

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO – FAED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO
TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL – MPPT

ÁREAS MARGINAIS ÀS RODOVIAS ESTADUAIS:
SEGURANÇA E MOBILIDADE EM FLORIANÓPOLIS

Elisa Quint de Souza de Oliveira

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental do Centro de Ciências Humanas e da Educação da Universidade do Estado de Santa Catarina, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Carmen Susana Tornquist.

Florianópolis, abril de 2012.

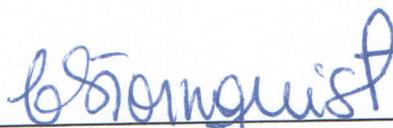
ELISA QUINT DE SOUZA OLIVEIRA

**“ÁREAS MARGINAIS ÀS RODOVIAS ESTADUAIS:
SEGURANÇA E MOBILIDADE EM FLORIANÓPOLIS”.**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre, no Mestrado Profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental da Universidade do Estado de Santa Catarina.

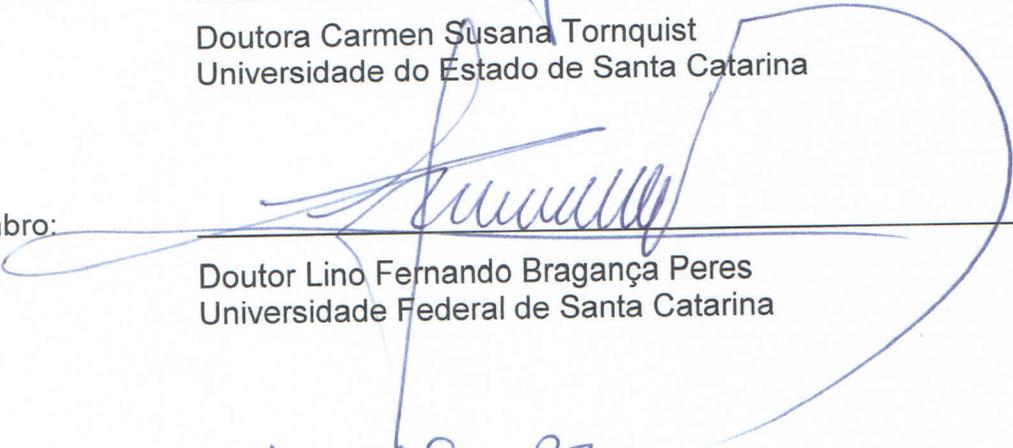
Banca Examinadora:

Orientador:



Doutora Carmen Susana Tornquist
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro:



Doutor Lino Fernando Bragança Peres
Universidade Federal de Santa Catarina

Membro:



Doutora Isa de Oliveira Rocha
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro:



Doutor Wendel Henrique
Universidade Federal da Bahia

Florianópolis, 16 de abril de 2012.

Ao meu dedicado e paciente companheiro, André,
pelas horas de estudo furtadas de seu convívio.

A mente que se abre a uma nova ideia jamais voltará ao seu tamanho original.

Albert Einstein

OLIVEIRA, Elisa Quint de Souza de. **Áreas marginais às rodovias estaduais: segurança e mobilidade em Florianópolis.** Dissertação de Mestrado – MPPT/FAED/UEDESC. Florianópolis, 2012.

RESUMO

O objetivo com a pesquisa é investigar a relação entre a proteção das áreas marginais às rodovias estaduais, a segurança e a mobilidade em Florianópolis, considerando a legislação específica que disciplina o uso desses espaços, os casos concretos de ocupação registrados no órgão público responsável e as políticas públicas que vislumbrem o planejamento dessas áreas. Como referencial teórico, o conceito norteador é o de faixas de domínio, a partir de diferentes abordagens, entendendo que por meio de políticas públicas adequadas é possível construir um projeto de ordenamento que salvguarde as margens das rodovias, proporcionando a segurança e garantindo a mobilidade urbana, comprometida com as aglomerações geradas pela ocupação desordenada. Outro conceito norteador é o de Mobilidade Urbana, entendida como elemento essencial para a garantia da qualidade de vida, permitindo o acesso à cidade e o desenvolvimento urbano sustentável. A metodologia empregada como forma de abordagem do tema será a qualitativa baseada em pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas na tentativa de unir a legislação sobre o tema, a técnica aplicada para a gestão do espaço, a experiência dos envolvidos e os casos reais, estes últimos colhidos por meio de procedimentos administrativos em trâmite no órgão com circunscrição sobre as rodovias estaduais no município de Florianópolis.

Palavras-chave: Rodovias. Faixas de domínio. Mobilidade. Segurança. Planejamento.

OLIVEIRA, Elisa Quint de Souza de. **Marginal areas of the State Highways and Roads, the safety e mobility in Florianopolis, SC Brazil.** Master's Dissertation – MPPT/FAED/UDESC. Florianópolis, 2012.

ABSTRACT

The objective with this research is to investigate the relation between the protection of the marginal areas of the State Highways and Roads, the safety e mobility in Florianopolis considering; the specific legislation that rules the usage of these areas, the registered cases at the related Public Office and the public policies that foresee the planning of these areas. The Official Track is used as a concept and theoretical reference. From different approaches and understanding that through appropriated public policies, it is possible to build a plan that safeguard these marginal areas providing safety, and guaranteeing urban mobility compromised by the agglomerations and disordered occupations. Other concept is the Urban Mobility, regarded as essential to the quality of life guaranty, allowing city access and the sustainable urban development. The methodology used as form of approach will be qualitative, based on bibliographical research, documental and pre-structured interviews on the effort to join the legislation regarding the subject, the techniques applied to the area's management, the experience from the subjects involved and the real cases, both lasts chosen by opened administrative procedures at the responsible office for roads and highways in the Florianopolis County.

Keywords: Highways. Official Track. Mobility. Safety. Planning.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I	31
HISTÓRICO DA ORGANIZAÇÃO VIÁRIA NA ILHA.....	31
1.1 Localização estratégica da Ilha no litoral brasileiro	31
1.2 Estruturação urbana	32
1.3 Transporte	40
1.3.1 Porto: ascensão e decadência.....	40
1.3.2 Implantação do sistema viário	43
1.4 Configuração da malha viária estadual.....	50
CAPÍTULO II.....	57
ÁREAS MARGINAIS ÀS RODOVIAS	57
2.1 Conceituação e extensão.....	57
2.1.1 Natureza jurídica das áreas protegidas	59
2.1.2 Competências para o gerenciamento	61
2.2 Exploração econômica das áreas marginais	66
2.2.1 Influência do Programa de Desestatização Nacional em Santa Catarina.....	69
2.2.2 Código de Trânsito Brasileiro.....	73
2.2.3 A Lei nº 13.516, de 2005, e seu Decreto Regulamentar nº 3.930, de 2006.....	77
CAPÍTULO III	83
RODOVIAS, SEGURANÇA E MOBILIDADE EM FLORIANÓPOLIS.....	83
3.1 Ocupações nas áreas marginais e a segurança viária.....	83
3.2 Ocupações das faixas de domínio das rodovias estaduais na Ilha.....	85
3.3 Relação entre a proteção das faixas de domínio, segurança e mobilidade	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
BIBLIOGRAFIA CITADA	118

ANEXOS

ANEXO 1 – MAPAS

ANEXO 2 – ICONOGRAFIA

ANEXO 3 – LEGISLAÇÃO

ANEXO 4 – ROTEIROS DE ENTREVISTA

INTRODUÇÃO

A ocupação irregular das margens das rodovias estaduais em Florianópolis é um problema que envolve questões interdisciplinares ligadas, sobretudo, ao planejamento urbano e ao ordenamento do território, à segurança¹ de seus usuários e à mobilidade no município. O tratamento para os conflitos existentes devem observar, no entanto, o Estatuto da Cidade, o Código de Trânsito Brasileiro e os princípios constitucionais que asseguram a qualidade de vida no País, sob a perspectiva de que o planejamento pressupõe uma visão de totalidade, uma vez que prescinde de um conjunto de diretrizes para atingir objetivos preestabelecidos, bem como de observância às leis, considerando as diferentes instâncias do poder público.

Sobre o entendimento e a importância do espaço público urbano, vale referir Vaz (2005:155):

Espaço público urbano envolve lugares abertos da cidade, os lugares acessíveis à livre frequência, à passagem de cidadãos e pessoas desconhecidas. Do ponto de vista das relações de sociabilidade, são esses os lugares onde ocorrem as mais diversas modalidades de interação face a face em público.

No que se refere à importância da circulação nas cidades, Vasconcellos (2001:35) afirma que o sistema de circulação é elemento essencial na mobilização da força de trabalho e deve ser observado como a necessidade que permite à pessoa chegar nos destinos desejados.

Referindo-se à importância do papel que cada sujeito desempenha nas cidades, Jacobs (2009:29) diz:

As ruas das cidades servem a vários fins além de comportar veículos; e as calçadas – a parte das ruas que cabe aos pedestres – servem a muitos fins além de abrigar pedestres. Esses usos estão relacionados à circulação, mas não são sinônimos dela, e cada um é, em si, tão fundamental quanto a circulação para funcionamento adequado das cidades.

As competências e atribuições dos entes responsáveis pelas questões, tanto ligadas à segurança do trânsito quanto ao planejamento da cidade, confundem-se, e o tratamento das áreas marginais rodoviárias, que possuem como uma das suas funções minimizar os riscos gerados pelo fluxo intenso, torna-se extremamente difícil. Isso porque, como se detalhará no Capítulo II, ao município, segundo a Constituição Federal da República², cabe legislar sobre

¹ Nesse contexto entendida como a salvaguarda da vida e a integridade física dos usuários das rodovias.

² Art. 30. Compete aos municípios: I – legislar sobre assunto de interesse local.

assuntos de interesse local, e as rodovias que atravessam os perímetros urbanos acabam por se tornar objeto de interesse da localidade, seja pela valorização das terras em seu entorno, seja pela facilidade de tráfego gerada para a região.

As áreas lindeiras às rodovias, também denominadas faixas de domínio ou áreas marginais, que não se confundem com o acostamento, como se verá mais detalhadamente no Capítulo II, são áreas de terras previstas nos projetos rodoviários³, cuja principal função é permitir um espaço livre, como uma área de escape ou de fuga, entre a pista de rolamento e as construções e/ou propriedades.

A ocupação dessas áreas somente deve ser permitida se for resguardada a segurança dos usuários da via, ou seja, dos condutores que nela trafegam, dos proprietários de terrenos localizados às suas margens e dos pedestres. Fato que se dá após a avaliação do órgão responsável pela rodovia, sendo que a metragem, contada partindo do eixo da via, é definida segundo a necessidade técnica, levando em consideração a região onde a rodovia será construída. A figura abaixo tenta exemplificar como o espaço é definido:



Esquema relativo à faixa de domínio rodoviária

No Estado de Santa Catarina, o ente executivo atualmente com circunscrição sobre as rodovias e, conseqüentemente, competente para mantê-las e fiscalizá-las é o Departamento Estadual de Infraestrutura – DEINFRA, autarquia do Governo do Estado de Santa Catarina criada pela Lei nº 244 de 2003⁴ resultante da fusão do Departamento de Estradas de Rodagem

³ Planos elaborados para a execução das rodovias.

⁴ Lei Complementar nº 244, de 30 de janeiro de 2003.

do Estado de Santa Catarina – DER com o Departamento de Edificações e Obras Hidráulicas – DEOH, extintos pelo Governo de Luiz Henrique da Silveira⁵.

A partir de 28 de fevereiro de 2005, com a aprovação da Lei nº 284 de 2005⁶, a autarquia passou a operar por intermédio da Secretaria de Estado da Infraestrutura, para a infraestrutura de transportes, edificações e obras hidráulicas de Santa Catarina, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na Lei nº 382 de 2007⁷.

O DEINFRA possui um total de cinco Diretorias, sendo elas Diretoria de Administração, Diretoria de Obras Civas, Diretoria de Planejamento e Projetos, Diretoria de Obras e Transporte e, à qual está subordinada a Gerência de Faixas de Domínio, Diretoria de Manutenção e Operações, cuja competência encontra-se disposta no art. 38 do Regimento Interno.⁸

Ocorre que, desde a publicação da norma⁹ que objetiva ordenar o espaço às margens das rodovias no Estado de Santa Catarina, no ano de 2005, Florianópolis vive dificuldades na aplicação da lei, uma vez que esses espaços, há muitos anos, vêm sendo utilizados, sem autorização, por particulares e empresas, como se observa nas fotos, selecionadas do acervo da Gerência de Faixas de Domínio do DEINFRA e gentilmente cedidas para a realização desta pesquisa:



Foto 1: Placas publicitárias às margens da SC-401



Foto 2: Acesso à SC-403 com dano ao pavimento

⁵ Governador de Santa Catarina entre 2003 e 2010.

⁶ Lei Complementar nº 284, de 28 de fevereiro de 2005.

⁷ Lei Complementar nº 382, de 7 de maio de 2007.

⁸ Decreto nº 1.023, 17 de janeiro de 2008.

⁹ Lei Complementar nº 13.516, de 4 de outubro de 2005.



Foto 3: Estacionamento às margens da SC-404



Foto 4: Construção de mureta às margens na SC-405

A Foto 1 apresenta duas placas publicitárias alocadas sem autorização do poder público em uma das rodovias de maior movimento da Ilha, a SC-401. A lei que trata das faixas de domínio permite a utilização do espaço para publicidade, no entanto, o órgão competente para autorizar tal uso ainda não publicou as regras técnicas adequadas para a autorização. Segundo os engenheiros do DEINFRA, responsáveis pela segurança do trânsito, as placas ao longo das rodovias tiram a atenção do motorista e podem obstaculizar a pista se vierem a cair sobre ela, causando graves acidentes. As placas registradas na imagem foram retiradas pelo DEINFRA, por meio de ordem judicial na Ação de Reintegração de Posse nº 023.11.013020-3 em trâmite na Comarca da Capital.

O acesso realizado diretamente à rodovia, observado na Foto 2, segundo a legislação específica, deve ser autorizado pelo órgão com circunscrição sobre a mesma no intuito de evitar acidentes. A imagem selecionada demonstra que o barro advindo da aparente terraplanagem realizada em terreno lindeiro fica sobre a pista de rolamento, deixando-a escorregadia. Também não se verifica qualquer intervenção ou obstáculo de segurança para o acesso à rodovia que foi notificado pelo DEINFRA e está sendo alvo de processo administrativo para a regularização.

O estacionamento observado na Foto 3, além de impedir a passagem do pedestre na faixa de domínio, oferece obstáculo ao trânsito, impossibilitando que a área que margeia a pista fique livre para evitar eventual acidente ou seja garantia da necessidade de parada. O comércio utiliza a área marginal sem autorização do DEINFRA e foi notificado no ano de 2007 para retirar os veículos, o que fez imediatamente. No entanto, após alguns meses, voltou a utilizar a área. Tal atitude motivou uma denúncia de moradores ao Ministério Público Estadual, que no momento desta pesquisa aguarda solução do DEINFRA para o caso.

A construção da mureta que se verifica na Foto 4 é irregular, segundo a legislação de faixas de domínio, uma vez que não respeita o recuo necessário à segurança da rodovia. A construção estava sendo realizada no bordo da pista, e ofereceria, caso fosse concluída, sério risco de colisão e falta de visibilidade. No presente caso, o responsável foi notificado pelo DEINFRA e paralisou a obra.

Estes são apenas alguns exemplos que, a nosso ver, demonstram que as questões relativas à proteção das áreas marginais às rodovias envolvem mais do que o propósito de respeitar o espaço de interesse público ou garantir um trânsito seguro. Isso porque nem sempre essas áreas são de propriedade do Estado, assunto que será tratado no Capítulo II e que envolve o respeito à propriedade privada, além do histórico de ocupação na Ilha e a condição geográfica do município, interferindo diretamente na implantação da política de mobilidade urbana.

Desta forma, não bastaria apenas desocupar as áreas marginais, mas sim compreender o contexto onde estão inseridas para que o planejamento das mesmas, entendido como um “modo sistemático de trabalhar”, seja efetivo, segundo Pedrão (2001:11).

Fator preponderante para a escolha do tema de pesquisa, a motivação pessoal, está consubstanciada em minha graduação em Direito. Desde o início do curso, estive envolvida nas questões relativas à proteção ambiental, salvaguarda do patrimônio histórico e qualidade de vida na localidade onde fui criada, Centro Histórico de São José, Santa Catarina, e onde iniciei minhas atividades profissionais em escritório de consultoria ambiental e urbanística.

Com o ingresso no Curso de Especialização em Direito Ambiental na Universidade Federal de Santa Catarina, pude aprofundar os estudos sobre matérias que envolviam qualidade de vida em Florianópolis e região, o que possibilitou participação na elaboração de planos diretores de alguns municípios do Estado e em projetos voltados à urbanização em áreas específicas, como aquelas que margeiam as rodovias. Tais atividades proporcionaram a oportunidade de prestar consultoria jurídica na área de infraestrutura rodoviária, atividade exercida a partir do ano de 2006 em Santa Catarina e também em outros estados.

Em Santa Catarina, no entanto, o contato com o DEINFRA e a interação com os agentes públicos responsáveis pelas atividades que envolvem o tema da pesquisa é diário, em razão da prestação de serviços de consultoria jurídica a uma empresa contratada pelo poder público estadual para apoiar os trabalhos de gerenciamento das faixas de domínio. Embora tal atividade tenha permitido alguma facilidade para definir certos caminhos da pesquisa,

dificultou, por vezes, a coleta e a avaliação de dados, como se comentará mais adiante, quando da explanação da metodologia empregada.

O tema da pesquisa, portanto, se relaciona com o histórico da organização viária na Ilha, as áreas marginais às rodovias, além da segurança e da mobilidade em Florianópolis, eixos temáticos produzidos pela literatura.

O primeiro eixo temático a ser abordado é o relativo ao *histórico da organização viária na Ilha*, mencionando que o interesse na ocupação pelos europeus e a fundação da Vila Nossa Senhora do Desterro, no século XVII, estão vinculados à importância da localização estratégica da Ilha no litoral brasileiro.

Em 1738, a Vila Nossa Senhora do Desterro¹⁰ centralizou as iniciativas de ocupação, e mais tarde, com a chegada dos açorianos entre 1748 e 1756, foram consolidadas as estratégias de ocupação com o desenvolvimento de comunidades e redes de comunicação marítima e terrestre.

Segundo Cabral (1979:148), o início do processo de urbanização ocorreu no ano de 1831, como se verá mais detalhadamente adiante, mas os estudos para uma política de expansão urbana planejada para a capital catarinense iniciaram em 1876, conforme menciona Corrêa (2005:230), quando da edição de uma planta topográfica da cidade de Desterro.

A construção da Ponte Hercílio Luz, em 1926, alterou a dinâmica urbana e provocou mudanças diretas no sistema viário, com abertura de novas ruas, a partir das vias principais existentes. A população, já na década de 1940, havia crescido bastante, exigindo um grande número de habitações que adensaram as ruas existentes. Com isso, o sistema viário passou a desenvolver-se com rapidez, provocando o abandono das rotas de navegação.

Devido ao notável aumento da população no perímetro urbano da capital entre 1950 e 1960, foram construídos diversos edifícios destinados a escritórios e apartamentos no centro da cidade. Nesse período, a construção da Universidade Federal de Santa Catarina e a implantação da BR-101 exerceram grande influência no plano urbano.

A discussão do Plano Diretor da cidade se deu no mesmo período, e a aglomeração urbana de Florianópolis começou a ser sentida, mas foi somente nos anos 1970 que a cidade se modificou significativamente, com obras importantes como uma nova ponte entre a Ilha e o Continente, a implantação de algumas rodovias estaduais e uma grande explosão imobiliária.

¹⁰ A mudança do nome para Florianópolis se deu no ano de 1894.

O Instituto do Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF foi criado nesse período e passou a dirigir estudos para o desenvolvimento no sentido de refletir uma preocupação com os ideais de planejamento. A cidade se expandiu e seus limites se tornaram, praticamente, toda a Ilha.

A valorização do sistema rodoviário unido à desativação do porto, que se deu em 1973, são fatores que levaram, de acordo com Silva (1999:19), ao distanciamento das atividades tradicionais características de Florianópolis, enquanto cidade litorânea, sediada numa ilha, com cultura fortemente açoriana.

Monteiro (2005:19) define bem a mudança ocorrida na cidade: “A Florianópolis da virada dos séculos XX-XXI é outra cidade, superposta àquela do meado do século XX. A vida agitada não permite mais aquele estreitamento das relações sociais, mesmo com os amigos, todos correndo nos próprios circuitos”.

Para a compreensão das alterações experimentadas pela cidade, fortemente relacionadas com a estrutura viária, os trabalhos¹¹ de Maria Inês Sugai prestaram grande contribuição à presente pesquisa, uma vez que abordam o processo de produção do espaço urbano e as transformações ocorridas na cidade por meio de uma intervenção viária intraurbana executada em Florianópolis no final da década de 1970, denominada Via de Contorno Norte-Ilha.

A autora afirma que a localização espacial dos investimentos públicos e a legislação e dinâmica socioespacial atuam de forma decisiva no processo de estruturação do espaço e na consolidação da segregação espacial na área conurbada de Florianópolis.

O segundo eixo temático a ser abordado está ligado à legislação aplicada ao espaço estudado e trata das *áreas marginais às rodovias*, posto que, segundo Duarte (2002:57), é comum haver confusão, mesmo entre profissionais ligados à matéria, sobre a verdadeira extensão e os limites das áreas protegidas, vigorando a ideia de que a estrada é, na verdade, somente o espaço ocupado pelas pistas de rolamento, quando muito alcançando os acostamentos. Essa noção, segundo o autor, é equivocada e, em razão da falta de informação somada à ausência de fiscalização e controle, gera as invasões para o exercício das mais variadas atividades, muitas das quais vinculadas a algum interesse econômico ou comercial ou, ainda, para fins de moradia.

¹¹ **As intervenções viárias e as transformações do espaço urbano:** a via de contorno norte-ilha, dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo em 1994, e **Segregação silenciosa:** investimentos públicos e distribuição socioespacial na área conurbada de Florianópolis, tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo em 2002.

Vale ressaltar que as áreas marginais rodoviárias são terras existentes ao longo das rodovias, possuindo a finalidade precípua de servir de área de escape para garantir a segurança dos usuários, muito embora há quem considere que apenas a proteção desses espaços não é suficiente para a garantia de um trânsito seguro, assunto que se verá detalhadamente no Capítulo III. No entanto, vale referir a fala de um dos entrevistados, João da Silva¹² para esta pesquisa:

A atenção destinada às faixas de domínio seria mais do que no sentido de deixá-las livres, mas destiná-las um tratamento adequado que minimizasse o impacto do trânsito nas comunidades que circundam as rodovias.

A ocupação às margens das rodovias estaduais em Florianópolis torna um possível melhoramento das estradas mais difícil e ameaça constantemente a vida dos moradores, pedestres e motoristas, já que a proximidade de construções da pista e acessos diretos causam constantes acidentes e atropelamentos pela densidade da circulação de pessoas, o que remete a repensar a organização da cidade e do trânsito.

Por outro lado, áreas consideradas “nobres”, onde o valor da terra aumentou de forma significativa, foram criadas quando do asfaltamento de pequenas ruas e caminhos que, transformados em rodovias com um tráfego considerável, interessavam àqueles que detinham um maior poder aquisitivo, ou mesmo àqueles que vinham de outras regiões do País.

Tal fato se deve, sobretudo a partir dos anos 1970, à instalação de grandes estatais em Florianópolis, além do incentivo à indústria do turismo, atraída tanto pelas belezas naturais quanto pelas chamadas “oportunidades de negócios”. Vale registrar parte da entrevista de José de Souza¹³ concedida em colaboração à pesquisa, que aponta tal fato, a partir nos anos 1970:

O impacto causado pela chegada de pessoas originárias de outros centros que buscavam a Ilha com a expectativa de um rápido e bom desenvolvimento pessoal, [...] tem sido desastroso. É desastroso. Para os adventícios não há preocupações preservacionistas (o que se poderia admitir como um processo natural e pertinente as correntes migratórias, e não uma declarada competição com os nativos) ou aberturas para se deixarem assimilar pela cultura local. Pelo contrário, fazem esforços para que a sua cultura se sobreponha à existente, implantando, à força, às vezes, coisas que eles acham que deva ser melhor.

¹² Nome fictício por razões éticas.

¹³ Idem, nota 12.

Para o entrevistado, o problema de ocupação das áreas marginais consideradas nobres, bem como de outros espaços da Ilha, se deve à chegada de pessoas de fora da cidade que não se preocuparam com o impacto causado por suas ocupações.

A referida afirmação, contudo, reflete uma opinião pouco ancorada em uma análise científica do processo de crescimento e de modernização da cidade, atribuindo à origem dos novos moradores e empreendedores a responsabilidade por um processo social e econômico bastante complexo.

Em Florianópolis, esse processo, assim como em outras cidades, é marcado por alianças e articulações entre as elites locais, sejam elas econômicas ou políticas, no que tange à ocupação e ao uso do solo, às quais recorreremos para refletir sobre a questão da mobilidade da cidade, como veremos ao longo do trabalho.

Por outro lado, é interessante ressaltar a opinião do agente, que reflete a importância deste tipo de preocupação nas últimas décadas na cidade, analisada pelo trabalho de Márcia Fantin (1998), entre outros. Além deste ponto, com o qual certamente não concorda a pesquisadora, vale destacar na fala do sujeito a referência às faixas de domínio, assunto que interessa ao estudo.

Como se verá adiante, a competência para tratar das faixas de domínio nesses trechos, ou seja, a atribuição destinada a cada ente público, é fator bastante significativo, que torna a fiscalização desses espaços e, conseqüentemente, a segurança viária complicadas a ponto de não permitir a aplicação de normas técnicas específicas para ocupação, como se tratará mais adiante.

Nesse contexto, conseqüentemente, vale referir a existência do Plano Rodoviário Estadual¹⁴, que destina ao DEINFRA as áreas de sua competência para que se efetive a devida fiscalização e administração, em obediência à Lei Federal nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que trata do Plano Nacional de Viação.

Contudo, observa-se em leis municipais, especialmente as destinadas ao ordenamento do território e à demarcação do perímetro urbano, a criação de área de faixa de domínio diferente daquela determinada pelo órgão estadual, em total descon sideração à competência do ente responsável pelo espaço e à segurança dos próprios munícipes.

Em questionários aplicados aos funcionários do DEINFRA, quando perguntados se havia uma integração entre Estado e município nas discussões relativas aos tratamentos

¹⁴ Decreto nº 4.084, de 9 de março de 2006. Tal Decreto contém a descrição de todos os trechos rodoviários sob a competência do Estado de Santa Catarina, excluindo os que passaram para a responsabilidade das prefeituras municipais e incluindo os que, porventura, foram delegados pela União ao Estado.

destinados às áreas de faixa de domínio, as respostas foram unânimes no sentido de inexistir qualquer integração.

Em entrevista concedida, Francisco Duarte¹⁵, fiscal da faixa de domínio, em colaboração à presente pesquisa, quando indagado sobre a participação da Prefeitura Municipal nas questões relativas à faixa de domínio, afirmou:

Aí que mora o problema, um problema que não diria de competência, mas de ingerência dos órgãos públicos. Os entes públicos não conversam e um não tem conhecimento do outro. Por exemplo, na SC-401, nós temos faixa de domínio de 30 metros e lugares que a prefeitura define a faixa de domínio em 19 metros! A Prefeitura concede autorização para fazer o muro a 19 metros do eixo da rodovia sem haver um diálogo. [...] dentro de Florianópolis, nós temos que respeitar a nossa faixa [...] a Prefeitura se acha no direito de fazer a parte dela, inclusive a própria Prefeitura construiu obra irregular dentro da faixa de domínio.

Vale referir que, muito embora as rodovias estaduais estejam sob a competência do Estado de Santa Catarina, elas interferem, sobremaneira, na estruturação urbana do município e deveriam fazer parte dos assuntos relativos ao planejamento da cidade, discutidos sob a perspectiva do Estatuto da Cidade e do Código de Trânsito.

Somado às dificuldades relativas ao desrespeito ao espaço, como veremos no Capítulo III, está o excesso de velocidade nas localidades densamente ocupadas irregularmente, gerando acidentes. Tal fato tem sido uma constante preocupação da engenharia de tráfego dos órgãos rodoviários e constitui, inclusive, afronta ao Código de Trânsito Brasileiro.¹⁶

Para a compreensão do tema, a pesquisa abordará, ainda, os reflexos do Programa Nacional de Desestatização, a partir da década de 1990, quando inúmeros serviços públicos deixaram de ser prestados pelas entidades estatais no País, passando à iniciativa privada, assunto a ser tratado no Capítulo II.

Com esse movimento, o tema relativo à preservação e à exploração das áreas às margens das rodovias despontou, já que não se justificava permitir que empresas, agora privadas, utilizassem patrimônio público rodoviário gratuitamente, em busca de vantagens econômicas.

¹⁵ Idem, nota 12.

¹⁶ Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, art. 95. Nenhuma obra ou evento que possa perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres, ou colocar em risco sua segurança, será iniciada sem permissão prévia do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via.

Tal fato fez surgir, como se verá adiante, propostas de lei que visam à cobrança de um determinado valor¹⁷, aliada a obrigações para o gerenciamento desses espaços que antes eram abordadas somente nas normas técnicas internas dos órgãos rodoviários, sem força de lei.

Historicamente, conforme lembra Duarte (2008:83), a Administração Pública Rodoviária no Brasil não se valeu da prerrogativa da cobrança, mesmo diante da densidade de ocupação por inúmeros serviços públicos que não o rodoviário, como instalações para transmissão ou distribuição de energia elétrica, telefonia, gasodutos, cabos de fibra óptica, oleodutos e esteiras transportadoras de minério.

Considerando o programa de privatização do Governo Federal em curso e diante do crescente interesse das empresas privatizadas em permanecer utilizando as margens das rodovias federais gratuitamente, o antigo Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER¹⁸ foi o primeiro órgão a publicar regras específicas para a utilização das faixas de domínio rodoviárias que previu valores a serem pagos pelas empresas que desejassem utilizar o espaço, como se detalhará no Capítulo II.

A questão da *segurança e mobilidade em Florianópolis* é abordada como outro eixo temático da pesquisa, já que nos trechos de rodovias essencialmente urbanos o maior obstáculo para a conservação das faixas de domínio surge quando a rodovia atravessa a cidade ou parte dela. Nesses casos, a segurança viária fica bastante prejudicada, uma vez que as consequências atingem a cidade.

Como referido anteriormente, o termo *segurança* possui dois focos distintos: para os projetos rodoviários, segurança envolve o condutor e as condições da via, e para o Código de Trânsito Brasileiro e Políticas de Mobilidade, segurança possui por foco todos os sujeitos envolvidos e, prioritariamente, os pedestres, dentro da lógica presente na própria norma.

Este ponto se torna particularmente importante no caso de Florianópolis, cidade na qual muitas localidades – outrora áreas rurais ou antigas comunidades de lavradores e pescadores – contam hoje com vias estaduais de fluxo rápido que, ao atravessarem as comunidades, antes apenas com vias locais de trânsito lento, geram graves problemas.

¹⁷ Os valores a título de retribuição pelo uso das faixas de domínio estão dispostos no anexo único da Lei nº 13.516, de 2005, de acordo com a área e o tipo de ocupação.

¹⁸ A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, reestruturou o sistema de transportes rodoviário, aquaviário e ferroviário do Brasil, extinguindo o antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e criando o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

A mobilidade urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que trata a Constituição Federal da República¹⁹. A Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMob, instituída no Ministério das Cidades²⁰, pretende formular e implementar a política de mobilidade urbana sustentável no Brasil direcionando a atuação para gerar cidadania e inclusão social por meio da universalização do acesso aos serviços públicos de transporte coletivo e do aumento da mobilidade urbana, além de promover o aperfeiçoamento institucional, regulatório da gestão no setor e de coordenar ações para a integração das políticas da mobilidade e destas com as demais políticas de desenvolvimento urbano e de proteção ao meio ambiente.

Nesse sentido, a observância dos espaços rodoviários que atravessam os centros urbanos, como é o caso de Florianópolis, torna-se imprescindível, vez que deve auxiliar nas condições de acessibilidade dos cidadãos aos bens e serviços essenciais, ao trabalho, à moradia e ao lazer com segurança e qualidade de vida, esta última entendida como o bem-estar social, um direito básico do cidadão brasileiro garantido pela Constituição Federal da República. Segundo Meirelles (2009:605):

O bem-estar social é o bem comum, o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias [...] o bem-estar social é o escopo da justiça social a que se refere nossa Constituição (art. 170) e só pode ser alcançado através do desenvolvimento nacional.

Sobre esta perspectiva, vale citar, de igual modo, o artigo 39 do Estatuto da Cidade²¹:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

A relação existente entre a ocupação das faixas de domínio e a mobilidade urbana se faz presente nos conflitos advindos, sobretudo, entre os moradores lindeiros e os motoristas, usuários da rodovia, em razão dos interesses, muitas vezes contrapostos, como afirma

¹⁹ Constituição Federal da República, artigo 21, inciso XX, e artigo 182.

²⁰ <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/transporte-e-mobilidade>

²¹ Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Vasconcellos (2001:101): “enquanto o morador deseja segurança e qualidade de vida para si e seus familiares, o motorista que passa pela rua deseja fluidez” e os comerciantes, vale frisar, o maior movimento e trânsito de pessoas possível.

Assim, quando a ocupação das margens das rodovias são efetivadas de forma indevida, o tráfego no local, planejado para ser rápido e eficiente, é comprometido, gerando problemas relacionados à segurança e à qualidade de vida dos moradores.

Algumas questões devem ser esclarecidas com a presente pesquisa: 1) Qual a relação entre a conservação das margens das rodovias e a mobilidade urbana em Florianópolis? 2) Quais as dificuldades ligadas às particularidades do município encontradas na aplicação da legislação específica sobre o tema? 3) Quais os sujeitos envolvidos nos assuntos relativos à mobilidade urbana em Florianópolis? 4) Quais as contribuições da proteção das faixas de domínio rodoviárias para a política de mobilidade urbana no município de Florianópolis? 5) Quais os problemas originados pela ocupação de áreas lindeiras na cidade? 6) A necessidade de mobilidade na Ilha pode estimular um Planejamento Territorial das áreas lindeiras às rodovias estaduais?

É importante ressaltar que nos estudos preliminares a esta pesquisa a intenção era descobrir como a proteção das faixas de domínio poderia contribuir para a política de mobilidade em Florianópolis, bem como ser considerada importante no planejamento da cidade, sendo abordada nos Planos Diretores.

Contudo, no avançar dos trabalhos, esboço dos textos e contato com os entrevistados, verificou-se que se deveria emprestar maior peso na exposição do que seriam as faixas de domínio, que natureza possuem e que leis regulam a matéria no Estado, por duas razões distintas.

Primeiramente, constatou-se que alguns profissionais envolvidos nas questões que tratam da mobilidade no município pouco ou quase nenhum contato tiveram com o tema faixas de domínio de rodovias estaduais.

Acredita-se que essa questão deva ser considerada junto aos temas da mobilidade urbana, bem como em demais aspectos ligados ao planejamento urbano, se levado em conta que o bem-estar de todos os cidadãos é um ponto crucial da vida contemporânea nas cidades.

Em segundo lugar, é certo que a questão da mobilidade, como se verá ao longo do trabalho, está ligada a muitas outras vertentes de estudo que não somente à salvaguarda das faixas de domínio das rodovias, o que obrigaria a pesquisa a aclarar, senão todas, ao menos as principais, o que tornaria a dissertação demasiadamente longa.

Assim, como problema de pesquisa, buscou-se apenas compreender as causas e as consequências das ocupações existentes às margens das rodovias estaduais em Florianópolis e identificar alguns aspectos que se consideram pouco abordados nos debates e estudos ligados ao planejamento urbano do município.

A pesquisa objetivou analisar, portanto, a relação entre a proteção do patrimônio público rodoviário, a segurança e, em linhas gerais, a mobilidade em Florianópolis. Assim, considerou as particularidades investigando os possíveis obstáculos ao planejamento urbano das áreas lindeiras às rodovias.

A justificativa para a realização do estudo reside nas características peculiares do município de Florianópolis, tanto quanto à sua história de ocupação como quanto à sua localização geográfica, que refletiram na construção e, conseqüentemente, na manutenção das vias existentes, informação elementar para a constituição de uma política de planejamento para a Ilha.

A pesquisa, de igual modo, se justifica no sentido de apresentar aos órgãos competentes e à comunidade um extrato das atividades para proteger o patrimônio público rodoviário existente e auxiliar na garantia de uma melhor qualidade de vida a todos os cidadãos.

Ademais, o estudo abordará questões ligadas à conceituação e à legalidade do uso das faixas de domínio rodoviárias pela população em geral, além da efetividade da salvaguarda desses espaços, apontando os problemas relacionados ao planejamento urbano e ao ordenamento das áreas lindeiras, além do lugar ocupado por esses espaços no tecido urbano.

A pesquisa, desse modo, apresenta sua importância no momento em que coloca em pauta o assunto relativo às margens rodoviárias e à sua utilização, que parece ser insuficientemente discutido. Permite a problematização dos aspectos da relação existente entre os conceitos de conservação do patrimônio público, segurança e mobilidade urbana, contribuindo assim para o entendimento e a discussão de temas relativos ao planejamento territorial no município de Florianópolis.

O estudo proposto apresenta *faixas de domínio rodoviárias*, conceituadas, segundo o Código de Trânsito Nacional, como a “superfície lindeira às vias rurais, delimitada por lei específica e sob a responsabilidade do órgão ou entidade de trânsito competente com circunscrição sobre a via”.

Vale destacar, no entanto, que tal instituto, apresentado no Capítulo II detalhadamente, é considerado pela legislação específica²² uma área de terras para uso rodoviário, declarada de utilidade pública por decreto, sendo ou não desapropriada, cujos limites foram estabelecidos em conformidade com a necessidade exigida no projeto de engenharia rodoviária.

Nas rodovias em uso e que foram implantadas sem projeto e também naquelas que não possuem decreto de utilidade pública, adota-se como limite lateral ou faixa de domínio a área contida entre o eixo da rodovia até a distância perpendicular de 15 (quinze) metros para ambos os lados do início da rodovia até seu término.

Outro conceito importante para o tema é o de *bens públicos*, uma vez que as áreas marginais às vias são assim consideradas, definidos como aqueles que pertencem à União, aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e às respectivas autarquias, lembrando que, mesmo quando não pertencerem, de fato, às pessoas jurídicas de direito público, são considerados como tal se afetados por elas para prestação de um determinado serviço público Gasparini (2008:864).

A maioria dos autores refere-se a esses espaços indiretamente, tratando-os apenas como áreas de interesse público, e nesse sentido vale citar Neto (2002:350): “Todas as *terras* destinadas à viação pública, federais, estaduais ou municipais, são, necessariamente, *bens públicos*, por força da *afetação* ao uso comum”, e Silva (2008:194): “O sistema rodoviário nacional, portanto, constitui-se só de estradas públicas, pois a ordenação jurídica brasileira inclui as *estradas* entre os *bens públicos de uso comum do povo*”.

De todo modo, não se pode considerar, a título de bem público, apenas as pistas propriamente ditas, mas também a área lindeira à estrada, sem a necessidade de desapropriação. Nesse sentido se destaca o eixo atinente à *limitação administrativa*.

Araújo (2005:1076) afirma que as faixas de domínio sofrem limitação administrativa, natureza jurídica dos referidos espaços. Para Meirelles (2007:626) a limitação administrativa é uma restrição pessoal, geral e gratuita, estabelecida de forma genérica pelo poder público ao exercício de direitos individuais em benefício da coletividade, suportando, então, uma obrigação de não fazer.

Sendo uma medida geral de ordem pública, a limitação administrativa atinge a todos os administrados, obrigando-os a obedecerem ao que foi imposto indistintamente, e, nos casos das faixas de domínio, a todos os confrontantes.

²² Lei nº 13.516, de 4 de outubro de 2005, e Decreto Regulamentar nº 3.930, de 6 de janeiro de 2006.

Seguindo a lógica da limitação administrativa, vale conceituar o instituto da *afetação*, posto que, com a construção da rodovia, a área lindeira a ela é afetada pelo poder público. Sobre o tema, pode-se trabalhar com Gasparini (2008:870), quando afirma que a afetação é considerada a destinação do bem à satisfação das necessidades coletivas e estatais, do que deriva sua inalienabilidade, decorrendo da sua própria natureza ou de um ato estatal unilateral, e Neto (1974:259), quando conceitua afetação como: “a destinação fática ou jurídica de um bem a uma utilização coletiva – o que o erige ou a bem público de uso comum ou a de uso especial”. A única hipótese, portanto, em que se pode vislumbrar a desafetação de uma faixa de domínio é a da total desativação da rodovia.

Destarte, o papel do poder público é fundamental para o gerenciamento desses espaços e, sobre esse ponto, Meirelles (2007:524) afirma que pode e deve o Estado interferir como administrador, disciplinando e policiando a conduta do público e dos usuários especiais, a fim de assegurar a conservação dos bens e possibilitar sua normal utilização, tanto pela coletividade quanto pelos indivíduos, como, ainda, pelas repartições administrativas.

Outro conceito importante a ser discutido é o da *propriedade* como uma garantia fundamental na sociedade brasileira, prevista constitucionalmente²³ e assegurada nos termos da lei. Assim, tem a propriedade *status* de direito fundamental. Ademais, se revela como mais amplo direito de senhorio que pode se verificar sobre um bem, porquanto assegura, sob o aspecto interno da relação de propriedade, poderes de uso, gozo e fruição sobre o mesmo, e ainda, externamente, poder de reivindicação de quem injustamente o detenha.

Importante considerar, de igual modo, a *desapropriação* como um procedimento regido pelo Direito Constitucional e Administrativo, visando à imposição de um sacrifício de direito patrimonial, tendo como finalidade a aquisição pelo poder público por meio de indenização que há de ser prévia e justa.

Por fim, o último conceito diz respeito à *Mobilidade Urbana*, entendida como a reunião das políticas de transporte e de circulação, e integrada com a política de desenvolvimento urbano, com a finalidade de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizando os modos de transporte coletivo e os não motorizados, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável.²⁴

²³ Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII – é garantido o direito de propriedade. Constituição Federal da República 1988.

²⁴ Projeto de Lei da Mobilidade Urbana nº 1687, de 2007. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/transporte-e-mobilidade/projeto-de-lei-da-mobilidade-urbana/PL%201867-2007%20Mobilidade.pdf>

Os conceitos apresentados, portanto, guardam a devida importância, posto que absolutamente indispensáveis para a compreensão do objeto da pesquisa.

A questão da conceituação da metodologia, segundo Franco (1998:77), não é em si um problema terminológico, mas sim de análise da problemática na busca da explicação da relação entre o sujeito que conhece e o objeto, resultando daí o conhecimento. Assim, para a autora, os conflitos metodológicos possuem grande valor como tarefa específica ou no papel do comprometimento com a realidade em que vive. Desse modo, o entendimento do processo de produção do conhecimento sugere decisões metodológicas que permitem evidenciar conflitos entre as diferentes tendências.

Dentre os critérios apontados por Demo (1981:16) para definir o que seria ciência, o mais importante, segundo o próprio autor, é a objetivação, definido como a tentativa de reproduzir a realidade como ela é, posto que interessa à ciência captá-la.

A teoria, também conceituada por Minayo (2001:17), quando afirma que sua construção surge para explicar ou compreender um fenômeno, um processo ou um conjunto de fenômenos e processos. E que nenhuma teoria, por mais bem elaborada que seja, dá conta de explicar todos os fenômenos e processos, uma vez que sempre somos limitados em nossas análises.

Nesse sentido, complementa Gadotti (1990:15) quando refere que a teoria deve ser entendida como um caminho para a ação, portanto, não deve ser fechada ao reducionismo, ao contrário, deve ser dialética, visto que se opõe ao dogmatismo.

De todo modo, Alvez-Mazzotti (2006:32) defende um conhecimento profundo do contexto focalizado para a avaliação da teoria, buscando saber se a mesma é adequada. No entanto, não exclui um esforço maior no sentido de procurarmos criar nossas próprias teorias.

Segundo Goldemberg (1999), o ato de compreender está ligado ao universo existencial humano e que as abordagens qualitativas não se preocupam em fixar lei para produzir generalizações. Os dados da pesquisa objetivam uma compreensão profunda de certos fenômenos sociais apoiados no pressuposto da maior relevância do aspecto subjetivo da ação social. Assim, a contaminação dos resultados em função da personalidade do pesquisador e a certeza do próprio pesquisador com relação aos dados devem ser evitadas.

Outra contribuição interessante é oferecida por Haguette (1987:70) quando afirma que “a história de vida atende mais aos propósitos do pesquisador que do autor e está preocupada com a fidelidade das experiências e interpretações do autor sobre o seu mundo”. Deste modo, o pesquisador deve tomar cuidado para assegurar que o ator social cubra as informações de

que ele necessita, que nenhum fato seja omitido, que as informações recebidas sejam checadas e, finalmente, que as interpretações do autor sejam retamente fornecidas.

Mills (1982:20) lembra, ainda, que “não devemos permitir que as questões públicas, tais como oficialmente formuladas, nem as preocupações, tais como experimentadas privadamente, determinem os problemas que estudamos”.

O recorte espacial do projeto será a Ilha de Santa Catarina, no município de Florianópolis, Capital do Estado de Santa Catarina, no Sul do Brasil, localizado no litoral catarinense, dividido por duas porções de terras, sendo uma referente à “Ilha de Santa Catarina”, que possui uma área de 424,4 km², e a segunda porção localizada na área continental, com área de 12,1 km². Os limites territoriais de Florianópolis são: a Norte, Sul e Leste com o oceano Atlântico e a Oeste com o município de São José. A exata localização do município é Latitude: 27°35’48” Sul e Longitude: 48°32’57” Oeste.

A Ilha de Santa Catarina tem uma forma alongada, em média 54 km de comprimento por 18 km de largura, e uma linha de costa bastante recortada, com 172 km lineares. Situa-se paralela ao Continente e é separada deste por um estreito canal. Seu relevo apresenta uma morfologia descontínua, formado por cristas montanhosas, com altitudes que variam de 400 a 540 metros e por morros isolados com altitudes inferiores, intercalados de pequenas planícies²⁵.

O recorte temporal, muito embora tenha sido abordada a história da Ilha desde os primórdios de sua ocupação para a compreensão do tema, partirá do ano de 2005 indo até 2011, uma vez que a legislação estadual específica sobre o tema data do ano de 2005.

A pesquisa buscou contemplar, inicialmente, pessoas envolvidas com as questões relativas às faixas de domínio diretamente, como aquelas que vivem às margens das rodovias, no entanto, devido às notificações e sanções aplicadas pelo órgão gestor em razão da ocupação irregular que exerciam, tal contato se tornou inviável.

Muitos ocupantes, já notificados pelo poder público estadual para regularizarem suas ocupações, respondem processos judiciais por não terem observado as regras impostas pela legislação. O contato com essas pessoas, e a exposição de seus relatos, mesmo sem identificação, não foi realizado pelo receio de prejudicar tanto o andamento dos casos em trâmite judicial quanto as atividades do próprio DEINFRA, na fiscalização e na resolução dos casos.

²⁵ Guia catarinense. Localização de Florianópolis. Ilha de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.guiacatarinense.com.br/florianopolis/htms/localizacao.htm>. Acessado em 10/5/2010, às 17h18.

A relação da pesquisadora com os profissionais do órgão e o conhecimento dos processos administrativos em trâmite foram facilitadores e incentivadores para a execução da pesquisa. Por outro lado, tal interação dificultou alguns aspectos, como, por exemplo, a concessão de entrevistas sobre o trabalho desenvolvido pelos agentes públicos, sobretudo fiscais, que não desejaram expor suas dificuldades na execução das atividades desenvolvidas. Neste sentido, foi necessário promover alguns ajustes decorrentes desta resistência, que se buscou respeitar.

Assim, a pesquisa trabalhou, afinal, com dados qualitativos, coletados de sete “informantes”, sendo que destes apenas quatro concederam entrevistas semidiretivas, cujos roteiros constam em anexo. Embora o interesse fosse apenas trabalhar com entrevistas e com alguns processos emblemáticos dos conflitos que existem em torno das áreas lindeiras, acabou-se recorrendo ao uso de questionários, em número de quatro, para suprir a resistência apresentada pelos funcionários do órgão público e de dois dos profissionais ligados à área de planejamento e mobilidade. Esses questionários foram encaminhados por e-mail.

As outras três pessoas concederam as entrevistas pessoalmente, a partir de um roteiro semidiretivo. Essa perspectiva esteve presente, particularmente, em uma das entrevistas, aquela que foi realizada com um funcionário de carreira, de longa data do órgão público, que, além de narrar com detalhes uma parte significativa da história da urbanização da ilha, por ter vivenciado o processo pessoalmente ao longo de sua vida, também elaborou o antigo traçado das rodovias, especialmente para a pesquisa, “cartografando” a punho esse processo sobre o mapa das vias atuais, como se verifica em anexo.

Considera-se a obtenção deste testemunho muito próximo ao que Paul Thompson conceitua como sendo “história oral”, haja vista o imbricamento da vida profissional com a trajetória pessoal deste entrevistado. Ressalta-se, porém, que os nomes dos entrevistados não serão divulgados, por motivos éticos.

Para a execução da pesquisa também foram analisados quatro processos administrativos iniciados no DEINFRA que exemplificam o tipo de ocupação exercida nas áreas marginais às rodovias e demonstram como funciona a tramitação dos casos de utilização irregular, além de qual tratamento é destinado ao espaço público e aos ocupantes irregulares, pelo órgão responsável.

A análise dos casos partiu do levantamento de registros de procedimentos administrativos dispostos na Gerência de Faixas de Domínio do DEINFRA, cujos processos físicos se encontrassem, naquele momento, na sede do órgão para que pudessem ser estudados

a fundo. Tal análise, além de dispor o passo a passo de cada caso detalhadamente, culminou em uma série de quadros dispostos no Capítulo III que procuraram apresentar quantas e quais tipos de ocupações irregulares foram registradas pelo órgão em cada rodovia de Florianópolis desde o ano de 2005, uma vez que a autarquia não dispõe de relatório que contenha essas informações separadamente. As entrevistas, os questionários e os processos foram analisados a partir da perspectiva da análise de conteúdo, tendo por foco os eixos temáticos elencados anteriormente.

Para atingir os objetivos específicos, foram aplicadas as seguintes estratégias: no primeiro objetivo, “Relacionar os casos de ocupações irregulares presentes nas faixas de domínio das rodovias de Florianópolis”, foram levantadas informações de cada uma das rodovias existentes na Ilha de Santa Catarina com a abordagem dos casos com maior incidência, diretamente na Gerência de Faixas de Domínio do DEINFRA, além de uma seleção de exemplos de processos administrativos, contendo um sumário que especifica como se deram as ocupações, por quais razões houve a intervenção do poder público e o deslinde final da questão.

Para atingir o segundo objetivo, “Investigar as dificuldades na aplicação da legislação relacionada à proteção das margens das rodovias estaduais no município”, foram analisados os casos relacionados na execução do objetivo anterior no intuito de apontar os motivos pelos quais as ocupações ocorreram, identificando as razões da dificuldade no cumprimento da legislação pelos ocupantes, ao passo que a análise dos obstáculos encontrados pelo poder público foi levantada a partir das entrevistas com os profissionais que atuam diretamente no órgão, especialmente dos relatos do profissional ligado à fiscalização.

No terceiro objetivo, “Identificar a participação do poder público municipal na busca da garantia da segurança dos munícipes alocados nas áreas de proteção das margens das rodovias”, e no quarto, “Examinar a inclusão das faixas de domínio no plano de desenvolvimento territorial do município com vistas a auxiliar na política de mobilidade urbana de Florianópolis”, investigou-se, dentro dos programas de políticas públicas municipais, o tratamento destinado às áreas marginais das rodovias estaduais, partindo das entrevistas aplicadas aos agentes comprometidos com a área do planejamento urbano e, mais recentemente, do Plano Diretor de Florianópolis.²⁶

A presente dissertação foi dividida em três capítulos, dispostos da seguinte forma:

²⁶ Atualmente, o Plano Diretor vigente em Florianópolis é o de 1997. No entanto, está em curso, após uma série de problemas legais, e tardiamente, o processo do Plano Diretor Participativo, previsto pelo Estatuto da Cidade.

O Capítulo I, intitulado “Histórico da organização viária na Ilha”, apresenta, em linhas gerais, a história da ocupação da Ilha abordando sua localização estratégica no litoral brasileiro, sua estruturação urbana, passando pela importância da navegação, a implantação do rodoviarismo até a configuração atual das rodovias estaduais.

No Capítulo II, “Áreas marginais às rodovias”, são conceituados e apresentados os espaços lindeiros às rodovias estaduais, suas extensões, natureza jurídica, competências para o gerenciamento e os aspectos conflitantes que aparecem nos casos selecionados, considerados emblemáticos, decorrentes do recente processo de regulamentação dessas áreas surgido recentemente.

Por fim, no Capítulo III, denominado “Rodovias, segurança e mobilidade em Florianópolis”, são apresentados os dados e análises relativos aos procedimentos administrativos levantados sobre o prisma da legislação existente que trata do espaço em questão, apresentando a relação entre o gerenciamento desses espaços e a mobilidade em Florianópolis, apontando as iniciativas relacionadas à proteção e o gerenciamento das faixas de domínio no Planejamento Urbano da cidade.

A realização desta pesquisa contou com o auxílio de várias pessoas que merecem meu agradecimento especial, como aos colegas do DEINFRA que leram com atenção e se esforçaram para responder os questionários com todo o cuidado possível, zelosos em oferecer a mais verdadeira versão das atividades que desempenham dentro da Autarquia, e, em especial, Luiz Gonzaga Nunes, que dedicou horas do seu tempo em intermináveis conversas sobre as rodovias de Florianópolis e sua história com as margens rodoviárias, além do auxílio na elaboração do mapa que reproduz os antigos traçados das rodovias da Ilha. Ao André, incansável e amoroso companheiro, pelo incentivo para o ingresso no Mestrado, pelos constantes questionamentos que me auxiliaram a aprofundar pontos importantes da pesquisa e pela imensa paciência com que tratou minhas angústias. Aos meus familiares, especialmente aos meus pais Genilsa Quint de Souza e Nilton Santos de Souza e irmão Nelson Vicente de Souza, por me apoiarem e compreenderem o cansaço e a ansiedade comuns ao longo do caminho. Aos amigos, por entenderem as constantes ausências. À colega de mestrado, Cristiane Regina Müller, pelo auxílio na confecção dos mapas constantes nos anexos. À minha orientadora, Professora Carmen Susana Tornquist, pela confiança depositada nesse projeto, pela delicadeza no apontamento das correções necessárias e, principalmente, por ter forçado a reflexão sobre o tema da pesquisa e maturação das questões que envolvem o estudo

além do tempo por mim programado para defesa, o que auxiliou, sobremaneira, no meu crescimento como pesquisadora.

CAPÍTULO I

HISTÓRICO DA ORGANIZAÇÃO VIÁRIA NA ILHA

Este capítulo apresenta, de forma sucinta, a história de ocupação da Ilha de Santa Catarina, tendo por foco o processo de urbanização, destacando o papel do transporte marítimo na história da cidade, bem como a sua decadência, consequência da implantação do sistema rodoviário, a partir dos anos 60. Traz também uma apresentação da configuração rodoviária estadual existente hoje, na qual se insere a temática mais específica das áreas lindeiras.

Pretende apresentar, sem pretensão de esgotar o assunto, a influência das peculiaridades da Ilha e suas consequências, que, junto à história de ocupação do território, moldaram o sistema viário hoje existente em Florianópolis. O capítulo busca, consequentemente, apresentar a localização de cada uma das rodovias estaduais da Ilha que compõem esse sistema viário ao longo dos anos.

1.1 Localização estratégica da Ilha no litoral brasileiro

Logo nos primeiros anos da conquista do Brasil, segundo Corrêa (2005:26-27), a Ilha de Santa Catarina foi constantemente visitada pelas expedições europeias, sobretudo as espanholas, à procura de riquezas ou em viagens de circunavegação.

Assim, a colonização e o processo de desenvolvimento da Ilha de Santa Catarina, especialmente nos dois séculos após a conquista, estiveram fortemente ligados à sua posição geográfica. Pereira (1980:13) afirma que, em face ao posicionamento geográfico, a cidade de Florianópolis, então Vila Nossa Senhora do Desterro, alcançou, desde a sua fundação, grande importância para toda a conquista do Sul da América, visto que, cercada de suas baías, oferecia dois ancoradouros, um ao Norte e outro ao Sul, devidamente protegidos contra qualquer vento.

A Ilha de Santa Catarina desempenhou, ainda, conforme o mesmo autor Pereira (2002:21), ao longo da história, função fundamental e estratégica para o Continente Sul-Americano, uma vez que, abriu o Atlântico Sul para a ocupação europeia, toda a área continental latino-americana e sua conexão com a costa do oceano Pacífico. Assim, a insularidade e a estratégica posição consolidaram a Ilha como a porta de entrada para os mares do sul, desempenhando uma função importante na chegada segura das primeiras

expedições, sendo que para a Espanha significou a institucionalização de uma rota diferente de se alcançar o oceano Pacífico, com a descoberta do Estreito de Magalhães.

O desenvolvimento e a expansão do povoado ficaram regulados, de acordo com Veiga (2008:41), pelas peculiaridades do sítio original e seus arredores, além da “ligação marítima, a acomodação e a limitação da topografia original, a orientação com relação aos ventos e a presença de rios e das fontes de água”. Considerando o “modelado topográfico acidentado”, é compreensível que não tenha havido, em sua ocupação preliminar, um “traçado urbano e geométrico”.

A importância de tais constatações se revela no resultado das análises da estruturação urbana da Ilha, uma vez que as ocupações das áreas marginais às rodovias existentes e suas razões guardam estreita relação com a maneira como o espaço foi ocupado.

1.2 Estruturação urbana

Como visto, o interesse na ocupação pelos europeus e a fundação da Vila Nossa Senhora do Desterro, no século XVII, estão vinculados à importância da localização estratégica da Ilha no litoral brasileiro.

Quando elevada à condição de sede da Capitania de Santa Catarina, em 1738, a antiga Vila Nossa Senhora do Desterro, de acordo com Silva, centralizou as iniciativas de ocupação, quando, inclusive, ocorreu a imigração dos açorianos entre 1748 e 1756, responsáveis pelas redes de comunicação marítima e terrestre aliadas àquelas mantidas pelas bases militares, com importante papel na definição da rede viária cujos reflexos se fazem presentes atualmente.

Cabral (1979:148), no entanto, faz referência ao que chama de início do processo de urbanização, a partir do ano de 1831, quando, para impedir a lama presente nas ruas centrais, a municipalidade obrigou os moradores a limitarem os seus terrenos, concedendo o prazo de seis meses para que regularizassem a testada dos prédios urbanos, incumbindo o fiscal do poder público de informar o nível e a largura do calçamento.

Uma política de expansão urbana planejada para a capital catarinense foi pensada em 1876, na administração de Alfredo D’Escragnolle Taunay, então presidente da província de Santa Catarina, conforme menciona Corrêa (2005:230), quando engenheiros²⁷ foram contratados para proceder a um levantamento da localidade em plena progressão, que resultou na edição da Planta Topográfica da Cidade do Desterro, instrumento para a execução de um primeiro projeto de expansão planejada da capital catarinense, visando, além de outros, à

²⁷ Antônio Florêncio Pereira do Lago e Carlos Othom Schlappal.

abertura de ruas mais largas, modificando as existentes secularmente no Centro, a vigilância do alinhamento das casas, entres outros.

Um documento, também citado por Corrêa (2005:230) e que reflete perfeitamente a realidade de Desterro no fim do século XIX, é o Código de Posturas da Capital Catarinense²⁸. Com 247 artigos, o documento estava dividido em treze títulos e versava sobre variados assuntos, prevendo, inclusive, o alinhamento e o nivelamento de praças, ruas, travessas da cidade, regularidade das edificações, higiene e saúde pública, conservação das estradas e caminhos, trânsito de carros, carroças, animais e serviços de bondes. A coleção de normas de convivência previa uma ordenação da organização urbana na qual era estabelecida como contravenção toda ação ou omissão às posturas municipais. No ano seguinte, em 1889, surgiu o Código de Posturas, que tinha por objetivo uma regulamentação social e urbana ainda mais ampla.

De certa forma, é possível verificar a existência de alguns princípios de planejamento urbano, ou a noção de que o Estado deve regular a ocupação do território, ainda que de forma incipiente e distante do planejamento “científico”.

Pereira (1980:54) afirma que, no final do século XIX e começo do século XX, era forte a influência de pessoas que estudavam fora da cidade e que aspiravam a “coisas novas”, ou seja, como ocorreu em várias cidades brasileiras, as elites locais, sobretudo as situadas nas províncias, aspiravam a modos de vida similares aos experimentados em outras cidades do País, e que se inspiravam fortemente nos padrões europeus, considerados mais avançados e “civilizados”, que envolviam não apenas costumes de âmbito pessoal, mas condutas ligadas à vida pública e à organização das cidades.

A construção civil foi o suporte econômico básico que sustentou o processo de modernização da cidade nesse período, com a construção de várias obras importantes.²⁹ Ainda, segundo o mesmo autor: “Desejos de conforto urbano estão presentes e se traduzem na implantação de serviços de telefone, água encanada, luz elétrica, esgoto sanitário, linhas de bonde, cinema e outros” (1980:56).

²⁸ Lei Provincial nº 1.238, de 22 de outubro de 1888.

²⁹ Reforma do Palácio do Governo em 1896; serviço público de abastecimento de água em 1906; serviço público de esgoto sanitário de 1906 a 1913; usina hidrelétrica que substituiu o sistema de iluminação pública a gás em 1910; construção de um mercado em 1895; montagem de linha de bondes de tração animal de 1906 a 1910; instalação do Liceu de Artes e Ofícios, atualmente o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina; a cidade toma forma e traçado definitivo, com abertura especialmente da Avenida Hercílio Luz; instalação do Ginásio Catarinense, atualmente Colégio Catarinense, em 1906; construção dos asilos Irmão Joaquim e o das Órfãs de 1911 a 1916; ampliação do Colégio Coração de Jesus; construção da Maternidade Carlos Corrêa em 1920, construção da Escola Normal do Estado, atualmente Instituto Estadual de Educação, em 1922; e reforma da Catedral Metropolitana, além da modernização da Praça XV, também em 1922 (Pereira, 1980:55-56).

No entanto, segundo Corrêa (2005:287), foi somente na segunda dezena de anos do século XX que a cidade começou a conhecer os primeiros sinais de modernismo e de preocupações em planejar a cidade, com forte participação do Estado nas grandes obras do sistema viário, viabilizando, assim, o aumento de veículos a circularem em suas estreitas ruas e vielas, o que, de fato, aconteceu.

A Ponte Hercílio Luz, por sua vez, foi construída na década de 1920, entre novembro de 1922 e maio de 1926, tendo sido concluída e inaugurada em 13 de maio de 1926, no governo de Antônio Vicente Bulcão Vianna, recebendo o nome do Engenheiro Hercílio Pedro da Luz, vice-governador à época e idealizador do projeto. O mesmo tinha a intenção de nominá-la Ponte da Independência, mas diante de sua morte antes do término da obra convencionou-se chamá-la de Ponte Hercílio Luz em sua homenagem.

Tal obra, no entanto, procurou solucionar, segundo Sugai (1994:43), dois problemas, sendo o primeiro o clamor de algumas cidades do interior que reivindicavam a transferência da Capital para o interior do Estado, sob a justificativa do isolamento de Florianópolis e, além disso, rechaçar o pensamento dos governantes que atribuíam à ausência de uma ligação rodoviária com o Continente as dificuldades no desenvolvimento econômico de Florianópolis. A mesma autora, porém, registra outras justificativas para a construção da ponte:

[...] havia um grande interesse dos setores imobiliários, então nascentes, pela exploração das terras das áreas continental, tendo em vista que as áreas da península central da Ilha, além de mais valorizadas, apresentavam obstáculos à sua ocupação devido à existência de antigas chácaras situadas na sua área central, que “impediam” a expansão imobiliária ao longo da península.

Com a construção da ponte a iniciativa dos proprietários em abrir novas ruas, a partir das vias principais existentes foi comum. A população, que em 1940 chegou a 25.014 (vinte e cinco mil e quatorze) habitantes, segundo Peluso Júnior (1991:7), implicou um crescimento no número de habitações e um adensamento das ruas existentes.

A ponte, contudo, alterou a dinâmica urbana da cidade, provocando mudanças diretas no sistema viário, repercutindo nos núcleos do interior na Ilha. Com isso, o sistema rodoviário passou a desenvolver-se com maior rapidez, provocando, nos anos 1970, o abandono das rotas de navegação.

Ainda sobre a influência da ponte na dinâmica cotidiana de Florianópolis, Peluso Júnior (1991:36) afirma:

A influência da Ponte Hercílio Luz sobre as pessoas de renda elevada fez sentir-se com o maior uso do automóvel a partir dos anos cinquenta, quando os bairros de Coqueiros e Bom Abrigo começaram a exercer forte atração sobre elas. O congestionamento da Ponte Hercílio Luz, mais tarde, nos anos sessenta, fez diminuir essa propensão a residir no Continente, hesitação que desapareceu a procura de terrenos entre Florianópolis e a BR-101 e a procura de residências nas cidades de São José, Palhoça e Biguaçu.

No período de 1950-1960 houve um notável aumento da população no perímetro urbano da capital que culminou na construção de diversos edifícios destinados a escritórios e apartamentos no centro da cidade. Tais construções atraíram moradores da zona rural que aumentaram os bairros de população de baixa renda. Peluso Júnior (2001:7)

O mesmo autor (2001:7) ainda comenta a importância de duas obras para a evolução do plano urbano de Florianópolis, nesse mesmo período:

Os anos sessenta foram expressivos na evolução do plano urbano. O crescimento da população à taxa média geométrica de 4,57%, superior à do decênio anterior, contou com elementos diversos nessa adaptação ao incremento populacional. Dois fatos fundamentais foram responsáveis por este aumento: a fundação da Universidade Federal de Santa Catarina e a implantação da BR-101 [...] a implantação da BR-101 exerceu grande influência no plano urbano de Florianópolis. Os seus acessos constituíram artérias nas quais se instalaram depósitos, oficinas e pequenas atividades industriais, ao redor dos quais se reuniram muitos trabalhadores. Os loteamentos surgiram por toda a parte, inclusive de vilas do BNH, que nas margens da rodovia e sua vizinhança conta com diversos núcleos.

A implantação da Universidade Federal de Santa Catarina passou a atrair estudantes e professores, e a BR-101 permitiu o trânsito de turistas em busca das praias, o que gerou, aliado à ocupação destas pela população local, um acentuado desenvolvimento urbano.

A execução da Rodovia BR-101 foi iniciada na década de 1940, retomada durante a década de 1960 e concluída em 1971. Ao interligar a região de Florianópolis a outras capitais, a BR-101 foi fundamental para o incremento e a solidificação do turismo que vinha se desenvolvendo em Florianópolis desde a década de 1960 (Sugai, 2002:88).

Em 1952, iniciou-se a discussão do Plano Diretor da cidade. Os planejadores, segundo Lohn (2002:281), imaginaram uma cidade que nunca chegou a existir, mas que nem por isso deixou de ter seus efeitos sobre a futura Florianópolis, sendo que a orientação do documento

foi contrariada em muitos aspectos, inclusive na localização de órgãos e edifícios na cidade, além da estrutura viária.

Enquanto os planejadores objetivavam a conexão da cidade à economia industrial, inspirados em experiências de outros países e na noção científica de planejamento urbano, os grupos dirigentes e empresariais começavam a investir em empreendimentos que conectariam Florianópolis ao turismo.

Monte-Mór (2006:70) comenta a questão do planejamento fundado nos interesses progressistas:

No Brasil e em outras partes do mundo, os pressupostos progressistas **prevalecem na organização da cidade grande, materializados no zoneamento e controle do uso do solo**. O zoneamento e a regulação do uso do solo urbano visava resolver uma contradição central da cidade capitalista: o conflito entre a propriedade privada do solo e as demandas coletivas de integração e resposta à cooperação implícita no espaço urbano.

De todo modo, não obstante a existência de interesses fundados nos pressupostos capitalistas, a versão final do Plano Diretor se deu em 1955, mas, segundo Lohn (2002:82), as propostas estruturais apresentadas, em sua grande maioria, jamais foram colocadas em prática. A cidade, no entanto, passou a contar, no mesmo ano, com um novo *Código Municipal*³⁰, que fixava uma série de regras e posturas, inclusive em relação à administração pública e aos transportes. O autor ainda afirma que, de todo modo:

Foi um momento onde se sentiu a necessidade de pensar a Florianópolis do futuro de modo sistemático, procurando antecipar sua expansão urbana, determinar suas vias de desenvolvimento econômico e fixar regras de conduta gerais que atingiriam toda a população num espaço de tempo determinado.

Na década de 1960, a aglomeração urbana de Florianópolis teve um aumento significativo. As hoje conhecidas praias, no entanto, distantes e “isoladas” em relação ao centro urbano, pelo menos até os anos 1970, ficaram fora deste forte processo de urbanização, e constituíam-se de comunidades pesqueiras e rurais, de lavradores e pescadores, cujos trabalho e modo de vida configuravam o que muitos autores caracterizam como modo de produção mercantil simples. As ligações dessas comunidades com o centro urbano e outras localidades ainda era esporádica.

³⁰ Lei n° 246, de 15 de novembro de 1955. Aprovou o Código Municipal.

Apenas a partir de 1966 a urbanização descontrolada passou a ser considerada, pelos governantes, agente de degradação na Ilha, e nos anos 1970 a cidade viria a ter uma grande alteração em seu centro, com o Aterro da Baía Sul³¹, uma nova ponte entre a Ilha e o Continente e uma grande explosão imobiliária.

Sobre as consequências deste processo de crescimento urbano destaca-se:

A privilegiada Ilha, com suas dezenas de balneários, atendeu à nova demanda pelo verão e pavimentou a SC-401 em direção às praias do norte; a SC-404, que leva à Lagoa da Conceição, e, desta, a SC-406, que segue ao rio Tavares; e, finalmente, a SC-405, que passa pelo Campeche, seguindo em direção à Armação e ao Pântano do Sul. As consequências foram imediatas e devastadoras ao patrimônio natural e cultural. Os recantos mais ermos da Ilha começaram a ser cortados por estradas e loteamentos, e as tradicionais e decadentes comunidades agrícola-pesqueiras transformaram-se em balneários. Na cidade, as verticais edificações modernas substituíam a maior parte das construções seculares de estilos e épocas diversas. As encostas e as periferias urbanas foram sendo intensamente ocupadas por populações mais pobres. (Cecca³², 1996:59)

As consequências do processo de desenvolvimento destacadas acima também são apontadas por outros autores que ressaltam a degradação ambiental e cultural como os mais intensos, conforme se verá mais adiante. As rodovias destacadas, no entanto, permanecem em pleno uso, e uma delas, a SC-405, inclusive, passa atualmente por processo de construção da terceira pista devido ao grande fluxo de tráfego na região.

Peluso Júnior (2001:8), no entanto, destaca as três grandes obras nos anos 1970, “a Ponte Colombo Machado Salles, o Aterro da Baía Sul e a via expressa”, em continuação à Avenida Rubens de Arruda Ramos, chamada de Beira-mar Norte.

Em razão das mudanças após um longo período de discussões, iniciado em 1970 e que perdurou por seis anos, um novo Plano Diretor foi aprovado em 1976³³. O Instituto do Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF foi criado no ano seguinte e passou a dirigir estudos para o desenvolvimento com o objetivo de dar sequência ao processo de planejamento, conforme Riederer (2002:376).

A valorização do sistema rodoviário unido à desativação do porto, que se tratará mais adiante, são fatores que levaram, de acordo com Silva (1999:19), ao distanciamento das

³¹ O Aterro da Baía Sul foi previsto como acesso e apoio da extremidade da ponte Colombo Salles na Ilha, para as conexões viárias, para abrigar os diversos equipamentos urbanos, as edificações de uso institucional – dos poderes, Legislativo, Judiciário e Executivo – e o novo Terminal Rodoviário Interestadual, todos previstos no plano integrado (Sugai, 2002:91).

³² *Uma cidade numa Ilha*: relatório sobre os problemas socioambientais da Ilha de Santa Catarina – Centro de Estudos Cultura e Cidadania – Cecca. Florianópolis: Insular, 1996.

³³ Lei Municipal nº 1.440, de 1976.

atividades tradicionais características de Florianópolis, marcadas por um modo de vida muito peculiar “ilhéu”, ou “açoriano”, caracterizado como sendo um modo de produção mercantil-simples (Campos, 1991).

Assim, o interior da Ilha foi intensamente transformado espacialmente, tendo sido desestabilizada a sua forma tradicional de vida com a inclusão de características da era dita modernizada, onde o aprofundamento da integração social, cultural, econômica e política foi impulsionado pela intensão capitalista de criar maiores mercados por meio da facilidade conferida aos transportes e à comunicação e, como faz referência Zeferino (2002:108-109), “refletiu as contradições de um sistema que não resolveu problemas básicos, como habitação, emprego e infraestrutura básica”.

No que se refere à chamada “cultura da ilha”, ligada a esse modo de produção mercantil-simples, considerado o contexto da modernização, o entrevistado José de Souza afirmou:

[...] a ideia de modernização para a cultura do nosso povo, sem raciocinar cientificamente na e dentro da malha do empirismo e imediatismo, é a seguinte: “eu quero resolver meu problema agora”, e sem pensar numa solução com visão de coletividade. Seria, e será, assim, muito difícil você preservar determinadas características culturais da Ilha de Santa Catarina, do povo florianopolitano em relação às ações de planejamento visto que se deve ter não uma visão individualizada, mas que deve ter como principal meta um arranjo para o bom viver de todos e num ambiente ecologicamente correto e não a busca de respostas pessoais e individuais.

O entrevistado entende que um dos entraves para a preservação das características culturais da Ilha é o imediatismo e a tentativa de resolução dos problemas de forma individualizada, o que parece contrastar com costumes desse modo de vida em certo sentido “decadente”, que não repousava na noção de propriedade privada tal como se sustenta nas próprias leis, posto incorporar a noção de terras comunais, entre outros aspectos.

O processo intenso de urbanização alterou a paisagem de tal modo que a vila de “vida pacata” transformou-se em uma “agradável capital”, segundo Zeferino (2002:109), até alterar-se, de acordo com o mesmo autor, transformando-se em um “complexo urbano que expõe a velocidade do crescimento imposta pelas novas relações globalizadas”.

No fim dos anos 1970, a implantação de várias rodovias, como se verá detalhadamente mais adiante, e a busca da ocupação das praias pela população local e por turistas, propiciada pela recém-construída BR-101, culminou em um processo que adquiriu proporções imensas. A partir desse período, toda a Ilha passou a enfrentar problemas como a ocupação irregular de

áreas pertencentes ao poder público, por exemplo, pela falta de planejamento e de fiscalização adequadas.

Devido à expansão urbana e ao turismo, as terras comunais existentes na Ilha transformaram-se aos poucos em lotes, tornando-se objeto de ocupação e, conseqüentemente, da especulação imobiliária.

A nova paisagem demográfica desse período, segundo Mira (2002:70), é resultado da urbanização que engloba todo o território em ritmos e comportamentos diversos. Em consequência a essa nova ordem, toda a Ilha começou a ser cortada por estradas e loteamentos, e as antigas construções deram lugar às construções verticais e edificações modernas.

Sobre a “explosão da cidade”, Zeferino (2002: 105-107) afirma que no interior da Ilha as comunidades pareciam paradas até terem início os processos que viriam, principalmente, a partir dos anos 1970. A Ilha passou, então, por um processo de ocupação e reorganização espacial nunca antes experimentado, e a população se expandiu, espacial e numericamente.

Como consequência da intenção de sucessivos governos de ocupar os espaços ainda inabitados da Ilha, ligada precipuamente ao turismo, uma rede de estradas foi implantada e as antigas vias e velhos caminhos foram modernizados. As mudanças socioeconômicas, espaciais e tecnológicas, passaram a impor uma nova organização dos espaços que, aliados às facilidades imobiliárias e à atração pelas praias, além de outros inúmeros fatores, levaram a um intenso deslocamento da população para o interior da Ilha, fazendo com que as praias sofressem uma explosão demográfica, situação que, na visão de Mira (2002:68), nem sempre levou a reflexos positivos.

Esse processo, no entanto, é bastante complexo e tem sido analisado por vários autores, tema no qual não entraremos aqui; mas chama atenção o fato de que o recente processo de crescimento e de modernização da Ilha está associado com a vinda de migrantes, muitas vezes com um maior poder aquisitivo do que a maioria dos moradores “tradicionais”, sobretudo das comunidades pesqueiras (Cecca, 1996).

Assim, em razão, também, desse processo de ocupação e interesse de habitantes que vieram de outras regiões, as vias fizeram a ligação definitiva aos mais diversos lugares, contribuindo e fazendo com que a acessibilidade espacial fosse colocada à disposição da população, o que gerou oportunidades de investimentos, residência e interesses econômicos diversos.

Segundo Zeferino (2002:108), foi nesse momento, considerado preparatório para o advento da modernidade, que as administrações tomaram consciência das transformações, dos

problemas, das demandas, e passaram a investir em planejamento, uma vez que a Ilha e o Continente expandiram muito, exigindo estudos e intervenções urgentes.

Mira (2002:71) afirma que o comportamento da população da Ilha de Santa Catarina nos próximos anos é continuar crescendo e coloca em dúvida até que ponto este crescimento refletirá nos problemas de ocupação do espaço e de degradação ambiental existentes, aliados à necessidade de criar uma infraestrutura para manter a qualidade de vida.

Pimenta (2005:43) atribui o processo de ocupação recente de Florianópolis à lógica dos interesses dos proprietários privados que em alguns procedimentos foram constantes durante toda a história, apontando, entre outros, a “aprovação de densidades incompatíveis com a possibilidade de alargamento do sistema viário e o esfacelamento da estrutura viária hierárquica da cidade”.

1.3 Transporte

Essas considerações sobre o processo de expansão urbana de Florianópolis não deixam dúvidas de que a ocupação inicial esteve intimamente ligada aos meios de transporte marítimo ao longo dos séculos XVI, XVII e XVIII e, posteriormente, ao transporte rodoviário, fazendo-se sentir as consequências desse processo na atual estruturação urbana da cidade.

O transporte marítimo repercutiu na economia local e foi absolutamente decisivo no processo e na organização espacial do município, posto que os núcleos de povoação da Ilha foram localizados sempre próximos à orla e distantes entre si, fazendo com que o mar e o atracadouro direcionassem o traçado das ruas.

As características portuárias de Florianópolis foram dominantes durante três séculos, alterando-se somente no início do século XX com a predominância do pensamento rodoviarista entre governantes e planejadores, como visto anteriormente e, sobretudo, a partir dos anos 1950, que culminou na inserção de uma malha viária extensa, conectando todos os pontos da Ilha e esta com o restante do País. Entender essa transformação, no entanto, é condição elementar para o objeto desta pesquisa.

1.3.1 Porto: ascensão e decadência

A escolha dos locais onde as cidades tradicionais e históricas do Brasil foram fundadas, segundo Veiga (2008:40), tinha a intenção de facilitar a ligação com a metrópole lusitana e com o resto de um império voltado para o mar, justificando o fato de a presença do

porto ter sido essencial e decisivo para Florianópolis, de igual modo a condição de ilha, para garantir a proteção das correntes marítimas e dos ventos.

O porto de Florianópolis perdurou por muitos anos em lugar de destaque, uma vez que, com a chegada de navios, havia a procura de um ancoradouro seguro para o abastecimento. Segundo Mello Júnior (2009:17), “ao longo dos séculos XVI, XVII e XVIII, o porto exerceu importante papel estratégico no domínio dos mares e consequentes embates entre portugueses e espanhóis”.

Ainda, conforme o mesmo autor (2009:18), a ocupação da antiga Desterro, o desenvolvimento da cidade e o aumento das suas atividades comerciais tiveram a participação ativa da atividade portuária, pois foi por meio dela que a Ilha de Santa Catarina recebeu seus primeiros habitantes e onde concentrava mercadorias vindas dos portos do sul da Província para reexportá-los aos principais portos do Império.

As atividades portuárias de comércio-exportação e o transporte marítimo predominaram em Florianópolis durante a primeira metade do século XX, ainda que a partir da virada do século o porto já não oferecesse condições técnicas favoráveis aos calados mais profundos das novas embarcações. Como visto, de acordo com o que afirma Sugai (2002:50), a estruturação espacial do município deu-se em função do transporte marítimo, e os núcleos de povoação da ilha e do litoral continental – São José, São Miguel, Biguaçu, Enseada do Brito – foram formados sempre próximos às orlas marítimas ou fluviais e nos locais favoráveis aos atracadouros, o que se refletiu na localização dos núcleos urbanos e no traçado de suas ruas.

Para a capital convergiam os produtos de outras partes da Província e saíam mercadorias que encontravam mercado no Rio Grande, no Rio da Prata, nas praças de Montevideu e Buenos Aires, além daquelas destinadas às praças da Bahia e de Pernambuco, conforme Cabral (1972:97-98). A navegação, assim, foi considerada o principal fator de progresso de Desterro, uma vez que estimulou seu comércio e aumentou suas rendas.

Vê-se, portanto, que o mar estava absolutamente presente na cidade e na vida dos moradores da Ilha. Era por meio dele que a comunicação com o Continente se dava. A população, por sua vez, tinha preferência pelas embarcações marítimas, em razão da precariedade dos caminhos e ruelas da Ilha.

Contudo, segundo Mello Júnior (2009:19), nas primeiras décadas do século XX as mudanças na composição econômica catarinense se fizeram sentir, concomitante aos avanços na infraestrutura do Estado, como a construção de usinas hidrelétricas em Joinville e

Blumenau e a implantação da ligação ferroviária entre Blumenau e Ibirama, e de Joinville a São Francisco, que viabilizavam as atividades industriais da região.

A construção da Ponte Hercílio Luz e sua inauguração em 1926, citada anteriormente, no entanto, possibilitou a ligação entre o Continente e a Ilha, culminando no aumento na circulação de automóveis, embora o porto ainda ofertasse grande número de linhas de transporte marítimo de passageiros.

A primazia do transporte marítimo começou a ser revertida, conforme Sugai (2002:51), a partir de 1926, justamente devido à construção da Ponte Hercílio Luz, sendo que, executada pelo Governo do Estado, conectou diretamente a Ilha e o Continente e representou, segundo a autora, a base da imagem modernizadora que se pretendia construir.

Peluso Júnior (1991:17), no entanto, diverge de tal entendimento e afirma que o porto nada sofreu em virtude da construção da Ponte Hercílio Luz: “A navegação continuou a percorrer a costa regularmente e a transportar as cargas que Florianópolis recebia e as que remetia para outros portos”.

Mello Júnior (2009:43) ressalta, ainda, que, apesar das dificuldades enfrentadas pelo porto durante o século XX, este permaneceu operante, durante mais da metade do século, contrariando várias obras historiográficas sobre o porto da capital e a memória histórica de seus habitantes.

Para Riederer (2002:375), o sistema ferroviário, então implantado na Região Sul do Brasil, privilegiou a região serrana e sua ligação com o porto de São Francisco, assim como os eixos rodoviários do programa de metas implantado pelo Governo Federal na década de 1950 e a construção da BR-116, que levaram a uma estagnação das atividades econômicas na região e o conseqüente encerramento das atividades portuárias.

Na década de 1960, a única ligação entre a Ilha de Santa Catarina e o Continente era a Ponte Hercílio Luz, que, de acordo com Lohn (2002:64), começava a dar os primeiros sinais de colapso em suas estruturas, e a cidade, por sua vez, começava a despedir-se do Miramar, que servia como atracadouro das lanchas que atravessavam o canal entre a Ilha e Continente e passou a ser um ponto de encontro de pessoas que participavam da vida cultural e boêmia do Centro.

Com a conseqüente consolidação como centro administrativo e político aliada à forte vocação turística que passou a orientar os projetos governamentais, Florianópolis priorizou investimentos no transporte rodoviário, o que afetou profundamente a movimentação portuária, entrando em absoluta decadência a partir da década de 1960, e encerramento no início da década de 1970, especialmente com o advento das obras do Aterro da Baía Sul, a

partir de 1973. Nesse mesmo período, observa-se que o governo se manifestou contrário à atividade portuária, apesar de toda a história de ocupação e desenvolvimento ligada à navegação e o imenso potencial marítimo da Ilha.

As injunções políticas, de acordo com Mello Júnior (2009:59), foram um dos principais fatores que levaram ao encerramento das atividades portuárias na Capital, sobretudo com o abandono de projetos que procuravam alavancar as referidas atividades.

A utilização cada vez maior do transporte rodoviário, promovida pelos governos desenvolvimentistas de Juscelino Kubitschek³⁴ e depois, pelos militares a nível nacional, aliada ao crescimento econômico das regiões mais industrializadas do Estado, acabou deixando a cidade isolada, fazendo com que a característica insular de Florianópolis, antes absolutamente conveniente, contribuísse sobremaneira para seu isolamento.

Vale referir que a única ligação por terra com o resto do País, antes do início da década de 1970, partindo do Continente, era a BR-101, que na época era uma estrada de terra, sendo que seu asfaltamento, portanto, foi decisivo para o início de um novo tempo em que o transporte marítimo e o comércio exportador desapareceram, a navegação costeira foi inviabilizada e as baías da Ilha de Santa Catarina deixaram de ser frequentadas pelos barcos à vela.

Lohn (2002:88-89) afirma que foi a partir desse momento que se verificou uma “profunda mudança urbana em Florianópolis, com a passagem de uma cidade marítima para uma cidade rodoviária”.

Diante do quadro, o porto de Florianópolis, então, encerrou suas atividades com as obras do Aterro da Baía Sul no ano de 1973 e, segundo Mello Júnior (2009:20) “praticamente apagado da memória dos moradores da capital” e, conseqüentemente, “Florianópolis, com todo seu potencial marítimo, tornou-se uma das poucas capitais do País sem porto próprio”.

1.3.2 Implantação do sistema viário

Somente no fim da década de 1940 a população de Florianópolis passou a frequentar as praias, tanto as da Ilha quanto as do Continente, como locais de balneabilidade, já que eram apenas frequentadas pelos pescadores locais e serviam, portanto, apenas de local de subsistência, de onde a população retirava o sustento. Não eram, portanto, associadas ao lazer ou ao entretenimento, como vieram a ser representadas mais tarde, a partir dos anos 1970 e

³⁴ Presidente do Brasil entre 1956 e 1961.

1980, em função do olhar visto como modernizante e dos projetos econômicos centrados na indústria automobilística. Corrêa (2005: 356-357) comenta o fato:

O mar que circunda a Ilha, maior fator de atração do turismo que se desenvolveu mais tarde, para a população local tinha função somente de extração do alimento diário, e não para o lazer. A quase totalidade dos pescadores artesanais, por este motivo, sequer sabia nadar, mesmo como recurso de proteção do mar, pois tinham a concepção de que o mar que lhes dava o alimento não os matava.

O mar, portanto, segundo esse autor, teve papel importante para o início do desenvolvimento ligado ao turismo somente após começar a ser visto como uma ferramenta para o lazer, uma vez que era apenas utilizado como local de extração do alimento.

Corrêa (2005:325) ainda relata que o interior da Ilha era alcançado, com dificuldade, por meio de duas estradas de rodagem de capacidade mínima “orientadas no sentido Norte-Sul e acompanhando a Costa Oeste, tendo maior tráfego a que põe a Capital em contato com a planície arenosa de Canasvieiras, ao Norte, mais habitada”.

No relato sobre seu envolvimento com as questões urbanas de Florianópolis e questionado se lembrava de como havia se dado a construção das primeiras rodovias estaduais em Santa Catarina, José de Souza, relatou:

O Estado começou a fazer seu plano no mandato do Governo Celso Ramos – 1961/1965 –, aprimorando desenhos do Professor Vitor Antônio Peluso Júnior durante o Governo Irineu Bornhausen – 1951/1955. Esse primeiro desenho, primeiro esboço do Plano Rodoviário Estadual, teria saído da cabeça do Professor Victor Peluso Júnior.

Percebe-se, por meio do relato acima, que a preocupação com a elaboração de um planejamento viário para a cidade iniciou muito antes do período em que o turismo começou a se desenvolver na região.

Não obstante os estudos apontados, passado o auge da fase dos transportes marítimos e, conseqüentemente, advindo o rodoviário, Florianópolis, com a ausência de estradas de ligação, restou isolada. Pereira (1980:57) faz um relato do período:

À medida que declinava o transporte marítimo em substituição pelo rodo e ferroviário, Florianópolis parava. A ponte não trouxe o progresso aspirado. Obra de arquitetura invejável, passa a ser símbolo do Estado, porém não altera o panorama econômico da cidade; muito pelo contrário, é a partir da inauguração da ponte que a cidade entra numa fase de depressão.

Embora se possa afirmar que a nova ligação rodoviária entre a Ilha e o Continente teve papel importante na urbanização de Florianópolis e dos municípios vizinhos, o desenvolvimento econômico da cidade não ocorreu imediatamente. A ponte, contudo, incentivou sobremaneira o transporte terrestre.

Destarte, Florianópolis viveu, logo após a inauguração da ponte, um período de transição, sendo que as ações relativas ao ordenamento do território surgiram apenas na década de 1950, por meio de um plano urbano, instituído pelo advento do Plano Diretor, já citado anteriormente, que discutia a cidade e seu sistema viário. Tal plano definiu propostas apenas para a área da península central, procurando adequar a cidade às novas exigências da economia capitalista, determinadas, sobretudo, pelo veículo automotor.

José de Souza, na entrevista concedida, lembra que participou ativamente desse período:

Meu envolvimento com o planejamento de Florianópolis vem desde o primeiro Plano Diretor da cidade (não se estendia por todo o município), plano que foi coordenado por uma equipe tendo como principal responsável o arquiteto Demétrio Ribeiro. Esse plano partiu de uma iniciativa do então Prefeito Paulo Fontes (1951/54), que, conhecendo a nova prática das administrações públicas em organizarem planos de ação, estabeleceu contatos com técnicos especializados para a elaboração desse primeiro plano urbanístico da cidade de Florianópolis.[...] O Plano foi aprovado pela Câmara Municipal de Florianópolis em 1955 com a denominação de Primeiro Plano Diretor da Cidade de Florianópolis. Quando tramitou pela Câmara, fui designado seu relator, tendo emitido parecer aprovatório, de forma elogiosa e como uma medida pioneira. Exerci o primeiro mandato de vereador de 1955 a 1958, e um segundo, quando reeleito, de 1958 a 1962. Nesses mandatos desenvolvi muitas ações referentes à ordenação dos espaços urbanos e outras medidas pertinentes ao planejamento municipal.

Muito embora as preocupações com planos de ação para o urbanismo em Florianópolis, como descrito pelo entrevistado acima, tenham culminado no primeiro Plano Diretor da cidade em 1955, a implementação de políticas e intervenções rodoviaristas no Estado foram sentidas somente nas décadas de 1960 e 1970.

Segundo Sugai (1994:1), essas políticas objetivaram criar um sistema viário urbano e regional capaz de absorver a crescente frota de veículos colocada em circulação, sendo que a

consolidação das indústrias automobilísticas e o processo de oligopolização da economia, acelerado com o golpe militar de 1964³⁵, intensificaram os investimentos viários.

Ainda, acrescenta Sugai (1994:104) que, com o crescimento do setor público e suas necessidades, o comércio tornou-se a principal atividade econômica de Florianópolis:

O comércio vai crescer ainda mais a partir da segunda metade deste século, com o que Popini Vaz chama de “segunda fase do período rodoviário”, marcando a reintegração da Capital às demais atividades econômicas do Estado. Nesse período há uma intensificação do fluxo migratório para a cidade e um crescimento ainda mais acentuado do setor público, com enormes repercussões em toda a região polarizada. Esta foi uma época de grandes obras infraestruturais de transporte rodoviário: a BR-101 (ligando o litoral) e a BR-470 (ligando o interior) no âmbito federal; a pavimentação de várias rodovias estaduais; a ampliação dos serviços de transporte; a construção de avenidas; o Aterro da Baía Sul; a ponte Colombo Salles; a Avenida Beira-Mar Norte; a ligação com as antigas freguesias, agora chamadas de balneários e praia; tudo isso regado à injeção de muitos recursos estaduais e federais em Florianópolis.

Desse modo, segundo a autora, o comércio intensificou a urbanização de Florianópolis precedido pelo crescimento do setor público. Tal fato marcou a história de ocupação da Ilha com obras viárias de grande porte que ainda influenciam o crescimento da região.

Vale referir que até a década de 1960 os balneários ao norte da Ilha tinham como acesso somente os antigos caminhos abertos no século XVIII, sem qualquer pavimentação, o que sofreu grandes modificações a partir do desenvolvimento turístico ocorrido no período.

A implantação da BR-101 ligando, pelo litoral, as capitais dos Estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, passando pelas imediações de Florianópolis, teve papel fundamental na estruturação viária da cidade, uma vez que incentivou, sobremaneira, a consolidação do turismo, cujo desenvolvimento vinha sendo observado desde a década de 1960. A rodovia auxiliou ainda o uso do transporte rodoviário e a execução das grandes obras viárias na cidade.

Lopes (2005:11) afirma que a conclusão da BR-101 propiciou intercâmbios turísticos através de um complexo viário intraurbano, incentivando também as ligações viárias urbanas, concretizando as regiões norte e leste da Ilha como setores de expansão urbana na década de 1960. Nessa mesma década, foram iniciados os trabalhos que tinham por objetivo otimizar o

³⁵ Golpe de Estado que encerrou o governo do presidente João Belchior Marques Goulart em 1 de abril de 1964. Tal evento acarretou profundas modificações na organização política, bem como na vida econômica e social do País.

sistema viário na Capital. Tais atividades foram fundamentadas nas propostas apresentadas em um plano urbano de desenvolvimento integrado da área metropolitana de Florianópolis.

O Plano de Desenvolvimento Integrado apoiava-se na nova ordem política-econômica e propunha uma reorganização da estrutura viária intra e interurbana da área conurbada, parte da política de consolidação do transporte rodoviário no Brasil. Constituiu-se na base de orientação das principais intervenções urbanas efetuadas, nas décadas seguintes, na área conurbada (Sugai, 2002:84).

Segundo José de Souza, tal plano teve elevada importância para Florianópolis, considerado por ele, inclusive, como o que de melhor foi realizado em termos de planejamento para a região:

Era uma primeira experiência com novas metodologias de planejamento onde se concebia que nenhuma cidade pode se desenvolver sozinha. Teria sempre uma região próxima com ela articulada e interdependente. A definição dessas regiões foi uma proposta do IBGE. Este Plano de Desenvolvimento Local Integrado da Microrregião da Grande Florianópolis foi, na minha ótica, o que de melhor já se produziu para a nossa região. Aí estão alinhadas algumas das propostas para demonstrar, ainda que sinteticamente, a visão de futuro que o Plano ofereceu: o Distrito Industrial de São José; os novos traçados da BR-101; a SC-401; SC-405; as pontes; os acessos às áreas urbanas das sedes municipais; todo o esboço de circulação microrregional; as vias expressas; o túnel; ênfase para a via expressa sul vergonhosamente mutilada em seus desenhos pelo último e irresponsável governador; no social, a política dos conselhos comunitários; na área patrimonial, a Lei Municipal de defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural do Município de Florianópolis; a restauração das fortalezas; etc.

O relato do entrevistado aponta obras importantes para a configuração urbana da Ilha e que, embora tenham sido idealizadas em um período distante da realidade de Florianópolis no século XXI, foram fundamentais para o crescimento de algumas localidades da Ilha, além da implementação e da consolidação da prática do turismo. Exemplo dessa realidade é a Rodovia SC-401, considerada, como se verá adiante, a rodovia estadual em Florianópolis com o maior fluxo de veículos.

O Plano Integrado apresentou, ainda, um complexo rodoviário ao longo da Ilha na tentativa de garantir acessibilidade aos locais de interesse turístico, que, segundo Sugai (1994:104), totalizavam 116 km de estradas. Tal proposta utilizava antigas vias e previa a implantação de novas ligações. A maioria das estradas existentes na Ilha não era pavimentada e consistia em vias muito estreitas e sinuosas.

O circuito rodoviário proposto pelo plano era composto das seguintes rodovias: SC-401 – acesso ao norte da Ilha pela orla oeste, passando por Santo Antônio de Lisboa, Canasvieiras e Ingleses do Rio Vermelho; SC-401, sul – acesso ao sul da Ilha, atualmente passando pelo aeroporto, Ribeirão da Ilha, Tapera e Caiacangaçu; SC-404 – ligação entre a SC-401, no bairro do Itacorubi, até a Lagoa da Conceição, a leste da Ilha; SC-402 – ligação entre a SC-401 e a Praia de Jurerê, norte da Ilha; SC-406 – ligação até o Pântano do Sul, sul da Ilha; SC-403 – ligação entre a SC-401 norte e Canasvieiras; SC-405, ligação entre a SC-401 sul e Campeche e Alto Ribeirão, sul da Ilha; SC-406, ligação entre Ingleses do Rio Vermelho, ao norte, e Pântano do Sul, pela costa leste da Ilha.

Sobre a execução do que havia sido previsto no Plano Integrado, José de Souza afirma, com a propriedade de quem vivenciou profundamente a questão à época e sentindo seus reflexos nos tempos atuais, que:

Todas aquelas malhas urbanas traçadas no Plano original ofereciam uma melhor mobilidade entre todas as localidades e cidades (hoje chamam isso de mobilidade urbana). Naquele projeto, cuidava-se de uma racional articulação entre todas as malhas urbanas e não somente para um município. [...] Foi desanimador ver que os prefeitos que foram se elegendo, ainda dentro da época dos militares no poder, não tenham levado a sério o plano a partir de uma leitura que entendia que, provindo de uma criticada ditadura e sem respeito às vontades populares, estavam sendo uns instrumentos de opressão e não de solução [...] esse plano tinha uma visão muito mais distante do que se tem hoje das questões. [...] Veja-se o exemplo da via expressa sul. Seu traçado fazia parte do plano de 1970 e oferecia um conjunto de vias muito mais racional. Naquele traçado pensava-se em todo o sul da Ilha e não em ações para apagar certos pontos momentâneos de estrangulamento.

No trecho da entrevista concedida acima vale destacar que à época, segundo a visão do entrevistado, procurava-se pensar o planejamento da Ilha por inteiro, de forma a viabilizar as conexões necessárias com as rodovias, prevendo cenários mais distantes do que atualmente se propõe.

Com a ideia de um traçado viário mais racional, na década de 1970, no Governo de Colombo Salles³⁶, a execução dos projetos relativos às obras viárias foi desenvolvida com maior intensidade, priorizando os transportes e a expansão industrial, conduta continuada e incentivada no governo seguinte, de Antônio Carlos Konder Reis³⁷.

³⁶ De 1971 a 1975.

³⁷ De 1975 a 1979.

Em 1976, foi proposto um novo Plano Diretor³⁸ para a cidade que, discutido por 6 (seis) anos, objetivava promover o processo de integração e desenvolvimento do Estado, por meio da transformação de Florianópolis num grande centro urbano (Lopes, 2005:11).

Obras importantes surgiram nesse período, entre elas a Ponte Colombo Salles, iniciada em 1972 e concluída em 1975, e a terceira ponte, Ponte Pedro Ivo Campos, concluída em 1991.

Deste modo, “uma série de rodovias que possuíam grande interesse turístico e objetivavam dar acesso a todos os balneários ao redor da Ilha começaram a ser implantadas” (Sugai, 1994:119), e as concepções básicas de integração viária do Plano Integrado serviram de orientação para a maior parte das intervenções viárias feitas nas décadas seguintes, 1980 e 1990, em Florianópolis.

A Ilha de Santa Catarina, na década de 1980, contava com um amplo sistema de vias e de rodovias conectado à Rodovia BR-101, principal eixo continental, e para regulamentar estas novas configurações foi elaborado um novo Plano Diretor³⁹, cuja proposta era a modificação da legislação urbana para o distrito-sede e bairros próximos.

Nessa mesma época, os balneários ganharam uma atenção especial por meio do Plano Diretor dos Balneários e do Interior da Ilha de Santa Catarina⁴⁰, que tem como base territorial o interior insular.

Já nos anos 1997, houve a publicação da norma⁴¹ que dispõe sobre o zoneamento no distrito-sede, regulando o uso e a ocupação do solo, especialmente quanto à localização, aos acessos, à implantação das edificações e a outras limitações ao direito de construir.

Os investimentos viários foram absolutamente decisivos para as transformações na estruturação urbana de Florianópolis, e a localização espacial dessas intervenções determinou intensas repercussões, segundo aponta Sugai (2002:93):

Os investimentos viários garantiram a acessibilidade rodoviária para a maior parte das localidades, em especial na metade norte da Ilha; incentivou e consolidou o uso do veículo automotor como meio de transporte privilegiado e dominante;

³⁸ Lei nº 1.440, de 31 de maio de 1976. Alterou o plano urbano da cidade. Revogada posteriormente pela Lei Complementar nº 1, de 1997.

³⁹ Lei nº 1.851, de 30 de junho de 1982. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo em setor urbano da área insular de Florianópolis.

⁴⁰ Lei nº 2.193, de 3 de janeiro de 1985. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo nos balneários da Ilha de Santa Catarina, declarando-os área especial de interesse turístico. Alterações efetivadas pelas Leis Complementares nº 381, de 2010, nº 362, de 2010, e nº 413, de 2011.

⁴¹ Lei nº 5.055, de 14 de abril de 1997. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e ocupação do solo no distrito-sede de Florianópolis, alterada pela Lei nº 5.152, de 1997, cujo preâmbulo foi modificado pela Lei Complementar nº 1, de 1997.

abriu imensas frentes para o capital imobiliário e a especulação imobiliária em toda área conurbada; **incentivou a ocupação de áreas urbanas sem a infraestrutura necessária; definiu e limitou a estrutura viária, que foi direcionada e polarizada para a área central da Ilha; criou uma estrutura viária afunilada, com acesso único para a Ilha, que exigirá indefinidamente constantes investimentos viários para ampliar fluxos locais;** contribuiu para acirrar a separação espacial ilha-continente e os desequilíbrios de investimentos; determinou, **com as vias expressas e rodovias nas áreas urbanas, irreparáveis rupturas e danos à continuidade do tecido urbano, à segurança e à qualidade paisagística e ambiental;** acelerou o processo de ocupação espacial descontrolado com graves danos ao patrimônio ambiental e cultural, entre tantas outras consequências. (Grifos meus)

Na visão da autora, portanto, os investimentos viários, muito embora tenham proporcionado acessibilidade ao interior da Ilha, promoveram uma série de problemas ambientais e culturais ligados à ocupação desordenada.

Atualmente, esse Plano Diretor ainda vigora, no entanto, Florianópolis encontra-se na fase de elaboração de um novo Plano Diretor, de caráter participativo, conforme regula o Estatuto da Cidade.

Segundo o Estatuto, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Plano Diretor deve ser realizado em bases participativas, por meio de oficinas, plenárias e audiências. Assim, o desenvolvimento dos trabalhos necessariamente levará em consideração a interação do poder público e da sociedade civil.

Esse processo, em Florianópolis, teve início em 2006 e objetivou discutir com a comunidade problemas da cidade, buscando a necessária integração entre poder público e sociedade civil, por meio de instâncias participativas nas comunidades.

No entanto, tal processo conheceu vários problemas que deixaram em suspenso a conclusão dos trabalhos, tendo sido, estes, retomados apenas no ano de 2011, após intervenção judicial, uma vez que a Prefeitura não parecia convencida de que as leituras comunitárias e o processo participativo poderiam, de fato, ser utilizados.

Nesse sentido, não foi possível considerar os documentos do Plano Diretor Participativo referentes ao tema desta dissertação, não obstante o fato relatado por um dos entrevistados, de que tal tema não emergiu como um problema significativo pelas comunidades, ao contrário de outros, que envolvem, inclusive, a questão de mobilidade, acessibilidade e uso do solo.

1.4 Configuração da malha viária estadual

Os traçados das vias que compõem a atual malha viária de Florianópolis influenciaram nos interesses quanto à urbanização e determinaram a configuração espacial atual da cidade, com especial influência da indústria do turismo. Lopes (2005:117) comenta a questão:

Todas estas escolhas exerceram maior poder com o auxílio do capital, que dinamizou essas qualificações e determinou ainda mais os processos de segregação espacial que se definiram em função deste tipo de urbanização.

A questão da ocupação das margens das rodovias é reflexo da realidade exposta pelo autor no trecho citado acima, que enfatiza o poder do capital na construção de uma configuração espacial baseada nas vias abertas sob a influência da indústria do turismo.

A realidade da expansão urbana de Florianópolis e, conseqüentemente, a configuração de sua malha viária mostraram-se diferentes do que propuseram os planos diretores e estudos desenvolvidos para a cidade, apresentando, segundo Lopes (2005:115), um “espelho do interesse de poucos em promover o desenvolvimento de áreas que atendiam aos seus objetivos”.

Como visto, o turismo, atividade que passou a ocupar os planos de “crescimento” governamentais para a Ilha desde os anos 1980, foi fator preponderante para o desencadeamento de novos processos de ocupação e exploração do espaço insular, influenciando, sobremaneira, a configuração espacial de Florianópolis, de modo particular o lado insular e o mais sensível do território da Capital por se tratar de uma Ilha.

Inicialmente, cabe salientar que, diante das poucas informações sobre o histórico das rodovias em Florianópolis, nos documentos pesquisados no Departamento Estadual de Infraestrutura – DEINFRA, a execução deste item da pesquisa contou com a contribuição de um entrevistado que, além de trabalhar como fiscal de faixas de domínio, é morador da Ilha, vivenciou e participou ativamente da construção da malha viária estadual de Florianópolis.

Sobre as particularidades do território, o entrevistado, Francisco Duarte, comenta:

Fazendo um retrospecto das demais rodovias estaduais no território totalmente encravado na Ilha, é importante lembrar que o desenvolvimento rodoviário depende de modo especial da topografia, e esta não é propícia em Florianópolis, onde boa parte de seu relevo é montanhoso e possui no seu entorno o mar.

As dificuldades ligadas ao traçado das vias em Florianópolis, segundo o entrevistado, portanto, vão além da definição das áreas para onde se pretende levar a rodovia, uma vez que o território possui características naturais únicas que necessitam de observação.

Resultado dessa conjugação de fatores são as rodovias objeto da presente pesquisa, que, atualmente, ligam a Ilha em sua totalidade, tendo sido denominadas: SC-400, SC-401, SC-402, SC-403, SC-404, SC-405, SC-406 e a Via Parque, que, segundo Francisco Duarte possui:

Uma extensão de 4 km, também denominada de Aparício Ramos Cordeiro, morador antigo do Alto Ribeirão da Ilha. Tal trecho faz a ligação entre a SC-405, na altura do bairro Fazenda do Rio Tavares, no km 5,5, até o Bairro da Tapera, ligação essa que irá atender também o novo Aeroporto Internacional Hercílio Luz, sem deixar de ressaltar que esse acesso atende, de modo especial, todo o extremo sul da Ilha de Santa Catarina, uma das mais belas regiões e das áreas mais preservadas da Mata Atlântica.

Vale referir que a nomenclatura das rodovias considera o eixo central da Capital do País e que as demais pontes, Colombo Machado Salles e Pedro Ivo Campos, também são de responsabilidade do Departamento Estadual de Infraestrutura, como ainda observa o entrevistado:

As rodovias têm suas nomenclaturas levando em consideração o eixo central da Capital Federal, Brasília, por isso cada sentido terá uma numeração. Mas, antes de entrar no detalhamento das demais rodovias da Ilha, é bom lembrar que a Ponte Colombo Machado Salles, com uma extensão de 1.227,00 metros, inaugurada no dia 8 de março de 1975, pelo Governador Colombo Machado Salles, além da Ponte Pedro Ivo Campos, com uma extensão de 1.224,00 metros, inaugurada no dia 8 de março de 1991, pelo então Governador Casildo Maldaner, que substituiu o até então Governador Pedro Ivo Campos, falecido antes da conclusão da mesma, também estão sob a competência do Estado.

A Rodovia SC-400, situada na porção norte da Ilha, liga Canasvieiras, na entrada da Rodovia SC-402, à Praia da Daniela, e, segundo o relato de Francisco Duarte:

Com uma extensão de 3,637 metros, a SC-400 é posicionada ao lado norte do território ilhéu, iniciando-se junto à Rodovia SC-402, na altura do km 2,248, lado direito desta, direcionado no sentido oeste, passando pelo conhecido internacionalmente e famoso Balneário Jurerê Internacional, considerado o bairro mais charmoso do Sul do Brasil. Daí segue até o Balneário Daniela, onde também serve à Praia do Forte Santo Antônio da Ponta Grossa.

A Rodovia SC-401, mais extensa, é composta de seis trechos, sendo o primeiro com início em Canasvieiras, na entrada da Rodovia SC-403, sentido Ingleses. O segundo tem início na entrada da Rodovia SC-403 sentido Ingleses até a entrada da Rodovia SC-402, sentido Jurerê, sendo que o terceiro tem início na entrada da Rodovia SC-402, sentido Jurerê, indo até o acesso a Santo Antônio de Lisboa, onde inicia o quarto trecho, que vai à entrada da Rodovia SC-404, sentido Lagoa da Conceição. O quinto e o sexto trechos localizam-se mais ao sul da Ilha, iniciando na Costeira do Pirajubaé, exatamente no fim do canteiro central, até a entrada da Rodovia SC-405, no Trevo da Seta, e deste último à base aeronáutica.

Iniciando no Bairro do Itacorubi, a SC-401 conduz aos balneários de Canasvieiras, Jurerê e Ingleses. Em conexão com a SC-402 e a SC-403, era, antes de se tornar uma rodovia estadual, a estrada de acesso aos balneários do norte originária dos antigos caminhos que levavam ao Forte de São José da Ponta Grossa, na Praia de Jurerê, e que, até a década de 1960, ainda não haviam sido retificados ou pavimentados, de acordo com Sugai (2002:79), sendo que o início de suas obras coincidiu com a época da conclusão da BR-101. As obras dos trechos localizados ao sul foram iniciadas no Governo de Antônio Carlos Konder Reis, entre 1975 e 1979.

A Rodovia SC-402, por sua vez, tem início na entrada da Rodovia SC-401, especificamente, no viaduto existente até a entrada da Rodovia SC-400, no acesso à Praia da Daniela, sendo que a Rodovia SC-403, com início na Rodovia SC-401, vai até Ingleses do Rio Vermelho.

De acordo com Sugai (1994:117), as rodovias SC-402 e SC-403, que, em conexão com a SC-401 norte, fazem, respectivamente, a ligação com os balneários de Jurerê e Canasvieiras, foram concluídas em 1974, sendo que o projeto paisagístico dos 32 km destas estradas ao norte da Ilha foi implantado em 1977. Segundo, ainda, Francisco Duarte, temos que:

A Rodovia SC-402, com extensão de 5,011,30 km, denominada de Jornalista Maurício Sirostky Sobrinho, tem seu marco inicial no entroncamento com a Rua Municipal César Nascimento, no Balneário de Jurerê Tradicional [...] não podemos deixar de citar que no km 2,248, lado direito, existe o entroncamento com a SC-400, e que no km 3,098 a SC-402 passa sobre a Ponte do Rio Jurerê, mas adiante, no km 3,121, temos a ponte sobre o canal do Departamento Nacional de Obras e Saneamento, hoje já extinto. Este é um canal artificial executado na década de 1960 para evitar o acúmulo de água na região e, por sua vez, diminuir o

surto de febre amarela que acontecia no norte da Ilha⁴², lembrando que, no km 2,300, lado direito, está a Reserva de Preservação da Biodiversidade, denominada de Reserva dos Carijós, uma homenagem aos índios que habitavam essa região.

A Rodovia SC-403 tem início na entrada da SC-401, no viaduto, e segue até Ingleses do Rio Vermelho. Foi denominada de Engenheiro Armando Calil Bullos e também se localiza totalmente no norte da Ilha, possuindo “uma extensão de 6,743 km, sendo que o seu marco zero está localizado na rótula que dá acesso à Praia dos Ingleses e Praia do Santinho.

A Rodovia SC-404, que vai da entrada da Rodovia SC-401, no bairro Itacorubi, até a entrada da Rodovia SC-406, na Lagoa da Conceição, na porção leste da Ilha, foi construída de 1972 a 1974. A implantação desta rodovia intensificou a expansão urbana para a região situada a nordeste do Centro da cidade, como lembra Sugai (1004:118-119), que começava a ser ocupada pelas empresas estatais.

Assim, durante a década de 1970, as rodovias SC-401, SC-402, SC-403 e SC-404, que permitiram a ocupação dos “balneários” – outrora comunidades pesqueiras – situados ao norte da Ilha e na área da Lagoa da Conceição, consideradas grandes obras viárias executadas pelo Estado, tiveram fundamental importância no processo de ocupação, garantindo a acessibilidade desejada pelos atores ligados, principalmente, ao turismo. Sobre a SC-404, Francisco Duarte relata:

A Rodovia SC-404 [...] foi denominada, à época da construção, Rodovia SC-93. Com uma extensão de 7, 869 km, hoje é denominada Admar Gonzaga. Seu marco inicial fica junto ao eixo central da SC-401, sob o viaduto ali existente, no km 19,692.

Composta por três trechos, a Rodovia SC-405 inicia na entrada da Rodovia SC-401, no Trevo da Seta, e vai até a entrada de acesso ao Rio Tavares, sendo que seu segundo trecho tem início na entrada de acesso à Tapera, seguindo até o Morro das Pedras, onde inicia seu último trecho até o Alto Ribeirão. Os estudos para tal via desenvolveram-se ainda no Governo de Antônio Carlos Konder Reis, entre 1975 e 1979, bem como suas obras. O entrevistado destaca:

A SC-405, também denominada de Francisco Magno Vieira, vai até o chamado Trevo do Erasmo, no entroncamento entre as SC-405 e SC-406, e possui vários

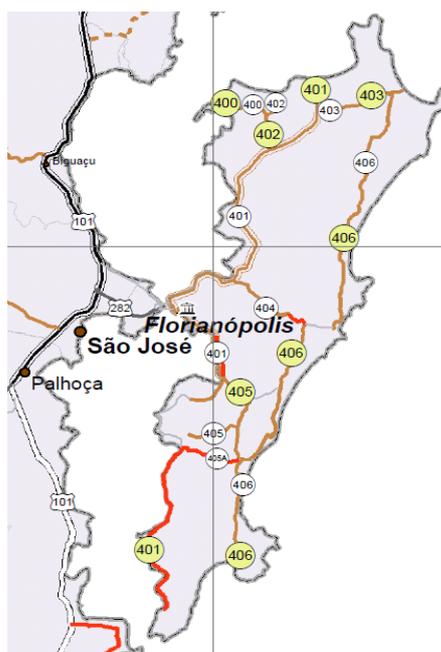
⁴² A título de curiosidade, vem daí o quadro do Cacau Menezes, no *Jornal do Almoço*, “bota na tela amarelo”, pois esse termo vem da época do amarelão que tinham as pessoas afetadas pela febre amarela, segundo relato do fiscal de faixas de domínio.

segmentos, com extensão total de 12,813 km. O marco zero da SC-405 está localizado no entroncamento com a SC-401, no Trevo da Seta, km 2,610, onde fica a ponte sobre o Rio Tavares, lembrando que do km 0,00 até o final desta ponte está sendo construída a terceira pista, que ficará pronta em dezembro de 2011.

A última via a ser citada pertencente ao Estado de Santa Catarina na Ilha é a Rodovia SC-406, que, composta de três trechos, inicia na entrada da Rodovia SC-403, em Ingleses do Rio Vermelho, e vai até a entrada do acesso à Praia da Joaquina. O segundo eixo liga a Lagoa da Conceição ao Rio Tavares e, o último faz a ligação Morro das Pedras ao Pântano do Sul. Tal rodovia teve seus estudos iniciados e entre 1975 e 1979, tendo sido concluída no início da década de 1980. Francisco Duarte, novamente, lembra que:

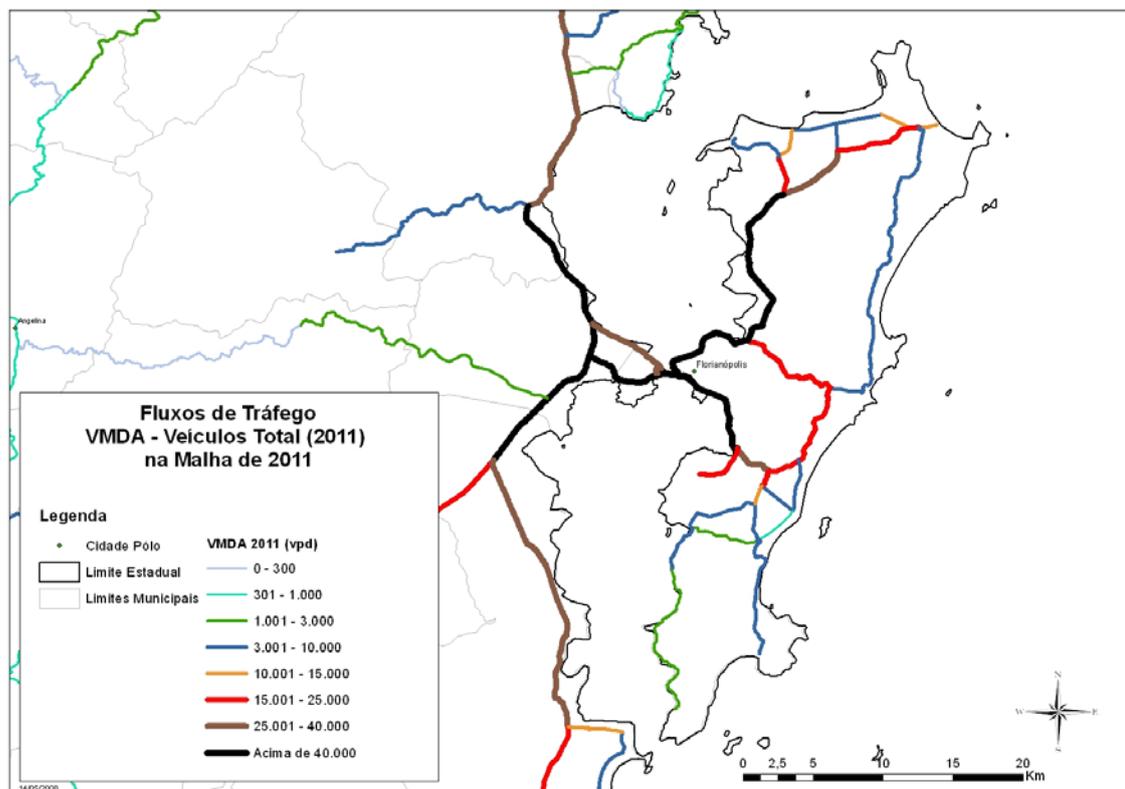
Esta rodovia vai dos Ingleses até o Pântano do Sul, tendo vários segmentos e denominações, com extensão total de 46,830 km. Seu marco é no km 1,076 da SC-401, embora entre este ponto e o km 00,178, ainda não esteja implantada. Em razão disso, ela começa propriamente dita no km 0,178, entroncamento com a Rua Municipal Abílio Nunes Vieira e Rua João Nunes Vieira, seguindo daí para os bairros de São João do Rio Vermelho e Barra da Lagoa, mas antes atravessa o bairro de Capivari de Baixo, ainda em Ingleses.

A localização das rodovias estaduais pela Ilha está disposta logo abaixo, sendo que o mapa completo fornecido pelo DEINFRA encontra-se nos anexos:



Mapa 1

Ressalta-se que toda a extensão de rodovias na Ilha é muito utilizada tanto na temporada de verão quanto nas demais épocas do ano, estando o Volume Médio Diário Anual de tráfego de 2011 disposto no mapa a seguir:



Mapa 2

É possível perceber que a Rodovia SC-401 é a que detém o maior fluxo de tráfego de Florianópolis, estando as SC-403, SC-404, SC-405 e SC-406 em segundo lugar na intensidade de veículos por dia. De todas as rodovias de Florianópolis, a única duplicada, como anteriormente referido, é a SC-401, tendo sido a SC-405, recentemente, aumentada com uma terceira pista.

Adiante, no Capítulo III, serão apresentados quadros que identificam os tipos de ocupações irregulares de faixa de domínio registradas em cada uma das rodovias da Ilha e exemplos de como os casos notificados pela fiscalização foram ou estão sendo resolvidos pelo órgão com circunscrição sobre elas.

CAPÍTULO II

ÁREAS MARGINAIS ÀS RODOVIAS

Este capítulo trata das faixas de domínio das rodovias estaduais, ou áreas marginais às rodovias, explicitando sua conceituação, as extensões do espaço a ser preservado nas rodovias em Florianópolis, a natureza jurídica e a competência para o gerenciamento desses espaços.

O capítulo busca, outrossim, apresentar as consequências do processo de privatização das empresas estatais no Brasil, advindo do movimento neoliberal, que refletiu, sobremaneira, na necessidade de elaboração de legislação específica sobre o tema, embora estivesse presente na consciência de algumas pessoas que ocupar as margens das vias é proibido mesmo que em normatizações administrativas internas dos órgãos responsáveis, desde a abertura da primeira rodovia em território nacional.

Além disso, o capítulo pretende apresentar quais as previsões do Código de Trânsito Brasileiro sobre a questão das áreas que margeiam as vias e quais as obrigações impostas pela legislação estadual específica sobre as faixas de domínio rodoviárias em Santa Catarina.

2.1 Conceituação e extensão

As áreas marginais de domínio público às rodovias⁴³, ou faixas de domínio rodoviárias, são conceituadas, segundo o Código de Trânsito Brasileiro, Anexo I, como a superfície lindeira⁴⁴ às vias rurais, delimitada por lei específica e sob a responsabilidade do órgão ou da entidade de trânsito competente com circunscrição sobre a via.⁴⁵

Consideradas áreas de terras determinadas legalmente por decreto de utilidade pública para uso rodoviário, sendo ou não desapropriadas, as faixas de domínio possuem seus limites estabelecidos em conformidade com a necessidade exigida no projeto de engenharia rodoviária.

Nesse sentido, podemos destacar Rizzardo (2007: 153), que descreve esse espaço como sendo as áreas lindesiras à via pública cujo uso deve obedecer às condições de segurança do trânsito estabelecidas pela autoridade competente.

⁴³ De acordo com o Código de Trânsito Brasileiro, Anexo I, rodovias são vias rurais pavimentadas.

⁴⁴ Segundo o Código de Trânsito Brasileiro, Anexo I, lote lindeiro significa aquele situado ao longo das vias urbanas ou rurais e que com elas se limita.

⁴⁵ Superfície por onde transitam veículos, pessoas e animais, compreendendo a pista, a calçada, o acostamento, ilha e canteiro central. Código de Trânsito Brasileiro, Anexo I.

Salles (2006:191) contribui afirmando que, quando o Estado decide abrir determinado espaço para a construção de uma rodovia, o faz mediante a publicação de um Decreto de Utilidade Pública, e neste estará prevista a largura máxima da faixa de domínio.

Para Mitidiero (2005:396) faixa de domínio é a superfície lindeira às vias rurais, delimitada por lei específica e sob a responsabilidade do órgão ou entidade de trânsito competente com circunscrição sobre a via, enquanto o Anexo I do Código de Trânsito Brasileiro conceitua via rural como “estradas e rodovias”.

No que se refere às conceituações descritas em textos normativos, o Decreto⁴⁶ que regulamenta a Lei Estadual⁴⁷ específica sobre o assunto em Santa Catarina define o espaço público em questão como uma área determinada por decreto de utilidade pública para uso rodoviário, podendo ou não ser desapropriada⁴⁸, cujos limites foram estabelecidos por meio do projeto da rodovia.

Quanto à função e à utilização das faixas de domínio, dispõe Mitidiero (2005:398) que devem servir à segurança e à fluidez viárias, reduzindo excessos em termos de entrada e saída das vias rurais, obstáculos, empecilhos à visibilidade, adversidades outras, tais como lixo e sujeiras nas vias, garrafas e latas de bebidas, lembrando ainda que a faixa lateral de domínio só pode ser utilizada mediante rigorosa obediência aos ditames de segurança de trânsito estabelecidos pelo ente executivo viário com circunscrição sobre a via.

Os espaços em questão, portanto, são parte da rodovia executada que inclui a pista⁴⁹, o acostamento⁵⁰ e demais partes que a compõem, até a distância perpendicular prevista no projeto rodoviário que pode ser variável, dependendo na localização da via e da necessidade de espaço que garanta de forma eficaz a segurança dos condutores que nela trafegam

Em Santa Catarina, as rodovias pertencentes ao Estado possuem faixa de domínio variável, de acordo com o projeto rodoviário. Nas rodovias cuja área não foi declarada de

⁴⁶ Decreto nº 3.930 de 6 de janeiro de 2006. Art. 4º. I – Faixa de domínio: é a área de terras determinada legalmente por Decreto de Utilidade Pública para uso rodoviário, sendo ou não desapropriada, cujos limites foram estabelecidos de conformidade com a necessidade exigida no projeto de engenharia rodoviária. Nas rodovias em uso e que foram implantadas sem projeto e também naquelas que não possuem Decreto de Utilidade Pública, adota-se como limite lateral ou faixa de domínio a área contida entre o eixo da rodovia até a distância perpendicular de 15 (quinze) metros para ambos os lados do início da rodovia até seu término.

⁴⁷ Lei nº 13.516, de 4 de outubro de 2005.

⁴⁸ (Meirelles, 1988:498) Dentre os atos de intervenção estatal na propriedade destaca-se a desapropriação, que é a mais drástica das formas de manifestação do poder de império, ou seja, da Soberania interna do Estado no exercício de seu domínio eminente sobre todos os bens existentes no território nacional.

⁴⁹ Segundo o Código de Trânsito Brasileiro, Anexo I, parte da via normalmente utilizada para a circulação de veículos, identificada por elementos separadores ou por diferença de nível em relação às calçadas, ilhas ou aos canteiros centrais.

⁵⁰ De acordo com o Código de Trânsito Brasileiro, Anexo I, parte da via diferenciada da pista de rolamento destinada à parada ou ao estacionamento de veículos, em caso de emergência, e à circulação de pedestres e bicicletas, quando não houver local apropriado para esse fim.

utilidade pública ou que não apresentam projeto rodoviário por qualquer razão, possuem faixa de domínio de 30 (trinta) metros totais, sendo 15 (quinze) metros para cada lado da via contados a partir do seu eixo.⁵¹

A ocupação às margens das rodovias estaduais em Florianópolis não é recente. A expansão do problema, no entanto, torna um possível melhoramento das estradas mais difícil e ameaça constantemente a vida dos moradores, pedestres e motoristas, remetendo à necessidade de repensar a organização da cidade e do trânsito.

A organização e a estruturação das cidades regem-se, prioritariamente, pelo sistema viário, condicionado às regras do transporte privado individual. Segundo Pimenta (2005:46), o modelo “americanizado” – que segue a lógica do mercado – de idealizar a cidade falha por se opor à realidade da pobreza. Nesta cidade, permanecem do lado de fora aqueles que não podem adquirir frações do solo urbano, restando-lhes ocupar os espaços intersticiais que resultaram do processo de ocupação do solo, e dentre esses estão as faixas de domínio das rodovias.

2.1.1 Natureza jurídica das áreas protegidas

As áreas às margens das vias são consideradas bens públicos, definidos como aqueles que pertencem à União, aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e às respectivas autarquias, lembrando que, mesmo quando não pertencerem, de fato, às pessoas jurídicas de direito público, são consideradas como tal se afetadas por elas para prestação de um determinado serviço, como observa Gasparini (2008:864).

Di Pietro (2001:531) afirma que os bens de domínio público são o conjunto das coisas móveis e imóveis de que é detentora a Administração e que são afetados, quer a seu próprio uso, quer ao uso direto ou indireto da coletividade, submetidos a regime jurídico de direito público.

A maioria dos autores refere-se às faixas de domínio indiretamente, tratando-as apenas como áreas de interesse público, e nesse sentido vale citar Neto (2002:350): “Todas as *terras* destinadas à viação pública, federais, estaduais ou municipais, são, necessariamente, *bens públicos*, por força da *afetação* ao uso comum”, e Silva (2008:194): “O sistema rodoviário

⁵¹ Decreto nº 3.930 de 6 de janeiro de 2006. Art. 4º. [...] Nas rodovias em uso e que foram implantadas sem projeto e também naquelas que não possuem Decreto de Utilidade Pública, adota-se como limite lateral ou faixa de domínio a área contida entre o eixo da rodovia até a distância perpendicular de 15 (quinze) metros para ambos os lados do início da rodovia até o seu término.

nacional, portanto, constitui-se só de estradas públicas, pois a ordenação jurídica brasileira inclui as *estradas* entre os *bens públicos de uso comum do povo*”.

Com relação à classificação desses bens públicos, destacam-se os de uso comum do povo, de uso especial e dominicais⁵². Tem-se que as faixas de domínio se enquadram na classificação de bens de uso comum do povo, já que são consideradas parte integrante das rodovias. Meirelles (2007:522) ainda trata dessa classificação afirmando que são todos os locais abertos à utilização pública, pois que adquirem caráter de comunidade, de uso coletivo, de fruição própria do povo.

Mesmo consideradas como bem público, as faixas de domínio não são necessariamente áreas de propriedade do Estado, uma vez que a desapropriação não é condição para sua existência, ou seja, não é necessário que o Estado se torne o proprietário da terra para que possa exigir sua salvaguarda, em nome do bem comum.

De todo modo, é recorrente o pensamento, pela população envolvida, de que os espaços lindeiros devem ser indenizados, mesmo quando estão absolutamente livres de quaisquer infraestruturas do Estado. Tal entendimento é referido por Souza (2003:235):

É truísmo ponderar que, em uma sociedade capitalista, não há muita margem de manobra para se questionar a propriedade privada do solo, e mesmo eventuais desapropriações por motivo de utilidade pública devem prever algum tipo de indenização aos proprietários.

Sobre tal fato, Araújo (2005:1076) afirma que as faixas de domínio sofrem limitação administrativa, natureza jurídica dos referidos espaços. Para Meirelles (2007:626) a limitação administrativa é uma restrição pessoal, geral e gratuita, estabelecida de forma genérica pelo poder público ao exercício de direitos individuais em benefício da coletividade.

Considerada como uma medida geral de ordem pública, a limitação administrativa atinge a todos os administrados, obrigando-os a obedecerem ao imposto indistintamente e, nos casos das faixas de domínio, todos os confrontantes da rodovia.

Sobre a limitação ao uso do espaço público, Rizzardo (2007:153) explica que, como as faixas de domínio são locais situados junto às rodovias, o seu uso deve ser restrito e limitado, por vezes até proibido. Isso ocorre, segundo o autor, para que haja maior segurança no

⁵² O art. 99 do Código Civil classifica os bens públicos como: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

trânsito, eis que, pela velocidade de uma rodovia ser superior à das vias urbanas⁵³, é importante que exista um espaço maior nas laterais para o caso de ser preciso um afastamento repentino da pista ou algum desvio que faça o carro sair da via, como uma área de escape. Apresentando-se mais espaço lateral, naturalmente, o risco de acidentes graves ficará reduzido.

Por tais razões, interessante referir Gasparini (2008:797), que ressalta o fato da propriedade particular, quando atingida pelas faixas de domínio, ser alvo da limitação administrativa, haja vista tratar de imposição do Estado, de caráter geral, que condiciona direitos dominiais do proprietário, independentemente de qualquer indenização,

O papel do poder público é fundamental para o gerenciamento desses espaços e, sobre esse ponto, Meirelles (2007:524) assevera que pode e deve o Estado interferir como administrador, disciplinando e policiando a conduta do público e dos usuários especiais, a fim de assegurar a conservação dos bens e possibilitar sua normal utilização, tanto pela coletividade quanto pelos indivíduos como, ainda, pelas repartições administrativas.

Na concepção dos projetos de engenharia, esses espaços lindeiros às rodovias têm por finalidade precípua garantir a segurança dos usuários. No entanto, as faixas de domínio, pelas facilidades de acesso que conferem, são utilizadas também por terceiros – pessoas jurídicas ou físicas – para diversas finalidades, desde simples moradia até o funcionamento de empresas, como veremos mais adiante no Capítulo III.

2.1.2 Competências para o gerenciamento

Além da ocupação irregular, existe outro fator, bastante significativo, que torna a fiscalização das áreas marginais às rodovias e, conseqüentemente, a segurança viária complicadas a ponto de não permitir a aplicação de normas técnicas específicas para ocupação, qual seja, a competência para tratar desses espaços.

Nesse contexto, conseqüentemente, vale referir a existência em Santa Catarina de um Plano Rodoviário Estadual⁵⁴, que inclusive foi atualizado no curso desta pesquisa e que destina ao Departamento Estadual de Infraestrutura – DEINFRA, Autarquia Estadual,

⁵³ Via urbana, segundo o Código de Trânsito Brasileiro, Anexo I, são as ruas, avenidas, vielas, ou caminhos e similares abertos à circulação pública, situados na área urbana, caracterizados principalmente por possuírem imóveis edificados ao longo de sua extensão.

⁵⁴ Decreto nº 759, de 21 de dezembro de 2011.

vinculada à Secretaria de Infraestrutura do Estado, as áreas de sua competência para que se efetive a devida fiscalização e administração.

Tal Decreto descreve todo o sistema rodoviário federal que se encontra no Estado de Santa Catarina, além de apresentar a descrição pormenorizada das rodovias de todo o Estado, detalhando as vias longitudinais, transversais, diagonais, de ligação, o sistema de travessia continente-ilha, acessos estaduais, contornos e anéis rodoviários, além de prever uma série de requisitos que necessitam de observação quando se trata da administração de rodovias e seus espaços lindeiros, quando atravessam o perímetro urbano dos municípios.

Ainda, sobre a administração das faixas de domínio, se posiciona Cahali (1996:300):

A conservação e a fiscalização das ruas, estradas, rodovias e logradouros públicos inserem-se no âmbito dos deveres jurídicos da Administração razoavelmente exigíveis, cumprindo-lhe proporcionar as necessárias condições de segurança e incolumidade às pessoas e aos veículos que transitam pelas mesmas; a *omissão* no cumprimento desse dever jurídico, quando razoavelmente exigível, e identificada como *causa* do evento danoso sofrido pelo particular, induz, em princípio, a responsabilidade indenizatória do Estado.

A observação de Cahali diz respeito à responsabilidade que o Estado possui sobre os trechos rodoviários presentes no plano citado acima. Segundo o autor, a administração é absolutamente responsável pela segurança de quem transita nas áreas sob a sua competência, devendo, inclusive, indenizar eventual dano sofrido pelo usuário.

Silva (2006:231), considerando que o limite mínimo para as faixas de domínio seria de 15 (quinze) metros, explicita a questão:

Tratando-se de rodovia estadual, é ilegal a construção feita a menos de 15 m do limite da estrada de rodagem, ainda que a zona urbana se aproxime e envolva a rodovia. As cidades podem crescer e aos municípios caberá a demarcação de novas zonas urbanas. Esse crescimento, porém, não deverá atingir as rodovias da União ou do Estado, nem as respectivas faixas laterais e de segurança. A segurança pública e o tráfego intermunicipal preferem ao simples “peculiar interesse” de um só município.

Desse modo, tem-se que a declaração do perímetro urbano⁵⁵ da cidade não está ligada à competência para gerir as faixas de domínio pertencentes ao Estado, uma vez que as

⁵⁵ Limite entre área urbana e área rural. Código de Trânsito Brasileiro. Anexo I.

rodovias, executadas pelo órgão responsável em esfera estadual, são administradas por este até que essa competência seja transferida por meio próprio e específico para tal.

Conseqüentemente, enquanto não atribuída, de forma expressa, a competência pelo trecho rodoviário ao município, não haveria de se falar em responsabilidade deste para gerir as margens das rodovias ou determinar metragem menor do que a admitida pelo órgão com circunscrição sobre a via.

O município deve cumprir inclusive o que determina a Lei nº 6.799, de 1979, que trata do uso e da ocupação do solo e que prevê uma área de 15 (quinze) metros contados a partir da faixa de domínio da rodovia como área não edificável.⁵⁶

Isso porque, ao Estado, coube executar e, portanto, utilizar seus recursos para viabilizar as obras dispostas hoje à população com fim determinado. Tal objetivo, pelo que define a legislação, não poderia ser modificado, e o trecho rodoviário sumariamente desconstituído da competência do órgão gestor da via por força de uma urbanização que, a rigor, ocorreu sem efetivo planejamento.

Nesse sentido, o desenvolvimento linear, ou seja, marginal, atrelado à rodovia, não parece ser o recomendável, e tampouco permitido, tanto pelos problemas devidos à proximidade da estrada ligada à ocorrência de acidentes quanto pela dificuldade de um possível alargamento da via, sendo que os impasses ligados às competências governamentais pioram tal situação.

O próprio Estatuto da Cidade⁵⁷, que estabelece normas de ordem pública e interesse social para o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar e do equilíbrio ambiental, prevê a importância da cooperação entre governos no processo de urbanização:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

⁵⁶ Diferentemente das faixas de domínio, as áreas “*non aedificandi*” são as faixas de terras com largura de 15 (quinze) metros, contados a partir da linha que define a faixa de domínio da estrada. Essas áreas foram definidas pela Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e ratificadas pela Lei Estadual nº 6.063, de 24 de maio de 1982, que não sejam interrompidas, obviamente, por qualquer acidente natural ou artificial como rio, lago, via férrea ou assemelhados.

⁵⁷ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Assim, a ausência da cooperação entre governos pode resultar na ineficácia do planejamento da cidade, posto que, segundo Pedrão (2001:11), ele é considerado “uma atividade multidisciplinar, que se realiza ao nível atual de conhecimento científico e tecnológico”.

Passando, portanto, a rodovia por via municipal existente⁵⁸, a limitação da faixa de domínio nos terrenos baldios permanece, não obstante o fato de o Estado não ter desapropriado as casas ali construídas, como explicita Silva (2006:233):

Em área já edificada a reserva também será admissível, mesmo se a rodovia se servir de via urbana existente, com a consequência de tornar desconformes as edificações fronteiriças e inedificáveis, nos limites da faixa reservada, os lotes ainda baldios, inclusive os resultantes de demolição de prédios existentes – numa situação assemelhada, mas não idêntica, à servidão de recuo.

A desconsideração das faixas de domínio e, conseqüentemente, o excesso de velocidade nestas localidades densamente ocupadas têm sido uma constante preocupação da engenharia de tráfego e constituem, inclusive, afronta ao Código de Trânsito Nacional.

No entanto, a ausência de planejamento urbano apropriado para as áreas lindeiras às vias e a ideia de que a rodovia serve de ponto de partida para a urbanização e o desenvolvimento econômico das cidades parece gerar as referidas irregularidades, conforme se verá nos exemplos concretos dispostos no Capítulo III.

Como é possível perceber, tais fatos exigem uma leitura que ultrapassa apenas a observância da legislação a respeito, todavia, atualmente, conforme aponta Duarte (2004:64), podem ocorrer situações determinadas pela absoluta ausência de meios ou instrumentos adequados para fazer valer o poder de polícia administrativo que tornem o recurso ao Poder Judiciário a única via para promover a desocupação e o restabelecimento da integridade da faixa de domínio da rodovia.

Em relação à competência atribuída ao DEINFRA, ente executivo viário com circunscrição sobre a via, em Santa Catarina, discorre Gasparini (2008:62-63):

⁵⁸ Ocorre quando o município deseja doar para o Estado parte de uma via sob sua responsabilidade por alguma razão específica. Assim, a via municipal é estadualizada com sua inclusão no Plano Rodoviário Estadual e, a partir de então, será gerida e administrada pelo DEINFRA. O novo Decreto nº 759, de 2011, que instituiu o Plano Rodoviário Estadual, como explicitado acima, prevê que, para que o Estado aceite novo trecho rodoviário advindo de via municipal, o mesmo deve ter uma margem de pelo menos, 15 (quinze) metros preservada: “Art. 8º. Fica estabelecida a sistemática para a estadualização de rodovias e de novos trechos para investimentos em projetos e obras pelo DEINFRA com a apresentação da seguinte documentação: I – a rodovia e/ou trecho a ser analisado para possível inclusão no PRE deverá possuir a faixa de domínio a partir de 30 m (trinta metros), sendo 15 m (quinze metros) para cada lado e perpendicular ao eixo da rodovia, e faixa ‘*non aedificandi*’ de 15 m (quinze metros) a partir do limite das faixas de domínio, devendo estar definidas, delimitadas e preservadas”.

O ato administrativo não surge *sponte sua*, deve ter um editor. Esse é o agente público. Isso, no entanto, não é tudo, pois o agente público há de ser competente, isto é, ser dotado de força legal para produzir esse ato. Agente público competente é o que recebe da lei o devido dever-poder para o desempenho de suas funções [...] a competência não é exercida à livre discricção do agente público. Seu exercício, portanto, é *obrigatório*.

Sobre a responsabilidade da Administração Pública, Duarte (2008:90) lembra que o fato de ser o uso franqueado ao povo, mas sob a administração do poder público, os danos experimentados pelos particulares que não tenham agido culposamente obrigam o Estado a indenizar, se houver falta de conservação ou de obra necessária.

Rizzardo (2007:153), por sua vez, afirma que a utilização das faixas de domínio obedecerá às condições de segurança do trânsito estabelecidas pela autoridade competente.

O Código Nacional de Trânsito⁵⁹ é claro ao prever que todo o particular que pretenda construir na vizinhança de vias de circulação de veículos deverá pedir permissão prévia ao órgão ou à entidade de trânsito com circunscrição sobre a via.

Do ponto de vista legal, parece incontestável a responsabilidade da Autarquia Estadual no que se refere ao gerenciamento das faixas de domínio nos trechos especificados no referido Plano Rodoviário. Tem-se, assim, que a densidade da urbanização encontrada não justifica, e tampouco oficializa, obviamente, a transferência ou a delegação de competência para a municipalidade, visto que, na ocorrência de acidente em rodovia sob a jurisdição do DEINFRA, fatalmente o cidadão que se sentir lesionado acionará o Estado, demonstrando o nexos causal do dano, quer por culpa ou dolo. Enquanto não evidenciada a culpabilidade, persiste a responsabilidade objetiva da administração pública estadual.

Desse modo, ao município não caberia atribuir competência para tratar das nominadas faixas por força de lei que definem perímetro urbano. Mesmo nesse contexto, há a obrigatoriedade de observância de leis federais e estaduais aplicáveis. A condição em que se encontra a rodovia por falta de fiscalização, seja do próprio município, que deve elaborar e executar seu plano diretor observando as áreas que lhe compete, seja do Estado, que não fiscalizou a contento, não é pressuposto para a automática transferência de jurisdição e responsabilidade.

⁵⁹ Código de Trânsito Brasileiro. Lei nº 9.503, 23 de setembro de 1997. Art. 95 Nenhuma obra ou evento que possa perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres, ou colocar em risco sua segurança, será iniciada sem permissão prévia do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via.

Isso porque ao Estado cabe executar e, portanto, utilizar seus recursos para viabilizar as obras dispostas hoje à população com fim determinado. Tal objetivo não pode ser modificado, e o trecho rodoviário, sumariamente, desconstituído da competência do órgão responsável por força de uma urbanização que, a rigor, ocorreu devido a possível falta de planejamento para o desenvolvimento urbano.

Passando, portanto, a rodovia por via municipal existente, a limitação da faixa de domínio nos terrenos desocupados permanece, não obstante o fato de o Estado não ter desapropriado tais imóveis.

As condições de ocupação do espaço urbano, naturalmente, são bem diferentes das que existem nas áreas rurais, constituindo, para cada situação, medidas exclusivas relativas aos critérios para a fiscalização e, conseqüentemente, para a segurança.

Surge, assim, a obrigação de promover medidas de disciplinamento do espaço urbano às margens da rodovia e, sobretudo, das atividades decorrentes do uso e da ocupação do solo, não bastando, portanto, a simples vontade do município em tornar-se competente pela faixa de domínio de determinado trecho rodoviário.

A administração municipal deve estar preparada para gerir a rodovia na sua integralidade, observados os padrões mínimos de segurança, restringindo a urbanização desordenada e, de acordo com Oliveira (2009:6), “dispondo de condição financeira suficiente para manter, em boas condições, o espaço sob sua jurisdição, lembrando que a mesma é apenas uma pequena parte de uma malha rodoviária idealizada e executada com vistas a possibilitar o fluxo de tráfego contínuo entre as cidades”.

2.2 Exploração econômica das áreas marginais

As faixas de domínio rodoviárias que deveriam ser utilizadas para integrar a plataforma da rodovia ao terreno marginal, possibilitar a drenagem, o alargamento e a ampliação da via, além da construção de vias marginais, interseções e garantir a segurança dos usuários, na verdade, são utilizadas para acessos a propriedades unifamiliares, multifamiliares, comerciais e industriais, pequenos comércios, fixação de engenhos publicitários e, especialmente, linhas de fibra óptica para transmissão de voz, dados e imagens, alocação de dutos (oleoduto, gasoduto e poliduto), redes aéreas (luz e telefone) e tubulações diversas.

Em Florianópolis, além das ocupações já referidas, é constante a execução de passeios para pedestres ou, “pseudocalçadas”, no intuito de atender ao comércio local instalado ao

longo da rodovia. Essas obras, geralmente executadas pelo poder público municipal a pedido das comunidades lindeiras, legitima uma utilização inadequada e extremamente perigosa que pode aumentar sensivelmente os índices de atropelamentos, além de obstruir o fluxo do tráfego, o que compromete a mobilidade na região.

As faixas de domínio, no entanto, sempre foram utilizadas por empresas estatais que economizavam seus recursos diante da desnecessidade de desapropriação para a passagem de seus equipamentos, já que o órgão com circunscrição sobre a via, por serem elas empresas públicas, permitia que as ocupações fossem realizadas mediante o pagamento de valores ínfimos, quando não gratuitamente e sem qualquer observação às normas técnicas para execução de projetos, podendo causar acidentes ligados à alocação de postes muito próximos às vias, escavações para a colocação de cabamentos subterrâneos que comprometem a pista de rolamento, instalação de fios em altura inferior à permitida, depreciação do asfalto e do sistema de drenagem, entre outros.

A partir da década de 1990, quando foram privatizadas algumas empresas estatais, como se referirá a seguir, o assunto relativo à preservação e à exploração das áreas às margens das rodovias despontou. Não havia mais justificativa para permitir que empresas, agora privadas, utilizassem patrimônio público rodoviário gratuitamente, em busca de vantagens econômicas, comprometendo o trânsito, a mobilidade e a segurança viária.

Isso porque a concessionária de serviços públicos, que passou a ser privada, após a desestatização, cuja atividade tornou-se lucrativa, valia-se, a título gratuito, do direito de utilizar, para a instalação da infraestrutura do seu próprio negócio, de área pública em que o Estado já havia incorporado uma série de investimentos, como desapropriações, terraplanagens, conservação e vigilância. Assim, tal utilização caracterizaria uma redução injustificada de gastos às empresas, obtida à custa do dinheiro público.

A justificativa para o uso remunerado surgia, então, como uma forma legítima de retribuição à população de um serviço que as empresas privadas não fazem de forma gratuita, mas sim cobrando valores, na maioria das vezes elevados, considerando a realidade econômica de parte da população do País.

Segundo Oliveira (2010:49), as empresas rebatem essa argumentação sob a justificativa de que prestam serviço público e que, mesmo após a desestatização, continuam desenvolvendo a mesma atividade, razão pela qual defendem a permanência do benefício da reciprocidade com o Estado em matéria da ocupação das faixas de domínio.

Vale lembrar, no entanto, como já referido anteriormente, que esses espaços são bens públicos, como todas as terras destinadas à viação pública, federais, estaduais ou municipais, o são, de acordo com Neto (2002:350), por força da afetação ao uso comum.

Dessa forma, o gerenciamento das áreas marginais às rodovias com a previsão de contrapartida pecuniária pelo uso, segundo Oliveira (2010:50), seria apenas uma consequência do exercício da administração.

Legitimando a cobrança, Diniz (2008:147) comenta a existência de certas razões que requerem o uso oneroso de determinados bens públicos e cita como exemplo a conservação ou a realização de melhoramentos para que o Estado faça frente às grandes despesas.

De todo modo, há consenso no que diz respeito à necessidade de melhoramentos nas rodovias do País. Santa Catarina, por sua vez, não difere dessa realidade. Pelo fato de ser a Capital do Estado, somado à sua posição geográfica e à história de ocupação do território, Florianópolis sofre constantemente com a utilização irregular e intensa das faixas de domínio de suas rodovias estaduais. O caso da Rodovia SC-405, ao sul da Ilha, é um exemplo da situação. Os moradores que construíram suas casas à beira da via foram retirados, por meio de intervenção judicial, inclusive, para que o Estado utilize a faixa de domínio – totalmente ocupada – para construção de uma terceira pista com intuito de desafogar o trânsito.

Acometidas, as rodovias federais, do mesmo problema e sentindo a necessidade de gerir os espaços lindeiros às vias sob sua responsabilidade, o antigo Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER, atualmente denominado Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, publicou regras específicas para a utilização das faixas de domínio rodoviárias, prevendo valores a serem pagos pelas empresas que desejassem utilizar o espaço.

O Tribunal de Contas da União – TCU, ao realizar Auditoria no ano de 2004 no DNIT, lavrou Acórdão⁶⁰ determinando a regulamentação sobre os valores relativos à utilização da faixa de domínio, buscando justiça e razoabilidade, evitando impactos no custo dos serviços das concessionárias de serviço público.

Contudo, somente em 2008 foi publicada Resolução⁶¹ para uso oneroso das faixas de domínio em rodovias federais, conforme os estudos iniciados em 2004, prevendo a diminuição dos preços antes cobrados.

Em Santa Catarina, observa-se uma série de complexidades e tensões envolvendo essa questão, a qual, ao mesmo tempo, se insere no contexto mais amplo das políticas de transporte

⁶⁰ Acórdão nº 511-14/2004 do Tribunal de Contas da União – TCU.

⁶¹ Resolução do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes nº 11, de 11 de abril de 2008.

e de mobilidade no País, uma vez que o uso indiscriminado do espaço público rodoviário pelas grandes empresas compromete o fluxo de tráfego, gera gastos com conservação e recomposição do patrimônio e, sobretudo, causa inúmeros acidentes.

No decorrer dos estudos elaborados pelo DNIT e mediante as injustificáveis intervenções realizadas na faixa de domínio objetivando atividades comerciais com fins lucrativos por empresas que não mais eram públicas, ocorreu, em Santa Catarina, a publicação da Lei Complementar nº 13.516, de 4 de outubro de 2005, e o Decreto Regulamentar nº 3.930, de 11 de janeiro de 2006, que serão tratados mais detalhadamente adiante, prevendo a cobrança para a utilização do espaço público em questão, além de apresentar várias obrigações que regulam a ocupação e a utilização das margens das rodovias no Estado.

2.2.1 Influência do Programa de Desestatização Nacional em Santa Catarina

O termo “desestatização” pode ser entendido como a exclusão do Estado na participação de atividades reservadas à iniciativa privada ou de setores em que ela possa operar com mais força e eficiência. Segundo Otero (2001:34), seria a transferência a particulares do exercício de poderes soberanos integrantes da esfera das autoridades públicas.

A desestatização, no entanto, é umas das consequências do pensamento neoliberal, que, segundo Comblin (2001:15), pretende dar uma explicação total do ser humano e da sua história em torno da economia, fazendo dela o centro do ser humano a partir do qual todo o resto se explica.

O neoliberalismo expandiu-se pelo mundo inteiro e tornou-se, na década de 1980, a base do “pensamento único” no mundo ocidental. Ainda, segundo o mesmo autor, o caráter totalitário desse pensamento deriva das raízes do liberalismo clássico, posto que a preocupação dos economistas liberais consistia em emancipar a economia de preceitos morais ou de dogmas religiosos externos à própria economia, buscando uma teoria em que a economia poderia regular-se por si própria sem recorrer a princípios exteriores (Comblin, 2001:16).

Assim, o Estado neoliberal busca desestatizar empresas públicas passando-as às empresas privadas, de tal maneira que estas possam gerar mais lucros, interferir nos preços e nos salários, restando tudo por conta do mercado.

Para Borón (2008:79) o pensamento neoliberal levou diversos governos a adotarem políticas tão selvagens quanto imprudentes e até corruptas de desmantelamento de agências e

empresas estatais ou paraestatais, cujos resultados, em termos da provisão de bens públicos, são negativos.

Sader (2008:146), por sua vez, caracteriza o neoliberalismo como um modelo hegemônico ou uma forma de dominação de classe adequada às relações econômicas, sociais e ideológicas contemporâneas.

A competição desenfreada e a especulação dominante no mercado, incrementada pela máxima redução da intervenção do Estado na economia trouxe, segundo Catharino (1997:20), como consequência lógica, uma transferência de custos sociais para os setores populares e marginalizados da sociedade.

Desse modo, as consequências imediatas das privatizações se refletem no dia a dia das pessoas, já que as empresas estatais vendidas perdem imediatamente o seu caráter político-social, posto que, conforme Rampinelli (2001:23), só uma razão as move: o lucro.

Sobre a importância do espaço público e da sua conservação, naturalmente, também atingido pelas consequências no neoliberalismo, Borón (2008:194) é enfático:

O espaço público tem um caráter mais estratégico ainda que o Estado. É ali onde livraremos a longa batalha pelo socialismo e, se não triunfamos nesse terreno, jamais poderemos coroar esta longa luta com a conquista do Estado. **O espaço do público, além disso, compreende e excede o Estado. Devemos ceder nesse âmbito fundamental à classe dominante? Devemos deixar que o mercado fixe os limites e as dimensões do espaço público, o único efetivamente passível de ser governado democraticamente?** Para a burguesia o importante é diminuir os espaços públicos o quanto antes e o mais possível: privatizar escolas, hospitais, centros de recreação, a rua, as praças, a praia, a floresta, as ondas radiais e televisivas, os esportes, os lazeres; em uma palavra, fazer com que o mercado devore todas as formas de sociabilidade que só podem existir em espaços públicos vigorosos e estruturados. (Grifos meus)

Entre 1964 e 1990, o Brasil viveu um período de forte invenção política, com o golpe de Estado que levou ao período da ditadura militar⁶². Os sucessivos governos desse período promoveram uma aceleração na transformação das forças produtivas, conseguindo, segundo Oliveira (2006:266), um crescimento econômico que elevou a média da expansão capitalista, como ficou reconhecido nos anos do milagre brasileiro⁶³.

⁶² Período da política brasileira em que os militares detinham o poder. Esta época foi de 1964 a 1985. Caracterizou-se pela falta de democracia, supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão aos que eram contra o regime militar

⁶³ Período entre os anos 1968 e 1973 em que houve intenso crescimento do Produto Interno Bruto – PIB e da produção industrial. Houve predominância dos setores produtores de bens duráveis e de bens de capital, e também de capital estrangeiro na forma de investimentos diretos e empréstimos, e esses endividamentos geraram a crise dos anos 1980.

Assim, como a maioria dos países, ditos “em desenvolvimento”, o Brasil passou a experimentar processos de privatização que ganharam força nos anos 1980, com os governos declaradamente neoliberais que, segundo Filho (2005:8), tiveram sua consagração no governo de Fernando Henrique Cardoso⁶⁴.

Conforme Oliveira (2006:278), o período dos governos de Fernando Henrique Cardoso aprofundou o processo de desestatização, parecendo ter chegado o momento da hegemonia burguesa no Brasil, onde a sociabilidade foi marcada profundamente pelo individualismo.

Destarte, muito embora não possa ser considerada uma realidade nova, a retração do Estado e a transferência de responsabilidades à iniciativa privada acentuaram-se de forma significativa somente nos anos 1990, e é nesse contexto que a legislação referente é tema desta pesquisa.

A Lei nº 9.491, de 1997, regulamentada pelo Decreto nº 2.594, de 1998⁶⁵, criou o Programa Nacional de Desestatização, que permitiu a transferência de ativos ou de ações de empresas estatais para o setor privado e a transferência para a iniciativa privada da execução de serviços públicos. Mudanças institucionais importantes foram introduzidas por meio da referida legislação, uma vez que a política de privatização no governo de Fernando Henrique Cardoso teria se transformado em parte de um projeto mais amplo de reforma do Estado (Almeida, 1999:13).

Uma das muitas consequências desse processo de privatização se fez sentir nas questões relativas à preservação das áreas às margens das rodovias e ao trânsito. Quando inúmeros serviços públicos deixaram de ser prestados pelas entidades estatais no País, como ocorreu em Santa Catarina, as faixas de domínio rodoviárias, consideradas bens públicos que tradicionalmente eram ocupadas por empresas estatais, passaram a ser ocupadas pela iniciativa privada.

Sobre o desprezo pelo bem público, vale citar Santos (2004:38):

Há um verdadeiro **retrocesso quanto à noção de bem público e de solidariedade, do qual é emblemático o encolhimento das funções sociais e políticas do Estado** com a ampliação da pobreza e os crescentes agravos à soberania, enquanto se amplia o papel político das empresas na regulação da vida social. (Grifos meus)

⁶⁴O governo de Fernando Henrique Cardoso, também chamado FHC, teve início em 1 de janeiro de 1995, findando em 1 de janeiro de 2003, tendo ele sido presidente por dois mandatos consecutivos.

⁶⁵ Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, regulamentada pelo Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998.

Diante desse quadro gerado, em parte, pelo programa de privatização do Governo Federal e do crescente interesse das empresas – muitas, agora privatizadas – em permanecer utilizando as margens das rodovias federais gratuitamente, surgiram normas em todo o País, por iniciativa dos departamentos de estradas e rodagens, prevendo contraprestação pecuniária para quem desejasse utilizar o patrimônio público rodoviário, com a previsão de que esses valores se reverteriam à manutenção das vias.

Como se vê, a desestatização das empresas abriu discussão para questões muito mais amplas que, aliadas à promulgação do Código de Trânsito Brasileiro que se deu no mesmo contexto histórico, estabeleceu mudanças no que tange às responsabilidades quanto à gestão dos espaços rodoviários.

Segundo Marin (2000:19), seria imprescindível que outros fatores de ordem socioeconômica, cultural, política e administrativa contribuam para o um gerenciamento adequado do trânsito. Num nível mais abrangente, a solução do problema requer, sobretudo, a implementação de políticas públicas que enfatizem o aspecto social, como, por exemplo, pensar soluções que minimizem os prejuízos dos proprietários lindeiros cujas terras foram afetadas pela limitação administrativa das faixas de domínio, conscientizar a população da necessidade de salvaguardar essas áreas para segurança de quem as utiliza, ou mesmo encontrar soluções apropriadas quando as ocupações lindeiras são aquelas provenientes de famílias de baixa renda.

A questão da ocupação e da exploração da faixa de domínio das rodovias parece assunto de significativa relevância se considerada a relação entre os problemas relativos à mobilidade e o processo de privatização de empresas estatais. Embora, historicamente, conforme lembra Duarte (2009: 83), a Administração Pública Rodoviária não tenha se valido da prerrogativa de cobrar pelos espaços lindeiros há mais tempo, mesmo diante da densidade de ocupação por inúmeros serviços públicos que não o rodoviário, como instalações para transmissão ou distribuição de energia elétrica, telefonia, gasodutos, cabos de fibra óptica, oleodutos e esteiras transportadoras de minério.

A expansão do problema, no entanto, torna um possível melhoramento das estradas mais difícil e ameaça constantemente a vida de seus usuários, remetendo à necessidade de repensar a organização da cidade e do trânsito.

Contudo, a intervenção do poder público apenas nas faixas de domínio não é suficiente para evitar os impactos causados pelas ocupações irregulares, uma vez que, envolvida a rodovia pela cidade, uma passa a ser parte da outra, tornando-se imprescindível que para um

desenvolvimento e um gerenciamento adequados as soluções sejam pensadas conjuntamente, com a participação de diversos níveis de planejamento articulados com a comunidade afetada.

2.2.2 Código de Trânsito Brasileiro

Em 23 de setembro de 1997, no contexto das reformas e mudanças de cunho desestatizantes que marcaram os anos 1990, conforme colocado antes, o Congresso Nacional promulgou a Lei nº 9.503, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, que, após sancionada pela Presidência da República, entrou em vigor em 22 de janeiro de 1998. Os objetivos proclamados pelo texto da Lei eram os de “melhorar a relação entre o automóvel e o ser humano”, propondo, segundo Marques et al. (2010:1381), uma clara divisão de responsabilidades e uma sólida parceria entre órgãos federais, estaduais e municipais. Seu maior objetivo, no entanto, seria prontamente observado em seu primeiro artigo, qual seja, o de que o “trânsito seguro é um direito de todos e um dever dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito”. A visão proposta pelo Código, no entanto, nem sempre correspondeu, desde sua promulgação, à realidade.

O Código de Trânsito Brasileiro apresentou, entretanto, formalmente, uma nova relação entre o Estado e a sociedade. Aos órgãos públicos foi atribuída a responsabilidade pela segurança e pela circulação de pedestres e veículos. Apresenta, ainda, um capítulo específico⁶⁶ sobre o cidadão e seus direitos, enfatizando a educação para o trânsito.

Reconhece, outrossim, os municípios como responsáveis pelas questões relativas à segurança nos deslocamentos realizados nas vias públicas sob sua circunscrição, e já no seu primeiro artigo determina a prioridade da defesa à vida, a preservação da saúde e do meio ambiente:

Art. 1º. O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

[...]

§ 2º. **O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito**, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.

§ 3º. Os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de **programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro**.

⁶⁶ Capítulo V.

[...]

§ 5º. Os órgãos e entidades de trânsito pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito darão prioridade em suas **ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio ambiente.** (Grifos meus)

Considera-se trânsito⁶⁷ a movimentação e a imobilização de veículos, pessoas e animais, isolados ou em grupos, nas vias terrestres de circulação. Incorporado ao cotidiano da vida das pessoas, junto à predominância do automóvel, surge um importante problema social, os acidentes de trânsito.

De acordo com Marques et al. (2010:1383), diferentemente de outras normas sociais, que podem ser rompidas ou ignoradas sem que ninguém perceba, as normas de trânsito produzem um efeito imediato, levando, sua desobediência, a consequências negativas sentidas na qualidade de vida do cidadão e da coletividade, ou a resultados desastrosos.

Marques et al. (2010:1383) ainda afirmam que o trânsito tornou-se tão importante para a vida nacional que passou a ser instituído como um novo direito, ou seja, a garantia a um trânsito seguro. Assim, entre os direitos fundamentais, como a própria vida, a cidadania, a soberania, a saúde, a liberdade, a moradia e tantos outros, proclamados na Constituição Federal da República, está o direito ao trânsito seguro.

As áreas marginais às rodovias, no entanto, constituem uma das formas de garantir a segurança necessária à qualidade de vida no trânsito. No que se refere ao assunto, o Código de Trânsito é claro ao atribuir competências, esclarecer conceituações e determinar atos que garantam a proteção dessas áreas, considerando, naturalmente, as peculiaridades locais, como se verifica no art. 2º adiante:

Art. 2º. São vias terrestres urbanas e rurais as ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, **de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais.** (Grifos meus)

Ao longo da norma, é possível verificar uma série de previsões que apontam para a necessidade de preservação das áreas marginais às vias. No Capítulo III da Lei, relativo às normas gerais de circulação e conduta, constitui-se como dever dos usuários não praticar atos que possam causar perigo, obstáculo ou obstrução para o trânsito, como depósito de materiais

⁶⁷ Movimentação e imobilização de veículos, pessoas e animais nas vias terrestres. Código de Trânsito Brasileiro, Anexo I.

que vão desde artigos à venda a restos de obras e lixo, por exemplo, situação muito observada nas faixas de domínio das rodovias, conforme dispõe o art. 26:

Art. 26. Os usuários das vias terrestres devem:

I – **abster-se de todo ato que possa constituir perigo ou obstáculo para o trânsito** de veículos, de pessoas ou de animais, ou ainda causar danos a propriedades públicas ou privadas;

II – **abster-se de obstruir o trânsito ou torná-lo perigoso, atirando**, depositando ou abandonando na via objetos ou substâncias, ou nela criando qualquer outro obstáculo. (Grifos meus)

De forma explícita, porém, o espaço lindeiro é citado quando a norma obriga que seu uso se efetive somente perante a obediência das condições de segurança do trânsito estabelecidas pelo órgão com circunscrição sobre a via, no caso de Santa Catarina, o Departamento Estadual de Infraestrutura – DEINFRA, como já referido. Vale citar, portanto, o art. 50:

Art. 50. O uso de faixas laterais de domínio e das áreas adjacentes às estradas e rodovias **obedecerá às condições de segurança do trânsito** estabelecidas pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre a via. (Grifos meus)

No que se refere à publicidade, causadora de grandes problemas nas faixas de domínio, como se verá adiante, o Código de Trânsito Brasileiro proíbe expressamente sua afixação sem a prévia aprovação do órgão ou da entidade com circunscrição sobre a via, que poderá retirar ou determinar a imediata retirada do que prejudique a segurança do trânsito, com ônus para quem o tenha colocado, de acordo com o disposto nos artigos 81 a 84:

Art. 81. Nas vias públicas e nos imóveis **é proibido** colocar luzes, publicidade, inscrições, vegetação e mobiliário que possam gerar confusão, interferir na visibilidade da sinalização e **comprometer a segurança do trânsito**.

Art. 82. **É proibido** afixar sobre a sinalização de trânsito e respectivos suportes, ou junto a ambos, qualquer tipo de publicidade, inscrições, legendas e símbolos que não se relacionem com a mensagem da sinalização.

Art. 83. A afixação de publicidade ou de quaisquer legendas ou símbolos ao longo das vias **condiciona-se à prévia aprovação do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via**.

Art. 84. O órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via **poderá retirar ou determinar a imediata retirada** de qualquer elemento que

prejudique a visibilidade da sinalização viária e a segurança do trânsito, com ônus para quem o tenha colocado. (Grifos meus)

Vale referir que no Capítulo VI, específico sobre a educação no trânsito, a Lei prevê que em toda peça publicitária alocada em faixa de domínio rodoviária deverá conter mensagem educativa para o trânsito, obrigação esta incluída recentemente por meio de norma específica⁶⁸, muito embora seja possível perceber que tal medida nem sempre é adotada pelas empresas:

Art. 77-B. Toda peça publicitária destinada à divulgação ou promoção, nos meios de comunicação social, de produto oriundo da indústria automobilística ou afim, **incluirá, obrigatoriamente, mensagem educativa de trânsito a ser conjuntamente veiculada.**

Art. 77-C. Quando se tratar de publicidade veiculada em *outdoor* **instalado à margem de rodovia, dentro ou fora da respectiva faixa de domínio**, a obrigação prevista no art. 77-B estende-se à propaganda de qualquer tipo de produto e anunciante, **inclusive àquela de caráter institucional ou eleitoral.** (Grifos meus)

Não obstante o já referido sobre a tentativa de garantir a segurança necessária ao trânsito, é no Capítulo VIII, relativo à engenharia de tráfego, de operação, de fiscalização e do policiamento ostensivo, que o Código de Trânsito deixa clara a proibição de um dos fatos mais alarmantes de ocupação das margens de rodovias: as construções clandestinas.

O Código de Trânsito, no capítulo referido, obriga a consulta ao órgão responsável pela gestão da rodovia antes da execução de obras que possam se transformar em polo atrativo de tráfego, como é o caso de hipermercados, centros comerciais ou casas de espetáculos:

Art. 93. Nenhum projeto de edificação que possa transformar-se em polo atrativo de trânsito **poderá ser aprovado sem prévia anuência do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via** e sem que do projeto conste área para estacionamento e indicação das vias de acesso adequadas. (Grifos meus)

Seguindo nessa mesma linha, esclarece, ainda, que nenhuma obra ou evento gerador de insegurança pode ser realizado sem a autorização competente. Vale referir que a segurança viária é sempre avaliada pelo órgão com circunscrição sobre a via, segundo o disposto no art. 95:

⁶⁸ Lei nº 12.006, 29 de julho de 2009.

Art. 95. Nenhuma obra ou evento que possa perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres, ou colocar em risco sua segurança, será iniciada **sem permissão prévia do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via.** (Grifos meus)

Não obstante os esforços de natureza legislativa no intuito de garantir a segurança do trânsito no Brasil, que mereceriam maior atenção do poder público e da sociedade, vê-se que eles ainda não são suficientes para garantir a fluidez de tráfego e a segurança.

2.2.3 A Lei nº 13.516, de 2005, e seu Decreto Regulamentar nº 3.930, de 2006

Para salvaguardar o patrimônio público estadual e assegurar o bom funcionamento das rodovias catarinenses por meio do gerenciamento das faixas de domínio rodoviárias, o Departamento Estadual de Infraestrutura, órgão responsável pelas rodovias de Santa Catarina, se vale da Lei nº 13.516, de 4 de outubro de 2005.

Tal norma dispõe sobre a exploração, a título oneroso, das faixas de domínio e das áreas adjacentes às rodovias estaduais e federais delegadas ao Estado, por empresas concessionárias de serviço público, por empresas privadas ou por particulares.

A utilização das áreas marginais às rodovias, segundo a lei, objetiva disciplinar e estabelecer critérios para toda e qualquer instalação de equipamentos, respeitando a ordem e o interesse públicos, a segurança de pessoas e do meio ambiente, evitando a agressão ao meio antrópico e o tráfego de veículos.

A referida norma, além de estabelecer princípios que “visam garantir a segurança necessária e obrigatória aos usuários da rodovia”, prevê uma contrapartida pecuniária pelo uso desses espaços. Contrapartida essa obrigatória para empresas públicas, concessionárias de serviço público e particulares que queiram utilizar o patrimônio público em proveito próprio.

A exploração das faixas de domínio rodoviárias estaduais deverá, portanto, ser de forma onerosa, em caráter discricionário, precário⁶⁹ e oneroso, por tempo certo ou indeterminado, obrigando seus responsáveis a observarem os termos do instrumento de contrato, incluindo responsabilidades decorrentes de danos ou prejuízos causados a terceiros, ao patrimônio público ou ao meio ambiente.

Os valores a serem pagos pelo uso do espaço público rodoviário marginal são calculados de acordo com a Tabela constante no Anexo Único da Lei, obrigatoriamente

⁶⁹ Segundo Mello (2006:716), precariedade significa que a Administração dispõe de poderes para, flexivelmente, estabelecer alterações ou encerrá-la, a qualquer tempo, desde que fundadas razões de interesse público o aconselhem, sem obrigação de indenizar.

geridos e administrados pelo Departamento Estadual de Infraestrutura – DEINFRA e aplicados na manutenção, conservação, operação e policiamento das rodovias estaduais.

Vale referir que o disposto na norma não se aplica aos veículos ou mobiliários publicitários de utilidade pública, paradas e abrigos de ônibus de linhas intermunicipais, obrigatórios por força de legislação federal, estadual ou municipal, além dos equipamentos e mobiliários para comercialização de produtos de agricultores familiares, populações indígenas ou artesãos que, para uso próprio, utilizem as faixas de domínio para o comércio de produtos sazonais.

O regulamento da citada Lei se deu por meio do Decreto nº 3.930, de 11 de janeiro de 2006, que estabeleceu as especificações e obrigações acerca da ocupação desses espaços no Estado, considerando, inclusive, as ocupações existentes nas faixas de domínio e determinando o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que os ocupantes procurassem o órgão no intuito de regularizar suas construções diante das novas regras.⁷⁰

Segundo o Decreto, a exploração das áreas marginais deverá ser realizada por meio de permissão de uso, para a instalação de adutoras e redes de esgoto, dutos (gasodutos, oleodutos e polidutos), linhas de transmissão ou distribuição de energia ou de comunicação, bases de antenas de comunicação, áreas adjacentes, tubulações diversas e outras que o próprio DEINFRA venha a autorizar e, por meio da autorização de uso, para instalação de engenhos publicitários⁷¹, panfletagem em pedágios, armários “outdoor”, pequenos comércios, áreas de estacionamento e acessos de serviços.

No que se refere à instalação de dispositivos visuais, para informe publicitário, o Decreto prevê a elaboração de instrução técnica específica, determinando os tipos de engenhos publicitários possíveis, instruções que até a conclusão do presente trabalho estão em fase de estudos pelo DEINFRA.

Para solicitar a ocupação das faixas de domínio, o interessado deverá, portanto, apresentar requerimento ao DEINFRA, descrevendo o tipo de ocupação, a localização da

⁷⁰ Art. 48. Os requerimentos para adequação das permissões existentes até a data da publicação da Lei Estadual nº 13.516, de 4 de outubro de 2005, deverão ser dirigidos ao Diretor de Operações do DEINFRA no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da publicação deste Decreto, sob pena de sua imediata revogação após o transcurso do prazo referido sem a apresentação do requerimento de regularização. Art. 49. As pessoas físicas e jurídicas que tenham obras executadas ou em execução, ou equipamentos de sua propriedade já implantados nas faixas de domínio, ainda que de forma irregular, deverão, de forma imediata, regularizar, perante o DEINFRA, a respectiva ocupação ou afastar-se voluntariamente, sob pena de adoção das medidas legais cabíveis para a promoção da desocupação forçada do bem público.

⁷¹ Segundo o Decreto nº 3.930, de 2006, em seu art. 7º, Parágrafo Único, engenho publicitário é a forma de comunicação visual constituída por símbolos, imagens, desenhos ou mensagens em qualquer idioma, visando à divulgação de produtos comerciais específicos ou informação de interesse público.

mesma, acompanhado do respectivo projeto para execução dos serviços, atendendo todos os requisitos previstos no Decreto.⁷²

Caso atendidos todos os requisitos constantes na norma específica, serão efetuadas a análise e a aprovação técnica do projeto, e, apresentado e uma vez aceito o mesmo, será, então, elaborada a minuta do Termo de Permissão Especial de Uso ou Autorização Especial de Uso para a submissão do Conselho Administrativo do DEINFRA.

Ponto fundamental do trabalho relativo à salvaguarda das faixas de domínio rodoviárias é a fiscalização desses espaços, exercida, ainda que com dificuldades, pelo DEINFRA por meio das Superintendências Regionais de Obras e Operação de Rodovias, com o apoio da Polícia Rodoviária Estadual.

Entre os serviços executados pela fiscalização rodoviária estão as notificações, embargos ou demolição de obras e serviços realizados em desacordo com a legislação, apreensão ou remoção de bens, inclusive dispositivo visual, tais como *outdoor*, placa, painel, letreiro, cartaz, pintura ou outro engenho irregular.

Importante destacar que, por força de obras de melhoramentos como, por exemplo, alargamento das pistas ou pavimentação, se houver a necessidade de remoção dos equipamentos alocados nas áreas marginais às rodovias, pelo poder público, o titular da permissão ou autorização de uso tomará todas as medidas necessárias, correndo por sua conta as despesas decorrentes do remanejamento, ao passo que quaisquer benfeitorias realizadas na faixa de domínio, devidamente aprovadas, ficarão incorporadas ao patrimônio público.

Assim, para ocupar a faixa de domínio pertencente ao poder público estadual, deve o interessado seguir os preceitos de ordem pública que instruem a referida utilização e, assim, consequentemente, pagar uma contraprestação pelo uso.

As mencionadas rodovias estaduais, assim como as faixas de domínio, tiveram um alto custo para implementação, além de elevado custo de constante manutenção, auxiliando a receita advinda da exploração econômica na conservação das vias. Com relação à retribuição pecuniária pelo uso do bem público, colhe-se da jurisprudência⁷³:

⁷² Art. 14. A permissão especial de uso ou autorização de uso oneroso deverá atender aos seguintes requisitos: I – requerimento do interessado ao DEINFRA, descrevendo o tipo de ocupação e a localização da mesma, acompanhado do respectivo projeto para execução dos serviços, que deverá ser apresentado em conformidade com as instruções específicas; II – cópia do expediente que autorizou os trabalhos de elaboração do projeto (atestado de viabilidade); e III – guia de recolhimento da taxa de serviços, conforme valores fixados para análise de projetos. Decreto nº 3.930, de 2006.

⁷³ Apelação Cível nº 2.332/2003, Tribunais de Justiça do Rio de Janeiro, 5ª Câmara Cível. Relator – Desembargador Roberto Wider.

Prestadora de serviços de telecomunicações questionando a cobrança da retribuição pecuniária. É certo que a prestação de serviços de telecomunicações é matéria afeta à União, todavia, a Lei reguladora **prevê a submissão de tais empresas às leis** municipais, inclusive quanto à instalação de cabos e equipamentos em logradouros públicos (Lei nº 9.472/97. Artigo 74). **Possibilidade de utilização dos bens públicos a título oneroso** (art. 68 do CC de 1916 e artigo 103 do atual). Existência de autorização para que o município estabeleça cobrança pela utilização do subsolo. (Grifos meus)

De modo geral, a retribuição pelo uso de bens públicos era prevista no art. 68 do Código Civil de 1916: “O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme as leis da União, dos estados ou dos municípios, a cuja administração pertencem”, e não sofreu alteração na nova codificação, efetivada em 2002, portanto, o art. 103 dispõe: “O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade e a cuja administração pertencerem”. Segundo Meirelles (2000:441):

Todos os bens públicos, qualquer que seja a sua natureza, são passíveis de uso especial por particulares. Todo aquele que, por um título individual, a Administração atribui a determinada pessoa **para fruir de um bem público com exclusividade, nas condições convencionais. Ninguém tem direito natural a uso especial de bem público, mas qualquer indivíduo ou empresa pode obtê-lo mediante contrato ou ato unilateral da Administração**, na forma autorizada por lei ou regulamento ou simplesmente consentida pela autoridade competente. (Grifos meus)

Quanto à possibilidade de remuneração, preleciona o jurista Filho (2007:722-723) que “tanto os bens de uso comum como os de uso especial podem estar sujeitos a uso especial remunerado”, constituindo a onerosidade um dos aspectos que marcam o uso especial dos bens públicos.

A jurisprudência confirma o ora apresentado, esclarecendo que o entendimento da cobrança pelo uso é o entendimento dominante⁷⁴:

Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão que, em ação ordinária, indeferiu a antecipação de tutela para o fim de afastar o pagamento da tarifa anual de ocupação ao Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem. A matéria em exame já foi objeto de decisão pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, cujo entendimento, ao qual ora me filio, firmou-se no sentido de que podem, tanto o Estado quanto qualquer uma de suas autarquias,

⁷⁴ Apelação Cível. Segunda Câmara Cível, nº 70002492874. Porto Alegre. Apelante: AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S.A. Apelado: Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens do Estado do Rio Grande do Sul. Desembargador Arno Werlang.

estabelecer condições, requisitos e contrapartidas quanto à utilização de bens públicos por particulares. Portanto, **não há empecilho a que as referidas autarquias efetuem a cobrança de remuneração pela utilização das faixas de domínio de suas rodovias**, nos termos abaixo transcritos: Administrativo. Uso de bem público. Utilização de faixas de domínio mediante remuneração. Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem. **É de incumbência precípua do próprio Estado ou de suas autarquias regular as condições, requisitos e contrapartidas quanto à utilização pelos particulares de bens públicos**, podendo, ainda, conceder tal prerrogativa a instituições legalmente habilitadas. Não há óbice a que as autarquias instituem a cobrança de remuneração pela utilização das faixas de domínio de suas rodovias. (Grifos meus)

O valor arrecadado pelo DEINFRA referente a tais documentos constitui receita própria do órgão e deve auxiliar na recuperação e conservação das rodovias estaduais, em serviços tais como sinalização, recuperação de taludes, pavimentação de acostamento, entre outros.

Segundo a Autarquia, mais especificamente a Gerência de Faixas de Domínio, em levantamento realizado para esta pesquisa, em abril de 2012, os valores arrecadados desde a implantação da legislação no final do ano de 2005 no Estado ultrapassam os R\$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais). Valor esse abaixo do esperado, considerando que algumas empresas discutem judicialmente a quantia tabelada disposta na lei para a ocupação das faixas de domínio e, em razão disso, aguardam decisão judicial para se absterem definitivamente do pagamento ou, de fato, colocarem tal despesa em seus orçamentos.

A justificativa das grandes empresas que utilizam as faixas de domínio gratuitamente, porém, é a de que o valor cobrado, além de alto, é ilegal pelo fato de elas prestarem serviço que atende a população, e que os valores arrecadados, embora previstos para a manutenção das rodovias, não são utilizados para tal fim, constituindo mero objetivo arrecadatório do órgão responsável.

Ressalta-se que cabe somente à Administração a avaliação da possibilidade de ocupação, para que se possa, no uso dos poderes conferidos pelo texto constitucional, conceder a utilização de faixas de domínio e, dependendo do caso, cobrar os valores dispostos em lei específica para a utilização desses espaços.

A permissão de utilizar as faixas de domínio vem da necessidade de diminuir os custos, para os particulares, das suas instalações com o fim de executar seus serviços de forma menos onerosa e objetivando altos lucros. Não configura, certamente, uma obrigação do Estado permitir ocupações visando à facilidade das empresas em detrimento da população,

uma vez que a retribuição pelo uso de espaço público é permitida pelo Código Civil, como visto.

Ressalta-se que vários estados possuem normas específicas sobre as faixas de domínio rodoviárias, são os casos do Rio Grande do Sul, por exemplo, cuja lei foi tomada como exemplo para os estados de Santa Catarina, Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Piauí, Pernambuco, Rio de Janeiro, Bahia e também o Distrito Federal.

Em todos os locais do País, as faixas de domínio das rodovias possuem a mesma natureza jurídica de limitação administrativa, porém os estados são livres para dispor de suas áreas marginais como quiserem, seja permitindo o uso oneroso ou gratuito, seja proibindo qualquer utilização, já que não há, no Brasil, regramento específico ou lei federal que defina como tratar esses espaços.

O princípio constitucional da Supremacia do Interesse Público sobre o privado, porém, é um fato que deve ser considerado na hora de dispor dessas áreas marginais, posto que constitui um dos fundamentos do regime jurídico administrativo e condição de existência da própria sociedade. O interesse público é o interesse do todo, da coletividade, não estando, contudo, desgarrado do interesse privado, mas sim constituindo uma qualificação deste, em vista da condição dos particulares como membros da sociedade.

A Supremacia do Interesse Público é princípio basilar que norteia a matéria. É visando ao bem-estar social e, principalmente, à segurança dos usuários das rodovias catarinenses que o Estado tem o dever de gerir, na conformidade da lei e da melhor forma possível, as faixas de domínio rodoviárias.

CAPÍTULO III

RODOVIAS, SEGURANÇA E MOBILIDADE EM FLORIANÓPOLIS

No presente capítulo, pretende-se apresentar os dados levantados, a análise dos exemplos de ocupações encontradas nas áreas marginais às rodovias em Florianópolis e o comprometimento da segurança viária e qualidade de vida, devido às mesmas, especificando os problemas causados por essas ocupações, devido, muitas vezes, às especificidades da Ilha, ao fato de algumas rodovias atravessarem perímetros urbanos municipais e à ausência de fiscalização durante anos.

O capítulo ainda pretende traçar um paralelo entre a proteção das áreas marginais e a mobilidade, apontando as razões pelas quais a salvaguarda ou o gerenciamento adequado desses espaços pode ser importante não apenas à garantia da segurança rodoviária, mas também para propiciar a mobilidade no trânsito da Ilha.

3.1 Ocupações nas áreas marginais e a segurança viária

Desde a publicação da norma específica que objetiva ordenar o espaço às margens das rodovias no Estado de Santa Catarina, apresentada no capítulo anterior, Florianópolis vive dificuldades para o cumprimento da legislação. A propriedade privada, garantida constitucionalmente, o desrespeito ao patrimônio público, especialmente o rodoviário, como se verá mais adiante neste mesmo Capítulo III, o histórico de ocupação na Ilha e a condição geográfica do município se refletem, sobremaneira, na efetividade da lei e na implantação da política de mobilidade urbana necessária à desejada qualidade de vida na região.

Sobre a questão do reflexo da insularidade, condição precípua a ser observada nos estudos sobre o planejamento de Florianópolis, que, diferentemente de outras cidades, exige soluções aptas a enfrentar as limitações do espaço, João da Silva, na entrevista concedida para esta pesquisa, ressalta:

[...] não é possível trazer outros casos que deram certo em outras cidades com características diferentes. Não é possível aplicar o exemplo de Curitiba, por exemplo, e chamar o Jaime Lerner. O sistema radiocêntrico não pode ser aplicado aqui. Florianópolis é polinucleada e não possui apenas um centro. A questão de ser uma Ilha é, verdadeiramente, um problema para o planejamento.

No entanto, mesmo com as dificuldades ligadas às questões geográficas, segundo Sugai (1994:189), os investimentos viários, efetuados desde o início da década de 1970, facilitaram o acesso aos balneários situados ao norte e ao leste da Ilha, como explanado no Capítulo I, e geraram, durante a última década, uma rápida ocupação dessas áreas, sendo que esse processo, aliado à crescente indústria do automobilismo, auxiliou a desencadear um aumento no fluxo de veículos para estas regiões, principalmente durante o período de verão.

Tais fatos ilustram a observação do entrevistado transcrita logo acima, uma vez que considerar somente a condição de Ilha não basta para pensar o planejamento da cidade, é preciso prever, ainda, a influência da história de ocupação. Florianópolis possui vários núcleos de desenvolvimento, distribuídos em seu território, condicionados, em parte, pelos investimentos viários realizados na região, razão da afirmação de que o sistema radiocêntrico, derivado da forma circular que amplia e se desdobra em outros círculos em torno do núcleo central, adotado em Curitiba, por exemplo, não daria certo em Florianópolis.

No que se refere às vias estaduais, portanto, o processo de urbanização intenso, aliado à desestatização das empresas públicas, consagrada na década de 1990, e à promulgação do novo Código de Trânsito Brasileiro, foram cruciais para que ações referentes ao gerenciamento das áreas marginais às vias fossem implementadas.

Nesse ínterim, vale ressaltar que as áreas marginais às rodovias são consideradas bens públicos, como descrito no Capítulo II. No entanto, o fato de a terra de uso comum ser considerada uma terra do povo e para o povo não implica que seja uma terra livre ou uma terra de usos abertos a todos, já que muitos dos espaços usufruídos comunalmente, desde a época da ocupação açoriana, são áreas privadas ou de propriedade pública.

A apropriação individual sobre as terras de uso comum da Ilha, fortemente presente até meados dos anos 1970, se aprofundou à medida que as áreas foram se tornando valorizadas. Isso se deu em decorrência de inúmeras situações, inclusive quando da execução ou do asfaltamento das rodovias, desde o século XIX. Tais fatos tiveram início a partir do processo de urbanização de Florianópolis e, mais recentemente, com o avanço do setor turístico sobre a Ilha e o litoral catarinense.

Fato relevante ao assunto planejamento de áreas lindeiras às rodovias é a Emenda Constitucional nº 46/2005⁷⁵, que exclui dentre os bens da União as Ilhas que contêm sedes de municípios, como é o caso de Florianópolis. Tal modificação constitucional possibilitou que

⁷⁵ Art. 20. São bens da União: [...] IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e à unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005).

possuidores dos terrenos que antes eram de propriedade da União se tornassem os reais proprietários dos imóveis.

A condição relativa à referida Emenda Constitucional fez com que muitos lindeiros ingressassem com ações de usucapião⁷⁶ para requerer o registro de propriedade do bem, muitas vezes dentro de áreas relativas às faixas de domínio.

Nesses casos, o Estado deve ser intimado a se manifestar na ação judicial, e sua participação se limita a analisar se a área a ser usucapida está interferindo na área destinada à margem rodoviária. Em caso positivo, a exclusão da área correspondente à interferência é requerida ao Judiciário, que deve analisar a necessidade de realização de perícia ou juntada de outros documentos que comprovem essa condição.

Para compreender como são, de fato, utilizadas as áreas marginais às rodovias em Florianópolis e como essas ocupações são tratadas pelo órgão gestor das rodovias, foram realizadas buscas de procedimentos administrativos no DEINFRA, que serão apresentados no item a seguir.

3.2 Ocupações das faixas de domínio das rodovias estaduais na Ilha

Há que se ressaltar que os maiores problemas enfrentados em Santa Catarina e, igualmente, em outros estados que implementaram a política de gerenciamento e proteção das áreas marginais às rodovias, são aqueles advindos das travessias urbanas, quando o crescimento das cidades envolve a rodovia, gerando obstáculos ao tráfego local. Nesses casos, a segurança viária fica bastante prejudicada, uma vez que as consequências atingem a cidade.

Observa-se que em Florianópolis o envolvimento das rodovias pelas construções se dá de forma diferente da maioria das capitais, posto que a Ilha possui vários núcleos de urbanização por toda sua extensão, dificultando o tratamento a ser destinado a essas áreas.

Nesse sentido, tem-se que a atenção destinada aos espaços rodoviários que atravessam os centros urbanos precisa ser diferenciada, uma vez que deve auxiliar nas condições de acessibilidade dos cidadãos aos bens e serviços essenciais, ao trabalho, à moradia e ao lazer com segurança. Vale referir, aliás, que do ponto de vista jurídico o conceito de trânsito seguro

⁷⁶ A usucapião é um modo originário de aquisição da propriedade que decorre da posse mansa, pacífica e ininterrupta do bem pelo prazo previsto em lei. Serve para confirmar a propriedade e consolidar as aquisições, tendo como finalidade encerrar as incertezas e conferir estabilidade à propriedade.

encontra respaldo no conceito de segurança pública, consignado na Constituição Federal da República⁷⁷.

Na Gerência de Faixas de Domínio do DEINFRA, foi possível levantar todas as notificações deflagradas pelos fiscais da faixa de domínio desde o ano de 2005, o que possibilitou identificar quais as rodovias que mais apresentam ocupações irregulares e quais problemas são mais comuns em cada uma delas, num total de 93 (noventa e três) registros.

Os relatórios analisados, no entanto, não serão juntados à pesquisa, uma vez que apresentam informações que podem identificar os ocupantes envolvidos nos procedimentos relativos à regularização dos casos.

Vale ressaltar que as notificações deflagradas pelos fiscais são entregues pessoalmente, quando da identificação da ocupação irregular. Devido às ameaças constantes que vêm sofrendo por alguns ocupantes, muitas vezes os fiscais são acompanhados de agentes da Polícia Rodoviária Estadual, por conta de um convênio firmado entre o DEINFRA e a própria polícia, para, justamente, apoiá-los no combate à utilização irregular das áreas marginais às rodovias. Importante destacar, no entanto, que o papel da polícia é somente de apoio, não detendo a competência para notificar, atribuição exclusiva da fiscalização do órgão com circunscrição sobre a via.

Como exemplo pode-se citar o caso de um fiscal do DEINFRA que, na oportunidade de uma verificação de campo e da deflagração de notificação por obra irregular em rodovia estadual, no ano de 2008, foi ameaçado de morte por um lindeiro que tentou atropelá-lo com seu veículo particular na frente do próprio estabelecimento. O fiscal não sofreu lesões e registrou Boletim de Ocorrência, no entanto, somente conseguiu retornar ao local para terminar o trabalho com escolta da Polícia Rodoviária Estadual.

Outro caso que ocorreu recentemente, não no DEINFRA, e tampouco relacionado às faixas de domínio, mas em caso análogo, quando da fiscalização de obras, e que infelizmente teve fim trágico, foi a morte do gerente de Infraestrutura da Secretaria de Desenvolvimento Regional de Dionísio Cerqueira, baleado por dois homens no dia 20 de dezembro de 2011 na sede da própria Secretaria, em horário de expediente. O secretário informou à Polícia que estava recebendo ameaças por conta de uma obra que havia sido interditada pela Secretaria.

Os fiscais das faixas de domínio são agentes públicos estaduais, funcionários do DEINFRA que foram instituídos no cargo por meio de portaria⁷⁸ específica para a função,

⁷⁷ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

possuindo, alguns, graduação em engenharia, outros, curso técnico em topografia ou mesmo apenas o ensino médio.

Com a promulgação da Lei nº 13.516, de 2005, relativa ao gerenciamento das faixas de domínio, as exigências referentes à atuação dos agentes públicos aumentaram, não obstante o número reduzido de funcionários, reflexo, possivelmente, das políticas de desestatização dos últimos anos.

Após a nomeação, os agentes passam por treinamento que aborda a maneira de utilizar o sistema de computação da Autarquia para cadastrar novas ocupações ilegais e imprimir notificações aprovadas pela Gerência de Faixas de Domínio adequadas a cada tipo de situação, visando à aplicação das mesmas aos casos concretos.

No treinamento oferecido, os fiscais recebem noções de como abordar o ocupante irregular, quais tipos de notificações são apropriadas a cada caso, como cadastrar as notificações no sistema da Autarquia, qual prazo determinar para cada ocupação, como funciona o procedimento administrativo quando a determinação não é cumprida pelo ocupante e como são definidas as faixas de domínio de cada rodovia.

Além da explanação das funções que são atribuídas aos agentes da fiscalização, o treinamento também aborda noções de algumas instituições do Direito como: propriedade, limitação administrativa, bens públicos, usucapião e desapropriação, conjugadas ao estudo da legislação aplicável à salvaguarda das áreas marginais.

Apesar de toda a preparação para a identificação e o tratamento das ocupações existentes nas faixas de domínio das rodovias de Florianópolis, as mesmas, no entanto, podem ser facilmente vistas, posto que algumas estão, inclusive, sobre o acostamento das rodovias. A fiscalização do órgão rodoviário iniciou as notificações dessas ocupações, mais substancialmente, a partir do ano de 2005, quando entrou em vigor a legislação específica e, desde então, vem encontrando dificuldades, em parte, pelo número já reduzido de fiscais, sem, por ora, previsão para novos concursos públicos.

Importante referir que antes da legislação sobre a utilização das faixas de domínio, apresentada detalhadamente no Capítulo II, o DER e posteriormente o DEINFRA, que o sucedeu, não destinavam tratamento específico para essas áreas e firmavam, quando muito, termos de acordo e compromisso para a ocupação desses espaços somente com empresas públicas, não havendo fiscais exclusivos para tratar do assunto.

⁷⁸ Ato administrativo de autoridade pública contendo instruções acerca da aplicação de leis ou regulamentos, recomendações de caráter geral, normas de execução de serviço, nomeações, demissões, punições, ou qualquer outra determinação de sua competência.

A partir da vigência da lei relativa às faixas de domínio, em 2005, a Autarquia contava com 34 (trinta e quatro) fiscais para todo o Estado, distribuídos em 8 (oito) superintendências em todas as suas diversas regiões. O número reduzido de agentes para observar e notificar quase 9 mil quilômetros de rodovias estaduais hoje, 6 (seis) anos após o início dos trabalhos, se encontra ainda mais diminuto, somando apenas 7 (sete) fiscais para todo o Estado, sendo que na Superintendência do Litoral, competente por Florianópolis, temos apenas 1 (um) fiscal em atividade.

O número reduzido de agentes de fiscalização se deve, em parte, às aposentadorias constantes, uma vez que o último concurso ocorreu em meados da década de 1980, e, sobretudo, aos reflexos do processo de desestatização explicitado no Capítulo II, que não apenas previu a possibilidade de cobrança pelo espaço público rodoviário, situação legalmente viável para a salvaguarda do patrimônio público rodoviário, mas que, no entanto, determinou o processo de terceirização dos serviços como o carro-chefe da administração pública no processo de enfraquecimento e desmonte da estrutura do Estado.

De acordo com os relatórios levantados exclusivamente para essa pesquisa, de todas as rodovias existentes na Ilha, seis registraram notificações, ficando, assim, excluída desta análise somente a Rodovia SC-400, situada ao norte da Ilha, que não apresentou registro de notificação. Tal fato se deve, muito provavelmente, à sua mínima extensão, 3.637 m (três mil, seiscentos e trinta e sete metros)

A Rodovia SC-401, que liga os bairros do norte da Ilha ao Centro, no período considerado para esta pesquisa (2005 a 2011), apresentou situação oposta, sendo a que mais notificações registrou, um total de 57 (cinquenta e sete), das quais 21 (vinte e uma) por acesso comercial, 13 (treze) por engenhos publicitários, 8 (oito) por construção de muro ou cerca, 8 (oito) por construções diversas⁷⁹, 4 (quatro) por construções de comércios e 2 (duas) por estacionamentos dentro da faixa de domínio. No entanto, há que se considerar que a SC-401 é a rodovia mais extensa de Florianópolis, contando com 62.906 m (sessenta e dois mil, novecentos e seis metros), percorrendo a Ilha do norte ao extremo sul. Adiante, alguns exemplos de ocupações irregulares na SC-401:

⁷⁹ Expressão utilizada no relatório do DEINFRA que se refere a ocupações variadas, tais como: *stands* para a divulgação de produtos, depósitos de materiais de construção, veículos destinados a ferro velho, construção de *decks*, jardins, calçadas e meios-fios ou outras não identificadas no relatório.



Foto 5: Material de corte de árvores na SC-401



Foto 6: Produto de empresa alocado na SC-401

A Rodovia SC-402, situada ao norte da Ilha e que dá acesso à Praia da Daniela, apresentou apenas duas notificações, entre 2005 e 2011, uma relativa a acesso comercial e outra por construção de muro ou cerca, reflexo de sua extensão de apenas 5.011,30 m (cinco mil e onze metros e trinta centímetros).

Registrou, no entanto, um total de 12 (doze) ocupações irregulares, a Rodovia SC-403, ao norte, no Bairro Ingleses do Rio Vermelho, sendo 5 (cinco) por engenhos publicitários, 3 (três) por ocupações diversas, 1 (uma) por acesso comercial, 1 (uma) por construção de comércio, 1 (uma) por área de estacionamento e 1 (uma) pela implantação de rede de esgoto. Se comparada à SC-402, apresentou um alto número de notificações, uma vez que possui uma extensão de 6.743 m (seis mil, setecentos e quarenta e três metros). A seguir, registros de ocupações irregulares na SC-403:



Foto 7: Exemplo de estacionamento na SC-403



Foto 8: Produto de empresa depositado na SC-403

A Rodovia SC-404, que liga o Bairro do Itacorubi ao da Lagoa da Conceição, apresentou 2 (duas) ocupações por construções diversas e 1 (uma) ocupação relativa à

alocação de engenho publicitário, possuindo 7.869 m (sete mil, oitocentos e sessenta e nove metros).

A Rodovia SC-405, situada no sul da Ilha, contudo, foi a segunda da lista a apresentar o maior número de notificações, num total de 16 (dezesesseis). Destas, 10 (dez) são relativas a acessos comerciais, 2 (duas) relativas à construção de muro ou cerca, 2 (duas) por construções diversas, 1 (uma) por engenho publicitário e 1 (uma) por acesso particular direto à rodovia. Ressalta-se que esta via possui vários segmentos, com extensão total de 12.813 m (doze mil, oitocentos e treze metros). A seguir, exemplos de ocupações irregulares na SC-405:



Foto 9: Acesso particular à SC-405



Foto 10: Construção de muro na SC-405

A Rodovia SC-406, que inicia no Bairro Ingleses do Rio Vermelho seguindo até o Pântano do Sul, possui registradas apenas 3 (três) notificações, sendo 2 (duas) relativas à construção de comércio e 1 (uma) a construção diversa. Considerando sua extensão de 46.830 m (quarenta e seis mil, oitocentos e trinta metros), o número de ocupações registradas é pequeno.

Assim, de acordo com os números levantados, como veremos adiante, temos que os acessos comerciais são as ocupações irregulares mais recorrentes nas rodovias estaduais em Florianópolis, seguidos da alocação de engenhos publicitários. Há de se ressaltar, porém, que estes últimos, na maioria das vezes, não são notificados pelo fato de serem ocupações muito pequenas, fáceis de serem retiradas, trabalho por vezes efetivado pelo DEINFRA, inclusive, em respeito ao próprio Código de Trânsito Brasileiro⁸⁰, que permite tal atitude, independentemente de notificação.

⁸⁰ Art. 82. É proibido afixar sobre a sinalização de trânsito e respectivos suportes, ou junto a ambos, qualquer tipo de publicidade, inscrições, legendas e símbolos que não se relacionem com a mensagem da sinalização.

Assim, as notificações a engenhos publicitários geralmente são destinadas àquelas placas cuja dimensão, o material empregado, ou a localização dificultam a retirada pelo órgão rodoviário.

Corroborando esse fato, vale transcrever parte da entrevista concedida por Francisco Duarte, quando perguntado sobre qual a ocupação mais recorrente às margens das rodovias:

Em Florianópolis, hoje, é a publicidade⁸¹. Eles entendem que, porque é do Estado, todos têm direito de usufruir indiscriminadamente, mas não. A faixa de domínio é pública sim, mas é área que foi preservada para todos e não para alguns.

O entrevistado refere-se ao conhecido hábito de pensar as terras públicas como terras sem dono. Na verdade, embora sejam do Estado e possuam o intento público, as áreas públicas possuem uma destinação que deve ser respeitada. Tanto é assim que uma praça, mesmo estando aberta ao uso comum para o lazer, necessita ser objeto de solicitação caso um cidadão deseje utilizá-la para realizar apresentações teatrais ou vender objetos artesanais. Outro exemplo típico são as ruas quando fechadas para corridas esportivas. Mesmo sendo de uso público, sua destinação é o trânsito de veículos, razão pela qual qualquer outro uso necessita de autorização.

A análise dos números de ocupações levantadas, portanto, foi realizada por meio dos relatórios de cada rodovia emitidos pelo sistema de faixas de domínio diretamente no DEINFRA. No entanto, não é possível, pelo sistema de informática da Autarquia, classificar e somar as ocupações de acordo com sua natureza para cada rodovia, razão pela qual a tabela

Art. 83. A afixação de publicidade ou de quaisquer legendas ou símbolos ao longo das vias condiciona-se à prévia aprovação do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via.

Art. 84. O órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via poderá retirar ou determinar a imediata retirada de qualquer elemento que prejudique a visibilidade da sinalização viária e a segurança do trânsito, com ônus para quem o tenha colocado.

⁸¹ A título ilustrativo, vale mencionar caso ocorrido recentemente na região do Vale do Itajaí que, muito embora não esteja inserido na área de estudo, é caso típico de publicidade na faixa de domínio cuja repercussão causa transtornos à fiscalização do DEINFRA em virtude do desconhecimento da população sobre a necessidade de salvaguardar os espaços públicos. Trata-se de uma escultura de proporções enormes alocada às margens de uma rodovia pretendendo chamar a atenção para o empreendimento do responsável, uma granja, representada, no caso, por uma galinha sobre um ovo erguidos em concreto. O caso precisou ser levado ao Poder Judiciário, que determinou a imediata demolição da obra sob o argumento de que causaria insegurança aos usuários da rodovia, tamanho era o obstáculo alocado em sua margem. Até o término da presente pesquisa, o réu não havia cumprido a decisão judicial, motivado, muito provavelmente, pela esperança de reverter a ordem por meio de recurso ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Notícias e fotos sobre o monumento e a ação judicial apresentada pela Autarquia Estadual podem ser acessadas por meio do endereço eletrônico <http://www.clicrbs.com.br/especial/sc/floripatequerobem/19,0,3633242,Um-ano-depois-da-polemica-a-galinha-da-Kasulke-continua-na-rodovia-em-Blumenau.html>

abaixo foi elaborada manualmente, contendo o exato número de ocupações e protegendo os nomes dos envolvidos.

Vale referir que o atual sistema de registro dos dados relativos à faixa de domínio não condizem com as necessidades formalmente trazidas pela própria legislação. Tal fato limita o conhecimento da real situação envolvendo as áreas lindeiras, como, por exemplo, aquela relacionada à segurança viária, entre outras, pois inexistem condições concretas de cruzar esses dados com dados dos acidentes de trânsito ocorridos. Este tipo de informação seria de extrema utilidade para traçar políticas públicas referentes à segurança, um dos argumentos mais utilizados pelo DEINFRA nos casos de descumprimento da lei.

Por outro lado, as informações atinentes aos valores envolvidos com a arrecadação relativa à ocupação das faixas de domínio é constantemente acompanhada e registrada de acordo com a legislação e as atribuições da própria Autarquia, sendo auditadas pelo Tribunal de Contas do Estado.

De todo modo, levando em conta as informações oficiais levantadas e desconsiderando a proporção entre as ocupações e extensão das rodovias, se chegou aos seguintes números:

Ocupações	SC-400	SC-401	SC-402	SC-403	SC-404	SC-405	SC-406	Total
Acessos comerciais	0	21	1	1	0	10	0	33
Engenhos publicitários	0	13	0	5	1	1	0	20
Ocupações diversas	0	8	0	3	2	2	1	16
Muro ou cerca	0	8	1	0	0	2	0	11
Comércio	0	4	0	1	0	0	2	7
Estacionamento	0	2	0	1	0	0	0	3
Rede de esgoto	0	0	0	1	0	0	0	1
Total	0	57	2	12	3	16	3	93

Tabela 1

Vale registrar que os números levantados muito provavelmente não correspondem à realidade das ocupações, mas sim à realidade das ocupações devidamente notificadas. Considerando o número reduzido de fiscais atuantes, conseqüentemente, nem todas as ilegalidades são registradas e combatidas.

A tabela elaborada acima não levou em conta os requerimentos oficiais encaminhados ao DEINFRA, em que o lindeiro requer a ocupação de forma legal, solicitando-a antes da instalação, e tampouco os processos relacionados com registros, desmembramentos ou retificação de registro imobiliário de áreas localizadas próximas às rodovias, uma vez que os cartórios de registro de imóveis encaminham tais documentos para que a Autarquia analise e

se manifeste sobre o fato de o procedimento interferir na faixa de domínio rodoviária, procedimento obrigatório após o advento da Lei nº 13.516, de 2005, exigido pela Corregedoria de Justiça a pedido do DEINFRA, diante da interferência desses registros na propriedade e na posse dos terrenos marginais⁸².

As notificações que foram deflagradas pela fiscalização em que o notificante desocupou prontamente o local ou regularizou a situação também não fazem parte dos números apresentados, uma vez que não viraram processos administrativos por conta da efetividade da regularização. Tal atitude era rara quando iniciado o processo de aplicação da legislação de faixa de domínio, e atualmente tornou-se mais comum devido ao fato de muitos já terem sido acionados judicialmente, não obstante as ameaças referidas anteriormente, com casos de demolição e desocupação forçada sob pena de multa diária aplicada pelo Judiciário.

Quanto ao tempo de tramitação dos procedimentos na Autarquia, pode-se dizer que é variável, dependendo, basicamente, do tipo de ocupação, do lindeiro notificado e da agilidade e da participação do fiscal. Um processo que inicie com uma notificação para regularização, cujo notificado não apresente defesa administrativa, pode levar 60 (sessenta) dias desde a primeira notificação, passando pela segunda até a retirada da obra, seja pelo próprio notificado ou pelo DEINFRA, em casos de placas publicitárias, por exemplo.

Quando há defesa administrativa ou pedido de reconsideração elaborado pelo notificado, o prazo pode dobrar, e, no caso de não haver solução administrativa, os autos são remetidos à Procuradoria Jurídica do DEINFRA para propositura da ação judicial competente, cujo tempo para a resolução, após o protocolo da mesma no Judiciário, dependerá de outros fatores, como o entendimento do juiz sobre a causa, a comarca onde o processo tramita e até o número de processos existentes na vara ou unidade em que foi distribuído, podendo levar pouco tempo, no caso, de 4 (quatro) a 5 (cinco) meses ou mesmo muitos anos, como no caso de vários processos contra concessionárias de serviço público que tramitam, sem decisão definitiva, desde a publicação da legislação ocorrida em 2005.

Considerando os procedimentos iniciados pelo requerimento da parte interessada em ocupar a faixa de domínio, é possível afirmar que, quando não há correções a serem realizadas

⁸² Após a publicação da Lei nº 13.516, de 2005, o DEINFRA, por meio da Gerência de Faixas de Domínio, encaminhou ofício à Corregedoria de Justiça do Estado para que esta, uma vez responsável pela fiscalização dos cartórios de registro de imóveis do Estado, determinasse que todos os procedimentos relativos a registro e averbação de escrituras fossem encaminhados à Autarquia para que esta pudesse avaliar possível interferência em área de faixa de domínio rodoviária. O requerimento foi acolhido e atualmente todo e qualquer procedimento a ser efetuado pelo cartório em área lindeira à rodovia é encaminhado ao DEINFRA para análise, evitando, assim, a escrituração de áreas de interesse público em nome de particulares.

no projeto apresentado, o prazo para a aprovação da ocupação é de aproximadamente 40 (quarenta) dias.

Com a intenção de exemplificar como as áreas marginais são utilizadas em Florianópolis e como essa utilização é tratada pelo DEINFRA, foram selecionados quatro processos administrativos representativos – seja pelo perigo que causaram ou causam à ocupação objeto do processo aos usuários das rodovias, seja pela maneira como foram solucionadas as irregularidades –, que tramitaram ou tramitam na Autarquia, sendo que três deles tiveram início com as notificações apresentadas pelos fiscais, fazendo parte, portanto, dos números acima referidos.

Ressalta-se que apenas um dos processos selecionados não integra os números levantados, pelo fato de se tratar de um requerimento oficial de um interessado em ocupar a faixa de domínio legalmente, ou seja, não houve notificação, e tampouco qualquer ilegalidade, porque a faixa de domínio não foi ocupada, tendo sido selecionado justamente para demonstrar como ocorre o trâmite, que inicia com o pedido de ocupação e vai até a assinatura do termo que concede o benefício da mesma.

A análise dos processos não contemplará os nomes dos envolvidos, por razões éticas, e tampouco o local exato onde ocorreram as ocupações irregulares, no entanto, apontará a rodovia alvo da intervenção, a data de início do trâmite processual e quais os fatos que levaram à instauração do procedimento, além das providências tomadas pelo DEINFRA no tratamento destinado às ocupações.

A seleção dos casos, portanto, não foi aleatória e teve por escopo contemplar as principais ocorrências registradas nas faixas de domínio dentre os processos em trâmite no órgão rodoviário⁸³. Importante destacar que a grade contendo o sumário do procedimento administrativo foi elaborada especialmente para esta pesquisa após a análise detalhada de cada processo, como se verá adiante:

Processo Administrativo “A”
Rodovia: SC-401.
Data de início: abril de 2008.
Objeto: materiais de construção depositados na faixa de domínio.

⁸³ Não foi possível precisar o total de processos relativos às faixas de domínio devido ao fato de não haver, ainda, no órgão rodoviário do Estado, um mecanismo de soma automática das autuações, ações judiciais, solicitações ou intervenções por região, município ou rodovia. Para um número exato, a contagem deveria ser realizada manualmente, por meio de uma busca pormenorizada dos processos protocolados na Autarquia desde 2005, arquivados ou em trâmite. Assim, a seleção baseou-se nos processos que se encontravam na sede do DEINFRA, precisamente na Gerência de Faixas de Domínio e na Procuradoria Jurídica.

Largura da faixa de domínio: 30 (trinta) metros no total, sendo 15 (quinze) metros para ambos os lados a contar do eixo da rodovia.

Iniciativa: fiscalização, por meio de Notificação Extrajudicial.

Resultado: o ocupante não retirou o material depositado na faixa de domínio irregularmente, o que gerou a propositura de ação judicial pelo DEINFRA, julgada favoravelmente ao Estado em fevereiro de 2010.

Tabela 2

O primeiro processo analisado é relativo a uma ocupação na Rodovia SC-401 cuja Notificação Extrajudicial foi aplicada pela fiscalização motivada por uma ocupação proveniente do depósito de materiais de construção na faixa de domínio sem autorização do órgão rodoviário.

A Notificação Extrajudicial foi deflagrada pessoalmente por meio do fiscal responsável pelo respectivo trecho rodoviário em abril de 2007, e determinava o prazo de 30 (trinta) dias para o comparecimento do ocupante ao DEINFRA a fim de regularizar a situação. O documento foi recebido e assinado pelo notificado.

Diante do não cumprimento da determinação, a Notificação foi encaminhada pelo fiscal à sede da Autarquia, onde foi autuada, virando processo administrativo na Gerência de Faixas de Domínio em abril de 2008.

Assim, uma segunda Notificação Extrajudicial foi deflagrada, desta vez firmada pelo Diretor de Operações responsável pela Diretoria onde está vinculada a Gerência de Faixas de Domínio, para que o ocupante retirasse os materiais depositados às margens da Rodovia SC-401 no prazo de 10 (dez) dias a contar do recebimento da notificação, que se deu, de acordo com os registros do processo, em abril de 2008.

Recebida a Notificação, o ocupante compareceu no DEINFRA e se comprometeu a retirar o material dentro de um mês. O compromisso, no entanto, não foi cumprido, o que culminou em ação judicial para a imediata retirada do material depositado de forma irregular na faixa de domínio, que foi devidamente protocolada na Comarca da Capital em junho de 2008.

A sentença, decisão do juiz que põe fim ao litígio considerando os argumentos apresentados pelas partes, asseverou que a presença de obstáculos próximos à pista causava apreensão, pois há necessidade das chamadas áreas de escape ou áreas livres em casos de acidentes, “hipótese sempre factível em se tratando das rodovias do País”, segundo o magistrado, e determinou que o réu ocupante desocupasse a área correspondente à faixa de

domínio da Rodovia SC-401 concedendo o prazo de trinta dias para tanto, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) em caso de descumprimento.

A decisão surtiu seus efeitos com a publicação que se deu em fevereiro de 2010, sendo que a desocupação da área lindeira pelo réu foi devidamente atestada pela fiscalização em abril do mesmo ano.

Na pré-seleção de processos que antecedeu a escolha dos procedimentos aqui analisados se verificou que, nos casos semelhantes ao ora relatado, geralmente, os ocupantes notificados mais recentemente apresentam defesa nos autos do próprio processo administrativo ou simplesmente retiram seus materiais da faixa de domínio antes de a ação judicial ser protocolada diante do conhecimento de outros casos como esse, provavelmente, com receio de serem acionados judicialmente.

Processo Administrativo “B”
Rodovia: SC-401.
Data de início: junho de 2007.
Objeto: estacionamento e <i>outdoor</i> na faixa de domínio.
Largura da faixa de domínio: 30 (trinta) metros no total, sendo 15 (quinze) metros para ambos os lados a contar do eixo da rodovia.
Iniciativa: fiscalização, por meio de Notificação Extrajudicial.
Resultado: o ocupante não concordou em excluir da faixa de domínio o <i>outdoor</i> , e tampouco regularizar o estacionamento, o que culminou em ação judicial apresentada pelo DEINFRA, atualmente em trâmite.

Tabela 3

O segundo processo analisado é também relativo a uma ocupação na Rodovia SC-401 cuja Notificação Extrajudicial foi aplicada pela fiscalização motivada por um *outdoor* e estacionamento na faixa de domínio sem autorização do órgão rodoviário. A peculiaridade deste caso, no entanto, reside no fato de o espaço ocupado ser, além de faixa de domínio, área desapropriada pelo órgão rodoviário estadual na década de 1970.

O prazo concedido pela fiscalização para que o ocupante procurasse o órgão rodoviário no sentido de resolver o problema foi de 15 (quinze) dias, que respondeu formalmente à notificação alegando que o estacionamento e a placa publicitária não comprometiam a segurança da rodovia e, portanto, somente cumpriria a determinação caso outros ocupantes na mesma situação fizessem o mesmo.

A procuradoria do DEINFRA respondeu às alegações do notificado asseverando que a segurança da rodovia somente pode ser averiguada pelo órgão com circunscrição sobre a

mesma, que a lei relativa à faixa de domínio deveria ser cumprida no sentido de obrigar a autorização do DEINFRA para o uso e, sobretudo, que a área já havia sido desapropriada pelo Estado há anos, situação que, por si só, inviabilizaria qualquer tipo de ocupação sem autorização, mesmo que não estivesse próximo à rodovia.

Diante das informações prestadas pela Procuradoria, o ocupante, então, enviou correspondência requerendo as informações necessárias para efetivar a regularização do estacionamento e a retirada da placa. Devidamente informado, o notificado não regularizou a ocupação, gerando uma segunda notificação extrajudicial, desta vez assinada pelo Diretor de Operações, para o recuo do estacionamento e a retirada da placa em trinta dias, cujo recebimento se deu em março de 2008.

A determinação, no entanto, não foi atendida pelo ocupante. Esgotadas todas as possibilidades em âmbito administrativo para a regularização, o DEINFRA ingressou com ação judicial competente para obrigar o notificado a regularizar a situação em julho de 2009. O processo judicial, no entanto, continua em trâmite, sem qualquer decisão, e a ocupação permanece no local desde a notificação ocorrida em 2007.

Processo Administrativo “C”
Rodovia: SC-401.
Data de início: 8 de janeiro de 2008.
Objeto: painel demonstrativo de telhas.
Largura da faixa de domínio: 30 (trinta) metros no total, sendo 15 (quinze) metros para ambos os lados a contar do eixo da rodovia.
Iniciativa: fiscalização por meio de Notificação Extrajudicial.
Resultado: o ocupante não concordou em excluir da faixa de domínio o demonstrativo de telhas de seu comércio, o que culminou em ação judicial apresentada pelo DEINFRA, posteriormente extinta, devido ao cumprimento da obrigação pelo réu.

Tabela 4

O terceiro processo analisado é relativo a outra ocupação na Rodovia SC-401, cuja Notificação Extrajudicial foi aplicada pela fiscalização motivada por um painel de telhas construído na faixa de domínio. Tal painel tinha a intenção de divulgar o comércio aberto pelo notificado. A área relativa à faixa de domínio, no entanto, foi desapropriada pelo DEINFRA no ano de 1996.

A empresa efetuou uma negociação com a autarquia comprometendo-se em retirar a ocupação em poucos dias, o que não foi cumprido, culminando na segunda notificação, que,

deflagrada em março de 2008, previu 30 (trinta) dias de prazo para cumprimento, tendo sido recebida pelo ocupante em abril de 2008.

Descumprida a segunda ordem, a ação judicial foi apresentada em fevereiro de 2009. Após devidamente citado o ocupante, em abril de 2009, o mesmo desocupou a faixa de domínio e o DEINFRA, por essa razão, interrompeu a ação.

Processo Administrativo “D”
Rodovia: SC-403.
Data de início: outubro de 2010.
Objeto: implantação de acesso à rodovia.
Largura da faixa de domínio: 30 (trinta) metros no total, sendo 15 (quinze) metros para ambos os lados a contar do eixo da rodovia.
Iniciativa: ocupante, por solicitação formal.
Resultado: o ocupante fez a solicitação formal, apresentou projeto para ocupação, pagou as taxas necessárias para as análises de projeto e viabilidade e recebeu parecer favorável da Autarquia. O Termo de Permissão Especial de Uso para utilização da faixa de domínio foi elaborado e encontra-se, no momento da avaliação, sob a análise da Procuradoria Jurídica do DEINFRA para ser encaminhado ao Conselho Administrativo no intuito de se obter o parecer final e, após assinatura das partes, a publicação do extrato do documento no Diário Oficial do Estado, permitindo a ocupação pretendida, uma vez que foram cumpridos todos os requisitos obrigatórios para tal fim.

Tabela 5

O último processo analisado trata de um requerimento formal de um interessado em ocupar a faixa de domínio da Rodovia SC-403 para a execução de um acesso comercial a seu empreendimento. Tal solicitação ocorreu em outubro de 2010 e, após as análises técnicas necessárias à sua viabilidade no seguimento rodoviário objeto do pedido e da juntada de toda a documentação solicitada, o pretense ocupante conseguiu parecer técnico favorável à ocupação porque cumpriu com as regras de engenharia necessárias a garantir a segurança dos usuários da rodovia, culminando na elaboração do Termo de Permissão Especial de Uso Oneroso.

Tal documento, previsto na Lei nº 13.516, de 2005, anteriormente abordada, não atribui exclusividade de utilização do acesso a ser executado na faixa de domínio, uma vez que o mesmo é incorporado ao patrimônio público e deve respeitar os acessos particulares existentes, além de não interromper os acessos de via pública, direito de passagem, bem como as demais ocupações existentes nas faixas de domínio e regularizadas pelo DEINFRA.

O pretense ocupante, nesse caso específico, comprometeu-se a cumprir o Termo de Permissão, com várias responsabilidades, entre as quais as que se seguem⁸⁴:

1. Iniciar os serviços num prazo de até 30 (trinta) dias, a contar da assinatura do documento, assumindo todas as despesas referentes aos serviços de implantação, operação, conservação, recuperação ou modificação das instalações e obras previstas, bem como aquelas advindas de qualquer dano que, por acaso, essas venham a sofrer em consequência do tráfego da rodovia, das ruas laterais e das vias de acessos.
2. Submeter previamente à aprovação do DEINFRA as alterações ao projeto que se verificarem necessárias durante a execução dos serviços, sendo a continuidade dos mesmos vinculada à autorização para a execução das modificações.
3. Assumir a responsabilidade por qualquer ônus que recaia sobre a autarquia em consequência da autorização concedida, exonerando-a de quaisquer responsabilidades relativas à Previdência Social, Legislação Trabalhista, Segurança do Trabalho, referente ao pessoal vinculado destinado à execução dos serviços objeto do Termo, responsabilizando-se civil e penalmente por qualquer acidente ou dano, comprovadamente por ela causados à faixa de domínio, bem como aos usuários, comunidades lindeiras e aos funcionários e prepostos do poder público estadual quando decorrentes dos serviços de implantação, operação, conservação, recuperação ou modificação das instalações e obras a serem executadas.
4. Em nome da segurança rodoviária, sempre que o trânsito exigir ou quando o DEINFRA necessitar que sejam alteradas as condições geométricas das instalações implantadas ou ainda por força de obras ou serviços na faixa de domínio, tais como melhoramentos, alargamentos ou pavimentação, o ocupante tomará todas as medidas necessárias, retirando ou recuando suas obras ou instalações.
5. Zelar pela faixa de domínio, coibindo a instalação desordenada de qualquer tipo de estabelecimento, comercial ou não, na área correspondente ao objeto do termo a ser assinado, sem a devida autorização.

Vale registrar que, se a obra ou ocupação pretendida pelo requerente não for iniciada no prazo estipulado, o termo de permissão ou autorização pode ser rescindido, e que possuir a

⁸⁴ A lista apresentada consiste em um resumo, elaborado pela pesquisadora, considerando as principais cláusulas do Termo de Permissão de Uso Oneroso firmado para a ocupação das faixas de domínio rodoviárias em Santa Catarina.

autorização para utilizar a faixa de domínio não é condição para executar alterações no projeto sem aprovação.

No caso analisado, a contrapartida financeira prevista pelo uso da faixa de domínio não é cobrada pelo fato de o item 3.1 da tabela de preços aprovada pela Lei nº 13.516, de 2005, em anexo, ter isentado o permissionário que deseja acesso a seu terreno cuja testada é inferior a 20 (vinte) metros.

O termo a ser firmado terá a duração de 5 (cinco) anos, prorrogáveis por iguais e sucessivos períodos, por mútuo acordo, surtindo seus jurídicos e legais efeitos após aprovação pelo Conselho Administrativo do DEINFRA, em conformidade com o Decreto nº 1.023, de 2008, e sua publicação, em extrato, no Diário Oficial do Estado.

Nas análises dos processos selecionados verificou-se o desconhecimento dos notificados com relação às obrigações relativas à faixa de domínio. É certo que o pouco tempo em que iniciou a fiscalização baseada na Lei nº 13.516, de 2005, contribui para esse quadro, muito embora esses espaços já existissem antes da legislação.

Na entrevista concedida, Francisco Duarte comenta como eram tratadas as áreas lindeiras antes da Lei nº 13.516, de 2005:

A preocupação do DEINFRA era de fazer a rodovia, deixar a rodovia pronta pra inauguração, e ia embora e ficava tudo entregue. Se cuidava do projeto do pavimento, mas se esquecia do que estava em volta da rodovia. A fiscalização de faixa de domínio mesmo foi implantada agora, em 2006, porque até então não se tinha nenhuma preocupação com isso. [...] Fiscalização propriamente dita na faixa de domínio não existia. Existia fiscalização no sentido de manutenção das áreas para limpeza. As pessoas muitas vezes até respeitavam. Elas pediam para construir, pediam para avançar, mas ninguém tomava uma atitude. Não diziam: “não pode ficar aqui”.

Verificou-se, também, que a resistência das grandes empresas à lei, observadas entre os casos de ocupação, é maior. Exemplo disso é o caso do Procedimento Administrativo “A” e “C”, em que as empresas, de pequeno porte, retiraram as ocupações da faixa de domínio quando da sentença judicial ou da simples citação para responder o processo, diferentemente do Procedimento Administrativo “B”, em que a empresa notificada é de grande porte, conhecida nacionalmente, e vem utilizando todo e qualquer recurso, seja administrativo ou judicial, para garantir a permanência da irregularidade, prova disso é a continuidade das ocupações desde o ano em que foram notificadas e a permanência da discussão em âmbito judicial até o momento do levantamento dos dados para esta pesquisa.

Mediante a análise dos documentos, foi possível verificar, de igual modo, a responsabilidade da fiscalização de faixas de domínio. São os fiscais que avaliam, no momento da notificação, quanto tempo será necessário para a regularização da situação. São eles, inclusive, muitas vezes, que oportunizam ao ocupante irregular o primeiro contato com a ideia de que existe uma área a ser respeitada às margens das rodovias.

Sobre esse fato, o entrevistado, Francisco Duarte, ainda descreve como se dá a abordagem dos notificados:

Cada indivíduo tem uma forma de abordagem. Eu, por exemplo, respeito nosso limite, nosso espaço e o direito ao contraditório. Sempre parto do princípio do bom relacionamento, que muitas pessoas infelizmente não têm. [...] tem que partir pra uma abordagem de conscientização. Primeiro conscientizar, claro, se não der certo, tem o Fórum, a Justiça, que pode resolver essa questão. Não adianta a gente querer resolver na força, na marra. O trabalho é orientar, sobretudo, orientar e mostrar que existe uma legislação e é preciso que a fiscalização seja cumprida, sempre respeitando o indivíduo que está ali muitas vezes por falta de orientação e por uma falta do próprio órgão, que não cuidou da área que deveria cuidar.

Assim, constata-se que os procedimentos administrativos iniciados no DEINFRA para a regularização da ocupação passaram por etapas importantes, antes mesmo de existir como processo, uma vez que o contato com o ocupante se dá exclusivamente em campo, com o fiscal.

Sobre a reação nos notificados, Francisco Duarte relata:

Olha, aqui em Florianópolis, na maioria dos casos, até agora no momento, eu diria que em 80% a reação foi surpreendente. Mas tem caso até de princípio de agressão. Mas acho que eles têm que se defender. A gente não pode se impor, mas sim fazer cumprir a legislação que está vigente.

Segundo o entrevistado, a reação foi surpreendente no sentido positivo, posto que na maioria dos casos os lindeiros aceitaram bem o fato de serem obrigados a desocupar ou a recuar suas construções, situação que não ocorreu facilmente em outras regiões do Estado. Fato interessante percebido ao longo da pesquisa foi a questão relativa à reação dos moradores lindeiros às rodovias quando notificados.

Esse mesmo entrevistado afirmou que as pessoas, quando procuradas por ele para que recuem suas construções ou regularizem a situação da ocupação perante a lei, geralmente o fazem ou recebem bem a ordem, o que não acontece em outras regiões do Estado.

Percebeu-se, outrossim, na análise dos procedimentos, que são raros os casos de descumprimento dos termos de permissão firmados. Quando uma empresa ou particular requer autorização para utilizar as faixas de domínio, geralmente cumpre as determinações, anteriormente apresentadas, contidas nos mesmos.

De acordo com as informações colhidas na Gerência de Faixas de Domínio, os casos relativos ao descumprimento de termo de permissão são referentes às grandes concessionárias de serviço público, como as de energia elétrica, água e telefonia, que, desde a publicação da norma específica que obriga ao pagamento pelo uso do espaço, lutam judicialmente para continuar utilizando-as gratuitamente ou a preços módicos, mesmo após o processo de privatização por que algumas passaram.

No que se refere às obras antigas existentes nas faixas de domínio muito antes do implemento da proteção dos espaços por lei, José de Souza, no seu relato, considera:

Essa era uma política que não existia. Então as pessoas não podem agora ser recriminadas, detestadas ou condenadas pelo fato de terem as suas residências fora desses parâmetros. O governo é que teria que ter capacidade financeira de indenizar dignamente tais propriedades e procurar encontrar uma forma justa para regularizar o problema. Que a medida é salutar não há dúvidas. A ordenação do tráfego necessita ter uma disponibilidade de trânsito normal de veículos e de pessoas, mas, como são medidas recentes, o direito adquirido deve ser pensado com muito cuidado.

Há que se ressaltar que a fiscalização, antes de notificar, deve se certificar da época da ocupação, especialmente quando se trata de obras, como casas, comércios ou muros, uma vez que, muito embora a Lei nº 13.516, de 2005, proíba a ocupação das faixas de domínio sem autorização, o cidadão somente pode ser obrigado a demolir a construção realizada antes da vigência da norma se for devidamente desapropriado. Os acessos, ao contrário das construções, mesmo muito antigos, devem, obrigatoriamente, ser regularizados.

Isso, obviamente, torna o trabalho fiscalizatório mais difícil, uma vez que não basta simplesmente notificar quem ocupa o espaço lindeiro. É preciso, portanto, avaliar cada situação, colher informações de quando a obra foi, de fato, executada, se a área em questão foi desapropriada ou doada para o Estado e, sobretudo, administrar o inconformismo de quem construiu no passado ou presenciou a construção do vizinho, sem qualquer objeção, e agora se vê proibido de fazê-lo, posto que a lei não retroage para demolir a obra existente, mas somente aquelas que iniciaram após sua vigência.

3.3 Relação entre a proteção das faixas de domínio, segurança e mobilidade

Não obstante o fato de a expressão *segurança* conduzir ao entendimento de que é necessária a apresentação de dados estatísticos sobre acidentes de trânsito, vale referir que não há, nos órgãos competentes, análise de dados que possibilite apontar a ocupação das faixas de domínio como causa de acidentes.

É que ao DEINFRA, órgão destinado à infraestrutura, compete apenas assegurar os meios necessários a uma rodovia teórica e tecnicamente segura, o que exige as margens rodoviárias desocupadas ou ocupadas de forma a não causarem perigo. Ao município, no entanto, cabe prover os meios necessários para preservar a integridade dos munícipes, como, por exemplo, destinar tratamento urbano adequado às vias para a salvaguarda tanto de seus usuários como de pedestres e ciclistas.

Assim, a garantia da segurança afeta ao DEINFRA independe de dados estatísticos que comprovem o número de acidentes relacionados com a ocupação irregular da faixa de domínio, posto que é dever do Estado gerir esses espaços a ponto de ser objetivamente responsável por qualquer acidente ocorrido em sua jurisdição, já que a culpa do órgão, legalmente, será sempre presumida.

As ocupações das margens rodoviárias, contudo, não desrespeitam apenas as regras relacionadas ao objetivo das rodovias, que é possibilitar o transporte de pessoas, de maneira segura, entre municípios. Em razão da urbanização consolidada no entorno dessas vias, seja existente quando da construção do projeto rodoviário ou incentivada pelo traçado das mesmas, tornam os problemas gerados pela ocupação como a precária mobilidade e a falta de segurança, mais frequentes.

A mobilidade urbana, no entanto, é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que trata a Constituição Federal⁸⁵. A Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMob, instituída no Ministério das Cidades⁸⁶, pretende formular e implementar a política de mobilidade urbana sustentável no Brasil, direcionando a atuação para gerar cidadania e inclusão social por meio da universalização do acesso aos serviços públicos de transporte coletivo e do aumento da mobilidade, além de promover o aperfeiçoamento institucional, regulatório, da gestão no setor e de coordenar ações para a integração das políticas da mobilidade e destas com as demais políticas de desenvolvimento urbano e de proteção ao meio ambiente.

⁸⁵ Constituição Federal da República, artigo 21, inciso XX, e artigo 182.

⁸⁶ <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/transporte-e-mobilidade>

Além da ocupação das margens rodoviárias, outras questões fazem parte, obviamente, da equação que resulta na “imobilidade” no trânsito de Florianópolis. Uma delas foi o incentivo ao uso do automóvel particular, por exemplo, que se converteu em fenômeno de massa em todo o mundo, segundo Marin (2000:8):

Ele torna-se artigo de consumo e símbolo de *status* social, impulsionado pelo forte aparato de propaganda das economias capitalistas, que destacam a mobilidade individual e a prosperidade material sem precedentes.

É fato que o aumento da frota de veículos não é comportado pelo sistema viário e tampouco com o planejamento urbano, que não acompanha esse crescimento. Em Florianópolis não é diferente. Deve-se levar em consideração, ainda, as poluições sonora e atmosférica, e o significativo aumento do tempo de percurso e congestionamentos.

Considerando as consequências do estímulo ao automóvel no plano intraurbano que ensejou o aumento da circulação nas cidades, combinado aos interesses de modernizá-las, ocorreu o privilégio à circulação dos veículos, e tal fato passou a ser a base dos planejamentos territoriais urbanos, em que as cidades começaram a ser construídas para os automóveis.

Como já referido no Capítulo I, o crescimento populacional de Florianópolis, aliado à especulação imobiliária da terra e às facilidades associadas à motorização, fizeram com que a área urbanizada do município fosse incorporando áreas antes “isoladas” da Ilha. Assim, o fluxo interurbano misturou-se ao de natureza intraurbana, que passou a se utilizar das rodovias como se fossem vias de articulação do tráfego local, aumentando, sobremaneira, o fluxo de tráfego e ocasionando problemas relacionados à segurança e à mobilidade.

Raquel (2006:27) aponta o turismo como um dos principais fatores da aglomeração urbana, o que vem a gerar a imobilidade na cidade:

A aglomeração urbana da cidade de Florianópolis foi particularmente acelerada pelo desenvolvimento do turismo, que modificou expressivamente o “modo de viver Ilhéu”, colocando seus moradores na condição de assalariados em serviços desqualificados, de baixos rendimentos e sazonais.

Silva Júnior (2008:223), no entanto, atribui a precária mobilidade urbana em uma determinada região a várias situações:

Os impactos e sua magnitude dependem de alguns fatores, tais como: a largura e o uso das faixas de domínio, a geometria da via, o uso do solo lindeiro e o sistema viário urbano local (bem como a forma com que esse se articula com a rodovia).

Em suma, pode-se afirmar que os impactos não dependem unicamente das características da rodovia e do tráfego, mas também das características da área urbana na qual se insere.

A precária mobilidade das rodovias converge, segundo Silva Júnior (2008:224), a uma queda no desempenho operacional gerado pela redução da velocidade de percurso na via, sem a devida sinalização, levando a uma depreciação da qualidade de vida, a impactos sobre o uso e a ocupação do solo, à segregação urbana e à intrusão visual.

Ainda há o fato da exclusividade do automóvel dentro do sistema viário, que, segundo Raquel (2006:32), impede que outras modalidades ganhem espaço na cidade, desconsiderando a função social e a importância do espaço público. A associação da mobilidade urbana ao culto do automóvel, segundo a autora, “demonstra uma imensurável fragilidade, deixando que a indústria do automobilismo configure o espaço social”.

Vale referir que a bicicleta, por exemplo, foi incluída no Código de Trânsito publicado em 1997 como veículo, e até hoje, no entanto, não é respeitada e pensada como tal no cotidiano da vida urbana e, muitas vezes, pelos próprios órgãos públicos e autoridades competentes. No ano posterior à promulgação do referido Código, o Estado promulgou a Lei nº 10.738, de 21 de março de 1988⁸⁷, que instituiu normas de segurança quando do projeto e da construção de rodovias estaduais que atravessem perímetro urbano, condicionando a execução das mesmas à instalação de ciclovias e outros dispositivos de segurança. Na prática, tal norma, com abrangência estadual, nem sempre é observada.

As ocupações irregulares da faixa de domínio aliadas aos altos volumes de tráfego e ao uso urbano da via, portanto, estariam relacionadas aos atrasos dos tempos de viagens, ao passo que as altas velocidades possíveis de se atingir em uma rodovia, por sua vez, relacionadas aos acidentes de trânsito. Por consequência, a localização de uma rodovia num ambiente urbano potencializa esses impactos.

A relação existente entre a ocupação das faixas de domínio e a mobilidade se faz presente nos conflitos advindos, sobretudo, entre os moradores lindeiros e os motoristas, usuários da rodovia, em razão dos interesses, muitas vezes contrapostos, como bem explicita

⁸⁷ Art. 1º. A construção de novas rodovias estaduais que, em seu trajeto e traçado, atravessarem perímetro urbano de municípios e distritos, deverão obrigatoriamente observar os seguintes requisitos, desde o projeto até sua efetiva execução: I – ciclovia; II – instalação de equipamentos de segurança: passarelas, passagens de níveis e equipamentos eletrônicos, a fim de garantir segurança aos pedestres e usuários de veículos automotores; III – construção de contornos e acessos às cidades, quando necessários.

Vasconcellos (2001:101): “enquanto o morador deseja segurança e qualidade de vida para si e seus familiares, o motorista que passa pela rua deseja fluidez”.

Do ponto de vista de um planejamento urbano que priorize a sustentabilidade, o bem-estar e os direitos dos cidadãos, a situação descrita implicaria, necessariamente, escolhas que envolvem a segurança dos condutores dos automóveis, ou o direito à segurança e ao bem-estar dos moradores das comunidades lindeiras.

Após o caos instalado no que se refere, especialmente, à ausência de segurança, os moradores parecem ter começado a perceber a gravidade do problema da ocupação lindeira, começando a imprensa a fornecer os primeiros sinais. Exemplo disso é a reportagem intitulada “Às vezes é preciso dizer não”, veiculada em jornal⁸⁸ da Capital recentemente, de que alguns trechos valem a transcrição:

Apesar do tamanho gigantesco, inúmeras vezes a eficácia do governo é posta à prova. Isto está ocorrendo com a SC-405, rodovia que liga o Centro de Florianópolis ao sul da Ilha. Ao longo dos anos, a população construiu imóveis à beira da estrada, como se as edificações fossem à margem de uma avenida. Ao longo destes anos, o Estado deveria ter dito um sonoro não aos moradores, evitando a urbanização nos dois lados da estrada. As casas e os pequenos edifícios estão praticamente colados na SC-405, e a rodovia em três pistas, para desafogar o trânsito, aumentou o risco para a população local. [...] Sem uma disciplina rígida, as pessoas ergueram suas casas da madeira que bem entenderam [...] a Secretaria de Infraestrutura tentava encontrar uma solução, ou pelo menos um paliativo, para reduzir o risco para a população que reside ao longo da SC-405. [...] O Estado anunciou que vai construir passeios e ciclovia em toda a extensão do trecho [...] o que não se pode admitir é que a situação tenha chegado a este ponto. Rodovias e avenidas têm conceitos distintos, e a SC-405 foi urbanizada como se fosse uma avenida [...] embora seja desagradável para qualquer político, faz parte das atribuições de quem está no executivo dizer não às pessoas, mesmo que enfrente o desgaste.

Assim, quando a ocupação das margens das rodovias é efetivada de forma indevida, o tráfego no local, planejado para ser rápido e eficiente, pode ser comprometido, gerando problemas relacionados à segurança e à qualidade de vida dos moradores.

Sobre a importância da circulação nas cidades, Vasconcellos (2001:35) afirma que o sistema de circulação é elemento essencial na mobilização da força de trabalho e deve ser observado como a necessidade que permite a pessoa chegar nos destinos desejados.

⁸⁸ Jornal *Notícias do Dia*, Florianópolis, sexta-feira, 6 de janeiro de 2012. Caderno Opinião. Autor e editor: Tarcísio Pogliã, p. 6.

Marin et al. (2000:11) afirmam que o grande foco de atenção dos governos deve ser o trânsito nas cidades, visto que dois terços dos acidentes de trânsito que causam ferimentos ocorrem em áreas urbanas.

Vale destacar que a responsabilidade pelos acidentes de trânsito ocorridos nas rodovias estaduais é de competência do DEINFRA, tendo os mesmos acontecido dentro ou fora do perímetro urbano municipal, independentemente de como a urbanização linear à via ocorreu, se existente quando da execução do traçado da rodovia ou se a mesma a induziu.

No que se refere a como o problema dos acidentes é resolvido em outros países, Marin et al. (2000:18) afirmam:

No contexto de países desenvolvidos ou em desenvolvimento, a grande diferença nos níveis de AT (acidente de trânsito) está estreitamente vinculada à responsabilidade que o poder público tem de implementar políticas adequadas e fazer cumprir a lei. No Brasil, os índices calamitosos de AT (acidente de trânsito) estão associados à falta tanto de uma legislação como de políticas públicas adequadas em relação a esse fenômeno. O Novo Código Nacional de Trânsito constitui um marco dos mais importantes para que haja uma modificação dessa triste realidade.

Percebe-se, assim, que tal fato, contudo, não pode ser resolvido pela simples desobstrução da faixa de domínio, porquanto, mesmo que os lindeiros desocupem a margem, os moradores da cidade nos seus afazeres diários e idas e vindas pelo perímetro urbano possivelmente terão que atravessar vez ou outra a rodovia, posto que, na maioria das vezes, a mesma corta a cidade, dividindo-a literalmente e se tornando um obstáculo aos pedestres.

Sobre tal fato, Silva Júnior (2008:225) diz:

A rodovia (se compreendida como uma grande via no tecido urbano) exerce claramente a função de barreira, influenciando o tráfego local de veículos motorizados a partir da ampliação das distâncias a serem percorridas, por exemplo. Os pedestres, já tradicionalmente os menos favorecidos na disputa pelo espaço de circulação, os mais prejudicados, pois, além de serem mais frágeis perante os veículos motorizados, têm impedido o usufruto pleno do espaço urbano.

No que se refere às soluções para o problema das travessias urbanas, novamente, Silva Júnior (2008:226) afirma:

Classicamente, a construção de rodovias de contorno, ou anéis viários, tem sido adotada como a solução mais adequada para solucionar o problema das travessias urbanas. Entretanto, os custos e o tempo de execução desse tipo de projeto face às

dificuldades de investimento por parte do poder público acaba por frear esse tipo de empreendimento. [...] Essa visão tradicional de construção de contornos viários é criticada: **do mesmo modo que o traçado original atraiu ocupação urbana devido à acessibilidade proporcionada, o contorno o fará da mesma maneira.** O processo inicia-se com a transferência dos postos de comércio e serviços destinados aos usuários da rodovia e de empresas transportadoras e de logística. **Caso não haja um controle efetivo do uso do solo, novas ocupações se aproximarão e transcenderão o novo contorno, retomando os problemas iniciais.** (Grifos meus)

As deficiências do planejamento urbano e a ausência da articulação entre as diversas esferas de poder, no caso específico, estadual e municipal, parecem dificultar o tratamento adequado aos problemas relacionados em rodovias em áreas urbanizadas.

Há que se considerar, entretanto, que o planejamento não deve ser pensado como um conjunto de técnicas a ser aplicado em determinadas situações no intuito de solucionar problemas específicos. Segundo Pedrão (2001:14):

Planejamento não é uma simples técnica, que pode ser aplicada, indistintamente, em qualquer circunstância e por qualquer sujeito social, a nível macro ou micro, a longo ou a curto prazo. Pelo contrário, **pressupõe condições históricas concretas e uma visão de totalidade, portanto, que compreende os planos macro e microeconômico, bem como uma visão das inter-relações entre curto e longo prazo** com um sentido dos espaços envolvidos nas decisões do planejamento. (Grifos meus)

Quando se trata de rodovias, porém, o poder público estadual tem como meta apenas a ligação dos municípios por meio de um tráfego rápido, seguro e eficiente, enquanto o poder público municipal objetiva expandir os limites da cidade aumentando o perímetro urbano e permitindo a abertura de novos comércios, utilizando, para isso, a infraestrutura rodoviária implantada pelo Estado. Esse fato gera conflito de interesses e leva ao desperdício de dinheiro público com a tomada de medidas emergenciais de execução de obras que não solucionam o problema de forma eficiente e definitiva.

Sob tal aspecto, Pedrão (2001:16) refere a vantagem de planejar:

Decidir pelo planejamento pressupõe que se reconhece que os custos de não planejar serão maiores que os de planejar, assim como se reconhece que **as decisões imediatas afetarão as decisões futuras.** (Grifos meus)

Com as ocupações irregulares abrigadas pelo poder público municipal, a rodovia, via rural, como bem apresenta o Código de Trânsito Brasileiro em sua definição, torna-se via

urbana, alterando sua natureza, independente de qualquer planejamento. Tal procedimento gera acidentes basicamente por duas razões, a primeira devido ao fato de a velocidade ser naturalmente mais alta do que em via urbana, e a segunda pelo fato de uma rodovia não comportar, pela sua natureza de ligação entre municípios, dispositivos de redução de velocidade ou travessia de pedestres.

Há que se pensar e se planejar o espaço urbano como um meio marcado pela intensidade das atividades humanas, caracterizadas por uma série de conflitos de natureza diversa, absolutamente evidentes quando se trata, especialmente, das vias de circulação contendo veículos motorizados, pedestres e ciclistas disputando, muitas vezes, o mesmo espaço.

João da Silva, na entrevista concedida a essa pesquisa, quando questionado sobre como as faixas de domínio podem auxiliar na mobilidade da Ilha, considerou:

Dentro da área urbana, mesmo que respeitem as margens, deve-se resguardar o direito às ciclovias, direitos do pedestre e do deficiente físico, porque, mesmo que deixem as faixas de domínio livres, há que ser considerada a dimensão psicológica dos veículos circulando e produzindo ruído e poluição.

Há, no entanto, de acordo com Silva Júnior (2008:226), uma dicotomia no que se refere às ações propostas para o tratamento de travessias urbanas:

[...] priorizar o tráfego rodoviário e a qualidade de seu fluxo ou buscar a manutenção da qualidade devida no meio urbano. Existe ainda uma terceira alternativa, que busca compatibilizar os dois usos.

Scaringella (2001:55) chama de “crise” as questões aparentemente insolúveis que envolvem a ocupação lindeira, trânsito, segurança e mobilidade:

A crise da mobilidade urbana requer a orquestração e a continuidade de uma série de iniciativas que integram os diversos agentes públicos e privados. **São traçadas diretrizes que envolvem a combinação das políticas de uso do solo, transporte e trânsito que devem compor a proposta de um modelo sistêmico em uma abordagem profunda que inclua as questões de oferta de infraestrutura, distribuição nacional de viagens e monitoramento eletrônico do trânsito.** E aí a cultura preventiva deve prevalecer em relação à corretiva. As questões de fluidez devem ter importância secundária em relação às de segurança no trânsito. Esta se resume na identificação e no gerenciamento de riscos envolvendo o fator humano, o meio ambiente, a via pública e o veículo. (Grifos meus)

A solução para o problema da mobilidade parece, para os autores e entrevistados, portanto, não estar ligada a atitudes isoladas, obras avulsas ou ações circunstanciais, mas sim a uma série de atividades que, juntas, poderiam minimizar os impactos causados na qualidade de vida dos cidadãos, ou seja, o planejamento.

Referindo-se à importância do papel que cada sujeito desempenha nas cidades, Jacobs (2009:29) afirma:

As ruas das cidades servem a vários fins além de comportar veículos; e as calçadas – a parte das ruas que cabe aos pedestres – servem a muitos fins além de abrigar pedestres. Esses usos estão relacionados à circulação, mas não são sinônimos dela, e cada um é, em si, tão fundamental quanto a circulação para funcionamento adequado das cidades.

Tratando da questão da mobilidade, prejudicada pela ocupação das faixas de domínio, Ribeiro et al. (2003:3) ressaltam que o tráfego de longa distância que adentra a área urbana fica comprometido em função das obstruções laterais causadas pelas edificações, veículos estacionados, árvores, telefones públicos, postes e fiação de rede elétrica, acessos mal sinalizados, entre outros, causando grande impacto na segurança.

A característica da insularidade e o estrangulamento causado pela Ilha também contribuem sobremaneira para os problemas relativos à mobilidade em Florianópolis. Tal característica acabou por gerar certos nós de estrangulamento no fluxo de tráfego entre os municípios limítrofes.

Do mesmo modo, a história de ocupação do território e a estruturação urbana da Ilha contribuíram para uma cidade que se apresenta com vários núcleos de ocupação cuja população converge para o Centro, gerando contínuos fluxos de tráfego internos. O turismo, por sua vez, agrava ainda mais tal problema, sobretudo nos meses do período de verão.

A solução pensada pelo poder público para os problemas gerados pelos grandes fluxos de tráfego e a falta de mobilidade tem sido a de fazer projetos para ampliação do sistema viário, além da execução de pontes. No entanto, como oportunamente visto, as vias e seus melhoramentos interferem, junto a outros fatores, na ocupação dos espaços, o que torna o problema ainda maior.

Em entrevista realizada com um dos agentes envolvidos com os estudos sobre o Plano Diretor de Florianópolis, Antônio Pereira⁸⁹, quando questionado sobre qual a política atual da Prefeitura de Florianópolis e o que foi discutido sobre o tema das faixas de domínio das

⁸⁹ Idem, nota 12.

rodovias estaduais no Plano Diretor, a resposta foi no sentido de que “a política atual é casuística, com obras esparsas [...] e sem valorização do IPUF como órgão de planejamento forte que deveria estar à frente do processo de expansão da infraestrutura viária.”

No entanto, quando questionado, sobre a salvaguarda das áreas marginais às rodovias estaduais em Florianópolis como forma de auxiliar na mobilidade da Ilha, por meio do planejamento dessas áreas para melhor atender os motoristas e os pedestres, o mesmo entrevistado afirmou:

O espaço viário tem de ser dedicado ao tráfego de ônibus, pedestres e ciclistas. **Não é mais possível realizar ampliações para atender a todos os veículos indistintamente**, pois os automóveis acabam por esgotar a capacidade viária, causando danos ambientais e sociais enormes. (Grifos meus)

Vale ressaltar que as faixas de domínio, segundo a legislação, não possuem o fim específico de alargamento da via que possibilite um uso cada vez maior do automóvel, mas sim de uma área que possibilite a garantia de certa segurança para os motoristas e, inclusive, a implantação de equipamentos para ciclistas e pedestres⁹⁰.

Denota-se que, as dificuldades relativas à mobilidade urbana na contemporaneidade, muito sentidas em Florianópolis, se contrapõem à necessidade de fluidez tão proclamada na modernidade. Sobre esse aspecto, Pereira (2009:124) contribui afirmando que a preocupação com sistemas de transporte deve cada vez mais ocupar lugar na agenda de geógrafos, planejadores e do poder público, uma vez que a circulação aparece como uma necessidade extrema, base da manutenção do modo de produção.

Muito embora a segurança rodoviária, por meio do gerenciamento das áreas marginais, esteja intrínseca à competência do órgão gestor das rodovias, a passagem dessas vias por áreas densamente urbanizadas causa inúmeros riscos aos usuários e acaba por onerar, sobremaneira, a manutenção das mesmas, gerando outros problemas de ordens administrativa e financeira. Por tal razão, a interação entre governos é fundamental, e o planejamento, por sua vez, deve ser entendido como atividade continuada, com a possibilidade de revelar resultados progressivos mas sólidos e duradouros.

⁹⁰ Art. 3º. A instalação dos equipamentos e mobiliários referidos no art. 2º desta Lei somente será permitida se observada a legislação que trata a matéria, respeitados a ordem e o interesse públicos, a segurança de pessoas e do meio ambiente, evitando a agressão ao meio antrópico, bem como o tráfego de veículos de qualquer espécie. Lei nº 13.516, de 4 de outubro de 2005.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da presente pesquisa foi investigar a relação entre a proteção das áreas marginais às rodovias estaduais, a segurança e a mobilidade em Florianópolis, considerando a legislação específica que disciplina o uso desses espaços, os casos concretos de ocupação registrados nos órgãos públicos envolvidos e as políticas públicas implementadas, que vislumbrem o planejamento dessas áreas.

Percebeu-se, ao longo do estudo, que é estreita a relação entre a conservação das margens das rodovias e a mobilidade na cidade, uma vez que a destinação dada a essas áreas pode influenciar, entre outros aspectos, o trânsito de toda uma região.

No entanto, é importante certificar que apenas deixar livres as faixas de domínio não garante a total fluidez do tráfego, uma vez que a questão da mobilidade envolve uma série de elementos que interagem com essa fluidez, seja de ordem técnica, como a configuração da malha viária, ou mesmo de ordem legislativa, como as normas de trânsito.

A solução para a mobilidade de Florianópolis deve passar, portanto, por uma análise mais detalhada das variadas relações entre o uso e a ocupação do solo urbano, das áreas lindeiras às rodovias, dos sistemas de transporte e da infraestrutura viária, além da interação entre fator humano, veículo, via pública e meio ambiente. Até mesmo porque, quando se trata de trânsito, não há apenas uma única solução que poderá resolver todas as questões, mas sim uma série de ações que, continuadas, poderão gerar resultados positivos.

Desse modo, foi possível constatar que, diante da magnitude da questão mobilidade, a contribuição mais efetiva com a presente pesquisa, como já referido anteriormente no desenvolvimento do Capítulo III, é, de fato, a questão de uma maior segurança viária com a preservação das faixas de domínio.

Isso porque, no Brasil, pouco se fala de medidas preventivas adotadas pelo poder público, e quando se trata das questões de trânsito, a situação não difere. Assim, o problema mais debatido e mais sentido pela comunidade em geral é o da mobilidade e da fluidez, enquanto o maior desafio, sem dúvida, deve ser a segurança, para, justamente, buscar reduzir os acidentes. O planejamento das áreas marginais às rodovias parece auxiliar para alcançar tal objetivo.

Quanto à importância da segurança no trânsito, vale referir Scaringella (2001:59):

A metodologia mais eficaz para o desenvolvimento de segurança no trânsito está na prevenção. Em primeiro lugar, busca-se saber identificar riscos e, logo a seguir,

fazer o gerenciamento dos mesmos riscos envolvendo o fator humano, o meio ambiente, a via pública e o veículo. É importante defender o primado da segurança em detrimento da fluidez a partir da importância que deve ser dada à preservação da vida.

Entre os fatores limitantes da salvaguarda do patrimônio em questão estão as dificuldades ligadas às particularidades de Florianópolis como a história de ocupação, a ligação com o mar, a questão da insularidade e a cultura de seus moradores.

Não obstante o fato de a afirmação a seguir necessitar de um estudo aprofundado, é possível arriscar um entendimento de que em Florianópolis, devido à condição de as terras antigamente pertencerem ao poder público federal por se tratar de uma ilha, condicionou seus moradores, especialmente os mais antigos, a terem o entendimento de que não eram os verdadeiros proprietários da terra, o que pode ter auxiliado nos recuos e compreensão necessários à salvaguarda dos espaços viários marginais.

Tal impressão, que certamente, necessita de estudos mais aprofundados, novamente se faz presente quando são analisados os processos selecionados para pesquisa. É claro o fato de somente grandes empresas ou grandes empresários contrariarem a determinação de retirada de placas ou desobedecerem aos recuos. Esses casos são alvos de ações judiciais que se estendem por anos, como em um dos processos apresentados, enquanto as pequenas empresas ou mesmo grandes empresas originárias de Florianópolis, ainda que acionadas judicialmente, procuram regularizar a situação perante o DEINFRA.

É importante frisar, novamente, como já referido no Capítulo III, que o número de ocupações levantadas não corresponde à realidade de fato, mas sim à realidade do que foi cadastrado na Autarquia. A demanda de casos de ocupação é muito maior do que o efetivo que o DEINFRA pode suportar com a estrutura que detém atualmente, pelos vários motivos elencados ao longo da pesquisa.

Para que haja uma apuração do número exato de casos de ocupação de áreas lindeiras na Ilha, seria necessário, hoje, que todas as irregularidades fossem notificadas, porquanto não há registro que não preceda à autuação pela fiscalização.

Outra questão importante, também relacionada aos levantamentos referidos e que serve como sugestão para a Autarquia Estadual, após este estudo, é a forma como os dados são dispostos no sistema de faixas de domínio. É interessante que o sistema de computação onde são realizados os registros possa fornecer os dados conforme a necessidade do agente, como, por exemplo, por tipo de ocupação, que possibilitaria identificar quais ocupações são mais numerosas em cada rodovia.

O levantamento realizado para a pesquisa foi efetivado a partir de um relatório geral disponibilizado pelo DEINFRA, no qual os casos estavam agrupados segundo os critérios de pertencimento a determinada rodovia. Para este trabalho e para os poucos casos selecionados, como visto anteriormente, as ocupações foram contadas uma a uma e classificadas pela pesquisadora para que se pudesse chegar à conclusão de qual tipo de ocupação é mais evidente em cada uma das rodovias estudadas.

É possível sugerir que esse tipo de levantamento, desenvolvido de forma institucional e sistemática, possa registrar a totalidade das ocorrências e auxiliar nas medidas a serem tomadas para o planejamento dessas áreas, como sugerido acima. Por exemplo, se for constatado que determinada rodovia possui um alto número de placas publicitárias, pode-se tomar uma medida específica para os trechos mais problemáticos, que não precisa ser implementada em outras rodovias, o que viria a facilitar o trabalho de fiscalização e controle de novas ocupações.

No que se refere aos sujeitos envolvidos nos assuntos relativos à mobilidade urbana, percebeu-se, claramente, que a definição das políticas públicas para a cidade não depende, como comumente é anunciado, exclusivamente do município, posto que o Estado pode e deve, no caso do tema desta pesquisa, intervir para auxiliar na solução dos problemas urbanos.

As rodovias que atravessam ou contornam a zona urbana, como nos casos da SC-403 e da SC-405, por exemplo, geram grandes problemas devido à imediata ocupação do contorno, tornando a rodovia uma via urbana pavimentada e imprópria para velocidades elevadas, podendo fazer com que os acidentes tornem-se inevitáveis, além de alterar quase que irreversivelmente sua fluidez.

A Rodovia SC-405, por exemplo, que em 2011 esteve em obras para execução da terceira pista pelo DEINFRA, é o maior exemplo de que a ocupação sem a imposição de limites prejudica a segurança e ainda, nesse caso específico, o erário público, posto que os ocupantes precisaram ser indenizados para que desocupassem a faixa de domínio, uma vez que as construções já datavam de muitos anos.

Vale lembrar que as rodovias federais em Santa Catarina não parecem padecer do mesmo problema de ocupação marginal, isso porque as faixas de domínio das rodovias cujo órgão de circunscrição é o DNIT são desapropriadas, garantindo uma maior segurança jurídica com relação à questão da propriedade da terra e, conseqüentemente, às invasões. As áreas que são desapropriadas, inclusive, podem ser cercadas e delimitadas, o que não se verifica em âmbito estadual, uma vez que tal medida caracterizaria posse e o dever de indenizar do Estado.

Frisa-se, aqui, que foi somente após o advento da Lei nº 13.516, de 2005, que a Autarquia iniciou os trabalhos de fiscalização para conter as novas ocupações, sendo que aquelas que foram realizadas antes no ano de publicação da norma somente serão retiradas mediante indenização do Estado, uma vez que este deve arcar com o ônus da ausência da fiscalização.

Exceções a esses casos ocorrem quando a obra é demolida pelo proprietário, que deverá obedecer ao recuo quando da execução da obra nova e quando a área já foi devidamente indenizada pelo Estado quando da execução da rodovia.

Desse modo, as atividades conjuntas entre Estado e município devem garantir a salvaguarda do patrimônio público rodoviário e o planejamento e a execução de políticas públicas para os tratamentos urbanos necessários, já que muitas vezes o próprio município fornece o alvará para a construção nos espaços marginais, infringindo a legislação estadual.

No que se refere às contribuições da proteção das faixas de domínio para a mobilidade urbana que a pesquisa pretendeu apontar, é possível afirmar que, embora exista uma legislação específica sobre o gerenciamento das faixas de domínio no Estado de Santa Catarina, o planejamento urbano dessas áreas é um processo inexistente.

No lugar de utilizar tais normas, há pouco publicadas, para a implantação de políticas públicas voltadas ao planejamento desses espaços e ao auxílio na questão da melhoria da mobilidade, o que se propôs até então pelo município foi apenas algum tratamento urbano pontual que visou à construção de ciclovias e calçadas, que não garantem segurança adequada e sempre aparecem em contraste à realidade incontrolada que se instala, diametralmente oposta à lei.

A legislação, as ações de educação e de fiscalização são decisivas no processo de salvaguarda das áreas marginais às vias, que de forma clara interferem na estrutura básica do espaço urbano.

É possível afirmar que o principal meio, senão o único, que o poder público possui para induzir, condicionar ou impedir a ocupação desordenada desses espaços é o planejamento, posto que a principal atividade da cidade, seja ela qual for, está subordinada às facilidades de deslocamento das pessoas.

Desse modo, a reflexão dos problemas relativos ao sistema viário é questão central de qualquer política de planejamento urbano. E, nesse sentido, uma rodovia pode também ser a causa de indução à ocupação desordenada, uma vez que em sua abertura está se liberando um fluxo de circulação de pessoas e veículos.

Diante de tais fatos, como solucionar o problema da ocupação ilegal das faixas de domínio, visando, além do respeito ao patrimônio público rodoviário estadual, a um trânsito mais seguro e com mais fluidez em Florianópolis? O estudo convergiu para algumas recomendações que visam orientar a construção de uma interação entre Estado e município na solução dos problemas.

Verificou-se que o planejamento das áreas lindeiras deve promover a compatibilização entre os usos urbano e rodoviário, por meio de medidas de ordenação do solo. Soluções menos onerosas, por exemplo, o reforço da sinalização nos trechos mais problemáticos, dispositivos de redução de velocidade, barreiras, iluminação de travessias urbanas e a construção de passarelas e passagens inferiores para pedestres podem ser consideradas como alternativa.

Todas as intervenções que visem garantir a segurança e proporcionar maior mobilidade devem levar em consideração a integração da rodovia ao meio urbano, quando essas vias vierem a atravessar região com urbanização fortemente consolidada.

Nas novas rodovias, entretanto, devem ser executados estudos para que seja considerada a existência ou não de áreas urbanizadas no entorno ou regiões próximas no intuito de evitar os problemas associados às áreas urbanas, com o devido cumprimento da legislação estadual existente.

Parece claro que apenas obras e outras intervenções, sejam elas executadas pelo poder público estadual ou municipal, não resolvem o problema, uma vez que pensar a rodovia e a cidade de modo isolado não contribui para evitar os problemas apontados pela pesquisa.

Desse modo, foi possível constatar que a intervenção apenas na faixa de domínio da rodovia, ou seja, sua total salvaguarda ou ordenamento, não é suficiente para evitar os impactos gerados pelas travessias urbanas, tendendo para que o entorno da via seja pensado em conjunto, por meio de planos de ordenamento territorial e planos diretores, visando ordenar o uso do solo nos municípios afetados pela rodovia.

Sobre a importância do plano diretor, vale citar Scaringella (2001:56):

A raiz da crise passa pela disfunção que representa o **divórcio entre as políticas de uso do solo, transporte e trânsito**. Mesmo que não estejam escritas ou explícitas, elas acabam sendo a sucessão de ações e omissões que a máquina pública permite. Um plano diretor contendo uma política de uso e ocupação do solo pode ajudar muito na racionalização das necessidades de deslocamentos. (Grifos meus)

No caso de Florianópolis, no entanto, tal pensamento não foi colocado em prática, e percebeu-se que pouco ou nada se discute publicamente sobre as áreas marginais às rodovias. A Lei nº 13.516, de 2005, é, para muitos, absolutamente desconhecida, e as faixas de domínio são confundidas com os acostamentos da via.

Vale referir que a efetividade das ações advindas de um pensamento articulado entre o poder público estadual e municipal também dependerá da interação com as comunidades envolvidas, uma vez que a gravidade da ocupação das margens rodoviárias, a falta de segurança e a ausência de fluidez do trânsito de Florianópolis requerem, ao que parece, uma abordagem sistêmica, com visão de longo prazo e tratamento menos pontual que contemple os problemas conjuntamente.

BIBLIOGRAFIA CITADA

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. “Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 1999.

ALVEZ-MAZZOTTI, Alda Judith. “A ‘revisão da bibliografia’ em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis – o retorno.” In: BIANCHETTI, Lucídio; MACHADO, Ana Maria N. (orgs.). **A Bússola do Escrever: desafios e estratégias na orientação e escrita de teses e dissertações**. Florianópolis: EDUFSC; São Paulo: Cortez, 2006, p. 25-41.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BORÓN, Atílio. “A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal.” In: SADER, Emir (org.). **Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 2008, p. 63-118.

_____. “O pós-neoliberalismo é uma etapa em construção.” In: SADER, Emir (org.). **Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 2008, p. 185-196.

CABRAL, Oswaldo Rodrigues. **Nossa Senhora do Desterro**. V. 1. Florianópolis: Lunardelli, 1979.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1996.

CAMPOS, Nazareno José de. **Terras comunais e pequena produção açoriana na Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis: FCC Ed. da UFSC, 1991.

CAMPOS, Nazareno José de Campos. “Ilha de Santa Catarina: aspectos-jurídico do uso e ocupação da terra.” In: PEREIRA, Nereu do Vale (org.). **A Ilha de Santa Catarina: espaço, tempo e gente**. V.1. Florianópolis: Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina, 2002, p. 353-370.

CATHARINO, José Martins. **Neoliberalismo e seqüela: privatização, desregulação, flexibilização, terceirização**. São Paulo: LTr, 1997.

CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA E CIDADANIA. **Uma cidade numa ilha**. Florianópolis: Cidade Futura, 1996.

COMBLIN, José. **O neoliberalismo: ideologia dominante na virada do século**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

CORRÊA, Carlos Humberto P. **História de Florianópolis Ilustrada**. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2005.

DEMO, Pedro. “Demarcação Científica.” In: **Metodologia Científica nas Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 13-28.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DINIZ, Maria Helena. **Novo código civil comentado**. 5. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Código civil anotado**. 13. ed. ver. aum. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

DUARTE, Fabio Marcelo de Rezende. **Estudos e pareceres de direito rodoviário**. Rio de Janeiro: Temas & Ideias Editora, 2002.

- _____. **Concessão e administração de rodovias**. Porto Alegre: Notadez, 2009.
- DUARTE, Nestor. **Código civil comentado**. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Manole, 2008.
- FANTIN, Marcia. **Cidade dividida**. Florianópolis: Cidade Futura, 1998.
- FILHO, Jair do Amaral. Desestatização do poder público: privatização, concessão e terceirização. *Jornal O Povo*, Fortaleza, mar. 2005. Fascículo do Curso de Gestão Democrática e Protagonismo Cidadão, p. 97-113.
- FILHO, José dos Santos Carvalho. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2007.
- FRANCO, Maria Laura P. Barbosa. “Por que o conflito entre tendências Metodológicas não é Falso”. **Cadernos de Pesquisa** n. 66, 1998, p. 75-80.
- GADOTTI, Moacir. “A dialética: concepção e método.” In: **Concepção Dialética da Educação**. 7. ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1990, p. 15-38.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- GOLDENBERG, Mirian. **A Arte de Pesquisar**. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 1987, p. 55-92.
- JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes Ltda, 2009.
- LOHN, Reinaldo Lindolfo. **Pontes para o futuro: relações de poder e cultura urbana Florianópolis, 1950 a 1970**. Porto Alegre: 2002. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- LOPES, Larice Nath. **A dinâmica da organização espacial na rodovia SC-401 em Florianópolis**. Florianópolis: 2005. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Santa Catarina.
- MARIN, Letícia; QUEIROZ, Marcos S. **A atualidade dos acidentes de trânsito na era da velocidade :uma visão geral**. Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v.16, 2000. Pp.7-21.
- MARQUES, Érico Veras; MACHADO, Marco Aurélio. “Identificação dos fatores relevantes na decisão da alocação dos recursos econômicos visando um trânsito seguro.” **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, dez 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 1988.
- _____. **Direito de construir**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- _____. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- _____. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Rodovias: uso da faixa de domínio por concessionárias de serviços públicos: decisões e pareceres jurídicos**. São Paulo: ABCR, 2005.
- _____. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- MELLO JÚNIOR, Manoel Osvaldo. **Porto a pique: atividade portuária em Florianópolis entre 1930 e 1973**. Florianópolis: 2009. Monografia (Graduação) – Universidade do Estado de Santa Catarina.

MILLS, C. Wright. "Do artesanato intelectual." In: **A Imaginação Sociológica**. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 211-243.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 5. ed. São Paulo: Hucitec/Rio de Janeiro: Abrasco, 1998.

MIRA, Marly Ana Fortes Bustamante. "A População da Ilha de Santa Catarina." In: PEREIRA, Nereu do Vale (org.). **A Ilha de Santa Catarina: espaço, tempo e gente**. V.1. Florianópolis: Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina, 2002, p. 61-74.

MITIDIERO, Nei Pires. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MONTEIRO, Carlos Augusto de Figueiredo. "Florianópolis: o direito e o avesso." In: PIMENTA, Margareth de Castro Afeche (org.). **Florianópolis do outro lado do espelho**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2005, p. 7-34.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. "As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil." In: DINIZ & CROCCO (eds.). **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2006, p. 61-85.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1974.

_____. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2002.

OLIVEIRA, André Luiz. **Uso oneroso das faixas de domínio rodoviárias por concessionárias de serviço público**. Capital Público: a revista da carreira pública, Vitória, ano 2, n. 13, 2010, p. 48-51.

OLIVEIRA, Elisa Quint de Souza de. **Faixas de domínio rodoviárias em Santa Catarina: competências para o gerenciamento**. Em <http://www.estradas.com.br/new/header_sites/sos_articulistas.asp>. Acesso em 22 de fevereiro de 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. "A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil." In: **Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales**. CLACSO, Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 2006, p. 265-291.

OTERO, Paulo. "Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública." In: **Os Caminhos da Privatização da Administração Pública**, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 1-36.

PEDRÃO, Fernando. "O planejamento necessário." **Cadernos de Análise Regional**. Salvador: DCSA/PPDRU/UNIFACS, ano IV, n. 8, nov. 2001, p. 11-16.

PELUSO JÚNIOR, Victor Antônio. "O crescimento populacional de Florianópolis e suas repercussões no plano e na estrutura da cidade." In: **Estudos de Geografia Urbana de Santa Catarina**. 1. ed. Florianópolis: Ed. da UFSC: Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte, 1991.

PEREIRA, Nereu do Vale. **Desenvolvimento de Modernidade: um estudo de modernização em Florianópolis**. Florianópolis: Ed. Lunardelli, 1980.

_____. "A Ilha de Santa Catarina: Portal do Atlântico Sul." In: **A Ilha de Santa Catarina: espaço, tempo e gente**. V.1. Florianópolis: Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina, 2002, p. 17-42.

PEREIRA, Mirlei Fachini Vicente. “Redes, sistemas de transportes e as novas dinâmicas do território no período atual: notas sobre o caso brasileiro.” **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 21, 2009, p. 121-129.

PIMENTA, Margareth de Castro Afeche. “Florianópolis como espaço do público.” In: **Florianópolis do outro lado do espelho**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2005, p. 35-60.

RAMPINELLI, Waldir José. **A trama da privatização: a reestrutura neoliberal do Estado**. Florianópolis: Insular, 2001.

RAQUEL, Roberta. **Mobilidade ciclística: um modal de inclusão socioespacial**. Trabalho de conclusão de curso – Geografia/UFSC. Florianópolis, 2006.

RIBEIRO, Paulo Cezar Martins; TRINTA, Zomar Antônio. “Análise da Configuração Viária das Travessias Urbanas.” In: **Anais do I Congresso de Ensino e Pesquisa de Engenharia de Transportes do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2003.

RIEDERER, Carlos Alberto. “A Ilha como polo de desenvolvimento regional.” In: PEREIRA, Nereu do Vale (org.). **A Ilha de Santa Catarina: espaço, tempo e gente**. V. 1. Florianópolis: Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina, 2002, p. 371-386.

RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 6. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

SADER, Emir. “A trama do neoliberalismo: mercado crise e exclusão social.” In: **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008, p. 139-180.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 5. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SAURIN, Valter; PEREIRA, Breno Augusto D. “O programa nacional de desestatização: relevantes da política de privatização.” **Revista de Ciências da Administração**. Florianópolis, v. 1, n. 0, 1998, p. 43-59.

SCARINGELLA, Roberto Salvador. “A crise da mobilidade urbana em São Paulo.” **São Paulo em perspectiva**. São Paulo, n. 15, 2001, p. 55 -58.

SILVA, Adolfo Nicolich da. **Ruas de Florianópolis**. Florianópolis: Fundação Franklin Cascaes, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SILVA JÚNIOR, Sílvio Barbosa da; FERREIRA, Marcos Antônio Garcia. “Rodovias em áreas urbanizadas e seus impactos na percepção dos pedestres.” **Revista Sociedade & Natureza. Uberlândia**, n. 20, 2008, p. 221-237.

SUGAI, Maria Inês; VILLAÇA, Flavio. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. **As intervenções viárias e as transformações do espaço urbano. A via de contorno norte-Ilha**. 1994. 2 v. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

_____. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. **Segregação silenciosa: investimentos públicos e distribuição socioespacial na área conurbada de**

Florianópolis. São Paulo, 2002. 2 v. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

THOMPSON, Paul. **A voz do passado**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano, espaço e equidade**: análise das políticas públicas. São Paulo: Annablume, 2001.

VAZ, Nelson Popini. “Espaços públicos urbanos.” In: PIMENTA, Margareth de Castro Afeche. **Florianópolis do outro lado do espelho**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2005, p. 149-162.

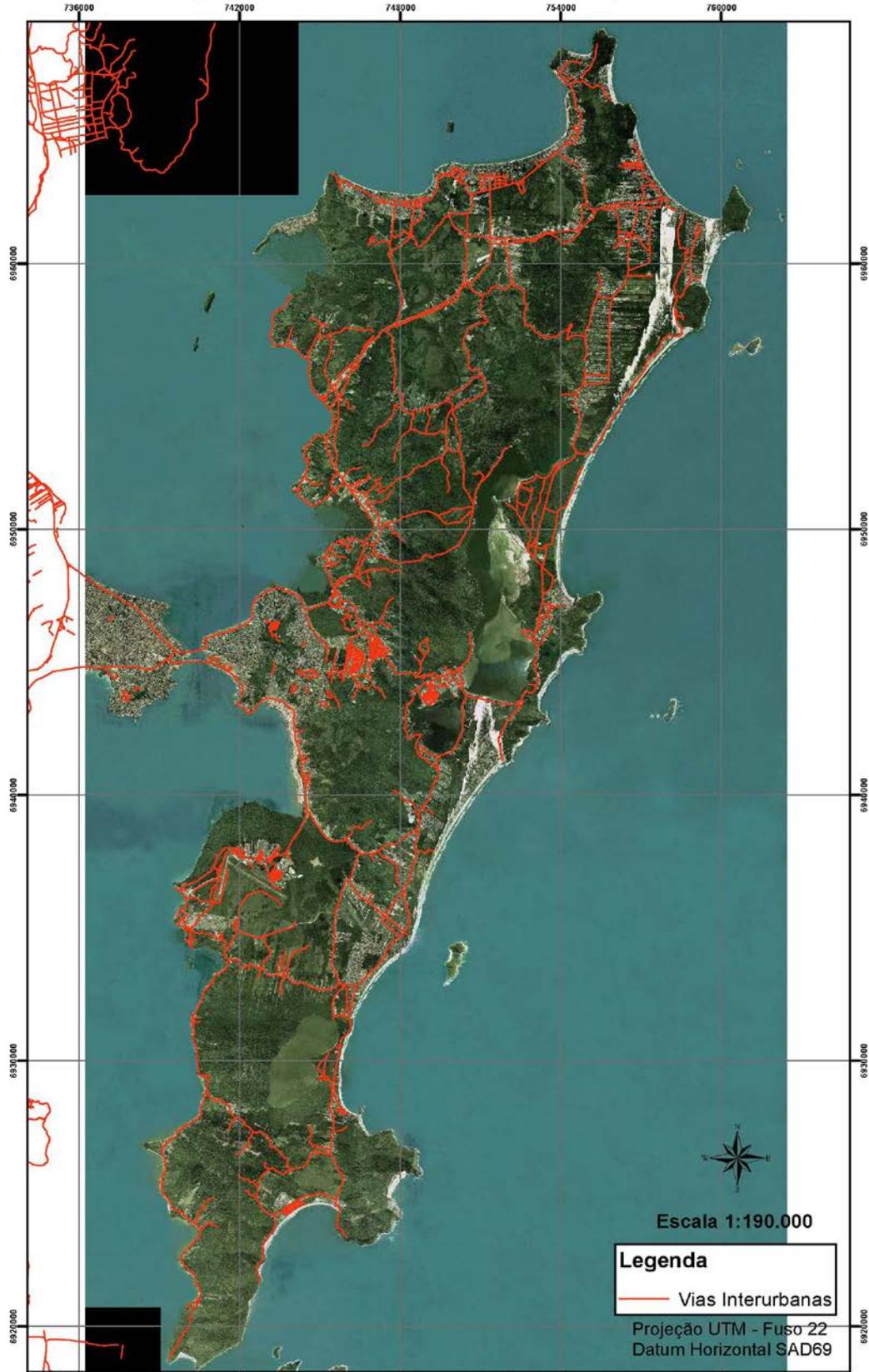
VEIGA, Eliane Veras da. **Florianópolis**: memória urbana. 2. ed. Florianópolis: Fundação Franklin Cascaes, 2008.

ZEFERINO, Augusto César. “A ocupação do espaço insular na visão do geógrafo.” In: PEREIRA, Nereu do Vale (org.). **A Ilha de Santa Catarina**: espaço, tempo e gente. V.1. Florianópolis: Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina, 2002, p. 93-114.

ANEXOS

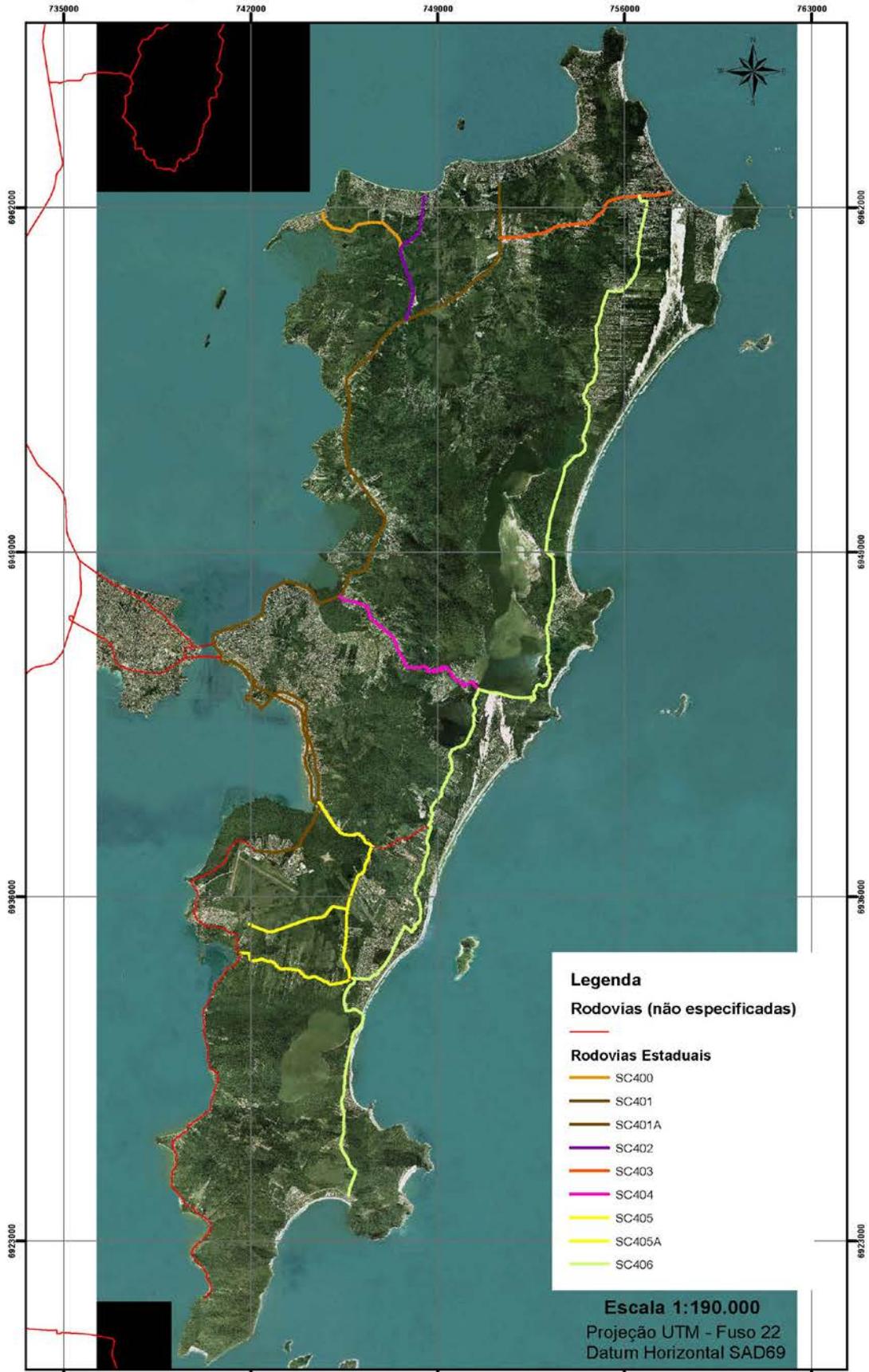
ANEXO 1 – MAPAS

Mapa das Vias Interurbanas - Florianópolis/SC



Base de Dados: Cartas Topográficas, 1:50.00, IBGE - Canasvieiras, Lagoa, Paulo Lopes, Florianópolis, Biguaçu; Imagem de Satélite, 2002.
Este mapa é parte integrante da dissertação de Elisa Quint (2012).

Mapa de Rodovias Estaduais - Florianópolis/SC



Base de Dados: Cartas Topográficas, 1:50.00, IBGE - Canasvieiras, Lagoa, Paulo Lopes, Florianópolis, Biguaçu e Mapa das Rodovias Estaduais (DEINFF Imagem de Satélite, 2002).
Este mapa é parte integrante da dissertação de Elisa Quint (2012).

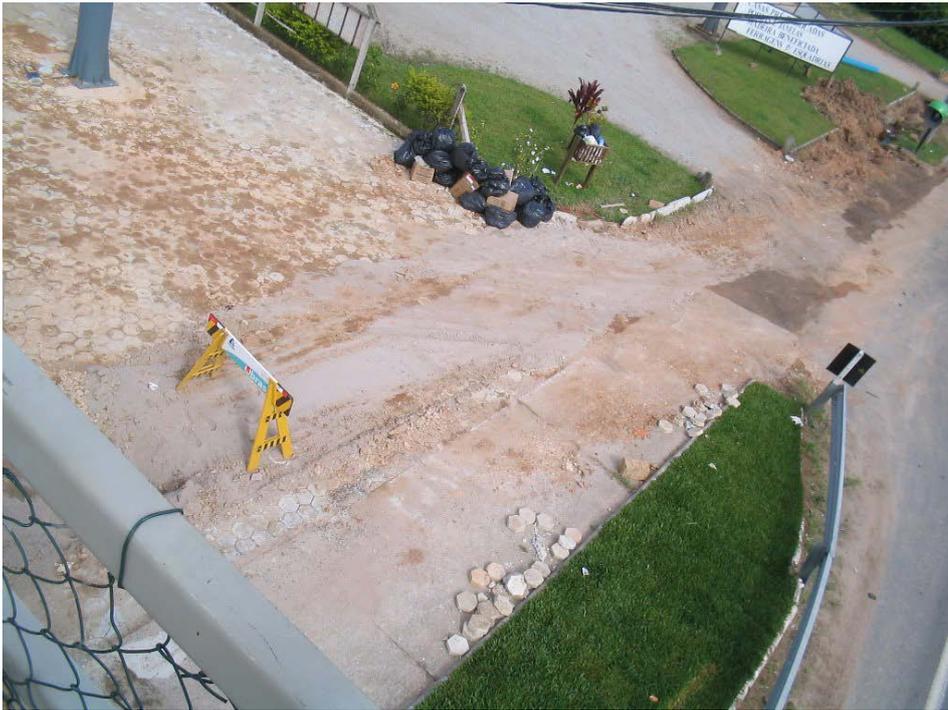
ANEXO 2 – ICONOGRAFIA



Cartaz alocado na passarela pública direcionado aos motoristas da Rodovia SC-401.



Materiais depositados na faixa de domínio na Rodovia SC-401.



Acesso à Rodovia SC-401 sendo construído sem permissão do órgão rodoviário.



Estacionamento irregular no bordo da pista da Rodovia SC-401.



Poste instalado próximo à pista de rolamento da Rodovia SC-403



Terraplenagem na faixa de domínio da Rodovia SC-405

Fonte: Departamento Estadual de Infraestrutura - DEINFRA
Fotos cedidas pela Gerência de Faixas de Domínio retiradas entre os anos de 2007 e 2010

ANEXO 3 – LEGISLAÇÃO

LEI Nº 13.516, de 04 de outubro de 2005

Dispõe sobre a exploração da utilização e da comercialização, a título oneroso, das faixas de domínio e das áreas adjacentes às rodovias estaduais e federais delegadas ao Estado, por empresas concessionárias de serviço público, por empresas privadas ou por particulares, e estabelece outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA, Faço saber a todos os habitantes deste Estado que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a explorar a utilização e a comercializar, a título oneroso, as faixas de domínio e as áreas adjacentes às rodovias estaduais ou federais delegadas ao Estado, pavimentadas ou não, por empresas concessionárias de serviço público, por empresas privadas ou por particulares.

Parágrafo único. Compete à Secretaria de Estado da Infra-Estrutura, por intermédio do Departamento Estadual de Infra-Estrutura - DEINFRA -, coordenar, fiscalizar e supervisionar a utilização, a exploração e a comercialização de que trata o *caput* deste artigo.

Art. 2º A comercialização do uso a que se refere o artigo anterior tem por objetivo disciplinar e estabelecer critérios para toda e qualquer instalação de equipamento subterrâneo, aéreo ou de mobiliário de fixação ao solo, compreendido todo tipo de serviço público, além daqueles com exposição, indicativo ou finalidade publicitária.

Art. 3º A instalação dos equipamentos e mobiliários referidos no art. 2º desta Lei somente será permitida se observada a legislação que trata da matéria, respeitados a ordem e o interesse públicos, a segurança de pessoas e do meio ambiente, evitando a agressão ao meio antropológico, bem como ao tráfego de veículos de qualquer espécie.

Parágrafo único. A instalação dos equipamentos e mobiliários referidos no art. 2º desta Lei deverá respeitar o direito à paisagem.

Art. 4º A exploração da utilização das áreas referidas no art. 1º desta Lei será sempre a título oneroso, com previsão de penalidade e multa para os casos de infração dos dispositivos, observados os critérios fixados em regulamento próprio.

Parágrafo único. A autorização, a permissão ou a concessão de uso da faixa de domínio e áreas não edificantes será sempre efetivada em caráter discricionário, precário e oneroso, por tempo certo ou indeterminado, obrigando seus proprietários ou responsáveis a observar o disposto nesta Lei e no regulamento próprio, bem como os termos do instrumento de contrato, incluindo responsabilidade civil e criminal decorrentes de danos ou prejuízos causados a terceiros, ao patrimônio público ou ao meio ambiente.

Art. 5º Os recursos auferidos com o disposto nesta Lei serão geridos e administrados pelo Departamento Estadual de Infra-Estrutura - DEINFRA, devendo ser depositados em conta

específica e aplicados na manutenção, conservação, operação e policiamento das rodovias estaduais.

Parágrafo único. A Secretaria de Estado da Infra-Estrutura, como órgão coordenador, fiscalizador e supervisor, sempre que necessário, celebrará convênio ou outro instrumento congênere para conjugar esforços e realizar parcerias com outros órgãos, sejam federais com jurisdição no Estado, estaduais ou municipais, em especial com as Polícias Rodoviárias Federal e Estadual e o DETRAN para, em conjunto com o DEINFRA, e sob orientação deste, promoverem a fiscalização das diretrizes e instruções e demais ações decorrentes desta Lei.

Art. 6º O valor a ser pago pelo uso da faixa de domínio e suas áreas adjacentes, bem como das licenças e valores devidos ao DEINFRA, serão calculados de acordo com a Tabela constante no Anexo Único desta Lei, reajustável mensalmente pela variação do IGP-M, ou outro índice oficial adotado pelo Governo.

Art. 7º A permissionária, pelo descumprimento de qualquer das disposições desta Lei, sujeita-se às seguintes penalidades:

I - advertência, por escrito, no caso de pequenas irregularidades; e

II - multa sobre o valor atualizado do Termo de Permissão Especial de Uso ou Autorização de Uso Oneroso, de:

- a) 100% se permitir o compartilhamento da infra-estrutura sem a prévia autorização do DEINFRA;
- b) 10% se não forem adotadas e cumpridas as condições estabelecidas na presente Lei, no Decreto Regulamentador ou no Termo de Permissão Especial de Uso;
- c) 10% se proceder com atraso no cumprimento de prazos para execução das obrigações constantes no Termo de Permissão Especial de Uso ou Autorização de Uso Oneroso, inclusive de caráter financeiro;
- d) 10% se utilizar área não identificada em projeto;
- e) 10% se comprometer a segurança da via ou as condições de trafegabilidade local;
- f) 10% se não adotar providências referentes à sinalização adequada, quando for o caso;
- g) 10% se houver retirada de material do solo da faixa de domínio; e
- h) 5% se for dada destinação diversa à ocupação da faixa de domínio daquela estipulada na Autorização de Uso Oneroso.

Parágrafo único. A multa dobrará a cada caso de reincidência, não podendo ultrapassar a 30% (trinta por cento) do valor anual atualizado do Termo Especial de Permissão de Uso ou Autorização de Uso Oneroso, para as penalidades previstas nas alíneas “b” a “h”, e a três vezes o valor anual atualizado do Termo Especial de Permissão de Uso ou Autorização de Uso Oneroso para a penalidade prevista na alínea “a”.

Art. 8º O disposto nesta Lei não se aplica aos veículos ou mobiliários publicitários de utilidade pública, paradas e abrigos de ônibus de linhas inter-municipais, obrigatórios por força de legislação federal, estadual ou municipal.

Art. 9º Os mobiliários e veículos de publicidade ou propaganda hoje existentes nas faixas de domínio, nas áreas não edificantes e nas áreas adjacentes às rodovias estaduais e federais

delegadas ao Estado, deverão submeter-se e adequar-se aos critérios e dispositivos desta Lei, na forma e no prazo a serem estabelecidos em seu respectivo regulamento.

Art. 10. Exclui-se da aplicação dessa Lei a utilização de equipamentos e mobiliários para comercialização de produtos de agricultores familiares, populações indígenas ou artesãos que, para uso próprio, utilizem as faixas de domínio ou áreas adjacentes, sob regime de autorização ou permissão de uso, ou que, mesmo sem essas, comercializem produtos sazonais.

Art. 11. O Poder Executivo regulamentará esta Lei definindo as especificações técnicas, os valores e as sanções compatíveis, bem como as demais regras de suporte administrativo.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Florianópolis, 04 de outubro de 2005

LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA
Governador do Estado

ANEXO ÚNICO

TABELA DE PREÇOS PARA PERMISSÃO ESPECIAL DE USO DAS FAIXAS DE DOMÍNIO DAS RODOVIAS ESTADUAIS POR TERCEIROS OCUPAÇÃO/TRAVESSIA DA FAIXA DE DOMÍNIO

Tipo Unidade R\$/Ano

1. Acessos a propriedades unifamiliares (chácaras, sítios, fazendas e similares) isento
2. Acessos a propriedades multifamiliares (loteamentos, condomínios e similares) Und 2.128,00
3. Acessos a estabelecimentos comerciais, industriais, etc.
 - 3.1 - Acessos com testada do terreno até 20 metros Isento
 - 3.2 - Acessos com testada de terreno entre 20 metros e 50 metros Und 2.128,00
 - 3.3 - Acessos com testada de terreno acima de 50 metros Und 5.320,00
4. Áreas de estacionamento
 - 4.1. Vias com TMDA até 1.000 veículos/dia m² 85,00
 - 4.2. Vias com TMDA entre 1.000 e 3.000 veículos/dia m² 96,00
 - 4.3. Vias com TMDA entre 3.000 e 5.000 veículos/dia m² 106,00
 - 4.4. Vias com TMDA acima de 5.000 veículos/dia m² 149,00

Obs.: Para acessos é cobrada a ocupação somente uma vez na autorização para a utilização da faixa de domínio

Tipo Unidade R\$/Ano

5. Pequenos comércio (bancas, quiosques, etc.)
 - 5.1. Vias com TMDA até 1.000 veículos/dia isento
 - 5.2. Vias com TMDA entre 1.000 e 3.000 veículos/dia isento
 - 5.3. Vias com TMDA entre 3.000 e 5.000 veículos/dia isento
 - 5.4. Vias com TMDA acima de 5.000 veículos/dia isento

6. Engenheiros publicitários simples

- 6.1. Vias com TMDA até 1.000 veículos/dia m² 42,00
- 6.2. Vias com TMDA entre 1.000 e 3.000 veículos/dia m² 53,00
- 6.3. Vias com TMDA entre 3.000 e 5.000 veículos/dia m² 64,00
- 6.4. Vias com TMDA entre 5.000 e 10.000 veículos/dia m² 120,00
- 6.5. Vias com TMDA acima de 10.000 veículos/dia m² 180,00

Tipo Unidade R\$/Ano

7. Engenheiros publicitários iluminados (back-Ligth, front-Ligth)

- 7.1. Vias com TMDA até 1.000 veículos/dia m² 160,00
- 7.2. Vias com TMDA entre 1.000 e 3.000 veículos/dia m² 191,00
- 7.3. Vias com TMDA entre 3.000 e 5.000 veículos/dia m² 223,00
- 7.4. Vias com TMDA acima de 5.000 veículos/dia m² 266,00

8. Painéis eletrônicos

- 8.1. Vias com TMDA até 1.000 veículos/dia m² 191,00
- 8.2. Vias com TMDA entre 1.000 e 3.000 veículos/dia m² 234,00
- 8.3. Vias com TMDA entre 3.000 e 5.000 veículos/dia m² 277,00
- 8.4. Vias com TMDA acima de 5.000 veículos/dia m² 319,00

9. Ocupação por Cabos Óticos km 5.108,00

- 10. Ocupação longitudinal por dutos (oleoduto, gasoduto e poliduto) km 5.108,00
- 11. Ocupação longitudinal por adutoras e redes de esgoto km 5.108,00
- 12. Ocupação longitudinal por redes aéreas (luz e telefone) km 5.108,00
- 13. Ocupação longitudinal por redes subterrâneas (luz) km 5.108,00
- 14. Valores para outros tipos de ocupação serão estudados caso a caso (TV a cabo, etc.)
- 15. Para cada travessia será cobrado 50% do valor de uma unidade de ocupação (itens 8 a 13) de mesmo tipo
- 16. Estação de rádio para telefonia celular m² 106,00

DECRETO Nº 3.930, de 11 de janeiro de 2006

Regulamenta a exploração e utilização comercial das faixas de domínio e áreas adjacentes às rodovias estaduais e federais delegadas ao Departamento Estadual de Infra-Estrutura - DEINFRA no Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 71, incisos III e IV, da Constituição do Estado, e em conformidade com o art. 12, da Lei Estadual nº 13.516, de 4 de outubro de 2005,

D E C R E T A :

Art. 1º A regulamentação da Lei Estadual nº 13.516, de 4 de outubro de 2005 é consubstanciada nos termos deste Decreto, o qual dispõe sobre a exploração da utilização e da comercialização, a título oneroso, das faixas de domínio e das áreas adjacentes às rodovias estaduais e federais delegadas ao Estado de Santa Catarina, por empresas concessionárias de serviço público, por empresas privadas e por particulares.

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 2º A utilização e a ocupação das faixas de domínio e áreas adjacentes das rodovias estaduais e federais delegadas reger-se-ão por este Decreto, pela Lei Estadual nº 13.516, de 4 de outubro de 2005, Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), Lei Federal nº 5.917, de 10 de setembro de 1973 (Plano Nacional de Viação), Lei Complementar Estadual nº 244, de 30 de janeiro de 2003 (Criação do DEINFRA), Decreto Estadual nº 1.678, de 15 de abril de 2004 (Regimento Interno do DEINFRA) e Diretrizes para Implantação de Instalações ou Obras de Terceiros Públicos ou Particulares nas Faixas de Domínio das Rodovias Estaduais.

Art. 3º Compete, no âmbito interno do Departamento Estadual de Infra-Estrutura - DEINFRA, à Diretoria de Operações, coordenar, fiscalizar e supervisionar a utilização, exploração e comercialização da faixa de domínio e das áreas adjacentes.

CAPÍTULO II DAS DEFINIÇÕES

Art. 4º São consideradas, para efeito deste Regulamento, as seguintes definições:

I - faixa de domínio: é a área de terras determinada legalmente por Decreto de Utilidade Pública para uso rodoviário sendo ou não desapropriada, cujos limites foram estabelecidos de conformidade com a necessidade exigida no projeto de engenharia rodoviária. Nas rodovias em uso e que foram implantadas sem projeto e também naquelas que não possuem Decreto de Utilidade Pública, adota-se como limite ou faixa de domínio a área contida entre o eixo da rodovia até a distância perpendicular de 15 (quinze) metros para ambos os lados do início da rodovia até seu término;

II - área adjacente (faixa "*non aedificandi*"): é a faixa de terras com largura de 15 (quinze) metros, contados a partir da linha que define a faixa de domínio da estrada, estabelecida pela Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ratificada pela Lei Estadual nº 6.063, de 24 de maio de 1982; e

III - acesso de serviço: acesso a postos de serviços com atividade comercial, industrial e a propriedades multifamiliares.

CAPÍTULO III DA PERMISSÃO DE USO

Art. 5º Compete ao DEINFRA, coordenar, fiscalizar e supervisionar as ações relativas à utilização, exploração e comercialização, por meio de Termo de Permissão Especial de Uso Oneroso, da faixa de domínio para instalação de:

- I - adutoras e redes de esgoto;
- II - dutos (gasodutos, oleodutos e polidutos);
- III - linhas de transmissão ou distribuição de energia ou de comunicação;
- IV - bases de antenas de comunicação;
- V - áreas adjacentes;
- VI - tubulações diversas; e
- VII - outras que o DEINFRA venha a autorizar.

Art. 6º A permissão de uso será concedida em caráter intransferível, por prazo certo e renovável por períodos determinados.

CAPÍTULO IV DA AUTORIZAÇÃO

Art. 7º Compete ao DEINFRA coordenar, fiscalizar e supervisionar as ações relativas à utilização, exploração e comercialização, por meio de autorização de uso oneroso, da faixa de domínio para instalação de:

- I - engenhos publicitários;
- II - panfletagem em pedágios;
- III - armários "outdoor";
- IV - pequenos comércios e áreas de estacionamento; e
- V - acessos de serviços.

Parágrafo único. Engenho publicitário é a forma de comunicação visual constituída por símbolos, imagens, desenhos ou mensagens em qualquer idioma, visando a divulgação de produtos comerciais específicos ou informação de interesse público.

Art. 8º A autorização de uso oneroso será concedida em caráter intransferível, por prazo de até 1 (um) ano, prorrogável por igual período.

Art. 9º A instalação de dispositivos visuais, por qualquer meio físico destinado a informe publicitário, propaganda ou indicativo, cuja informação possa ser visualizada pelo usuário da rodovia, está sujeita à prévia autorização do DEINFRA, através de sua Diretoria de Operações.

Parágrafo único. O DEINFRA regulamentará, em instrução técnica específica, tipos de engenhos publicitários para fins de aplicação do presente Decreto.

Art. 10. A utilização da faixa de domínio para exploração publicitária será autorizada em cumprimento do Programa Estadual de Gerenciamento Comercial e de Administração da Faixa de Domínio das Rodovias do Sistema Rodoviário Estadual e respeitados os seguintes requisitos:

- I - não veicular publicidade de estabelecimentos cujo acesso para a rodovia seja irregular ou clandestino;
- II - não veicular publicidade com bebidas alcoólicas, cigarros ou quaisquer outros produtos nocivos à saúde, bem como que contenham expressões, desenhos, fotos ou imagens inconvenientes ou contrários à ética, à moral e aos bons costumes;
- III - não impedir a visualização de pontos de destacado valor paisagístico, assim reconhecidos pelo poder público ou especificados pelo DEINFRA;
- IV - não utilizar terrenos que apresentem processo de deslizamento;
- V - não sacrificar espécies vegetais legalmente protegidas ou que possam contribuir para modificar ou comprometer o equilíbrio ecológico ou o meio ambiente;
- VI - não utilizar como cores de fundo as de sinalização de trânsito e não empregar formas ou expressões que aludam à sinalização de trânsito;
- VII - não inscrever ou aplicar engenhos publicitários em árvores ou qualquer tipo de vegetação, pontes, viadutos, cercas, porteiros, postes, barrancos, pedras e outros;
- VIII - os engenhos publicitários deverão ser esteticamente adequados ao ambiente em que vierem a ser exibidos, apresentando bom acabamento em todo o conjunto; e
- IX - os engenhos publicitários não poderão ser móveis ou iluminados por luz intermitente capaz de ofuscar ou prejudicar a visão do motorista ou interferir na sinalização de trânsito.

Parágrafo único. O DEINFRA exigirá a retirada dos dispositivos de publicidade visual que não observem os requisitos previstos neste artigo.

Art. 11. Propagandas político-partidárias poderão ser colocadas, observada a legislação eleitoral e as disposições deste Decreto.

Art. 12. Os dispositivos visuais, instalados em áreas adjacentes à rodovia, estão obrigados à prévia autorização do DEINFRA, após pedido e análise técnica do projeto de instalação, com observação dos requisitos previstos no art. 11 deste Decreto.

Art. 13. Os autorizados, cujos equipamentos e anúncios vierem a ficar em desacordo pela implantação de intersecções, obras de arte, alargamento ou duplicação de rodovia e outras alterações técnicas necessárias, terão seus dispositivos removidos e as autorizações revogadas, não sendo devido quaisquer valores a título indenizatório.

CAPÍTULO V DA SOLICITAÇÃO

Art. 14. A permissão especial de uso ou autorização de uso oneroso deverá atender aos seguintes requisitos:

- I - requerimento do interessado ao DEINFRA, descrevendo o tipo de ocupação e a localização da mesma, acompanhado do respectivo projeto para execução dos serviços, que deverá ser apresentado em conformidade com as instruções específicas;
- II - cópia do expediente que autorizou os trabalhos de elaboração do projeto (atestado de viabilidade); e

III - guia de recolhimento da taxa de serviços, conforme valores fixados para análise de projetos.

Art. 15. Atendidos os requisitos previstos no artigo anterior, será efetuada a análise e aprovação técnica do projeto apresentado, pela Superintendência de Obras e Operação de Rodovias e pela Diretoria de Operações. Uma vez aceito o projeto, será elaborada minuta do Termo de Permissão Especial de Uso ou Autorização Especial de Uso Oneroso para homologação pelo Conselho Administrativo do DEINFRA.

§ 1º Após a lavratura do Termo de Permissão Especial de Uso o interessado terá um prazo de até 30 (trinta) dias para início dos serviços.

§ 2º O não cumprimento do prazo implicará em nova solicitação de Análise e Aprovação de Projeto, em conformidade com o disposto nos arts. 10 e 11, dos procedimentos, constantes das Diretrizes para Implantação de Instalações ou Obras de Terceiros, Públicos ou Particulares, nas Faixas de Domínio das Rodovias Estaduais.

Art. 16. Quando o projeto de implantação de determinado uso, seja por ocupação longitudinal ou por ocupação transversal, englobar o compartilhamento de instalação já existente, o requerente, obrigatoriamente, deverá fazer constar no pedido e no projeto a anuência do Concessionário ou Permissionário, obedecido o regramento constante no presente Decreto, inclusive o pagamento da remuneração como instalação nova.

§ 1º O Permissionário que consentir na utilização de suas instalações por terceiro, sem a prévia e expressa autorização do DEINFRA, sujeitar-se-á as penalidades descritas no art. 38, sem prejuízo das penalidades aplicáveis ao usuário ou ocupante irregular.

§ 2º Os casos especiais serão estudados e definidos pelo Diretor de Operações do DEINFRA.

CAPÍTULO VI DA REMUNERAÇÃO

Art. 17. A Permissão Especial de Uso ou Autorização de Uso Oneroso será remunerada na forma prevista na Tabela anexa à Lei Estadual nº 13.516, de 4 de outubro de 2005.

Art. 18. A remuneração pela ocupação da faixa de domínio será mensalmente reajustada pela variação do IGP-M, fixado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV.

Art. 19. O pagamento da remuneração anual pela ocupação da faixa de domínio deverá ser efetuado após a assinatura do respectivo Termo de Permissão Especial de Uso ou Autorização de Uso Oneroso, nas condições previstas neste Termo, depositado na Conta nº 922001-4, Agência 068-0, do Banco do Estado de Santa Catarina S.A. – BESC.

Art. 20. Para os acessos às propriedades lindeiras canalizados às vias marginais, não será cobrada a remuneração pela utilização da faixa de domínio.

CAPÍTULO VII DA FISCALIZAÇÃO DAS FAIXAS DE DOMÍNIO

Art. 21. A supervisão, exploração e comercialização das faixas de domínio será exercida pelo DEINFRA ou, conforme permissivo legal disposto no inciso VI, do art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 244, de 30 de janeiro de 2003, a quem este delegar, nos termos da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, respeitado o regramento do Programa Estadual de Gerenciamento Comercial e de Administração da Faixa de Domínio das Rodovias do Sistema Rodoviário Estadual.

Art. 22. A fiscalização das faixas de domínio e áreas adjacentes das rodovias estaduais, das rodovias federais delegadas e das rodovias sob concessão será exercida pelo DEINFRA através das Superintendências Regionais de Obras e Operação de Rodovias, com o apoio da Polícia Militar Rodoviária ou, quando for o caso, da Polícia Rodoviária Federal, mediante convênio, devendo o DEINFRA:

- I - manter postos de vigilância ostensiva;
- II - aplicar multas, se for o caso;
- III - embargar ou demolir obras e serviços executados em desacordo com este Decreto; e
- IV - apreender ou remover quaisquer bens, inclusive dispositivo visual, tal como outdoor, placa, painel, letreiro, cartaz, pintura e outro engenho, que estejam em desacordo com este Decreto ou com as Recomendações Técnicas do DEINFRA, independentemente da aplicação de multa, se for o caso.

§ 1º Os agentes incumbidos da fiscalização têm livre acesso, para o exercício de suas funções, aos locais em que devam atuar, devendo estar munidos de documento de identificação.

§ 2º Nos casos de resistência ou desacato no exercício de suas funções, os agentes incumbidos da fiscalização poderão requisitar apoio policial.

CAPÍTULO VIII DA NOTIFICAÇÃO E DA AUTUAÇÃO

Art. 23. O titular da Permissão Especial de Uso ou Autorização de Uso Oneroso, quando da implantação de seus respectivos projetos, que utilizar a faixa de domínio ou área adjacente em desconformidade com o projeto aprovado pelo DEINFRA, das disposições constantes neste Decreto e especificações técnicas exaradas pelo Programa Estadual de Gerenciamento Comercial e de Administração da Faixa de Domínio das Rodovias do Sistema Rodoviário Estadual, será notificado, por escrito, para corrigir as irregularidades apontadas, no prazo estipulado pela Fiscalização.

Art. 24. Transcorrido o prazo descrito no artigo anterior sem que a irregularidade tenha sido sanada, ensejará a lavratura de auto de infração, nos termos dos arts. 25 e seguintes.

Art. 25. Ocorrendo infração aos dispositivos deste Decreto, lavrar-se-á o Auto de Infração, do qual constará:

- I - tipificação da infração;
- II - local, data e hora do registro da ocorrência;
- III - características da irregularidade;
- IV - identificação do infrator;
- V - identificação do órgão autuador;
- VI - identificação e assinatura do agente autuador;

VII - identificação e assinatura do infrator, sempre que possível; e
VIII - outros elementos julgados necessários à sua caracterização.

Art. 26. Lavrado o Auto de Infração, o infrator será notificado para, querendo, apresentar defesa, no prazo de 15 (quinze) dias, contados do seu recebimento.

Parágrafo único. Será expedida notificação ao proprietário do equipamento ou do imóvel, por remessa postal ou outro meio hábil que assegure ciência da infração.

Art. 27. Interposta defesa da autuação, esta será dirigida ao Diretor de Operações do DEINFRA, podendo ser protocolada na Superintendência Regional de Obras e Operação de Rodovias do DEINFRA responsável pela rodovia onde ocorreu a infração.

Art. 28. Compete ao Diretor de Operações, através de comissão previamente designada, julgar em primeira instância, a defesa, notificando o interessado sobre a decisão, através da Superintendência Regional de Obras e Operação de Rodovias, responsável pela autuação.

Art. 29. Acolhida a defesa da autuação, o Auto de Infração será cancelado.

Art. 30. Em caso de não acolhimento da defesa ou de seu não exercício no prazo legal, o Diretor de Operações aplicará a penalidade, expedindo a respectiva notificação, para pagamento da multa, no prazo de 15 (quinze) dias, na qual deverá constar os dados definidos no art. 25 e a comunicação do não acolhimento da defesa, quando for o caso.

Art. 31. Da imposição da penalidade caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência da decisão pelo infrator, e será encaminhado ao Conselho Administrativo do DEINFRA, que decidirá de forma definitiva.

Art. 32. Acolhido o recurso da aplicação da penalidade, o Auto de Infração será cancelado.

Art. 33. Em caso de não acolhimento do recurso, o infrator deverá efetuar o pagamento da multa, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da data da intimação da decisão definitiva que julgou procedente o Auto de Infração.

Art. 34. Compete à Superintendência Regional de Obras e Operação de Rodovias responsável pela autuação, ou a quem o DEINFRA delegar, a notificação ao infrator, bem como executar a aplicação da penalidade imposta.

Art. 35. O não pagamento da multa no prazo legal implicará na imediata revogação da Permissão Especial de Uso ou Autorização de Uso Oneroso.

Parágrafo único. O não pagamento da multa ensejará sua inscrição em dívida ativa e seu encaminhamento para cobrança judicial.

Art. 36. Revogada a Permissão Especial de Uso ou Autorização de Uso Oneroso, o titular do respectivo Termo deverá promover a retirada dos equipamentos da faixa de domínio, no prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis, sob pena do DEINFRA removê-los e cobrar do infrator os custos incidentes.

Parágrafo único. O material resultante da demolição ficará à disposição do proprietário pelo prazo de 30 (trinta) dias, nas dependências da Superintendência, findo o qual, não sendo retirado, será destruído ou doado à instituição sem fins lucrativos.

Art. 37. O pagamento da multa não desobriga o infrator de cumprimento da norma cuja violação resultou na aplicação da penalidade. Persistindo a irregularidade, ensejará a revogação da Permissão Especial de Uso ou Autorização de Uso Oneroso.

CAPÍTULO IX DAS PENALIDADES

Art. 38. Pelo descumprimento de qualquer uma das disposições constantes neste Decreto, especificações técnicas exaradas pelo Programa Estadual de Gerenciamento Comercial e de Administração da Faixa de Domínio das Rodovias do Sistema Rodoviário Estadual ou implantação dos respectivos projetos em desconformidade com o projeto aprovado pelo DEINFRA, a permissionária ou autorizada ficará sujeita à aplicação de penalidade.

§ 1º A Permissionária ou Autorizada sujeita-se às seguintes penalidades:

I - advertência, por escrito; e

II - multa sobre o valor anual atualizado do Termo Especial de Permissão de Uso ou Autorização de Uso Oneroso de:

- a) 100% (cem por cento), se permitir o compartilhamento da infra-estrutura sem a prévia autorização do DEINFRA;
- b) 10% (dez por cento), se não forem adotadas e cumpridas as condições estabelecidas no presente Decreto ou no Termo Especial de Permissão de Uso e Autorização de Uso Oneroso;
- c) 10% (dez por cento), se proceder com atraso no cumprimento de prazos para execução das obrigações constantes no Termo de Permissão Especial de Uso ou Autorização de Uso Oneroso, inclusive de caráter financeiro;
- d) 10% (dez por cento), se utilizar área não identificada em projeto;
- e) 10% (dez por cento), se comprometer à segurança da via ou as condições de trafegabilidade local;
- f) 10% (dez por cento), se não adotar providências referentes à sinalização adequada, quando for o caso;
- g) 10% (dez por cento), se houver retirada de material do solo da faixa de domínio; e
- h) 5 % (cinco por cento), se for dada destinação diversa à ocupação da faixa de domínio daquela estipulada na Autorização de Uso Oneroso.

§ 2º A multa dobrará a cada caso de reincidência, não podendo ultrapassar a 30% (trinta por cento) do valor anual atualizado do Termo de Permissão Especial de Uso ou Autorização de Uso Oneroso, para as penalidades previstas nas alíneas “b” a “h”, e a 3 (três) vezes o valor anual atualizado do Termo de Permissão Especial de Uso Oneroso ou Autorização de Uso Oneroso para a penalidade prevista na alínea “a”.

CAPÍTULO X DAS RESPONSABILIDADES

Art. 39. É de responsabilidade dos proprietários a conservação dos equipamentos e dos dispositivos instalados na faixa de domínio e nos terrenos adjacentes, cabendo-lhes, inclusive,

as despesas de indenização decorrente de eventuais prejuízos causados ao DEINFRA e a terceiros.

Parágrafo único. Ao concluir a obra de acesso ou implantação de redes, o interessado deverá comunicar por escrito ao DEINFRA que o projeto foi executado.

Art. 40. O interessado contratará seguro de responsabilidade civil para cobertura de evento em virtude das atividades decorrentes da implantação e utilização da faixa de domínio, que possam demandar indenizações.

Art. 41. O DEINFRA fica isento de toda e qualquer responsabilidade por eventuais danos, prejuízos materiais e pessoais ou acidentes que venham a ocorrer, relacionados direta ou indiretamente com a implantação de obras e serviços, desde que tais obras estejam devidamente sinalizadas.

Art. 42. É de responsabilidade do titular da Autorização de Uso Oneroso do acesso à rodovia, mantê-lo em bom estado de conservação, bem como as pistas internas de circulação, os pátios de estacionamento, as edificações e demais componentes do complexo respectivo.

Art. 43. O interessado arcará com todos os custos diretos e indiretos referentes ao objeto da permissão ou autorização de uso, inclusive obras de implantação, manutenção e conservação, bem como todos os encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, tributários e comerciais.

Art. 44. Quando o DEINFRA, por força de obras de melhoramentos, como alargamento das pistas, pavimentação, construção de variantes e outros, necessitar remover a posteação, dutos ou qualquer outro equipamento, e alterar suas condições geométricas, o titular da permissão ou autorização de uso tomará todas as medidas necessárias para tanto, correndo por sua conta as despesas decorrentes do remanejamento.

Art. 45. As pessoas contratadas, pelo titular da permissão ou autorização de uso, para a execução dos serviços de implantação, manutenção ou conservação, não terão vínculo empregatício ou funcional com o DEINFRA e deverão ser facilmente identificadas através de crachás e portarem colete refletivo.

Art. 46. O empregado ou contratado, cuja permanência nos serviços for considerado pelo DEINFRA impróprio ou inconveniente, a qualquer título, deverá ser afastado imediatamente.

Art. 47. A limpeza, a roçada e a preservação do meio ambiente nos espaços da faixa de domínio são de responsabilidade do DEINFRA mediante regramento específico contido no Programa Estadual de Gerenciamento Comercial e de Administração da Faixa de Domínio das Rodovias do Sistema Rodoviário Estadual.

CAPÍTULO XI DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 48. Os requerimentos para adequação das permissões existentes até a data da publicação da Lei Estadual nº 13.516, de 4 de outubro de 2005 deverão ser dirigidos ao Diretor de Operações do DEINFRA no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da publicação deste Decreto, sob pena de sua imediata revogação após o transcurso do prazo referido sem a apresentação do requerimento de regularização.

Art. 49. As pessoas físicas e jurídicas que tenham obras executadas ou em execução, ou equipamentos de sua propriedade já implantados nas faixas de domínio, ainda que de forma irregular, deverão, de forma imediata, regularizar, perante o DEINFRA, a respectiva ocupação ou afastar-se voluntariamente, sob pena de adoção das medidas legais cabíveis para a promoção da desocupação forçada do bem público.

CAPÍTULO XII DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

Art. 50. Ficam definidas as áreas de abrangência das Superintendências Regionais de Obras e Operação de Rodovias no Programa Estadual de Gerenciamento Comercial e de Administração da Faixa de Domínio das Rodovias do Sistema Rodoviário Estadual, para administração, gerenciamento comercial e operacional do uso da faixa de domínio, com sistematização do controle ambiental e vigilância das rodovias abrangidas.

Art. 51. Os recursos oriundos do uso das faixas de domínio das rodovias e dos terrenos adjacentes terão sua aplicação em serviços, obras, ações e atividades executadas direta ou indiretamente pela Autarquia, relacionadas à manutenção e conservação das rodovias estaduais, por meio de criação de rubrica específica e obedecida orientação inserta nos mecanismos contábeis e financeiros próprios do DEINFRA.

Art. 52. Compete à Diretoria de Operações do DEINFRA a responsabilidade pelo gerenciamento, operação e administração dos recursos oriundos do uso das faixas de domínio e das áreas adjacentes, com abertura de conta de receita e despesa específicas, devendo apresentar histórico anual da aplicação dos recursos ao Conselho Administrativo do DEINFRA.

Art. 53. Quaisquer benfeitorias realizadas na faixa de domínio, quer sejam úteis, necessárias ou voluptuárias, sempre com aprovação prévia do DEINFRA, ficarão incorporadas ao patrimônio do DEINFRA, a partir da data de sua instalação.

Art. 54. Os casos omissos e os caracterizados como emergenciais ou de excepcionalidade serão submetidos à apreciação do Conselho Administrativo do DEINFRA.

Art. 55. Este Decreto entrará em vigor na data da sua publicação.

Florianópolis, 11 de janeiro de 2006

LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA
Governador do Estado

ANEXO 4 – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA 1

Aplicado a 4 (quatro) profissionais que atuam no DEINFRA

1. Nome, endereço, nascimento (data e lugar), estado civil, escolaridade, profissão.
2. Quais as funções desempenhadas por você na gerência de faixas de domínio?
3. Qual a relação estabelecida com a fiscalização?
4. Na sua opinião, os fiscais de faixa de domínio estão preparados para o exercício das funções a eles destinadas?
5. Há funções que um fiscal da faixa de domínio deveria desempenhar e que, na sua opinião, não desempenha?
6. Quais as qualificações que deve possuir um fiscal de faixa de domínio para executar bem suas atividades?
7. Os fiscais da faixa de domínio possuem estrutura suficiente para a execução de suas tarefas?
8. Quais os casos de ocupações mais freqüentes?
9. Você consegue perceber alguma mudança significativa no que se refere às ocupações irregulares nos últimos anos nas rodovias em Florianópolis?
10. Qual a participação da Prefeitura Municipal de Florianópolis na proteção das faixas de domínio das rodovias estaduais e com que freqüência o Município contacta a GEFAD para solucionar os problemas de trânsito vividos em Florianópolis?
11. Qual a importância da participação da Prefeitura Municipal de Florianópolis no processo de proteção das margens rodoviárias?
12. É possível estabelecer alguma ligação entre a proteção das faixas de domínio e a mobilidade no trânsito em Florianópolis?
13. Como cidadão, quais as modificações que você julga necessárias para melhorar a mobilidade no trânsito de Florianópolis?
14. Fique à vontade para acrescentar o que desejar sobre os assuntos acima referidos.

ROTEIRO DE ENTREVISTA 2
Aplicado a fiscal do DEINFRA

1. Nome, endereço, nascimento (data e lugar), estado civil, escolaridade, profissão.
2. Qual a motivação para prestar concurso público?
3. Quando foi o ingresso na carreira pública?
4. Naquela época se fiscalizava faixa de domínio?
5. Conte como é seu trabalho.
6. Que funções um fiscal deveria desempenhar que não desempenha?
7. Conte como se dá a abordagem das pessoas. E como elas reagem à notificação, na maioria dos casos?
8. Quais os casos de ocupação mais frequentes na faixa de domínio?
9. Com relação ao histórico da fiscalização, como era antigamente?
10. E quem procurava o órgão para pedir uma autorização para usar a faixa de domínio conseguia? Era realizada alguma avaliação?
11. Com relação aos resultados práticos do trabalho, como você vê a faixa de domínio hoje com relação as ocupações irregulares?
12. E a participação da prefeitura de Florianópolis?
13. Você vê alguma relação entre faixa de domínio e mobilidade?
14. Eu queria que você me contasse um caso que chamou atenção nesses anos de fiscalização.
15. Há casos de acidentes relacionados à ocupação da faixa de domínio?
16. E como ficam aqueles que por falta de recursos não tem opção de escolher aonde morar?
17. Mais alguma coisa que você gostaria de falar? De complementar?

ROTEIRO DE ENTREVISTA 3

Aplicado a profissionais ligados ao estudo do Plano Diretor de Florianópolis.

1. O tema de pesquisa da minha dissertação é a salvaguarda das áreas marginais às rodovias estaduais (faixas de domínio) em Florianópolis como forma de auxiliar na mobilidade da Ilha, planejando essas áreas para melhor atender os motoristas e pedestres. O que o senhor pensa a respeito do tema?
2. Quais trabalhos o senhor produziu sobre mobilidade e transporte?
3. Qual sua opinião sobre a política de transporte e mobilidade de Santa Catarina e, especialmente, de Florianópolis?
4. Como o senhor vê a especificidade geográfica de Florianópolis?
5. Qual a política atual da prefeitura de Florianópolis e o que foi discutido sobre esse tema no Plano Diretor Participativo?

ROTEIRO DE ENTREVISTA 4

Aplicado a morador de Florianópolis estudioso do processo de modernização da Ilha.

1. Como o Senhor vivenciou a processo de transformação da Ilha dos anos 60 até hoje?
2. Como ficaria caracterizada a chamada “cultura da ilha” nesse contexto?
3. Quais seriam os maiores problemas urbanos e sociais da Ilha atualmente?
4. O senhor acredita que a solução para os problemas enfrentados poderiam ser soluções multidisciplinares?
5. O senhor lembra do processo de construção das rodovias do Estado?
6. As áreas lindeiras das rodovias hoje, as quais chamamos de faixas de domínio, segundo prevê cada projeto rodoviário, de 15 a 20 metros contados do eixo, encontram-se ocupadas irregularmente. Qual a sua posição sobre o assunto?
7. O que mais contribuiu para o caos urbano de hoje em Florianópolis?
8. Quais são as medidas que, na sua opinião, seriam interessantes para auxiliar na mobilidade da ilha hoje. Considerando que não existe um plano que foi seguido.