

SUGESTÕES DE ALTERAÇÃO NO PLANO DIRETOR

MATÉRIAS ABORDADAS

- A valorização e a preservação continuada das áreas de preservação permanente (APP) ou áreas em Unidades de Conservação (UC);
- A manutenção e revitalização das Áreas de Proteção Cultural (APC);

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira outorgou aos municípios a competência sobre o *“ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”* (CF, Art 30 item VIII). Por esta outorga, as definições quanto aos alcances e limites do uso e ocupação do solo urbano se apoiam em peças legislativas elaboradas em cada município por meio de normas urbanísticas e edículas próprias.

A competência municipal também está vinculada a outro dispositivo constitucional – art. 182, onde consta: *“A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”*.

O município, resguardado o respeito à legislação estadual e federal (em especial a Lei Federal n. 10.257 - Estatuto da Cidade), tem a atribuição privativa de decidir sobre seu ordenamento territorial. Em outros termos, o município é o único habilitado a promover a regulação do uso e da ocupação do solo urbano.

Há entretanto, ainda que incidentes sobre o solo urbano, áreas protegidas por legislação federal, tanto o patrimônio natural quanto, eventualmente, o patrimônio construído.

Em Florianópolis, onde coexiste a necessidade de desenvolvimento de uma importante capital de região metropolitana com a necessidade premente de preservação de sua beleza natural ímpar, reside complexo desafio sobre o ordenamento territorial. Apesar de complexa, a condição de geração de riquezas conciliada com a proteção das belezas naturais é matéria bastante estudada nos meios acadêmicos e há muito tratada em diversas cidades do mundo. A rigor, a exploração sustentável das belezas naturais expõe falso dilema entre desenvolver e proteger. **É possível e desejável proteger e desenvolver! Só há desenvolvimento efetivo se ele for produzido de modo sustentável – em benefício da população e das gerações futuras.**

Neste sentido, o planejamento urbano do município de Florianópolis deve considerar formas de geração de riqueza a partir das **áreas de preservação permanente e das áreas de unidade de conservação, bem como nos imóveis atingidos por regras de restrição de tombamentos, ou entorno de bens tombados.**

Nesses dois casos, as estratégias de proteção têm se mostrado paradoxalmente responsáveis pelos seguintes problemas:

- a) o esvaziamento do potencial construtivo e de geração de riquezas tem submetido as áreas de preservação permanente à pressão pela ocupação irregular;
- b) as áreas de proteção cultural e os imóveis tombados são justamente aqueles onde residem as áreas mais degradadas do município.

É neste contexto que se inserem as sugestões que seguem, sempre no intuito de colaborar com o desenvolvimento equilibrado e responsável do município.

I- Sobre as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e as Unidades de Conservação (UC)

As áreas de Preservação e as Unidades de Conservação, possuem as seguintes definições na Legislação Urbana Municipal atual (art.42, §1º):

“ (...)

I - Área de Preservação Permanente (APP) - os espaços territoriais declarados de proteção pela legislação urbanística anterior, notadamente pela Lei n. 2.193, de 1985 e pela Lei Complementar n. 001, de 1997, conforme zoneamento consolidado nos mapas desta Lei Complementar, recobertos ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas, conforme definidas na legislação vigente;

II - Unidade de Conservação (UC) - os espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação, sendo dotadas de limites definidos, colocados sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção; (...) “

Como se observa nos mapas do plano diretor do município, resta claro que se trata de elevada fração do território.

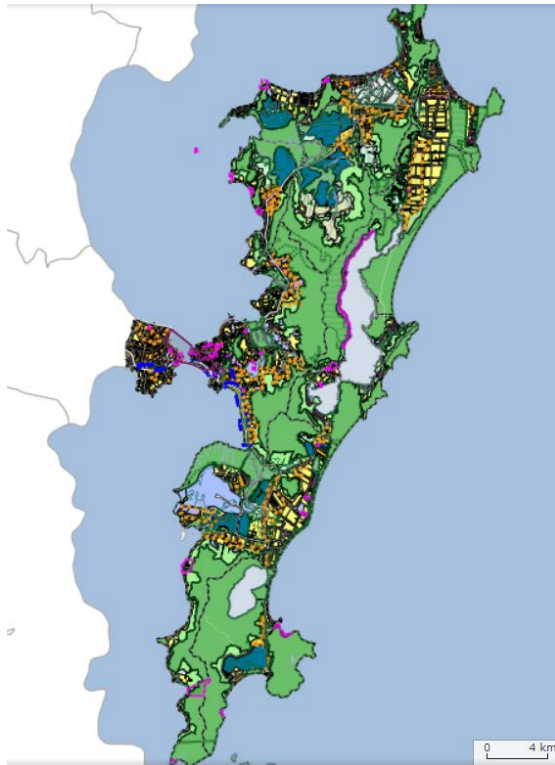


Figura 01 - Em verde escuro as Áreas de Preservação Permanente do município de Florianópolis

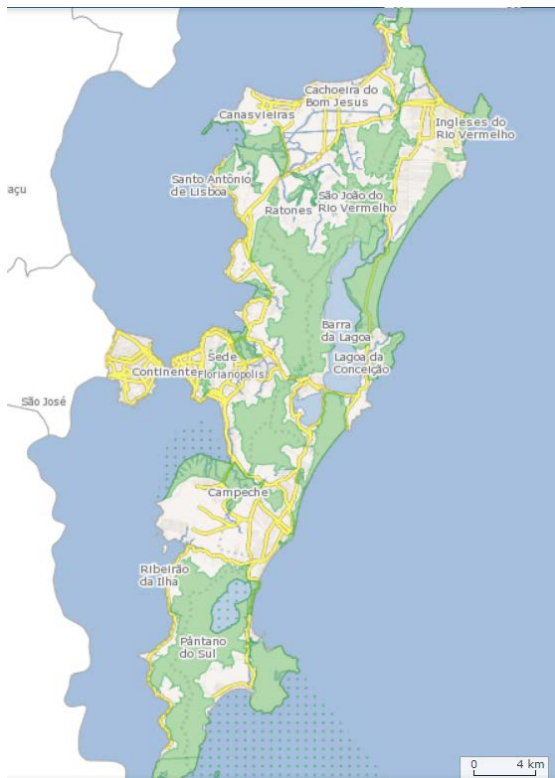


Figura 02 - Em verde claro as Áreas de Unidades de Conservação do município de Florianópolis

Tem-se que essas áreas, porção predominante no território, são eventualmente sobrepostas a áreas ocupadas, propriedades privadas ou áreas dotadas de infraestrutura urbana. Associá-las a uma forma de regulação que não esvazie seu valor econômico é matéria urgente buscando minimizar efeitos da ocupação irregular, incentivar a preservação, acomodar realidades consolidadas e reduzir o passivo indenizatório do poder público do município.



Figura 03 – Construções sobre APPs do município



Figura 04 – Construções sobre APPs do município

Nas áreas com atributos ambientais, a maior ameaça à sua integridade está na ausência de percepção de seu aproveitamento econômico. Todos querem sua conservação, mas ninguém está disposto a arcar com os custos necessários, salvo se tais áreas forem geradoras de ativos suficientes para estimular a conservação.

O poder público não dispõe de recursos financeiros e nem humanos suficientes para, sozinho, fazer frente às ocupações clandestinas de áreas de interesse ambiental e tampouco disponibilizar um usufruto coletivo de visitação e impulsionamento da economia verde.

Assim, um **sistema de estímulo é urgente**. Quando o particular é estimulado a conservar, ele assume as obrigações de vigilância, manutenção, recuperação (se for o caso), gestão (e estudos como plano de manejo de RPPN's) e dispositivos que viabilizam o usufruto coletivo (quando aplicável), que vão desde uma passarela até estruturas de teleférico, alojamento, etc.

Se adequadamente estimulados, os proprietários de grandes glebas bem conservadas podem pôr o Município na rota do turismo de RPPNS, por exemplo, o que

por si só atrai um público de alta qualidade, interessado na conservação do meio natural e na sustentabilidade das ocupações e intervenções. Por outro lado, para além do bônus econômico (arrecadação), o Município ainda fica desonerado dos custos inerentes à proteção e gestão das áreas de relevância ambiental.

A) Proposta sobre incentivos à valorização de APP e áreas no interior de UC

1. Transferência do potencial construtivo de área de preservação permanente (APP) e área no interior de Unidade de Conservação (UC), considerando o coeficiente de aproveitamento básico como 0,1, para imóvel com viabilidade edilícia com possibilidade de acréscimo pavimentos, sem prejuízo daqueles decorrentes de outros incentivos, se aplicáveis à espécie. Não é recomendável ocorrer limitação na taxa de ocupação, vez que há exatamente a transferência de ocupação de uma área em razão de outra que não será ocupada. Por conseguinte, também não convém que haja limitação de pavimentos, exatamente para que o incentivo funcione. Será apto a receber o potencial aquele imóvel decorrente da área remanescente, no entorno ou na mesma bacia hidrográfica daquele que ensejou a geração do potencial construtivo;

2. As áreas de APP e no interior de UC municipal não indenizadas, mesmo quando geradoras de potencial construtivo, poderão ainda ser convertidas em Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) de qualquer âmbito (municipal, estadual ou federal), a critério do interessado;

3. Toda RPPN que implantada no interior de UC municipal constituirá uma zona de exclusão desta, nos termos da legislação estadual

**vide art. 132, §1º. –A Lei Est. N. 14.275/2009: “Poderá ser instituída Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN), estadual ou municipal, em imóvel inserido no interior de Unidade de Conservação pertencente ao Sistema Estadual de Unidade de Conservação e*

pendente de regularização fundiária, exceto no caso de reserva biológica ou estação ecológica". O Código Ambiental de Santa Catarina já menciona ser de observância obrigatória pelos Municípios, mas convém que a lei municipal a chancele visando a dar maior segurança jurídica.

4. Todos os dispositivos da legislação estadual sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação serão observados pelo Município.

5. Nas UC de domínio público ou privados, enquanto não houver a devida indenização ao proprietário, ficam assegurados os usos residenciais, os usos pretéritos à criação a UC, bem como a instalação de novas atividades de baixo impacto, interesse social e de utilidade pública, assim como as atividades de promoção do turismo ecológico, esportes, práticas de lazer e religiosas, entre as quais: pousadas, restaurantes, mirantes, trilhas, ciclotrilhas, tirolesas.

6. O Poder Executivo, por decreto, elaborará o rol de atividades passíveis de instalação no interior de unidades de conservação por meio de alvará autodeclaratório.

7. Todo empreendimento sujeito ao acréscimo de potencial construtivo decorrente das APPs e UCs com área construída computável superior a 10.000m² poderá ser objeto de EIV, conforme regulamentação do Poder Executivo;

8. As restrições de uso estabelecidas no zoneamento onde se deseja implantar o potencial construtivo adicional devem ser integralmente respeitadas;

II - Sobre as APCs e os imóveis tombados

As áreas de proteção cultural obedecem a legislação constante na LC 482/14, cujos excertos pertinentes a compreensão das suas definições se reproduz a seguir:

“Art. 126. As Áreas de Preservação Cultural (APC) são aquelas destinadas à preservação de sítios de interesse cultural, objetivando a preservação, valorização e promoção delas.

Parágrafo único. As APC estão detalhadas no caput do art. 151 e no mapa, parte integrante desta Lei Complementar.”

“ Art. 143. As Áreas de Preservação Cultural (APC) são conceituadas da seguinte forma: I - APC1 - Áreas de Interesse Histórico-Cultural destinam-se à preservação do patrimônio cultural, abrangendo o arquitetônico, artístico, paisagístico, tecnológico, urbanístico dentre outros, incluindo assentamentos, conjuntos, espaços, edificações, monumentos e objetos;

I - APC1 - Áreas de Interesse Histórico-Cultural destinam-se à preservação do patrimônio cultural, abrangendo o arquitetônico, artístico, paisagístico, tecnológico, urbanístico dentre outros, incluindo assentamentos, conjuntos, espaços, edificações, monumentos e objetos;

II – APC2 - Áreas de Interesse Paisagístico destinam-se à preservação de sítios naturais de excepcional beleza e paisagens culturais, representativas de processos de interação do homem com a natureza, às quais se imprimiram marcas ou atribuíram valores;

III – APC3 - Áreas arqueológicas, terrestres e subaquáticas, destinam-se à preservação dos sítios pré-históricos e históricos incluindo seus bens móveis e imóveis;

IV - APC4 - Locais de Memória e Áreas de Interesse Cidadão que destinam-se à preservação dos lugares onde ocorreram fatos de valor histórico ou legendário, que se mantêm presentes na memória coletiva ou onde acontecem atividades que incorporem valores intangíveis materializados no espaço.

§1º As APC-1 estão indicadas no mapa de zoneamento parte integrante desta Lei Complementar e serão detalhadas em mapas específicos pelo SEPHAN após sua aprovação.

§2º A indicação e a lista de APC2 e APC4, partes integrantes desta Lei Complementar são uma orientação para realização do inventário a ser elaborado pelo Serviço do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural do Município (SEPHAN), integrante do IPUF.

§3º As APC-3 são áreas protegidas por legislação federal, a delimitação destas APC-3 ficará a cargo do IPHAN, bem como a aprovação de projetos e o licenciamento de obras ou escavações no local.

(...)”

Esquemáticamente, elas seguem demarcadas a seguir:

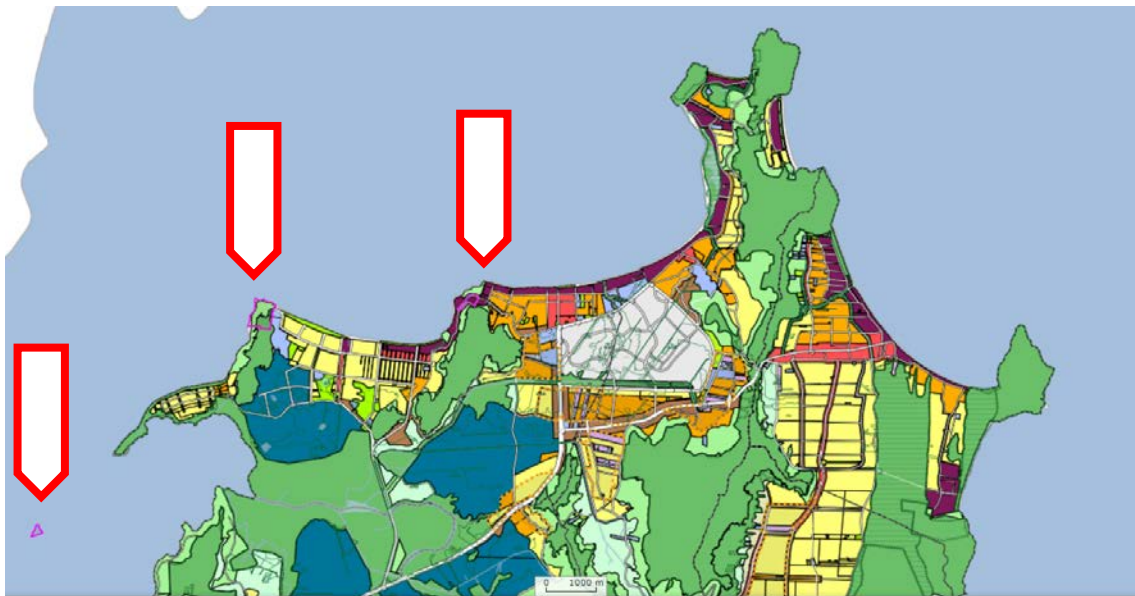


Figura 05 – Trecho 01 da demarcação das APCs

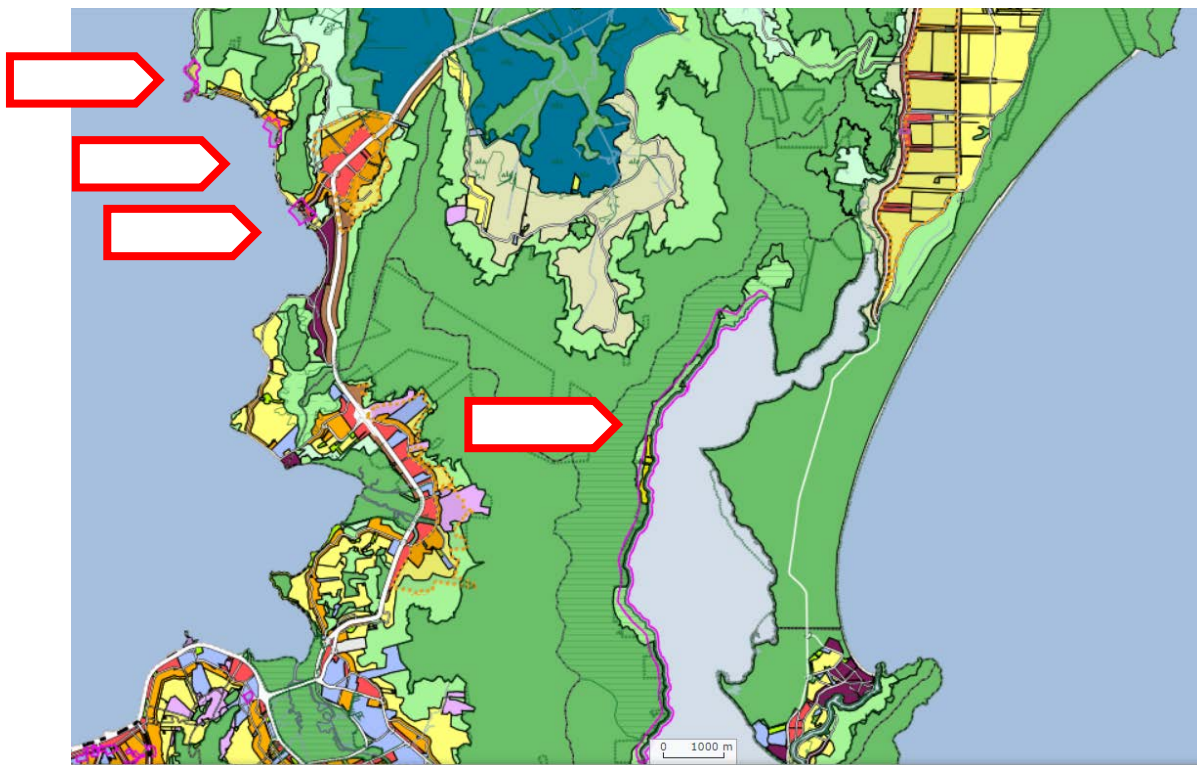


Figura 06 – Trecho 02 da demarcação das APCs

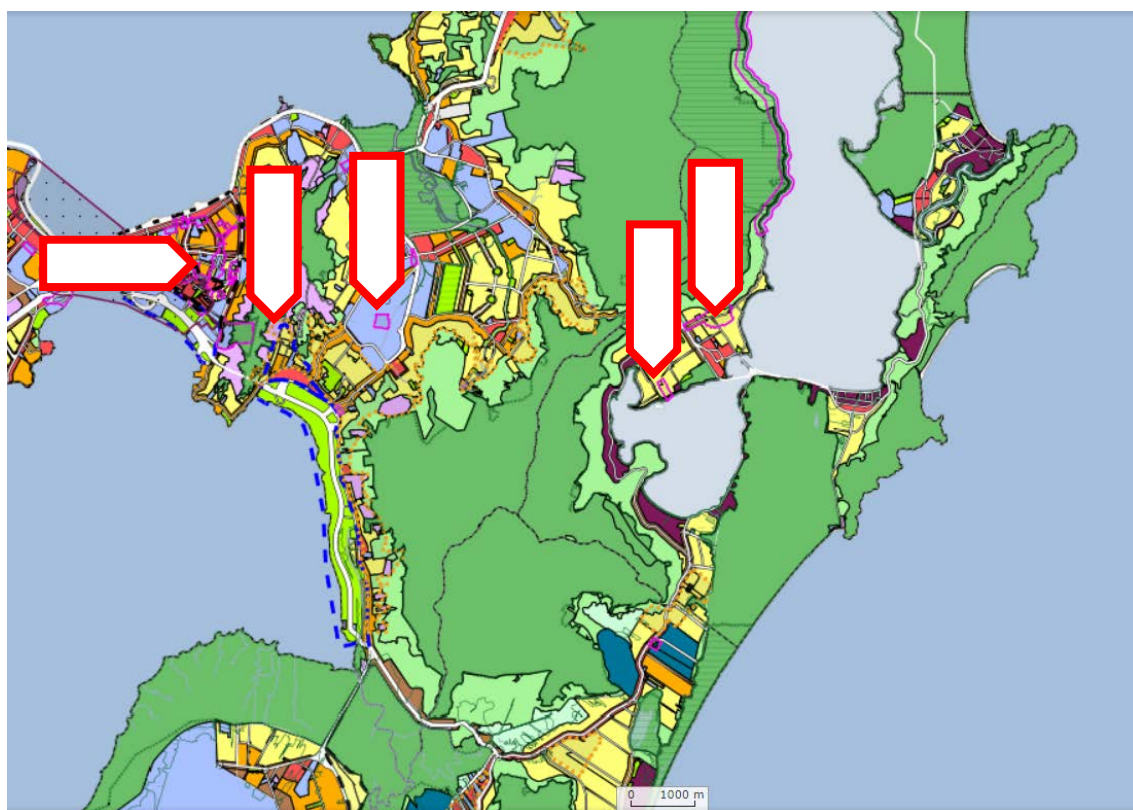


Figura 07 – Trecho 03 da demarcação das APCs

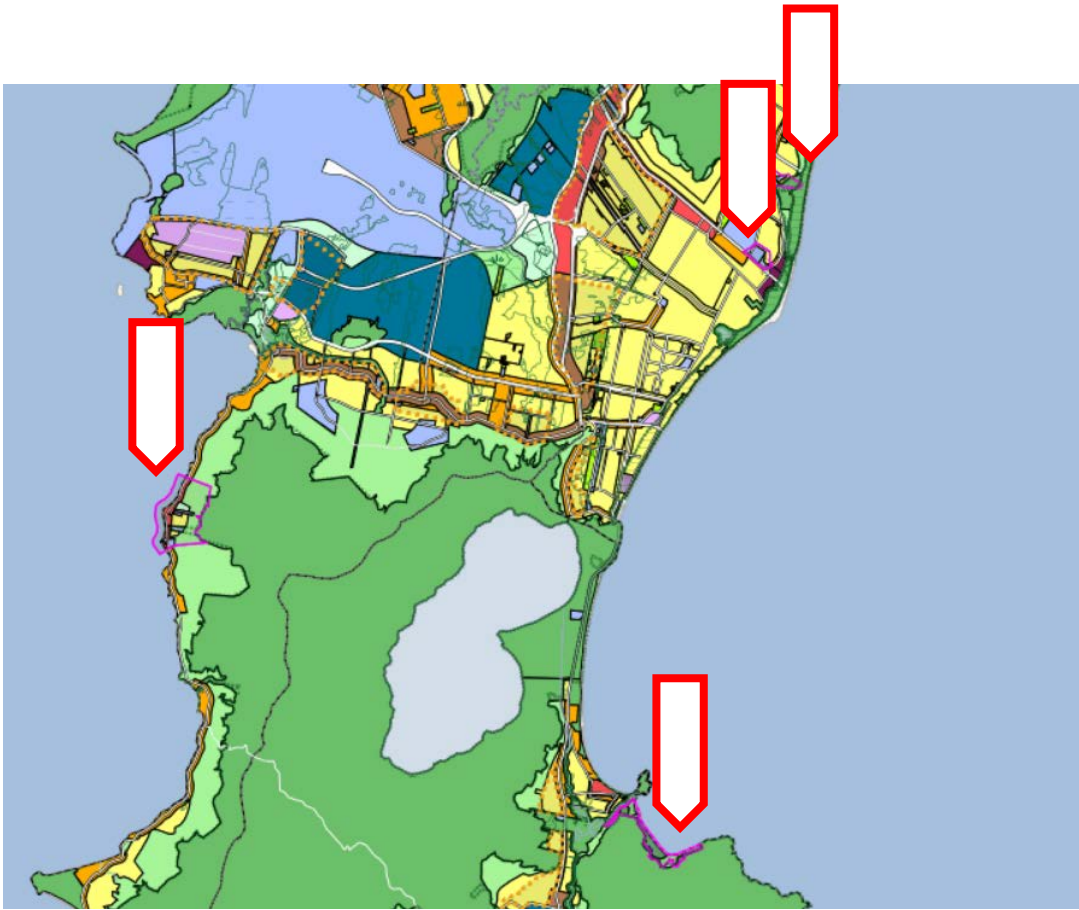


Figura 08 – Trecho 04 da demarcação das APCs

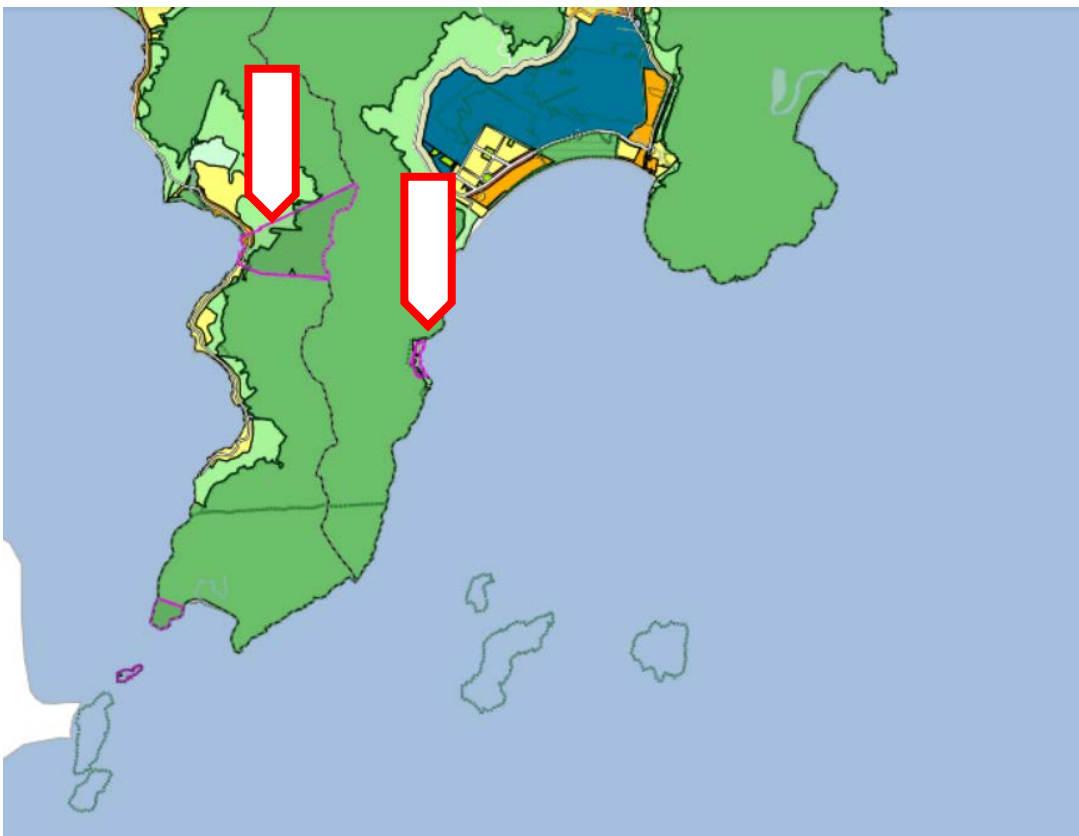


Figura 09 – Trecho 05 da demarcação das APCs

As áreas de proteção cultural do município possuem características bastante distintas (tanto que isso desnudou a necessidade de uma classificação). O instrumento é utilizado para “proteger” toda a região da Costa da Lagoa, ou o pequeno trecho do entorno da Casa do Governador Hercílio Luz, por exemplo.

As restrições apresentadas, em regra, têm relação com a visualização de um bem tombado a partir dos espaços públicos adjacentes, ou a preservação de aspectos gerais da paisagem e da ambiência urbana.

Ocorre que o esvaziamento de potencial construtivo dos imóveis onde constam as edificações tombadas e do próprio entorno imediato tem inviabilizado a manutenção e renovação dessas áreas. Os processos de aprovação e licenciamento são complexos e as exigências se tornam bastante distantes da realidade da maior parte dos requerentes.

As atribuições dos órgãos envolvidos na matéria são exageradas e as estruturas diminutas, produzindo o pior dos efeitos – as áreas em APC acabam se configurando como aquelas mais “desprotegidas” – onde se altera as edificações irregularmente dioturnamente, e onde se encontra maiores dificuldades para revitalização.



Figura 10 – Ambiência Urbana na APC do Centro



Figura 11 – Ambiência Urbana na APC de Santo Antônio



Figura 12 – Ambiência Urbana na APC do Ribeirão

B) Propostas quanto às APC's:

1. Revogação das APCs, atitude que só traria benefícios às áreas degradadas do município, facilitando sua renovação, animação urbana e manutenção.

Não concordando com a hipótese da revogação integral, alternativamente o município deveria considerar a possibilidade de remover restrições, delegar competências e permitir autodeclarações de conformidade.

Neste caso, nossas sugestões residem em:

2. Assegurar aos proprietários de imóveis incluídos em APCs a utilização do seu potencial construtivo sobre suas áreas, respeitadas alternativas volumétricas a ser acordada com o órgão responsável. Relevante **que os sobrezoneamentos jamais obstem o potencial construtivo que decorre do zoneamento da Lei do Plano Diretor**, os quais devem ser utilizados como referência a ser assegurada na negociação com poder público pela aprovação e licenciamento de projetos e obras.

3. Os incentivos previstos na Lei podem incidir também sobre áreas em APC, ainda que elevem os potenciais construtivos;

4.- Empreendimentos de pequena área construída ou reformas e alterações de obras existentes no entorno de bens tombados serão autorizados mediante observância de sintético e prévio regramento elaborado pelo órgão de planejamento para as APCs e desobrigados da apresentação de EIV, contrapartidas e restrições excessivas;

5. As restrições de uso estabelecidas no zoneamento sobreposto a APC será flexibilizado quando visar o bem da animação urbana e ou a revitalização de áreas degradadas.

Florianópolis, 12 de agosto de 2022