou deixando as solu es propostas por planos e projetos longe das agendas de governo.

Em 2016, foi dado um passo importante para a região com a celebra o do Convênio de Coopera o Interfederativo para Implementa o Conjunta do Plamus e Implanta o do Sistema Integrado de Transporte Coletivo, assinado pelos nove prefeitos da RM da Grande Florianópolis e pelo governador do estado. Contudo, novamente devido   pouca coesão do Colégio Superior e ao baixo envolvimento direto dos chefes dos poderes executivos municipais, o documento passou a ser criticado pelos prefeitos da região, que alegavam a perda da autonomia municipal nas questões relacionadas   mobilidade urbana.

No início de 2017, após mais de um ano de discussões internas, o governo do estado encaminhou para a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc) três projetos de leis complementares de interesse metropolitano. Dois deles tratavam do Marco Regulatório e do Fundo Garantidor das PPPs no estado e foram aprovados após alguns meses de tramita o. O terceiro tratava da revisão da LCE n  636/2014, com o intuito de adequá-la ao Estatuto da Metrópole e ampliar as competências da Suderf, que até então estavam restritas às atividades de planejamento da RM da Grande Florianópolis.

Apesar de contemplar grande parte das exigências estabelecidas pela Lei Federal n  13.089/2015, a LCE n  636/2014 deixou algumas lacunas que precisavam ser revisadas para se adequar ao Estatuto da Metrópole e possibilitar a execu o de solu es integradas para a RM da Grande Florianópolis. Contudo, outra vez a falta de diálogo e de coesão do Colégio Superior impediu que mais um passo fosse dado para implementar solu es de âmbito metropolitano. Pouco tempo após ter sido encaminhado   Alesc, a tramita o do projeto de revisão da LCE n  636/2014 foi suspensa a pedido dos prefeitos da região, que novamente alegavam haver perda

de autonomia municipal nas decisões da RM da Grande Florianópolis. Apesar de a proposta do governo do estado para o projeto de lei complementar de revisão da RM da Grande Florianópolis ter causado um grande atrito inicial entre os prefeitos e o estado, foi ela que efetivamente despertou a atenção e movimentou os chefes dos poderes executivos municipais, que passaram a participar diretamente das discussões da RM. Entre junho e novembro de 2017, os municípios elaboraram uma sugestão alternativa de minuta para o projeto de lei de revisão da RM da Grande Florianópolis e desde então a proposta tem sido debatida com o governo do estado.

A nova proposta de projeto de lei complementar de revisão da RM da Grande Florianópolis que está em discussão contempla objetivamente as exigências do Estatuto da MetrÓpole e vai além. Entre as melhorias, vale ressaltar a criação de um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, com participação do estado e dos municípios, que não só cumpre o papel de sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas, mas também visa estimular as ações integradas de âmbito metropolitano na região.

As instâncias de governança já existentes permanecem as mesmas, porém com outros nomes e maior participação da sociedade civil organizada no Coderf. Além disso, a proposta define com mais clareza as FPICs e insere o conceito de campos funcionais na lei. A proposta também resume e esclarece as competências das instâncias de governança interfederativa e amplia a estrutura da Suderf. De forma geral, o novo projeto de lei complementar em elaboração busca simplificar e dar mais clareza ao conteúdo da LCE nº 636/2014 e, ao mesmo tempo, dar à estrutura de governança metropolitana mais autonomia para tomar decisões e implementar soluções integradas.

Contudo, dois pontos controversos continuam em debate entre os municípios e o estado. O primeiro diz respeito ao tamanho da RM da Grande Florianópolis. Parte dos representantes da Grande Florianópolis, formada por 23 municípios, defende que todos devem integrar a RM. Já o estado defende que somente os nove municípios atuais devem fazer parte da RM da Grande Florianópolis, pois somente esse conjunto de municípios atende aos critérios técnicos e legais que definem uma RM. Porém, a proposta do estado assegura o envolvimento dos treze municípios nas discussões da RM da Grande Florianópolis, por meio da participação nas reuniões das instâncias de governança, e permite que a própria estrutura de governança delibere sobre a participação dos demais municípios em soluções específicas e integradas da região.

O segundo ponto trata dos pesos de cada município e do estado nas decisões da instância executiva. A lei estadual em vigor não faz distinção de peso entre os membros da instância executiva (Colégio Superior), sendo que os nove prefeitos, os três secretários de estado e o superintendente da Suderf possuem pesos iguais

nas tomadas de decisão. Já a sugestão de projeto de lei elaborada pelos municípios faz uma diferenciação de pesos (de 1 a 5) entre os membros, sendo quanto maior a população do município, maior o seu peso nas decisões. Nessa proposta dos municípios, o peso dos representantes do estado passa a ser igual ao dos municípios com menos de 20 mil habitantes (peso 1), o que na prática dará ao estado menos de 17% de peso total nas decisões.

No momento, essa revisão da LCE nº 636/2014, que criou a RM de Florianópolis e sua estrutura de governança, é um passo fundamental para permitir a implementação dos planos e das políticas da região. Entretanto, como ainda será necessário firmar convênios de cooperação e contratos de programa entre o estado e os municípios para viabilizar a execução integrada de obras e serviços de interesse metropolitano, é fundamental que esse debate sobre a revisão da lei complementar que está em andamento seja finalizado de forma transparente e objetiva, com base no diálogo entre as partes, para que represente o início de uma gestão associada saudável e construtiva da RM da Grande Florianópolis.

3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

3.1 Antecedentes ao PDUI da RM da Grande Florianópolis

A mobilidade urbana se coloca como um dos maiores desafios contemporâneos nos centros urbanos do mundo. A circulação de pessoas, em busca de oportunidades, bens e serviços, suscita fenômenos urbanísticos, como a formação de regiões de alta densidade populacional e a conurbação entre municípios, demandando soluções regionais que garantam o deslocamento eficiente de bens e pessoas e a mitigação dos impactos ambientais e exclusão social.

Diante da necessidade de formular soluções adequadas e institucionalizar instrumentos que as viabilizem, foi editada a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que dispõe sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Trata-se de um instrumento da Política de Desenvolvimento Urbano, que tem por objetivo a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade de pessoas e cargas.

A Lei nº 12.587/2012, nos termos de seu art. 2º, tem como objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (SNMU). Para tanto, institui o dever municipal de elaborar o Plano de Mobilidade Urbana, compatível e integrado ao plano diretor, tidos como instrumentos de efetivação da PNMU.

Porém, quando ultrapassadas as fronteiras de uma cidade em que o controle e a gestão concentram-se apenas na esfera municipal, as questões ligadas à mobili-

dade urbana ganham outros contornos, posto que passam a compor este cenário a imprescindível governança integrada da mobilidade urbana e a gestão associada dos serviços públicos a ela atinentes. Isto ocorre porque os problemas de mobilidade extrapolam os limites dos municípios, alcançando dimensões regionais e exigindo, portanto, soluções nesse âmbito.

Nesse contexto foi concebido o Plamus, estudo financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), tendo como beneficiário o governo do estado de Santa Catarina.

O Plamus teve como escopo a propositura, em nível de detalhamento de conceitos, diretrizes e orientações gerais, de soluções multidisciplinares para a gestão e o planejamento integrado de todo o sistema de mobilidade urbana da região formada pelos municípios de Antônio Carlos, Águas Mornas, São Pedro de Alcântara, Santo Amaro da Imperatriz, Biguaçu, Governador Celso Ramos, São José, Palhoça e Florianópolis, que compõem a RM da Grande Florianópolis, acrescidos dos municípios de Anitápolis, Rancho Queimado, São Bonifácio e Angelina.

O estudo avaliou os diversos elementos urbanos que impactam na mobilidade de cada município alvo da pesquisa, orientando o seu desenvolvimento para a criação de cidades mais harmônicas e conectadas entre si, que aproximem as pessoas de suas atividades cotidianas, aumentando a qualidade de vida da região. Compreendeu, assim, as atividades de pesquisas e levantamentos de campo nos treze municípios listados anteriormente e o mapeamento dos atuais fluxos de deslocamento, com vistas à identificação e à articulação de soluções de mobilidade, à elaboração dos modelos de viabilização das soluções propostas, bem como posterior produção de desenho do modelo institucional de gestão integrada da região e, finalmente, um plano de implementação.

Em suma, o Plamus buscou desenvolver e aplicar uma perspectiva mais ampla sobre a mobilidade urbana que suplante a mera discussão de modos de transporte e oferta de infraestrutura, abordando o conceito de mobilidade urbana como facilidade de deslocamento no território urbano. A proposta buscou promover o desenvolvimento social, econômico e ambiental e estimular o crescimento inteligente, orientado ao desenvolvimento urbano estruturado por um sistema de transporte coletivo mais eficaz.

Tendo em vista os avançados produtos do Plamus, a elaboração do PDUI da RM da Grande Florianópolis deverá partir e considerar os seus resultados em termos de diagnóstico e soluções propostas, produzindo os detalhamentos e as adaptações necessárias.

3.2 Desenvolvimento urbano

Não apenas as soluções voltadas ao deslocamento nas cidades devem ser planejadas tendo como base a conurbação entre municípios, mas a própria forma como as cidades se constroem, organizam suas funções e ordenam seu crescimento deve se orientar pela coordenação entre os entes federativos.

Se, de um lado, o Estatuto da Cidade regulamentou a política urbana, criando uma série de instrumentos para que a cidade pudesse buscar seu desenvolvimento urbano – sendo o principal deles o plano diretor –, de outro, o Estatuto da Metrópole estabeleceu diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs em RMs e AUs, a partir do princípio da prevalência do interesse comum sobre o local. Na escala metropolitana, destaca-se o PDUI como a principal ferramenta de integração regional.

O Estatuto da Metrópole determina também que, nas RMs e nas AUs, os municípios devem compatibilizar seus planos diretores com o PDUI da unidade territorial urbana, revelando o reconhecimento de que o planejamento urbano dos municípios abrangidos por essas regiões deve guardar coerência com o planejamento do desenvolvimento urbano integrativo a ser produzido.

Destarte, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Grande Florianópolis (PDUIGF) terá como princípio o desenvolvimento orientado ao transporte sustentável, voltado para as soluções na escala do pedestre e estruturado pelo sistema de transporte público coletivo. A partir das definições, diretrizes e regulamentações estabelecidas pelo PDUI, os municípios da RM da Grande Florianópolis deverão adequar suas legislações urbanísticas a este, de modo a potencializar as oportunidades geradas pela integração do planejamento metropolitano. As adequações das leis e regulamentações municipais terão por objetivo reverter alguns problemas históricos da região, que dificilmente serão solucionados por ações isoladas, e orientar o desenvolvimento de cada município para que possam explorar suas potencialidades e corrigir suas deficiências de forma colaborativa, em conjunto com o estado e os demais municípios.

Entre as providências necessárias para corrigir os problemas atuais e orientar o desenvolvimento metropolitano de acordo com os objetivos propostos, destacam-se as a seguir.

- 1) O combate ao parcelamento irregular e clandestino do solo, em busca da reestruturação gradual das áreas urbanizadas e do aumento da permeabilidade e acessibilidade do território.
- 2) A estruturação dos eixos de mobilidade urbana, orientando os investimentos para o transporte coletivo e não motorizado e estimulando a diversificação do uso do solo.

- 3) A definição do macrozoneamento da unidade territorial urbana, com o intuito de evitar o espraiamento das áreas urbanas e a dispersão de lotes com altos índices de aproveitamento e estimular o preenchimento dos vazios urbanos.
- 4) A definição de diretrizes metropolitanas para parcelamento, uso e ocupação do solo, com o objetivo de reduzir as grandes disparidades do valor da terra na região, evitar a segregação urbana e incentivar o uso misto do solo para reforçar centralidades locais e reduzir o grande número de deslocamentos pendulares; a criação de uma política de descentralização dos serviços públicos.
- 5) A criação de um zoneamento ecológico-econômico metropolitano, com o objetivo de viabilizar o desenvolvimento sustentável nas áreas de proteção ambiental.
- 6) A criação de políticas de incentivo à economia de baixo carbono e a definição de diretrizes para a compensação por serviços ambientais, que busquem novas formas de gerar valor para a sociedade a partir da preservação ambiental e da exploração sustentável do território.
- 7) A definição de diretrizes e estratégias de resiliência urbana e de prevenção frente a desastres naturais.

3.2.1 Integração dos planos diretores

Todos os planos diretores dos municípios que integram a RM da Grande Florianópolis foram aprovados anteriormente ao Estatuto da Metrópole e naturalmente não incluem políticas ou diretrizes de integração com região. De uma maneira geral, os planos diretores não desenvolveram adequadamente os instrumentos urbanísticos de apropriação dos benefícios econômicos gerados por investimentos em infraestrutura nos valores da propriedade imobiliária. O processo de elaboração do PDUI deverá envolver os nove municípios na discussão de uma política metropolitana de regulamentação e aplicação dos instrumentos urbanísticos disponíveis, para que a Política Urbana Regional possa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, conforme estabelece a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Definida a política e as diretrizes metropolitanas para a utilização de instrumentos urbanísticos, caberá aos municípios adequar suas legislações para aplicar os instrumentos localmente.

Além disso, o PDUIGF deverá indicar as áreas da RM da Grande Florianópolis propícias para desenvolvimento de projetos urbanos vinculados às infraestruturas de transporte coletivo metropolitano, tanto as chamadas operações urbanas consorciadas interfederativas (previstas no Estatuto da Metrópole) quanto as áreas para requalificação urbanística em que se planeja adensamento.

3.2.2 Estudo de localização de escolas e centros de saúde

Escolas e centros de saúde são equipamentos públicos essenciais para a população e atraem um grande número de pessoas diariamente. Em RMs, um grande número de pessoas atravessa fronteiras de municípios para ter acesso aos serviços oferecidos nesses equipamentos públicos, portanto, o planejamento da localização e o dimensionamento desses equipamentos devem permitir que estejam próximos de seus frequentadores, facilitando o acesso das pessoas e contribuindo com a redução de grandes deslocamentos. Deverá ser feito um levantamento da localização de escolas, vagas e matrículas escolares, analisando a população residente no raio de atendimento da escola. O mesmo deverá ser feito com os equipamentos de saúde, verificando a capacidade de atendimento à população no raio de atendimento do equipamento.

Com base nesses resultados, serão identificadas áreas com deficiência no atendimento desses serviços públicos e elaboradas recomendações de localização de equipamentos.

A partir das análises realizadas, serão elaboradas orientações para revisão das normas de parcelamento do solo para reserva de terrenos públicos em locais adequados para futura implantação de equipamentos de educação e saúde.

3.3 Mobilidade urbana

A solução dos problemas de mobilidade urbana não será alcançada por meio de iniciativas isoladas, mas sim por planejamento e gestão integrados do uso do solo e das infraestruturas e dos serviços de transporte.

Conforme os resultados do Plamus apontaram, a RM da Grande Florianópolis necessita integrar o planejamento, a gestão e a execução dos serviços públicos de transporte, para proporcionar ganhos de eficiência, redução de custos e aumento da qualidade dos serviços prestados.

A elaboração do PDUI da RM da Grande Florianópolis deve ancorar as proposições de ordenamento territorial e intervenção urbana nas recomendações do Plamus, revisando, quando necessário, aspectos que se mostrarem importantes. Entre as recomendações do Plamus, destacam-se a implantação de eixos estruturantes de transporte coletivo de média capacidade com tecnologia BRT; a reorganização completa da rede de linhas de ônibus; a implantação de ruas completas; e a ampliação da conectividade das áreas de circulação pública, visando facilitar deslocamentos não motorizados.

3.3.1 Saneamento básico

Embora, em princípio, o saneamento básico esteja ligado ao interesse local, sendo alocado à esfera de competência municipal, admite-se que este se reveste também de interesses regionais, em se tratando de regiões conurbadas. Nessas hipóteses, a gestão associada permite o compartilhamento da prestação e regulação de serviços

públicos de interesse comum entre os entes federativos, tornando possível ganhos de eficiência e universalização, melhor gestão e maior financiabilidade dos serviços.

Nesse sentido, a Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007) previu expressamente a possibilidade de gestão associada dos serviços de saneamento básico, tanto no que se refere à prestação quanto ao planejamento, à regulação, à fiscalização e à avaliação dos serviços.

Sendo verdade que o saneamento básico compõe o direito à cidade sustentável, de acordo com o Estatuto da Cidade (art. 2º, I), certamente constitui fator dos mais relevantes no desenvolvimento urbano integrado, devendo, portanto, ser considerado na elaboração do PDUI da RM da Grande Florianópolis o tratamento de efluentes em nível regional, além da compatibilização com os planos de abastecimento de água e esgotamento sanitário locais. Em suma, o Plano Integrado de Saneamento Básico estabelece as diretrizes para a prestação desses serviços, atendendo aos princípios básicos, com foco na universalização.

3.3.2 Meio ambiente

Importante mencionar que o Estatuto da Metrópole impõe, na aplicação de suas disposições, a observância às normas gerais de direito urbanístico estabelecidas no Estatuto da Cidade, bem como às regras que disciplinam a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em especial a PNMU, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.

Sendo assim, o planejamento integrado de RMs está vinculado aos ditames da legislação ambiental brasileira e ao Estatuto da Cidade, que traça como diretrizes gerais “o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” e “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (Brasil, 2001, art. 2º, §§ IV e XII).

Nesse sentido, o PDUI da RM da Grande Florianópolis deverá pautar-se pela sustentabilidade em todas as suas previsões, prescrevendo mecanismos que obstem a degradação ambiental como consequência de seus instrumentos, propiciando a preservação e a recuperação de áreas frágeis e degradadas. Destacam-se, entre tais áreas, regiões costeiras, várzeas, reservas extrativistas, mangues e dunas.

Deverá constar no PDUIGF o estudo de caracterização socioambiental da RM de Florianópolis, onde serão abordados, de forma integrada e interdisciplinar, os recursos hídricos, as áreas de proteção ambiental, as unidades de conservação, entre outros temas.

A caracterização socioambiental deverá ser realizada por meio de dados secundários disponíveis em bancos de dados públicos, complementados por levantamentos primários em campo.

Ainda no escopo dos estudos ambientais, o tema da coleta e disposição de resíduos sólidos, problema crítico nas áreas urbanas, deverá ser avaliado no PDUI da RM da Grande Florianópolis. Com aterros sanitários cada vez mais distantes, que aumentam os custos de disposição do material coletado, e as dificuldades logísticas e de infraestrutura para a coleta seletiva e a reciclagem de materiais, esse é um tema com grande potencial de benefícios para os municípios, se tratado de forma integrada pela RM da Grande Florianópolis. Os responsáveis pelo PDUI deverão elaborar diretrizes para aterros sanitários, coleta seletiva, usinas de compostagem e de reciclagem para os próximos cinquenta anos para toda a RM, além de projeto de comunicação para apoio da população ao programa.

3.3.3 Aspectos jurídicos e da gestão integrada

Quando incidentes sobre o contexto de áreas conurbadas, sobretudo as juridicamente organizadas como RMs, como é o caso da RM da Grande Florianópolis, os modelos institucionais tradicionais não são suficientes. Os problemas comuns passam a exigir soluções que considerem a necessidade de interação entre diversas esferas de governo, tanto na perspectiva horizontal, a saber, entre municípios, quanto na vertical, entre a União, o estado e os municípios.

Com efeito, faz-se necessário o estabelecimento de regras sobre a governança interfederativa dos entes políticos integrantes das RMs, determinando os parâmetros de planejamento urbano interfederativo, bem como de arranjos adicionais no ambiente metropolitano voltados para a prestação associada de serviços públicos caracterizados como FPICs.

O Estatuto da MetrÓpole preconizou a interface necessária para o desenvolvimento e a otimização das RMs e AUs, prevendo, além da possibilidade de sua instituição, diretrizes para a organização da governança metropolitana e instrumentos de desenvolvimento urbano.

Portanto, o PDUI da RM da Grande Florianópolis deverá indicar o compartilhamento de responsabilidades e ações entre os municípios da RM da Grande Florianópolis e o estado de Santa Catarina em termos de organização, planejamento e execução de FPICs, respeitando os princípios da governança interfederativa preconizados no Estatuto da MetrÓpole.

Em suma, o plano deverá elaborar orientações para o aprimoramento da governança interfederativa, considerando as peculiaridades de planejamento, gestão e execução das diferentes FPICs.

3.3.4 Plano de comunicação e participação social

Faz-se necessário preparar e implementar um plano de comunicação para mobilizar a população, a sociedade civil organizada e os próprios entes públicos a participarem ativamente da construção do PDUI da RM da Grande Florianópolis. O plano deve ser aplicado ao longo de todas as etapas do PDUIGF, para garantir publicidade e transparência na elaboração, facilitando a sua compreensão, por meio de informações em linguagem clara e acessível, aos públicos das esferas política, administrativa e da sociedade em geral. Além da clareza na informação emitida pelos canais adequados, espera-se a criação de espaços de diálogo e uso de metodologias de facilitação e consenso, capazes de capturar a diversidade de contribuições e pontos de vista, a fim de promover interação permeável às demandas dos públicos de interesse.

Além disso, a estratégia de divulgação que será utilizada para o PDUI da RM da Grande Florianópolis deve estar determinada desde o início dos trabalhos, contendo o discurso estratégico e as ferramentas para a mobilização e comunicação com os públicos de referência, instituições públicas e privadas e grupos sociais.

O plano de comunicação deverá prever peças publicitárias para mobilização da população, oficinas de capacitação de representantes dos setores públicos e da sociedade civil, reuniões gerais de acompanhamento dos trabalhos, reuniões técnicas de apresentação e discussão de produtos após a consolidação de cada etapa de trabalho, oficinas de trabalho envolvendo órgãos públicos e sociedade civil, apresentações, consultas e audiências públicas, entre outras ações.

Antes de iniciar os trabalhos, deverá ser realizado um seminário para comunicação do plano, tal como das interferências no dia a dia dos órgãos municipais, estaduais e federais envolvidos e da população em geral.

3.3.5 Banco de dados e cartografia

Todos os dados levantados ao longo da elaboração do PDUIGF deverão compor um banco de dados georreferenciado, a ser disponibilizado ao final do projeto. Os mapas, cartas e plantas apresentados no PDUIGF deverão ser georreferenciados, utilizando-se sistemas de coordenadas geográficas (latitude e longitude), com referencial ao Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas (SIRGAS 2000).

A base cartográfica a ser entregue deverá obedecer aos padrões estabelecidos pelos órgãos nacionais que regulam a produção cartográfica, em especial ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), à Comissão Nacional de Cartografia (Concar) e à Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (Inde), e ser compatível com os principais sistemas utilizados pelo estado e pelos municípios.

O banco de dados elaborado com informações geradas durante o desenvolvimento do PDUI da RM da Grande Florianópolis será utilizado para criação de um sistema de informação geográfica para esta RM.

4 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA AÇÃO METROPOLITANA

O financiamento da RM é, sem dúvida, um dos grandes desafios da gestão, principalmente quando os recursos públicos tornam-se escassos, e as fontes de financiamento ficam mais difíceis de serem acessadas.

O veto da União aos arts. 17 e 18 do Estatuto da Metrópole dificultou a autonomia financeira dos órgãos metropolitanos. Propõe-se que os investimentos sejam feitos de forma associada, podendo ser compartilhados entre os entes por meio de um contrato de rateio, que deve ser celebrado a cada investimento – esses contratos de rateio deverão considerar também as contribuições associadas a concessões patrocinadas ou administrativas, quando for o caso. Além disso, propõe-se a criação de um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano na revisão da lei estadual de criação da RM da Grande Florianópolis (LCE nº 636/2014), onde estado e municípios aportem recursos de forma equitativa, para viabilizar o financiamento de estudos, projetos e obras de interesse metropolitano.

A definição de fontes de receita deve priorizar o fluxo contínuo de recursos, garantindo independência financeira. O processo de cessão de bens e direitos pelos entes associados deve ser objeto de uma análise caso a caso e de negociação durante o processo de detalhamento do modelo.

QUADRO 1
Fonte e exemplo de uso

Fonte	Exemplo de uso
Valor de outorga por concessões financeiras autossustentáveis	Infraero e fundos especiais de infraestrutura
Percentual das receitas decorrentes da venda de bilhetes de transporte público	Consórcio de Recife
Renda de ações de companhias estatais	Fundo Garantidor de PPPs federal, <i>project finance</i> de companhias de energia
Repasse do fundo de participação do estado	Conta garantia das PPPs do Paraná
Repasse do fundo de participação dos municípios	Fundo Garantidor de PPPs de Niterói e São Bernardo do Campo
Rendas provenientes de multas de trânsito	Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) São Paulo
Repasse do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	CET São Paulo
Repasse da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-combustíveis)	-
Rendas decorrentes da exploração de mobiliário urbano (abrigos de ônibus, relógios, bicicletários) – pode ser potencializada com ações como a Lei Cidade Limpa de São Paulo	Secretaria Municipal de Serviços e Obras da Prefeitura da Cidade de São Paulo (SP Obras)
Exploração de bens imóveis, inclusive Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)	PBH Ativos S/A
Renda pela securitização de créditos tributários inscritos em dívida ativa estadual e municipal	Caixa de Administração da Dívida Pública Estadual S/A (Cadip) e Companhia Paulista de Securitização (CPSEC)

(Continua)

(Continuação)

Fonte	Exemplo de uso
Compartilhamento das receitas de projetos associados (por exemplo, receitas decorrentes de exploração comercial em áreas sob concessão)	Companhias de Metrô (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte – exemplo do shopping Estação)
Receitas de operações urbanas consorciadas (por exemplo, Certificado de Potencial Adicional de Construção – Cepac)	Companhia de Desenvolvimento da Região Portuária do Rio de Janeiro (CDURP)
Quotas de contribuições dos sócios do consórcio estabelecidas por meio de contrato de rateio (orçamento anual)	Consórcio de Recife, consórcios de saneamento básico (por exemplo, Rio Piracicaba)
Receitas de subvenções e auxílios (inclusive da União – por exemplo, Programa de Aceleração de Crescimento e Ministério das Cidades)	Consórcios em geral
Rendas decorrentes de espaços de propaganda (veículos, estações e terminais)	Consórcio de Recife

Fonte: Plamus (Santa Catarina, 2015).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do processo de criação da RM da Grande Florianópolis demonstra que a construção de soluções integradas para as RMs depende da constante comunicação e diálogo entre as partes envolvidas. As discussões sobre a estrutura de governança interfederativa – que é a pedra fundamental de viabilização de soluções metropolitanas integradas – precisam ser pautadas na transparência e na prevalência do interesse comum sobre o local, como orientam os princípios estabelecidos pelo Estatuto da MetrÓpole.

Estados e municípios precisam reconhecer a importância da gestão associada das RMs, como forma de facilitar a prestação de serviços essenciais que muitas vezes se mostra inviável de forma isolada. A integração do planejamento, da gestão e da execução das FPICs pode não só aumentar a qualidade e reduzir os custos da prestação de serviços públicos comuns, mas também viabilizar soluções individuais e potencializar as qualidades locais dos municípios envolvidos.

A elaboração do Plamus foi um grande passo inicial em busca de soluções integradas de alta qualidade para a RM da Grande Florianópolis. Além disso, as informações geradas e coletadas durante o diagnóstico e as recomendações do Plamus facilitarão o desenvolvimento do PDUI da RM da Grande Florianópolis. Contudo, o Plano de Desenvolvimento Metropolitano continua sendo um enorme desafio devido aos grandes passivos a serem solucionados e ao crescimento das demandas por serviços públicos previstas para as próximas décadas.

Cabe aos gestores públicos e à sociedade encontrarem o melhor caminho para superar suas divergências e priorizar os interesses comuns, com o intuito de efetivar as soluções integradas em cada região metropolitana do Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Estatuto das Cidades**. Disponível em: <<https://goo.gl/XHaEtN>>. Acesso em: 6 jul. 2009.

SANTA CATARINA. **Plano de Mobilidade Urbana sustentável da Grande Florianópolis (Plamus)**. Produto 19: relatório final – consolidação das propostas e plano de implementação. Florianópolis: GSC/BNDES, out. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/z6AmM5>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALVES, A. C. **Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro**. [s.d]. Disponível em: <<https://goo.gl/b8U5bw>>.

ANTP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana – Relatório Geral 2012**. ANTP, 2014.

_____. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <<https://goo.gl/i4vDNu>>. Acesso em: 16 jan. 2012.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/cMNywx>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

CAMPOS, E. T. **A expansão urbana na Região Metropolitana de Florianópolis e a dinâmica da indústria da construção civil**. 2009. Tese (Doutorado) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

CRUZ, M. F. **Condicionantes metropolitanos para políticas públicas: análise dos transportes coletivos na Região Metropolitana de São Paulo (1999-2009)**. São Paulo: Hucitec, 2012.

GOLDMAN, T.; GORHAM, R. Sustainable urban transport: four innovative directions. **Technology in Society**, v. 28, p. 261-273, 2006.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ANTP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas**. Brasília: MP, 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/MdYjG4>>.

ITPDP – INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO. **Manual de BRT: guia de planejamento**. [s.l.]: ITDP Brasil, dez. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/6UicAY>>.

PERARDT, J. F. **História demográfica de Angelina 1860-1950**. 1990. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1990.

PITZ, C. E. **O despertar de Rancho Queimado: de caminho das tropas a destino turístico**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Humanas e da Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

RUBIM, B.; LEITÃO, S. O Plano de Mobilidade Urbana e o futuro das cidades. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 79, 2013. Disponível em: <<https://googl/zlYZKT>>. Acesso em: 26 jul. 2014.

SCHMITZ, R. **Sensoriamento remoto aplicado no estudo de expansões urbanas e conurbações induzidas por novas ligações rodoviárias: um estudo de caso BR-101/SC - trecho Biguaçu-Palhoça**. 1993. Dissertação (Pós-Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1993.

SOUZA, E. L. **A periferização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida e suas consequências na dinâmica urbana e na mobilidade da área conurbada de Florianópolis**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. No prelo.

SITES CONSULTADOS

Geoprocessamento Corporativo Prefeitura Municipal de Florianópolis. Disponível em: <<http://geo.pmf.sc.gov.br>>.

ViaCiclo (2014) Ciclobservatório. Disponível em: <<http://www.viaciclo.org.br/portal/ciclobservatorio>>.

Bicicleta na Rua. Disponível em: <<http://bicicletanarua.wordpress.com>>.

MobFloripa. Disponível em: <<http://www.mobfloripa.com.br/>>.

