GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

Relatório de Pesquisa

Adequação dos Arranjos de Governança Metropolitana ao Estatuto da Metrópole e Subsídios à Elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs): Região Metropolitana de Florianópolis

INCT POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

ipea

Região Metropolitana de Florianópolis

ADEQUAÇÃO DOS ARRANJOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA AO ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUBSÍDIOS À ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUIs): REGIÃO METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS

Relatório de Pesquisa

INCT POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto
Manoel Rodrigues dos Santos Junior

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, Substituto
Bruno César Pino Oliveira de Araújo

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

ADEQUAÇÃO DOS ARRANJOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA AO ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUBSÍDIOS À ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUIs): REGIÃO METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS

Relatório de Pesquisa

INCT POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

ipea

Rio de Janeiro, 2019

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

EQUIPE TÉCNICA

Este Relatório de Pesquisa é um produto da parceria entre as instituições:
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea
Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais – Dirur
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser
Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN

Projeto Governança Metropolitana no Brasil
Coordenação Nacional da Rede Ipea
Marco Aurélio Costa – Ipea

Coordenação do Projeto Governança Metropolitana no Brasil
Bárbara Oliveira Marguti – Ipea
Marco Aurélio Costa – Ipea

Supervisão Técnica
Bárbara Oliveira Marguti – Ipea
Sara Rebello Tavares – Ipea

Autor
Flávio Rene Brea Victoria – Ipea

Este Relatório de Pesquisa é um produto do Protocolo de Intenções entre a Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf).

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO 7
1 INTRODUÇÃO 7
2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA RM DE FLORIANÓPOLIS 8
3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDUI 28
4 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA AÇÃO METROPOLITANA 36
REFERÊNCIAS 38
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 38
SITES CONSULTADOS 40

RESUMO

Este *Relatório de Pesquisa* é resultado do acompanhamento das adequações e dos processos em curso para a implementação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), na região metropolitana (RM) de Florianópolis. Este é um produto da parceria entre o Ipea e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf), autarquia estadual de regime especial, constituída pela Lei Complementar (LC) nº 636, de 9 de setembro de 2014.

O documento analisa os aspectos centrais da atual estrutura institucional e normativa da RM de Florianópolis. O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) de Florianópolis visa alcançar o compartilhamento de responsabilidades e ações entre os municípios dessa RM e o estado de Santa Catarina, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

Em suma, este trabalho almeja demonstrar como a RM da Grande Florianópolis foi desenvolvida ao longo da história, apontar os antecedentes legais à estrutura criada por intermédio da LC nº 636/2014, além de apresentar a análise do ambiente de governança diante dos instrumentos previstos no Estatuto da Metrópole e os subsídios que devem estruturar o PDUI da região.

1 INTRODUÇÃO

A Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf), autarquia estadual de regime especial, constituída pela Lei Complementar (LC) nº 636, de 9 de setembro de 2014, desenvolverá o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) 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 em regiões metropolitanas (RMs) e em aglomerações urbanas, 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, aglomerações urbanas e microrregiões, o Estatuto da Metrópole reprisa sua letra no art. 3º, completando que o estado e os municípios inclusos em RM ou em aglomeração urbana por meio de adição de lei estadual deverão promover a governança interfederativa.

Em sentido complementar ao Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), o Estatuto da Metrópole lista os instrumentos urbanos de RMs e de aglomerações urbanas a serem utilizados: *i)* PDUI; *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.

Imprimindo maior relevância ao PDUI, o estatuto versa sobre o instrumento jurídico no art. 10 e seguintes artigos, definindo-o como instrumento de criação obrigatória pelas RMs e aglomerações urbanas, mediante lei estadual que disponha sobre

as diretrizes para o desenvolvimento urbano na respectiva região, com base em processo permanente de planejamento.

Cabe destacar que, de acordo com 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. O plano precisa contemplar como conteúdo mínimo: *i)* as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; *ii)* 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; e *vi)* o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA RM DE FLORIANÓPOLIS

A RM de Florianópolis foi criada pela LC Estadual nº 162/1998, extinta pela LC Estadual nº 381/2007 e reinstituída pela LC Estadual nº 495/2010. Posteriormente, foi redefinida pela LC nº 636, de 9 de setembro de 2014, que também instituiu a Suderf, autarquia de regime especial com o papel de coordenar os serviços comuns de interesse da região, como transporte coletivo de passageiros, mobilidade urbana e saneamento básico.

A RM de 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 de 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 A RM (antecedentes)

2.1.1 Colonização e primeiras ocupações

A colonização do estado catarinense, na segunda metade do século XVII, deu-se por motivo de ocupação territorial a partir de cidades litorâneas como São Francisco do Sul, Florianópolis e Laguna – e estendeu-se, partindo destes núcleos, para o interior do estado. No contexto da RM de Florianópolis, é a partir da segunda metade do século XVIII que acontece o desenvolvimento da ocupação urbana. Juntamente com o aumento populacional da ilha de Santa Catarina, houve o crescimento das áreas vizinhas, como São José, Biguaçu e Palhoça, pois estas cidades atendiam ao mercado da capital com produtos agrícolas.

Por motivo de ocupação territorial e estabelecimento de um conjunto defensivo à então portuguesa Colônia do Sacramento, houve a construção de fortalezas e ocorreu a chegada dos imigrantes açorianos e madeirenses a Desterro – antigo nome da cidade –, dinamizando a economia da ilha e do continente a partir da primeira metade do século XVIII. Como consequência, houve modificação na estrutura urbana, nos moldes do urbanismo colonial português, tendo a praça maior como elemento conformador e estruturante do sistema viário.

O esforço pelo traçado reticulado é perceptível, mas não significou efetiva ortogonalidade. Em Desterro, as ruas e quadras foram sendo moldadas por questões topográficas e fundiárias.

Na expansão para fora do núcleo central, a cidade foi se integrando ao traçado linear que a ligava a chácaras e propriedades rurais mais distantes, que pouco a pouco eram divididas para lucro ou partilha hereditária. Antes disso, houve a necessidade militar de ligar o centro administrativo e comercial, voltado à baía sul, aos fortes existentes na baía norte: o São Francisco, na praça Esteves Júnior, e o São Luiz, próximo ao atual Shopping Beiramar. Tal fato explica, nesses dois casos, acessos antigos, porém retos, das ruas Esteves Júnior, Visconde de Ouro Preto, Almirante Alvim, Victor Konder e Altamiro Guimarães.

O plano urbano em xadrez, inicialmente pretendido, acabou por ser abandonado quando da expansão urbana, principalmente pela topografia, mas também pela rejeição das classes mais abastadas, cujas terras acabaram por induzir desvios ou ruas interrompidas em seus limites. Grandes vazios urbanos na área central existiram até fins do século XIX, muitas vezes por constituírem encostas, charques e fundos de vale.

Com o aumento populacional de Desterro, capital da Província de Santa Catarina desde 1823, as vilas vizinhas acabam por ter suas economias impulsionadas, além de haver adensamento populacional. O crescimento fez com que São José atingisse categoria de município em 1833, possuindo terras que se estendiam do litoral à Vila de Nossa Senhora dos Prazeres das Lagens. O mesmo ocorreu com Palhoça, por volta de 1882 e 1894, quando o município atingiu o maior número de indústrias do estado de Santa Catarina. Neste período, o atual município de Biguaçu apresentava pouca expressão dentro do contexto regional, pois teve seu desenvolvimento limitado pela incidência de surtos de malária.

São Pedro de Alcântara teve grande importância por ter sido criada para servir de ponto de conexão entre o litoral e a região serrana do estado de Santa Catarina, mais especificamente entre São José e Vila de Nossa Senhora dos Prazeres das Lagens, estabelecida às margens da antiga estrada que levava a Lages. Após a instalação da Colônia São Pedro de Alcântara em 1829, primeira colônia alemã do estado, outras duas são instaladas: a de Santa Teresa, em 1854, e a de Angelina, em 1860 – todas nas terras pertencentes ao município de São José.

Essa conexão do planalto serrano catarinense ao litoral perdurou até o final da década de 1880, quando houve a implantação da nova estrada conectando o litoral a Lages, porém não mais saindo de São José: agora partindo de Palhoça e assumindo novo traçado, mais ao sul da antiga estrada. Essa modificação no fluxo de viagens e transporte de carga resultou no declínio econômico da Colônia Angelina e, também, da Colônia de São Pedro de Alcântara, por já não se encontrarem mais no eixo comercial serra-litoral, o que impôs limites ao escoamento da produção local pelas más condições das vias de acesso.

Se, por um lado, a nova estrada trouxe desvantagens econômicas para as localidades supracitadas, por outro, garantiu o desenvolvimento daquelas situadas às margens da nova via de ligação, como é o caso de Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz e Águas Mornas, então localidades de Palhoça. Como consequência do declínio econômico e da infertilidade do solo, houve migração de parte da população da Colônia de São Pedro de Alcântara para esses e outros municípios catarinenses.

2.1.2 Expansão urbana no século XX

Elevada à condição de cidade no decorrer do século XIX, com destaque para medidas de saneamento, transporte coletivo de tração animal e redes de iluminação, Florianópolis recebe a construção, na década de 1920, da avenida do Saneamento (retificação do rio da Bulha) – atual avenida Hercílio Luz – e da ponte homônima, sinalizando a chegada da

modernidade do século XX à região. A construção da ponte Hercílio Luz (1920-1926), primeira conexão viária entre a porção insular e a continental, gera uma mudança no cenário comercial entre as porções. Se, antes da ligação viária, São José possuía grande importância, ao possibilitar o transporte de insumos produzidos nas localidades próximas para a capital do estado por meio do seu porto, agora, com a construção da conexão viária, o município se torna apenas ponto de passagem de produtos e viajantes.

Além da mudança comercial entre os dois municípios, percebe-se a expansão na mancha urbana continental tanto próximo à cabeceira da ponte Hercílio Luz quanto nos bairros do Estreito, em Florianópolis, e de Barreiros e Campinas, em São José, permitida pela malha urbana que conecta os dois municípios.

Vale destacar que o mesmo cenário de estagnação econômica de São José, decorrente da construção da ligação viária entre a ilha e o continente, foi sentido pelo município de Palhoça, que perdeu sua função de entreposto comercial.

Na década de 1950, Florianópolis e as cidades circunvizinhas apresentam baixa população, com crescimento ainda reduzido. A análise da evolução da mancha urbana na região da Grande Florianópolis indica também que a ocupação do território aumenta significativamente somente a partir da década de 1970, com a expansão do sistema viário tanto na porção continental quanto na insular. É neste período que o sistema rodoviário se desenvolve, por meio da construção da BR-101, atravessando os municípios de Governador Celso Ramos, Biguaçu, São José e Palhoça, conectando-os às porções norte e sul do estado catarinense, além de aproximá-los das capitais Porto Alegre e Curitiba.

O acesso permitido pela BR-101 a áreas pouco valorizadas e sem infraestrutura urbana ocasionou a ocupação das terras no entorno da via pela população de menor renda, expandindo a zona urbana josefense para o norte, encontrando Biguaçu, e para o sul, até Palhoça. A rodovia também possibilitou a instalação de indústrias, principalmente no município de São José (fomentada por incentivos fiscais municipais), transformando-o em um importante polo industrial. Nessa ocasião, houve a implantação do Distrito Industrial em São José, na divisa com o município de Palhoça.

A estrada que conectava o litoral a Lages, partindo de Palhoça, torna-se uma importante ligação entre a região de Florianópolis e o Planalto Serrano, após o início de sua pavimentação, em 1977, recebendo a denominação de BR-282. Outro fator marcante ocorrido neste momento é a construção da ponte Colombo Salles, perto da ponte Hercílio Luz, facilitando o acesso à porção insular da capital.

Destaca-se, nessa mesma década, o início da expansão urbana de Florianópolis para o interior da ilha. A construção do *campus* da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) no bairro da Trindade e o estímulo ao viés turístico e de urbanização nos balneários do norte da ilha justificaram a implementação da avenida Beira Mar Norte em aterro, alcançando a já existente SC-401, bem como a entrada do bairro Córrego Grande. Esse processo acaba por estimular o crescimento dos bairros de expansão do centro, como Itacorubi, Parque São Jorge, Santa Mônica, Pantanal e Trindade, com diversas sedes de órgãos estatais. A melhoria das vias de acesso aos bairros Barra da Lagoa, Rio Vermelho, Campeche, entre outros, gerou novas frentes de ocupação pelo baixo valor das terras, desencadeando processos desordenados de urbanização, com a subdivisão de terrenos agrícolas de pequena testada e grande comprimento, resultando em longas servidões sem conectividade com o restante da malha viária.

O crescimento de Florianópolis e São José nos anos 1970 provocou, por consequência, o desenvolvimento de Palhoça e Biguaçu, em razão da instalação de pequenas e médias indústrias nos municípios. Durante as décadas de 1980 e 1990, há continuidade no desenvolvimento da região, consolidando, principalmente, os bairros próximos ao loteamento Kobrasol, empreendido na década de 1970 no município de São José, iniciando-se também a interiorização da ocupação urbana nos municípios de Palhoça e Biguaçu – ambos adquirindo características econômicas calcadas na produção industrial.

Nota-se, então, um aumento intenso na ocupação da porção insular da capital do estado, provocado pelos investimentos em turismo e transportes – a exemplo da melhoria do aeroporto Hercílio Luz e da construção da ponte Pedro Ivo Campos – e pelo grande número de loteamentos implantados em bairros do sul da ilha, como Campeche e Morro das Pedras, e do norte, como Santo Antônio de Lisboa, Cacupé, João Paulo, Saco Grande e Jurerê Internacional.

2.1.3 Expansão urbana no século XXI

No período de 2000 a 2010, houve um acréscimo populacional em todos os municípios metropolitanos, e a tendência de crescimento demográfico se manteve constante na última década, assim como o processo de expansão urbana.

A grande quantidade de loteamentos implantados na década de 1990 nos municípios circunvizinhos à capital do estado encontra-se hoje ocupada. Em São José, há mais de 2 mil lotes empreendidos em seis loteamentos, enquanto em Palhoça há mais de 3.500, divididos em cinco empreendimentos. Pode-se visualizar esse processo a partir da mancha urbana de 2014 (apresentada a seguir), com o aumento da área ocupada em direção ao interior nos dois municípios. Investimentos viários, como a construção da avenida das Torres, no município de São José, e a concentração de empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida, nas regiões periféricas de São José, Palhoça e Biguaçu, demonstram essa tendência de ocupação.

Nesse século, a BR-101 mostra-se como um eixo estruturante para os municípios cortados por ela, comportando centros comerciais, como o Shopping Itaguaçu, o Shopping ViaCatarina e o Continente Park Shopping, além de lojas de departamentos, de materiais de construção e unidades industriais situadas em suas vias marginais.

Importantes empreendimentos privados estão sendo lançados com o apoio público, para o desenvolvimento de áreas e o uso do solo específico na RM de Florianópolis – a exemplo do Sapiens Park, em Florianópolis, destinado à utilização de indústrias de alta tecnologia. Deve-se ressaltar, ainda, que a indústria de alta tecnologia está recebendo grande atenção no município de Florianópolis, com a implantação da Rota da Inovação, que se inicia no aeroporto Hercílio Luz, passa por UFSC, Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), ParqTec Alfa, Centro Administrativo de Santa Catarina, Universidade do Vale do Itajaí e Corporate Park, terminando no Sapiens Parque, no bairro da Cachoeira do Bom Jesus.

O turismo acabou por se tornar elemento determinante para a economia de diversos municípios que integram a RM de Florianópolis. Além da capital do estado, destino turístico reconhecido nacional e internacionalmente, Governador Celso Ramos vem recebendo notoriedade como destino turístico litorâneo – o mesmo ocorre com Santo Amaro da Imperatriz, por suas águas termais. Já nos municípios menores, como São Pedro de Alcântara e Águas Mornas, a produção agrícola é ainda preponderante.

2.1.4 A metropolização

O tema da metropolização de Florianópolis ainda é pouco aprofundado nos estudos existentes. Ainda que a conurbação seja visível no local, é raro encontrar trabalhos que abordem a região como um todo, compreendendo-a como uma unidade territorial de análise e recorte urbano com potencial para ser objeto de políticas públicas.

A relação entre os municípios da RM de Florianópolis – especialmente São José, Biguaçu, Palhoça e Florianópolis – deu-se com maior intensidade após a construção da rodovia BR-101, devendo-se ressaltar que, mesmo no início da colonização, esses municípios já possuíam forte dependência entre si no que diz respeito à economia e à produção de bens de consumo para o abastecimento da capital. O processo de desenvolvimento urbano dessas localidades está intimamente ligado, desde os primórdios da colonização, à evolução do sistema viário, que permitiu os fluxos entre os municípios litorâneos e os interioranos.

Verifica-se, assim, a reprodução do modelo centro-periferia como padrão de crescimento metropolitano na RM, tanto na ocupação do território quanto nos padrões locacionais, cujo maior indicador são as fortes relações de dependência entre a região da periferia metropolitana e a do polígono central da capital, mais adensada e verticalizada, como o Centro de Florianópolis e a bacia do Itacorubi. Tais relações ocorrem, sobretudo, por meio dos deslocamentos pendulares entre habitação e trabalho, mas incluem também o acesso a serviços públicos e privados encontrados exclusivamente nessa área, conjugados à característica de dormitório, que marca bairros e municípios com poucas oportunidades de emprego, comércio e serviços locais.

Essa grande dependência com Florianópolis pode ser exemplificada pela distribuição dos equipamentos de saúde. Fora o Hospital Regional de São José, localizado no município homônimo, observa-se que os grandes hospitais de referência, maternidades e clínicas particulares localizam-se na ilha de Santa Catarina, entre o bairro Centro e a região da bacia do Itacorubi. São eles: Hospital Universitário (*campus* da UFSC na Trindade); Centro de Pesquisas Oncológicas (CEPON), em Itacorubi; Hospital Celso Ramos (Agronômica); Hospital Infantil Joana de Gusmão; Hospital Nereu Ramos (Centro); entre outros grandes equipamentos. Na parte cultural, a dependência também é nítida, uma vez que não existem teatros na região continental e a maioria das salas de cinema encontra-se na Ilha, ainda que principalmente no interior de *shopping centers*.

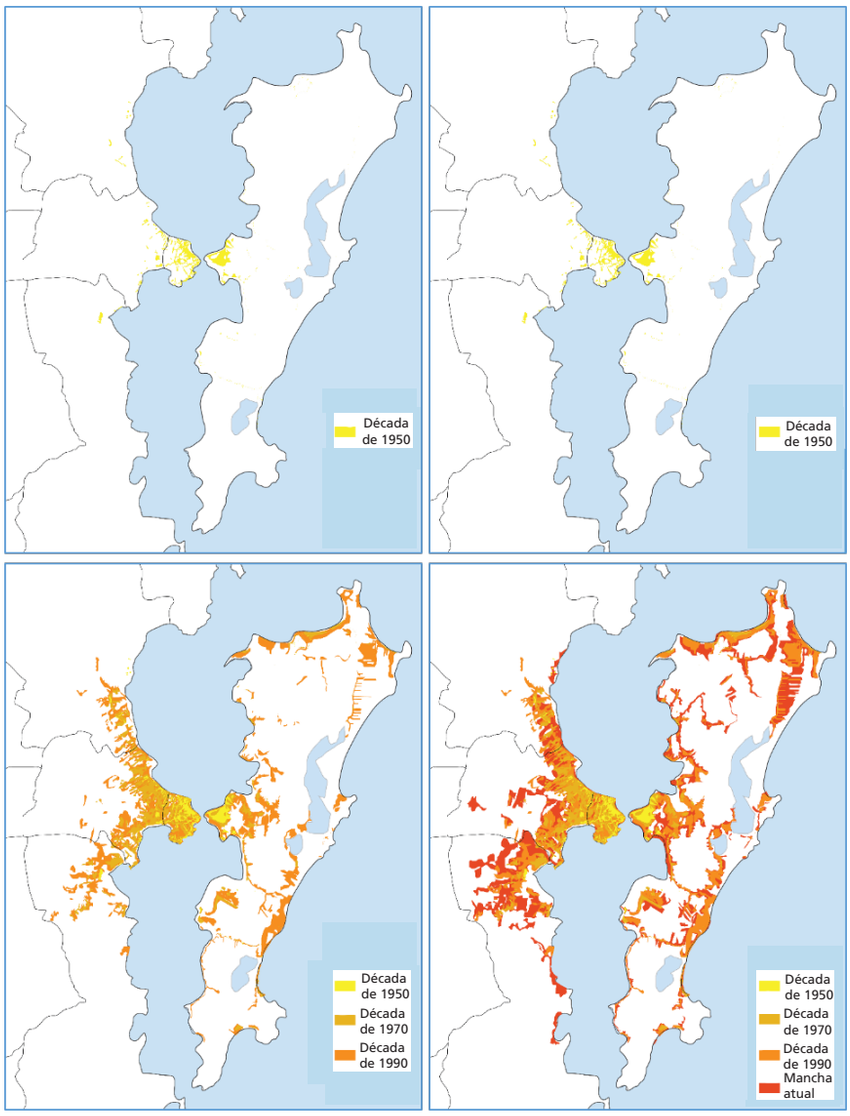
Evidentemente, é comum e desejável que uma área central metropolitana guarde características que a destaquem como centralidade principal da metrópole, especialmente na oferta de comércio e serviços especializados, sedes de instituições e concentração de atividades urbanas. Em verdade, o aproveitamento da infraestrutura instalada em áreas centrais e o reforço ao seu papel simbólico e prático na estruturação metropolitana continuam na pauta da maioria das grandes cidades do mundo – as quais, diferentemente de Florianópolis, viram seus centros perderem atratividade e funções. Chama atenção, entretanto, na Grande Florianópolis, a frágil existência de outras centralidades que ofereçam alternativas locacionais competitivas para um desenvolvimento regional mais equilibrado, que possibilite, consequentemente, a real desconcentração de polos atratores de viagens para fora do município.

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).

A região do empreendimento Cidade Pedra Branca, em Palhoça, os *shopping centers* na área continental e o centro do município de São José podem ser considerados incipientes projetos de centralidades regionais (que configurariam multicentralidade metropolitana), mas não são ainda polos de maior relevância diante do protagonismo absoluto da capital nas dinâmicas metropolitanas. O desenvolvimento desses pontos do território deverá ser objeto de análise no contexto do PDUI da Grande Florianópolis, tendo em vista a busca por mais equilíbrio na ocupação urbana, no desenvolvimento econômico regional e nas intervenções a serem propostas. O destaque à busca por complementaridade de funções entre os polos a serem fomentados nos demais municípios da região, vinculada às especialidades que venham a abrigá-los, equilibraria as relações metropolitanas na RM de Florianópolis, já que todas as funções urbanas especializadas (polos educacionais, tecnológicos, de saúde etc.) e os equipamentos de interesse regional (aeroporto, administração pública etc.) estão concentrados no município-sede.

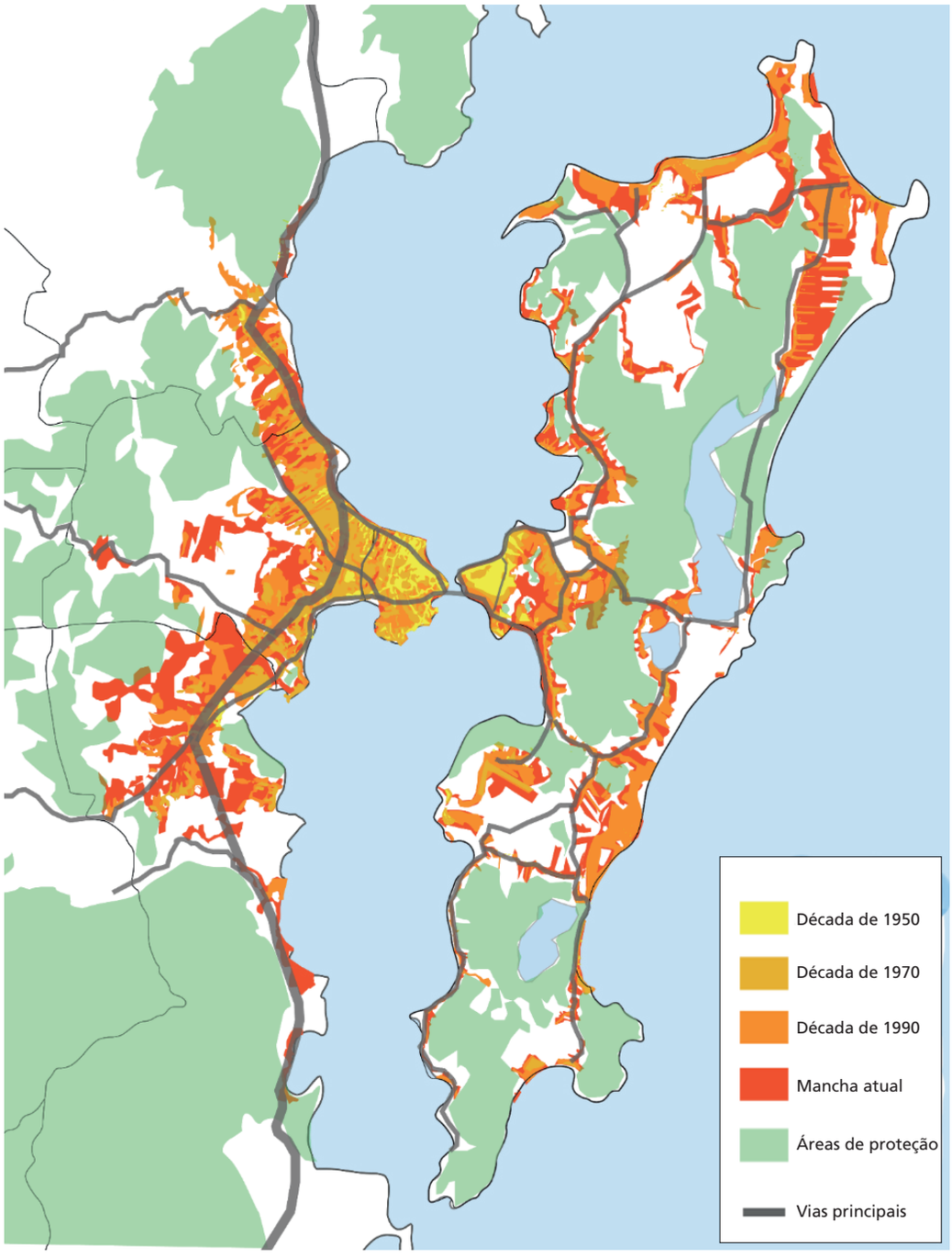
A seguir são apresentados mapas de evolução da mancha urbana na RM de Florianópolis, para as décadas de 1950, 1970 e 1990, além da área urbanizada em 2014.

FIGURA 1
Evolução da área urbanizada na Grande Florianópolis por década



Fonte: Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (PLAMUS).

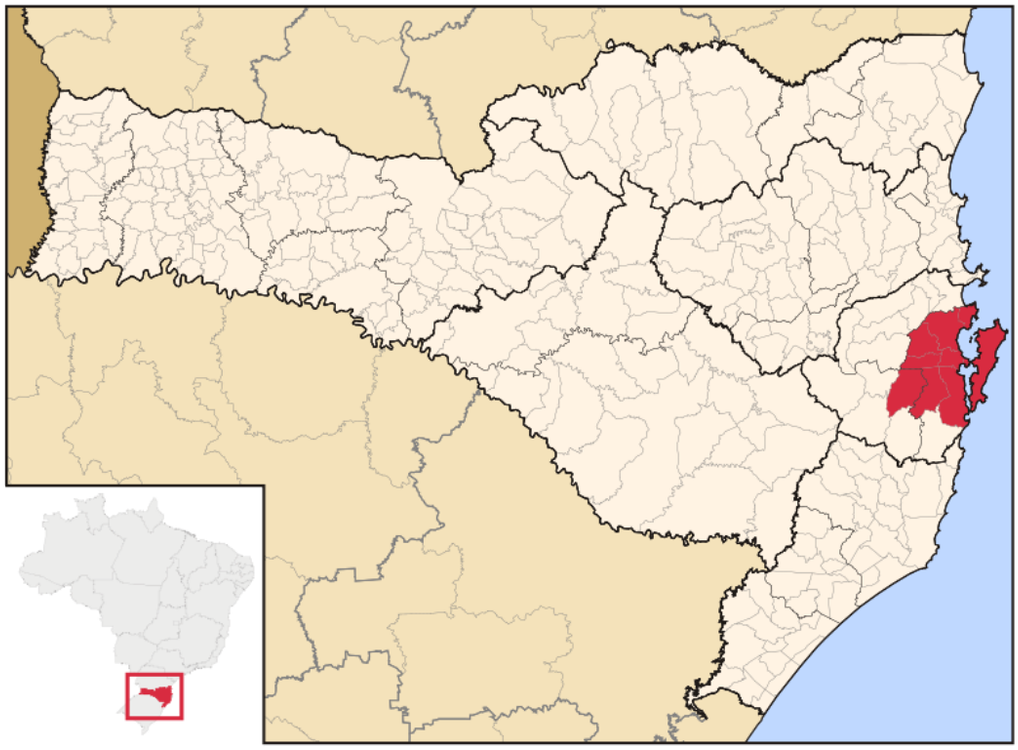
FIGURA 2
Evolução da área urbanizada na Grande Florianópolis



Fonte: PLAMUS.

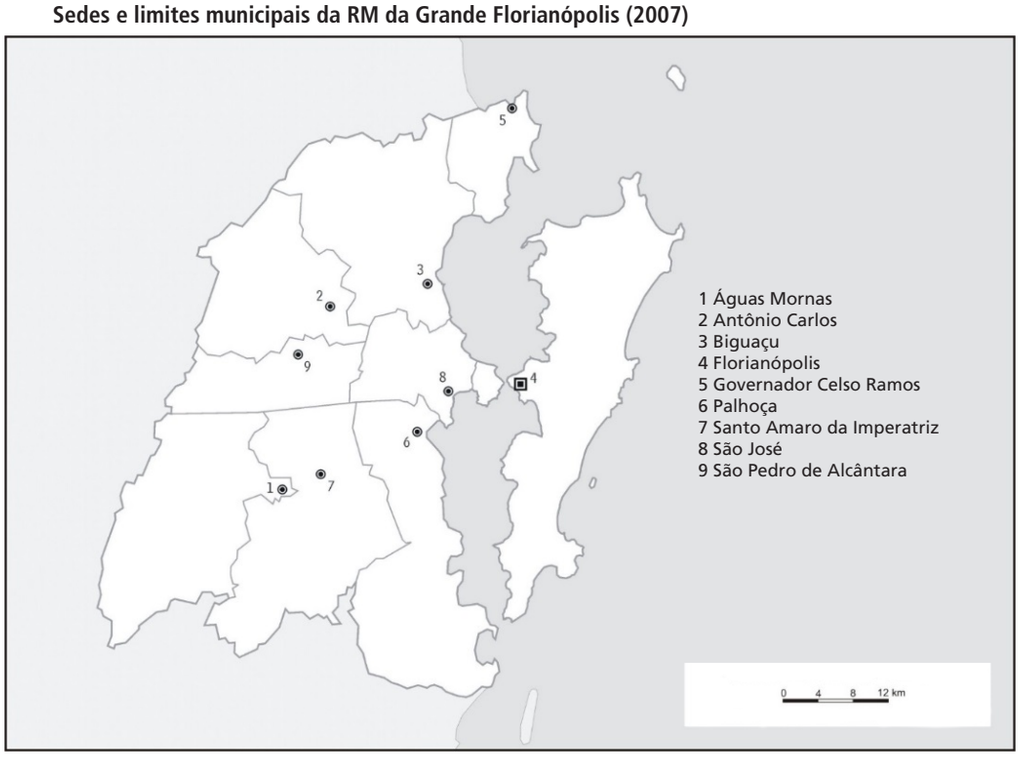
2.2 Geografia

FIGURA 3
Localização da RM da Grande Florianópolis



Fonte: PLAMUS.

MAPA 1
Sedes e limites municipais da RM da Grande Florianópolis (2007)



Fonte: Centro de Estudos da Metrópole (CEM)/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), 2018.

A RM – 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 – configura-se pela conurbação dos quatro municípios mais populosos (Florianópolis, São José, Biguaçu e Palhoça) e por núcleos não conurbados de outras cidades menores, com aspectos agrários e centros comerciais distantes entre si. Há também uma importante reserva ecológica, o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, que abrange áreas a partir das restingas litorâneas até as cadeias de montanhas com cota superior a 1 mil metros de altitude.

A RM apresenta grande variação de ambientes, indo de planícies litorâneas de grande extensão (Governador Celso Ramos, Biguaçu, Palhoça, norte e sul da ilha de Santa Catarina) a regiões montanhosas, como a serra do Tabuleiro e os maciços de Lagoa, Ribeirão da Ilha e Armação/Pântano do Sul, na ilha.

Destaca-se como principal acidente geográfico a ilha de Santa Catarina, com cerca de 54 km no sentido norte-sul e uma largura máxima de 18 km no sentido leste-oeste, com área de 424,4 km^2. Na região do Estreito, a distância Ilha-continente é de menos de 1 mil metros, servindo como primeiro ponto de travessia por veículos terrestres com a conclusão da ponte Hercílio Luz em 1926, hoje desativada.

As áreas habitadas da ilha situam-se principalmente ao longo das baías (baía norte e baía sul), além de haver comunidades por toda a extensão da SC-401, no norte da ilha (Jurerê, Canasvieiras, Ingleses), junto à lagoa da Conceição, e na porção sul (Campeche, Acarianos). Na porção continental da RM de Florianópolis, a urbanização tem a BR-101 como eixo estruturador, acompanhando a urbanização linear ao longo da orla.

O litoral da região é utilizado para maricultura, pesca artesanal e esportes náuticos, sem atividade de transporte aquaviário relevante.

A estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a população da RM de Florianópolis em 2014 foi de 962.430 habitantes.

TABELA 1
População urbana e rural dos municípios conurbados da Grande Florianópolis

	População (IBGE)	
Cidade	2010	Estimativa 2014
Águas Mornas	5.548	6.020
Antônio Carlos	7.458	8.012
Biguaçu	58.206	63.440
Governador Celso Ramos	12.999	13.801
Florianópolis	421.240	461.524
Palhoça	137.334	154.244
Santo Amaro da Imperatriz	19.823	21.572
São José	209.804	228.561
São Pedro de Alcântara	4.704	5.256
Total	**877.116**	**962.430**

Fonte: IBGE, 2010.

TABELA 2
População economicamente ativa e empregos nos municípios (2010)

Município	Moradores do município			População economicamente ativa (%)	Empregos no município		Empregos/ moradores
	Total	Que trabalham					
		Absoluto	Sem AE (%)		Absoluto	Sem AE (%)	
Águas Mornas	**5.548**	3.465	0,74	62,45	2.956	0,64	85,31
Antônio Carlos	**7.458**	3.870	0,83	51,89	3.682	0,80	95,14
Biguaçu	**58.206**	28.221	6,02	48,48	20.169	4,36	71,47
Florianópolis	**421.240**	221.915	47,33	52,68	266.062	57,53	119,89
Governador Celso Ramos	**12.999**	6.558	1,40	50,45	4.120	0,89	62,82
Palhoça	**137.334**	71.381	15,22	51,98	50.974	11,02	71,41
Santo Amaro da Imperatriz	**19.823**	10.550	2,25	53,22	7.998	1,73	75,81
São José	**209.804**	112.656	24,03	53,70	96.693	20,91	85,83
São Pedro de Alcântara	**4.704**	1.866	0,40	39,67	1.526	0,33	81,78

Fonte: IBGE, 2010.
Obs.: AE – ativos economicamente.

Na tabela 3, são apresentados os números de pessoas que trabalham em Florianópolis por setor de atividade, segundo o local de moradia entre os municípios da área de estudo. Analisando-se a tabela, percebe-se que as atividades que demandam mais trabalhadores de outros municípios, considerando o total sem Florianópolis, são: *i)* serviços domésticos (31,30% das vagas de Florianópolis); *ii)* construção civil (26,73% das vagas de Florianópolis); e *iii)* serviços industriais de utilidade pública (Siup) e administração pública (24,52% das vagas de Florianópolis). Quanto aos municípios de origem de maior participação, destacam-se São José – onde 12,74% da mão de obra de Florianópolis reside – e Palhoça – de onde provêm 5,74% das pessoas que trabalham na capital de Santa Catarina.

TABELA 3
Local de moradia das pessoas que trabalham no município de Florianópolis

Município de moradia		Setor primário	Indústria	Siup e administração pública	Construção civil	Comércio	Alojamento, alimentação e transportes	Educação e saúde	Outros serviços	Serviços domésticos	**Total**
Florianópolis	Absoluto	2.728	9.051	23.854	14.280	36.380	20.570	30.766	57.835	11.157	**206.621**
	Setor (%)	1,32	4,38	11,54	6,91	17,61	9,96	14,89	27,99	5,40	**100,00**
	UN Geo (%)	93,65	84,19	75,48	73,27	76,55	81,51	79,89	78,37	68,70	**77,66**
São José	Absoluto	114	917	5.352	1.759	7.160	2.475	4.566	9.798	1.749	**33.890**
	Setor (%)	0,34	2,71	15,79	5,19	21,13	7,30	13,47	28,91	5,16	**100,00**
	UN Geo (%)	3,91	8,53	16,94	9,03	15,07	9,81	11,86	13,28	10,77	**12,74**
Palhoça	Absoluto	33	467	1.535	1.870	2.589	1.100	2.010	3.795	1.877	**15.276**
	Setor (%)	0,22	3,06	10,05	12,24	16,95	7,20	13,16	24,84	12,29	**100,00**
	UN Geo (%)	1,13	4,34	4,86	9,59	5,45	4,36	5,22	5,14	11,56	**5,74**
Biguaçu	Absoluto	0	242	483	653	988	792	751	1.697	894	**6.500**
	Setor (%)	0,00	3,72	7,43	10,05	15,20	12,18	11,55	26,11	13,75	**100,00**
	UN Geo (%)	0,00	2,25	1,53	3,35	2,08	3,14	1,95	2,30	5,51	**2,44**
Santo Amaro da Imperatriz	Absoluto	0	17	151	507	128	76	172	228	264	**1.543**
	Setor (%)	0,00	1,10	9,79	32,86	8,30	4,93	11,15	14,78	17,11	**100,00**
	UN Geo (%)	0,00	0,16	0,48	2,60	0,27	0,30	0,45	0,31	1,63	**0,58**
Governador Celso Ramos	Absoluto	20	28	48	37	91	126	63	198	108	**719**
	Setor (%)	2,78	3,89	6,68	5,15	12,66	17,52	8,76	27,54	15,02	**100,00**
	UN Geo (%)	0,69	0,26	0,15	0,19	0,19	0,50	0,16	0,27	0,67	**0,27**

(Continua)

(Continuação)

Município de moradia		Setor primário	Indústria	Siup e administração pública	Construção civil	Comércio	Alojamento, alimentação e transportes	Educação e saúde	Outros serviços	Serviços domésticos	**Total**
Outros da mesorregião de Florianópolis	Absoluto	18	29	179	384	186	98	184	245	190	**1.513**
	Setor (%)	1,19	1,92	11,83	25,38	12,29	6,48	12,16	16,19	12,56	**100,00**
	UN Geo (%)	0,62	0,27	0,57	1,97	0,39	0,39	0,48	0,33	1,17	**0,57**
Total	**Absoluto**	**2.913**	**10.751**	**31.602**	**19.490**	**47.522**	**25.237**	**38.512**	**73.796**	**16.239**	**266.062**
	Setor (%)	**1,09**	**4,04**	**11,88**	**7,33**	**17,86**	**9,49**	**14,47**	**27,74**	**6,10**	**100,00**
	UN Geo (%)	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Total sem Florianópolis	**Absoluto**	**185**	**1.700**	**7.748**	**5.210**	**11.142**	**4.667**	**7.746**	**15.961**	**5.082**	**59.441**
	Setor (%)	**0,31**	**2,86**	**13,03**	**8,76**	**18,74**	**7,85**	**13,03**	**26,85**	**8,55**	**100,00**
	UN Geo (%)	**6,35**	**15,81**	**24,52**	**26,73**	**23,45**	**18,49**	**20,11**	**21,63**	**31,30**	**22,34**

Fonte: IBGE, 2010.
Obs.: UN Geo equivale à porcentagem no total da unidade geográfica.

2.3 Estrutura institucional antecedente da RM da Grande Florianópolis

Inicialmente, a RM de Florianópolis foi instituída em 1998 a partir da LC Estadual nº 162, de 6 de janeiro de 1998, paralelamente a outras RMs catarinenses. Esta lei foi revogada pela LC nº 381, de 7 de maio de 2007, que dispôs sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da administração pública estadual, em termos de uma ampla reforma administrativa em Santa Catarina.

A LC nº 381/2007 também tratou das chamadas Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), criadas pela LC nº 243, de 30 de janeiro de 2003, ambas posteriormente alteradas pela LC nº 284, de 28 de fevereiro de 2005. No texto da LC nº 381/2007, que revogou as demais disposições sobre a matéria, as SDRs tinham diversas atribuições, entre as quais a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional e do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional – este último integrando esforços e recursos do Estado, dos municípios, da sociedade civil organizada e da iniciativa privada. Por meio da Lei Estadual nº 16.795/2015, as SDRs foram transformadas em Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs), sendo que a SDR da Grande Florianópolis foi extinta, e seu papel de agente de coordenação regional foi transferido à Suderf.

Ainda pela LC nº 381/2007, funcionarão no âmbito da SDR os Conselhos de Desenvolvimento Regional, nos quais têm assento os prefeitos e os presidentes das Câmaras de Vereadores, além de representantes da sociedade civil organizada.

Cumpre mencionar que o estado de Santa Catarina tem lei geral sobre regionalização administrativa, qual seja a LC nº 104, de 4 de janeiro de 1994. Ela estabelece princípios para a criação e a delimitação das unidades regionais para ações administrativas integrativas dos diversos níveis federativos, bem como para o exercício das chamadas funções públicas de interesse regional, incluindo transporte coletivo e uso e ocupação do solo (art. 3º, IIb e IIIb).

Para seus fins, a LC nº 104/1994 caracteriza RM como "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". Já o conceito de aglomeração urbana é definido como "o agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado e a recomendar ação coordenada dos entes públicos nele atuantes, orientada para o exercício das funções públicas de interesse comum". Por fim, a

LC nº 104/1994 considera microrregião "o agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado para seu desenvolvimento e integração regional" (Brasil, 1994).

Em combinação com a LC nº 104/1994, a LC nº 495, de 26 de janeiro de 2010, autoriza a criação de consórcios intermunicipais para a realização de obras e serviços em matéria de transporte coletivo, ponderando, de qualquer forma, a necessidade de autossuficiência financeira e o impedimento de que municípios não consorciados, não obstante integrados na RM de Florianópolis, venham a ser onerados (LC nº 495/2010, art. 14, parágrafo único).

Como se observa, a organização da RM de Florianópolis foi delineada em termos normativos, ainda que, como se notou, faltem órgãos colegiados para a governança metropolitana. A LC nº 495, alterada pelas LCs nº 523, de 20 de dezembro de 2010, e nº 571, de 25 de maio de 2012, também trouxe mudanças, porém sem contar com uma estrutura de governança e com órgãos colegiados para assento de agentes políticos dos municípios integrantes – o que sugere um desalinhamento para com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria, especialmente da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) 1842.

A criação da Suderf, por meio da LC nº 636/2014, buscou sanar as deficiências originalmente existentes no ambiente institucional, visando adequar-se à jurisprudência e ao ordenamento em vigor. Entre os avanços alcançados com a instituição do órgão metropolitano, podemos destacar que foram estabelecidas as esferas de governança interfederativa, representada pelo Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf) e pelo Colégio Superior – este último composto pelos prefeitos e representantes do Executivo estadual. O detalhamento ocorrerá na próxima subseção.

2.4 Ações institucionais recentes para a governança metropolitana

A lei que institui a RM é recente (final de 2014, sendo efetivada a autarquia no início de 2015), uma vez que a composição dos municípios foi alvo de grande debate. Assim, optou-se por definir os municípios que fazem parte da RM de Florianópolis e os que integram a área de expansão da RM de Florianópolis. O critério adotado inicialmente foi conurbação e identidade e interdependência das funções públicas de interesse comum, atendendo ao disposto no art. 2º do Estatuto da Metrópole, por serem limítrofes e terem unidade territorial urbana caracterizada pela complementariedade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.

A Suderf é uma autarquia de regime especial, dotada de autonomia administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial. Está vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento. A vinculação ocorre desde a Lei de Criação.

A Suderf conta com a seguinte estrutura organizacional:

- Colégio Superior;
- Coderf;
- Superintendência-Geral;
- Diretoria Técnica; e
- Diretoria Administrativo-Financeira.

O Colégio Superior tem a seguinte composição:

- superintendente, que exercerá a presidência;
- o secretário de estado de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis, que exercerá a vice-presidência;
- o secretário de estado do Planejamento;
- o secretário de estado da Infraestrutura; e
- os chefes do Poder Executivo de cada um dos municípios que constituem a RM de Florianópolis.

O Coderf é composto por dezoito membros e igual número de suplentes. Órgão de caráter normativo e deliberativo da RM de Florianópolis, reúne-se uma vez por mês. A presidência do comitê é exercida pelo diretor técnico da Suderf. Além disso, existe ampla participação de entidades civis – atualmente, seis membros titulares e seis suplentes não pertencem ao Poder público Executivo e representam as seguintes entidades:

- Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina (CAU/SC);
- Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC);
- Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina (CREA/SC);
- Sindicato dos Engenheiros do Estado de Santa Catarina (SENGE/SC);
- Federação das Empresas de Transporte de Carga e Logística do Estado de Santa Catarina (Fetrancesc);
- Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS);
- Ordem dos Advogados do Brasil de Santa Catarina (OAB/SC);
- Associação FloripAmanhã; e
- Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (Fecomércio).

A participação popular traz dinamismo e transparência, além de retratar o real espírito democrático das decisões.

A RM de Florianópolis enquadra-se nas definições estabelecidas na Lei nº 13.089/2015 (art. 2º, V e VII) para efeito das políticas públicas a cargo da União (art. 15). Trata-se de metrópole, uma vez que o espaço urbano possui continuidade territorial, bem como em razão de sua população e relevância política e econômica, que sofrem influências sobre uma região configurada pela área da capital regional, conforme os critérios adotados pelo IBGE.

Cabe enfatizar, ainda, que as funções de interesse comum da Lei nº 13.089/2015 (art. 2º, II) estão definidas em LC, na qual a estrutura de gestão plena estrutura-se atendendo à totalidade das alíneas a e b do inciso III, face à formalização e delimitação mediante LC estadual que indica a estrutura de governança interfederativa própria nos termos do art. 8º, que se constitui de:

- instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas – Colégio Superior;
- instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil – Coderf;
- organização pública com funções técnico-consultivas – Suderf; e
- sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas – autarquia de regime especial, dotada de autonomia administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial.

2.4.1 Gestão associada de serviços públicos e convênio de cooperação interfederativo

Ainda que a CF/1988 tenha conferido autonomia administrativa, política e financeira aos municípios – atribuindo competências legislativas e matérias próprias aos serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (art. 30, V) –, destinou, complementarmente, a competência ao Estado para a prestação dos serviços de caráter intermunicipal, nos termos do § 1º do art. 25. O Estatuto da Metrópole, por sua vez, traz a figura das funções públicas de interesse comum, conceituando como políticas públicas ou ação nelas inseridas, cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes, gerando uma das condições em que o interesse comum teria prevalência sobre o interesse local.

Nesse sentido, a prestação integrada de serviços públicos, em que os entes federativos interagem e cooperam entre si para seu êxito, desponta como uma das mais importantes soluções para os gargalos do desenvolvimento socioeconômico do país em RMs, possibilitando que, em setores usualmente geridos individualmente pelos municípios, haja a prestação integrada de tais serviços, garantindo mais qualidade.

É o caso do setor de transporte coletivo de passageiros e outras atividades de mobilidade urbana. A prestação integrada dos serviços públicos, com atenção a tais fatores, é condição para lhes dar viabilidade econômica e o adequado gerenciamento, aproveitando todas as sinergias entre as localidades envolvidas. Em áreas conurbadas, a questão é ainda mais sensível, uma vez que a geografia urbana e as necessidades de deslocamento interlocal não respeitam as fronteiras políticas e artificiais dos perímetros urbanos, demandando uma unidade gestora da mobilidade.

Some-se a essa realidade fática o federalismo tripartite adotado pela CF/1988, o qual, invariavelmente, fraciona a competência material para um mesmo serviço público entre os mais diversos entes federados.

A institucionalização das RMs dá-se atualmente pelo art. 25, § 3º, da CF/1988, cabendo aos estados a instituição, mediante LC, de "regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (Brasil, 1988).

As RMs têm como efeito jurídico principal – quando da obrigação de organizar, planejar e executar certas funções de forma integrada, por parte do estado instituidor da RM e dos municípios por ela abrangidos – a exigência de os entes federados participarem dessa instância colegiada e adotarem, ao exercerem suas competências materiais, suas deliberações, ainda que contrárias ao interesse municipal sucumbido pelo princípio majoritário.

Por essa instância colegiada, todos, em conjunto, decidirão a melhor forma de prosseguir com assuntos que dizem respeito ao interesse comum daqueles mesmos entes, sendo garantida a todos eles representação paritária – que os permitirá ter ingerência e atuação nas decisões e matérias metropolitanas.

Desse modo, na criação de um interesse regional, não importa a anulação das competências no nível local, mas, sim, que estas passem a ser englobadas ao interesse

regional, tendo os municípios ingerência sobre a mesma matéria, porém com um certo escopo. Em outras palavras, a obrigação de participação na instância colegiada não significa a transferência pura e simples do exercício de competências materiais dos entes federados (estado e municípios) para a RM, especialmente no que tange à prestação e à regulação de serviços públicos, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização.

Mantendo as competências materiais originárias, os municípios, especialmente, têm ampla discricionariedade na formulação de suas políticas de serviços públicos, principalmente em transportes e mobilidade urbana e notadamente em matéria de concessão, permissão e autorização desses mesmos serviços. Portanto, abrangem a regulação tarifária, a fiscalização da qualidade, os critérios de subsídios e, ainda, suas dotações orçamentárias – as quais serão destinadas ao funcionamento de tal mister, o que envolve, sem limitação, o exercício administrativo do orçamento.

Dessa forma, é indispensável à prestação de serviços públicos de maneira conjunta e cooperativa, com unidade de poder concedente e de regulação tarifária, mesmo nas RMs, o conceito de gestão associada. Isto permitirá a delegação de competências por meio da criação de convênios de cooperação, para que se executem os serviços de interesse comum, inclusive os de entes integrantes de RM.

Considerando a noção de função pública de interesse comum, tem-se que o art. 25, § 3º, da CF/1988 permite a criação de RMs fundada na justificativa da existência de funções públicas que extrapolam os níveis locais. Tal dispositivo, no entanto, não estabelece como, por quem, com quais recursos e sob quais condições se dará o exercício das funções públicas de interesse comum, muito especialmente no que se refere à prestação de serviços públicos que tenham competência privativa assegurada pela Carta Magna e pelas leis infraconstitucionais que regularam a matéria.

Nada obstante, o art. 241 da CF/1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, estabelece o seguinte:

> a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Brasil, 1988).

Com essa norma, introduziu-se, no ordenamento jurídico pátrio, a noção de gestão associada de serviços públicos, inclusive com a possibilidade de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade desses serviços. Os instrumentos jurídicos da gestão associada constituem, em suma, as únicas formas de transferência com segurança jurídica, porquanto a Lei nº 11.107/2005 prescreve a obrigatoriedade de regulação por contrato de programa como condição de validade de tais instrumentos.

Do ponto de vista técnico-jurídico, enquanto os convênios de cooperação são negócios jurídicos, diante dos quais há delegação – quando permitida – do exercício de competências originárias dos entes federativos (negócios de disposição ou "divestitivos"), os contratos de programa especificam as pessoas jurídicas no âmbito da administração direta ou indireta. Estas pessoas serão, concretamente, titulares das posições contratuais e, nesse sentido, os contratos descrevem o conteúdo das relações obrigacionais constituídas entre as partes, definindo a elas os direitos e deveres contratuais principais e acessórios (negócios obrigacionais ou de crédito).

Entre as funções e competências que impactam a mobilidade urbana e que podem ser compartilhadas entre os entes federados estão o transporte coletivo, a infraestrutura viária, os táxis e afretamentos, a regulação do transporte de carga, polo gerador de tráfego, e o estacionamento.

Por meio do sopesamento entre os modos de integração, utilizando-se o critério de abrangência de escopo, percebe-se que os convênios de cooperação, combinados com a criação da entidade metropolitana, são as formas que permitem a integração do maior número de funções, posto que a opção possibilita a integração de planejamento, fiscalização, definição de tarifas, licenciamento de estacionamentos, autorizações e permissões.

A utilização de convênios de cooperação, combinados com entes intergovernamentais, apresenta características e vantagens, e importa-nos ressaltar três delas: *i)* estabilidade; *ii)* consensualidade; e *iii)* segurança jurídica.

No que tange à estabilidade, a vantagem desse instituto reside na necessidade de lei para sua eficácia, diferentemente de outros instrumentos precários, como os convênios simples, os quais podem ser denunciados a qualquer momento. No caso do convênio de cooperação, precisa-se da lei municipal de todos os municípios envolvidos para a delegação de competência para o estado. Ao contrário de outras formas de gestão associada, essa necessidade garante uma maior estabilidade aos convênios de cooperação.

No que diz respeito à consensualidade, os convênios de cooperação tendem a ser mais vantajosos do que as formas de integração que dependem meramente de iniciativas isoladas, na medida em que instituem uma estrutura e um ambiente organizacional fundados em decisões voluntárias de todos os entes integrantes. Ao contrário do que ocorre com uma entidade metropolitana, por exemplo – em que a participação dos municípios é compulsória, incorrendo no risco de violação da autonomia municipal –, a criação de um convênio de cooperação pressupõe a negociação dos termos e condições que regerão a relação intergovernamental. Assim, todos os integrantes da RM participam da decisão de integração.

Por fim, e não menos relevante, os convênios de cooperação proporcionam maior segurança jurídica aos entes federados que deles participam, em razão da maior dificuldade para extingui-los. Isto ocorre porque esses convênios dependem de lei de todos os integrantes para serem extintos, e também em razão da possibilidade da continuidade nas mesmas condições dos contratos celebrados em seu âmbito, mesmo com sua extinção.

De toda forma, é importante pontuar que os convênios de cooperação são um instrumento que viabiliza a transferência voluntária de competências de um ente federativo para outro. Mediante tal delegação, o ente receptor passa a exercer as funções do ente transferidor, nos termos do contrato de programa. O convênio de cooperação formaliza-se por meio de instrumento particular, posteriormente ratificado por lei ou previamente por ela disciplinado.

Quanto aos serviços públicos de transporte, a CF/1988 atribuiu a competência dos municípios para legislar acerca de matérias de interesse local, bem como para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de âmbito local, incluído o de transporte coletivo (competência material). Ao mesmo tempo, cabe aos estados a competência residual em diversas matérias, incluindo legislação e prestação de serviços de transporte, reservando-se a estes as competências não atribuídas a outros entes federados, ou que sejam concorrentes ou comuns a estes, conforme se depreende do § 1º do art. 25. Nesse sentido, pode-se entender como competência dos estados a legislação

e a prestação dos serviços de transporte intermunicipal, o qual não é objeto de competência específica dos demais entes federativos.

Considerando-se que aquela distribuição de competências é muito suscetível de confusão nos casos práticos das áreas conurbadas, a CF autorizou os estados a instituírem, mediante LC, as RMs, com a finalidade de promover a integração da prestação de serviços públicos, inclusive os de transporte. No que se refere às áreas conurbadas, existem, porém, limitações na autonomia municipal.

Posteriormente, dando um passo adiante na integração dos entes federados, a CF/1988, no art. 241, previu a gestão associada de serviços públicos, por meio da qual

> a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão, por lei, os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Brasil, 1988).

A gestão associada em RM pode trazer benefícios significativos, como a mais completa forma de integração dos entes federados, uma vez que propicia ambiente com uniformidade de tarifas e governança, integração técnica e tecnológica, mitigação do risco de demanda e unidade regulatória.

A mobilidade metropolitana será implementada por meio da integração dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros e, preferencialmente, sob a forma de gestão associada, na modalidade convênio de cooperação.

A definição das funções que serão desempenhadas de forma associada e das competências que devem ser contempladas passa: *i)* pela avaliação daquelas que causam maior impacto em mobilidade; *ii)* pela minimização do volume de recursos necessários para a sustentabilidade financeira; e *iii)* pelo endereçamento de problemas metropolitanos. Assim, as funções a serem assumidas pela gestão associada serão priorizadas de acordo com o impacto que cada uma exerce na mobilidade em nível metropolitano.

Dado o efeito na mobilidade metropolitana e o endereçamento de problemas metropolitanos, o transporte coletivo, a infraestrutura viária e a regulação de transporte de carga precisam ser contemplados pela gestão associada da RM de Florianópolis. Considerando também os impactos nos critérios definidos, é necessário formar uma estrutura institucional que funcione como instrumento de gestão e desempenhe papel de Poder concedente.

Para o transporte coletivo, a gestão associada deverá contemplar responsabilidade sobre o da RM, incluindo linhas municipais e intermunicipais, a saber: planejamento, alteração, definição de tarifas e de critérios de gratuidade, licitação para concessão de transporte coletivo, investimento e fiscalização. Os municípios, no entanto, devem manter a competência de licitar sistemas locais de menor abrangência, mediante aprovação, como forma de garantir que situações muito particulares sejam tratadas no nível municipal.

Os critérios técnicos – de acordo com o Estatuto da Metrópole (art. 5º, § 1º) – de caráter estadual justificam a instituição da RM de Florianópolis, a inserção de municípios e a criação de funções públicas de interesse comum, que ocorreram a partir do art. 25, § 3º, da CF/1988. Por meio de tal dispositivo constitucional, depreende-se que, para o ordenamento jurídico brasileiro, a caracterização e a existência da RM pressupõe diversos

fatores, os quais podem ser agrupados em três grandes temas: *i)* características de ordem física; *ii)* características de ordem funcional; e *iii)* características de ordem organizacional.

Quanto às características de ordem física, destacam-se dois critérios objetivos essenciais para a caracterização de uma RM: a necessidade de sua constituição por pelo menos dois municípios e a necessidade de que esses municípios sejam limítrofes – ou seja, que sejam geograficamente ligados com funções comuns, justificando a junção de competências e interesses.

Outro critério relevante para a caracterização das RMs é de ordem funcional. Para se conceber uma RM, pressupõe-se também a existência de funções públicas de interesse comum entre os entes governamentais em questão. É, portanto, a fragmentação institucional condição necessária para caracterizar a RM, que deve ser compreendida como "várias entidades político-administrativas do mesmo nível (municípios) com jurisdição sobre uma única realidade urbano-regional, exercendo, em conjunto com o Estado – pois deste último também não se pode excluir os interesses regionais –, a gestão das funções públicas de interesse de todos" (Alves, 2011).

A criação de uma RM pressupõe, ainda, critérios de ordem organizacional, conforme se extrai do texto constitucional: é papel do estado, mediante verificação da necessidade e conveniência, promulgar LC instituindo a RM. Em que pese o dispositivo constitucional não tratar expressamente do caráter compulsório da vinculação dos municípios à RM, pode-se dizer que, uma vez emitida uma LC nesse sentido, a junção dos municípios em uma RM seria compulsória. Tal interpretação é corroborada pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.963, do Espírito Santo, e nº 1.841, do Rio de Janeiro, julgadas pelo STF, respectivamente, em 1998 e 2002. Em ambos os precedentes, o STF declarou inconstitucionais dispositivos de constituições estaduais, do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, que estabeleciam condicionantes para a criação de RMs – plebiscito popular, no primeiro caso, aprovação da Câmara Municipal, no segundo. Em seu mérito, os ministros do STF sustentaram que, conforme o art. 25, § 3º, da CF/1988, bastava o requisito de instituição de RM em lei editada pelo estado, sendo contrária à CF qualquer outra exigência adicional para que os municípios abrangidos por tal lei estadual integrem a RM.

Portanto, entende-se que a criação de uma RM pelo estado cria um vínculo obrigatório para os municípios e para o estado pertencente à RM, sendo compulsória, a partir de então, a integração das ações desses municípios e desse estado, no sentido de promover as funções públicas de interesse comum.

Diante da discussão da natureza compulsória da RM, contudo, há que se ter em mente que sua criação não pode ocorrer de forma arbitrária pelo estado, sob risco de inconstitucionalidade. Conforme já apontado, como condição essencial para a instituição de uma RM, é necessário que haja uma situação objetiva que justifique sua criação – ou seja, é fundamental que existam funções de interesse comum que dependam de ação conjunta dos municípios e do estado. Caso contrário, estar-se-ia diante de um quadro em que as competências foram ilegitimamente elevadas a âmbito regional, configurando-se em verdadeira usurpação de competências.

Sem prejuízo desse fator objetivo, discute-se, ainda, se e em que medida a compulsoriedade de integração das ações dos municípios e do estado pertencentes à RM significa uma transferência propriamente dita de competências materiais de prestação

de serviços públicos, notadamente quanto ao poder de conceder, permitir ou autorizar esses serviços, bem como regular suas tarifas e fiscalizar sua qualidade.

Aqui não se pode confundir a competência organizacional do estado como transferência de competências municipais. Mesmo que a criação de RM por meio de LC estadual vincule compulsoriamente os municípios, não se pretende com isso que o estado ou mesmo a RM passe a assumir as competências municipais no âmbito metropolitano, mas somente que ele, o estado, instrumentalize as condições de integração do exercício dessas competências.

A modelagem de processo decisório prevista no Estatuto da Metrópole (art. 2º, IV) ocorre tanto no Colégio Superior quanto no Coderf, onde cada membro terá direito a um voto. O tamanho do município não retira sua importância em termos de opinar pelo seu destino, ou mesmo na condução da função pública de interesse comum.

Da competência organizacional do estado e do condicionamento no exercício de competências materiais indelegáveis do estado instituidor da RM e dos municípios por ela abrangidos, extrai-se que o significado jurídico precípuo da criação de uma RM 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.

Para a criação dessa instância colegiada, é garantida aos municípios e ao estado, conforme o critério escolhido, representação preferencialmente paritária, que permitirá a esses entes federados ter ingerência e atuação nas decisões e matérias metropolitanas. Assim, a criação de um interesse regional não significa a anulação das competências no nível local, mas, sim, que estas passam a ser englobadas ao interesse comum, tendo os municípios ingerência sobre a mesma matéria, porém com um escopo regional. Nesse ponto, resume Alaôr Caffé Alves (2011) que:

> a passagem da competência para regular sobre determinadas matérias, do plano local para o plano regional, não se faz por mero arbítrio do legislador estadual, o que seria francamente inconstitucional, mas sim porque tais matérias, pelo desenvolvimento socioeconômico e natureza mesma das coisas, deixaram de poder ser tratadas com racionalidade e objetividade a nível local, somente reencontrando sua racionalidade a nível regional.

Quanto à mediação de conflitos entre entes federados, nos termos do Estatuto da Metrópole (art. 6º, I, II e III), entendeu-se que seria necessário combinar os municípios da RM com a entidade metropolitana, com uma forma de integração consistente na gestão associada, isto é, com um convênio de cooperação (podendo ainda constituir consórcio público – situação não considerada como a melhor prática), nos termos do art. 241 da CF. A gestão associada ocorre sem usurpação da autonomia municipal, promovendo, assim, a unidade de poder concedente e regulatório, o que nos parece ser a condição adequada para a prestação das funções públicas de interesse comum.

A prestação integrada de serviços públicos, em que os entes federativos interagem e cooperam entre si para seu êxito, vem sendo apontada como uma das mais importantes soluções para os gargalos do desenvolvimento socioeconômico de RMs. Inicialmente, o debate circunscrevia-se às ações relacionadas a abastecimento de água e tratamento de esgoto, entre outras atividades de saneamento básico. Atualmente, entretanto, vem se firmando o entendimento de que, mesmo em setores usualmente geridos individualmente

pelos municípios, a prestação integrada de tais serviços é indispensável para provê-los com maior qualidade e economia de escala.

A gestão associada, considerando a experiência brasileira de RMs, demonstra um modelo que melhor se adapta às questões em termos de:

- segurança jurídica;
- estabilidade institucional diante das mudanças de mandato político de prefeitos e governador; e
- formas jurídicas de contratação de longo prazo, que permitam períodos mais maduros de amortização dos investimentos e cujas eventuais exposições não se mitiguem preferencialmente com direitos de reequilíbrio da equação econômico-financeira da concessão.

A CF/1988 autorizou os estados a instituírem, mediante LCs, as RMs, com a finalidade de promover essa integração (art. 25, § 3º). A forma clássica de integração da prestação de serviços públicos de interesse comum, em áreas conurbadas, encontra limitações na autonomia municipal, surgindo, dessa maneira, a RM e a respectiva entidade metropolitana intergovernamental. Portanto, a utilização de convênios de cooperação, combinados com entes intergovernamentais, apresenta características e vantagens, já mencionadas anteriormente: estabilidade, consensualidade e segurança jurídica. Esta última, em comparação com outras formas de integração, decorre de dois fatores.

O primeiro fator é a maior dificuldade para extinguir esses convênios. Assim como são criados por leis de todos os seus integrantes, também dependem de lei de todos eles para serem extintos. Portanto, o consórcio ou o convênio de cooperação não se desconstituiriam por um mero juízo de conveniência e oportunidade do administrador público, uma vez que sua decisão deveria, ainda, ser submetida ao Poder Legislativo. Isso dificulta e desmotiva a desvinculação de integrantes, pois não é necessário e automático que o administrador tenha maioria no Poder Legislativo para lograr tal efeito.

O segundo fator que garante maior segurança jurídica a esses institutos consiste na continuidade dos contratos celebrados em sua vigência. Em que pese a Lei nº 11.107/2005 ter se referido apenas à estabilidade dos contratos de programa celebrados na vigência das formas de gestão associada (art. 13, § 4º), existe a possibilidade de se estruturarem contratos de modo que, mesmo na extinção do consórcio ou do convênio de cooperação – ou na desvinculação de algum ente federado –, as concessões contratadas durante sua vigência permanecerão válidas nas mesmas condições em que foram celebrados, mantendo as obrigações do ente retirante.

A importância desse efeito para o investimento e o financiamento privados é indiscutível. Assim, nessa mesma ordem de preocupações, mitiga-se o risco de questionamento da RM a que se delegarem competências materiais, tornando mais estáveis as condições de contratação de uma PPP ou de uma concessão comum.

Adicionalmente e por fim, o convênio de cooperação permite mecanismos de criação de entes financeiramente autossuficientes, aos quais sejam vinculadas receitas constitucionalmente permitidas (CF/1988, art. 167, IV), para o fim de contratação de empréstimos públicos ou contração de despesas de caráter continuado – como é o caso daquelas decorrentes da previsão de aportes públicos ou de contraprestações públicas em PPPs. Na entidade metropolitana, por exemplo, há dúvidas sobre se os entes participantes

devem contribuir para seu custeio ou para as decisões de investimento público tomadas em seu âmbito – e, em caso positivo, como se estruturariam contratos de longo prazo, insuscetíveis à alteração de mandato, no seu âmbito.

Existe, ainda, uma relação importante entre gestão associada de serviços públicos e contrato de programa: a prestação associada de serviços públicos e a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. Exige-se, como determinam os dispositivos citados, a prévia celebração do contrato de programa entre os entes federados.

3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDUI

3.1 Antecedentes ao PDUI 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 da 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 (Lei Nacional de Mobilidade Urbana – LNMU), que dispõe sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana, consistente instrumento da política de desenvolvimento urbano. A política objetiva a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas (Brasil, 2012).

A LMNU, 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. 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 Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Quando ultrapassadas as fronteiras de uma cidade, no entanto, em que o controle e a gestão concentram-se apenas na esfera municipal, as questões ligadas à mobilidade 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, concebeu-se 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 conceitual, de soluções multidisciplinares para a gestão e o planejamento integrados de todo o sistema de mobilidade urbana da Grande Florianópolis – o que incluiu os 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 de Florianópolis, acrescidos de Anitápolis, Rancho Queimado, São Bonifácio e Angelina.

O estudo avaliou os diversos elementos urbanos que impactam a 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 mobilidade. A intenção foi identificar e articular soluções de mobilidade, elaborar modelos de viabilização das soluções propostas, bem como produzir posteriormente um desenho do modelo institucional de gestão integrada com a consolidação das propostas 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 modais e oferta de infraestrutura, abordando o conceito de mobilidade enquanto facilidade de deslocamento na cidade ou acessibilidade. A perspectiva deve promover a sustentabilidade econômica e ambiental e estimular o crescimento inteligente, orientado ao desenvolvimento urbano, para um sistema de transporte coletivo mais eficaz.

Tendo em vista os avançados produtos do PLAMUS, a elaboração do PDUI da Grande Florianópolis deverá partir de seus resultados e considerá-los quanto ao diagnóstico e às soluções propostas, produzindo as adaptações e os detalhamentos necessários. A elaboração do plano deverá ter como referência os sistemas estruturantes da RM de Florianópolis e as recomendações seguintes.

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 constroem-se, organizam suas funções e ordenam seu crescimento deve orientar-se pela coordenação entre os entes federativos.

Se, de um lado, o Estatuto da Metrópole 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 previu que a elaboração do PDUI não exime o município integrante da RM ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor.

Além disso, o Estatuto da Metrópole determina que, nas RMs e nas aglomerações urbanas instituídas mediante LC estadual, o município deve compatibilizar seu plano diretor 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 PDUI a ser produzido.

Destarte, o PDUI da Grande Florianópolis deverá ter como princípios o crescimento inteligente, por meio de usos mistos, e o desenvolvimento orientado para o transporte coletivo, sem desconsiderar as peculiaridades locais e respeitando a autonomia dos municípios. Nada obstante, os municípios da RM de Florianópolis devem adequar sua legislação urbanística ao plano, de modo a ter uma legislação comum de direito e construção e uma legislação de uso do solo para utilização mista, procedendo, para tanto, às seguintes providências.

1) Modificação da forma de parcelamento do solo, eliminando qualquer parcelamento com o modelo de servidões.

2) Estruturação dos eixos de mobilidade orientando os investimentos para o transporte coletivo, em que se defina o sistema viário de suporte previamente à aprovação de novos loteamentos.

3) Indução da ocupação com usos mistos, propiciando o crescimento inteligente a partir dos planos diretores e do plano de desenvolvimento.

4) Desenvolvimento de uma política de aprovação de projetos de conjuntos residenciais que considere a obrigatoriedade de reservar espaços apropriados para equipamentos públicos de educação e saúde, além de áreas de comércio e serviço locais e adequada conexão à rede de transportes existente.

5) Correção de um problema primário do zoneamento existente nos municípios conurbados da Grande Florianópolis: a dispersão de lotes com altos índices de aproveitamento, ou seja, o espalhamento de potencial construtivo e, consequentemente, da possibilidade legal do adensamento por todo o território dos municípios.

6) Revisão da legislação de uso e ocupação do solo para incorporar a venda de direitos de construção acima do limite de ocupação de uma vez a área do terreno. Além disso, cobrança de melhoria por investimento em infraestrutura, mesmo que seja apenas com base na revisão do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), e incentivos para a construção de edifícios com usos mistos.

7) Estabelecimento de uma política de descentralização dos serviços públicos.

8) Estabelecimento de uma política de desenvolvimento da região a oeste da BR-101 como uma cidade moderna e diferenciada, segundo novo modelo de loteamento estruturado pela rede de transporte coletivo, priorização dos transportes não motorizados, diversidade de usos e inclusão social.

9) Aproveitamento do desenvolvimento para atrair atividades e população, aumentando a taxa de crescimento como forma de promover o melhor equilíbrio urbano sem descompensar os centros hoje existentes.

10) Definição de perímetros em que poderá ocorrer adensamento atrelado ao aumento da capacidade de suporte de transportes, advindo da implantação da rede metropolitana estrutural de transporte coletivo de média capacidade, com adequação física dos espaços públicos dessas porções da cidade ao incremento de residentes e atividades econômicas.

11) Estabelecimento de uma política de localização de equipamentos sociais (escolas, centros de saúde etc.) acessíveis a pé ou por bicicletas.

12) Exigência dos loteamentos novos e existentes de compatibilizar o arruamento de acordo com o sistema viário básico, a ser definido pelas autoridades locais e regionais.

13) Estabelecimento dos padrões de adensamentos desejáveis, mediante cobrança de outorga onerosa – com coeficiente de aproveitamento padrão e um índice de ocupação máxima, destinando-se o saldo remanescente de terreno como áreas permeáveis –, ao longo dos principais eixos de transporte, já definidos pelo PLAMUS. Devem-se adotar os conceitos de *smart cities* e *smart communities*, com aproveitamento de energia solar, captação e utilização de água de chuva, reaproveitamento de materiais recicláveis, tratamento de esgotos sanitários modulares e ações congêneres, além de se conferir prioridade ao pedestre, ao ciclista, aos meios não motorizados, ao transporte público, ao serviço de táxi e, finalmente, aos meios motorizados de transporte individual.

3.2.1 Integração dos planos diretores

Alguns municípios já contam com planos diretores aprovados dentro de uma lógica própria do município, sem atentarem para os problemas metropolitanos. De uma maneira geral, esses planos não desenvolveram adequadamente os princípios de apropriação dos benefícios econômicos gerados por investimentos em infraestrutura nos valores da propriedade imobiliária. Os consultores deverão analisar experiências de outras cidades no Brasil, para operacionalizar a captura de valor por investimento público em infraestrutura, como a venda de Certificados do Potencial Adicional de Construção (Cepacs), elaborando regulamentos e instrumentos legais para tal. Esses instrumentos devem ser consolidados nos diferentes planos diretores dos municípios da RM.

Além disso, o PDUI da Grande Florianópolis deverá propor os perímetros de projeto urbano vinculados às infraestruturas de transporte coletivo metropolitano, tanto as chamadas operações urbanas consorciadas interfederativas (previstas no Estatuto da Metrópole) quanto as áreas para qualificação urbanística de locais em que se planeja adensamento.

3.2.2 Plano urbanístico da área de desenvolvimento entre a BR-101 e a via de contorno

Os consultores deverão realizar uma análise da área considerando relevo e problemas de locais com risco de alagamento. Levando em conta as recomendações do PLAMUS, os consultores deverão definir a malha viária principal e os corredores de transporte rápido por ônibus (*bus rapid transit* – BRT), com as seções transversais das vias, além de estabelecer critérios para os arruamentos das vias locais.

3.2.3 Proposta de localização de escolas e centros de saúde

Escolas e centros de saúde são polos de viagens e devem estar próximos de seus frequentadores: estudantes e população do bairro. Os consultores deverão fazer um levantamento da localização de colégios, vagas e matrículas escolares, analisando a população em um raio de 1 km da escola. O mesmo deverá ser feito com os equipamentos de saúde, verificando a capacidade de atendimento e a população em um raio de 1 km do equipamento.

Com base nesses resultados, o consultor identificará zonas com deficiência no atendimento e elaborará recomendações de localização de equipamentos. Também deverão ser avaliadas a demanda e a capacidade de atendimento, indicando ajustes nesses escopos.

A partir das análises realizadas, os consultores deverão elaborar um documento para a revisão das normas de parcelamento do solo, destinado à reserva de terrenos em locais adequados a uma futura implantação de equipamentos de educação e de saúde.

3.2.4 Proposta de medidas para a transformação do meio urbano em um meio mais homogêneo e equilibrado (usos mistos)

Os consultores deverão revisar os cadastros de uso do solo e propor ações para melhorar o equilíbrio e diminuir a segregação de usos e atividades no meio urbano. Entre essas ações, precisam considerar medidas para manter o uso habitacional nas áreas centrais, evitar a deterioração do centro histórico e diversificar empregos.

3.2.5 Preparação de manual de desenho de espaço público com características mais humanizadas

Os consultores deverão elaborar um manual de desenho de espaço público em que estejam incluídas as vias públicas, as calçadas e todo o espaço de circulação e convivência das pessoas. O manual deverá especificar diretrizes e normas para o desenho de ruas completas, calçadas contínuas e ciclovias, considerando as condições locais.

3.2.6 Preparação de proposta de tratamento de espaços públicos que promovam maior convivência das pessoas

Os consultores deverão escolher espaços públicos emblemáticos para a promoção de maior convívio entre as pessoas, elaborando um desenho urbanístico funcional para esses espaços. Devem ser formulados desenhos-piloto para quinze locais.

3.3 Mobilidade urbana

A solução de problemas de mobilidade urbana não deve ser alcançada por meio de iniciativas isoladas, mas via planejamento e gestão integrados, pelos quais as diferentes iniciativas se complementam.

Conforme os resultados do PLAMUS apontaram, a RM de Florianópolis deve passar pela integração metropolitana do planejamento, da organização e da execução dos serviços públicos de transporte, bem como das atividades de gestão, em geral, da mobilidade urbana na perspectiva dos interesses comuns dos respectivos entes federados.

A elaboração do PDUI da Grande Florianópolis deve ancorar as proposições de ordenamento territorial e intervenção urbana nas seguintes recomendações do PLAMUS – revisando, quando necessário, aspectos que se mostrarem importantes:

- implantação de rede de transporte de média capacidade com tecnologia BRT;
- implementação de faixas exclusivas para a circulação de ônibus;
- reorganização do sistema de transporte coletivo;
- implantação de rede de ciclovias;
- instituição de ruas completas;
- implementação de zonas 30;[1]
- redesenho e sinalização de cruzamentos;
- solução de problemas de tráfego com uso de faixas reversíveis; e
- expansão do sistema viário, visando ao desenvolvimento orientado do crescimento urbano.

Dessa forma, o PDUI da Grande Florianópolis deverá considerar e aplicar o aspecto integrado da gestão da mobilidade urbana, reproduzindo e implantando o conteúdo recomendado pelo PLAMUS, a partir da elaboração de detalhamentos necessários. Assim, deve-se considerar, ainda, entre outros aspectos: *i)* a elaboração de plano integrado de transporte coletivo e de ciclovias; *ii)* a promoção do transporte não motorizado; *iii)* a promoção da integração do transporte no nível metropolitano; *iv)* o investimento na rede de ciclovias, formando uma rede metropolitana, e

1. A zona 30 está de acordo com a Diretriz nº 2, que recomenda reduzir a velocidade máxima permitida, em zonas residenciais ou de grande fluxo de pedestres, para 40 km/h nas vias principais e 30 km/h nas vias secundárias.

na melhoria dos espaços públicos para pedestres; *v)* a implantação de redes de calçadas contínuas; e *vi)* o investimento na implementação dos eixos de BRT propostos no PLAMUS.

3.4 Saneamento básico

Os serviços públicos afetos a interesses regionais suscitam a gestão associada desses serviços, encontrando fundamento na CF, como já supracitado. Embora o saneamento básico esteja ligado, em princípio, 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 desses serviços.

Assim, a Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007) previu expressamente a possibilidade de gestão associada, quanto à prestação e ao planejamento, à regulação, à fiscalização e à avaliação de tais 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. Portanto, deve-se considerar, na elaboração do PDUI da Grande Florianópolis, o tratamento de efluentes em nível regional, além da compatibilização com os planos de saneamento básico, mormente os de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Em suma, o Plano Integrado de Saneamento Básico estabelece as diretrizes para a prestação desses serviços, atendendo aos princípios básicos, com foco na universalização.

Deverão ser elaborados os produtos constantes no Estatuto da Metrópole, com especial ênfase na definição das bacias hidrográficas da região, nas áreas de proteção ambiental e nas regiões sujeitas a risco – de deslizamento, inundação, furacões e congêneres –, configurando um macrozoneamento a ser respeitado pelos planos diretores municipais.

O Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas registra quais ações devem ser adotadas para garantir a preservação das bacias hidrográficas da região, embasando a delimitação das áreas de proteção ambiental.

Para atingir as metas almejadas, é imprescindível a uniformização dos objetivos dos serviços autônomos dos quatro municípios não operados pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) com o planejamento para os nove municípios por ela operados.

3.5 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, além de outras leis federais. Ele institui também as regras que disciplinam a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em especial a LNMU, 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 (Brasil, 2001), 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 a "proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico" (art. 2º, IV e XII).

Nesse sentido, o PDUI 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 deterioradas. Destacam-se, entre tais áreas, regiões costeiras, várzeas, reservas extrativistas, mangues e dunas.

Além disso, deverá constar no PDUI da Grande Florianópolis um estudo de caracterização socioambiental da RM de Florianópolis, no qual serão abordados, de forma integrada e interdisciplinar, os seguintes aspectos:

- recursos hídricos;
- áreas de proteção ambiental e principais remanescentes de vegetação nativa;
- áreas de proteção do patrimônio histórico e cultural;
- instrumentos de gestão territorial dos municípios, tais como zoneamentos e leis de uso e ocupação do solo;
- unidades de conservação e áreas ambientalmente sensíveis;
- equipamentos públicos e sociais; e
- organizações sociais e conselhos participativos de gestão de políticas públicas e transportes.

A caracterização socioambiental deverá ser realizada por meio de dados secundários disponíveis em bancos de dados públicos, complementados por levantamentos primários em campo. O resultado final deverá prover subsídios para a elaboração de propostas e soluções do PDUI da Grande Florianópolis.

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 Grande Florianópolis. Com aterros sanitários cada vez mais distantes, que aumentam os custos de disposição do material coletado, e dificuldades logísticas e de infraestrutura para a coleta seletiva e a reciclagem de materiais, o consultor deverá elaborar um plano com diretrizes para esses aterros, coleta seletiva, usinas de compostagem e de reciclagem para os próximos cinquenta anos para toda a RM, além de projeto de comunicação voltado à população abarcada pelo programa.

3.6 Aspectos jurídicos e da gestão integrada

Quando dos incidentes sobre o contexto de áreas conurbadas, sobretudo as juridicamente organizadas como RMs, como é o caso da RM de Florianópolis, os modelos institucionais tradicionais não são suficientes. Dessa maneira, os problemas de mobilidade urbana 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 estado e 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 à prestação associada de serviços públicos, caracterizados como funções públicas de interesse comum.

O Estatuto da Metrópole preconizou a interface necessária para o desenvolvimento e a otimização das RMs e das aglomerações urbanas, prevendo, além da possibilidade de sua instituição, instrumentos de desenvolvimento urbano, como operações urbanas consorciadas interfederativas, consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão e, especialmente, os PDUIs. O objetivo é atingir uma integração que promova o desenvolvimento urbano – dividido entre os municípios e o estado componente – de áreas de interesse comum, com responsabilidades, recursos e gestão.

Portanto, o PDUI da Grande Florianópolis deverá indicar o compartilhamento de responsabilidades e ações entre os municípios da RM de Florianópolis e o estado de Santa Catarina, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. É necessário que o plano respeite os seguintes princípios: *i)* prevalência do interesse comum sobre o local; *ii)* compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; *iii)* autonomia dos entes federativos; *iv)* observância das peculiaridades regionais e locais; *v)* gestão democrática da cidade; *vi)* efetividade no uso dos recursos públicos; e *vii)* busca do desenvolvimento sustentável (art. 6º do Estatuto da Metrópole).

Adicionalmente, é mister que o PDUI da Grande Florianópolis desenvolva um sistema de gestão baseado na tecnologia de *smart cities* e orientado pela transparência e participação. Com efeito, as bases de dados deverão ser operadas de maneira independente pelos organismos, mas integradas dentro de um grande sistema, que permita cruzamentos e inferências para orientar, corrigir rumos e praticar uma política de melhoras contínuas.

Em suma, espera-se um modelo de gestão integrado e adequado à realidade metropolitana, que pratique uma coordenação intersetorial e interdepartamental, além de haver transparência nas relações interinstitucionais como parte desse modelo.

3.7 Plano de comunicação e participação social

No processo de elaboração do PDUI da Grande Florianópolis, é preciso assegurar a promoção de audiências públicas e debates – com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana –, bem como a publicidade das informações e dos documentos produzidos.

Faz-se necessário preparar e implementar um plano de comunicação, considerando mídias como redes sociais, internet, televisão, rádio e jornal para informar os cidadãos da Grande Florianópolis. O plano deve ser aplicado ao longo de todas as etapas do PDUI da região, a fim de garantir publicidade e transparência na elaboração, facilitando a sua compreensão por meio de informações em linguagem clara e acessível aos públicos das esferas política e 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, com o intuito de promover um diálogo permeável às demandas dos públicos de interesse.

Além disso, a estratégia de *marketing* que será utilizada para a divulgação do PDUI 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 apresentar, no mínimo, o planejamento das atividades enumeradas a seguir.

1) Reuniões de acompanhamento do trabalho, com a média de trinta dias, junto à equipe técnica.
2) Reuniões técnicas de apresentação e discussão de produtos com a equipe técnica da Suderf e com as equipes setoriais do estado após a consolidação de cada etapa de trabalho.
3) Oficinas de trabalho envolvendo o núcleo técnico de acompanhamento (Suderf, setoriais estaduais e lideranças municipais) para a compatibilização de estratégias, diretrizes e programas.
4) Apoio técnico às audiências públicas convocadas e coordenadas pelo governo do estado para a apresentação das ações previstas. Cabe à empresa vencedora: *i)* preparar a metodologia que será utilizada no plano; *ii)* apoiar a comunicação do projeto por meio da geração de mapas, gráficos, tabelas e eventuais recursos audiovisuais; e *iii)* elaborar atas de todos os eventos, bem como fornecer dados solicitados pela equipe coordenadora do projeto.

Antes de iniciar os trabalhos, a empresa deverá preparar um seminário para a comunicação do plano e das interferências no dia a dia dos órgãos municipais, estaduais e federais envolvidos, bem como da população em geral. Para participar do seminário, deverão ser convidados representantes da sociedade civil organizada e representantes dos principais entes municipais, estaduais e federais participantes.

3.8 Banco de dados e cartografia

Todos os dados levantados ao longo da elaboração do PDUI da Grande Florianópolis deverão compor o banco de dados georreferenciado (BDG), a ser disponibilizado ao final do projeto. Mapas, cartas e plantas apresentados nesse plano deverão ser georreferenciados, utilizando-se sistemas de coordenadas geográficas (latitude e longitude), com o Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas (SIRGAS) 2000. Caso seja necessário informar textualmente as coordenadas geográficas de algum ponto, deverá ser utilizado o formato que apresenta graus e décimos de grau, em detrimento do formato grau/minuto/segundo. Em menores áreas de abrangência, as coordenadas do sistema Universal Transversa de Mercator (UTM) poderão ser usadas, porém mantendo-se o referencial SIRGAS 2000.

A base cartográfica a ser entregue – seja digital, seja em papel – deverá obedecer aos padrões estabelecidos pelos órgãos nacionais que regulam a produção cartográfica, em especial o IBGE, a Comissão Nacional de Cartografia (CONCAR) e a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), e precisa ser compatível com os principais sistemas utilizados pelo estado e pelos municípios.

4 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA AÇÃO METROPOLITANA

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

O veto aos arts. 17 e 18 do Estatuto da Metrópole dificultou ainda mais 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, o qual precisa ser celebrado a cada investimento – esses contratos de rateio deverão considerar também as contribuições associadas a concessões patrocinadas ou administrativas, quando for o caso.

A União também tem papel preponderante para as RMs e deve auxiliar com recursos dos ministérios do Desenvolvimento Regional, da Infraestrutura e do Meio Ambiente. A criação de fundo específico seria uma decisão do Executivo federal, cabendo salientar que devem existir linhas permanentes para as funções públicas de interesse comum.

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 precisa ser objeto de uma análise caso a caso e de negociação durante o detalhamento do modelo.

QUADRO 1
Fontes de financiamento, financiadores e usos

Fonte	Exemplo de uso
Valor de outorga por concessões financeiras autossustentáveis	Infraero e fundos especiais de infraestrutura
Porcentagem das receitas decorrentes da venda de bilhetes de transporte público	Consórcio de Recife
Renda de ações de companhias estatais	Fundo garantidor de PPP federal, *project finance* de companhias de energia
Repasses do fundo de participação do estado	Conta garantia das PPPs do Paraná
Repasses do fundo de participação dos municípios	Fundo garantidor de PPPs de Niterói e São Bernardo do Campo
Rendas provenientes de multas de trânsito	CET São Paulo
Repasses do IPVA	CET São Paulo
Repasses da 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	São Paulo Obras
Exploração de bens imóveis, inclusive CDRU	PBH Ativos
Renda pela securitização de créditos tributários inscritos em dívida ativa estadual e municipal	CADIP (Rio Grande do Sul) e CPSEC
Compartilhamento das receitas de projetos associados (receitas decorrentes de exploração comercial em áreas sob concessão, por exemplo)	Companhias de metrô – São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte (Shopping Estação, por exemplo)
Receitas de operações urbanas consorciadas (CEPAC, por exemplo)	CDURP
Quotas de contribuições dos sócios do consórcio estabelecidas por meio de contrato de rateio (orçamento anual)	Consórcio de Recife, consórcios de saneamento básico (rio Piracicaba, por exemplo)
Receitas de subvenções e auxílios, inclusive da União (PAC e Ministério do Desenvolvimento Regional, por exemplo)	Consórcios em geral
Rendas decorrentes de espaços de propaganda (veículos, estações e terminais)	Consórcio de Recife

Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Infraero – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária; CET – Companhia de Engenharia de Tráfego; IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; Cide – Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico; CDRU – concessão de direito real do uso; CADIP – Caixa de Administração da Dívida Pública Estadual; CPSEC – Companhia Paulista de Securitização; CEPAC – Certificado de Potencial Adicional de Construção; CDURP – Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro; PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.
2. Deve existir, ainda, disponibilidade de crédito e *funding* junto ao BNDES, à Caixa Econômica Federal, ao Banco do Brasil e aos bancos multilaterais – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) etc.

REFERÊNCIAS

ALVES, A. C. **Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões**: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial da União**, p. 1, 5 out. 1988. Seção 1.

_____. Lei Complementar nº 104, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre os princípios da regionalização do estado e adota outras providências. **Diário Oficial**, Santa Catarina, 5 jan. 1994. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/sc/lei-complementar-n-104-1994-santa-catarina-dispoe-sobre-os-principios-da-regionalizacao-do-estado-e-adota-outras-providencias-1999-11-20-versao-compilada>.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de julho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 1, 5 jul. 1998. Seção 1.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 6 jul. 2009.

_____. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 4 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm>. Acesso em: 16 jan. 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANTP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana** – relatório geral 2012. [s.l.]: ANTP, 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Manual de BRT**. New York: ITDP; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

_____. Ministério das Cidades. **Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: <https://iema-site-staging.s3.amazonaws.com/planmob.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2012.

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 brasileiras** – relatório executivo. Brasília: Ipea; ANTP, 2003. Disponível em: <http://goo.gl/I92Pef>.

LOGIT ENGENHARIA CONSULTIVA; STRATEGY&; MACHADO, MEYER, SENDACZ E OPICE ADVOGADOS. **Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis – PLAMUS**. Florianópolis: Logit Engenharia Consultiva, 2015.

PERARDT, J. F. **História demográfica de Angelina 1860-1950**. 1990. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Humanas, 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.

PLAMUS – PLANO DE MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL DA GRANDE FLORIANÓPOLIS. **Estudo dos custos do serviço regular de transporte coletivo, secretaria e transportes, mobilidade e terminais da prefeitura de Florianópolis**. Florianópolis: SPG, abr. 2013. (Estudos Técnicos).

RUBIM, B.; LEITAO, S. O plano de mobilidade urbana e o futuro das cidades. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 79, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v27n79/v27n79a05.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2014.

SANTA CATARINA. **Lei nº 1.604, de 17 de abril de 1985**. Fixa os objetivos, as diretrizes e as estratégias do Plano Diretor do Município de São José, estado de Santa Catarina, e dá outras providências. São José: Prefeitura Municipal de São José, 17 abr. 1985.

_____. Lei nº 15, de 7 de abril de 1993. Fixa os objetivos, as diretrizes e as estratégias do Plano Diretor do Município de Palhoça, estado de Santa Catarina, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Palhoça, 7 abr. 1993.

_____. Lei nº 16, de 7 de abril de 1993. Dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do território do município de Palhoça, estado de Santa Catarina. **Diário Oficial**, Palhoça, 7 abr. 1993.

_____. Lei nº 18, de 7 de abril de 1993. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial**, Palhoça, 7 abr. 1993.

_____. **Lei nº 189, de 1996**. Fixa os objetivos, as diretrizes e as estratégias do Plano Diretor do Município de Governador Celso Ramos, estado de Santa Catarina. Governador Celso Ramos: [s.n.], 1996.

_____. **Lei nº 585, de 6 de maio de 2008**. Define novos limites e confrontações do perímetro urbano e altera o zoneamento aprovado pela Lei nº 389/1996, e dá outras providências. Governador Celso Ramos: [s.n.], 6 maio 2008.

_____. **Plano Diretor Participativo de Águas Mornas**. Águas Mornas: [s.n.], 2008. Disponível em: <http://www.aguasmornas.sc.gov.br/plano-diretor.htm>.

_____. Lei Complementar nº 12, de 17 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, dispõe sobre as normas, fixa objetivos e diretrizes urbanísticas do município de Biguaçu e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Biguaçu, 17 fev. 2009.

_____. Lei nº 1.292, de 9 de novembro de 2010. Institui o Plano Diretor Municipal, estabelece objetivos, diretrizes e instrumentos para as ações de planejamento no município de Antônio Carlos e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Antônio Carlos, 9 nov. 2010.

_____. **Lei Complementar nº 80, de 20 de dezembro de 2011**. Institui o Plano Diretor Municipal, estabelece objetivos, diretrizes e instrumentos para as ações de planejamento no município de São Pedro de Alcântara e dá outras providências. São Pedro de Alcântara: [s.n.], 20 dez. 2011.

_____. Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014. Institui o Plano Diretor de Urbanismo do município de Florianópolis e dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão. **Diário Oficial**, Florianópolis, 17 jan. 2014.

SCHMITZ, R. **Sensoriamento remoto aplicado no estudo de expansões urbanas e conturbações 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

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

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

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

ViaCiclo (2014) Ciclobservatório. Disponível em: <http://vadebike.org/tag/viaciclo/>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Crislayne Andrade de Araújo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Vivian Barros Volotão Santos
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Editoração eletrônica
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa
Andrey Tomimatsu

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro - RJ

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL