

# Conciliando el medio ambiente, el poder público y la iniciativa privada: el caso de Florianópolis (Brasil)

Fábio DUARTE & Renée GAROFALO & Polise DE MARCHI

*Doctor Urbanista, profesor de la Maestría en Gestión Urbana de la Pontificia Universidade Católica, en Curitiba & Geógrafa Urbanista & Urbanista.*

**RESUMEN:** La actuación de las compañías privadas es esencial para el desarrollo económico urbano, pero al mismo tiempo es una fuente de preocupación cuando se la relaciona con la conservación del medio ambiente —llegando a ser especialmente delicado en ciudades que cuentan con un rico patrimonio ambiental, como es el caso de Florianópolis, una ciudad ubicada al sur de Brasil—. Este artículo se propone explorar cómo la gestión municipal se puede beneficiar de un crecimiento económico y de un desarrollo sostenible teniendo en cuenta el control de sus directrices económicas por medio de una posición activa en relación al mercado y a sus características territoriales-ambientales. Buscamos señalar los principales asuntos pertinentes a las posibilidades conciliatorias entre la gestión urbana, la gestión ambiental y la gestión empresarial, buscando apuntar nuevas estrategias de desarrollo que comprometan la seguridad del patrimonio ambiental, así como el bienestar socioeconómico local.

**DESCRIPTORES:** Gestión ambiental. Mercado inmobiliario. Florianópolis (Brasil).

“La gran pregunta ecológica,  
en realidad, es la ciudad”  
VIRILIO, 1999: 30.

## I. INTRODUCCIÓN

En las décadas pasadas, las ciudades ganaron una creciente importancia en la economía mundial e independencia frente a los alineamientos administrativos nacionales (SASSEN, 1991); pero paralelamente les fue dado un desafío: generar sus propios recursos. Las compañías y el capital financiero han asumido el papel de determinar las líneas del desarrollo urbano. Una de las metas de las ciudades, por lo tanto, es convertirse en actores del escenario económico, teniendo sus objetivos claros, analizando las oportunidades del entorno económico, y principalmente, teniendo en

cuenta su continuo desarrollo prestando atención a las medidas de conservación y preservación del medio ambiente. El desafío es aliar la preservación del medio ambiente, la calidad de vida de la población y el desarrollo económico en un territorio, como escribió LIVERMAN (2004: 734), uno de los temas más importantes de la gobernanza ambiental es “incluir consumidores, empresas, grupos de ambientalistas e instituciones transnacionales”.

BORJA (1997: 79-99) insiste en la creciente necesidad del posicionamiento activo de las ciudades en la escena económica a escala mundial. Para esto, sus principales desafíos son: a) formar una nueva base económica;

Recibido: 30.12.2005. Revisado: 25.05.2006.  
e-mail: duarte.fabio@puccpr.br, renee.garofalo@hotmail.com  
& polise@usp.br

Los autores agradecen a los evaluadores anónimos de la Revista sus comentarios, que han sido valiosos para la calidad del artículo, y también a Paloma Pozuelo Guilló que ha acompañado los trámites internacionales para su publicación.

b) optimizar y desarrollar la infraestructura urbana; c) promover la integración social; d) asegurar la calidad de vida, y e) estructurar formas claras de gobernabilidad. Todos estos desafíos compondrían el “proyecto de ciudad”, cuyo éxito depende, necesariamente, de la articulación entre los agentes urbanos públicos y privados.

En Brasil, la autonomía municipal para gestionar sus recursos, principalmente a lo largo de los años noventa, se consolidó, mediante la creación del Ministerio de las Ciudades y aprobación del Estatuto de la Ciudad<sup>1</sup> (BRASIL, 2002), que confirmó, aún más, la preocupación por los problemas ligados a la urbanización, exigiendo de las ciudades la elaboración de sus Planes Directores, definiendo las líneas de crecimiento y desarrollo urbano.

El futuro de las ciudades es también un asunto discutido por Paul Virilio, que afirma que las grandes ciudades hacen frente a un desafío: “que no son ya ciudades, sino fenómenos en mutación, catástrofes que se preparan. El siglo XXI tendrá que reinventar la relación del hombre con la tierra. La gran pregunta ecológica, en realidad, es la ciudad”. (VIRILIO, 1999: 30). Así, las ciudades tienen como tarea dar solución a las demandas para un habitat menos contaminado y con una mejor calidad de vida. Pero para esto, además de establecer medidas de preservación del medio ambiente, es necesario también que se tengan en cuenta las demandas sociales del sistema urbano.

La escasez y la probable extinción de los recursos naturales no renovables, así como el crecimiento poblacional fueron identificados por el club de Roma, en 1972, y son desde entonces una preocupación y un parámetro de las futuras acciones en el territorio global, endosado a través de la Agenda 21, documento elaborado por la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (ECO 92), en Río de Janeiro; y ratificada por el Tratado de Kyoto en 1997. Sostenibilidad, regeneración, reutilización y revitalización han sido algunas de las palabras-clave después de un siglo del uso indistinto del medio ambiente en devaneo con el progreso industrial.

De acuerdo con el informe presentado en Berlín (INWENT, 2000) durante la conferencia global URBAN 21, en 2025, el 60% de la

población mundial vivirá en ciudades, de los que 30.000.000 vivirán en las megaciudades, sea por la implosión demográfica sea por la explosión de las actividades económicas, de manera que los espacios urbanos asumirán la responsabilidad del máximo impacto en la organización de la superficie terrestre y en la destrucción del medio ambiente.

En Brasil, la reducción gradual de los ecosistemas y la amenaza de extinción de innumerables especies vegetales y animales han sido las razones para la creación de importantes tipos de áreas de protección ambiental. Estas áreas son llamadas, genéricamente, Unidades de Conservación y, están amparadas por una fuerte legislación ambiental, que obstaculizan el desarrollo de diversos tipos de actividades económicas, protegiendo las áreas donde exista un patrimonio natural significativo, con fauna, vegetación y otros recursos de interés científico, educativo y recreativo.

Pero la creación de mecanismos de protección no garantiza el desarrollo sostenible y equilibrado. La dificultad actual del medio técnico para relacionar los parámetros naturales y la intervención urbana en grandes ciudades ocurre por la fragmentación de los análisis en virtud del carácter multi y transdisciplinar que la cuestión ambiental nos impone. Como escribió PALOMO (2003: 278), “la planificación deberá imponer unas restricciones al desarrollo si se parte del concepto de desarrollo sostenible, lo cual constituye un sistema de valores diferente al que sólo focaliza en cuestiones económicas y en los valores o plusvalías del suelo”.

La ausencia de una visión estratégica para la gestión de las áreas de protección ambiental, y principalmente las consecuencias de una cultura ambiental desligada de los aspectos sociales y económicos, pueden no hacer viable su verdadera preservación o conservación. Esto sucede en gran parte debido al hecho de que el poder público local en Brasil no posee los instrumentos ni las condiciones financieras para la gestión territorial, fiscalización y control de los impactos resultantes de la ocupación de sus zonas fronterizas. En este sentido, el gran desafío de los responsables públicos es conseguir inversiones, recursos y

<sup>1</sup> *CyTET*, XXXVII (145-146), 797-806, otoño-invierno 2005.

preservar el medio ambiente, teniendo en cuenta el beneficio de la sociedad civil.

La visión estratégica debe conciliar la conservación de los recursos naturales, el desarrollo socioeconómico y el equilibrio social. La primera etapa para alcanzar el desarrollo sustentable puede ser las bases legales. El sistema de protección ambiental en Brasil ha conocido un crecimiento y sofisticación en los años recientes (FRANCO, 2001). A continuación discutiremos algunos de esos instrumentos legales.

## 2. LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN BRASIL

Para garantizar y mejorar el medio ambiente natural fue creada, en 1981, la Política Nacional del Medio Ambiente (BRASIL, 1981) que consiste en un sistema de principios acerca de las aspiraciones sociales y/o gubernamentales referidas a la regularización del uso, control, protección y conservación del medio ambiente.

Basada en la Política Nacional del Medio Ambiente, la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) pasa a ser adoptada como un instrumento que elige el Evaluación de Impacto Ambiental, como estudio adecuado para la evaluación de los impactos, transformándose en parte substancial para la aprobación de actividades efectivas o potencialmente contaminantes.

Componen la Evaluación de Impacto Ambiental estudios técnicos y científicos elaborados por un equipo multidisciplinar. La EIA está destinada a analizar sistemáticamente las consecuencias de actividades o de actuaciones consideradas efectiva o potencialmente causantes de degradación ambiental. Los resultados son especificados en el Informe de Impactos Ambientales (RIMA), que presenta la síntesis de los estudios técnicos de evaluación del impacto ambiental.

Las actuaciones sujetas al EIA son, por ejemplo:

- Complejos turísticos y hoteleros.
- Condominios y divisiones de tierra con áreas mayores a 100 has o áreas localizadas en zona agrícola.
- Estructuras de ayuda a barcos o plataformas flotantes.
- Parques acuáticos y temáticos.

- Nuevas líneas y extensiones de transporte.

Una vez aprobado el RIMA, sigue el proceso de autorización medioambiental según el Código Nacional del Medio Ambiente, un procedimiento administrativo, mediante el cual la agencia responsable para el control del medio ambiente autoriza la ocupación del área en estudio.

Existen además algunas unidades territoriales para las cuales existen leyes e instrumentos legales especiales, como las unidades de conservación, objeto de este artículo.

### 2.1. Unidades de Conservación

En Brasil con la intención de conservar los entornos naturales frágiles, se estableció por el poder público la delimitación y la regulación de las Unidades de Conservación, definidas como un espacio territorial y sus recursos medioambientales, incluyendo aguas territoriales, con características naturales relevantes. Las Unidades de Conservación son legalmente instituidas por el poder público, con objetivos de conservación y en áreas con límites definidos sobre el régimen especial de administración, al cual se aplican garantías adecuadas de protección.

Las Unidades de Conservación, reguladas por la Ley Federal 9.985/2000, fueron clasificadas en tres clases:

- Unidad de Protección Integral.
- Unidades de Uso Sostenible.
- Reservas de la biosfera.

El objetivo de la creación de las Unidades de Protección Integral (UPI) es el de preservar la naturaleza, siendo admitido solamente el uso indirecto de sus recursos naturales.

Las UPI son las que presentan mayor dificultad de gestión y muchas veces acaban por inmovilizar cualquier posibilidad de desarrollo urbano y socioeconómico en su entorno, en gran medida debido a la carencia de posición política del poder público, principalmente de los municipios, en especificar los planes de desarrollo asociados a las áreas de protección integral, que son determinadas por el poder público federal. O sea, no existe una estrategia conjunta entre



**FIG. 1. Situación de Florianópolis**

*Fuente: Elaboración propia.*

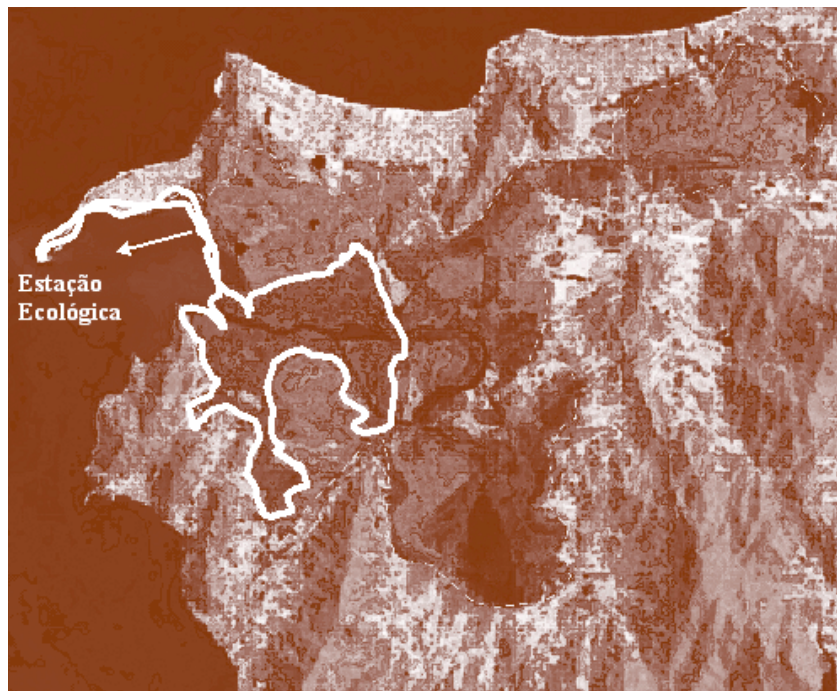
las dos esferas administrativas: la definición de la UPI es federal, y la definición de los parámetros de ocupación territorial y las estrategias de desarrollo socioeconómico, locales.

Entre las diversas capitales de Estado del país donde se encuentran unidades de conservación, con impactos directos en la

administración pública y en el desarrollo económico, podemos citar la ciudad de Florianópolis, que será el objeto del estudio de caso en este artículo. La elección de Florianópolis se realizó debido a la cualidad de que esta ciudad, entre las capitales de los estados brasileños, es la que disfruta de más cobertura vegetal en área urbana. Otra razón es que la mayoría de las áreas con expresa cobertura vegetal de la ciudad están definidas como Unidades de Conservación, lo que plantea el problema de analizar dos escalas distintas de planeamiento y gestión territorial: la escala federal (con la definición de las UC) y la municipal (con los planes de ocupación territorial y desarrollo socioeconómico).

### 3. FLORIANÓPOLIS Y SU PATRIMONIO AMBIENTAL: LA ESTACIÓN ECOLÓGICA CARIJÓS

La ciudad de Florianópolis es en gran parte una isla, y posee una gran cantidad de Unidades de Conservación (UC), siendo la Estación Ecológica Carijós (FIG. 2) la más destacada, tanto debido a la diversidad y a la



**FIG. 2. Estación Ecológica Carijós**

*Fuente: Urban Systems Brasil, 2003.*

abundancia del ecosistema de manglares, cuanto por estar situada en el nuevo eje de desarrollo inmobiliario: el norte de la isla. Pero la ocupación intensiva de este eje viene amenazando la belleza y la calidad del ambiente de la región. La carencia de un instrumento de planeamiento y de control del avance de las propiedades inmobiliarias puede perjudicar lo que debería ser un atractivo y diferencial del desarrollo urbano de Florianópolis, apoyado en una calidad de vida singular, promoviendo los enlaces entre el hombre y la naturaleza de forma equilibrada.

La interdependencia de la Estación Ecológica Carijós (ESEC) con los ambientes de su entorno hace clara la necesidad de que el desarrollo de la región se fundamente en bases sostenibles. Los principales problemas que enfrenta la estación son:

- *Nacimiento de ríos localizados fuera de los límites del UC*: el hecho de que todas los nacimientos de agua que drenan hacia el interior de la estación Carijós estén fuera de sus límites aumenta la vulnerabilidad del elemento hídrico una vez que existe una ocupación urbana en su entorno.
- *Eliminación de la vegetación ciliar de las cuencas hidrográficas*: hay una gran cantidad de ríos que están fuera de los límites de la UC y existe además una cultura de desconsideración hacia la vegetación ciliar. Esto lleva a una mayor vulnerabilidad de los bordes de los ríos, a los procesos erosivos y al consecuente desatarquinamiento<sup>2</sup> de los canales de agua. La eliminación de la vegetación ciliar perjudica además la función del corredor biológico que esta vegetación puede tener en relación al ESEC, ya que es a través de los bordes de los ríos que se adentran en la UC como se hace posible establecer una cierta conectividad entre la vegetación de la Estación y de las áreas preservadas del entorno.
- *Procesos erosivos*: además de los procesos erosivos generados por la retirada de la vegetación ciliar, existen muchos y serios procesos erosivos en distintos puntos de las dos cuencas hídricas que incluyen la Estación Ecológica Carijós.

- *Alteración del drenaje*: las alteraciones del drenaje efectuadas en ambas cuencas hídricas que abarcan el ESEC históricamente fueron hechas sin ninguna preocupación medioambiental, lo que causó profundas alteraciones hidrodinámicas en los ríos de la unidad y en el paisaje de los manglares.

### 3.1. Área de influencia indirecta

Para pensar en las Unidades de Conservación en el medio ambiente urbano como el caso de Florianópolis es esencial contextualizarlas con la dinámica metropolitana. La Región Metropolitana de Florianópolis tiene nueve municipios, incluyendo Florianópolis, con una población total de más de 710.000 habitantes. Siguiendo históricamente las tasas anuales de crecimiento poblacional (4,6%) se concluye que la población de la región metropolitana será 1,2 millones de habitantes en 2020.

Florianópolis es ciertamente el centro polarizante de la región, demostrado por la concentración de población de gran poder adquisitivo, como podemos percibir en la comparación de los gráficos (FIG. 3), donde el Área de Influencia Metropolitana excluye el municipio de Florianópolis.

El ingreso mensual medio familiar de R\$ 2.800,00<sup>3</sup> (8 salarios mínimos, lo que equivale a 1.000,00 €) es superior al del promedio de la región sur del país y es dos veces mayor que el promedio del Estado de Santa Catarina (FIG. 4).

Florianópolis y São José, ciudad vecina, son los municipios más dinámicos de la región, caracterizándose como potenciales para la implantación de nuevas empresas privadas por la fuerza económica que poseen. Como ejemplo, tenemos que de las 109 instituciones bancarias instaladas en la región metropolitana, el 85% están en Florianópolis y São José.

La ciudad de Florianópolis se compone de dos partes: el continente y la isla, como vemos en la FIG. 5. La parte continental tiene 12,1 km<sup>2</sup>. La parte insular, con un área de 438,9 km<sup>2</sup>, es la más visitada por los turistas, debido a que cuenta con 42 playas en 172

<sup>2</sup> *Atarquinamiento*: proceso de relleno o elevación del lecho de un curso de agua o masa de agua, por deposición de sedimentos.

<sup>3</sup> Valores actualizados para 2006 —el valor de R\$ 1.983,00 que se encuentra en la figura se refiere al Censo oficial de 2000.

### FIG. 3. Distribución de rendimientos.

Observación: los rendimientos son referentes a los ingresos mensuales de los jefes de familia. La *Classe A* quiere decir ingresos superiores a 20 salarios mínimos mensuales (SM), que en 2006 sería R\$ 7.000,00 o 2.800,00 €. La *Classe B* es ingresos entre 10 SM y 19 SM; la *Classe C* entre 5 SM y 9 SM; la *Classe D* entre 3 SM y 5 SM, y la *Classe E*, ingresos mensuales inferiores a 3 SM

Fuente: IBGE, Censo Demográfico, 2000.

kilómetros de costa. Florianópolis recibe más de 500.000 turistas brasileños y extranjeros por año, con una mayor concentración durante los meses de diciembre a marzo, un número que hace duplicar la población de

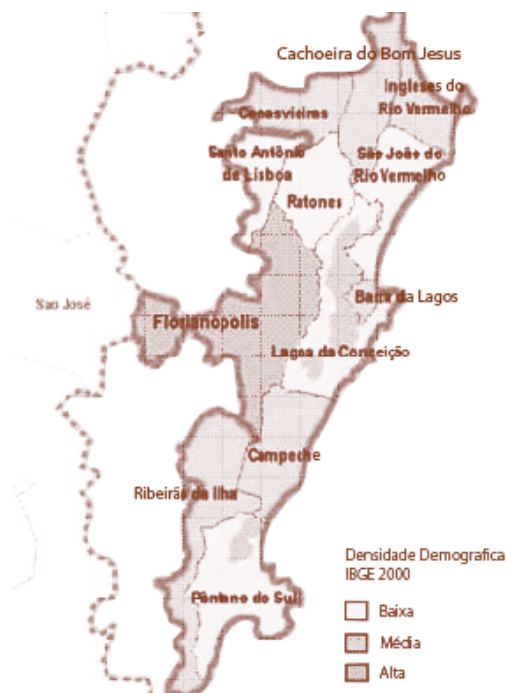


FIG. 5. Densidad demográfica

Fuente: IBGE, Censo Demográfico, 2000.

### FIG. 4. Comparativo de los ingresos mensuales de los jefes de familia

Fuente: IBGE, Censo Demográfico, 2000.

este territorio, una vez que la población residente es de 710.000 habitantes.

La mayor parte de la isla está formada por áreas verdes de protección permanente, de dunas y de montañas que llegan a los 650 m de altura. Como consecuencia, la región se compone de pequeños núcleos poblacionales localizados en el litoral, como vemos en la FIG. 6.

La ciudad presenta números excelentes en lo que se refiere a las condiciones de vida de la población, como la creciente oferta de educación y una baja mortalidad infantil (8,8 muertes/mil habitantes mientras que, en el Estado de Santa Catarina, ese número es de 17,0 muertes/mil habitantes). La revista *Exame* ([www.exame.com.br](http://www.exame.com.br)), de gran circulación nacional, en años anteriores siempre destacó a Florianópolis entre las cinco mejores ciudades del país para hacer negocios.

La FIG. 7 muestra el comportamiento de algunos de los sectores de la economía en el transcurso de los años. El gráfico se presenta en base 100 para el año 1990 para facilitar la visualización de las curvas de crecimiento del número de establecimientos.

De acuerdo con los números del Informe Anual de Informaciones Sociales (RAIS, 2006), del Ministerio de Trabajo y Empleo, los sectores de comercio y servicios son los que más se desarrollaron en la ciudad, alcanzando crecimientos de 8,4% y 10,9% respectivamente, entre los años de 1995 y 2000. Por otro lado, existe la presencia de parques industriales, principalmente en los sectores de vestido, que han tenido una suma de 28% en sus exportaciones, y de informática, cuya producción aumentó como consecuencia de colaboraciones con universidades de la ciudad.



**FIG. 6. Áreas urbanizadas**

Fuente: Municipio de Florianópolis, 2003.

### 3.2. Florianópolis y el nuevo vector del desarrollo urbano

La ciudad de Florianópolis conoce en los últimos años la saturación de su centro urbano y sufre una nueva ocupación territorial un poco en los moldes del *urban sprawl*, con bajas densidades en ocupaciones alejadas del centro infraestructurado. Este hecho está influyendo directamente en la disposición de la ocupación dirigida hacia el interior de la isla, específicamente hacia el norte, más allá de su infraestructura turística y la buena calidad de su sistema vial. Esta región norte de la isla presenta altos índices de crecimiento de proyectos

### FIG. 7. Sectores de la economía

Fuente: RAIS, Ministerio do Trabalho e Emprego, 2006.

urbanísticos aprobados por la municipalidad, indicando una apuesta por el sector inmobiliario en esa región, configurándose como el nuevo vector de crecimiento de Florianópolis.

Este crecimiento está marcado por la estructura vial que ofrece la región, que tiene como acceso principal la vía SC-401, que cuenta con una buena infraestructura y con dos pistas en ambas direcciones. Estas características hacen posible un flujo intenso de vehículos en ambos sentidos.

Para la comprensión de la nueva dinámica urbana de la ciudad se hizo un análisis del origen y destino de la población residente de Florianópolis y de su región metropolitana. Con esto fue posible identificar seis áreas de atracción, representadas en la FIG. 8, donde cada área representa la unión de algunos distritos descritos a continuación:

- R1-Centro: distrito central.
- R2-Región del norte: distritos de Cachoeira do Bom Jesus, Canasvieiras, Ingleses do Rio Vermelho y São João do Rio Vermelho.
- R3-Laguna: Barra da Lagoa y Lagoa da Conceição.
- R4-Región del sur: Campeche, Ribeirão da Ilha, Pântano Sul.
- R5-Continente: distrito continental.
- R6-Metropolitano: otras ciudades de la región metropolitana.
- R7-Santo Antonio de Lisboa: distritos de Santo Antonio de Lisboa y de Ratonés.

La distribución de la ocupación de Florianópolis se dio primero en el distrito central, donde se concentraron las principales actividades económicas de la ciudad. Cuando esta región presentó señales

de saturación, la población buscando una mejor calidad de vida, eligió como nueva área de ocupación a la Lagoa da Conceição (FIGS. 9 y 10). La ocupación del entorno de la laguna estuvo marcada por condominios horizontales. El principal atractivo para la ocupación de esta región fue la existencia de la laguna, un diferencial en el paisaje costero presente en toda la isla. Hoy, esta región ya se encuentra en proceso de saturación y es un ejemplo del desastre proveniente de la falta de planeamiento y de la administración pública, en lo que se refiere al desarrollo de propiedades inmobiliarias. La Lagoa da Conceição sufre problemas de atarquinamiento resultado de una ocupación sin control y sin planeamiento, y de la deficiencia de la administración pública frente a la actuación del mercado.

El ejemplo de la Lagoa da Conceição aclara el problema de las opciones disponibles y por las decisiones que han sido tomadas por la sociedad, por el Estado (incluyendo el Poder Municipal) y por los órganos responsables del planeamiento

territorial (HERRMAN & OLIVEIRA, 2001). De esta manera las condiciones medioambientales para la producción de valores de uso dependen de las condiciones de resistencia, regeneración y recuperación de los ecosistemas frente a las formas de intervención del capital; y cabe entonces a la sociedad buscar nuevas estrategias para utilizar de manera sustentable los recursos naturales. Si la sociedad no puede de una vez controlar la ocupación y promover el desarrollo socioeconómico territorial, estas actuaciones pasarán por un proceso de devaluación extensible a su entorno.

El desarrollo del mercado de propiedades inmobiliarias sigue por el nuevo eje de desarrollo hacia el norte de la isla de Florianópolis. Este desarrollo puede ser percibido por el análisis de los altos índices de crecimiento en número y en área de los proyectos aprobados por la municipalidad,

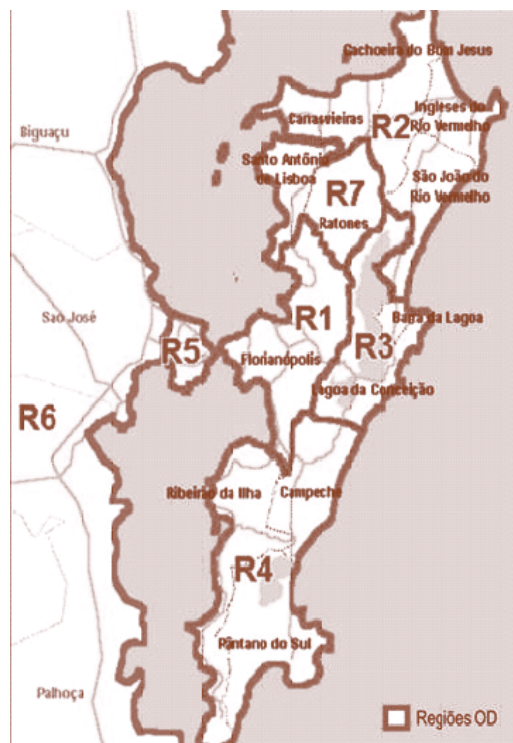


FIG. 8. Regiones origen-destino

Fuente: Prefeitura Municipal de Florianópolis e Instituto Mapa, 2002.



FIG. 9. Ocupación inmobiliaria de la Lagoa da Conceição

Fuente: Autores, 2003.



FIG. 10. Ocupación inmobiliaria de la Lagoa da Conceição

Fuente: Autores, 2003.



es decir, son actuaciones que serán realizadas en los próximos años, revelando una apuesta del sector inmobiliario para esa región.

El norte de la isla se marca más como una alternativa al mercado de propiedades inmobiliarias del área de la Lagoa da Conceição en los años ochenta, que por haber demostrado un desarrollo inmobiliario muy acelerado que ha comprometido la calidad ambiental de la laguna, así como también de la infraestructura local. Esto fue un caso típico de la iniciativa privada atropellando el poder público.

En esta región se encuentra un importante icono de la ciudad, el condominio horizontal Jurerê Internacional, que posee una configuración urbana del nuevo urbanismo (*new urbanism*), y que fue durante muchos años una referencia del mercado inmobiliario de Florianópolis. Otra zona a destacar es la región de Cacupé, cercana de la Estación Ecológica Carijós, que posee una belleza panorámica impactante, y que se ha convertido en un aspecto de atracción para las empresas inmobiliarias. La búsqueda por condominios y residencias en esta región viene pautada por el contacto con la naturaleza y otras características “ecológicas” que son presentadas con gran fuerza de marketing.

#### **4. LOS DESAFÍOS PARA CONCILIAR EL MERCADO, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL MEDIO AMBIENTE**

El riesgo que el desarrollo de propiedades inmobiliarias del norte de la isla podrá causar a la ciudad y al medio ambiente está directamente relacionado con la ausencia de una estrategia de ocupación urbana del balneario por parte del poder público, pues no existe un planeamiento estratégico que regule la ocupación integrada de ambos: mercado inmobiliario (desarrollo económico) y medio ambiente. Esto es una cuestión de fondo para las ciudades contemporáneas (REZENDE & CASTOR, 2006).

La ciudad de Florianópolis tiene dos Planes Directores distintos y disociados: uno para la región central (jefaturas) y otro para el balneario (área de protección ambiental). Esta duplicidad y fragmentación en el planeamiento de la ciudad causará serias

complicaciones, cuando se piense en los impactos y estrategias orientadas a una ocupación territorial equilibrada, como ya señalamos, aún más en regiones donde se encuentran las Unidades de Conservación, como el caso de la Estación Ecológica Carijós y el desarrollo inmobiliario de su entorno.

Así, cualquier actuación que se instale en esta región tendrá que considerar la fragilidad del medio ambiente. Sin embargo, con el actual instrumento de planeamiento dividido en dos partes distintas —urbano y medioambiental—, este análisis integrado se inviabiliza. Y aún más, esto causa un crecimiento territorial desordenado e inadecuado, así como una discrepancia entre los intereses del mercado y las posibles estrategias de desarrollo para la ciudad.

La protección del patrimonio medioambiental no se asegura solamente mediante una legislación medioambiental o por políticas medioambientales a nivel federal, sino por medio del papel activo del municipio, donde se encuentran estas áreas de protección. Por otro lado, las áreas de protección medioambiental, determinadas por el poder federal, no pueden convertirse en impedimentos para el desarrollo municipal, pero sí un elemento atractivo que agregue valor a la inversión de recursos provenientes de la iniciativa privada. Siendo así, son necesarias nuevas estrategias para equilibrar el funcionamiento del mercado bajo una dirección municipal de gestión contemporánea, que integre el respeto y la preservación del medio ambiente natural con el desarrollo socioambiental.

#### **5. CONCLUSIÓN: NUEVAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO**

La ocupación de un determinado territorio urbano por parte de la iniciativa privada se basa en el análisis de potencialidades del mercado que una región ofrece, y sigue por un proceso de negociaciones con el poder público, que es el responsable de preservar la calidad urbana, social y ambiental del lugar y, si es posible, articularlas con la implantación de un negocio privado que traiga beneficios en renta, trabajos y dinámicas urbanas para la región.

En este sentido, y sabiendo que los órganos públicos tienden a ajustar sus políticas por medio de instrumentos disuasorios y restrictivos (por la carencia de un planeamiento estratégico pautado por estímulos dirigidos hacia políticas más amplias), el análisis de mercado se convierte en una metodología compleja para la comprensión del espacio (LOPES, 1998; KANTER, 2003: 119-127), sus interrelaciones y especificidades, sabiendo que una misma actuación podrá presentar impactos diferentes en áreas distintas. Tales variaciones dependen de la historia del lugar, de sus condiciones actuales y del juego de relaciones que se establezcan entre lo que llega y lo que persiste. Por eso, los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística tienen un papel importante en este campo.

Uno de los desafíos de las ciudades, por lo tanto, es convertirse en un agente de la escena económica, teniendo objetivos claros, analizando las oportunidades del ambiente económico y, lo más difícil, saliendo al “campo” para atraer a los inversionistas.

“En otros términos, el cruce de las fortalezas y debilidades que presentan los diversos componentes de la oferta urbana con las amenazas y oportunidades que se derivan del análisis externo establece un marco referencial para determinar el posicionamiento actual de la ciudad frente a los retos del futuro” (GÜELL, 1997: 168).

Así, los agentes municipales públicos deben comportarse como uno de los elementos en la escena económica (y no como una empresa), sabiendo que para ganar (sus beneficios los invertirá siempre en mejoras sociales) tendrá que entrar en el juego, donde deberá entender las reglas y expresarse en el lenguaje del mercado. No se trata, obviamente, de transformar la ciudad en una empresa, convirtiendo todas sus líneas políticas, atribuciones sociales y estrategias de desarrollo exclusivamente para el mercado empresarial, con todos los riesgos apuntados, como escribió VAINER (2000) sobre el modelo del “empresariado” de las ciudades propagado por los consultores de planeamiento urbanístico. Sin embargo, los desafíos para actuar en el mercado son verdaderos y necesarios para el desarrollo urbano, y para esto, las ciudades necesitan elaborar estrategias eficaces y actuar en el

mismo nivel que los otros agentes actúan en su territorio, con foco en un desarrollo equilibrado entre la economía, la sociedad y la protección del medio ambiente.

La consciencia acerca de una acción conjunta de los poderes públicos, la sociedad y los intereses del mercado inmobiliario están ya presentes cuando se discute el desarrollo socioeconómico de la ciudad: “La belleza escénica de Florianópolis, la fragilidad de los ecosistemas montañosos, lagunares, eólicos, el patrimonio de las historias naturales y culturales, regalan a la ciudad una ventaja comparativa que es necesario explorar de una forma consciente por el Poder Público y su población” (HERRMAN & OLIVEIRA, 2000)

El municipio de Florianópolis necesita una visión más amplia sobre la ocupación de su territorio, teniendo en cuenta una mayor articulación y estrategia entre el planeamiento urbanístico y el mercado, para que no ocurra la debilitación natural y la sobrecarga en la infraestructura municipal con daños graves al medio ambiente natural y urbano, como ocurrió con el área del entorno de la Lagoa da Conceição, ahora en proceso de desatarquinamiento.

Así, las primeras medidas a ser tomadas comportan la construcción de una visión integrada entre el planeamiento del área central y del balneario, enfocándose hacia un desarrollo único y común para la ciudad de Florianópolis. A continuación, la factibilidad del diálogo entre el mercado y las instancias federales de preservación, buscando actuaciones que no impacten negativamente en las áreas, y que aseguren la preservación y conservación de la biota y que promuevan, en común acuerdo con el poder público, la creación de infraestructuras que viabilicen no solamente sus actuaciones, sino el desarrollo económico y urbano municipal, sin que para esto el medio ambiente tenga que ser afectado, al contrario, que sea transformado en factor de valorización y valoración territorial.

La ausencia de una visión estratégica para la gestión de las áreas de protección ambiental, la mayoría de las veces, es fruto de una cultura ambiental separada de los aspectos sociales y económicos, que acaba por inmovilizar cualquier posibilidad de una verdadera preservación o conservación, pues la simple delimitación de un perímetro no

significa su protección. Esto sucede en gran parte, debido al hecho de que el poder público local no posee los instrumentos ni las condiciones financieras deseables para la gestión territorial, la fiscalización y el control de los impactos provenientes de la ocupación de sus zonas fronterizas. En este sentido, la

asociación entre el poder público y la iniciativa privada se presenta como una alternativa prometedora de la gestión urbana sostenible, teniendo en cuenta el desarrollo económico local y regional, beneficiando no solamente a los empresarios, sino también a la comunidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- BORJA, J. (1997): "As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana", en FISCHER, T. (org.): *Gestão estratégica e organizações locais*, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- BRASIL (1981): *Política nacional do meio ambiente*, Lei 6983/81, Brasília.
- (2002): *Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos*, Câmara dos Deputados-Coordenação de Publicações, Brasília.
- FRANCO, M. de A. R. (2001): *Planejamento ambiental para a cidade sustentável*, Annablume/Edifurb, São Paulo.
- GÜELL, J. M. F. (1997): *Planificación estratégica de ciudades*, Gustavo Gili, Barcelona.
- HERRMAN, M. L. & M. A. OLIVEIRA, (2001): "Ocupação do Solo e Riscos Ambientais na Área Conurbada de Florianópolis", en CUNHA, S. B. (org.): *Impactos Ambientais Urbanos no Brasil*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- INSTITUTO MAPA (2002): *Pesquisa Origem e Destino*, Florianópolis.
- INWENT (2000): *Final Declaration for URBAN 21 adopted by the Ministers responsible for Urban Development*.
- KANTER, R. M. (2003): "Thriving locally in global economy", *Harvard Business Review*, August.
- LIVERMAN, D. (2004): "Who governs, at what scale and at what price? Geography, environmental governance, and the commodification of nature", *Annals of the Association of American Geographers*, 94 (4), 734-738.
- LOPES, R. (1998): *A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*, Mauad, Rio de Janeiro.
- PALOMO, P. (2003): *La planificación verde em las ciudades*, Gustavo Gili, Barcelona.
- RAIS (2002): *Relatório Anual de Informações Sociais*, Brasília: Ministerio do Trabalho e Emprego.
- REZENDE, D. A. & B. V. J. CASTOR (2006): *Planejamento Estratégico Municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas*, Brasport, Rio de Janeiro.
- SASSEN, S. (1991) *The Global City: New York*, Princeton University Press, Londres, Tokyo.
- VAINER, C. (2000): "Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano", en: ARANTES, O. & E. MARICATO & C. VAINER: *A cidade do pensamento único*, Vozes, Petrópolis.
- VIRILIO, P. (1999): "A cidade", en Betty MILAN, *O Século*, Record, Rio de Janeiro.