

RECONHECER A CIDADE PARA PENSAR A CIDADE: DINÂMICA DEMOGRÁFICA INTRA-URBANA COM FOCO NAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS

Maria Luíza Lauxen Della Valle¹, Maria Carolina Martinez Andion²

1 Acadêmica do Programa de Pós-graduação em Administração ESAG/UDESC

2 Professora do Programa de Pós-graduação em Administração ESAG/UDESC

Resumo:

A extrema desigualdade social e o característico processo de urbanização brasileiro desacompanhado de políticas públicas para população de baixa renda desencadeiam nas áreas urbanas condições severas de segregação. Em resposta às inúmeras vulnerabilidades e dificuldade de acesso à cidade, em especial à habitação, são promovidas pela sociedade civil experiências de planejamento insurgente, como as Zonas Especiais de Interesse Social. Contudo, estudos recentes apontam dificuldades na consolidação institucional deste instrumento e do agravamento das desigualdades sociodemográficas nestes territórios. Diante disso, o presente estudo objetiva explorar os dados demográficos de cinco distritos de Florianópolis em contraste com Zonas Especiais de Interesse Social, a partir da desagregação espacial dos dados do Censo de 2022 para desvendar as desigualdades intra-urbanas. Trata-se de um estudo de abordagem quantitativa, através da técnica de coleta de dados secundários do Censo de 2022 e análise dos dados censitários espacializados. Dentre os resultados, destaca-se a identificação de desigualdades relativas à raça, idade, alfabetização, longevidade, envelhecimento e formação das famílias. Tais evidências possibilitam investigações mais profundas sobre as causas locais dos desequilíbrios, formulação de ações voltadas aos perfis identificados e discussão conjunta com os atores da política.

CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

A exclusão e pobreza urbana nas cidades brasileiras são resultado do acelerado e desigual crescimento urbano, desacompanhado de políticas públicas de qualidade para população de baixa renda. Além disso, são perpetuadas pelas lógicas racionais de pensar a cidade, orientadas pelas ideologias dominantes, que desencadeiam nas áreas urbanas condições severas de segregação (Maricato, 2000, Villaça, 2010).

Esse contexto é palco do surgimento das políticas urbanas no Brasil, que emergem da reivindicação ao acesso à cidade, consolidando-se no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (1987). Além de possuírem importante papel na formulação da política urbana, estes movimentos promoveram diversas experiências de planejamento insurgente (Faranak, 2016) que passaram a ser institucionalizadas, como as Zonas Especiais de Interesse social, instrumento de ordenamento territorial, que nasce a partir de experiências nas cidades de Belo Horizonte e Recife (Soares et al., 2012; Freitas, 2018; Lago, 2004; Rolnik et al., 2013; Moraes, 2017; Neto et al., 2023).

Desde sua criação, diversos estudos têm analisado a implementação e os efeitos das ZEIS como instrumento de regulação urbana, destacando avanços como o reconhecimento legal de territórios informais, melhoria das condições habitacionais e atenuação de conflitos fundiários (Lagos, 2004; Rolnik & Freire, 2013). Contudo, evidenciam-se limitações significativas quanto à efetividade das ZEIS enquanto mecanismo redistributivo, aliados à alta burocracia, inadequação aos parâmetros urbanísticos, desinteresse institucional, ausência de governança local e a persistência de segregações socioespaciais (Oliveira, Moraes, Miranda, 2019; Soares, 2018).

Apesar de sua criação e regulamentação, as ZEIS não passaram por um processo efetivo de consolidação institucional, provocando questionamentos sobre a sua instrumentalização para a perpetuação de desigualdades. Como resultado, observa-se a garantia de uma “cidadania tutelada” aos moradores dos assentamentos precários demarcados como ZEIS (Lago, 2004).

Diante desse contexto, torna-se essencial avaliar os parâmetros de implementação das políticas nos territórios e compreender as desigualdades intra-urbanas, visando intervenções alinhadas às necessidades locais. Estudos como os de Lonardi (2007), Braga (2016) e Calux (2008) aplicam diferentes metodologias para analisar desigualdades urbanas em ZEIS, como o uso de SIG, indicadores de sustentabilidade e análise de mercados informais.

OBJETIVO

Partindo da problemática apresentada tem-se como objetivo deste trabalho explorar os dados demográficos de cinco distritos de Florianópolis em contraste com quatro núcleos de comunidades urbanas destes territórios demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social para desvendar as desigualdades intra-urbanas e fornecer subsídios para a avaliação deste instrumento no município, bem como conduzir políticas e ações para diminuir as iniquidades, considerando a importância dos dados intramunicipais para planejar e dimensionar políticas de acesso a cidade.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho possui abordagem quantitativa com objetivo exploratório. A coleta de dados se deu através do levantamento de dados secundários do Censo de 2022 e da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

A incompatibilidade entre o zoneamento urbano e os setores censitários do IBGE levou à escolha de áreas com maior correspondência entre setores e zonas, garantindo um

retrato mais preciso desses territórios. Assim, adotou-se como unidades territoriais de análise 5 distritos administrativos centrais da cidade, dentre os 18 existentes, sendo Estreito, Coqueiros, Trindade, Sede e Saco dos Limões, bem como 23 ZEIS neles localizadas, das 73 existentes. Estas ZEIS reúnem diversas favelas e comunidades, analisadas neste estudo como quatro Núcleos de Favelas e Comunidades Urbanas (NFCU), conforme Quadro 1, definidas por proximidade geográfica.

Quadro 1 - Zonas Especiais de Interesse Social e Favelas e Comunidades Urbanas

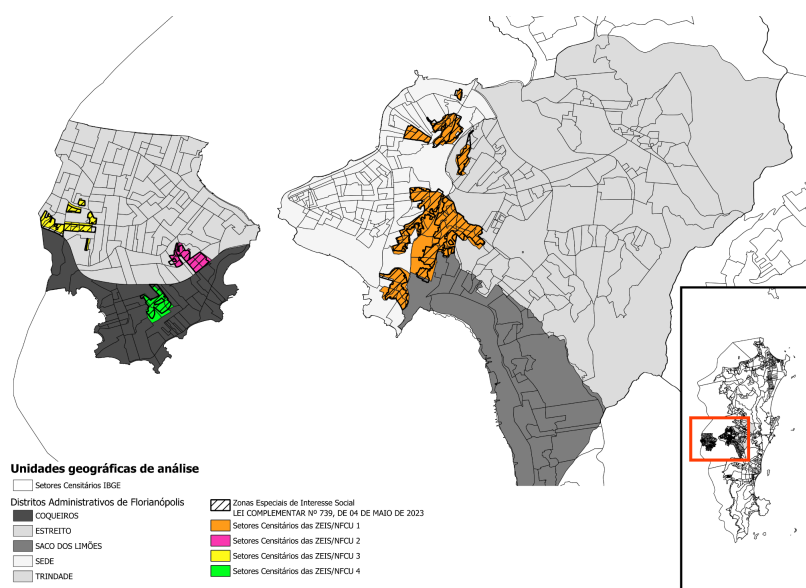
Nome	Id das ZEIS neste núcleo	Favelas e Comunidades Urbanas
NFCU 1	321; 343; 344; 349; 449; 586; 587; 904; 905; 915; 916; 1708; 1724	Morro da Penitenciária; Vila Santa Vitória; Vila Santa Rosa; Morro do 25; Serrinha; Morro do Horácio; Alto da Caieira; Tico-Tico; Morro da Mariquinha; Jagatá; Monsenhor Topp / José Boiteux; Monte Serrat; Morro da Queimada; Nova Descoberta; Morro do Mocotó; Caieira do Saco dos Limões; Ocupação Marielle Franco
NFCU 2	112; 195; 2107	Maloca; Morro da Caixa
NFCU 3	431; 466; 750; 769; 1099; 2181	Chico Mendes; Monte Cristo; Grota; Sapé; Morro do Flamengo; Nova Esperança
NFCU 4	575	Arranha Céu; Vila Aparecida; Nova Jerusalém; McLaren

Fonte:

Elaboração própria a partir dos dados do Censo 2022 (IBGE, 2022) e Zoneamento do Plano Diretor de Florianópolis (PMF, 2023)

A compatibilização dos distritos e ZEIS com os Setores Censitários resultou num universo de 472 Setores Censitários, dos 1004 da cidade. No Mapa 1 é possível observar tanto os distritos e ZEIS como setores censitários correspondentes.

Mapa 1 - Unidades territoriais de análise



Fonte: Elaboração própria com uso do Software Quantum GIS a partir dos dados do Censo 2022 (IBGE,2022) e Zoneamento do Plano Diretor de Florianópolis (PMF, 2023)

As técnicas de análises de dados utilizados foram a desagregação espacial dos dados do Censo a partir da compatibilização supracitada e estatística descritiva, apoiada pelo uso dos Softwares Excel e *Software Quantum GIS*.

SÍNTESE DOS RESULTADO

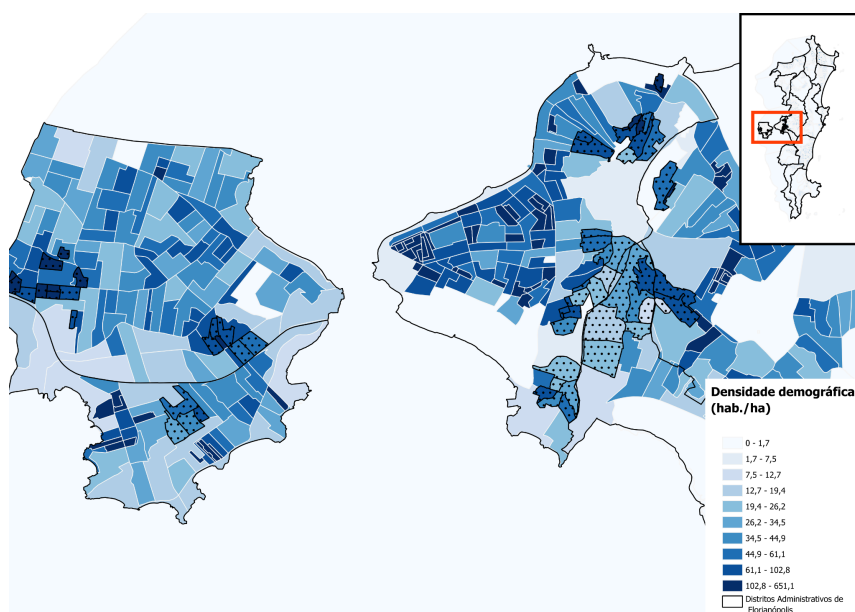
No Brasil, a região sul destaca-se na tendência de crescente instituição das ZEIS, sendo Santa Catarina um dos quatro estados com a maior parte dos seus municípios com instituição de ZEIS (Nakano et al, 2023).

Em Florianópolis as ZEIS são implementadas em 2005, por meio da Lei Complementar Nº 207/2005. Sua legislação sofre três principais alterações no curso de 10 anos, sendo a ampliação das áreas delimitadas por meio da Lei Complementar Nº 478/2013, integração das ZEIS ao Plano Diretor De Urbanismo Do Município De Florianópolis, por meio da Lei Complementar Nº 482./2014, e por fim, com a conturbada revisão do Plano Diretor de Florianópolis se tem um novo ajuste por meio da Lei Complementar 739/2023, que diminui a sua área em 22,72 hectares.

Atualmente a cidade possui 74 ZEIS, que correspondem a 0,67% do território de Florianópolis, 4,51km², com maior concentração na região central (44).

Ao analisar a densidade demográfica destas áreas (Mapa 2), percebe-se que a densidade dos NFCU chega a ser 3,9 vezes maior que o distrito em que está inserido e até 39 vezes a média da cidade.

Mapa 2 - Densidade demográfica das unidades de análise



Fonte: Elaboração própria com uso do Software Quantum GIS a partir dos dados do Censo 2022 (IBGE,2022) e Zoneamento do Plano Diretor de Florianópolis (PMF, 2023)

Em relação à variável racial, observa-se que apenas 3,9% da população branca da cidade reside nas ZEIS, enquanto entre a população negra esse percentual sobe para 20,3%. Quanto à chefia dos domicílios, três dos cinco distritos analisados têm maioria masculina. No entanto, essa tendência se inverte nos NFCU onde a presença feminina supera a masculina em até 14%.

A partir dos 54 anos, há uma diferença de 15% de alfabetização entre distritos (96,42% em média) e NFCU (81,3% em média). Ainda associado à idade, o índice de envelhecimento, calculado pelo número de pessoas com 60 anos ou mais para cada 100 crianças, nos distritos (137,52) é significativamente superior ao dos NFCU (46,9). Ambos os valores são contrastantes com a média nacional que em 2022 era de 80,0 (IBGE, 2023).

A partir da incorporação da dimensão territorial para compreender as dinâmicas demográficas intermunicipais é possível conduzir políticas e ações para diminuir as iniquidades e realizar análises mais aprofundadas sobre as causas locais dos desequilíbrios.

Além disso, faz-se necessário incluir uma avaliação qualitativa conjuntamente com os públicos e atores destas políticas a fim de pensar, discutir e planejar a cidade com base em suas vivências que tem capacidade de revelar mais desequilíbrios intra-urbanos do que qualquer dado.

Referências

BRAGA, Roberto. Indicadores de sustentabilidade para avaliação de zonas especiais de interesse social (ZEIS) para implantação de habitação social na cidade de Piracicaba-SP. **Caderno de Geografia**, v. 26, n. 46, p. 464–485, 2016. DOI: 10.5752/P.2318-2962.2016v26n46p464. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/geografia/article/view/P.2318-2962.2016v26n46p464>. Acesso em: 6 maio 2025.

CALUX, A. S. **Desenvolvimento e aplicação de uma metodologia em SIG para identificação e delimitação de zonas especiais de interesse social (ZEIS): estudo de caso do município de Campinas**. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

DE FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos. Profavela: conquistas e limites do movimento favelado em Belo Horizonte na transição democrática na década de 1980. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 2, p. 988–1022, 2018. DOI: 10.12957/rdc.2018.29374. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/29374>. Acesso em: 6 maio 2025.

FLORIANÓPOLIS. Lei Complementar nº 207, de 28 de dezembro de 2005. Altera em caráter emergencial o plano diretor do distrito sede no maciço do Morro da Cruz e dá outras

providências. **Diário Oficial do Município de Florianópolis**, Edição nº 1109, 2013. Disponível em: https://sistemas.sc.gov.br/cmfpesquisa/docs/2005/LCPMF/LEICOM207_05.doc. Acesso em: 6 maio 2025.

FLORIANÓPOLIS. Lei Complementar nº 277, de 4 de março de 2007. Altera o art. 4º da Lei Complementar nº 207, de 20 de dezembro de 2005. **Diário Oficial do Município de Florianópolis**, Edição nº 18.097, 2007. Disponível em: <https://www.cmf.sc.gov.br/proposicoes/leis-complementares/0/20/0/69690>. Acesso em: 6 maio 2025.

FLORIANÓPOLIS. Lei Complementar nº 478, de 5 de novembro de 2013. Amplia o limite da Zona Especial de Interesse Social definido pela Lei Complementar nº 207, de 2005, estabelece o Plano de Urbanização Específica em área localizada parte na UEP-7, Trindade Sul, e parte na UEP-8, Saco dos Limões, altera zoneamento aprovado pela Lei Complementar nº 1, de 1997 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Florianópolis**, Edição nº 1109, 2013. Disponível em: <https://www.cmf.sc.gov.br/proposicoes/Leis-Complementares/2013/1/0/66928>. Acesso em: 6 maio 2025.

FLORIANÓPOLIS. Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014. Institui o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis, que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão. **Diário Oficial do Município de Florianópolis**, Edição nº 1.109, 2013. Disponível em: <https://www.cmf.sc.gov.br/proposicoes/Leis-Complementares/0/1/0/66856>. Acesso em: 6 maio 2025.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal. **Camadas em SIG do mapa**. Geoportal, 2025. Disponível em: <https://geoportal.pmf.sc.gov.br/downloads/camadas-em-sig-do-mapa>. Acesso em: 6 maio 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2022: resultados por setor censitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 6 maio 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2022: número de pessoas com 65 anos ou mais de idade cresceu 57,4 % em 12 anos. Agência de Notícias IBGE, 27 out. 2023. Atualizado em 1 nov. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38186-censo-2022-numero-de-pessoas-com-65-anos-ou-mais-de-idade-cresceu-57-4-em-12-anos>. Acesso em: 09 jun. 2025.

LAGO, L. C. do. Os instrumentos da Reforma Urbana e o ideal de cidadania: as contradições em curso. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 2, p. 27, 2004. DOI: 10.22296/2317-1529.2004v6n2p27. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/114>. Acesso em: 6 maio 2025.

LONARDONI, F. M. **Aluguel, informalidade e pobreza: acesso à moradia em Florianópolis**. 2007. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. P. 121-192.

MORAES, D. A. DE. ST 5 Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o “reformismo” e o Direito à Cidade. **Anais ENANPUR**, v. 17, n. 1, 2017.

MIRAFETAB, Faranak (2016). Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *REV. BRAS. ESTUD. URBANOS REG. (ONLINE)*, RECIFE, V.18, N.3, p.363-377, SET.-DEZ.

NAKANO, Anderson Kazuo; MARU, Henry Tomio Kreniski; MONTALVA, Bárbara Helena da Silva; GUIMARÃES, Juan Rodrigues. Panorama nacional de instituição da zona especial de interesse social (ZEIS) em municípios brasileiros: disseminação com baixa implementação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, v. 9, n. 16, p. 117–142, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/821>. Acesso em: 6 maio 2025.

NETO, Antonio Celestino da Silva; MORAES, Ariana Ferreira de Alencar; JÚNIOR, Gilson Santiago Macedo; COSTA, Lara Paula de Meneses; OLIVEIRA, Pedro Levi Lima. Zonas especiais de conflitos urbanos: a disputa e a descaracterização das Zonas Especiais de Interesse Social em Salvador, Fortaleza, Recife e Natal. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, v. 9, n. 16, p. 143–168, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/839>. Acesso em: 6 maio 2025.

OLIVEIRA, Eldson Fernandes de; MORAES, Demóstenes Andrade de; MIRANDA, Lívia Izabel Bezerra. As condições institucionais das ZEIS nas Metrôpoles e Capitais Regionais Brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 18., 2019, Natal. **Anais...** Natal: UFRN, 2019. Disponível em: XVIII Enanpur. Acesso em: 6 maio 2025.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo**. São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/311905152_Cidade_Estado_Capital_reestruturacao_urbana_e_resistencias_em_Belo_Horizonte_Fortaleza_e_Sao_Paulo. Acesso em: 6 maio 2025.

SOARES, Isabelle Oliveira; AZEVEDO, Maria de Lourdes Pinheiro de; STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro; CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de; ARANTES, Paulo Tadeu Leite. A instituição de ZEIS na legislação municipal: estudo de seis cidades médias de Minas Gerais. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, n. 15, p. 21–37, 2012. DOI: 10.11606/issn.1984-4506.v0i15p21-37. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/48873>. Acesso em: 6 maio 2025

VILLAÇA, F. J. M. (2010). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP