

## A IMINENTE E PRECUPANTE INSTALAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM FLORIANÓPOLIS/SC

**Evelyne Delgado de Ávila**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em  
Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental/FAED/UDESC  
[evelyneavila@yahoo.com.br](mailto:evelyneavila@yahoo.com.br)

**Vera Lucia Nelhs Dias**

Prof<sup>a</sup>. Doutora do Programa de Pós-Graduação em  
Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental –  
Mestrado Profissional – MPPT e do Departamento de Geografia da UDESC  
[veraludias@gmail.com](mailto:veraludias@gmail.com)

### RESUMO

Este artigo tem por objetivo apresentar como a escolha das áreas previstas para Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) em Florianópolis é imposta pelo poder do mercado imobiliário e desconsidera os interesses coletivos. Para isso, foi utilizado como base o Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Florianópolis, elaborado pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) e disponibilizado em abril de 2010, que aponta onze áreas para a instalação de Operações Urbanas Consorciadas. O uso de muitos destes locais já é objeto de contestação entre a iniciativa privada e a população. O estudo mostra que os movimentos sociais estão organizados na Ilha de Santa Catarina e possuem projetos antagônicos às instalações de Operações Urbanas Consorciadas.

**Palavras-chave:** Plano Diretor. Operações Urbanas Consorciadas. Participação Popular.

### THE IMMINENT AND WORRYING INSTALLATION OF URBAN OPERATIONS CONSORTIUM IN FLORIANÓPOLIS/ SC

### ABSTRACT

This article aims to show how the choice of the areas planned for Urban Operations Consortium (OUC) in Florianópolis is enforced by the power of the real estate market and disregards collective interests. For that, we have chosen to base ourselves on the Draft Law Florianópolis Master Plan, which was prepared by the Urban Planning Institute of Florianópolis (IPUF) and released in April 2010, pointing eleven areas for installation of Urban Operations Consortium. The use of many of these sites is already being contested between the private and the public. The study shows that social movements are organized on the island of Santa Catarina and have antagonistic projects to the locations of Urban Operations Consortium.

**Keywords:** Master Plan. Urban Operations Consortium. Popular Participation.

## 1 INTRODUÇÃO

Durante o processo de elaboração do Plano Diretor “Participativo” de Florianópolis, tivemos a oportunidade de acompanhar as audiências públicas do distrito do Pântano do Sul. Algumas questões mostraram-se importantes para o entendimento dos instrumentos de intervenção urbana contemplados pelo Plano Diretor, no entanto tais instrumentos são propostos unilateralmente pela prefeitura. Nas discussões comunitárias, as maiores preocupações eram

---

Recebido em 23/12/2012  
Aprovado para publicação em 07/06/2013

referentes à melhoria dos equipamentos e dos serviços públicos e à participação na elaboração do mapa de zoneamento desejado para o distrito. Entretanto, durante os encontros comunitários e as audiências públicas distritais, percebia-se o desconhecimento das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) como instrumento de intervenção urbana e seu caráter excepcional em relação à observância do zoneamento municipal.

Embora o Estatuto da Cidade tenha determinado, em seu artigo 50, o prazo de até 30 de junho de 2008 para aprovação do Plano Diretor, o Plano Diretor Participativo de Florianópolis está em elaboração desde 2006. Esse novo Plano Diretor deverá contemplar todas as diretrizes trazidas pelo Estatuto da Cidade, além de considerar a totalidade do território municipal (os doze distritos)<sup>2</sup>. No entanto, até a presente data, o projeto de lei do novo Plano Diretor ainda não contempla os desejos da comunidade, pois apresenta inúmeros pontos polêmicos e objetos de discussão.

Alguns documentos resultantes das discussões e estudos técnicos do novo Plano Diretor já estão disponíveis no Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis em caráter preliminar. Entre os programas e projetos divulgados no Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis (2010), destacam-se as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) para o desenvolvimento de projetos excepcionais ao definido pela lei de zoneamento com o apelo de “fortalecer a diversificação econômica com inovação”, segundo a Prefeitura de Florianópolis.

A metodologia utilizada para a avaliação das OUCs propostas pela Prefeitura Municipal de Florianópolis no Plano Diretor participativo em elaboração foi baseada na coleta dos dados divulgados pelo Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis (2010) no qual as onze áreas de OUCs foram identificadas. Foi realizada visita aos distritos atingidos pelas áreas das operações propostas, ocasião em que foram entrevistados representantes distritais e atores sociais através de entrevistas qualitativas não estruturadas; a fim de verificar se a escolha das OUCs estava de acordo com as diretrizes definidas nas discussões do Plano Diretor junto à população e, como as comunidades pertencentes a estas áreas receberam tais propostas. Além das entrevistas foi realizada pesquisa bibliográfica e exame dos mapas de localização das OUCs, cuja reflexão auxiliou as análises contidas nas considerações finais.

O Plano Diretor é definido pelo Estatuto da Cidade como o conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes públicos e privados que utilizam o espaço urbano, construindo e alterando a cidade de maneira **coletiva e democrática**, visando estabelecer os critérios que promovam a **função social da propriedade urbana em prol do bem-estar coletivo, de uma maior justiça social e da melhoria da qualidade de vida da população, tanto da presente quanto das futuras gerações.**

Todavia, colocar essa lei em prática parece ser bastante difícil em Florianópolis, em parte porque a noção de participação social não é estimulada nem desejada pelas sucessivas equipes de administração pública, e, em parte, porque o tipo de solução “técnica” sugerida pelos órgãos de planejamento mascaram interesses de agentes privados como se coletivos fossem.

Esse é o caso das Operações Urbanas Consorciadas, que têm o poder de “desobedecer” aos padrões de ocupação previstos pelo zoneamento, pois são previstas como áreas de exceção exatamente para que o gestor público possa alcançar transformações urbanísticas estruturais a fim de obter recursos para concretizar melhorias social e ambiental.

Cabe destacar que as Operações Urbanas Consorciadas são ainda instrumentos recentes no cenário nacional e novidade em Florianópolis, pois o Plano Diretor Municipal, em fase de desenvolvimento, traz, pela primeira vez, essa abordagem para o município. Dessa forma, deve-se questionar os reais desdobramentos socioambientais que essas transformações urbanísticas podem trazer nas áreas pré-definidas para instalação de OUCs.

---

<sup>2</sup> Hoje as diretrizes do crescimento urbano da área central de Florianópolis são regidas pelo Plano Diretor Municipal, de 1997, através da Lei 001/97. Para as demais áreas municipais, ainda está em vigor o Plano Diretor dos Balneários, criado pela Lei 2193/85.

## 2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR

O artigo 40, § 4º, do Estatuto da Cidade determina que os poderes legislativo e executivo garantam a promoção de audiências públicas e debates com a população e de associações representativas da comunidade, no processo de elaboração do Plano Diretor e de sua fiscalização. Além disso, a coletividade tem direito ao acesso a documentos produzidos e garantia de publicidade deles.

Souza (2006) afirma que, nos marcos da atual sociedade, participar significa, para os cidadãos, tomar parte, juntamente com o Estado, ainda que essa participação seja quase sempre “mais abaixo” que “ao lado” dos integrantes do Estado. Dessa forma, o autor alega que o corpo de cidadãos participantes está subjugado à tutela de um aparelho estatal.

Alguns autores questionam o alcance da participação popular no processo de elaboração dos planos diretores. Villaça (2001) sustenta que não existe “a população”, o que existe são classes sociais ou setores da população. Segundo o autor, a classe dominante sempre participou dos planos diretores e das leis de zoneamento, porém a maioria da população nunca participou e ainda não participa desses processos.

Souza (2006) avalia que a forma de redação de alguns artigos dispostos pelo Estatuto da Cidade revela certa indefinição quanto ao entendimento e caráter dessa participação. Tal aspecto pode conduzir, a depender da correlação de forças políticas, ideológicas, econômicas e históricas de cada município, a uma interpretação positiva dessa participação como um processo de caráter deliberativo ou permitir, em outros casos, seu entendimento simplesmente como uma consulta limitada à opinião das pessoas. Assim, muitos municípios realizam consultas à população para estarem em “conformidade” com a obrigatoriedade da participação popular no processo de criação do Plano Diretor, ainda que as ideias e anseios das pessoas não sejam levados em consideração.

Desse modo, a “participação popular” vem sendo usada para afirmar a legitimidade do processo. Mesmo que a prefeitura não demonstre real interesse em saber a opinião das pessoas e nem pretenda agir em favor da coletividade, se compõem os núcleos gestores nas comunidades, realizam-se reuniões e audiências públicas e depois se anuncia o caráter “participativo” da construção do Plano Diretor, divulgado como uma receita contra a arbitrariedade e a injustiça social. Nesse processo, as pessoas, inicialmente mobilizadas pela possibilidade de construção participativa, vão se desgastando com a rotina das consultas e audiências públicas nas quais não são ouvidas e que funcionam apenas como elemento fundamental de uma etapa de legitimação frustrada.

Quanto à participação popular no processo de criação do Plano Diretor de Florianópolis, os movimentos sociais estão organizados desde antes mesmo do Estatuto da Cidade. Algumas dessas entidades já criaram planos setoriais construídos de modo independente da prefeitura, nos quais foram apontadas diretrizes e limites para o crescimento dos bairros e distritos, como o Plano Comunitário da Planície do Campeche, criado em 1999<sup>3</sup>. Nesse contexto, diante das atuais propostas da Prefeitura Municipal para o Plano Diretor de Florianópolis em elaboração, percebe-se que a população está engajada no processo, de modo que questiona as bases utilizadas para a elaboração do zoneamento, como os mapas de condicionantes ambientais, que foi recentemente cobrado pelos movimentos sociais, através da bancada popular<sup>4</sup>, em reunião do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo (PDP), observado pelo Ministério Público Estadual, no dia 24 de maio de 2012.

Inicialmente, a inserção legal da participação popular nas decisões do Plano Diretor e a estratégia de gestão democrática implantada pela prefeitura foram consideradas um avanço

<sup>3</sup> Moreira (2009, p. 229) aborda o Plano Comunitário da Planície do Campeche como resultado da resistência da comunidade contra o modelo imposto pelo órgão de planejamento municipal. O autor ainda destaca a importância desse exercício anterior ao processo de elaboração do novo Plano Diretor, já que promoveu a reflexão e ainda permitiu a capacitação dos participantes.

<sup>4</sup> A chamada “Bancada Popular” é composta por representantes dos distritos e das associações da sociedade civil, entre elas, a União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO), o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), a Aliança Nativa, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Floripa Quer Mais, e dialoga com a maioria dos representantes dos Núcleos Distritais.

democrático, pois seria a primeira experiência de elaboração de um Plano Diretor com a participação da sociedade.

Em 2009, o prefeito Dário Berger assinou a ordem de serviço que autorizou o Centro de Estudos e Planificação do Meio Ambiente (Fundação Cepa) a fazer parte dos trabalhos de elaboração do PDP. O objetivo era que a Fundação Cepa fizesse a junção entre as diretrizes técnicas e as da comunidade, e, em seguida, coordenasse com o IPUF oficinas e audiências públicas para que mais tarde fosse finalizado o texto do projeto de lei a ser encaminhado à Câmara de vereadores. Entretanto, em 2010, após a publicação de partes do Anteprojeto de Lei resultante da tal integração de demandas (técnicas e comunitárias), elaborado pela Fundação CEPA, movimentos sociais organizados que haviam lutado, através da participação, para que tivessem seus desejos contemplados pelo PDP, ficaram decepcionados com o produto apresentado pela prefeitura, pois perceberam que os interesses privados sobrepujaram-se aos desejos das comunidades.

No Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Participativo, apresentado pela Prefeitura de Florianópolis, muitas questões debatidas e definidas pela população foram desconsideradas, especialmente aquelas que tratam do uso e ocupação do solo e consequente adensamento das áreas. Entre os principais pontos que contradizem os anseios da população estão as Operações Urbanas Consorciadas propostas para onze áreas de Florianópolis.

### **3 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM FLORIANÓPOLIS**

As Operações Urbanas Consorciadas (OUC) são, segundo o artigo 32 do Estatuto da Cidade, um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar, em uma determinada área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. No entanto, nesse processo existem partes interessadas com anseios bem antagônicos, o que torna complexa a discussão sobre a instalação de OUCs.

Oliveira (2001) afirma que, para viabilizar uma Operação Urbana Consorciada, são previstas: (a) modificação de índices e de características do parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo; (b) alterações das normas para edificação; (c) regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente; e (d) emissão, pelo município, de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) a serem alienados em leilão.

Assim, o Plano Diretor deve identificar as áreas reservadas para instalação de OUCs, nas quais o direito de construir poderá ser beneficiado pelo aumento do coeficiente de aproveitamento ou pela modificação dos usos permitidos, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Uma lei municipal específica deverá aprovar a operação urbana, estabelecer as condições a serem observadas e autorizar a emissão de títulos equivalentes ao valor total desse estoque de potencial construtivo “a mais”.

Os CEPACs são títulos lançados no mercado financeiro que geram recursos imediatos ao poder público. Desse modo, cada título equivale a determinado valor em metros quadrados para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto. Assim, as OUCs estão diretamente ligadas à especulação imobiliária, já que a instalação da operação urbana só se realiza se houver interesse do mercado imobiliário naquela área.

No caso de Florianópolis, foram identificadas pelo Centro de Estudos e Planificação do Meio ambiente (Fundação Cepa) – empresa privada contratada pela Prefeitura Municipal para fazer a integração entre as diretrizes técnicas e as da comunidade – onze áreas para futuras instalações de OUCs, todas elas em locais muito valorizados em que atualmente existe alguma restrição legal para edificar e construir empreendimentos. Esse é um desvio de uso da lei, visto que, além de objetivar transformações urbanísticas estruturais, ela pretende alcançar melhorias sociais e valorização ambiental, conforme aponta o Estatuto da Cidade.

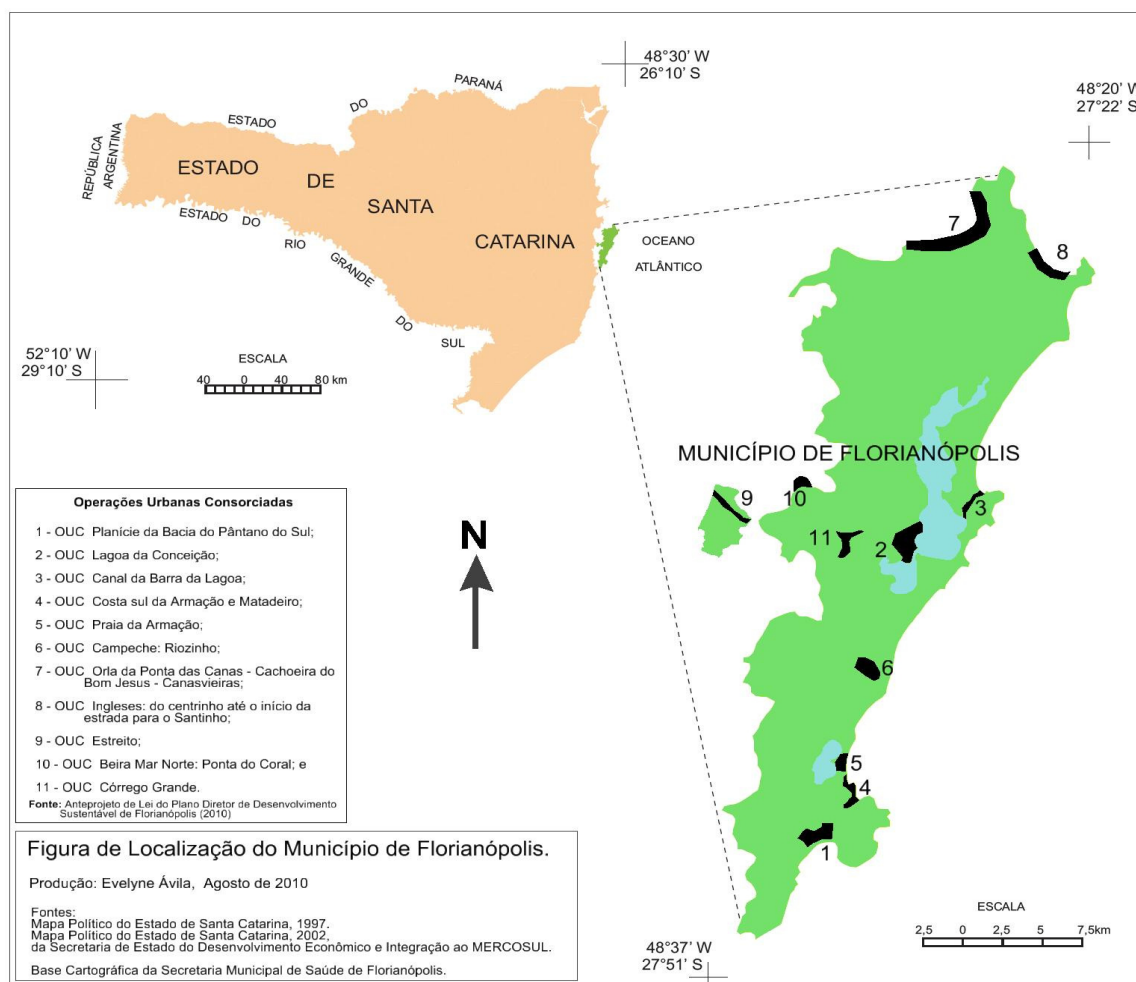
Os recursos recebidos com os CEPACs devem ser aplicados pela prefeitura com as finalidades previstas no Estatuto da Cidade: (a) regularização fundiária; (b) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; (c) ordenamento e direcionamento da expansão urbana; (d) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; (e) criação de espaços

públicos de lazer e áreas verdes; (f) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e (g) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Além disso, o Estatuto da Cidade exige que os investimentos dos recursos gerados pela venda dos títulos dos CEPACs sejam aplicados **dentro da área definida para a operação**. Então, se a iniciativa privada se interessa pelas operações urbanas em áreas atrativas no mercado imobiliário ou em novas áreas com potencial para tal especulação, as áreas realmente necessitadas parecem não ser contempladas nesse processo de intervenção. Isto é, os lugares mais carentes e segregados da cidade não se beneficiam dos recursos advindos dessa parceria público-privada, uma vez que não são atrativos para o mercado imobiliário.

A lei afirma a obrigatoriedade da participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, mas, na escolha das onze áreas reservadas para possíveis OUCs em Florianópolis, publicadas em abril de 2010 pelo Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis, a população, os moradores e os usuários **não foram consultados**. A Figura 1 ilustra o mapa de localização das onze áreas previstas para instalação de OUCs em Florianópolis, escolhidas pelo Centro de Estudos e Proteção ao Ambiente (CEPA), divulgado no Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis (2010).

**Figura 1** - Mapa das Operações Urbanas Consorciadas em Florianópolis.



Fonte: Anteprojeto... (2010).

Entre as onze áreas previstas para OUCs, chamam atenção algumas que há muito tempo são desejadas pelo mercado imobiliário e que enfrentam resistência dos órgãos ambientais e principalmente da população. Esse é o caso de uma área localizada na Lagoa da Conceição, no

leste da Ilha de Santa Catarina, que esteve por anos à espera da viabilidade de ocupação. Entretanto, a comunidade da Lagoa da Conceição sempre deixou claro, nas audiências públicas, seu desejo de manter a Lei Municipal nº 99/2002, que limita em dois pavimentos o gabarito para o distrito, exceto em casos especiais que visem ao interesse público. Assim, o adensamento em novas áreas na Lagoa da Conceição é amplamente criticado por moradores e sociedade civil, tendo em vista o conhecido interesse da construção civil e da especulação imobiliária.

Outro exemplo de resistência ao sugerido pelo Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Florianópolis para instalação de OUCs encontra-se no canal da Barra, localizado no distrito da Barra da Lagoa. Trata-se de uma área em que se propõe um empreendimento náutico-turístico desde 1989: o Projeto Porto da Barra Ltda., que conforme Martins (2006) possui caráter náutico, turístico e habitacional, e prevê um setor náutico com instalação de ancoragem e apoio de navegação para 300 embarcações, além de edificações de uso misto e coletivo, como hotel, espaços comerciais e habitações multifamiliares. Esse empreendimento teve, por diversas vezes, sua licença suspensa pelo Ministério Público Federal, que considerou seus impactos irreversíveis ao sistema lagunar.

A intenção de instalar uma OUC na Ponta do Coral também exemplifica as incongruências que estamos a destacar. Localizada em frente da nobre Avenida Beira-Mar Norte, esta área suscita discussões que mobilizam os movimentos sociais, tendo em vista o atual projeto de construção do Parque Marinas Ponta do Coral, que prevê um hotel de alto padrão, restaurantes e comércio. Esse lugar, que pertencia ao Patrimônio da União, foi vendido em 1980, e, a partir desse ano, muitos projetos de empreendimentos nele foram frustrados pela mobilização da comunidade, especialmente pelos estudantes. A intenção dos movimentos sociais (Figura 2) é que a área se torne pública e que seja criado o Parque Cultural das Três Pontas<sup>5</sup>, o qual pretende valorizar e conservar os ecossistemas marinhos e terrestres que compõem a região das três Pontas: Ponta do Coral, Ponta do Leal e Ponta do Goulart, sobretudo pelo fato de a área ser zona de amortecimento do Parque Municipal do Manguezal do Itacorubi e da Estação Ecológica de Carijós. Assim, constata-se que essa área motiva diferentes anseios: grande parte da população luta para mantê-la sem edificações e de domínio público, enquanto a decisão da Prefeitura de Florianópolis de possibilitar que ela seja objeto de OUCs favorece os grandes empresários e reforça a ideia de cidade-mercadoria. Essa expressão retrata o atual movimento de transformação das cidades em produto para o mercado. Sanchez (2009, p. 187) considera que muitos governos locais, por meio de suas políticas urbanas, fazem uso de instrumentos em parceria público-privada para “vender” a cidade.

**Figura 2** - Adesivo em defesa da Ponta do Coral fixado em carro em Florianópolis.



Fonte: ÁVILA (2012).

<sup>5</sup> Informação apresentada pelo site oficial do projeto do Parque Cultural das Três Pontas. Fonte: <http://parqueculturaldas3pontas.wordpress.com/>. Acesso em 02 de Ago de 2012.

No Campeche, localiza-se a única área pública que está entre as onze áreas reservadas às OUCs em Florianópolis. Trata-se de um terreno da base aérea que possui valor histórico e cultural, pois foi adquirido pela Companhia Aérea Societé Latecoère, na década de 1920, para servir de base e manutenção à linha de serviço de correio aéreo entre Paris, Rio de Janeiro, Buenos Aires e Santiago do Chile. Dentre os franceses que ali aterrissaram, destaca-se Antoine de Saint Exupéry, piloto e escritor, autor de "O Pequeno Príncipe".

Com o início da Segunda Guerra Mundial, a Latecoère (Air France) paralisou as atividades no campo de aviação, e o referido campo de pouso passou a ser utilizado pela empresa Panair. Após a falência da Panair, na década de 1950, e o início do funcionamento do Aeroporto Hercílio Luz, o Campo de Aviação do Campeche foi desativado.

Nas décadas seguintes, com o desenvolvimento da capital de Santa Catarina e a consequente valorização da terra urbana, o antigo terreno de pouso foi ganhando valor pelo mercado imobiliário. Há muitos anos esse terreno está sendo objeto de disputa, pois sabe-se que, desde 2002, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) apresentou intenções de vendê-lo. Desde então, a comunidade organizada do Campeche reivindica aos órgãos competentes que a área se torne pública, de uso da população e em seu benefício, inclusive já existem projetos para o local.

Outra área identificada pela Prefeitura de Florianópolis para sitiar possível instalação de OUCs está localizada na planície do Pântano do Sul. Entretanto, a respeito desta área, a população residente já encaminhou pedido junto aos órgãos ambientais para criação de um parque natural de proteção integral, e tal desejo é confirmado pelo núcleo gestor desse distrito.

Refletindo sobre a localização escolhida para as áreas selecionadas para instalações futuras de OUCs em Florianópolis, sobre as finalidades previstas na lei para que elas sejam estabelecidas e, ainda, sobre a exigência de que os recursos sejam aplicados dentro da área de influência da operação, é difícil imaginar que a Prefeitura de Florianópolis venha a implantar um projeto de habitação social dentro de algumas delas, sobretudo na área de influência nos arredores do Canal da Barra e no Córrego Grande, por exemplo. Sabe-se que esses lugares não seriam destinados a receberem moradores de baixa renda, visto que são locais valorizados pelo mercado. Também é estranho pensar que uma operação urbana instalada na Ponta do Coral, em plena Beira-Mar Norte, deva beneficiar financeiramente a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico naquela área de influência, por exemplo. Tal finalidade seria contraditória, pois como destruir um local de interesse histórico, cultural ou paisagístico para criar outro de mesma natureza?

Dentre os principais trabalhos associados à recente temática das OUCs, destaca-se a abordagem da prevalência da construção especulativa sobre o interesse público, como aponta Castro (2006), referindo-se às operações já realizadas em São Paulo. Fix (2001) contribui com o relato da experiência paulista em que considera a parceria entre o poder público e a iniciativa privada, através das OUCs, um instrumento de exclusão e expropriação dos moradores das classes baixa e média para a abertura de terreno para a especulação imobiliária. A falta de um programa de atendimento social faz com que as OUCs estimulem a exclusão social, à medida que ocorra a expulsão da população residente na área de intervenção.

Em Florianópolis é crescente a demanda por investimentos e melhorias na infraestrutura urbana. No entanto, percebe-se que a instalação de OUCs reforça o atual modelo de desenvolvimento urbano, pautado na valorização dos espaços submetidos às estratégias imobiliárias.

Santos (1994, p. 96) alerta que:

Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e à habitação se acentua. Mas o déficit de residências também leva à especulação e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano.

Algumas intervenções urbanas estão diretamente relacionadas à valorização dos lugares para atender o mercado. Souza (2008, p. 139) observa que, nesses casos, o que está em jogo não é a realização das intervenções lastreadas em uma análise profunda da realidade social e espacial (demandas e necessidades), mas a captação e decodificação de sinais emitidos pelo mercado ou o atendimento de demandas específicas relativas aos interesses do capital imobiliário e segmentos dominantes.

Para Oliveira e Herrmann (2001, p. 171), a urbanização de Florianópolis tem sido marcada “[...] pela especulação imobiliária e pela apropriação indevida de domínios morfoestruturais que possuem dinâmica e propriedades específicas frequentemente ignoradas”. Essa atitude tem causado impactos ambientais, os quais se somam aos problemas sociais. Bueno (2006) avalia que a ênfase no desenvolvimento “urbano-turístico” tem condicionado as políticas públicas a suprirem prioritariamente as necessidades das áreas de interesse turístico-imobiliário. Entretanto, tais políticas públicas não suprem as deficiências infraestruturais que são comuns na capital catarinense, como o baixo índice de coleta e tratamento de esgoto sanitário e a carência de equipamentos públicos nas áreas de morros e favelas.

Nesse contexto, alguns autores fazem críticas ao procedimento das operações urbanas alegando tratar-se de financeirização da cidade ou uma forma de agregar valor a empreendimentos e imóveis atendendo a interesses particulares. Fix (2001) aponta que o problema dos CEPACs é a desvinculação que o título cria entre a compra do potencial construtivo e a posse do lote. Como qualquer um pode comprar o título, tendo ou não a propriedade na área, o seu valor – como qualquer título financeiro – pode variar. Assim, gera-se um novo tipo de especulação imobiliária.

Sabe-se que, no modo de produção capitalista, as cidades passaram a ter fundamental importância. Spósito (2005) considera que as transformações ocorridas historicamente permitiram a estruturação do capitalismo e causaram mudanças no próprio processo de urbanização. Segundo essa autora, “a cidade nunca foi um espaço tão importante, e nem a urbanização um processo tão expressivo e extenso a nível mundial, como a partir do capitalismo” (SPÓSITO, 2005, p. 30).

Com a consolidação do capitalismo, a urbanização foi ganhando cada vez mais impulso, e com ela foram ficando evidentes as contradições decorrentes do capitalismo no espaço urbano, o qual não se desenvolve de modo homogêneo com relação à distribuição de riqueza e de benefícios advindos da condição urbana. Essa segregação espacial tem, nas formas de valorização capitalista do solo, um importante elemento explicativo. Assim, as contradições existentes entre os diversos meios do capital e os diferentes segmentos da população em relação ao uso do solo também interferem na configuração espacial da cidade:

Vários atores, representantes de diferentes interesses, estão envolvidos em fortes conflitos que têm por palco o urbano: os proprietários de terra e as empresas imobiliárias, cujo objetivo é a apropriação direta de renda; os intermediários financeiros que indiretamente visam a obter taxas de retorno para suas aplicações dirigidas à área de negócios imobiliários; o setor da construção civil, buscando lucros através dos seus empreendimentos; o capital ‘em geral’ que tem no espaço urbano as condições para a produção e acumulação; e a força de trabalho, para quem a cidade significa meio de consumo e meio de reprodução (HARVEY, 1982, p. 7).

Assim, concorda-se com os argumentos de Barcellos & Oliveira (1987, p. 133), para quem

no capitalismo, o uso do solo é fator fundamental na definição do preço da mercadoria chamada terra urbana. Os diferentes setores capitalistas que necessitam da terra para o desenvolvimento de suas atividades e que valorizam seus capitais pela utilização e transformação do solo são os principais responsáveis pela formação dos preços da terra e também pela configuração sócio-espacial da cidade.

Nesse sentido, embora a cidade seja capitalista desde sua origem, parece que os limites foram extrapolados. A cidade passou a ser planejada como valor de troca, tendo seus espaços loteados e vendidos. Infelizmente, o novo instrumento urbano criado por meio das Operações Urbanas Consorciadas com o apelo de proporcionar melhorias sociais e na infraestrutura pode ser reduzido à viabilização de projetos desejados pelos especuladores imobiliários, tendo em vista as áreas propostas pela Prefeitura Municipal de Florianópolis.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As áreas previstas para instalação de OUCs em Florianópolis confirmam a vinculação desse mecanismo de intervenção urbana com a pressão imposta pelo mercado imobiliário para a ocupação de áreas urbanas ainda desocupadas nos centros urbanos. A grande preocupação



acerca das OUCs é que algumas de suas finalidades, como alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, não justificam a instalação de operações onde já existe interesse do mercado imobiliário, visto que fazem com que os investimentos se concentrem nas áreas mais ricas da cidade, aumentando assim a segregação sócio-espacial<sup>6</sup>.

Um dos objetivos das OUCs é fazer com que o investimento privado custeie o programa de obras proposto, porém, nas experiências de OUCs realizadas em outros Estados, o poder público gastou mais do que arrecadou, como exemplo a OUC Faria Lima em São Paulo. Esse é mais um dos problemas que podem ocorrer na instalação de uma operação urbana, como nesse caso, em que o poder público dispensou recursos de sua própria receita para infraestruturas e empreendimentos que favoreceram as camadas sociais mais abastadas, em detrimento das áreas mais carentes da cidade.

Tendo em vista o exemplo de Florianópolis, percebe-se que as OUCs chegaram à cidade como novas aliadas do mercado de incorporação imobiliária, visto que elas poderão viabilizar a construção ou a ocupação que antes a lei não permitia. Muitas das áreas reservadas para OUCs são, há muitos anos, objeto de reivindicações populares contra a instalação de empreendimentos. Percebe-se, portanto, que as áreas reservadas pela Prefeitura de Florianópolis poderão, através das Operações Urbanas Consorciadas, viabilizar os projetos dos grandes empresários e especuladores imobiliários que veem em Florianópolis a oportunidade de reverter muito dinheiro em cada metro quadrado de terra urbana, pois, segundo aponta Lopes Inteligência de Mercado (2011 apud CORONATO, 2012), Florianópolis tem o segundo maior preço por metro quadrado residencial médio: R\$ 6.720, abaixo apenas do valor residencial de Brasília.

Nesse processo, chama atenção a incongruência entre a aplicação do instrumento de OUCs, legitimado pelo Estatuto da Cidade, especialmente no que se refere à escolha das áreas a serem exploradas, e a afirmação do processo participativo do Plano Diretor. Falta conhecimento da população participante a respeito desse meio de eleger áreas que, ao serem objetos de OUCs, poderão praticar exceção ao zoneamento de uso e ocupação do solo definido no Plano Diretor.

Cabe destacar a importância da existência dessas áreas não edificadas em meio do espaço urbanizado, pois os terrenos estão se esgotando nos centros urbanos. Dessa forma, a prefeitura deveria preservá-los a fim de suprir futuras necessidades por espaços, seja para alocar unidades de prestação de serviços, seja para o uso da população. Assim, esses locais serviriam como área de manobra às demandas sociais urbanas. O contrário disso representa o favorecimento ao mercado imobiliário, aos especuladores e aos poucos e abastados cidadãos que poderão adquirir suas casas, escritórios e garagens náuticas.

Tendo em vista que o crescimento urbano de Florianópolis tem gerado impactos sócio-espaciais e demandas em diferentes esferas, espera-se que esse instrumento venha a ser discutido e tenha seu conhecimento socializado, pois, infelizmente, nada leva a crer que as OUCs venham a contribuir com a implantação de equipamentos urbanos e com a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social. É necessário colocar na balança os reais benefícios dessas operações e os impactos gerados por elas.

## REFERÊNCIAS

ANTEPROJETO de Lei. **Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis**, Florianópolis, SC, 2010.

ÁVILA, Evelyne. **Adesivo em defesa da Ponta do Coral fixado em carro**. 2012. 1 fotografia, color.

BARCELLOS, Tanya; OLIVEIRA, Naia. O Uso Capitalista do Solo Urbano: notas para discussão. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, n. 8, v. 2, p. 131-135, 1987.

---

<sup>6</sup> Sócio-espacial, com hífen propositalmente para reforçar o sentido inseparável, porém irreduzível das relações sociais e do espaço social, segundo Souza (2006, p. 111). De acordo com esse autor, socioespacial expressaria referência apenas ao espaço social desconsiderando os aspectos materiais do espaço. Reconhece-se que o espaço é moldado relações sociais, sendo estas, por sua vez, condicionadas pelo espaço material produzido.

- BUENO, Ayrton Portilho. **Patrimônio Paisagístico e Turismo na Ilha de Santa Catarina: a premência da paisagem no desenvolvimento sustentável da atividade turística.** 2006. 375 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)– Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF. Brasil, 11 jul. 2001. Seção 1. p. 1.
- CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de. **Operações Urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar.** 2006. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- CORONATO; marcos. Os bairros mais cobiçados. **Revista Época.** São Paulo: Globo S.A., n. 725, abril 2012.
- FIX, Mariana. **Parceiros da Exclusão.** São Paulo: Boitempo, 2001.
- HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas cidades capitalistas avançadas. **Espaço e Debates.** São Paulo: Cortez, n. 2, v. 6, jun./set., 1982.
- MARTINS, Renata Laureci. **Projeto Porto da Barra: vantagens e desvantagens.** Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.
- MOREIRA, Adílson de Souza. **O Processo Participativo no Plano Diretor – Estudo de Caso: Campeche/ Florianópolis/SC.** 2009. 252 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento Territorial)– Centro de Ciências Humanas e da Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.
- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade: para compreender.** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.
- OLIVEIRA, Marcelo Acyoli Teixeira de; HERRMANN, Maria Lúcia. Ocupação do Solo e Riscos Ambientais na Área Conurbada de Florianópolis. In: GUERRA, A. J. T. (Org.) **Impactos ambientais urbanos no Brasil.** Rio de Janeiro: Bertrand, 2001, p. 147-188.
- PARQUE CULTURAL DAS 3 PONTAS. Florianópolis, 2012. Disponível em: <<http://parqueculturaldas3pontas.wordpress.com/>>. Acesso em: 02 ago. 2012.
- SANCHEZ, Fernanda. A (In)Sustentabilidade das Cidades-vitrine. In: ACSELRAD, H. (Org.) **A Duração das Cidades.** Rio de Janeiro: Lamparina, 2009, pp. 155-175.
- SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira.** 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **A Prisão e a Ágora.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbana.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização.** 15. ed. São Paulo: Contexto, 2005.
- VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.