



FLORIANÓPOLIS, UM BINÔMIO DE ECOSISTEMAS E ASSENTAMENTOS HUMANOS - 6.000 ANOS DE ATRATIVIDADE: o instrumento do Plano Diretor como garantia de sua continuidade

ADAMS, BETINA

(IPUF/SEPHAN - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Serviço do Patrimônio Histórico, Artístico do Município)

Rua Rita Lourenço da Silveira, 685, Lagoa da Conceição, 88062-060 Florianópolis/SC - Brasil
IPUF - Praça Getúlio Vargas, 194, Centro, 8020-030 Florianópolis/SC - Brasil
badams@terra.com.br

RESUMO

O grande desafio das cidades tem sido enfrentar um crescimento exponencial e guardar valores que estão relacionados a uma outra escala de crescimento, tais como inter-relacionamentos pessoais, qualidade de vida, memória, cultura... O esforço de adaptar a sociedade a esta realidade tem causado perdas irreparáveis. A rapidez das mudanças dificulta a reflexão dos danos ao substrato construído e à paisagem "conhecida": ou seja, o patrimônio que conforma a identidade das cidades. A gestão da ruptura entre "quantidade e qualidade" exige a solução de questões emergenciais como sua adaptação a uma economia em transformação acelerada, associada ao atendimento de funções urbanas básicas. O objetivo deste trabalho é analisar o capítulo "Paisagem e do Patrimônio Cultural", parte do novo Plano Diretor de Florianópolis, aprovado em 2014. Trata-se do resultado de uma trajetória inovadora de preservação, iniciada em 1974 e consolidada em 1985, quando o conceito da preservação urbana foi inserido no Plano Diretor então aprovado. Capital do Estado de Santa Catarina, Florianópolis tem uma porção significativa localizada na Ilha de Santa Catarina, que está ligada ao continente através de pontes. Com mais de 460.000 habitantes, tem acrescida uma considerável área conurbada. Florianópolis apresentou uma taxa de crescimento ao redor de 3%a.a. Um importante fator a ser considerado é o alto número de turistas com demandas que também se refletem no uso e ocupação do espaço. O processo de preservação de Florianópolis pode ser caracterizado como de vanguarda no Brasil: Em 1974, o Município promulgou a primeira Lei de Tombamento de iniciativa municipal expedida no Brasil, sendo que os primeiros decretos de tombamento contemplaram tanto bens do Acervo de Patrimônio Natural, como do Cultural, no caso edificações, monumentais. Em 1990 foi instituído o benefício fiscal de redução do IPTU. Em 1985, o Plano Diretor instituiu o conceito das Áreas de Preservação Cultural, trazendo a noção de conjuntos: urbanos, arqueológicos e de patrimônio cultural. A variável da paisagem apareceu na forma de "vias panorâmicas". Foram definidos mecanismos de compensação, no caso, o mecanismo de Transferência do Índice de Construção, que contemplou o acervo patrimonial protegido. Em 2014, o Plano Diretor consolidou os conceitos criados na década de 1980, ampliando-os e incorporando a categoria da Paisagem Cultural, dos Locais de Memória e do Patrimônio Vernacular. Detalhou questões de entorno e de impacto de vizinhança. Instituiu mecanismos auxiliares para a gestão do acervo protegido com o Fundo Municipal de Preservação. O desenvolvimento das cidades está relacionado à sua capacidade de tirar proveito de suas condições particulares, sejam elas geográficas, econômicas, paisagísticas, históricas... A contradição é que a capacidade de manter uma dinâmica de "sucesso" ao longo do tempo pode ser a razão da perda dessas características que incorporam a sua identidade. O esforço técnico da Prefeitura tem sido identificar o que ancorou a identidade do Município e proporcionar condições para um desenvolvimento harmônico que valorize e se aproprie destes valores e permanências.

Palavras-chave: Plano Diretor; paisagem; patrimônio cultural; preservação urbana; gestão pública.

1 Preservação: elo e continuidade entre gerações

Desde tempos imemoriais a humanidade toma iniciativas para preservar bens que lhe são importantes e que perpetuam um legado para a posteridade. As razões podem ser variadas: simbólicas, espirituais, políticas, econômicas, afetivas, técnico-científicas...Todas tem em comum o fato de serem testemunhos de seus ciclos de evolução. E este acervo, construído e mantido, estabelece, ao longo do tempo, um elo e uma continuidade entre gerações. No processo de transformação das cidades, mantém-se o que vincula os cidadãos, do hoje, ao seu passado.

Os objetos de valoração inicialmente contemplavam a valoração de feitos do passado e os personagens notáveis. Para os antigos gregos, a memória era considerada uma identidade sobrenatural ou divina e tinha a função de imortalizar os mortais. Foram erguidos efígies, estátuas, monumentos e mantidos cemitérios com grandiosas estruturas tumulares. O esforço de preservar os testemunhos do passado se inicia na Renascença com a valorização dos testemunhos do mundo clássico greco-romano e se consolida no Romantismo. A idealização dos modelos construídos no passado, que marca esta corrente de pensamento, resulta na ampla execução dos chamados “neos” e “eccléticos” que caracterizam um longo período da história da arquitetura e perdurou no Brasil até a década de 1930. Mas foram as destruições provocadas, sobretudo na Europa pelas guerras mundiais do século XX, que aceleraram a instalação de políticas específicas para a proteção do acervo construído. Após 1950, ações de larga escala são voltadas para a proteção de conjuntos edificados, que tem como elemento motivador a maciça reconstrução daquilo que foi perdido na 2ª Guerra Mundial.

Questões de ordem social e econômica são determinantes para a manutenção do acervo. Há lugares que são escoadouros das frentes de crescimento, e seu abandono se constituiu em uma forma de preservação involuntária, porém sem os devidos cuidados de manutenção. Às vezes, surpreendentemente rápido, espaços que anteriormente eram vivos e dinâmicos, perdem sua atratividade. Nas áreas em franco desenvolvimento, o crescimento demográfico vertiginoso rompe as estruturas construídas no espaço, ao longo do tempo. É o caso de Florianópolis. O descaso para com o patrimônio cultural, a falta de conservação e de legislação apropriada, são fatores de risco. Infelizmente, tanto em âmbito catastrófico (no caso de guerras, sinistros...), como em situações do cotidiano, é a partir das perdas que são tomadas iniciativas concretas para a efetivação da proteção do acervo de valor cultural.

Meio ambiente e cultura são produtos frágeis, sensíveis e necessitam abordagem cuidadosa. A questão do meio ambiente natural enquanto preservação de ecossistemas está bem incorporado na consciência coletiva. Isto não se rebate para o patrimônio cultural, sobretudo o edificado, que se constitui em um dos importantes protagonistas na gestão dos espaços. Legislação é somente parte das ações necessárias e deve ser complementada com uma gestão proativa envolvendo o poder público, decisão política, iniciativa privada e cidadãos.

2 “Florianópolis, um binômio de ecossistemas e assentamentos humanos: 6.000 anos de atratividade”

Esta “afirmação” tem acompanhado as nossas reflexões. Uma deslumbrante paisagem natural e cultural que resulta em 6.000 anos de atratividade. Atratividade que já existia no período pré-histórico, como atestam inúmeros sambaquis, e que hoje tem continuidade na intensa atividade imigratória e turística.

Qual a essência desta atratividade? Como mantê-la?

Valores culturais identificam as cidades. Qual a identidade de Florianópolis?

O que mobiliza a sua crescente imigração?

O que deixará lacunas se não estiver mais presente?

Florianópolis se insere na dinâmica econômico / funcional do país desde o século XVIII. Inicialmente denominada de Nossa Senhora do Desterro, foi fundada na Ilha de Santa Catarina em 1673 e elevada a vila em 1726. Capital do Estado de Santa Catarina, tem uma porção significativa localizada na Ilha de Santa Catarina, ligada ao continente através de pontes. Com aproximadamente 900.000 habitantes em sua Área Conurbada¹, Florianópolis apresentou uma taxa de crescimento que se manteve ao redor de 3%a.a.² O alto número de turistas no período do verão representa potencialidades e demandas que exigem consideração.

A cidade tem ciclos de ocupação. São camadas, *layers* que se superpõem e que se assentam sobre o território. O desenvolvimento de cada período e seu êxito, em maior ou menor grau está relacionado à capacidade da cidade se aproveitar das condições de cada momento

¹ Segundo estimativa do IBGE (2014) a Área Conurbada de Florianópolis apresenta as seguintes populações Florianópolis, 461.524 hab.; São José 228.561 hab.; Biguaçu 63.440 hab.; Palhoça, 154.244 hab. (total de 907.769 hab.) Acessado <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=420540>

² IPUF, Estudos populacionais, 2007.

histórico. São aspectos de natureza geográfica / locacional (implantação no sítio), econômica / funcional, ambiental / paisagística e histórica / cultural. A gestão adequada dessas condições qualificou as cidades e lhes conferiu identidade. Juntos: contexto geográfico e assentamento humano conformam a paisagem cultural.

O desafio é identificar estes motores, muitas vezes ocultos, a serem compreendidos para além do que fisicamente se plasmou. Sua força, de uma forma sutil, continua influenciando o desenvolvimento dos lugares. Preservar os remanescentes deste processo dinamiza as possibilidades de realização das cidades e é fonte de nutrição das comunidades. Integrar esta “experiência” de uma forma adequada no presente é guiar seu desenvolvimento de forma a incorporar os valores que conferiram uma dinâmica harmônica no passado, reatualizada no presente.



Imagem da chegada à Ilha de Santa Catarina: uma síntese de vários séculos de ocupação. Em primeiro plano as águas da baía, elemento de conexão da Ilha com o mundo. À beira da água está o Forte Santana (século XVIII), testemunho do momento em que a Ilha, já como sede da Capitania, servia de apoio e defesa do território português no Brasil meridional. A ponte Hercílio Luz, da década de 1920, representa um novo ciclo de modernidade. Ao fundo se vê a cidade adensada do fim do século XX e a conformação geográfica do território.

3 Gestão dos remanescentes do passado: A municipalização do processo de preservação - Florianópolis aprova a primeira Lei Municipal de Tombamento no País (1974)³

O instrumento de tombamento pode ser aplicado nas três esferas administrativas (União, Estado ou Município), desde que amparado na respectiva legislação. O processo de preservação de Florianópolis pode ser caracterizado como de vanguarda no Brasil, pois foi o primeiro município a ter uma legislação de tombamento em seu âmbito. A mesma lei que instituiu o instrumento de proteção, em 1974, também criou o SEPHAN – Serviço do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural do Município, que subsiste até hoje. Ainda antes do estabelecimento efetivo do órgão técnico, SEPHAN, foi instalada a COTESPHAN, Comissão Técnica do SEPHAN. Esta Comissão, presente desde o início dos trabalhos, foi fundamental na estruturação da política de preservação municipal. Inicialmente foi composta por uma comissão de notáveis. Posteriormente, por ocasião das mudanças ocorridas na década de 1980, se constituiu em uma representação das várias instituições que de alguma forma, participavam do processo de preservação, em âmbito federal (IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional), estadual (Fundação Catarinense de Cultura-FCC e Fundação do Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina-FATMA), municipal (Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Procuradoria Geral do Município) e entidades de classe (Instituto de Arquitetos do Brasil-IAB e Ordem dos Advogados do Brasil-OAB). Isto conferiu um extraordinário suporte para as deliberações que foram tomadas e, através de seu assessoramento, a COTESPHAN dividiu com o Prefeito Municipal as pesadas responsabilidades e pressões políticas quanto aos atos de proteção que virão a ser realizados. Após a consolidação da legislação urbana, no final da década de 1990, infelizmente, a COTESPHAN gradativamente foi menos convocada e teve sua atuação reduzida.

Neste primeiro momento, a proteção se faz exclusivamente por decreto do Prefeito. O tombamento se constitui de uma abertura de processo a partir de uma indicação, e necessariamente tem que apresentar uma justificativa técnica, que é elaborada ou endossada pelo órgão técnico. O processo é encaminhado para o Executivo, após o devido endosso da COTESPHAN. Após publicação do decreto no Diário Oficial, é realizada a notificação do proprietário, a quem é facultado a impugnação ao tombamento que, após nova avaliação da

³ A trajetória do processo de preservação em Florianópolis até o ano 2000, está detalhado no livro “O patrimônio de Florianópolis: Preservação urbana: gestão e resgate de uma história” da autora, publicado em 2002 e que tem por base sua dissertação de Mestrado, defendido um ano antes.

COTESPHAN, é encaminhado ao Prefeito para deliberação final. A finalização do processo é feita com a inscrição do bem no Livro Tombo e sua averbação no Registro de Imóveis.

Neste primeiro período, a gestão da proteção estava vinculada à Secretaria de Educação do Município. O primeiro bem a ser protegido em Florianópolis contemplou o patrimônio natural, as dunas da Lagoa da Conceição (1975). Simbolicamente se reafirma suas excepcionais belezas naturais. É de se ressaltar que neste período, em âmbito nacional, ainda há poucos bens protegidos na categoria de patrimônio natural. O patrimônio cultural, ainda no mesmo ano, tem como primeiros bens protegidos as igrejas, de caráter monumental (1975). O patrimônio arqueológico já havia sido objeto de atenção desde fim da década de 1940, antes mesmo da legislação federal sobre a matéria, que data de 1961. Infelizmente, muitas ações de preservação acontecem por força de pessoas envolvidas com o ideal de “fazer acontecer”. Sem o devido apoio político, que reconhecesse o inestimável valor deste acervo arqueológico pré-histórico, com datações que chegam a 5.700 anos, não foi possível instalar uma política municipal de arqueologia, que continua restrita à ação do IPHAN e da UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina.

4 Integração da preservação cultural e natural no planejamento urbano do Município: a legislação de uso do solo consolida a preservação (1979)

Em 1979 o SEPHAN é transferido para o IPUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Inicia-se uma nova abordagem para com o patrimônio protegido, que se torna elemento integrante do planejamento urbano da cidade. No entanto, o processo de destruição do casco histórico de Florianópolis se mantinha intenso. Uma desenfreada especulação imobiliária, que já estava se delineando desde então, endossada pelo Plano Diretor vigente desde 1976, que permitia índices de ocupação extremamente elevados, concentrados especialmente sobre a área histórica da cidade. Esta legislação, quando aplicada, permitia densidades acima de 2.000 hab./ha., com edifícios até 12 pavimentos, taxa de ocupação de quase 100%, afastamentos laterais com cerca de 2,00 metros, sem previsão de alargamento do sistema viário, parcialmente originário dos séculos XVIII e XIX. Tais parâmetros impossibilitavam garantir a funcionalidade, salubridade e mobilidade à área e necessitavam urgentemente ser revistos. Como medida preventiva, em 1980 alterou-se um artigo deste Plano Diretor, para evitar a destruição de acervo patrimonial valioso, antes mesmo de sua inventariação. A partir deste dispositivo, na área do Centro Histórico de Florianópolis, edificações com mais de 30 anos só poderiam ser demolidas ou objeto de modificações

exteriores, após prévia anuência da COTESPHAN.⁴ Tal prática nem sempre foi efetivada, mas representou o início de um processo integrado da preservação com o planejamento. E esta medida, em seu conceito, se manteve incorporada nos Planos Diretores subsequentes, até a atualidade.

O Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo dos Balneários da Ilha de Santa Catarina, de 1985⁵, representou um marco para o planejamento, pois inseriu aspectos da preservação do patrimônio edificado e do patrimônio natural no arcabouço do Plano Diretor e declarou os Balneários como Áreas de Especial Interesse Turístico, conforme legislação federal e estadual vigente⁶. O patrimônio cultural construído, agora inserido na legislação urbana, se tornou um dos protagonistas da urbe.

A estratégia de preservação urbana, com base na visão integrada “patrimônio cultural x planejamento territorial” ocorre concomitantemente em outras cidades brasileiras. Assim, instalam sua legislação de proteção urbana, Curitiba (1971); Olinda (1973 e Lei de Tombamento em 1979); São Paulo (1985, antecedendo à Lei de Tombamento); Porto Alegre (em 1977, uma lei identifica os prédios de interesse cultural, para os quais concede isenção de IPTU). Em âmbito estadual: Pernambuco estabelece normas gerais de proteção dos bens de valor cultural disciplinando a sua preservação, com declaração de Áreas Especiais de Interesse da Preservação Cultural (em São Lourenço da Mata, 1977 e Recife, 1979) e o Rio de Janeiro estabelece condições de preservação ambiental, com vistas à revitalização da função cultural (em 1979, com Lei de Tombamento em 1980). (ADAMS, 2002, pg167)

Diante da amplitude dos trabalhos desenvolvidos pelo IPUF, duas importantes vertentes acabam ganhando status de secretaria própria: a área ambiental e a de cultura.

Com relação à área ambiental, a gestão da proteção do acervo natural estava sendo executado pela Coordenadoria de Planejamento Urbano do IPUF, que atuou de forma integrada com a equipe do SEPHAN. No início das suas atividades, ainda em 1978, o IPUF desenvolveu ações para a gestão da Bacia da Lagoa do Peri, que havia sido tombada em 1976, justificada à época prioritariamente como a principal fonte de suprimento de água potável do sul da Ilha. No entanto, a ocupação da área, em vista de seu isolamento, apresentava características tradicionais próprias, destacando-se atividades agrícolas e a presença de engenhos de cana-de açúcar e alambiques. Este fato ensejou por parte do IPUF, um Plano Específico de Ocupação do Solo, que contemplou, de forma conjunta, os aspectos

⁴ Trata-se do Plano Diretor instituído pela Lei Municipal 1.440/76. A alteração mencionada foi promovida pela Lei 1715/80.

⁵ A Lei nº 2193/85.

⁶ Trata-se dos artigos 12 e 21 da Lei Federal nº 6513 de 20 de dezembro de 1977, e do art. 127 da Lei Complementar nº 5 de 26 de novembro de 1975, do Estado de Santa Catarina

de preservação com o uso-do-solo A abordagem desta realidade integrou a gestão do acervo natural e da cultura e resultou, na prática, como a primeira ação de proteção de paisagem cultural em Florianópolis. Estas ações culminaram na criação do Parque Municipal da Lagoa do Peri, hoje uma unidade da Prefeitura Municipal, vinculada à FLORAM. No desenrolar destas ações faltou a estruturação voltada para a valorização e dinamização dos remanescentes do patrimônio edificado, referente a uma tradição agrícola que testemunhava os primórdios das atividades de subsistência na Ilha⁷.

Através do Plano Diretor de 1985, os estudos desenvolvidos pelo IPUF incorporaram os conceitos de preservação ambiental, existentes na legislação federal, porém de forma mais rigorosa, ampliando-se essas exigências. Foram instituídas Áreas de Preservação Permanente-APP e zonas de transição, denominadas de Áreas de Preservação de Uso Limitado - APL, cujas características em função da declividade do solo, vegetação ou da vulnerabilidade aos fenômenos naturais foram objetos de recomendações especiais. A partir dessas normas, o município passou a dispor de 42% de sua área preservada como APP e 21% como APL. Conseqüentemente, 63% de seu território encontrava-se protegido por mecanismos legais, além de alguns ecossistemas protegidos especificamente pelo instrumento do tombamento.

Em 1995 é criada a Fundação Municipal do Meio Ambiente–FLORAM, resultando na transferência da responsabilidade sobre a proteção do acervo natural, até então atribuída ao IPUF.

Na área da gestão da Cultura, em 1987 é criada a Fundação Municipal de Cultura Franklin Cascaes- FMCFC, com o objetivo gerenciar a manutenção de unidades culturais (tais como arquivos, bibliotecas e museus); de desenvolver a pesquisa cultural e apoiar a produção das atividades contemporâneas culturais. Faz também parte das suas atribuições zelar pelo patrimônio imaterial ou intangível do município, conforme determinação da Lei Municipal 7667/2008. Esta legislação acompanha a matéria instituída em âmbito federal em 2000, através do Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial (Decreto 3551).

Assim sendo, diferentemente do que ocorre em outros lugares, de modo a garantir a ação integrada entre preservação e planejamento, em Florianópolis há a independência das ações da produção cultural em relação àquelas derivadas do que está materializado no espaço. Embora se tratando de questões vinculadas ao eixo “cultura” em seu aspecto mais amplo, a gestão da manifestação cultural contemporânea (artes, espetáculos, exposições),

⁷ Trata-se da Lei nº 1828/81 que cria o Parque Municipal do Peri e institui ser Plano Diretor de Ocupação e Uso do Solo.

documentação e o gerenciamento dos seus respectivos equipamentos exigem uma atuação e dinâmica diferenciada do que representa a gestão do uso do solo e a análise da conservação do que está construído. A cultura materializada espacialmente se configura como paisagem cultural, malha viária, arquitetura e demais elementos construídos. Para que seja percebida e valorizada, seu gerenciamento necessariamente deve ser compatibilizado com as secretarias responsáveis pelo planejamento, desenvolvimento urbano, trânsito e com a execução de obras do Município. As ações relacionadas a este viés têm que estar integradas a projetos de planejamento e desenho urbano, processos administrativos envolvendo consultas de viabilidade e aprovações de projeto para intervenções nas propriedades, orientações técnicas e concessão de benefícios.

No entanto é de se destacar a necessidade de um forte relacionamento entre os setores que fazem a gestão do patrimônio cultural materializado e aqueles que são responsáveis pelo “fazer acontecer” a vida cultural da cidade.

5 Um novo conceito: as Áreas de Preservação Cultural consolidam a identidade do sítio (1985)

O Plano Diretor de Uso e Ocupação do solo, de 1985 criou o conceito de Área de Preservação Cultural (APC), criando uma forma complementar de proteção. Foram definidas três categorias: as históricas, as de paisagem cultural e as arqueológicas. Estas áreas, demarcadas sobre o zoneamento de uso e ocupação, se configuraram como Áreas Especiais onde os usos e atividades estão sujeitas a limitações específicas que se acrescem sempre às regras que vigorarem para as áreas em que estiverem sobrepostas.

As APC-1 (históricas) consolidaram a identidade do sítio. Determinaram a necessidade da conservação do patrimônio histórico e etnológico, que contemplavam monumentos, edificações, espaços e povoações. Os conceitos e normas dessa legislação apresentaram um grande detalhamento. Definiram três categorias de preservação, que permaneceram no Plano Diretor atual, e que diferenciam o bem monumental (P1), o casario de valor (P2) e as unidades de acompanhamento (P3). Para cada uma destas categorias a lei estabeleceu normas de ordem geral a serem detalhadas pelo setor técnico em avaliações específicas. A declaração de enquadramento dos imóveis, na forma da Lei, deve ser averbada a margem das matrículas no Cartório de Registro Imobiliário da Comarca.

As unidades P1 são imóveis a serem totalmente conservados ou restaurados, tanto interna quanto externamente, por seu excepcional valor. As unidades P2 são imóveis partícipes de

conjunto arquitetônico, *“cujo interesse está em ser parte desse conjunto, devendo ter seu exterior totalmente conservado ou restaurado, mas podendo haver remanejamento interno, desde que volumetria e acabamento externos não sejam afetadas, de forma a manter-se intacta a possibilidade de aquilatar-se o perfil histórico urbano”*. É de se ressaltar que já aparece o termo “perfil histórico urbano”. Entre as especificações das categorias P-1 e P-2, a legislação estabeleceu que deveriam ser utilizadas as cores tradicionais das edificações conforme seu estilo arquitetônico, além da obrigação de manter as aberturas originais, sendo vedado emparedar ou criar falsas aberturas, prática que vinha sendo muito utilizada pelos comerciantes do Centro Histórico. De modo a viabilizar a aprovação de projetos de adequação de imóveis construídos em que vigiam outras normas construtivas foi determinado *“a manutenção ou restauração das condições originais dos compartimentos, mesmo que contrariem as normas previstas no Código de Obras e Edificações vigente”* (LC 001/97, art. 156).

As unidades de acompanhamento, P3, estão adjacentes a edificações ou a conjuntos de interesse histórico. Podem ser demolidas, mas a nova construção (ou utilização) fica sujeita a restrições capazes de impedir a descaracterização das *“articulações entre as relações espaciais e visuais ali envolvidas”* (LC 2193/85, art 105). Estas unidades, sem valor patrimonial, são fundamentais para a ambientação do conjunto preservado. Dentre as determinações do Plano Diretor que foram mantidas no atual, consta que as novas construções não podem exceder a altura máxima das edificações históricas (P1 e P2) mais próximas e deverão observar as características volumétricas e compositivas do conjunto. Quanto à implantação, deverá observar as características dos alinhamentos frontais e laterais predominantes no conjunto e ser adequada à valorização da edificação protegida, garantindo a apreciação do monumento preservado. Há também a limitação da altura e aspecto dos muros de vedação, sem impedimento ou redução da visibilidade dos bens preservados. O Plano de 1985 exigia a utilização de material cerâmico para as coberturas, que havia sido idealizado para garantir a paisagem dos telhados, visível das edificações em altura situadas no entorno imediato. Com relação a essa exigência, relativa à utilização de materiais de coberturas iguais ao do conjunto das edificações históricas próximas, verificou-se que, excepcionalmente, poderiam ser admitidas adequações diferenciadas, fato corrigido na legislação de 2014.

Desde 1985 ficaram vedadas as imitações de estilos arquitetônicos de outras épocas históricas, de modo a valorizar a produção arquitetônica de qualidade e harmonizar as paisagens urbanas preservadas. A construção de réplicas poderá ser excepcionalmente autorizada desde que a perda do substrato tenha ocorrido de forma involuntária e baseada

nos motivos sociais ou culturais, relacionados com a identidade da comunidade. Mas as réplicas só poderão ser realizadas se houver provas documentais que contenham as informações necessárias para sua recomposição.

Com relação aos logradouros, ficou determinado que deverão ser mantidos os pavimentos antigos de valor histórico ou executadas pavimentações compatíveis com o conjunto histórico, com a marcação do meio-fio original, predominantemente em granito, de forma a ser possível a percepção de momentos histórico do *locus*. Com relação ao mobiliário é mencionado que os postes de transmissão de energia elétrica e de iluminação das vias devem ser dispostos em partes do logradouro onde não interfiram com o conjunto arquitetônico.

A legislação aborda a questão da proteção do entorno e da visibilidade de forma ainda incipiente. Além da instituição da categoria P-3, é mencionado tão somente, em legislação própria, que esta abordagem está restrita a um raio de 100 metros⁸.

Para todas as 3 categorias, há normas para a comunicação visual e toldos, objetivando a despoluição da área e valorização dos bens de valor cultural. Este amparo legal ensejou a criação do PROJETO RENOVAR, que entre outros abrigou uma campanha de valorização do Centro Histórico, que além destes aspectos, contemplou a recuperação dos térreos desfigurados pelo comércio, com perda da modulação das fachadas. Esta ação se fez em conjunto com o setor de fiscalização, vinculado à secretaria executiva das ações de planejamento (a então SUSP) e teve por base o levantamento das irregularidades por parte do SEPHAN, com notificação individual de todos os estabelecimentos comerciais (por parte da SUSP). A marca Projeto Renovar, criada em 1993, foi apolítica e passou por vários governos. Representou uma ação contínua de ação da administração pública relacionada à preservação urbana.

As APC-2 (Paisagem Cultural) se destinavam à proteção das paisagens e aspectos culturais resultantes das tradições agrícolas, pastoris e pesqueiras e as APC-3 (Arqueológicas) à conservação dos sítios pré-históricos, e dos vestígios deixados pela ocupação humana tais como os fósseis, utensílios, monumentos e inscrições rupestres. Em vista da equipe reduzida, muito envolvida com as demandas da gestão do acervo protegido na Área Central, não foi possível estruturar uma política de atuação para este segmento. As áreas arqueológicas, como já mencionado, são áreas protegidas por legislação federal e sua delimitação fica a cargo do IPHAN, bem como a aprovação de projetos e o licenciamento de obras ou escavações no local. Isto ficará explicitado no texto do Plano Diretor de 2014.

⁸ Lei nº 6486/04 / Lei Complementar nº 154/05, que refere-se não só ao patrimônio histórico e cultural, mas também ao patrimônio religioso.

A variável da paisagem apareceu no Plano na forma de “vias panorâmicas”, definidas como *“aquelas que tem a função de turismo e lazer devido a visibilidade que propiciam ao mar, às lagoas, aos mangues, às dunas ou a outros elementos marcantes da paisagem natural ou construída da região”* (LC 001/97, art. 119). A primeira medida neste sentido havia sido feita em 1989, através do Decreto nº 573, que *“considerando a necessidade de preservação dos locais de beleza natural e paisagens notáveis do interior da Ilha de Santa Catarina dos bloqueios visuais causados por colocação de anúncios publicitários que depreciam o aspecto paisagístico”*, proibia a colocação de anúncios em locais que especificava, localizados no Distrito da Lagoa da Conceição.

O Plano de 1985, com relação às vias panorâmicas, definiu que as edificações terão sua altura definida por estudo específico de localização, de modo a interferir o mínimo possível na percepção visual da paisagem, não podendo ter altura final superior ao nível do passeio do logradouro e o cercamento de vedação do terreno não poderá ultrapassar 1,00 metro em relação ao nível do logradouro, caracterizando-se por transparência de forma ou material, de modo a não impedir a percepção visual da paisagem.

Foram criados mecanismos legais complementares na forma de benefícios e sanções. Os benefícios contemplaram compensação tributária e urbanística. O benefício fiscal da Isenção do IPTU Imposto Predial e Territorial Urbano foi criado em 1982, mas só foi regulamentado em 1990⁹. Contempla a redução de até 100% sobre imóveis que possuam valor histórico, artístico e/ou cultural, desde que reconhecidos através de Decreto do Prefeito. O decreto define critérios para a concessão (estado da conservação, pintura e da adequação da comunicação), estipulando os percentuais de redução. Ainda em vigor, este benefício é requerido anualmente. Apesar da aparente burocracia, este processo significa a constante avaliação do acervo e um certo “diálogo” com os proprietários, sinalizando medidas necessárias para a conservação do imóvel.

O Plano Diretor tinha como objetivo contribuir para a inter-relação com os setores econômicos imobiliários. O benefício urbanístico da transferência do índice de construção permite negociar, sem prejuízo do proprietário, a área passível de construir no terreno, acrescentando-a em outro imóvel, desde que respeitados certos parâmetros. Este mecanismo só viria a ser utilizado a partir da década seguinte. Em 1989, ainda antes da aprovação do Plano Diretor do Distrito Sede, em 1997, este benefício é expandido para todo o território municipal¹⁰.

⁹ Trata-se da Lei Municipal 1.835/82 (art. 2º) e do Decreto Municipal 040/90.

¹⁰ Lei nº 338/89.

O Plano definia sanções para o abandono e descaracterização do imóvel protegido, sujeitando o proprietário a embargo, bem como à sua restauração e multa por metro quadrado de piso / fachada adulterada, demolida ou construída. No caso de demolições parciais ou totais de imóveis protegidos, os parâmetros de ocupação das novas edificações terão redução de cinquenta por cento da área antes existente do bem.

Um conceito interessante, inserido em 1985, foi o de condicionar a concessão de licença para demolição de edificações construídas há mais de 30 anos, à consulta prévia do SEPHAN. Tal medida possibilitava ter conhecimento das edificações em via de serem demolidas. Este mecanismo, preventivo, se manteve no Plano Diretor atual, tendo ampliado a variável temporal para 50 anos. Teoricamente este princípio permite a proteção dos bens que apresentam valor cultural, porém para sua efetivação, necessita ser dada a continuidade, através da abertura de um processo de tombamento, fato que nem sempre ocorreu. Na legislação atual foi dado outro encaminhamento, como será vista adiante.

A legislação já possibilitava recusar a licença de construir ou instalar quando a ocupação ou uso do solo atentar contra a paisagem natural e urbana, a conservação das perspectivas monumentais, o patrimônio cultural ou for considerada inadequada após estudo específico de localização. No entanto não foi feito uso deste mecanismo.



Antiga Freguesia de Santo Antônio de Lisboa, situada nos Balneários da Ilha de Santa Catarina.

6 A necessidade de efetivar o tombamento de conjuntos urbanos da Área Central (1986)

Dessas APCs, foi possível fazer um bom gerenciamento das APC-históricas (APC-1), sobretudo daquelas localizadas na Área Central de Florianópolis, que corriam maior risco de desaparecimento, devido ao processo de verticalização iniciado com o Plano Diretor de 1955. As APC-1 localizadas nos Balneários protegiam as urbanizações remanescentes da política colonial portuguesa de ocupação do território através de freguesias. Não havendo liberalização para a verticalização na área dos Balneários, objetivavam a valorização do sítio, onde o risco maior foi o de descaracterização através de intervenções, quase sempre, irregulares e, mais recentemente, com a tendência de valorização da arquitetura tradicional, as imitações...

O Plano Diretor, aprovado em 1985, contemplava somente os Balneários da Ilha de Santa Catarina, excluindo o Distrito Sede, cuja revisão estava em curso. Porém em face da incerteza de quando ocorreria a sua aprovação, o que só ocorreu doze anos depois, em 1997, decidiu-se fazer a proteção preventiva do acervo existente na Área Central através de Decreto de Tombamento. Assim, em 1986 foram tombados 10 conjuntos urbanos localizados na Área Central de Florianópolis. Tratava-se da proteção do Centro Histórico e dos antigos bairros adjacentes, que foram se formando ao longo dos caminhos que, no século XVIII, ligavam a antiga Vila às fortificações e às freguesias. Aí estavam inseridos também os remanescentes dos testemunhos iniciais do povoamento da antiga Vila, a sede da Capitania, que tinha como principal função estratégica fortalecer a defesa da posição portuguesa no Atlântico Sul. O tombamento de 1986, em sua primeira etapa, definiu poligonais de proteção. As ações subsequentes já se embasaram em parâmetros definidos pelo Plano dos Balneários, tanto para os critérios de enquadramento das edificações, como para as normas a serem seguidas e a aplicação de benefícios. Após um extenso processo de avaliação das impugnações ao tombamento recebidas, que inclusive tiveram caráter de audiência pública, diversas edificações foram excluídas ou tiveram alteradas a classificação da categoria de tombamento. A conclusão deste processo se estendeu até 1990 e ao final permaneceram protegidas aproximadamente 380 edificações na Área Central de Florianópolis, das quais 110 são unidades de acompanhamento. Foi também tombado um trecho da malha urbana mais antiga da cidade, para a qual foram definidos alguns requisitos de preservação. A medida teve forte impacto na população, com conseqüências que se fizeram sentir por um longo tempo. Resultou na preservação de uma grande área no centro da cidade, que de outra forma teria sucumbido à avassaladora dinâmica transformadora de substituição do tecido construído, provocada pelo setor imobiliário em franca expansão. Além da perda dos referenciais

históricos e arquitetônicos, estava se destruindo a configuração urbana como ambiência integrada, formal e de funcionamento, como também a silhueta histórica com seu *skyline*.



Imagem do Centro Histórico de Florianópolis, que tem ao fundo o *skyline* da cidade adensada. Sua existência hoje se deve exclusivamente ao tombamento ocorrido em 1986. O casario histórico situado em primeiro plano, outrora localizava-se junto à borda da água. Ainda reflete a paisagem urbana possível de ser apreendida até a década de 1920, quando o acesso à Ilha de Santa Catarina se fazia exclusivamente pelo mar. A construção do Aterro da Baía Sul, realizado na década de 1970, significou uma ruptura da relação da cidade com o mar, até hoje lamentada.

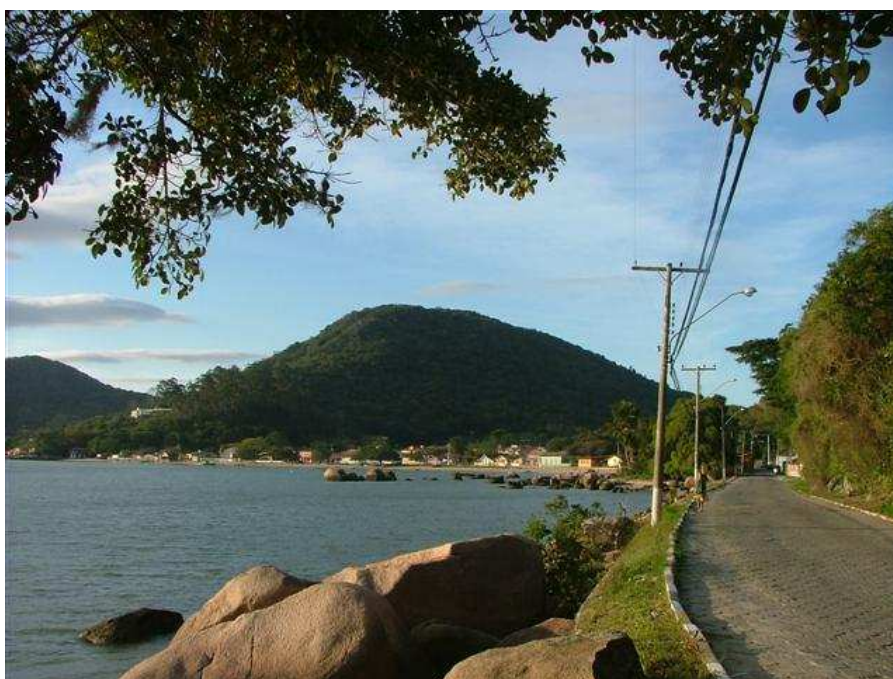
7 O novo Plano Diretor de 2014: consolidação das diretrizes da década de 1980, com incorporação de novos olhares

O novo Plano Diretor de Urbanismo, a Lei Complementar nº 482/14 explicita o pacto que reconhece e protege o patrimônio herdado pelas atuais gerações. Os conceitos de paisagem e de patrimônio cultural aparecem como princípios, estratégias e parâmetros de desenvolvimento do Plano.

Há um capítulo específico que aborda a “Paisagem e o Patrimônio Cultural”. Este texto legal representa a continuidade dos conceitos de preservação urbana implantados na década de 1980, ampliados com a reavaliação baseada na experiência de 35 anos de atuação integrada “preservação e planejamento”. Foram também incorporados os novos parâmetros internacionais expressos nas cartas patrimoniais, a exemplo dos conceitos de paisagem cultural e patrimônio intangível materializado no espaço.

Algumas questões já despontavam como iniciativas incipientes desde a década de 1980. Nas Áreas de Preservação Cultural (APC), o conceito de cultura ficou mais abrangente, objetivando sua preservação, valorização e promoção. Foram mantidas as APCs, de interesse histórico-cultural (APC-1). As arqueológicas (APC-3) incorporaram o conceito de arqueologia terrestre e subaquática, de modo a contemplar os remanescentes de naufrágios relacionados à função estratégica da Ilha para a navegação. Destinam-se não só aos sítios pré-históricos, como aos históricos. Foi lançado um novo olhar sobre a categoria da Paisagem Cultural (APC-2). Os Locais de Memória e Áreas de Interesse Cidadão (APC-4), que já haviam sido criados em legislação específica, foram incorporados e objetivam os lugares onde ocorreram fatos de valor histórico ou legendário ou que funcionam de ancora para atividades intangíveis materializados no espaço.

As APC-1 receberam mais duas categorias: a arquitetura vernacular, de peculiaridade produtiva ou de manifestações culturais (P4) e aqueles localizados no entorno (P5) que funcionam como áreas de transição, onde é possível uma altura intermediária. A proteção se estende aos espaços abertos incluindo os componentes e mobiliários urbanos e placas de identificação (como os nomes dos edifícios, as placas comemorativas e elementos identificadores da infraestrutura).



Paisagem Cultural: a implantação do núcleo de Sambaqui, junto à borda d'água, inserção harmoniosa do patrimônio cultural no sítio geográfico.

As APC-2 mencionam a proteção dos elementos excepcionais componentes das paisagens: paisagem das orlas, caminhos e trilhas terrestres, rotas náuticas, vias panorâmicas, mirantes e belvederes. O Plano institui os Marcos Referenciais que são elementos construídos ou

naturais marcantes na paisagem ou de significado simbólico que devem ter garantida sua visibilidade.

Ficam detalhadas questões de visibilidade, entorno e de impacto de vizinhança e na paisagem, bem como inserida a garantia da acessibilidade. Fica criado o Fundo Municipal de Preservação da Paisagem e do Patrimônio Cultural – FMPPPC, como mecanismo auxiliar para a gestão e mantidas as sanções criadas em 1985. Como medidas complementares de acautelamento, foram instituídos os Inventários Municipais de Paisagem e do Patrimônio Material e ampliada para 50 anos a obrigatoriedade de consultar o SEPHAN, quando dos alvarás de demolição, como já visto anteriormente.

8 Potencialidades do sítio: perdas e reconhecimentos

Na década de 1970, há um descompasso entre o processo histórico e as intervenções urbanas. O adensamento da cidade trouxe consigo modificações dos aspectos físicos do substrato histórico, que resultaram em danos difíceis de compatibilizar. Por exemplo, a necessidade de ampliar o sistema de autopistas, construídas junto à orla, provocou a perda da relação entre a cidade e o mar, criando barreiras de difícil transposição. O marco simbólico deste processo foi a demolição do antigo Miramar, uma espécie de atracadouro / trapiche, com quiosque de serviços, localizado no cais fronteiro à praça fundacional. Esta perda, na década de 1970, é lamentada até hoje. A nova postura de planejamento, da década de 1980, resultou num ordenamento territorial que tem enfatizado aspectos vinculados ao contexto histórico e de reforço à identidade do Município, saber:

- O resgate da identidade marítima, presente desde os primórdios da ocupação, através da valorização do elemento água como elemento paisagístico e de navegação, possibilidade alternativa ao transporte, potencialização do uso pesqueiro e balneário das praias.
- O reforço da urbanização poli-nucleada, modelo instituído no século XVIII, com as freguesias da Ilha.
- O reconhecimento da importância dos antigos caminhos históricos de ligação entre os assentamentos urbanos, indutores e testemunhos do processo de ocupação do território. Sua categorização e valorização através de vias panorâmicas, caminhos, trilhas e rotas náuticas, a serem identificadas em todo o território.

9 Conclusão

O instrumento do Plano Diretor representou a continuidade da presença dos valores naturais e culturais materializados no espaço, e testemunhos de um período histórico, caracterizado por outra escala e tempo. Esta preservação significa qualidade de vida para moradores e visitantes. O setor turístico tem sido o grande beneficiário desta política. O setor imobiliário foi o principal responsável pela pressão econômica sobre setores técnicos e políticos que resultou em perdas da ambiência e do substrato histórico. A parceria neste processo de defesa, além da instalação dos mecanismos legais, foi a ação dos Ministérios Públicos.

Até a década de 1970, os conceitos das cartas patrimoniais internacionais de preservação, que orientavam as políticas de preservação, podiam ser sintetizadas em: culto à personalidade e feitos históricos; valorização do bem monumental e proteção dos conjuntos históricos urbanos. O olhar sobre o patrimônio imaterial, o espírito do lugar, a paisagem cultural, que acompanham as ações das últimas décadas, são categorias que foram sendo construídas aos poucos, e que estão em processo de serem implantadas. Os Planos de Florianópolis refletem este processo.

Preservação necessita de vontade política. O grande problema desta trajetória foi a falta de ampliação da equipe, para o adequado gerenciamento da abertura de frentes de proteção, que se estruturaram, e às demandas que foram se conformando com o desenrolar dos trabalhos. Equipe que tivesse por base o apoio político, que endossasse a gestão, acompanhada da divulgação e esclarecimento do que estava sendo proposto. Faltou, também, um setor voltado exclusivamente para a difícil tarefa de proteção do patrimônio imaterial e primitivas tecnologias de produção, em especial ao saber fazer “farinha de mandioca e cachaça” e suas estruturas tradicionais, os engenhos e alambiques.

O desenvolvimento econômico foi crescente. Esta dinâmica, em essência necessária, deve contar com uma articulação que priorize as características do sítio, harmonizando as forças políticas e comunitárias, de modo que não se tornem a razão da perda dessas características que formaram sua identidade, mas sim razão de sua atratividade. O esforço técnico da Prefeitura tem sido identificar o que ancorou este processo e proporcionar condições para um desenvolvimento harmônico que valorize e se aproprie destes valores e permanências.

Referências Bibliográficas

ADAMS, Betina. Preservação urbana: gestão e resgate de uma história. Florianópolis: Ed. Da UFSC, 2002. 192 p.il.

ADAMS, Betina. O patrimônio de Florianópolis: trajetória da gestão para sua preservação. Florianópolis, 2001. Dissertação de mestrado. UFSC/Centro de Filosofia e Ciências Humanas/Departamento de Geociências/Programa de Pós-Graduação em Geografia/Área de concentração: desenvolvimento regional e urbano. Orientação de Ivo Sostizzo. In: <http://tede.ufsc.br/teses/PGCN0191-D.pdf>

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, Legislação.