

KÁTIA FERNANDA CASTRO DE SÁ

**O COMPORTAMENTO DOS INCORPORADORES IMOBILIÁRIOS E  
OS INSTRUMENTOS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO:  
A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO VERTICAL EM FLORIANÓPOLIS**

Florianópolis – SC  
SETEMBRO DE 2005

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA CIVIL**

**O COMPORTAMENTO DOS INCORPORADORES IMOBILIÁRIOS E  
OS INSTRUMENTOS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO:  
A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO VERTICAL EM FLORIANÓPOLIS**

KÁTIA FERNANDA CASTRO DE SÁ

Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial exigido pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil - PPGEC, para a obtenção do Título de Mestre em Engenharia Civil.

Orientador: Prof. Roberto de Oliveira, Ph.D.

Florianópolis – SC  
SETEMBRO DE 2005

# **O COMPORTAMENTO DOS INCORPORADORES IMOBILIÁRIOS E OS INSTRUMENTOS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO: A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO VERTICAL EM FLORIANÓPOLIS**

KÁTIA FERNANDA CASTRO DE SÁ

Dissertação julgada adequada para a obtenção do Título de Mestre em Engenharia Civil e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil - PPGEC da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

---

Dr. Glicério Triches,. – Coordenador do PPGEC

---

Roberto de Oliveira, Ph.D.- Orientador - ECV/UFSC

## **COMISSÃO EXAMINADORA:**

---

Roberto de Oliveira, Ph.D.- Moderador - ECV/UFSC

---

Dr<sup>a</sup>. Carolina Palermo Szücs - ARQ/UFSC

---

Dr. Carlos Ricardo Rossetto - UNIVALI

---

Dr. – Ing. Norberto Hochheim.- ECV/UFSC

À Máira e Leandro, pela compreensão durante minha ausência na confecção deste trabalho, por me motivarem a sempre buscar novos caminhos.

Aos meus pais, Nairton e Suzana, pelo apoio que nunca me faltou.

Às cidades, que sempre sejam bons lugares para eles morarem.

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Roberto de Oliveira, por acreditar e incentivar, pela acolhida e motivação, por tudo que uma orientanda pode agradecer.

Aos incorporadores que participaram das entrevistas, que de forma prestativa me receberam e prestaram informações em prol do conhecimento científico.

Aos funcionários do Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil, em especial à Mari, pela ajuda, atenção e informações prestadas.

À todas as pessoas que que conviveram comigo ao longo do período de estudo, nos momentos de angústia e desânimo, que de alguma forma, direta ou indireta, contribuíram para que eu pudesse desenvolver e concluir esta pesquisa, o meu agradecimento e reconhecimento.

Ao CNPQ, pelo apoio financeiro.

À Universidade Federal de Santa Catarina, pela oportunidade de realizar este curso e crescer, pessoal e profissionalmente.



Consideramos que a cidade é um lugar artificial onde a história se processa. Na cidade cada geração de usuários tende a se diversificar da que a precedera. Na tentativa, mediante a representação de si própria nos espaços arquitetados, ela procura assinalar aquele tempo determinado que lhe é próprio, além das necessidades e dos motivos contingentes porque os edifícios foram construídos. Trata-se de uma espécie de herança, de propósito de permanência destinada a testemunhar as aspirações e as ambições, pessoais ou coletivas, através de instrumentos duráveis: os edifícios.

*Eliane Veiga*

# SUMÁRIO

<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	xii
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	xiii
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b> .....	xv
<b>RESUMO</b> .....	xvi
<b>ABSTRACT</b> .....	xvii

## **CAPÍTULO I**

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
1.1 JUSTIFICATIVA E IMPORTÂNCIA DO TEMA.....	3
1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	4
1.2.1 A especulação imobiliária e suas conseqüências.....	5
1.2.2 Considerações sobre o adensamento urbano.....	8
1.3 MOTIVAÇÃO DO ESTUDO.....	9
1.4 LIMITAÇÕES DO TRABALHO.....	11
1.5 OBJETIVOS.....	12
1.5.1 Objetivo Geral.....	12
1.5.2 Objetivos Específicos.....	12
1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	13

## **CAPÍTULO II**

<b>A EVOLUÇÃO URBANA DE FLORIANÓPOLIS</b> .....	14
2.1 CARACTERÍSTICAS GEO-POLÍTICAS E ECONÔMICAS.....	14
2.2 DIVISÃO POLÍTICA ADMINISTRATIVA.....	16
2.3 DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO.....	17
2.4 EVOLUÇÃO URBANA DO CENTRO DE FLORIANÓPOLIS.....	18
2.4.1 Da fundação à freguesia.....	19
2.4.2 Da freguesia à cidade.....	20
2.4.3 Da cidade à metrópole.....	25
2.4.4 A Região Metropolitana de Florianópolis.....	34
2.5 O INCREMENTO POPULACIONAL.....	35

2.6	FATORES QUE DETERMINAM O SURGIMENTO DO SISTEMA DE INCORPORAÇÃO NAS CIDADES.....	37
2.7	A ESTRUTURA DO USO ATUAL DO SOLO URBANO .....	38
2.8	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO.....	42

### **CAPÍTULO III**

<b>LEGISLAÇÃO URBANA.....</b>	<b>43</b>	
3.1	HISTÓRICO .....	45
3.2	A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	48
3.3	A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE SANTA CATARINA.....	50
3.4	A LEI ORGÂNICA DE FLORIANÓPOLIS.....	50
3.5	A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....	53
3.6	O ESTATUTO DA CIDADE.....	54
3.6.1	Instrumentos de uso e ocupação do solo.....	55
3.6.2	O Cadastro Técnico Multifinalitário como instrumento de planejamento e gestão do uso do solo.....	60
3.7	O PLANO DIRETOR MUNICIPAL.....	62
3.8	O PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS.....	63
3.8.1	Introdução.....	63
3.8.2	O planejamento e gestão do espaço urbano.....	64
3.8.3	Histórico da legislação urbana de Florianópolis.....	65
3.8.4	O Plano Diretor de 1954.....	66
3.8.5	O Plano Diretor de 1976.....	67
3.8.6	O Plano Diretor de 1997.....	70
3.8.6.1	Histórico.....	70
3.8.6.2	Proposições.....	71
3.8.6.3	Zoneamento.....	73
3.8.6.4	O solo criado.....	75
3.8.6.5	Da Transferência do Direito de Construir.....	77
3.8.6.6	Das Obras de Arte nas Edificações.....	79
3.9	A SITUAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANA .....	79
3.10	O USO DO SOLO E AS LEIS VIGENTES.....	79
3.11	O VALOR DA TERRA URBANA.....	80
3.12	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO.....	83

<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>A ESTRATÉGIA NAS INCORPORAÇÕES.....</b>	<b>85</b>
4.1	INTRODUÇÃO.....85
4.2	LEGISLAÇÃO.....86
4.3	CARACTERÍSTICAS DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO SETOR DE EDIFICAÇÕES.....88
4.3.1	A Indústria da Construção Civil em Florianópolis.....90
4.4	ESTRATÉGIA.....91
4.4.1	Níveis de decisão na empresa.....91
4.4.2	Definições de estratégia .....92
4.4.3	A Escolha Estratégica.....95
4.4.4	A formulação da estratégia.....97
4.4.5	Tipos de Escolhas Estratégicas.....99
4.4.6	As decisões estratégicas.....100
4.4.6.1	Estratégias genéricas .....100
4.4.7	Estratégias de diferenciação e de segmentação.....102
4.4.7.1	Estratégias de diferenciação.....103
4.4.7.2	Estratégias de segmentação.....105
4.4.8	Decisões de formas de administração do risco.....107
4.5	OS AGENTES ATUANTES NO MERCADO IMOBILIÁRIO.....108
4.5.1	A influência governamental.....110
4.5.2	A relação entre mercado imobiliário e política pública.....110
4.6	FONTES DE INFORMAÇÕES.....111
4.7	AS FASES DE UM EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO.....114
4.8	PADRÕES DE COMPORTAMENTO .....116
4.9	O PROCESSO DE FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA DAS INDÚSTRIAS DA CONSTRUÇÃO CIVIL.....118
4.9.1	Escolha do terreno .....119
4.9.2	As certificações de qualidade.....120
4.9.3	As pesquisas de <i>marketing</i> .....121
4.10	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO.....122
<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>MÉTODOS .....</b>	<b>124</b>
5.1	INTRODUÇÃO.....124
5.2	METODOLOGIA.....124
5.2.1	Métodos.....124

5.2.2	Critérios de definição da amostra.....	127
5.2.3	Características da amostra.....	128
5.2.3.1	Função na empresa .....	128
5.2.3.2	Certificação de qualidade.....	129
5.2.3.3	Tradição no Mercado.....	130
5.2.3.4	Relevância histórica de atuação no Mercado.....	131
5.2.3.5	Atuação relevante no mercado do Centro.....	132
5.2.4	Coleta de dados.....	133
5.2.5	Elaboração das perguntas da entrevista.....	135
5.2.6	Análise dos dados.....	137
5.3	FLUXOGRAMA GERAL DA PESQUISA.....	140

## **CAPÍTULO VI**

<b>RESULTADOS.....</b>	<b>141</b>	
6.1	INTRODUÇÃO.....	141
6.2	NÍVEL DE DECISÃO NAS EMPRESAS.....	141
6.3	FORMAS DE ABSORÇÃO DO RISCO.....	143
6.4	FONTES DE INFORMAÇÕES CONSULTADAS.....	143
6.5	IMAGEM DA EMPRESA.....	146
6.6	DIFERENCIAÇÃO DO PRODUTO.....	149
6.7	SEGMENTAÇÃO DE MERCADO.....	150
6.7.1	A escolha do terreno para construir.....	153
6.8	TIPOS DE ESCOLHAS ESTRATÉGICAS.....	156
6.9	O MERCADO DE TERRENOS INCORPORÁVEIS NO CENTRO.....	157
6.9.1	Diagnóstico do mercado de terrenos incorporáveis no Centro.....	163
6.10	O INSTRUMENTO DO SOLO CRIADO.....	164
6.11	O PLANO DIRETOR.....	166
6.12	A VERTICALIZAÇÃO DE NOVAS ÁREAS.....	169
6.13	TENDÊNCIAS DO MERCADO IMOBILIÁRIO .....	174

## **CAPÍTULO VII**

<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>178</b>	
7.1	DIAGNÓSTICO DO MERCADO DE TERRENOS INCORPORÁVEIS NO CENTRO.....	178
7.2	O COMPORTAMENTO DOS INCORPORADORES QUANDO DA AQUISIÇÃO DE UM TERRENO PARA CONSTRUIR.....	179

7.3	DESCRIÇÃO DO COMPORTAMENTO DAS INCORPORADORAS E SUA ARTICULAÇÃO COM A ESTRUTURA URBANA.....	179
7.4	DIFICULDADES ENCONTRADAS PARA O ACESSO À TERRENOS INCORPORÁVEIS.....	181
7.5	RECOMENDAÇÕES.....	183
<b>REFERÊNCIAS.....</b>		<b>185</b>
<b>APÊNDICE 1</b>	<b>INSTRUMENTOS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO PREVISTOS NO PLANO DIRETOR DO DISTRITO SEDE.....</b>	<b>195</b>
<b>APÊNDICE 2</b>	<b>QUESTIONÁRIO DAS ENTREVISTAS.....</b>	<b>199</b>
<b>ANEXO 1</b>	<b>ROTEIRO DAS AÇÕES NECESSÁRIAS PARA ADEQUAÇÃO À LEI 10.257/01 PELOS MUNICÍPIOS.....</b>	<b>201</b>
<b>ANEXO 2</b>	<b>CARTA DE APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>203</b>

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Composição Setorial da Economia de Florianópolis – 2000.....	16
QUADRO 2 – Evolução urbana de 1872 a 1950.....	28
QUADRO 3 – Evolução do patrimônio imobiliário do Centro de Florianópolis.....	33
QUADRO 4 – A urbanização dos Municípios do Núcleo da Região Metropolitana de Florianópolis.....	35
QUADRO 5 – Uso atual do solo no Centro.....	40
QUADRO 6 – Taxa de remuneração do solo criado.....	75
QUADRO 7 – Classificação Nacional de Atividades Econômicas.....	89
QUADRO 8 – Níveis de decisão na empresa.....	92
QUADRO 9 – Caracterização do mercado de terrenos incorporáveis no Centro... ..	136
QUADRO 10 – Tendência de Mercado.....	137

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Problemas urbanos associados ao acesso à terra.....	7
FIGURAS 2 e 3 – A transformação da paisagem da área central de Florianópolis entre as décadas de 20 de 90.....	9
FIGURA 4 – Localização de Florianópolis.....	15
FIGURA 5 – Área Central de Florianópolis.....	17
FIGURA 6 – A mutação da paisagem urbana.....	18
FIGURA 7 – Início de Florianópolis – Pintura de Aldo Beck.....	19
FIGURA 8 – Vista parcial do antigo porto.....	23
FIGURA 9 – A estrutura viária de Desterro – 1819.....	24
FIGURA 10 – Vista da antiga Desterro em 1841.....	25
FIGURA 11 – Ponte Hercílio Luz.....	26
FIGURA 12 – Edifício Dias Velho.....	30
FIGURA 13 – Avenida Beira Mar Norte.....	31
FIGURAS 14 e 15 – A convivência entre o novo e o antigo no Centro de Florianópolis.....	32
FIGURA 16 – Evolução da população do município de Florianópolis.....	37
FIGURA 17 – Modelo de ocupação .....	39
FIGURAS 18 e 19 – Edifícios com mais de 10 pavimentos geminados.....	69
FIGURA 20 – Afastamento entre edifícios com mais de 10 pavimentos.....	69
FIGURA 21 – Zoneamento do Distrito Sede.....	74
FIGURA 22– Edifício na Beira-Mar Norte com mais de 12 pavimentos.....	78
FIGURA 23 – Participação da construção civil de Florianópolis no PIB do Estado.....	90
FIGURA 24 – Estratégias deliberadas e emergentes.....	94
FIGURA 25 – Três estratégias genéricas.....	101
FIGURA 26 – Matriz de Ansoff.....	102
FIGURA 27 – Função na empresa do entrevistado.....	128
FIGURA 28 – Distribuição das certificações de qualidade.....	129
FIGURA 29 – Idade das empresas.....	130
FIGURA 30 – Tempo de atuação no mercado dos decisores.....	131

FIGURA 31 – Área total construída pelas incorporadoras.....	132
FIGURA 32 – Fluxograma geral da pesquisa.....	140
FIGURA 33 – Nível de decisão nas empresas .....	142
FIGURA 34 – Fontes de informações consultadas.....	144
FIGURA 35 – Fontes consultadas por incorporadora.....	146
FIGURA 36 – Fatores de formação da imagem da empresa .....	147
FIGURA 37 – Tipos de escolhas estratégicas.....	157
FIGURA 38 – Área total de alvarás concedidos por ano no Centro.....	158
FIGURA 39 – Obras de arte nas edificações do Centro.....	163
FIGURAS 40 e 41 – Verticalização no Bairro João Paulo.....	170
FIGURA 42 – Área total de alvarás concedidos por ano no Bairro João Paulo.....	171
FIGURAS 43 e 44 – Verticalização no Parque São Jorge.....	173
FIGURA 45 – Área total de alvarás concedidos por ano no Bairro Itacorubi.....	173
FIGURA 46 – Percepção de tendências no mercado imobiliário.....	175

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEAU	Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo
CNAE	Classificação Nacional das Atividades Econômicas
CF	Constituição Federal
CUB	Custo Unitário Básico da Construção
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
ESPLAN	Escritório Catarinense de Planejamento Integrado
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Territorial Urbano
IPUF	Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
PD	Plano Diretor
PDAMF	Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis
PIB	Produto Interno Bruto
PMF	Prefeitura Municipal de Florianópolis
RAIS	Relação Annual de Informações Sociais
Sefaz	Secretaria Municipal da Fazenda
Sefin	Secretaria Municipal de Finanças
SINDUSCON	Sindicato de Indústria da Construção Civil
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

## RESUMO

A expansão dos centros urbanos leva à coexistência de diversos interesses em áreas pouco extensas, tornando necessário ajustar-se o exercício dos direitos de propriedade à idéia de função social. A preocupação central deste estudo é compreender as relações entre o mercado imobiliário e a legislação urbana através da investigação da atuação dos incorporadores na produção do espaço urbano vertical da cidade de Florianópolis. Trata-se de um estudo descritivo, onde identificam-se os fatores que determinam a articulação da atuação da incorporação imobiliária com a dinâmica da estrutura urbana. Fundamentado através de entrevistas semi-estruturadas junto a incorporadores, abordam-se questões relativas às suas escolhas estratégicas. Conclui-se que os problemas relacionados ao acesso à terra no setor são: a escassez e valoração dos terrenos incorporáveis, o grande fracionamento da estrutura fundiária e a especulação imobiliária. As estratégias adotadas para os empreendimentos imobiliários não leva em consideração as preferências e tendências dos consumidores e é direcionada conforme a disponibilidade de terrenos propícios à verticalização. O Plano Diretor de Florianópolis limita-se a ordenar o uso e ocupação do solo, incentiva a expansão urbana e apresenta uma política defeituosa em relação ao controle dos direitos de propriedade. Neste contexto o mercado quando age sozinho adota um padrão elitista e segregador social de ocupação.

**Palavras chaves:** incorporações imobiliárias, mercado imobiliário, legislação urbana

## ABSTRACT

The expansion of the urban centers takes to the coexist of many interests in small areas, turning necessary to adapt the exercise of the rights of property, to the idea of social function. The trouble`s center of this study is to apprehend the relationship between the real state and urban legislation trough the investigation of the developers performance in the urban vertical space production at Florianópolis city. Conderned a descriptive study where the factors wich establish the articulation between the performance of the developers and urban dynamic structures are recognized. Based up on semi structural interviews with developers, concerning questions of their strategy choices are approached. Concluded that the urban difficult related to the access to the land in the sector are the sacarcity and valorization the land, its big shattering structure and the real state speculation. The strategies adopt for the real state business lake of consideration the preferences and inclinations of customers and is conduct according to the availability propitious land to developer. Florianópolis's Director Plan limits to order the land use and occupation, motivating the urban expansion and in respect to the control of the property rights presents a problematic policy. In this context, when the real state acts alone adopts an elitist and social segregacion model of occupation.

**Key-words:** developer, real state, urban legislation

# CAPÍTULO I

## INTRODUÇÃO

Entender uma cidade e as causas de seus problemas é uma tarefa complexa que envolve diversas áreas do conhecimento; desta forma a busca do conhecimento de uma cidade e a sua problemática é uma condição prévia indispensável na formulação de estratégias para que se adequem instrumentos de gestão para sua superação.

Conforme dados do Censo Demográfico de 2000 do IBGE, cerca de 81% da população brasileira vive em espaços urbanos e que com relação ao último censo, que foi em 1981, tivemos um aumento de cinco pontos percentuais. Florianópolis está inserida numa região metropolitana que apresenta taxas de urbanização superiores a 89%. Estes números levam à conclusão de que o processo de urbanização da sociedade brasileira é irreversível.

O crescimento urbano resulta em espaços que apresentam problemas comuns, sobretudo de controle de uso e ocupação do solo. Os planos diretores elaborados sob a ótica de um planejamento físico territorial marcadamente regulatório onde o Estado faz pleno uso de seus poderes de controle e disciplinamento, onde são difundidos os zoneamentos de uso da terra pautados na separação funcional, tendem a fazer com que os investimentos imobiliários se concentrem em certas zonas restritas da cidade onde a infra-estrutura já é intensamente utilizada, onde todos os contribuintes pagam o custo desse modelo que não alcança a maioria da população. O zoneamento em geral restringe a área a construir, privilegiando os poucos proprietários detentores de direitos em relação aos restantes. A escassez de terras urbanas tende a encarecer a terra elevando o custo da habitação.

Uma cidade é um objeto complexo, por isso é dada a dificuldade em sua definição. O conceito de cidade envolve definições demográficas, antropológicas, culturais, geográficas, sociais e econômicas, sendo o assunto objeto de inúmeros trabalhos e discussões. Definições de cidade sob um conceito de diferenciação do não

rural, caracterizando um espaço pelas delimitações do perímetro urbano, com base nos equipamentos e infra-estrutura coloca-se limitado, tendo em vista os inúmeros interesses que envolvem uma cidade, constituída de muitas unidades organizativas que, no seu conjunto, representam um todo maior que a soma das partes.

SOUZA (2003) define a cidade como um centro de gestão do território, não apenas enquanto sede de empresas, mas também enquanto sede do poder religioso e político. Para o referido autor uma cidade não é apenas um local em que se produzem bens e onde esses bens são comercializados e consumidos, e onde pessoas trabalham; uma cidade é um local onde pessoas se organizam e interagem com base em interesses e valores os mais diversos, formando grupos de interesses, menos ou mais bem definidos territorialmente, com base na identificação entre certos recursos cobiçados e o espaço.

As análises urbanas podem ser realizadas em diversos níveis de aprofundamento e refinamento, a cidade aparece como espaço de reflexão, onde colocam-se a cada dia novas e importantes questões. Desta forma a preocupação com a questão urbana em Florianópolis gerou, e tem gerado, diversos estudos com esta temática, que alimentam e instigam a novos estudos.

Pode citar-se as pesquisas de mercado realizadas na região de Florianópolis sob a ótica da demanda os trabalhos de FREITAS (1995), OLIVEIRA (1998), FERNANDEZ (1999), PANDOLFO (2001) e FREITAS (2002). As pesquisas de Mercado na região de Florianópolis, sob a ótica da oferta e ordenamento territorial, tem-se os trabalhos de: NASCIMENTO e HOCHHEIM (1995), CARVALHO (2004), ILHA (1998), BRANDÃO (1997), NEUMANN (1998), UBERTI (2000), BRANDÃO (2002), KREGS (2002) e MOSCHEN (2003). Com relação às empresas de construção civil, pode-se citar também os trabalhos de PORTER (1991) e DANTAS (2000). O trabalho de BORTOLUZZI (2004), que constitui-se de um estudo do mapeamento do uso atual do solo no Centro de Florianópolis e NEUMANN (2003) que propõe uma nova concepção de arranjo espacial urbano.

Estudos com enfoque no processo de adaptação estratégica organizacional das indústrias da construção civil em Florianópolis, sobre a forma de como elas adaptam-se em um ambiente caracterizado por forte turbulência e influência governamental e como formulam suas estratégias dentro deste contexto, foram realizados por doutorandos e mestrados no Núcleo de Estudos Estratégicos (NEST)

do Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção da UFSC. Destacam-se os estudos realizados por MARTIGNANO (1998), ROSSETTO (1998), OLIVEIRA (2000) e MELLO (2000).

## 1.1 JUSTIFICATIVA E IMPORTÂNCIA DO TEMA

A preocupação do cientista é a de contribuir para a busca de melhor qualidade de vida da humanidade, tornando o homem mais consciente das conseqüências de seus atos (ALVES, 2003, p. 11).

Em 10 de julho de 2001 foi sancionada a Lei 10.257 – Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que vêm regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, nos capítulos relativos à Política Urbana. Estabelece um conjunto de princípios, no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbana que caracteriza-se como um conjunto articulado de políticas públicas de caráter redistributivista e universalista, voltado para reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (SOUZA, 2004).

A relevância dos problemas urbanos levou ao Governo Federal à criação do Ministério das Cidades em 2003. A questão do planejamento territorial foi incorporada como de sua competência e no mesmo ano estabeleceu os princípios e diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU (BRASIL, 2004).

A regulamentação e aplicação do Estatuto da Cidade é um dos objetivos da PNDU, a saber:

Promover a regulamentação e a aplicação do Estatuto da Cidade, de outros instrumentos de política urbana [...], garantindo a ampla participação da sociedade e a melhoria da gestão e controle do uso do solo, na perspectiva do cumprimento da função social e ambiental da cidade e da propriedade e da promoção do bem-estar da população (BRASIL, 2004).

Desta forma este trabalho visa proporcionar um melhor entendimento e fornecer informações sobre a dinâmica do mercado imobiliário de Florianópolis num momento em que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) ainda está sendo construída, a Conferência Nacional das Cidades acontecerá em novembro de

2005 e de que o Projeto de Lei Complementar 442/2003, que adapta legislação urbanística do Município ao Estatuto da Cidade, encontra-se em apreciação.

## 1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Parte-se do pressuposto que a realização da função social da cidade e da propriedade e as preocupações urbanísticas no sentido de combater os vazios urbanos e a especulação imobiliária presentes nas diretrizes gerais da Lei 10.257 – Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), só podem ser devidamente atingidos por um município conhecedor de sua problemática urbana.

Desta forma este estudo tem foco no acesso à terra para a habitação pelas incorporadoras e as conseqüentes transformações operadas no uso e ocupação do solo. Tem por objetivo realizar uma investigação dos procedimentos que vêm sendo adotados pelas empresas de incorporação quando pretendem lançar um empreendimento imobiliário, analisando o comportamento através da percepção de seus decisores.

Pretende-se investigar os parâmetros e variáveis relevantes na produção do espaço urbano vertical da cidade de Florianópolis, através da análise descritiva das práticas dos incorporadores onde parte-se do pressuposto que as decisões sobre a forma de atuação das incorporadoras são tomadas pelos seus decisores de acordo com a percepção destes do mercado imobiliário pautadas em informações que buscam de acordo com seus interesses e nas suas percepções do que é relevante considerar. Dentro deste contexto se destaca de como os incorporadores comportam-se para efetuar a compra de um terreno incorporável.<sup>1</sup>

Assim são abordadas neste estudo as questões relativas à ordenação e controle e uso do solo, notadamente o zoneamento e o instituto do solo criado, através da percepção dos incorporadores imobiliários.

Esta pesquisa não possui hipóteses especificadas. O objetivo é proporcionar o conhecimento do todo, a produção do espaço urbano vertical, com base no estudo de

---

<sup>1</sup> Terrenos incorporáveis são definidos neste estudo, a partir de uma perspectiva de mercado, como terrenos situados em zonas onde os índices construtivos permitidos pela legislação viabilizem economicamente um empreendimento imobiliário.

partes que o compõem, os agentes incorporadores, possibilitando a interação de ambos.

### **1.2.1 A especulação imobiliária e suas conseqüências**

Com a concentração urbana e o inevitável aumento da procura de terras localizadas nos centros em posições estratégicas, a superposição de unidades imobiliárias em planos horizontais, a verticalização, veio a trazer um melhor aproveitamento econômico da terra, pela implantação do processo de produção (CHALHUB, 2000).

O crescimento das cidades têm como resultado a valorização do espaço onde ela se instala, em geral em áreas bem equipadas do ponto de vista de infra-estrutura urbana, fato que se reflete no valor destas áreas. Para RIBEIRO (1996) a ação do incorporador, materializada pela mudança do uso do solo, acarreta a revalorização da terra.

Em estudos sobre a verticalização de São Paulo, SOUZA (1994) concluiu que em geral a verticalização atinge áreas onde a urbanização já se encarregou de dotá-las dos equipamentos necessários, gerando um mútuo processo de valorização, a partir dos primeiros edifícios construídos.

Os proprietários de lotes podem deixar de vender uma área no aguardo de uma infra-estrutura que será produzida publicamente. Os investidores, os pequenos e médios poupadores, vêem na alternativa imobiliária uma fonte de lucros segura, uma vez que o mercado é facilmente compreendido por si mesmo, para onde as cidades crescem, como os bairros se transformam e se beneficiam desta lógica de valorização futura. O investimento imobiliário em terra vazia dentro das cidades, ou nas zonas de expansão urbana ganha a preferência destes investidores (CAMPOS FILHO, 1999).

Esta especulação imobiliária, com lotes urbanos ou quase urbanos, só tende a crescer com a valorização da área central da cidade. Seus proprietários nada precisam investir em melhorias urbanas e basta aguardar a cidade crescer, o governo investir e os demais proprietários construir edificações, para que seus terrenos sejam valorizados.

O mercado imobiliário deixa de ter sua dinâmica baseada na oferta de unidades habitacionais e o lucro deste processo é do proprietário de terrenos incorporáveis, as camadas de maior poder aquisitivo e também os incorporadores que se beneficiam desta dinâmica especulativa (RIBEIRO, 1996).

No Centro de Florianópolis o estudo de NEUMANN (1998) verificou a existência de áreas livres suficientes para gerar um incremento de 46,86% no parque imobiliário no Centro de Florianópolis. Em São Paulo foi avaliado por CAMPOS FILHO (1999), a cifra de 44% de terrenos vazios no interior do tecido urbano. Estes vazios urbanos fazem com que ocorra um espalhamento das cidades para a periferia, dificultando a acessibilidade da população e aumentando o custo de infra-estrutura. CAMPOS FILHO (1999) observa que o fenômeno gera um governo urbano cada vez mais pobre, enfrentando cidades cada vez mais caras.

ABRAMS (1964), após estudar e relatar os problemas de moradias de quatorze nações em quatro continentes, nas décadas de 50 e 60, verificou que a posse da terra na maioria das cidades em desenvolvimento é a principal fonte de riqueza. Coloca que o crescimento da população, juntamente com as melhorias públicas, aumenta rapidamente o preço do valor das terras fora das regiões centrais.

Em relação à questão fundiária urbana, o questionamento que coloca o Ministério das Cidades é: "de qual o custo de manter área sevidas de infra-estrutura em condições ociosas, devido ao espraiamento horizontal das cidades" (BRASIL2004).

A evolução urbana da cidade de Florianópolis, que determinou a estrutura fundiária urbana do Centro com lotes de pequenas frentes e em ruas estreitas, que definidos sem maiores critérios técnicos durante o processo de urbanização, é apontada pelos incorporadores como um dos fatores da escassez e conseqüente valorização dos terrenos.

Desta forma os vazios urbanos, espaços valorizados e dotados de infra-estrutura urbana não edificados ou subutilizados levam à expansão urbana e conseqüente elevação dos custos de infra-estrutura e à elitização do espaço urbano, conforme pode-se observar na FIGURA 1.

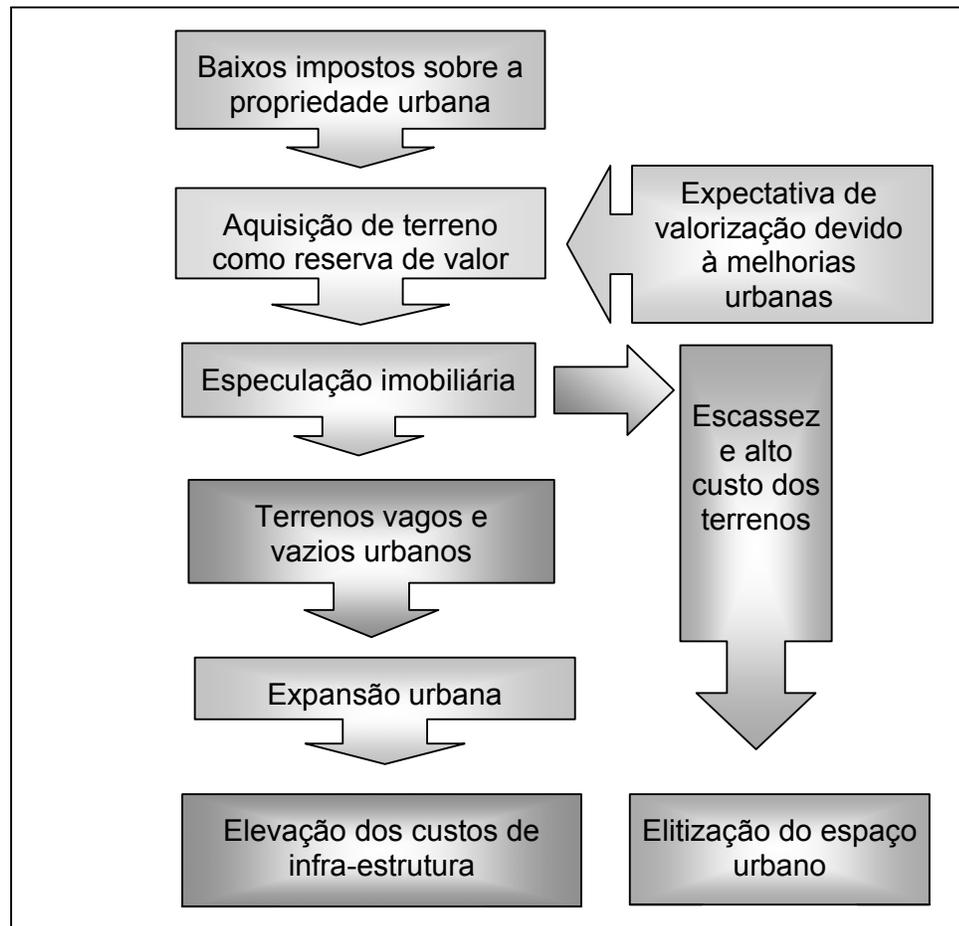


FIGURA 1 – Problemas urbanos associados ao acesso à terra

Este espalhamento não é determinado apenas por fatores socio-econômicos. O termo "exclusão" deve ser empregado com critérios quando se trata de um tema complexo como a questão urbana. Deve-se fazer distinção entre a segregação induzida da auto-segregação. No caso da segregação induzida, as pessoas não escolhem onde viver são forçadas, principalmente devido às questões econômicas. Existem situações onde existe a auto-segregação, pessoas que fazem a opção de se afastar da cidade, seja por escolha ou questão de segurança. A auto-segregação, na atualidade, está fortemente vinculada às elites em condomínios exclusivos (SOUZA, 2003).

A ação dos incorporadores sobre o solo urbano também pode ser um dos fatores deste espalhamento das cidades. Com o encarecimento e escassez de

terrenos nas áreas mais valorizadas, estes vão em busca de áreas mais acessíveis, em termos econômicos para implantar seus empreendimentos.

## 1.2.2 Considerações sobre o adensamento urbano

A "cidade compacta" mais eficiente, porque menos desperdiçadora de recursos, que a cidade espalhada pode de acordo com SOUZA (2003) maximizar uma boa qualidade de vida, equilibrando interesses individuais e coletivos, através da adoção de diferentes densidades em diversas zonas da cidade. Porém, coloca o mesmo autor que a densidade não é, muitas vezes uma escolha dos consumidores, está mais ligada a interesses do capital imobiliário que influenciam ou pressionam o adensamento.

O espalhamento das cidades, que tem como consequência o encarecimento de sua gestão, com redes de infra-estrutura mais caras exigindo mais recursos do Poder Público, não é consenso entre os que estudam e pensam as cidades e seu planejamento.

FANTIN (2000) coloca que existem duas visões do rumo do processo de expansão urbana em Florianópolis. Para a referida autora a controvérsia sobre qual a densidade urbana ideal para a cidade ficou explícita durante as discussões do atual Plano Diretor do Distrito Sede, onde a questão urbana foi discutida sob dois enfoques: um que estimula o crescimento de Florianópolis seguindo os passos de uma metrópole, com o aumento da densidade populacional, com a potencialização dos investimentos imobiliários e outro que prioriza a qualidade de vida de seus moradores e preservação do meio ambiente natural.

O tamanho ótimo dos centros urbanos e seu adensamento ainda não é um consenso para efeito de políticas públicas. Para BARAT (1979) este deve ser um estudo regional que considere como parâmetros as características econômicas e culturais de cada população local.

A densidade de uma cidade não é um fator isolado da qualidade de vida de seus habitantes, o que existe são densidades inadequadas aos tipos de edificações implantadas. Um dos grandes desafios da legislação urbana é buscar uma harmonia entre densidade de ocupação do solo e infra-estrutura instalada. As densidades ideais

ficam numa faixa intermediária onde a economia da cidade é atingida e onde os engarrafamentos, tão anti-econômicos e desagradáveis, ainda não acontecem (MASCARÓ, 2005).

Para MASCARÓ (2005) as baixas densidades da maioria das regiões da cidade de Porto Alegre podem ser atribuídas a muitos fatores, sendo o atual Plano Diretor um dos mais decisivos, que limita o adensamento da edificação com o intuito de preservar a qualidade de vida urbana e, em alguns casos, acaba prejudicando-a devido à inviabilidade da infra-estrutura para extensas áreas urbanas a custos compatíveis.

SOUZA (2003) observa que o tamanho de uma cidade por si só não explica sua problemática, e coloca que quando uma cidade já é problemática, o que é fruto de todo um processo histórico, ou seja, onde a qualidade de vida já se acha ameaçada, pressões quantitativas mais demanda por moradias, por infra-estrutura, por empregos, mais carros particulares circulando, este quadro tenderá a se agravar.

A densificação excessiva tem como consequência a saturação da infra-estrutura técnica e social, porém baixas densidades tornam as cidades anti-econômicas. Assim o desenvolvimento urbano deve procurar um equilíbrio, sendo que de acordo com SOUZA (2003) este não deve ser meramente um aumento da área urbanizada e nem mesmo uma sofisticação ou modernização do espaço urbano, mas antes e acima de tudo, um desenvolvimento sócio-espacial na e da cidade.

### 1.3 MOTIVAÇÃO DO ESTUDO



FIGURAS 2 e 3 – A transformação da paisagem da área central de Florianópolis entre as décadas de 20 de 90

Fonte: IPUF

A transformação da paisagem pela verticalização e adensamento do Centro da cidade de Florianópolis, com a substituição de casas e prédios baixos por edifícios e o incremento de sua população, conforme pode-se observar nas FIGURAS 2 e 3, instigaram e motivaram esta pesquisa.

O Centro de Florianópolis, embora tenha uma das mais altas densidades dentro da malha urbana da cidade, adquiriu um valor importante como escolha de moradia dos seus habitantes.

LIMA (2001) conclui em seu estudo de duas regiões do Centro que o atributo localização é dos mais apreciados quando os indivíduos procuram um local para residir. ILHA (1998), após uma análise da oferta de imóveis novos expostos à venda, concluiu que a localização no Centro é a variável de maior poder de determinação explicando preços, confirmada nos modelos de preço e velocidade de vendas formulados. DANTAS (2000) pesquisou a percepção dos clientes proprietários de imóveis residenciais localizados no Centro de Florianópolis e identificou que a localização do imóvel se sobressaiu como razão primordial para a mudança, assinalando a preferência pelo Centro. Esta realidade também foi identificada no trabalho de FERNANDEZ (1999), assim como nas pesquisas de demanda realizadas no Salão do Imóvel junto ao Sinduscon-Florianópolis, desde sua primeira edição.

O Centro de Florianópolis coloca-se assim como polarizador das preferências de moradia. Um dos fatores explicativos para este fato é colocado por VILLAÇA (2001) quando da análise da estrutura urbana de seis metrópoles brasileiras, onde conclui o referido autor:

Dentre essas vantagens, a mais decisiva é a otimização dos gastos de tempo despendido nos deslocamentos dos seres humanos, ou seja, a acessibilidade às diversas localizações urbanas, especialmente ao centro urbano. É essa a questão essencial revelada por todas as transformações de estrutura urbana [...]. O benefício ou o recurso fundamental que se disputa no espaço urbano é o tempo de deslocamento (p.328).

Considerando que é o conjunto das ações dos incorporadores sobre o solo urbano, juntamente com a morfologia da cidade, dos equipamentos comunitários e de infra-estrutura urbana que formam o seu patrimônio imobiliário vertical, a forma de atuação desses agentes é um dos fatores determinantes da paisagem formada.

Assim a incorporação imobiliária exerce uma função fundamental no processo de urbanização, sendo uma atividade econômica de grande vulto, dado os volumes de recursos que mobiliza, além da geração de empregos. É uma atividade de grande alcance social e econômico e atende a uma necessidade humana essencial: a de habitação.

A incorporação é a produtora do espaço urbano vertical e esta atividade tem relação direta com os fatores que, de acordo com as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, devem ser combatidos: a especulação imobiliária de terrenos localizados em áreas dotadas de infra-estrutura urbana, com o surgimento de vazios urbanos e com a expansão urbana da cidade.

Desta forma a motivação em investigar os parâmetros e variáveis relevantes na produção do espaço urbano vertical da cidade de Florianópolis, através da percepção dos incorporadores, e as conseqüências no uso e ocupação do solo é de contribuir para uma resposta que permita reconstruir o sentido de cidade, estimular o compromisso de todos os agentes atuantes no mercado imobiliário de Florianópolis para que a função social da cidade seja cumprida conforme previsto no Estatuto da Cidade.

## **1.4 LIMITAÇÕES DO TRABALHO**

Dada a dificuldade de se identificar as exatas delimitações do objeto de estudo dada a sua abordagem qualitativa, que envolve muitos dados de diversas naturezas, a tarefa exige habilidade e intuição para definir os questionamentos necessários a serem realizados junto aos incorporadores e para determinar a seleção dos dados obtidos relevantes para possibilitar a compreensão do objeto de estudo para atingir-se os objetivos propostos.

Esta pesquisa limita-se ao contexto específico da percepção dos decisores das incorporadoras, ligadas à indústria da construção civil do setor de edificações com atuação relevante e tradição no Centro de Florianópolis quanto aos temas pertinentes aos objetivos desta pesquisa e ao contexto específico mercado imobiliário, no período em que foram realizadas as entrevistas, de abril a junho de 2005.

## **1.5 OBJETIVOS**

### **1.5.1 Objetivo Geral**

Compreender o comportamento dos incorporadores que atuam na produção do espaço urbano vertical no Centro de Florianópolis e sua articulação com a estrutura urbana da cidade frente às questões relativas à legislação de uso e ocupação do solo, notadamente o zoneamento e o instituto do solo criado.

### **1.5.2 Objetivos Específicos**

- 1) Diagnosticar o mercado de terrenos incorporáveis no Centro de Florianópolis;
- 2) Identificar o comportamento dos incorporadores, quando da aquisição de um terreno para construir, além do lucro imobiliário;
- 3) Identificar as variáveis relevantes e os profissionais consultados pelos incorporadores na concepção de um novo produto imobiliário;
- 4) Levantar as dificuldades encontradas para o acesso à terrenos incorporáveis.

## 1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está estruturado em seis capítulos interligados que abordam o tema de pesquisa.

O Capítulo 1 é destinado à introdução do trabalho. Apresenta-se o tema, justifica-se a sua importância, atualidade e formula-se o problema de pesquisa. Descreve-se o que o motivou e seus objetivos.

Consideram-se que as ações dos incorporadores devam ser interpretadas dentro do contexto em que atuam. Assim com a finalidade de caracterizar o ambiente objetivo, os Capítulos 2 e 3 são concebidos.

O Capítulo 2 descreve a evolução urbana da cidade de sua fundação até a sua metropolização, dando ênfase ao seu incremento populacional e das edificações construídas no Centro.

O Capítulo 3 é dedicado à legislação urbana de uso e ocupação do solo.

O Capítulo 4 caracteriza as incorporações e à atividade na qual estão inseridas: as indústrias da construção civil do setor de edificações. Trata das considerações teóricas para fundamentar os resultados da pesquisa, como das estratégias que definem o padrão de comportamento estabelecido pelas decisões adotadas. É realizada uma revisão bibliográfica de estudos anteriores junto às empresas de construção civil em Florianópolis, onde a estratégica nas empresas é enfocada.

O Capítulo 5 esclarece a metodologia empregada na pesquisa e apresenta os resultados extraídos.

O Capítulo 6 apresenta as conclusões da pesquisa e recomendações.

## **CAPÍTULO II**

### **A EVOLUÇÃO URBANA DE FLORIANÓPOLIS**

A compreensão do processo evolutivo da cidade, dos fatores atuantes que influenciaram as mudanças ocorridas no decorrer do tempo, é de grande relevância na compreensão do ambiente em que as incorporações desenvolvem as suas atividades.

Este Capítulo é relativo à evolução urbana de Florianópolis, desde a sua fundação até a sua situação presente, como polo metropolitano. Com o objetivo de descrever a história da ocupação e uso do solo do Centro de Florianópolis, é dado enfoque ao incremento de sua população e de seus edifícios. A evolução do gabarito das edificações construídas é analisada considerando-se que são o reflexo direto da atuação das empresas construtoras na cidade e reveladoras da intensidade do uso do solo.

As fases de evolução sócio-política e suas implicações no desenvolvimento da cidade são descritas, assim como identificam-se os marcos de sua evolução.

#### **2.1 CARACTERÍSTICAS GEO-POLÍTICAS E ECONÔMICAS**

Florianópolis está localizada na Região Sul do Brasil e é a capital política-administrativa do Estado de Santa Catarina, conforme FIGURA 4. Apresenta uma população de 342.315 habitantes de acordo com o censo de 2000 do IBGE.

O Município de Florianópolis, com área total de 436,5 km<sup>2</sup> de acordo com o dados do IBGE, possui um clima subtropical úmido, que se caracteriza pela aternância de verões, com temperatura média de 24 °C, e invernos, com temperatura média de 18 °C.

A cidade de Florianópolis é dividida em duas porções de terra. O Continente, limita-se a oeste com o município de São José, e possui uma área de 12,1 km<sup>2</sup>. A Ilha

de Santa Catarina está separada do Continente pelas baías Norte e Sul e possui uma área de 424,4 km<sup>2</sup>. As duas baías são separadas por um estreito de cerca de 500 m de largura, sobre o qual foram construídas as três pontes que ligam a Ilha ao Continente: Hercílio Luz, Colombo Machado Salles e Pedro Ivo Campos.

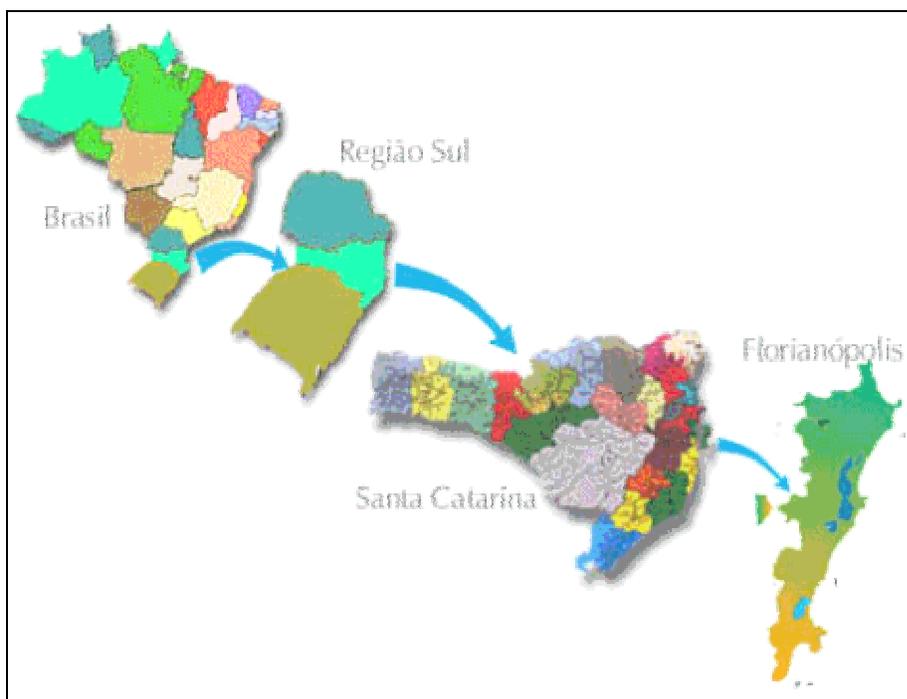


FIGURA 4 – Localização de Florianópolis  
Fonte: IPUF

Sua configuração geográfica permite classificá-la como uma ilha continental, extensão dos grandes traços geológicos continentais. A natureza insular de Florianópolis a diferencia de outras cidades, já que se tornam mais evidentes seus limites físicos, apresentando um contorno irregular, composto de baías, pontas e enseadas.

Não há como pensar Florianópolis sem levar em conta a condição, constitutiva da cidade e seus limites, ou seja a sua condição insular e o seu ecossistema. Florianópolis de acordo o IPUF, conta com 42% de sua área classificada como APP (área de preservação permanente) e das zonas urbanizáveis, apenas 20% é classificada como zona urbana.

A composição da economia de Florianópolis é basicamente o comércio e serviços. A pesca e outras atividades do setor primário da economia, a agricultura e a pecuária, dão modestas contribuições ao produto interno bruto do município. Mais fortes, apresentam-se a chamada indústria da construção civil e o setor de representação comercial.

Florianópolis vêm desenvolvendo sua vocação natural turística, aliada ao comércio e a sua estrutura administrativa pública, municipal, estadual e federal, compõem um expressivo setor de serviços, que reúne mais de 80% das atividades econômicas. A indústria do vestuário e da informática vêm surgindo com crescente participação na economia.

QUADRO 1 – Composição Setorial da Economia de Florianópolis – 2000

Atividade	Nº de Contribuintes	%	Arrecadação do ICMS (R\$)	%	Nº de Contribuintes	%	Arrecadação ISQN (R\$)	%
Indústria	426	6,59	54.424.212,57	6,43	81	0,82	578.366,92	1,40
Comércio	4.057	62,79	235.810.040,80	27,86	1.610	16,45	8.774.652,36	21,24
Serviços	1.528	23,65	555.837.953,31	65,67	8.078	82,54	31.888.673,04	77,19
Outros	450	6,97	338.564,32	0,07	8	0,19	70.230,26	0,17
Total	6.452	100	846.410.771	100	9.786	100	41.311.922,58	100

Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis

## 2.2 DIVISÃO POLÍTICO ADMINISTRATIVA

O Município de Florianópolis está dividido em doze distritos administrativos: Canasvieiras, Cachoeira do Bom Jesus, Ingleses do Rio Vermelho, São João do Rio Vermelho, Ratonas, Santo Antônio de Lisboa, Lagoa da Conceição, Ribeirão da Ilha, Pântano do Sul, Campeche, Barra da Lagoa e Sede.

Florianópolis como Distrito Sede foi regulamentado pela Lei Complementar nº 001/97 de 29/09/1997. Sua área total é 74,54 km<sup>2</sup>, composta em duas áreas: na parte continental com 12,1 km<sup>2</sup> e a parte insular com 62,44 km<sup>2</sup>. O distrito Sede foi subdividido em quatro sub-distritos: sub-distrito Sede, sub-distrito Estreito, sub-distrito Trindade e sub-distrito Saco dos Limões.

No sub-distrito Sede, onde encontra-se o Bairro Centro, concentra-se a maior parte da atividade política administrativa municipal e parte da estadual.

## 2.3 DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

A área de estudo é o Centro urbano da cidade de Florianópolis, denominado de polígono central pelo IPUF, limitado pelas baías Norte e Sul e a leste pelo eixo da Avenida Mauro Ramos, localizada na base do Morro da Cruz, conforme demonstrado na FIGURA 5.

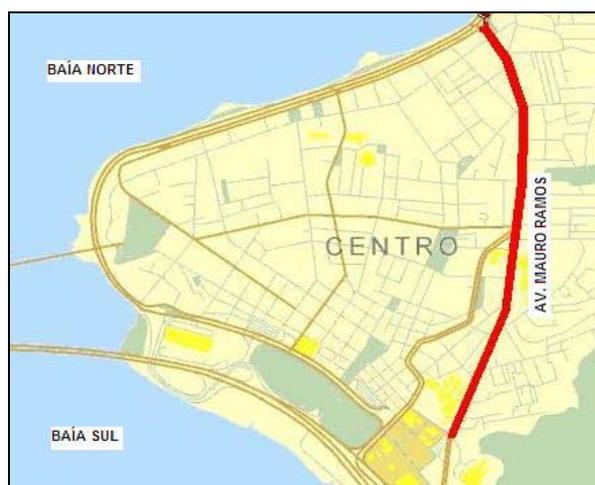


FIGURA 5 –Área Central de Florianópolis  
Fonte: PUF

A região de estudo compreende uma área de 3 km<sup>2</sup> identificada pelo IPUF como Unidade Espacial de Planejamento 1 (UEP1). A área foi adotada em detrimento de outras da cidade em virtude de ter o maior gabarito de edificações e o maior adensamento populacional, conforme verificado por NEUMANN (2003).

## 2.4 EVOLUÇÃO URBANA DO CENTRO DE FLORIANÓPOLIS

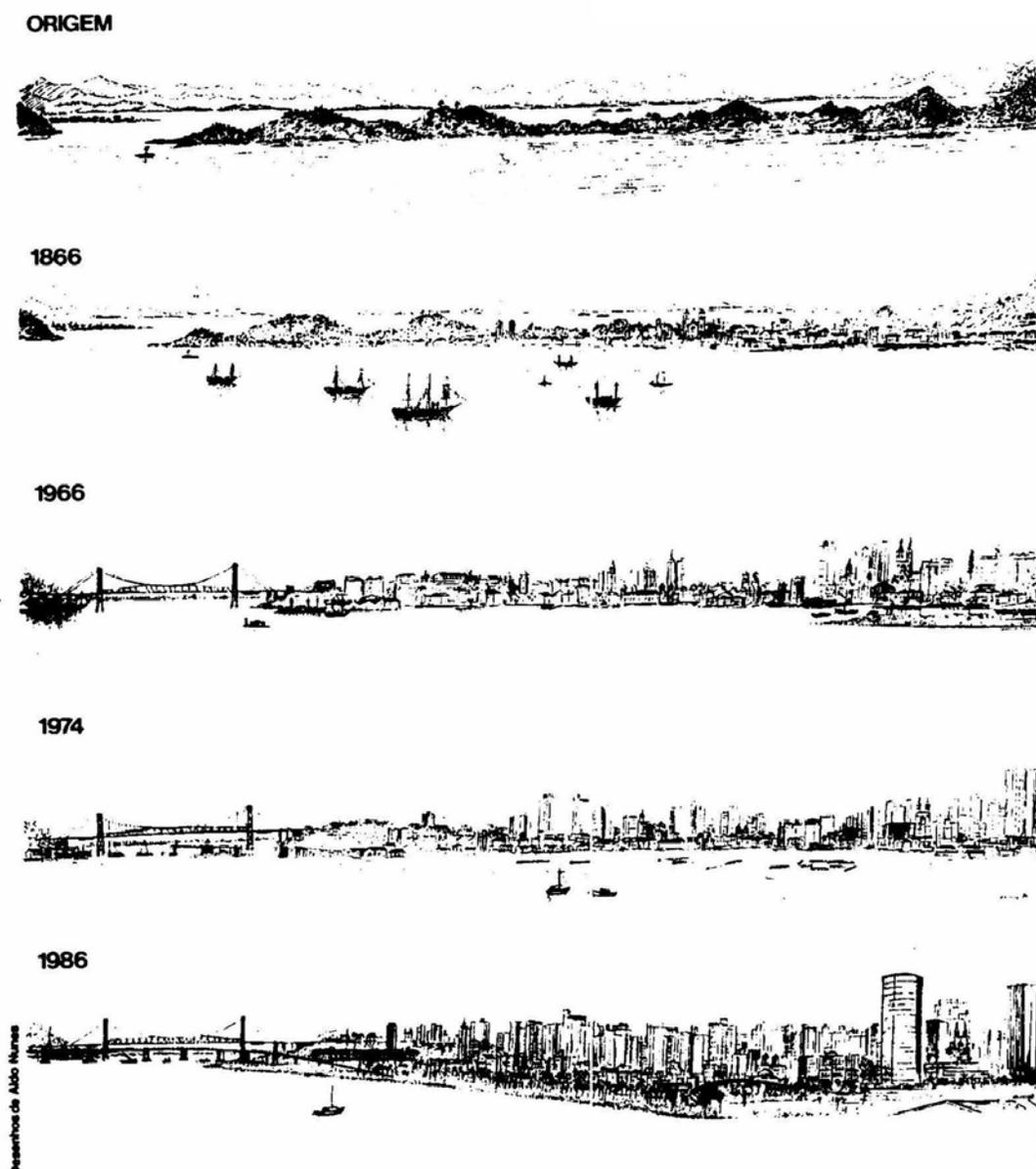


FIGURA 6 – A mutação da paisagem urbana

Elaboração – Aldo Nunes

Fonte: Perfis da cidade: edição comemorativa dos 262 anos de Florianópolis

## 2.4.1 Da fundação à freguesia

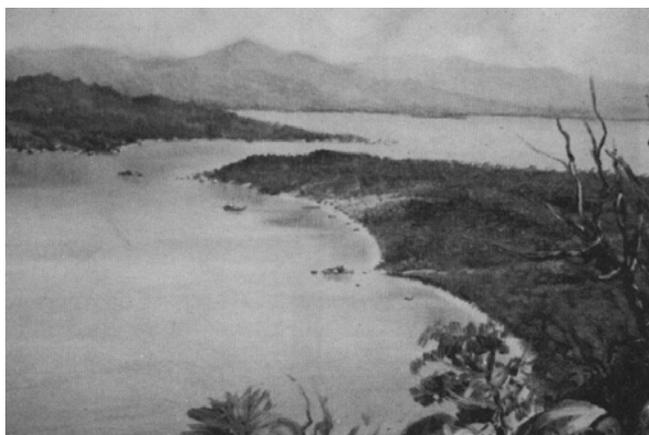


FIGURA 7 – Início de Florianópolis – Pintura de Aldo Beck  
Fonte: Acervo do pintor apud VEIGA (1993)

Francisco Dias Velho em 1673 fundou Póvoa de Nossa Senhora do Desterro<sup>1</sup>. Construiu uma igreja de pedra e cal, e em 1678 a Ilha possuía quatro feitorias e uma igreja. (PAULI, 1987).

Apesar de tentativas anteriores de povoamento, até então a Ilha continuava despovoada (CECCA, 1997).

Entre a sua fundação (1673) e a morte de Francisco Dias Velho num confronto com piratas (1687), o povoado chegou a possuir quatro feitorias, uma capela, lavouras, algum gado, atividade pesqueira e habitações para abrigar pouco mais de uma centena de moradores. Após sua morte a população da Ilha diminuiu, parte de seus habitantes se mudaram para a recém fundada Laguna. O povoado, apesar de inicialmente ter também ocupado as terras do Continente, acabou por desenvolver-se somente nas imediações da atual Praça XV (CECCA, 1997).

---

<sup>1</sup> O fato da ilha ter abrigado eventualmente naufragos e desertores, assim como prisioneiros nas fortalezas que seriam construídas, fez surgir a crença de que a denominação Desterro, mantida até **1894**, tivesse uma relação direta com tais situações. Desterro foi simplesmente a redução do nome original Nossa Senhora do Desterro (CECCA, 1997).

## 2.4.2 Da freguesia à cidade

Alcançada uma certa população, um arraial pleiteava o reconhecimento institucional de sua importância crescente, por meio da elevação da categoria de sua capela em paróquia ou freguesia, em igreja matriz do lugar (MARX,1991).

O Povoado de Nossa Senhora do Desterro é elevado à condição de Freguesia em 1714. A freguesia era um misto de organização política e religiosa, e geralmente tinham o nome da Igreja local. As terras de Francisco Dias Velho, após sua morte, ficaram ao abandono e são ocupadas por novos moradores. Esta ocupação foi facilitada em virtude das grandes extensões de demarcações (PAULI, 1987).

Em 1726 a póvoa do Desterro foi elevada à condição de Vila, sendo desmembrada da Vila de Laguna, sendo criado o município.

Elevada a vila era necessário localizar a casa da câmara, a cadeia e o pelourinho. Uma gleba era concedida como patrimônio do município ou de seu conselho, que devia administrá-la e preservá-la. Não era uma sesmaria, era uma instância do poder público que se constituía: o município (MARX,1991).

No mesmo ano foram realizadas as primeiras eleições, posse e instalação da Câmara Municipal, o sistema de eleições por meio de bolas de cera, chamados pelouros (PAULI, 1987). Em 23 de março de 1726, foi eleita a primeira Câmara Municipal que à época reunia as autoridades locais (CECCA, 1997).

Em 1738 é criada a Capitania de Santa Catarina, tendo a Vila de Nossa Senhora do Desterro como capital. O Brigadeiro José da Silva Paes, o primeiro governador de Santa Catarina, recebeu a incumbência de fortificar a Ilha, onde iniciou uma série de construções para abrigar a sede do governo, a igreja da matriz, a casa do governador e quatro fortalezas para proteger a Ilha (CECCA,1997).

A criação da Capitania de Santa Catarina foi, segundo PAULI (1987) um dos grandes projetos que decidiram sobre o futuro da cidade, trazendo "titulares graduados" de fora com a criação de cargos públicos. Um poder sobretudo militar com o objetivo de defender o Sul. Começaram a ser erigidas as fortalezas necessárias à defesa de seu território, fato que resultou num grande passo para o desenvolvimento de Florianópolis. Criou um sistema de fortalezas em torno da capital, ao mesmo tempo que estimulou o povoamento pela instituição de núcleos açorianos.

De 1748 a 1756 se deu o povoamento açoriano. Este foi o marco mais significativo e representativo do crescimento demográfico na história de Desterro. Desembarcaram em Santa Catarina cerca de seis mil imigrantes das ilhas de Açores e Madeira. Para fixar as famílias foram fundadas diversas freguesias, tanto na Ilha como no continente. Nos primeiros cinco anos a imigração açoriana ampliou uma vez e meia a população da Capitania de Santa Catarina (CECCA,1997).

O núcleo urbano começa a se formar, as casas aumentam em número e tamanho, entre 1753 e 1773 é construída a Igreja Matriz, no mesmo lugar da antiga capelinha.

Em torno do Largo da Matriz são construídas as primeiras edificações de cunho oficial, como a casa de Câmara e a Cadeia em 1771, o Palácio do Governo em 1765 e as primeiras casas em alvenaria (VEIGA, 1993).

A criação de uma vila tornou a delimitação da área do novo município uma providência necessária, tendo em vista os interesses diretos dos habitantes e concessionários de terra em toda a região. As freqüentes indefinições no contorno, pois as cartas régias e alvarás não estipulavam o tamanho dos chãos a serem concedidos, levavam a disputas e conflitos. O precário sistema de medição e demarcação de terras levaram os editais e termos de ereção a exigir que logo que as câmaras municipais comecem a trabalhar, tratem da medição e da demarcação de seus rossios<sup>2</sup> e que “fique bastante terreno para logradouro público” (MARX,1991).

Esses rossios, ou terras comunais, foram de grande importância no contexto da economia açoriana, pois complementavam sua economia. Os pequenos produtores açorianos utilizavam estas áreas comuns para pastagens, retiravam lenha e como uso agrícola.

Diferentemente do território brasileiro, onde a economia desenvolveu-se na forma de grandes propriedades agrícolas, com produção através de mão-de-obra escrava (latifúndio escravista) direcionada ao mercado europeu, na Ilha de Santa Catarina a economia desenvolveu-se através com base numa estrutura agrária de pequena propriedade, o pequeno agricultor açoriano (CAMPOS, 1991).

---

<sup>2</sup> Róssio ou logradouro público, área que servia de utilização por parte de todos os moradores para o pasto de animais, lenha, plantio, bem como constituíam uma reserva para a expansão da vila, seja prevendo novas cessões de terra, seja a abertura de caminhos e estradas, ruas ou praças. Ainda também servia para sofrer partilha para novas concessões a interessados em construir sua casa urbana (MARX, 1991).

Este sistema de produção não permitiu um maior desenvolvimento dos produtores. Entre os fatores citados por CAMPOS (1991) estão as constantes requisições por parte das milícias e setores administrativos, tanto de farinha quanto de soldados, e o sistema de sucessão da terra com um parcelamento indiscriminado do solo cultivável, que levou a um desgaste, provocando queda nos rendimentos.

Outro fator decisivo para a planificação territorial de minifúndio é citado por VEIGA (1993). Embora fosse oferecido para cada família de imigrantes um quarto de légua em quadrado, muitos se contentaram com menos terra, por desejarem ficar mais próximos uns dos outros.

Desta forma a implantação fundiária na Ilha se deu basicamente através do minifúndio de subsistência, de lotes próximos ou vizinhos, com pequenas testadas (VEIGA, 1993).

Até o final do século XVIII, mesmo com o aumento da população, a Ilha serviu apenas para atender às necessidades estratégicas e administrativas de Portugal, ficando sua população subordinada à administração dos comandantes militares da província (CECCA, 1997).

A existência de terras comunais ocorreram com freqüência na Ilha, maior que no resto do Estado e foram utilizadas até aproximadamente a década de 40. Seu desaparecimento foi gradual, e de acordo com CAMPOS (1991) o desenvolvimento proporcionou forte valorização da terra e os interesses especulativos provocaram o quase total desaparecimento das terras do pequeno produtor, de muitas áreas públicas urbanas e também das terras de uso comum.

O róssio da Vila só foi demarcado em 1822 e VEIGA (1993) coloca que seus limites nunca foram respeitados, sendo que o perímetro urbano se desenvolveu também nessas terras, por propriedades particulares, próximas do centro histórico. A referida autora coloca que no início do século XIX o valor das terras aumentou e os loteamentos começavam a evidenciar a separação entre cidade e campo.

Era o início da especulação imobiliária da Ilha, propiciado pela formação de uma classe comerciante possuidora de propriedades imobiliárias, além de escravos e embarcações. Esta "nobreza financeira da terra", para VEIGA (1993), formou latifúndios em forma de chácaras nos arredores da vila, como pela posse de quarteirões inteiros no centro urbano.

Florianópolis seguiu o padrão de urbanização das colônias portuguesas, a

exemplo das cidades medievais, em que o centro da cidade era ocupado pela igreja ou templo e a praça era o elemento fundamental da cidade e servia também para as necessidades do mercado e era ao seu redor que se erguiam os edifícios mais característicos da cidade. “[...] para o homem latinizado e mediterrâneo, o essencial e definitivo na cidade é a praça e o que esta significa, a tal ponto que, quando esta falta, não entende que se possa chamar de cidade tal aglomeração urbana” (GOITIA, 1982).

A praça se torna o que seria o “coração” da cidade, o núcleo urbano. E é a partir dela que a cidade se desenvolveu com uma identidade e um simbolismo próprio (GOITIA, 1982).

Além da praça outro elemento foi fundamental para a formação de seu núcleo urbano inicial: o porto (FIGURA 8). Devido ao interesse comercial, representado pelos navios que ancoravam na baía, da atividade pesqueira e da única forma de comunicação com o continente.

A ocupação foi tipicamente linear, os arruamentos espontâneos alinhavam-se em ruas estreitas, adaptando-se ao relevo, partindo do Largo da Matriz se dirigiam às fontes de água, que nuclearam as primeiras concentrações urbanas. As edificações de caráter civil "eram precárias, locadas em terrenos profundos, de aparência quase rural" (VEIGA, 1993).



FIGURA 8 – Vista parcial do antigo porto  
Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis

Observa-se na FIGURA 9 o traçado das ruas em quadrícula. Segundo GOITIA (1996) os urbanistas do século XIX limitavam-se, na maioria dos casos, ao traçado da quadrícula, conseqüência de um espírito estritamente utilitário. A quadrícula apareceu como resultado do racionalismo grego, que foi depois utilizada pelos romanos por razões militares e por necessidade de colonização.

Como aconteceu em Florianópolis, a quadrícula atendia a dois interesses de Portugal: de ocupação e de defesa do território .

Toda a sede autônoma estaria adaptável a categoria de cidade, somente numa cidade é que a cadeira de um bispo poderia ser instalada, e se encontra uma igreja da sé. As cidades se subordinam diretamente à Coroa, e não mais à Igreja, que continua ligada ao Estado. Os códigos de posturas dos municípios são progressivamente exigidos e sancionados pelas assembleias, que são compostas pelos grandes concessionários de terras (MARX, 1991).

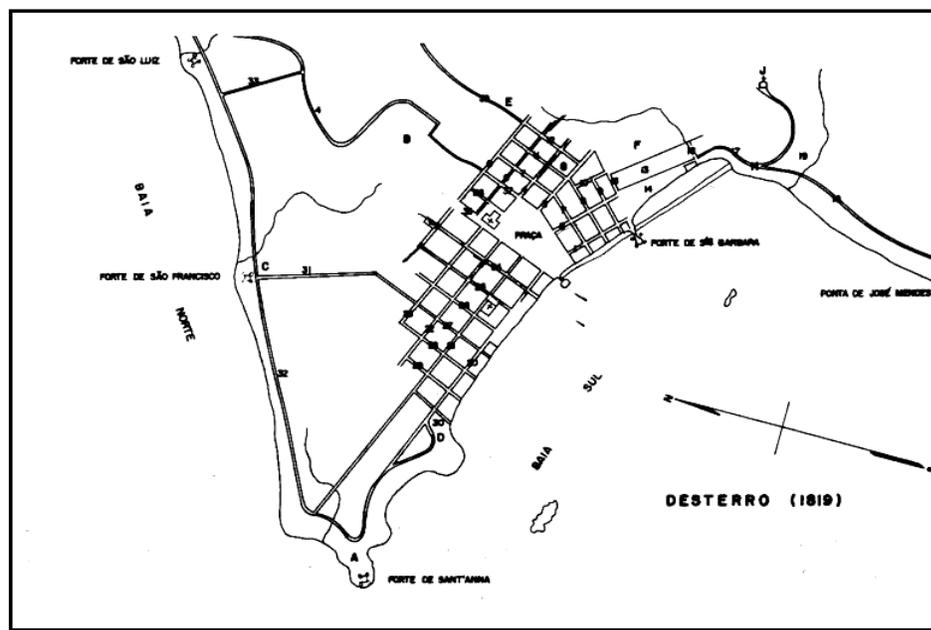


FIGURA 9 – A estrutura viária de Desterro – 1819  
Fonte: CABRAL (1972)

### 2.4.3 Da cidade à metrópole

Em 20 de março de 1823, Desterro é elevada à categoria de cidade. Torna-se Capital da Província de Santa Catarina e inaugurou-se um período de prosperidade. Entre as obras urbanas da época podemos destacar a melhoria do porto e a construção de edifícios públicos (IPUF, 1993).

No início do século XIX, com o crescimento comercial e marítimo, é possível o surgimento de uma classe social mais abastada: os comerciantes (VEIGA, 1993).

Desterro, elevada à categoria de cidade, teve seu perímetro urbano definido, processo que ocorreu com a maioria das capitânicas e vilas após a Proclamação da Independência do Brasil. A administração da cidade sai das mãos dos altos comandos militares e passa para as dos comerciantes (CECCA,1997).

Nesta época a Ilha possuía o principal porto de Santa Catarina, e o fortalecimento de uma burguesia comercial começa a ser percebido na sua paisagem urbana. Surgem os sobrados e as chácaras, o bonde puxado a burros e a iluminação das ruas (CECCA,1997).

A pavimentação das ruas centrais de Desterro começaram a partir de 1830, em um momento no qual surgiram outras normatizações urbanizadoras como a obrigatoriedade de cercar os terrenos e fazer calçadas (CECCA,1997).

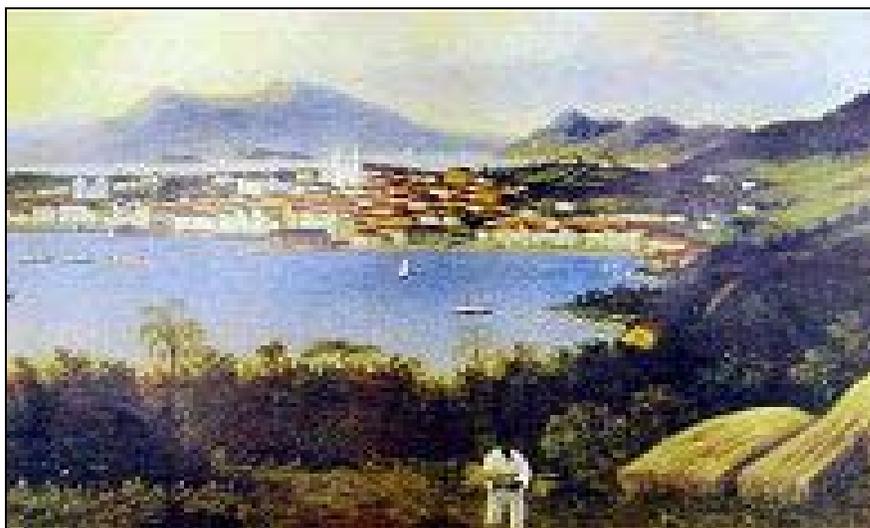


FIGURA 10 – Vista da antiga Desterro em 1841.

Fonte : IPUF

O núcleo inicial se expandia, com novas ruas se abrindo em direção à praia, aos fortes e freguesias do interior da Ilha. Foram aos poucos surgindo as extensas chácaras residenciais (VEIGA, 1993).

Elevam-se os mais importantes edifícios relacionados a economia da época, o primeiro Mercado Público em 1851 (demolido em 1898) e a primeira alfândega (explodida por um acidente em 1866) (CECCA, 1997).

Florianópolis, assim chamada a partir de 1894, virava o século com a fisionomia de uma capital produtiva, que se sustentava pelo comércio portuário, pela pesca e pela agricultura (CECCA, 1997).

A ausência de um plano claro e explicitado levou as aglomerações urbanas a desenharem a planta de ocupação do solo e o próprio traçado das vias. Não se tratava de incapacidade de ordenar o solo e sim de uma tradição e experiência européia transposta para a colônia americana (MARX, 1991).

A falta de planificação e critérios de urbanização do período colonial refletiu-se na grande variação do número de lotes por quadra no Centro de Florianópolis, aliados a um arruamento primário mal definido. Esta distribuição irá dificultar iniciativas no sentido de adequar a malha viária às novas necessidades de expansão urbana (NEUMANN, 1998).

O declínio do porto, durante as primeiras décadas do século XX, devido ao avanço da navegação a vapor, tornavam cada vez mais obsoleto o pequeno e pouco profundo porto. Somava-se a esta conjuntura a inauguração da ponte pênsil Hercílio Luz (FIGURA 11), em 1927, que ao estabelecer a ligação Ilha-Continente, extinguiu o trânsito de balsas e lanchas pelo canal, assim como todo o sistema viário marítimo existente entre a Ilha e os portos vizinhos (CECCA, 1997).



FIGURA 11 – Ponte Hercílio Luz

A construção da Ponte Hercílio Luz e a abertura da Avenida Hercílio Luz, foram investimentos públicos de grande relevância na estruturação da área urbana de Florianópolis. Valorizou-se as áreas centrais com fácil acessibilidade à ponte, e concentrou a área comercial na Baía Sul (MARCON, 2000).

Nesta época o núcleo central consolidou suas funções de comércio e de prestação de serviços, observando-se no seu entorno o aparecimento de bairros residenciais. A antiga chácara aos poucos perdeu sua característica e seu território, novos habitantes se estabeleceram nas proximidades destas e novos eixos viários foram sendo abertos (VEIGA, 1993).

Até o fim da década de 30 o Centro de Florianópolis cresceu num ritmo lento, com a predominância de edificações de até dois pavimentos. De acordo com NEUMANN (1998) foi deste período o primeiro edifício de 8 pavimentos, em 1935, o Edifício São Jorge na Rua Felipe Schmidt.

Na década de 40 o crescimento do Centro foi lento, porém já indicando a tendência de incremento posterior. Pelos estudos de NEUMANN (1998), o número de edificações de um pavimento praticamente dobrou e o de edificações de três pavimentos teve um aumento de 58% em relação ao período anterior.

Na década de 50 observa-se o início da tendência de verticalização, porém o crescimento continuou lento. O número de edificações de um pavimento foi incrementado em 53% e houve um aumento expressivo nas edificações de três pavimentos: 58%. As edificações de quatro pavimentos aumentaram de uma para nove. Foi em 1950 o primeiro edifício com 13 pavimentos: a sede do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (NEUMANN, 1998).

Os recenseamentos oficiais só se iniciam no final do Império e o crescimento da população assim se apresentou:

QUADRO.2 – Evolução urbana de 1872 a 1950

<i>Ano</i>	<i>População</i>
1872	25.709
1890	30.687
1900	32.220
1920	41.338
1940	46.771
1950	67.630

Fonte: PAULI (1987)

Constata VEIGA (1993) que em Florianópolis não houve uma causa econômica específica que determinasse o processo de crescimento urbano, como em outras cidades brasileiras. A Capital e o próprio Estado de Santa Catarina não estavam inseridos em nenhum ciclo econômico de destaque.

As chácaras foram pouco a pouco sendo loteadas e substituídas por bairros o que provocou significativas alterações no uso do solo urbano, com o fracionamento do solo e o surgimento de loteamentos. Os espaços livres e os volumes construídos perderam suas características rurais ao adotarem estruturas tipicamente urbanas (VEIGA, 1993).

Desta forma o parcelamento do solo foi intenso e se reflete na atual estrutura fundiária urbana. NEUMANN (1998) constatou, em seu estudo no ano de 1997, que no Centro de Florianópolis 54% dos lotes possuíam uma área inferior a 400,00 m<sup>2</sup> e 72% com área inferior a 500,00 m<sup>2</sup>.

Com o processo de urbanização a partir de 1950, Florianópolis começou a apresentar uma fisionomia de cidade basicamente burocrática, com comércio e serviços ajustados aos novos interesses. Com o crescimento do setor público e suas necessidades, o comércio acabou se tornando a principal atividade econômica de Florianópolis. Também pode se dizer que foi uma época de grandes obras infra-estruturais de transporte rodoviário: a implantação da atual BR -101, ligando o litoral e da atual BR-470, ligando o interior (CECCA, 1997).

A ação do Estado, através da localização de seu aparelho administrativo no Centro de Florianópolis teve um papel decisivo na estruturação do espaço urbano, valorizando as áreas onde se instalou. No Centro se concentrou a população de renda elevada, ao continente coube a função de residencial de classe média e de baixa renda (MARCON, 2000).

Na década de 60 a tendência de verticalização do Centro iniciada na década anterior se confirma. O número de edificações de um pavimento diminuiu, as de dois pavimentos são incrementadas em 375%, as de três pavimentos caem pela metade e as de quatro pavimentos praticamente triplicam, com a construção de 29 edifícios (NEUMANN, 1998).

### **Década de 70**

A cidade cresce nos anos 70, a implantação da Universidade Federal de Santa Catarina passa a atrair um grande contingente de estudantes e professores com empregos e funções econômicas diretas e indiretas, juntamente com novas oportunidades na vida governamental, dinamizadas pelas construções de grandes empresas estatais estaduais e federais, trazidas pela enorme burocracia e estatização do período militar (CECCA, 1997).

Nos anos 70 para atender às novas exigências do tráfego urbano, as autoridades municipais e estaduais optaram pela execução do aterro sobre a Baía Sul. Entre outras funções, serviu de escoamento da ligação com o Continente e se interligou à via expressa da Beira Mar Norte. O centro urbano iniciou sua expansão, contornando o Morro da Cruz (CECCA, 1997).

O sistema viário atualmente existente foi estruturado nesta década. A pavimentação da Avenida Beira Mar Norte, a pavimentação da BR 101 e da SC 401, a construção da Avenida de Contorno Norte, a segunda ponte com o aterro da Baía Sul e seu sistema viário complementar. Estas intervenções possibilitaram a ocupação de novas áreas como a Bacia do Itacorubi e nos Balneários (MARCON, 2000).

Na década de 70 verifica-se a irreversibilidade do processo de verticalização das construções no Centro, sendo decisiva na definição do modelo de ordenação de uso e ocupação do solo. Nesta ocasião houve a diminuição das construções de um e

dois pavimentos, a estabilização das de três e quatro e o grande aumento das construções com mais de quatro pavimentos: 140 edifícios (NEUMANN, 1998).

Este período também foi o início do adensamento urbano no Brasil onde a partir dos anos 70, a expansão e a diversificação do consumo, a elevação dos níveis de renda e a difusão dos transportes modernos, junto a uma divisão do trabalho mais acentuada, fizeram com que as funções das cidades passem a exigir maiores níveis de concentração demográfica e de atividades (SANTOS, 1994).

Os empreendimentos imobiliários concentraram-se no Centro e na Trindade e devido à existência de financiamentos do extinto BNH (Banco Nacional da Habitação), foram construídos condomínios residenciais na Trindade e prédios de alto padrão na Beira Mar Norte. Nesta nova configuração de uso do solo o Continente foi destinado para as construções destinadas às populações com menor poder aquisitivo devido ao crescente valor das terras na Ilha, como por exemplo a construção de grandes conjuntos habitacionais (ROSSETO, 1998). Desta forma foi se consolidando a elitização da ocupação do solo na cidade.

Data de 1973 o primeiro edifício de dezenove pavimentos no Centro: o Edifício Dias Velho na Rua Felipe Schmidt, como observa-se na FIGURA 12.



FIGURA 12 – Edifício Dias Velho

Nesta época destaca-se a construção da Avenida Rubens de Arruda Ramos (FIGURA 13), na Beira Mar Norte. Essa começa a se constituir em uma área nobre da cidade, surgindo empreendimentos de alto padrão e desde o início verticalizada pela ação da incorporação, facilitando o acesso do Centro aos bairros e às praias do norte e leste da Ilha.



FIGURA 13 – Avenida Beira Mar Norte

### **Década de 80**

Na década de 80 o quadro da década anterior é acentuado pois a queda do ritmo das construções de um e dois pavimentos é acompanhada das de três e quatro pavimentos. Somente o número de construções com mais de quatro pavimentos é incrementada, com 161 novos edifícios. Até 1997 foram edificadas 104 construções de mais de quatro pavimentos (NEUMANN, 1998).

Com a diminuição do número de obras públicas e o início da queda de poder aquisitivo do funcionalismo público juntamente com a diminuição de recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), os empresários da construção da Grande Florianópolis iniciaram seu processo de organização, que resultou na criação do

SINDUSCON-Fpolis<sup>3</sup> em março de 1980, contando na época com 157 empresas de construção (ROSSETO, 1998).

Nesta época a exploração turística e a ocupação urbana da cidade começaram a ser incentivadas através de diversas leis municipais privilegiando o turismo e a construção civil. Baseadas nas leis que incentivam o turismo, as empresas de construção, além da construção de edifícios residenciais e comerciais também voltaram-se para a construção de empreendimentos de praia e hoteleiros.

### Década de 90

Melhorias urbanas são implantadas com vistas à atender a nova demanda populacional, modificando a paisagem urbana. A ampliação dos serviços de transporte, a construção de avenidas, o aterro da Baía Sul, a construção da ponte Pedro Ivo Campos (1991) o elevador do CIC e a duplicação da SC 401. Florianópolis conta com o principal terminal aéreo do Estado, o aeroporto Hercílio Luz, que desde 1989 opera vôos internacionais.

O processo de formação do Centro de Florianópolis é compreendido com a interligação de formas "velhas" e "novas" conforme observa-se nas FIGURAS 14 e 15, onde pode ser caracterizado por duas regiões distintas: o centro histórico, denominado centro urbano primário pelo IPUF, caracterizado por ruas estreitas, casarões e intenso comércio onde se concentra a maior parte dos órgãos da administração pública e a área de ocupação mais recente com ruas mais largas e arquitetura moderna.



FIGURAS 14 E 15 – A convivência entre o novo e o antigo no Centro de Florianópolis

<sup>3</sup> Sindicato das indústrias da Construção Civil da Grande Florianópolis

QUADRO 3 – Evolução histórica do patrimônio imobiliário do Centro de Florianópolis

Ano	Número de pavimentos																			Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	
Até 1900	45	16	4																	65
1901-1910	15	20	4	2																41
1911-1920	37	30	8																	75
1921-1930	52	41	10	3																106
1931-1940	57	66	12	1				1												137
1941-1950	107	73	19	1	1							1								202
1951-1960	164	57	106	9	2	1	1	2			1	1								344
1961-1970	194	214	46	31	6	2	3	3	1	2	1	3	2	2	3	1				514
1971-1980	164	190	49	35	10	10	9	6	4	1	14	30	28	21	6				1	578
1981-1990	66	77	21	29	9	8	8	3	6	15	20	76	8	8						354
1991-2000	25	34	7	14	7	8	14	6	0	8	1	115	3	3	2	2				249
2001-2002	6	3	5	1	1	1	4	1	0	1	2	8	4	0	7	1	0	0	0	45
Total	932	821	291	126	36	30	39	22	11	27	39	233	46	34	18	4	0	0	1	2710

Fonte: NEUMANN (2003)

#### 2.4.4 A Região Metropolitana de Florianópolis

À medida que uma cidade cresce, ela se interrelaciona com as cidades vizinhas, não podendo mais ser pensada como uma entidade isolada. Os vínculos entre as cidades se tornam cada vez mais importantes, fato que leva a passarem a funcionar como uma só, como o fluxo de trabalhadores que trabalham em uma cidade e moram em outra ou os próprios tecidos urbanos que se encontram e se juntam.

Com a constituição de 1988, a incubência de criar regiões metropolitanas passou da União para os Estados, fato que permitiu maior flexibilidade para a adoção de soluções mais adaptadas a cada realidade local e regional (SOUZA, 2003).

A importância das cidades médias<sup>4</sup> é destacada por AMORIM FILHO e SERRA (2001) como elo urbano-regional que lhes confere papel de núcleos estratégicos da rede urbana brasileira na medida que congregam as vantagens do estar aglomerado no espaço urbano e a possibilidade de estarem articuladas a um espaço regional, mais amplo, que conforma sua área de influência.

Nesse contexto a Região Metropolitana de Florianópolis foi instituída pela Lei Complementar Estadual 162, de 1998. O Núcleo Metropolitano é composto por nove cidades, integrando os municípios de: Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Governador Celso Ramos, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José e São Pedro de Alcântara (SANTA CATARINA, 1998).

---

<sup>44</sup> Conjunto de centros urbanos não metropolitanos e não-capitais com população entre 100 mil e 500 mil habitantes.

QUADRO 4 – A urbanização dos Municípios do Núcleo da Região Metropolitana de Florianópolis

Município	População Total	População Urbana	População Rural	Taxa de Urbanização
Águas Mornas	5.630	1.792	3.838	31,82
Antônio Carlos	6.687	1.830	4.857	27,36
Biguaçu	52.394	46.760	5.634	97,26
Florianópolis	369.102	358.180	10.922	97,04
Governador Celso Ramos	12.205	11.409	796	93,47
Palhoça	113.312	107.988	5.324	95,30
Santo Amaro da Imperatriz	16.421	13.105	3.316	79,80
São José	185.039	182.556	2.483	96,65
São Pedro de Alcântara	3.702	2.166	1.536	58,50
Total	764.492	725.786	38.706	-----

Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis

## 2.5 O INCREMENTO POPULACIONAL

São nas cidades médias de acordo com dados do IBGE que se dá a maior taxa de crescimento populacional. O censo do IBGE de 1991 verificou uma tendência confirmada em 2000, de que as cidades médias crescem a taxas mais altas do que as regiões metropolitanas (4,8% contra 1,3%).

Os problemas das metrópoles começam a surgir nas cidades de porte médio que ainda apresentam melhor qualidade de vida: Florianópolis, Aracajú, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, dentre tantas outras. Favelas, crianças abandonadas, moradores de rua, congestionamentos de veículos, mortes no trânsito, poluição da água e, em especial a chamada violência urbana são alguns dos indicadores que constituem amostra da tendência que é geral (MARICATO, 2002, p.2).

Embora Florianópolis tenha uma população estimada pelo IBGE de 360.601 habitantes em 2002, a cidade não se enquadraria no conceito de cidade média por ser

uma Capital de Estado. Deve-se de levar em consideração o fato de que Florianópolis é a única capital do país que não é considerada a maior cidade do seu Estado. Segundo outra linha de pensamento, AMORIM FILHO e SERRA (2001) definem as cidades médias como aquelas nem tão pequenas, a ponto de limitar as possibilidades de crescimento econômico e intelectual de seus habitantes, e nem tão grandes, a ponto de onerar a vida da maioria de seus moradores.

A mídia<sup>5</sup> tem divulgado constantemente a melhor qualidade de vida desfrutada pelos moradores das chamadas cidades médias. O morador dos grandes centros urbanos pode encantar-se com alguns dos atributos divulgados dessas cidades, tais como: menores índices de criminalidade; reduzido tempo dispendido para se ir ao trabalho; menores índices de poluição atmosférica; aluguéis geralmente mais acessíveis; e maior e mais próxima oferta de áreas verdes. E sob o ângulo de grande parte da população interiorana, rural ou semi rural, as cidades médias podem ser valorizadas pela oferta de emprego, pela existência de infra-estrutura básica, pelas oportunidades de acesso à informação, pelos melhores recursos educacionais. Assim este grupo de cidades tem destacada função para o processo de desconcentração urbana que não só prejudica as condições de vida nos grandes centros, mas também coloca em risco a capacidade das metrópoles em permanecer exercendo a função de comando na economia nacional (ANDRADE E SERRA, 2001).

Neste contexto Florianópolis foi divulgada no relatório oficial da ONU de setembro de 1998, como a capital de melhor qualidade de vida e como o segundo município brasileiro, de acordo com o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal).

NEUMANN (1998) através dos dados da Prefeitura Municipal constatou que até o final dos anos 40 o crescimento da área construída do Centro de Florianópolis permaneceu constante, tendo como média a 1,25% por década. Na década de 50 a área construída foi três vezes superior ao da década de 40 e na década de 60 quase duas vezes superior ao da década de 50. Na década de 70 este número volta a triplicar e apartir daí até a década de 90 tem permanecido neste patamar.

---

<sup>5</sup> Uma pesquisa do IBOPE traz como resultado que 41% dos moradores das capitais e regiões metropolitanas gostariam de se mudar para cidades médias. Dos entrevistados, 73% estão em busca de tranquilidade; 43% desejam se expor menos à violência urbana; 22% querem ar puro; 16% estão em busca de melhor qualidade de vida; 13% porque as pessoas do interior são amigáveis; 12% porque tem menos congestionamento; 11% devido ao custo de vida mais baixo (Revista Veja: "A boa vida no interior". Ano 31, n. 10, 11 de março de 1998. p. 70-76).

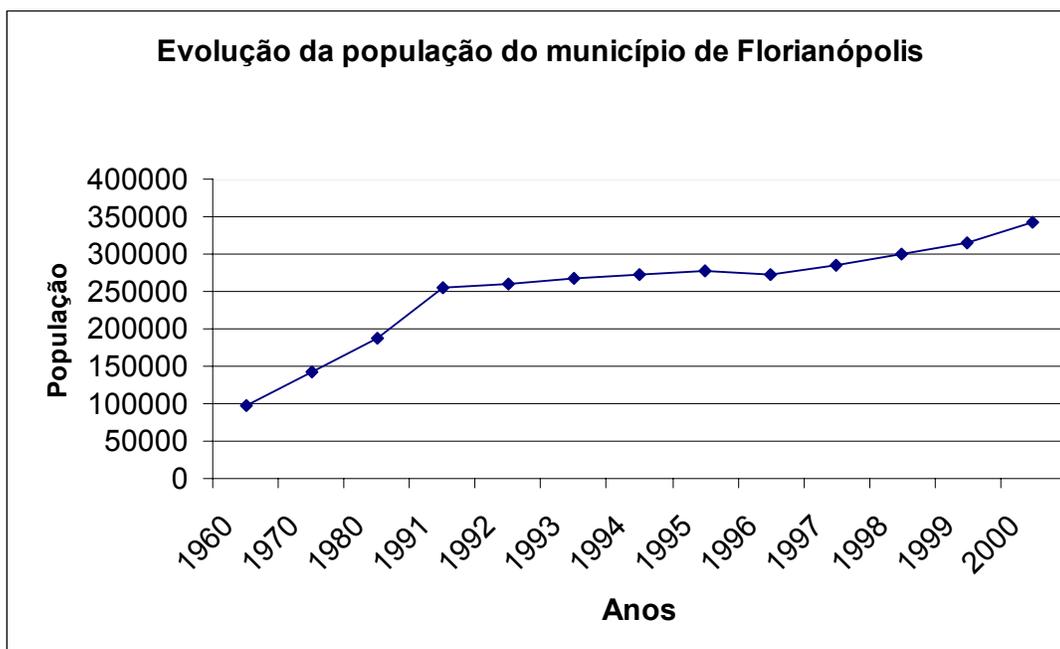


FIGURA 16 – Evolução da população do município de Florianópolis  
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

## 2.6 FATORES QUE DETERMINAM O SURGIMENTO DO SISTEMA DE INCORPORAÇÃO NAS CIDADES

A partir de estudo sobre as incorporações na cidade de Natal, CÂMARA e FERREIRA (1996), identificaram os fatores que propiciaram as condições necessárias ao surgimento e à consolidação do sistema de incorporação imobiliária, fatores esses identificáveis na cidade de Florianópolis. A saber:

- a) a formação de uma demanda de maior poder aquisitivo, oriunda da instalação na cidade de empresas que atraíram um grande número de técnicos qualificados formando uma parcela da população com renda estável e de maior poder aquisitivo. Também o início da atividade turística que permitiu o desenvolvimento de atividades como o comércio e a prestação de serviços, que gerou um aumento do padrão de consumo e salários das camadas médias da população;

- b) a capitalização do setor da construção civil, o Estado através do Sistema Financeiro da Habitação-SFH e das obras públicas, favoreceu a realização de uma acumulação de capital por parte das empresas construtoras;
- c) a disponibilidade de terrenos bem localizados, que gerou a valorização do solo e a conseqüente substituição de seus moradores por uma camada de população de maior poder aquisitivo. A disponibilidade de terrenos bem localizados dentro da estrutura urbana que permite ao incorporador usufruir da renda de localização;
- d) Os financiamentos e a legislação.

Assim a disponibilidade de terrenos com viabilidade de construção vertical, a acessibilidade destes terrenos e o desejo da população com poder financeiro de morar em determinado local, vetorizam o adensamento das cidades.

## **2.7 A ESTRUTURA DO USO ATUAL DO SOLO URBANO**

Florianópolis segue o modelo de ocupação das colônias portuguesas, onde a maioria das cidades possui o seu "centro", correspondendo, em geral, ao centro histórico onde foi fundada e que abriga prédios de valor histórico-arquitetônico.

As conseqüências da ausência de critérios técnicos durante o processo de urbanização foram verificadas por NEUMANN (2003) através de uma grande variação do número de lotes por quadra, assim como uma enorme variação no tamanho e forma desses lotes, onde o referido autor identificou 34 lotes encravados. O autor observa que essas características aliadas ao arruamento estreito e desenhado de forma informal dificultam atualmente qualquer iniciativa no sentido de adequar a malha viária às necessidades de expansão.

Através do diagnóstico do quadro atual do centro de Florianópolis realizado por NEUMANN (2003) a área total construída até o ano de 2002 é de 4.095.485,94 m<sup>2</sup> distribuídos num total de 2.710 imóveis (Quadro 2.3) que representam 37.322 unidades autônomas.

BORTULUZZI (2004) através do mapeamento realizado da área central de

Florianópolis identificou 14 tipos de usos, com o predomínio das funções residencial, comercial e institucional (Quadro 2.6). Sendo a função de reserva e áreas de mata observada restringida as áreas livres do Morro da Cruz. Conclui a referida autora que a Área Central concentra uma diversidade de funções urbanas, alcançando uma complexidade funcional elevada.

O conjunto da população e as empresas se utilizam, em algum grau, dos serviços disponíveis no Centro, onde grande parte dos estabelecimentos comerciais da cidade se localiza. BORTOLUZZI (2004) observa que o Centro exerce uma ação polarizadora em relação ao corpo total da cidade.

Com o crescimento da cidade as distâncias são aumentadas, e com a combinação do aumento da densidade demográfica aparecerem importantes subcentros de comércio e serviços, que formam novas áreas de valorização do espaço urbano, denominados centro urbano secundário no modelo de ocupação do IPUF (FIGURA 17), se estendendo para os Bairros Agrônômica, Trindade, Pantanal e Córrego Grande.

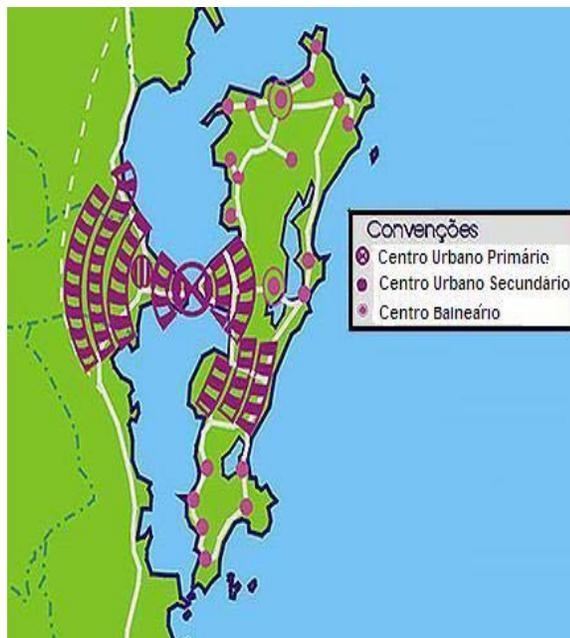


FIGURA 17 – Modelo de ocupação  
Fonte : IPUF

Florianópolis, além sua natureza insular, é diferenciada de outras cidades por outra particularidade: a sua característica de cidade polinuclear. Através da FIGURA

17 pode-se observar esta característica, os centros de balneários e as urbanizações nucleares espalhadas por toda a Ilha.

As distâncias consideráveis separam os bairros, mas possibilitam a continuidade urbana, a existência de áreas naturais envolvendo cada um destes núcleos, que possibilitam um desenho urbano impossível em outros contextos.

QUADRO 5 – Uso atual do solo

<b>Uso atual do solo</b>	<b>% da área</b>
Áreas Unifamiliares	16,36
Áreas Multifamiliares	9,87
Áreas residenciais populares	6,08
Área Mista (Residencial e Comercial)	5,58
Áreas Institucionais	8,75
Área do sistema de saneamento	7,24
Instalações para o trânsito	13,23
Áreas verdes do sistema viário	2,56
Áreas de lazer públicas	6,36
Áreas de mata	19,07
Áreas desmatadas	1,03
Áreas baldias	0,08
<b>Sub-Total</b>	<b>84</b>
Vias de Circulação	16
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: BORTOLUZZI (2004)

Esta característica foi desenhada durante sua ocupação pelos imigrantes açorianos que ocuparam o interior da Ilha com suas respectivas freguesias. Em 1748 já estavam iniciadas as ocupações da Lagoa e Santo Antônio, onde se estabeleceram os núcleos açorianos pioneiros (PAULI, 1987).

O desenvolvimento do turismo ocorrido no início da década de oitenta, intensificou as construções nas praias, resultando do aparecimento dos Centros de Balneário com população sazonal.

Como observa FANTIN (2000) é uma cidade dividida geograficamente: Ilha, continente e balneários, é uma cidade espalhada.

Com o incremento da população surgem áreas residenciais exclusivas destinadas à população de renda mais elevada. O valor do rendimento nominal mediano mensal das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes, conforme dados do censo de 2000 do IBGE, caracteriza estes bairros. O Centro possui o valor médio de R\$ 2.000,00, perdendo para os Bairros Bom Ambrigo e Itaguaçu, com R\$ 2.500,00 e para Santa Mônica e Jurerê Oeste (Internacional), ambos com R\$ 3.000,00.

A elitização do espaço urbano em Florianópolis e a existência de um mercado de alto poder aquisitivo é evidenciada através dos empreendimentos de luxo com obras de alto padrão como os da incorporadora Condomínios Inteligentes. Em seis construções em diversos bairros da Ilha, incluindo o Centro, trazem diferenciais nos empreendimentos como heliponto, home cinema, quadra de tênis, piscinas com deck flutuante, fitness center, automação residencial que permite monitorar e controlar diversos itens dos empreendimentos por num computador de mão ou telefone celular. Banheiras e chuveiros inteligentes que podem ser acionados à distância, com temperatura e pressão do banho programáveis até mesmo antes de chegar em casa. Câmeras de segurança, fechaduras que funcionam através da leitura da impressão digital e portões que abrem após identificarem a placa do carro são outros itens “inteligentes” que a incorporadora agrega aos empreendimentos para alcançar este mercado de elite.

Como coloca SOUZA (2003), no Brasil os espaços residenciais se diferenciam sob o ângulo socio econômico onde, de forma direta, a variável renda é a principal definidora desta diferenciação.

Sobre essas áreas em Florianópolis observa FERNANDEZ (1999):

O isolamento em condomínios fechados de casas pontuais, formando ilhas de pseudo inspiração medieval, de suposto bem estar e segurança, construídos sob o signo do medo, cuja forte segregação social lhes proporciona uma nociva homogeneidade é a raiz de grande parte dos males sociais (p.26).

## 2.8 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO

As características urbanas do Centro hoje são reflexos imediatos de sua ocupação histórica, determinada por motivos de ocupação e defesa de território. Não só pelo patrimônio cultural ali instalado, mas também pela manutenção da antiga malha viária da cidade desenhada pelo traçado das ruas do período colonial, o modelo de ocupação polinuclear de seu sítio, não alterado e intensificado com o passar do tempo.

Podemos distinguir duas regiões distintas no Centro de Florianópolis quanto à sua ocupação. Uma que se inicia com sua colonização, o centro histórico, e outra mais recente com o incremento de sua estrutura viária, caracterizada com arquitetura moderna. Desta forma o Centro apresenta-se não só como um polarizador de atividades e serviços dentro da malha urbana como também representa a identidade cultural do município.

A forma como se deu a colonização da Ilha pode explicar, em parte, o atraso da capital em relação às outras capitais da Região Sul. Uma colonização tardia, com objetivos de ocupação e defesa do território, não incentivando a produção agrícola e comercial da região. Nossa Senhora do Desterro, fundada mais de cem anos após o descobrimento do Brasil, tinha sua economia baseada na pequena propriedade e no comércio através de seu porto, que não propiciaram de início o acúmulo de capital, não constituindo-se assim, de imediato, uma classe mais abastada de produtores e comerciantes que promovessem o desenvolvimento local. De forma que a intensificação urbana só se dá a partir dos anos 70, com a vinda de empresas e habitantes de outros locais.

O grande fracionamento da estrutura fundiária urbana do Centro é conseqüência de sua ocupação histórica. Formada com grande maioria de lotes de até 500 m<sup>2</sup> com pequenas frentes e em ruas estreitas, definidos sem critérios técnicos durante o processo de urbanização dificulta a formação de áreas maiores propícias à verticalização e com interesse para a incorporação.

A metropolização é um marco do crescimento de Florianópolis. Um reconhecimento de sua importância para a região em que se insere, não só pelo fato de ser a Capital do Estado, mas que seu desenvolvimento não ocorre de forma isolada e sim com uma relação de inter-dependência com os municípios vizinhos.

# CAPÍTULO III

## LEGISLAÇÃO URBANA

Este Capítulo trata da atuação do Estado, ou omissão, no desenvolvimento urbano de Florianópolis. Enfoca a transformação da propriedade fundiária, que gradativamente passa das mãos do Estado para a iniciativa privada onde aborda-se a evolução da legislação urbana, desde as terras doadas em sesmarias, até o Plano Diretor do Distrito Sede de 1997.

Com foco nos instrumentos de gestão territorial, descreve-se os principais instrumentos disponíveis às municipalidades. Acredita-se que os problemas que se concretizam e se manifestam nas cidades têm causas que não são apenas locais, mas a fatores que operam em outras escalas (nacional e até mesmo internacional), onde as soluções não podem ser buscadas e alcançadas apenas por meio do planejamento e da gestão das cidades, porém o âmbito municipal coloca-se relevante para a minimização dos problemas (SOUZA, 2003).

O Estado como agente regulador do uso e da ocupação do solo urbano, que são , como define LIPIETZ (1988), intervenções privadas no espaço social, se realiza sob duas formas:

- **Mediação técnica** - através da realização das infra-estruturas básicas (sistemas de transporte, telecomunicações, saneamento, etc.).
- **Mediação jurídica** - o direito de propriedade e os constrangimentos administrativos que regulam o poder de disposição das parcelas do espaço social.

Desta forma o Estado é tanto um agente regulador quanto um agente produtor do espaço urbano. Os princípios e diretrizes que norteiam o seu planejamento determinam a forma como se opera a sua gestão na ocupação e uso do solo.

A gestão e planejamento urbano municipal pode agravar ou minimizar os problemas de acesso à terra para a habitação e seus usos associados, tornar viável ou

inviável os custos decorrentes de sua urbanização, distribuir os recursos de forma igualitária ou excludente, promover ou combater a segregação social, tornar a cidade extremamente compacta e adensada ou espalhá-la por todo o território. Pode ainda determinar a preservação ou destruição de seu patrimônio natural, distribuir, ou não, os benefícios e ônus dos custos decorrentes do processo de urbanização.

Para a regulamentação do uso de terras urbanas existem inúmeros meios que o Poder Público de diversos países têm adotado. ABRAMS (1964) cita desde o confisco aberto à restrição dos direitos, dependendo do grau de desenvolvimento do país em que é adotado ou da natureza do sistema político (socialista ou capitalista), entre os meios cita:

- 1) controle dos preços ou do aluguel;
- 2) divisão em zonas;
- 3) restrição ao preço de venda das terras;
- 4) controles de subdivisão e regulamentos de construção;
- 5) aquisição pública de terras em reserva;
- 6) impostos para controlar o uso das terras;
- 7) provocar sua utilização ou desencorajá-la;
- 8) aquisição de terras públicas;
- 9) construção de novas cidades;
- 10) empreendimentos conjuntos públicos e privados.

De acordo com MOREIRA (2002) os principais problemas encontrados pelos poderes públicos que procuram instaurar uma política fundiária urbana, que também podem ser detectados no município de Florianópolis, são: a inexistência de estoque de terra, a falta de critério de seleção e de estratégias na aquisição de terrenos privados, a precariedade de critérios urbanísticos e de estudos de viabilidade econômica para a ocupação dos terrenos.

### 3.1 HISTÓRICO

Em 1530, Martim Afonso de Sousa recebeu de D. João III de Portugal, poderes para doar terras em sesmarias no Brasil a quem as pedisse, sendo esta concessão hereditária suspensa se, no prazo de dois anos, a ocupação e exploração da área não forem efetivadas. Em 1534, D. João III de Portugal, dividiu o Brasil em 14 Capitanias Hereditárias até a linha imaginária de limite do Tratado de Tordesilhas (ALVES e SOUZA, 1998).

Os beneficiários das sesmarias não se tornavam proprietários, mas delegados lusitanos com poderes de conceder terras (sesmarias ou sesmos) e criar vilas. Tal concessão se fazia gratuitamente, sob determinadas exigências, entre elas a de explorar num prazo determinado as glebas, sob o risco de perdê-las ou de voltarem às mãos do Estado para nova distribuição, e apenas um tributo, o dízimo (décima parte da produção) devida à Ordem de Cristo (ordem militar e religiosa que passara a ter o rei português como grão-mestre) (MARX, 1991).

Na concepção feudal uma propriedade é dividida em vários domínios sobre a mesma coisa, o soberano é o titular da propriedade e conserva para si o domínio direto sobre a terra e concede ao ocupante o domínio útil (CHALLUB, 2000).

No ano de 1573, Filipe II promulga as Leis das Índias, que de acordo com GOITIA (1996) talvez constituam a primeira legislação urbanística que o mundo conheceu. O referido plano facilitava a defesa, os edifícios do governo ficavam na praça central, e as ruas retas que dela partiam para as portas.

As Ordenações Filipinas escoravam as decisões e conferiam aos oficiais da câmara poderes para agir nos assuntos municipais, a questão urbanística se limitava ao direito dos vizinhos estabelecerem limites do direito de construir de cada um (MARX, 1991).

As Constituições da Bahia – *Constituições primeiras do arcebispado da Bahia* – nos regeram por muito tempo, a primeira codificada e realmente aplicada foi publicada em 1719. Suas normas estipulavam como se construir e as exigências mínimas a que deviam atender os locais pios. Estas exigências conforme MARX (1991) destacavam o templo na paisagem: “as Igrejas devem se edificar em sítio alto

[...]” e que não estivessem “em lugares ermos, e despovoados” (p.22). Assim este elemento arquitetônico garantia sua forte presença pela posição topográfica.

Tais recomendações tornam-se assim condicionantes para a formação do tecido urbano: a igreja destacada e o espaço livre a sua volta. Para garantir rendimentos para a manutenção do templo e atender a exigência de que não estivesse em “lugares ermos e despovoados”, eram cedidas parcelas aos interessados que deveriam ser católicos e morar e trabalhar junto ao templo, através de aforamento (pagamento de uma parcela anual fixa: o foro) ou simples doação. Configuraram assim, junto com o templo, o primeiro tipo de ocupação urbana (MARX, 1991).

Através de suas normas a Igreja exerceu sua influência sobre todo e qualquer tipo de aglomeração urbana. As Ordenações do Reino fizeram poucas referências de conformação e ordenamento espacial dos estabelecimentos urbanos. Tinham por objetivo, de acordo com VEIGA (1993), garantir que as povoações e cidades brasileiras tivessem uma aparência lusitana, porém a improvisação no alinhamento das ruas foi aos poucos desviando a unidade e racionalidade do desenho urbano que haviam sido impostos pelas Ordenações.

O núcleo urbano da Ilha de Santa Catarina seguiu os moldes expressos na Provisão Real de D. João V. de 1747, que se constituiu na primeira norma pública de regulamentação urbanística e distribuição da população.

Era dada pouca atenção para com o ordenamento e aprimoramento dos povoados. A legislação era a mesma do reino, valia para todas as colônias portuguesas, não se consideravam as diferenças sociais e geográficas locais.

A primeira lei orgânica dos municípios brasileiros, em 1822, determinava a atenção das câmaras para com seu patrimônio, a utilização de todo o terreno contíguo ao centro das cidades, e o resto repartir-se em pequenas porções para os habitantes. A resolução de 1822 suspendeu o antigo sistema de concessão de terras, o das sesmarias, mas não instalou outro que o substituísse e faziam-se vistas grossas a generalizadas invasões (MARX, 1991).

A partir do momento em que a soberania passou a se concentrar no Estado, a realidade feudal não mais seria própria. Com a modernização das cidades e da economia monetária, existiu a necessidade da comercialização dos bens, para isso era

preciso a transmissão da propriedade, fato que no regime feudal<sup>1</sup> não acontecia. Assim a nova realidade econômica tornava imprescindível a livre circulação da riqueza e, por conseqüência, passou a privilegiar a livre transmissão da propriedade (CHALLUB, 2000).

A Lei de Terras, de 18 de setembro de 1850, a Lei 601, estipularia que a concessão de terras não seria mais por concessão do Estado, mas pela compra e venda. Revela intenção em regularizar a ocupação de terras, reconhecendo direitos a todos aqueles que tivessem na ocasião "cultura efetiva e morada habitual" (ALVES e SOUZA, 1998).

Do interesse governamental em dar a cidade de Florianópolis um aspecto mais "evoluído", foi promovida a intensificação urbana. Houve naquela época, de acordo com VEIGA (1993), as primeiras desapropriações de propriedades privadas por parte do poder público em prol do interesse coletivo devido à organização do centro urbano, ou ao controle do seu desenvolvimento, que interditavam a criação, a expansão e o alargamento das vias públicas (VEIGA, 1993).

Com o desenvolvimento industrial, a propriedade imobiliária avançou. Apoiada em estruturas cada vez mais complexas, bancos e bolsas de valores, a livre expansão da concepção da propriedade privada foi induzida e culmina com a doutrina do Código Napoleão e pelas codificações do século XIX, seguida esta pelo Código Civil brasileiro (CHALLUB, 2000).

Opondo-se à concepção da propriedade feudal, o Código Napoleão restaurou o conceito unitário de propriedade, definindo a propriedade como o direito de fruir e dispor da coisa de maneira absoluta, desde que não exercido por forma proibida pelas leis e regulamentos, não estando o proprietário obrigado a ceder seu direito senão por causa de utilidade pública e mediante justa e prévia indenização (CHALLUB, 2000).

O fim do sistema de foros se dá a partir do primeiro Código Civil, em 1917. E é a partir de então que surge a propriedade privada (CHALLUB, 2000).

A idéia de reforma urbana surge no país na década de 80 com a perspectiva da elaboração de uma nova Constituição. Coloca SOUZA (2004) que nesta época amadureceu a concepção progressista de reforma urbana:

---

<sup>1</sup> Na realidade feudal a concessão de terras embora vitalícia não era hereditária, esta retornava ao Estado após a morte do cessionário.

Esta concepção pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (p. 158).

Assim a reforma urbana não trata apenas de intervenções urbanísticas mais preocupadas com a funcionalidade, a estética e a ordenação do uso e ocupação do solo e sim com a justiça social, embora contenha uma dimensão espacial.

Como resultado do processo de democratização da década de 80 e com o Movimento pela Reforma Urbana, a Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual de 1989, alteram a legislação referente ao desenvolvimento urbano. O plano diretor passa a ser o instrumento básico do desenvolvimento municipal, na busca de garantir a realização das funções econômicas e sociais da cidade e da propriedade. Esses pressupostos estão expressos no artigo 182 da Constituição Federal e nos artigos 140 e 141 da Constituição Estadual de Santa Catarina e nos artigos 100, 101, 102 e 103 da Lei Orgânica de Florianópolis.

Com a transferência das responsabilidades para os planos diretores municipais ocorre a concentração dos esforços na elaboração de planos mais progressistas e garantias formais e o debate em torno da função social da propriedade. Os planos diretores convencionais, vinculados ao planejamento regulatório clássico com influência do Urbanismo Modernista, deverão ser reelaborados sob o idário da reforma urbana (SOUZA, 2004).

Em 2001 a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (Estatuto da Cidade), regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, nos capítulos relativos à Política Urbana.

## **3.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Na Constituição Federal de 1988, os artigos 182 e 183 contemplam a política de desenvolvimento urbano. Determina que esta "tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (BRASIL, 1988).

O Artigo 183 é referente a regularização fundiária de terrenos urbanos ocupados irregularmente pela população. Foi regulamentado em 2001 por meio de medida provisória e seu escopo foge ao foco deste trabalho.

O Artigo 182 determina a obrigatoriedade do plano diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes, que tem por objetivo de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade". E que a função social da propriedade urbana é cumprida "quando atende às exigências fundamentais de ordenação expressa no plano diretor".

Com o objetivo de instrumentalizar as municipalidades para coibir a especulação imobiliária, no art. 182 é destinado o § 4.º, a saber:

Art.182 § 4.º – É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para áreas incluídas no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de:

I – Parcelamento ou edificação compulsórios;

II – Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo do tempo;

III – Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real para indenização e os juros legais.

Esses instrumentos, de aplicação sucessiva, visam à correção das distorções geradas pela evolução do privado para o social no âmbito do direito de propriedade. Aperfeiçoando institutos para a ampliação da atuação na taxa da terra urbana, onerando a retenção especulativa do imóvel desocupado, ao procurar promover a ampliação de ofertas de terras no mercado e influir no preço da terra.

Para COMPANS (2005) a não-regulamentação destes dispositivos constitucionais, ou pela não implementação dos mecanismos regulatórios redistributivos previstos, em nível local, concorrem para que a agenda da reforma urbana não esteja implantada na maioria dos municípios brasileiros

### **3.3 A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE SANTA CATARINA**

A Constituição Estadual de 1989 adequou a legislação anterior à Constituição Federal de 1988. Estabelece no art. 112, inciso VIII, como de competência do Município promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. No inciso XI regula para o Estado os instrumentos previstos no art. 182 § 4.<sup>o</sup> da Constituição Federal (SANTA CATARINA, 1989).

O atendimento à função social da cidade na política de desenvolvimento urbano é estabelecido no art. 140 e determina que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbanas.

Conforme a legislação federal, a Constituição Estadual determina, no art. 141, que para o estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e o Município devem assegurar uma política de uso e ocupação do solo que garanta os seguintes pontos:

1. controle da expansão urbana;
2. controle dos vazios urbanos;
3. proteção e recuperação do ambiente cultural;
4. manutenção de características do ambiente natural.

### **3.4 A LEI ORGÂNICA DE FLORIANÓPOLIS**

A constituição de 1988, estabeleceu aos municípios a prerrogativa de elaborar leis orgânicas próprias. Um direito que colocou em evidência os planos diretores das cidades, tornando uma obrigação a sua implementação em áreas urbanas com população igual ou superior a 20.000 habitantes.

A Lei Orgânica do Município de Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 1990), foi elaborada com o intuito de adequar a legislação municipal à Constituição Federal de 1988 e Constituição Estadual de 1989. Com isto estabelece o princípio da função social da propriedade para a política municipal de desenvolvimento urbano:

Art. 100 - A política municipal de desenvolvimento urbano atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e ao bem-estar de seus habitantes, na forma da lei.

A Lei Orgânica instrumentaliza o Município quanto à ordenação e ocupação do uso do solo, estabelecendo normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano de ordenação territorial. Para sua aplicação é necessária uma lei específica: o plano diretor.

Estabelece que é de competência do Município elaborar seu plano diretor e promover adequado ordenamento territorial, integrando os valores ambientais, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Sendo este, em acordo com a Constituição Federal, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Determina que o plano diretor disporá sobre:

1. desenvolvimento e expansão urbana,
2. zoneamento, áreas de especial interesse,
3. ocupação dos imóveis,
4. paisagem e estética urbana,
5. proteção ao ambiente natural e construído,
6. equipamentos urbanos e comunitários,
7. parâmetros urbanísticos,
8. infra-estrutura viária,
9. critérios para permuta de usos ou índices
10. outras limitações administrativas para a ordenação da cidade.

A referida Lei dispõe sobre os princípios básicos para que o Município utilize-se dos instrumentos de gestão de ocupação e uso do solo previsto na CF de 1988 em seu plano diretor como o IPTU progressivo, a criação de Zonas de interesse Social e o Solo Criado.

O IPTU progressivo é previsto no art. 85. Determina que é de competência do Município instituir o tributo Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e sua progressividade:

§ 1º: O imposto previsto no inciso 1 será progressivo, na forma a ser estabelecida em lei, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Para ser instituído este tributo é necessário lei específica, uma vez que é vedado ao Município exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça, assim como deve estar previsto no plano diretor municipal.

O Solo Criado é estabelecido como um dos princípios para as diretrizes gerais relativas ao desenvolvimento urbano. O art. 101 ítem d determina a "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização".

As normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, art. 101, são estabelecidas sob os seguintes princípios de ordenação territorial:

- a) da política de uso e de ocupação do solo que garanta:
  - 1. controle dos vazios e da expansão urbana;
  - 2. livre e franco acesso ao mar, rios e lagoas;
  - 3. correlação entre a densidade de habitantes e equipamentos urbanos e comunitários.
- b) da criação de áreas de especial interesse social, ambiental, turístico ou de utilização pública;
- c) da execução, pelos interessados, das obras de melhoria urbana necessárias em função de seus investimentos;
- d) da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

A Lei Orgânica do Município dissocia o direito de propriedade do direito de construir:

Art. 103: O direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o direito de construir, cujo exercício deverá ser autorizado pelo poder público, segundo critérios que forem estabelecidos em Lei Municipal.

Desta forma determina que o direito de construir é uma concessão do Poder Público municipal.

### 3.5 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Em essência, a realização da função social da propriedade implica restrição dos direitos sobre a propriedade, impondo condicionantes ao exercício dos poderes do titular da propriedade, nos termos das finalidades definidas pelo plano diretor, e se relaciona com a idéia da racionalização do uso dos bens (CHALHUB, 2000).

A expansão dos centros urbanos leva a coexistência de inúmeros proprietários, com diversos interesses em áreas pouco extensas, tornando necessário ajustar-se o exercício de seus direitos sobre sua propriedade à idéia de função social.

A CF de 1988 inclui a propriedade privada entre os direitos e garantias fundamentais, atendida a sua função social conforme o interesse da coletividade. A garantia do direito individual não dá ao proprietário o direito de exercer seu poder ilimitadamente, mas submete-os ao interesse coletivo, que deve prevalecer ao direito individual.

Com o parcelamento ou edificação compulsórios, caracteriza-se uma obrigação do proprietário de terreno urbano, decorrente de lei de uso do solo, de parcelar ou construir, o que limita o seu direito de não uso da propriedade. Assim a apropriação e exploração está condicionada ao cumprimento do ordenamento do solo expressa no plano diretor, que por sua vez está condicionada a destinação do imóvel. Determina-se a penalidade pela inatividade do imóvel, com o IPTU progressivo no tempo e sucessivamente à desapropriação, se este deixar de destinar seu imóvel para os fins definidos no plano diretor.

A Constituição Federal retira do titular da propriedade o direito de não-uso, nas hipóteses em que o plano diretor da cidade especificar determinado uso para a propriedade, daí resultando que a propriedade ociosa, nas circunstâncias definidas no plano diretor, deixaria de exercer sua função social.

A concepção da propriedade como função social impõem limites aos poderes do proprietário na forma de restringir a extensão e intensidade de seus poderes, impondo deveres e ônus em função do direito coletivo (CHALHUB, 2000).

Para LOCH et. al (2004) a limitação ao direito da propriedade imobiliária, contrariado pela função social da propriedade e função social da cidade, "são figuras absolutamente centrais no texto das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade.

Sua implementação é fundamental para o combate das situações de desigualdade vivenciadas em nossas cidades" (p. 8).

De acordo com CHALHUB (2000) o Código Civil brasileiro limita-se a definir os direitos do proprietário, não definindo a propriedade, assegura no art. 524, ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.

### **3.6 O ESTATUTO DA CIDADE**

Para que os artigos 182 e 183 da Constituição Federal fossem postos em prática era necessária a sua regulamentação por meio de lei federal. Também uma lei municipal (a lei do plano diretor) se faz imprescindível como requisito prévio para a sua aplicação, uma vez que os instrumentos previstos só podem ser aplicados em área incluída no plano diretor.

Assim, após onze anos de tramitação no Congresso Nacional, em 10 de julho de 2001 foi sancionada a Lei 10.257 (BRASIL, 2001), a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano denominada de Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, Estados e especialmente pelos Municípios. Estabelece no Capítulo I uma série de diretrizes gerais para a política urbana. No Capítulo II, dos instrumentos da política urbana, ordena os instrumentos disponíveis ao Poder Público para que possam intervir no mercado de terras e atingir as diretrizes propostas no Capítulo I. O Capítulo III é totalmente destinado ao plano diretor. O Capítulo IV trata de instrumentos para que seja garantida a gestão democrática da cidade.

Para o IPEA (2002) os instrumentos devem contemplar adequadamente o futuro da expansão urbana das cidades brasileiras, que vêm sofrendo não somente forte pressão pela demanda por moradias, mas também de carências generalizadas na oferta de infra-estrutura e serviços, expressas na precariedade do espaço construído.

De acordo com o referido instituto, pode-se considerar como instrumento de planejamento e gestão do uso do solo desde um indicador de uso do solo (como o

coeficiente de aproveitamento), até um instrumento jurídico tradicional (como a desapropriação).

Uma das inovações do Estatuto da Cidade é o **Estudo de Impacto de Vizinhança**. Pela primeira vez o espaço construído pela ação dos incorporadores imobiliários poderá ser avaliado e analisado quanto a fatores antes deixados a seu livre arbítrio, como por exemplo o desenho urbano gerado ou paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Também a geração de tráfego e demanda por transporte público deve ser contemplada no EIV, sendo de relevância que os próprios incorporadores se responsabilizem pelas obras viárias e de infra-estrutura necessários à implantação do projeto pretendido. Assim parte da responsabilidade destes serviços públicos, gerados pela nova demanda, é financiada pelo lucro gerado pelo empreendimento, possibilitando uma melhor distribuição da renda gerada, principalmente quando se trata de obras de maior porte como hipermercados e *shopping centers*. Este instrumento deve ser regulamentado por lei municipal específica, e deve ser executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos de empreendimentos ou atividades quanto à qualidade de vida da população e suas proximidades envolvendo várias questões urbanísticas.

### 3.6.1 Instrumentos de uso e ocupação do solo

As seções II, III e IV, do Capítulo II do Estatuto da Cidade são destinadas aos instrumentos da política urbana que tratam da contenção dos terrenos ociosos e da retenção especulativa de imóvel urbano de interesse social, ou seja, da especulação imobiliária. Visam atender as diretrizes gerais de ordenação e controle do uso do solo quanto à evitar:

1. a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
2. o parcelamento do solo, a edificação ou uso excessivos ou inadequados, em relação à infra-estrutura urbana;
3. a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou não utilização.

O principal objetivo destes instrumentos é o de conter a expansão desnecessária da área urbana, o que aumenta os custos de urbanização uma vez que a retenção especulativa destes lotes, em geral, se dá em áreas já dotadas de toda a infra-estrutura e serviços urbanos.

Estes instrumentos significam o combate à apropriação privada dos investimentos públicos na construção da cidade e constituem um dos objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) do Ministério das Cidades (BRASIL, 2004).

Sobre sua utilização coloca SOUZA (2004):

Poucos instrumentos são tão necessários à tarefa de promover o desenvolvimento urbano quanto o IPTU progressivo no tempo [...] Ele é, como poucos, capaz de colaborar decisivamente para a tarefa de imprimir maior justiça social a cidades caracterizadas, simultaneamente, por fortíssimas disparidades sócio-espaciais e uma especulação imobiliária desenfreada (p. 226).

**Com o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios** procura-se otimizar os investimentos públicos realizados e penalizar o uso inadequado, impõe ao proprietários o ônus de sua edificação em prazo determinado. Considera a referida lei subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente. Visa combater a retenção especulativa da terra urbana.

**O IPTU progressivo no tempo** é aplicável aos proprietários que não atenderam à notificação do parcelamento, edificação ou utilização compulsório. Este proprietário é punido com um tributo de valor crescente pelo prazo de cinco anos consecutivos, respeitada a alíquota máxima de 15%, conforme o Art. 7º.. Este tributo foi instituído para punir o proprietário do imóvel que não ajustá-lo às diretrizes do plano diretor.

Decorridos os cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, o município poderá proceder à **desapropriação do imóvel**, com pagamento em títulos da dívida pública. Estes serão resgatados no prazo de até dez anos, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano. A partir da incorporação do imóvel ao patrimônio público, o município tem cinco anos para realizar o adequado aproveitamento do imóvel.

O instrumento do **direito de superfície** visa fundamentalmente estimular a utilização de terrenos urbanos mantidos ociosos numa alternativa ao proprietário de solo urbano para cumprimento da exigência de edificação e utilização compulsórios. Através de contrato particular, o proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície de seu terreno, que abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo. Dissocia o direito de propriedade do direito de uso, assim a terra cumpre a sua função social e o direito de propriedade é mantido.

O instrumento da **transferência do direito de construir** permite que o proprietário de imóvel exerça em outro local o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente quando o referido imóvel for necessário para fins de: implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação do imóvel com interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultura; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. Este instrumento ficou conhecido como “transferência de índice” e propicia que o Poder Público municipal realize tombamentos e desapropriações em áreas de interesse, principalmente para expansão da estrutura viária, utilizando o potencial construtivo destas como moeda de troca, não onerando os cofres públicos.

## O Solo Criado

A **outorga onerosa do direito de construir** poderá ser utilizada em áreas fixadas pelo plano diretor, nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, que pode ser único ou diferenciado dentro da zona urbana, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Visa recapturar a mais-valia urbana advinda dos investimentos públicos em infra-estrutura, tornando onerosa aos proprietários de imóveis privados a concessão do direito de construir além do equivalente à metragem quadrada de seus respectivos terrenos.

Este instrumento, conhecido como solo criado é definido por CARDOSO e RIBEIRO (1996) como:

[...] um mecanismo que permite a repartição entre proprietários da terra, incorporadores e poder público, dos benefícios privados do processo de urbanização criado pela iniciativa privada, mas que se funda no investimento que o conjunto da

sociedade realiza na forma da implantação dos equipamentos e da infra-estrutura urbana. Ou seja, trata-se da apropriação, pela autoridade municipal, de parte da valorização fundiária e imobiliária. Sua aplicação consiste na cobrança do licenciamento das áreas construídas que excedam a uma vez a área do terreno, o que significa que será restituído ao poder público parte dos investimentos que permitiram a valorização daquela área (p.233).

A utilização deste instrumento possibilita ao Poder Público municipal uma geração de recursos para investimentos sociais oriunda da iniciativa privada, pois uma das formas de valorização de terrenos para a construção de edifícios é a viabilidade de construção através de zoneamento da área pelo coeficiente de aproveitamento e gabaritos máximos permitidos, que são definidos pela legislação.

A primeira vez que a idéia do solo criado surgiu foi em 1971, em Roma. Técnicos ligados à ONU e especialistas em planejamento urbano, habitação e construção firmaram um documento defendendo a necessidade da separação entre o direito de propriedade e o direito de construção. Sendo que este último deveria passar à coletividade e ser concedido aos particulares por concessão ou por autorização administrativa (CARDOSO e RIBEIRO, 1996).

Em 1975, o governo italiano propôs uma lei que separa de forma absoluta o direito de propriedade e o direito de construção. Este seria concedido desde que o interessado contribua financeiramente com os custos de ampliação dos equipamentos urbanos. No mesmo ano o governo francês estabelece uma lei que limita o direito de construção inerente ao direito de propriedade a uma vez a área do terreno, acima deste limite o direito de construção passa à coletividade, que o concede desde que haja o pagamento pelo proprietário de uma soma equivalente ao valor do terreno cuja aquisição seria necessária para que o índice de utilização não exceda o limite de um. Este foi utilizado até 1983 quando da política de descentralização administrativa que autorizou as cidades com mais de 50.000 habitantes a aumentar o limite até dois e elevou, para a região parisiense, o limite para três (CARDOSO e RIBEIRO, 1996).

A adoção do mecanismo de solo criado abre a possibilidade de uma política reguladora da oferta de terras urbanas que, promovendo a diminuição das desigualdades, pode ter papel decisivo na alteração da dinâmica construtiva especulativa na direção de uma efetiva industrialização do setor e ampliação de seu mercado consumidor (RIBEIRO, 1996).

Com este instrumento, é possível tornar as empresas privadas socialmente responsáveis, ou seja, o lucro obtido pelo potencial adicional de construção é taxado e

revertido em benefícios sociais. Assim este instrumento permite a desaceleração da especulação imobiliária, uma vez que a valorização dos terrenos terá de ser compartilhada com o município.

O perfeito entendimento dos mecanismos que regem o mercado imobiliário e de terras, de um bom cadastro e um planejamento estratégico junto às municipalidades, são fundamentais para uma justa distribuição dos lucros gerados neste setor.

## **Disciplina do Uso e da Ocupação do Solo**

A primeira forma de regulamentação pública sobre o solo urbano foi o zoneamento. Seu objetivo é de instaurar normas, critérios e padrões de uso e ocupação do solo urbano, com os objetivos de bem distribuir as atividades no espaço e de fixar as densidades construtivas máximas a fim de se evitar o congestionamento da vida urbana. As duas peças centrais do zoneamento são: a divisão funcional do espaço da cidade e o estabelecimento de coeficientes de utilização dos terrenos (CARDOSO e RIBEIRO, 1996).

Baseado nos objetivos e diretrizes urbanísticas propostas no plano diretor, deve-se fazer o detalhamento da legislação de uso e ocupação do solo. O plano diretor pode conter a própria legislação de uso e ocupação do solo, dessa forma já fica auto-aplicável.

O objetivo do município ao elaborar leis de uso e ocupação do solo, deve ser democratizar o acesso à terra e à qualidade de vida e evitar que o capital imobiliário se aproprie dos destinos da cidade. Uma revisão desta legislação é colocada pelo IPEA (2002) como necessária para que se evite adotar padrões elitistas de zoneamento, que atendem mais aos interesses do mercado imobiliário, favorecendo com isso as construções mais sofisticadas em detrimento de construções mais simples. Alerta o referido instituto que o crescimento da cidade informal e da ocupação irregular podem ser efeitos perversos da utilização de uma legislação de zoneamento excessivamente rígida e restritiva.

O zoneamento é visto, segundo o IPEA (2002), como causador de segregação espacial e de valorização diferenciada nos bairros. Tem impacto direto sobre o mercado imobiliário e sua gestão determina o desenho urbano. Valorizando ou não

determinadas áreas, enfatiza-se a necessidade de uma regulamentação que acompanhe o processo de transformação contínua vivido pela cidade.

Para VILLAÇA (2001) a segregação social é um traço comum presente nas cidades, e vêm se constituindo no Brasil há mais de um século. Para o autor "é um processo que está longe de ser uma particularidade das décadas recentes e de uma eventual atuação do capital imobiliário ou das leis de zoneamento contemporâneo" (p. 327).

### **3.6.2 O Cadastro Técnico Multifinalitário como Instrumento de Planejamento e Gestão do Uso do Solo**

A eficácia dos instrumentos depende de um permanente controle de resultados, ou seja, a implantação de um sistema de informações rápidas e continuamente atualizados: um cadastro eficiente, o qual também pode ser considerado como um instrumento de gestão. Acima de tudo quanto melhor o Cadastro Técnico Multifinalitário, melhor o conhecimento do território e mais precisas são as ações de gestão do território.

Para LOCH (1993) o CTM, é a base para qualquer tipo de planejamento municipal ou regional, uma vez que, disponibiliza ao planejador todos os elementos que caracterizam a área de interesse. O CTM é um passo decisivo para a organização das propriedades imobiliárias e a regularização de posses do município, sendo portanto o ponto de partida para os projetos de planejamento físico-espacial.

A realização de um plano diretor deve ser baseada no conhecimento preciso da realidade urbana em que se insere. Deve avaliar os impactos sociais e os custos financeiros, apoiado em estudos necessários a sua compreensão. Cabe às municipalidades a responsabilidade de regular o processo de urbanização de forma a se atingir os objetivos propostos nas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, utilizando seu poder de instituição de regulação do uso do solo.

Evidentemente que esse mapeamento cadastral é de interesse dos mecanismos públicos de tomada de decisão, não somente pela possibilidade de controle de impostos, mas também pela possibilidade de desenvolver estudos de viabilidade para futuras obras públicas, levantando demandas e expansão da infra-

estrutura urbana, previsão de custos – quando da desapropriação, e muitas outras projeções da gestão administrativa (GRIPP et al., 1996).

O planejamento municipal se consolida através de um plano diretor que promova a integração e a complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, contemplando o município como um todo. Um plano diretor construído através de um sistema cadastral que abranja todas áreas se tornará um instrumento voltado ao reais interesses sociais colocados no Estatuto da Cidade.

Para a adequada aplicação dos instrumentos disponíveis ao Poder Público municipal, apenas um município conhecedor de sua estrutura e problemas poderá aplicá-los de forma socialmente justa e igualitária, não correndo o risco de desfavorecer as áreas mais carentes de recursos por desconhecimento de sua estrutura. Sem um CTM não é possível identificar e delimitar áreas em que será aplicado os instrumento de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, aonde se aplicará o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo e a desapropriação.

O detalhamento da legislação de uso e ocupação do solo devem ser planejados com base em mapas temáticos específicos, com informações sobre os usos e edificações existentes, assim como da velocidade e localização da expansão da cidade, da degradação ambiental, ofertas de terrenos, habitações e construções em geral. Somente assim se corrigirão as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, como prevê o Estatuto da Cidade.

Apenas através do cadastro é possível intervir de forma planejada e minimizar os problemas resultantes de uma ocupação desordenada e de uma urbanização não planejada. Somente através de um cadastro se conseguirá intervir na cidade utilizando os instrumentos de planejamento urbano disponíveis e fazer com que se cumpra a função social da terra urbana.

### 3.7 O PLANO DIRETOR MUNICIPAL

Evidentemente, não acreditamos que a simples elaboração e implementação do plano diretor possa consertar erros consolidados na história do planejamento urbano brasileiro, mas acreditamos que este pode servir como um instrumento fundamental a um crescimento cívico coletivo (LOCH et. al, 2004, p.5).

Uma das principais características da legislação urbana vigente é a de atribuir ao plano diretor municipal o papel de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Reforça a atuação do Poder Público local com instrumentos que permitem ações conseqüentes para a solução ou minimização dos problemas observados nas cidades brasileiras.

Conforme o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e à justiça social.

Um aspecto dos planos diretores é que deve ser garantida a participação popular em todas as suas etapas, com audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos que compõe a sociedade local. Assim se entende que o plano diretor é um pacto, construído e legitimado de todos os agentes do desenvolvimento urbano.

O plano diretor deve conter no mínimo: a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização e um sistema de acompanhamento e controle; ou seja, aonde se aplicará o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo e a desapropriação.

Os municípios enquadrados nas condições de obrigatoriedade<sup>2</sup> devem adequar os seus planos diretores à Lei 10.257, ou caso ainda não o tenham elaborado, a lei prevê um prazo de cinco anos após sua data de entrada em vigor, ou seja, até julho de 2006.

---

<sup>2</sup> O Art. 41 determina que plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos do § 4º do art. 182 da CF, integrantes de áreas de especial interesse turístico e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (BRASIL, 2001).

O Ministério das Cidades através do Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, criado em 2003, orienta elaboração dos planos diretores municipais e a implementação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2004).

VERGARA (2001) propôs um roteiro das ações necessárias para a adequação à Lei 10257 pelos municípios que encontra-se no Anexo 1.

## **3.8 O PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS**

### **3.8.1 Introdução**

O Centro de Florianópolis até hoje teve três planos diretores e uma centena de leis alterando estes planos. O primeiro de 1955 tratava apenas das áreas central e continental. O segundo de 1976, elaborado sob a ótica do período desenvolvimentista e sua revisão que resultou o Plano de 1997, atualmente em vigor.

São planos no qual é concebido um modelo de planejamento físico-territorial que na definição de SOUZA (2004), funcionam como um conjunto de diretrizes a serem seguidas e metas a serem perseguidas quanto aos usos da terra, ao traçado urbanístico, à provisão de áreas verdes e ao sistema de circulação. Este modelo de planejamento é marcadamente regulatório onde o Estado faz pleno uso de seus poderes de controle e disciplinamento. Apesar de vir sendo crescentemente desafiado por outras abordagens de planejamento seu legado e sua presença continuam a ser extremamente importantes. Este modelo se inspira no Urbanismo Modernista, cujo maior expoente foi Le Corbusier, com toda a influência do movimento a partir da divulgação do documento conhecido como a "Carta de Atenas" que contribuiu para difundir os zoneamentos de uso da terra pautados na separação funcional (SOUZA, 2004).

### 3.8.2 O planejamento e gestão do espaço urbano

Planejamento e gestão referem-se a diferentes tipos de atividades. De acordo com a definição de SOUZA (2004) planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno, tentar simular os desdobramentos de um processo com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas. Gestão remete ao presente, gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. Assim o planejamento é a preparação para a gestão futura e a gestão é a efetivação das condições que o planejamento construiu.

Dentro da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Florianópolis, dois órgãos desempenham papéis importantes: a Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos (SUSP) e o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF). Estando a cargo do IPUF o planejamento urbano e da SUSP a gestão urbana.

A Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos (SUSP) possui as atribuições determinadas pela Lei nº 1674/79 que dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 1979). No art. 30 inciso V determina as seguintes competências relativas à gestão do uso e ocupação do solo:

- a) fiscalização do cumprimento de normas urbanísticas previstas na legislação, especialmente nos planos diretores, Código de Obras e Código de Posturas;
- b) fiscalização e licenciamento do parcelamento e uso do solo;
- c) fiscalização do cumprimento de normas de preservação da paisagem natural e do equilíbrio ambiental;
- d) informação e licenciamento para localização, exercício de atividades e execução de obras;
- e) fiscalização das concessões e permissões em geral.

O Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF, autarquia municipal, foi criado em março de 1977, através da Lei nº 1494/77 (FLORIANÓPOLIS, 1977), com as seguintes finalidades:

- a) promover estudos e pesquisas para o planejamento integrado e, mediante convênios, para a integração com os municípios da região, com vistas ao desenvolvimento do processo de planejamento integrado;

- b) elaborar e encaminhar ao Prefeito Municipal estudos para implantação e atualização do Plano Diretor de Florianópolis;
- c) exercer a função de controle e avaliação do uso do solo, no Município de Florianópolis, se necessário, em convênio com os da Micro-Região da Grande Florianópolis;
- d) exercer a função de órgão central do sistema de planejamento do Município de Florianópolis.
- e) elaborar estudos, objetivando eventuais adaptações dos programas ou das obras ao Plano Diretor do Município e às Leis a ele pertinentes;
- f) sugerir medidas de estímulos ou de restrições tributárias ou administrativas necessárias à implantação do Plano Diretor e à realização de programas setoriais.

### **3.8.3 Histórico da legislação urbana de Florianópolis**

O primeiro documento de regulação de uso e ocupação do solo específico de Florianópolis foi o Código de Posturas Municipal de 1888 (VEIGA, 1993).

Em 1898 já existia a preocupação em combater os vazios urbanos e a especulação imobiliária no Centro de Florianópolis. De acordo com VEIGA (1993) nesta época existiam leis de incentivo à construção civil sujeitando ao pagamento de impostos os terrenos dentro do perímetro urbano que não fossem dependência de edifício ou não constituíssem com ele uma só propriedade, concederam-se favores à empresas de construção, com o objetivo de incentivar as construções, isentando-as do pagamento de impostos e dando-lhes preferências nos contratos para construções e nos direitos de desapropriações.

Também visando combater os terrenos baldios dotados de infra-estrutura urbana no Centro, em 1924 foi criado um imposto sobre os terrenos não murados e baldios, lindeiros com as ruas que já estivessem definitivamente niveladas e alinhadas, dentro do perímetro urbano (VEIGA, 1993).

### 3.8.4 O Plano Diretor de 1954

Até 1950 a cidade não teve um planejamento que orientasse seu crescimento, cada gestão municipal traçava seus objetivos, através de Posturas Municipais, sem continuidade com as gestões anteriores. Diante do crescimento da cidade e da necessidade de seu ordenamento territorial, a PMF contratou o Escritório de Urbanismo do Professor Edvaldo Pereira Paiva, de Porto Alegre, para a elaboração de um plano diretor que promovesse a urbanização da cidade e a elaboração de um código de obras, visando o desenvolvimento da construção civil (VEIGA, 1993).

A Lei Municipal 246/55 (FLORIANÓPOLIS, 1955), Código Municipal de Florianópolis, foi o primeiro plano diretor da cidade. No art. 36, do zoneamento, dividia a cidade em cinco zonas: comercial central, comercial residencial, residencial, industrial e de uso especial.

O plano tratava apenas das áreas central e continental do município, tendo inicialmente 38 artigos. Permitia a construção de 100% de utilização de certos lotes para construção e determinava a localização precisa de algumas obras públicas, como a Universidade Federal de Santa Catarina, o estádio de futebol e o Centro Cívico.

No art. 44 determinava para lotes de largura superior a 9,00 m recuo lateral de 1,50 m, independente da altura edificada.

O IPTU progressivo era previsto neste plano como forma de coibir a especulação imobiliária e promover o desenvolvimento urbanístico, principalmente nas áreas centrais. Existia, já nesta época, a preocupação de melhor aproveitamento das áreas dotadas de infra-estrutura. Determinava sobre o IPTU:

Art. 903: Nas áreas centrais e outras em que exista terreno não edificado por tempo superior a cinco anos e que prejudique o desenvolvimento urbanístico, poderá o imposto ser gravado, anualmente de vinte por cento (20%) sobre o lançamento respectivo, até o máximo de cinco por cento (5%).

Para CORDIOLI apud PEREIRA (1992) esse plano nunca foi implantado em sua totalidade, principalmente em suas propostas básicas o que, efetivamente poderia estruturar de alguma forma a cidade.

### 3.8.5 O Plano Diretor de 1976

Treze anos depois de aprovado o primeiro plano diretor, a PMF solicita ao Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo (CEAU), órgão então ligado à estrutura administrativa da Prefeitura que elaborasse um novo plano diretor para a cidade. Durante este trabalho foi criado o Escritório Catarinense de Planejamento Integrado (ESPLAN), órgão estadual, que na prática foi controlado pelo CEAU (PEREIRA, 1992).

O resultado foi um Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis (PDAMF), com a ampliação do planejamento para a região florianopolitana, que incluía 20 municípios. O objetivo era a metropolização de Florianópolis, dentro dos princípios desenvolvimentistas pós- 1964. O cronograma do plano previa a sua execução no período entre 1972 e 1974 (PEREIRA, 1992).

O PDAMF foi resultado de uma política nacional com objetivos claros e definidos, neste contexto foi idealizado pelo ESPLAN uma proposta de plano diretor em 1969. O ESPLAN, na análise da estrutura urbana feita por seus técnicos, destaca o pensamento de se vetar qualquer solução urbanística para Florianópolis que implicasse em injeção de novos fluxos no centro tradicional (PEREIRA, 1992).

É relevante a este estudo descrever as principais deficiências da cidade levantadas no início da década de 70 (PEREIRA, 1992):

- a) áreas urbanas em expansão desordenada para as encostas dos morros (favelas);
- b) concentração de equipamentos na zona insular, gerando um grande fluxo na Ponte Hercílio Luz;
- c) distribuição da população de forma irracional;
- d) desvinculação da altura das edificações com a densidade habitacional, topografia, largura das vias e paisagem natural;
- e) destruição do patrimônio natural;
- f) precariedade da infra-estrutura urbana;
- g) alta valorização do solo no centro tradicional;
- h) ocupação da parte insular pelos grupos sociais de tradição ou de maior poder aquisitivo;

- i) iminência de colapso no sistema de esgotos da Ilha;
- j) iminência de colapso no sistema viário;
- k) perigo de desabamento da Ponte Hercílio Luz.

Em 1976 foi aprovada pela Câmara Municipal a Lei 1.440/76, o segundo plano diretor de Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 1976). A sua minuta em forma de lei já estava elaborada desde 1971, ou seja, ficou cinco anos em apreciação na Câmara.

Elaborado sob a ótica do período desenvolvimentista, muitas obras previstas no plano metropolitano foram realizadas, como a ponte Colombo Salles, o aterro da Baía Sul, a integração com a Trindade e áreas do continente (FANTIN, 2000).

Para PEREIRA (1992) com essas obras o poder público desbloqueou um importante limite que impedia a cidade de expandir sua urbanização.

O PD de 1976 apresentou as seguintes principais regulamentações sobre o uso e ocupação do solo:

- a) dividiu a cidade em zonas residencial, comercial, residencial/comercial, industrial, ensino universitário, turismo/residencial, verdes e equipamentos;
- b) previu diferentes densidades de ocupação, de *non aedificandi* a 250/500 habitantes/hectare;
- c) limitou o número de pavimentos em 12 para algumas áreas, em 4 para outras e em dois para áreas de residências unifamiliares;
- d) previa um afastamento de 1/12 para edifícios.

Como resultado das determinações deste plano foram construídos prédios com mais de 10 pavimentos com recuos laterais insuficientes para garantir a salubridade das edificações (FIGURA 20) e até conjuntos de edificações geminadas, como o popularmente conhecido na cidade "paredão da Hercílio Luz" (FIGURAS 18 e 19).



FIGURAS 18 e 19 – Edifícios com mais de 10 pavimentos geminados



FIGURA 20 – Afastamento entre edifícios com mais de 10 pavimentos

De acordo com PEREIRA (1992) as linhas mestras do plano elaborado pelo ESPLAN foram mantidas: o sistema viário e o zoneamento. As seguintes alterações foram realizadas pela Lei 1.440/76 em relação a este plano:

- a) o limite máximo de pavimentos, que em algumas áreas era de 18 ficou limitado em 12;
- b) foi criada uma área denominada de quadrilátero central que desobrigava as edificações do afastamento mínimo de frente de 4 metros.

A Lei 1.440/76 foi modificada por muitas leis posteriores, alterando significativamente suas determinações originais.

### **3.8.6 O Plano Diretor de 1997**

#### **3.8.6.1 Histórico**

No início dos anos 80 o PD de 1976 já encontrava-se defasado, fato retratado nas inúmeras leis aprovadas pela Câmara Municipal visando sua adequação à realidade urbana onde a história dos planos diretores de Florianópolis "é em grande parte a história das emendas que desfiguram as propostas originais" (PIMENTA e PIMENTA, 1999, p.30), e a legislação "foi transformada numa grande colcha de retalhos" (WOLF, 1999, p.15).

Em 1982 o IPUF apresentou uma primeira proposta de revisão da Lei 1.440/76, porém por decisão da administração da época, foram excluídas desse plano as áreas central e o continente. Foi limitado aos bairros Trindade, Pantanal, Córrego Grande, Itacorubi, Saco Grande, Saco dos Limões e Costeira do Pirajubaé. Ficou conhecido como o Plano da Trindade, Lei 1.851/82 (FLORIANÓPOLIS, 1982).

A partir de 1985, o novo Plano Diretor do Distrito Sede sofreu uma série de reelaborações sucessivas, tendo sido encaminhado para a Câmara Municipal por duas ocasiões, mas retirado pelo Executivo para reavaliação e atualização.

Uma nova proposta de plano diretor foi apresentada pelo IPUF para apreciação em 1988, em janeiro de 1989 por ocasião da mudança do prefeito, a proposta foi retirada da Câmara Municipal para nova revisão.

Após 21 anos da aprovação do antigo Plano Diretor foi sancionada a Lei Complementar 001/97, que dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo no Distrito Sede de Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 1997). A publicação oficial foi feita pelo IPUF, em fins de 1998, e na época já incluía 5 alterações do zoneamento aprovadas até agosto de 1998. Sendo concedido a todas as incorporadoras o prazo de mais 365 dias, após 17 de agosto de 1997 a construir conforme a legislação anterior.

Desde a sua publicação, em fevereiro de 1997, a Lei Complementar nº 001/97 foi alterada por várias outras leis complementares, a sua maioria de zoneamento e ainda estão em discussão vários outros projetos. Entre eles destaca-se o Projeto de Lei Complementar 442/2003, que adapta legislação urbanística do Município ao Estatuto da Cidade.

### 3.8.6.2 Proposições

O PD de 1997 introduz o conceito de pólo gerador de tráfego, hierarquizando as vias de acesso às edificações, e introduz a exigência de garagens e estacionamentos. PERES (1999) observa no seu parecer sobre o Plano:

Embora este mecanismo enfrente a problemática [...] não propõem mecanismos para reverter o atual modelo centrado no transporte individual, e tão pouco, propõem por exemplo um sistema de estacionamento periférico. Reforça a idéia de que todo indivíduo tem seu automóvel próximo onde quer que se desloque no Centro (p. 51).

Como diretrizes o PD de 1997 apresenta como concepção para ordenamento e uso do solo descentralizar as atividades geradoras de emprego, fortalecendo e criando centros de bairro. Desta forma o plano tem como proposição o descongestionamento da área central, prevendo a redução da densidade no centro tradicional ao mesmo tempo que induz um maior adensamento nas áreas periféricas a este. Propõem induzir centros de comércio e serviços nos bairros, descentralizando as atividades econômicas.

O PD de 1997 têm como proposições a flexibilização das normas e instrumentos urbanísticos como maior tolerância de usos nas diversas zonas, mecanismos de índices de aproveitamento variáveis e transferência da área construída.

Florianópolis tem o seu território planejado através dos seguintes planos:

- a) Plano Diretor da Área Central;

- b) Plano Diretor dos Balneários;
- c) Plano do Campeche.

Os Planos Específicos de Urbanização, planos urbanísticos detalhados para as diversas áreas do município, são os seguintes:

- a) Plano de Urbanização Específica Ingleses Sul e Santinho;
- b) Plano de Urbanização Específica da Barra da Lagoa;
- c) Plano de Urbanização Específica do Retiro da Lagoa;
- d) Plano de Urbanização Específica da Praia Mole;
- e) Plano de Urbanização Específica do Costão do Santinho;
- f) Plano de Urbanização Específica de Jurere Internacional;
- g) Plano de Urbanização Específica da Praia Brava.

Os Planos Setoriais destinam-se a completar as normas dos planos diretores, através da implantação dos equipamentos urbanos e comunitários necessários às populações previstas, e dividem-se em:

- a) Plano Setorial de Áreas Verdes, Lazer e Recreação;
- b) Plano Setorial de Equipamentos de Educação;
- c) Plano Setorial de Equipamentos de Saúde;
- d) Plano Setorial de Transportes Coletivos;
- e) Plano Setorial de Circulação de Pedestre;
- f) Plano Setorial de Abastecimento de Água;
- g) Plano Setorial de Esgoto Sanitário;
- h) Plano Setorial de Drenagem;
- i) Plano Setorial de Disposição de Resíduos Sólidos;
- j) Plano Setorial de Distribuição de Energia Elétrica;
- k) Plano Setorial de Sistema Viário e Pavimentação;
- l) Plano Setorial de Arborização.

### 3.8.6.3 Zoneamento

O principal instrumento previsto no PD de 97 é o zoneamento, tanto que o título da Lei é: "Dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo no Distrito Sede de Florianópolis e dá outras providências".

O plano amplia os possíveis usos do solo e altera a partir de 8 zonas previstas no PD de 1976, chegando a 50 categorias. Num macro-zoneamento define as áreas urbanizáveis e não-urbanizáveis, que fornece embasamento para o micro-zoneamento detalhado.

O IPUF adota um macro-zoneamento tentando evitar a urbanização descontínua de áreas rurais e de áreas ecologicamente frágeis. As zonas adotadas são as seguintes:

- Zonas Não-Urbanizáveis :42%
  - Áreas de Preservação Permanente (APP)
  - 21% Áreas de Preservação com Uso Limitado (APL)
  - 17% Áreas de Exploração Rural (AER)
  - Sítios arqueológicos
- Zonas Urbanizáveis:
  - Zona Urbana(20%)
  - Zona de Expansão Urbana

A divisão detalhada da área urbana em diferentes zonas de uso e ocupação do solo, o micro-zoneamento, é definida segundo as funções que deverão desempenhar na cidade: habitação, lazer, trabalho, institucional ou circulação. O micro-zoneamento é dividido em Zoneamento Primário que define zonas de uso e ocupação do solo, tanto para fins urbanos como não urbanos e o Zoneamento Secundário – define zonas com regras adicionais de ocupação, superpostas ao zoneamento primário.

O zoneamento do Distrito Sede de Florianópolis é disponibilizado pelo IPUF, conforme FIGURA 21, para consultas de viabilidade em seu *site* na internet.

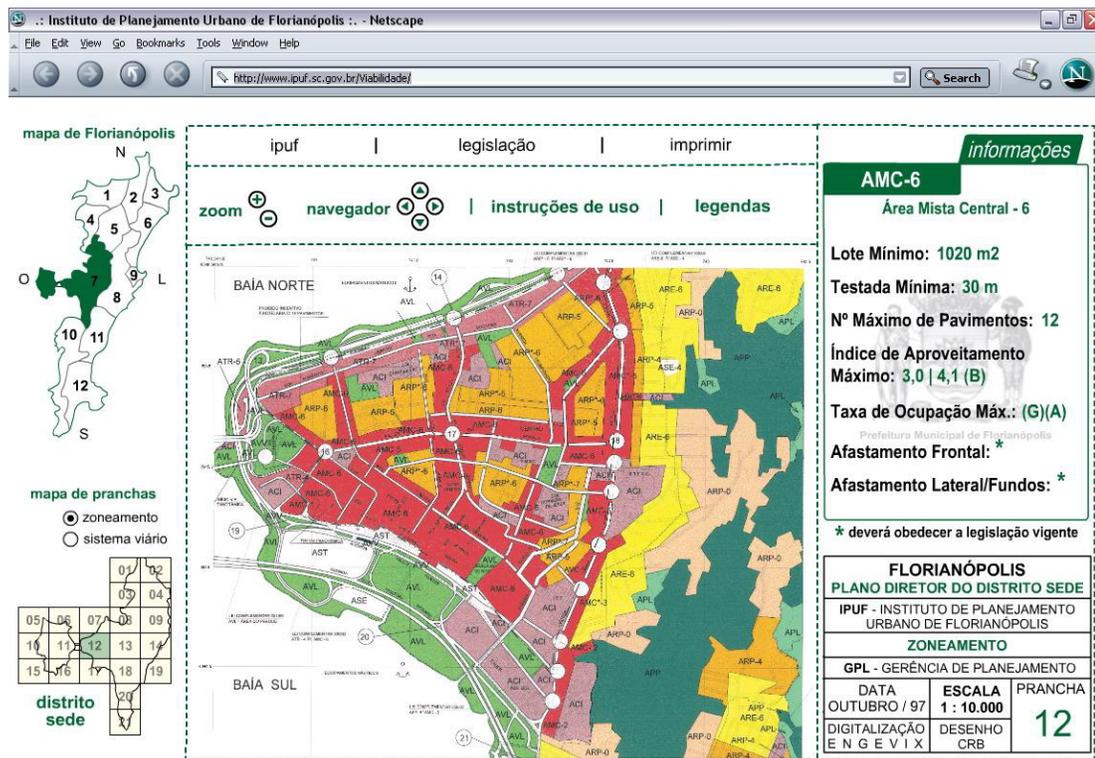


FIGURA 21 – Zoneamento do Distrito Sede  
Fonte: IPUF

No seu parecer sobre o PD OLIVEIRA (1999), a respeito do zoneamento proposto, coloca:

O que se vê no plano ora em análise, é uma elitização do espaço urbano. Não se consideram as condições sociais, nem se atentam para os desdobramentos deste plano sobre as pessoas [...] fator de mesmo efeito é o zoneamento homogêneo, ou seja, setores da cidade que só se admite uma característica [...] habitantes com o mesmo perfil social, e, portanto, com os mesmos hábitos, [...] deve-se evitar a proliferação de zoneamento homogêneo afim de que se possa diversificar as atividades e ou comportamentos evitando, ou atenuando picos de uso. Do contrário os investimentos em infra-estrutura, sempre tardios, nada adiantarão, mesmo se executados em tempo, como ocorre nos Estados Unidos (p. 77).

Os Limites de ocupação do solo previstos são:

Art. 41 - Os limites de ocupação do solo são determinados pela aplicação simultânea do índice de aproveitamento, da taxa de ocupação, da altura máxima das edificações, do afastamento obrigatório e do número mínimo de vagas para estacionamento de veículos.

Os principais instrumentos de regulação para uso e ocupação dos solos para as edificações com mais de dois pavimentos são descritos no Anexo 2, assim como destacasse as alterações sofridas durante as várias legislações.

#### 3.8.6.4 O solo criado

A Lei 3.338/89 (FLORIANÓPOLIS, 1989) criou a **outorga onerosa do direito de construir**, considerando adequada a infra-estrutura urbana e comunitária à data de sua aprovação, ou previsto pela lei de parcelamento do solo, somente quando o índice de aproveitamento for igual ou inferior a um. Quando as edificações excedessem a esse índice, pagariam a taxa de solo criado ao município.

O PD de 1997 preserva esta taxa, em seu art. 82 considera adequada a infra-estrutura urbana e comunitária existente à data da Lei, ou prevista pela Lei de Parcelamento do Solo, somente até o índice de aproveitamento igual ou inferior a um. Estabelece assim o Índice de Aproveitamento igual a um como limite da construção gratuita. As edificações com Índice de Aproveitamento superior a um, serão autorizadas mediante remuneração ao município, incidente sobre a área excedente construída, calculada sobre o CUB médio - Índice divulgado mensalmente pelo Sinduscon - Florianópolis, ou índice sucedâneo nas seguintes proporcionalidades:

QUADRO 6 – Taxa de remuneração do solo criado

Índice de Aproveitamento (IA)	Taxa de Remuneração (%)
acima de 1,0 até 2,00	1
acima de 2,0 até 3,00	2
acima de 3,0 até 4,00	3
acima de 4,0	4

O referido artigo no §6º destina os recursos oriundos do solo criado proporcionalmente para obras de urbanização de interesse social, e obras do sistema viário básico e implantação de equipamentos urbanos, com prioridade para a via PC-3. Estabelece no §2º:

Art. 82 §2º: O Município recusará a edificação com índice de aproveitamento superior a 1,0 (um), ou obrigará a transferência do índice excedente, em área onde a infraestrutura urbana e comunitária estiver sobrecarregada, a critério do Órgão Municipal de Planejamento, ouvidos os Órgãos Estaduais competentes.

Desta forma limita-se direito de construir independentemente do potencial construtivo determinado. Distingue claramente a propriedade do solo e o direito de construir, sendo o direito de construir acima do Índice de Aproveitamento superior a um conferido pela municipalidade, uma vez que interfere nos interesses de toda a coletividade, onde a infra-estrutura está sobrecarregada, subentende-se principalmente congestionamentos de trânsito e insuficiência de rede de água e esgoto. Não determina as áreas onde a infra-estrutura está sobrecarregada, porém resguarda o direito do município de limitar construções onde este limite se verificar.

A taxa do solo criado, vinculada ao valor do CUB gera valores irrisórios, tendo-se em vista a função do instituto, que seria de regular o preço da terra urbana e reverter parte do lucro fundiário para municipalidade. Sobre este instituto PIMENTA e PIMENTA (1999) observam:

As taxas estabelecidas para pagamento do solo criado foram irrisórias em 1989 e estes baixos valores são mantidos nas atuais propostas. Para se ter uma idéia do quão baixos são estes valores, paga-se menos pela criação de área construída até quatro vezes a superfície do lote do que ao profissional projetista a quem a empresa construtora encomendar o projeto (de 1% a 3% do CUB da área construída). Com valores tão baixos, o solo criado, de instrumento para fazer reverter ao poder público parte da renda da terra gerada socialmente, transforma-se em mais uma mera taxa sendo aplicada indiscriminadamente, e assim perde sua função (p. 39).

O Solo Criado, como estabelecido, não tem seu valor diferenciado nas diversas zonas da cidade, não levando em consideração a valorização dos terrenos quanto à localização ou infra-estrutura existente. Não considera locais onde a infra-estrutura pode estar saturada ou áreas onde se deseja incentivar a expansão. Sem valor financeiro adequado para os empreendimentos imobiliários, este não exerce a função reguladora dos preços dos terrenos, apenas onera as incorporações. Assim o potencial

construtivo determinado pela legislação é revertido como renda aos proprietários de terrenos, que tem seus lotes valorizados nas áreas em que o zoneamento permite a verticalização.

### **3.8.6.5 Da Transferência do Direito de Construir**

A transferência do direito de construir foi instituída no Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo dos Balneários, Lei Municipal 2.193/85 e foi alterada pela Lei 3.338/89. Isto propicia aos proprietários de imóveis onde houve abertura de alargamento viário, instalação de equipamentos urbanos e comunitários ou a preservação do patrimônio histórico, artístico e natural, exercerem em outro local ou alienar mediante escritura pública o direito de construir.

Este instrumento é preservado do PD de 1997. O potencial construtivo de terrenos é transformado em moeda de troca. É dissociado o direito de propriedade do direito de construir, sendo este proporcionado pela legislação municipal. Podendo o proprietário exercer o direito de construir em outro local ou alienar mediante escritura pública, não onerando os cofres públicos, nos seguintes casos:

- a) abertura ou alargamento viário;
- b) instalação de equipamentos urbanos e comunitários;
- c) preservação do patrimônio histórico, artístico e natural.

No caso de imóvel tombado, este continuará no patrimônio de seu titular, devendo ser restaurado e preservado pelo proprietário em troca do direito de acrescer à área edificável de qualquer outra gleba ou lote, área correspondente ao índice de aproveitamento do imóvel tombado, subtraída a área construída existente.

O imóvel que vier a receber a transferência de índice poderá aumentar em:

- a) até 50% (cinquenta por cento) o seu índice de aproveitamento, sendo que a soma do índice existente mais o índice transferido não poderá ultrapassar a 6,0 (seis),
- b) a 1/3 (um terço) na taxa de ocupação original,
- c) um acréscimo no número máximo de pavimentos de até 03 (três) pavimentos, respeitados os demais limites de ocupação. Sendo este

somente aplicável às áreas com índice de aproveitamento superior a 1,2 (um vírgula dois).

O PD de 1997 não determina as áreas em que o aumento construtivo poderá ser utilizado que, pela lógica do mercado, este vale mais onde os terrenos são mais valorizados, como a área central e a Beira Mar Norte. Assim propicia-se que índices construtivos de áreas desvalorizadas sejam utilizados em áreas altamente valorizadas, sem exigir a contrapartida do ônus correspondente dos incorporadores. Perde a municipalidade, uma vez que o valor no mercado do potencial construtivo, transferido em forma de índices, pode ser muito superior ao real valor da desapropriação ou tombamento devidos. Como pode-se observar na FIGURA 22 edifício na área mais valorizada do Centro, a Beira Mar, com mais de 12 pavimentos.

Se o solo criado fosse taxado adequadamente, com um valor vinculado ao preço da terra e não ao CUB, este instrumento não teria razão de existir. Não seria necessário aumentar o potencial construtivo dos terrenos beneficiados pela transferência de índice, além do já determinado na legislação, pois o custo da construção onde o índice de aproveitamento fosse superior a um, a taxaço do solo criado já supriria este valor. O potencial construtivo poderia ser negociado diretamente pelo proprietário de patrimônio público ou de áreas de interesse público com os interessados em adquiri-lo.



FIGURA 22 – Edifício na Beira-Mar Norte com mais de 12 pavimentos

### **3.8.6.6 Das Obras de Arte nas Edificações**

Outro instrumento que permite as construções exederem os limites construtivos, além da transferência do direito de construir é a existência de obras de arte frontais. O PD de 97 prevê no Art. 81 que as edificações contempladas com obras de arte como pinturas, painéis, relevos e esculturas, poderão beneficiar-se com um acréscimo de 2 % (dois por cento) nos seus índices de aproveitamento, com acréscimo decorrente nas taxas de ocupação.

## **3.9 A SITUAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANA**

Os seguintes instrumentos de uso e ocupação do solo não estão previstos no PD em vigência:

- a) parcelamento ou edificação compulsórios;
- b) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo do tempo;
- c) desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Esses instrumentos, que visam onerar a retenção especulativa do imóvel subutilizado ou não utilizado, podem promover a ampliação de ofertas de terras no mercado e influir no preço da terra. Desta forma a lei do PD em vigência não utiliza-se de instrumentos que visam o controle da expansão urbana e dos vazios urbanos.

## **3.10 O USO DO SOLO E AS LEIS VIGENTES**

BORTOLUZZI (2004) realizou um mapeamento de uso atual do solo urbano no Centro de Florianópolis e através do cruzamento deste com o Mapa de Zoneamento proposto pelo plano diretor, identificou as alterações existentes entre as ocupações predominantes do uso atual e o zoneamento de usos proposto pela legislação. Observa a referida autora que áreas que deveriam ser destinadas ao uso residencial estão sendo

utilizados para uso institucional, tanto público como hospitais e segurança pública como privado com a presença de hospitais e escolas. Identificou também um espaço livre público, a Praça Gilberto Guerreiro da Fonseca, que deveria ser residencial.

A referida autora localizou 1,52 ha de terrenos baldios localizados em áreas mistas centrais (residenciais e comerciais) e 0,31 ha em áreas residenciais.

Observa que a maior alteração do zoneamento com o uso atual se dá na forma de áreas previstas como áreas verdes de lazer, tendo seu uso destinado em áreas institucionais. Caso da Baía Sul com o Centro de Convenções, escola de trânsito, passarela do samba, o que desfigura as proposições originais do plano diretor. Sendo a mais nova alteração da paisagem a construção do Terminal Integrado de Transporte em uma faixa destinada à área de lazer: o Parque Dias Velho.

A autora também identificou uma área de 23,48 ha que é zoneada como passível de ocupação e encontra-se livre.

Através do cruzamento realizado entre os Mapas de Densidade Populacional com o as propostas no PD em vigência, BORTOLUZZI (2004) constatou que a densidade atual está em desacordo com a proposta. Tem-se locais com densidades superiores à planejada e locais onde ainda existe capacidade de adensamento.

### **3.11 O VALOR DA TERRA URBANA**

A legislação urbana ao estabelecer as possibilidades de uso de certas áreas e ao definir índices máximos de aproveitamento do terreno, desenha um "mapa" de valores para o parque fundiário da cidade. O potencial construtivo é concedido aos proprietários de terra pela legislação urbanística e o valor dos terrenos é decorrente do potencial construtivo que lhes é permitido, muitas vezes sem grande justificativa técnica pelo Poder Público (CARDOSO e RIBEIRO, 1996).

O bem ofertado pelas empresas do setor construtivo apresenta a característica de ser consumido no mesmo lugar em que é produzido, o que associa diretamente o comportamento econômico do setor ao uso do solo que pratica (ROVATTI, 1996).

A aquisição da terra é a condição imprescindível para a produção imobiliária e a conseqüente reprodução do capital. CÂMARA e FERREIRA, (1996) colocam como

estratégia das incorporadoras na aquisição de terrenos a formação de estoques de terra em área de expansão urbana ou nas periferias, que vão sendo consumidos conforme a solicitação da demanda e na zona central espaços abertos através de permutas com proprietários de terrenos e/ou edificações.

Para RIBEIRO (1996) a ação do incorporador, materializada pela mudança do uso do solo, acarreta a revalorização da terra.

A localização não está ligada apenas a tempo e custos de deslocamentos (acessibilidade) ligada a malha viária, de transportes e comunicação. Também as suas características próprias quanto as vantagens locacionais diferenciadas no espaço urbano. A infra-estrutura urbana produzida pode ser reproduzida, a localização não. O que resulta num elevado grau de não substitutividade dos lotes urbanos, dificultando a livre concorrência no mercado imobiliário (CAMPOS FILHO, 1999).

Desta forma a oferta de terra urbanizada, diretamente relacionada ao sistema de equipamentos, infra-estrutura e serviços urbanos que complementam a utilidade da moradia enquanto valor de uso, depende da interação de vários mercados e da prestação pelo Poder Público de serviços urbanos. Enquanto for estreita a oferta de terras urbanizadas, produzir-se-á uma escassez de solos disponíveis para construção, com conseqüências sobre o seu preço (RIBEIRO, 1996).

VILLAÇA (2001) observa que as disputas pelas localizações são uma disputa pela otimização dos gastos de tempo e energia, onde a segregação urbana e o controle do tempo de deslocamento dos indivíduos são decisivos, como coloca:

Há o consenso atualmente de que o espaço urbano é produzido – todo o espaço social o é, mas vamos nos limitar ao espaço urbano. É produzido pelo trabalho social dispendido na produção de algo socialmente útil. Logo esse trabalho produz um valor. Uma pergunta fundamental que poucos se fazem: qual é o produto desse trabalho? Há aí dois valores a considerar. O primeiro é o dos produtos em si – os edifícios, as ruas, as praças, as infra-estruturas. O outro é o valor produzido pela aglomeração. Esse valor é dado pela *localização* (grifo do autor) dos edifícios, pois é essa localização que os insere na aglomeração. A localização se apresenta, assim, como um valor de uso da terra – dos lotes, das ruas, das praças, das praias – , o qual, no mercado, se traduz em preço da terra. Tal como qualquer valor, o da localização também é dado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la, ou seja, para produzir a cidade inteira da qual a localização é parte (p.72).

ABRAMS (1964), há 40 anos já alertava para o problema de acesso à terra urbana nos países pobres e em desenvolvimento, onde a medida que as pessoas fluem para os centros urbanos o preço das terras sobem, assim como também nos

subúrbios. O referido autor considera que a elevação do valor da terra não é aumentado apenas pela escassez ou acúmulo e crescente procura, também observou as seguintes razões:

- a) não ser facilitado o acesso às regiões próximas;
- b) isenção de imposto territorial;
- c) instalação de melhoramentos públicos e estradas que aumentaram o valor sem que houvesse tributação equivalente pelos benefícios proporcionados;
- d) concentração excessiva de propriedades em alguns lugares e em outros fragmentação excessiva dificultando ajuntar terras;
- e) política defeituosa em relação ao controle dos direitos de propriedade ou ausência de normas adequadas de compra compulsória que poderiam acarretar maior aproveitamento das terras.

Sobre o PD em vigência de Florianópolis, a respeito da ênfase das baixas ocupações do solo na área central, OLIVEIRA (1999) coloca em seu parecer sobre o plano:

Isto torna o espaço remanescente mais escasso, sendo um elevador natural não só do custo da terra urbana, como de enorme impacto no custo das infra-estruturas [...] pelo encomprimento das distâncias de transporte [...]. Esta ocupação informal de vazios urbanos tem como vetor o alto valor imobiliário dos lotes legalizados. [...]. Lamentavelmente, o atual plano elitiza o uso do espaço urbano, sendo portanto, um agente da promoção das desigualdades sociais e concentrador de renda (p. 76).

Como consequência as edificações do Centro são, em geral, de padrão mais elevado e dirigidas às classes sociais mais elevadas. De acordo com FERNANDEZ (1999) porque estes obedecem às razões do mercado, ou seja, constrói-se imóveis melhores porque estes são mais compatíveis com o custo elevado dos terrenos determinada pela escassez.

As normas de uso e ocupação do solo do PD de 97 levam à construção de habitações mais salubres, melhor ventiladas e iluminadas, porém a grande procura por terrenos por parte das incorporadoras no período anterior da vigência no atual PD, aliada à estrutura fundiária do Centro, com terrenos de pequena área e frentes estreitas, teve como consequência a elevação dos preços dos terrenos incorporáveis.

### 3.12 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO

A preocupação com a função social da cidade e da propriedade por parte do Poder Público não é uma inovação na legislação urbana de Florianópolis. Preocupações urbanísticas no sentido de combater os vazios urbanos e a especulação imobiliária, já existiam em 1898 em Florianópolis. Em 1924 verifica-se um imposto sobre os terrenos não murados e baldios, já dotados de infra-estrutura. No Plano Diretor de 1955 o IPTU progressivo era previsto como forma de coibir a especulação imobiliária e promover o desenvolvimento urbanístico, principalmente nas áreas centrais. Existia então, nesta época, a preocupação de melhor aproveitamento das áreas dotadas de infra-estrutura, o que não ocorre com o PD em vigência que não tem uma política em relação ao controle dos direitos de propriedade.

As principais deficiências do uso e ocupação do solo de Florianópolis foram levantadas no início da década de 70, antes do marco inicial da sua expansão urbana. Deficiências estas que, com o decorrer do tempo se intensificaram, ficando o Poder Público omissivo à muitas delas como: as áreas urbanas em expansão desordenada para as encostas dos morros (favelas); destruição do patrimônio natural; precariedade da infra-estrutura urbana e alta valorização do solo no Centro. Isso há quase 25 anos.

A história dos Planos Diretores de Florianópolis revela o quão polêmica é a questão de planejamento urbano na cidade. O PD de 76 ficou cinco anos em apreciação na Câmara e o PD de 97 desde a primeira proposta apresentada em 1982 até sua aprovação decorreram-se 15 anos. Esta polêmica também verifica-se a nível federal, onde o Estatuto da Cidade ficou praticamente 11 anos sendo discutido.

Constata-se que os conflitos e alterações existentes entre a legislação e o uso e ocupação do solo atual, refletem o fato de que a legislação vigente apresenta contradições no seu uso e sua aplicação não se faz de forma efetiva. Desta forma as incorporadoras em Florianópolis atuam junto à uma legislação urbanística que não possui uma fiscalização efetiva e é fator que gera incerteza junto ao setor tendo em vista as diversas modificações do PD ao longo do tempo.

O problema de acesso à terra urbana devido a elevação do valor da terra, a medida que os centros urbanos crescem, é devido a fatores que podem ser minimizados pela intervenção do Estado como não facilitar o acesso às regiões

próximas; cobrança de de imposto territorial; instalação de melhoramentos públicos e estradas que aumentaram o valor sem que houvesse tributação equivalente pelos benefícios proporcionados e uma política defeituosa em relação ao controle dos direitos de propriedade.

A ênfase dada pelo PD em vigência às baixas ocupações do solo na área central tornam o espaço remanescente mais escasso, torna-se assim um vetor da elitização do uso do espaço urbano.

# CAPÍTULO IV

## A ESTRATÉGIA NAS INCORPORAÇÕES

Este Capítulo na sua primeira parte caracteriza as incorporadoras e a sua atividade junto às Indústrias da Construção Civil do Setor de Edificações. A segunda parte é referente ao comportamento das incorporadoras, onde faz-se uma revisão bibliográfica e identifica-se os padrões de comportamento observados em incorporadoras através das estratégias empresarias e de *marketing* observadas em estudos anteriores, livros e artigos publicados.

### 4.1 INTRODUÇÃO

Uma empresa é uma unidade de decisão que assume obrigações financeiras e está à frente das transações de mercado (IBGE, 2002). É uma organização que envolve recursos humanos, materiais e financeiros e pode ser analisada segundo diferentes pontos de vista.

Uma empresa pode ser considerada como entidade de natureza política, destacando-se como o poder é exercido, consideração importante para a análise do processo decisório da empresa. Pode ser considerada como uma unidade sociocultural, destacando-se o contexto em que as pessoas interagem e como isso influencia a sobrevivência e o crescimento da empresa, com destaque aos valores, os símbolos, os códigos, os costumes e a tradição que caracterizam a empresa. Na Teoria Econômica a empresa é vista como uma unidade produtiva que, ao produzir bens e serviços, obtém lucro para sobreviver e crescer. Do ponto de vista da Administração, com enfoques diferenciados, onde considera-se a empresa como uma organização que dispõem de um conjunto de recursos e busca atingir certos objetivos, onde privilegia-se as atividades de planejamento e controle. Há um aspecto comum a

todas as visões: é sempre um conjunto integrado e interdependente com objetivos comuns (SOUZA e CLEMENTE, 2004).

As empresas de construção civil têm suas atividades inseridas no ramo da Indústria de Construção Civil no Setor de Edificações e não podem ser dissociadas da figura do incorporador: aquele que, por si ou por terceiros, planeja o negócio, faz o estudo arquitetônico, toma todas as medidas necessárias à organização, execução e controle da atividade empresarial. Ao exercer a atividade da incorporação, a pessoa física ou jurídica, agrupa pessoas, assume riscos, com o objetivo de produzir um bem, comercializá-lo e obter lucro.

O incorporador é quem promove os empreendimentos imobiliários. É o idealizador do condomínio. É o coordenador do processo de produção imobiliária e exerce duas funções-chave: adquirir o terreno e obter recursos para efetuar a construção e a comercialização do produto (RIBEIRO, 1996).

É o agente que negocia o lote urbano, contrata arquitetos para elaboração dos projetos, aprova o projeto junto à Prefeitura e o registro da incorporação no Registro de Imóveis. Escolhe a imobiliária que vai intermediar as vendas e negocia os imóveis junto aos corretores de imóveis. É quem contrata as empresas de *marketing*, escolhe a campanha publicitária e as pesquisas de mercado a serem realizadas, ou seja, é o responsável pelo planejamento da empresa. Assim seu comportamento, resultado do padrão estratégico que adota, está intrinsecamente ligado à sua percepção do ambiente em que atua e influencia as decisões junto ao mercado para conceber o produto imobiliário.

## 4.2 LEGISLAÇÃO

O regime formal de incorporação é definido pela Lei Federal 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias (BRASIL, 1964). A incorporação imobiliária é definida:

Art. 28: Para efeito desta lei, considera-se incorporação imobiliária a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas.

Assim esta atividade tem como característica principal a lucratividade, tanto que um edifício cuja construção esteja sendo promovida para uso próprio não configura uma incorporação imobiliária.

Desta forma, as construções por regime de condomínio fechado não se constituem incorporações, onde os participantes do condomínio constroem com seus próprios recursos ou buscam financiamento para a construção, não para alienar. Alguma alienação pode ocorrer no decurso da obra, porém é uma prática eventual.

A Lei 4.591 define incorporador como:

Art. 29.: Considera-se incorporador a pessoa física ou jurídica, comerciante ou não, que, embora não efetuando a construção, compromisso ou efetive a venda de frações ideais de terreno objetivando a vinculação de tais frações a unidades autônomas, [ ...] , coordenando e levando a termo a incorporação e responsabilizando-se, conforme o caso, pela entrega, a certo prazo, preço e determinadas condições, das obras concluídas.

O incorporador não é necessariamente o construtor, mas é comum as empresas de construção civil também serem as incorporadoras. O incorporador é o agente que, comprando o terreno e detendo os recursos financeiros para a construção, sejam esses recursos próprios ou através de financiamento, decide sobre o processo de construção, definindo a localização, as características gerais do produto e seu preço. A atividade de construção se caracteriza pela produção material da edificação.

O condomínio é definido pela referida Lei como:

Art. 7: O condomínio por unidades autônomas instituir-se-á por ato entre vivos ou por testamento, com inscrição obrigatória no registro de imóveis, dele constante: a individualização de cada unidade, sua identificação e discriminação, bem como a fração ideal sobre o terreno e partes comuns, atribuída a cada unidade, dispensando-se a descrição interna da unidade

Tem-se o condomínio, quando duas ou mais pessoas exercem, simultaneamente, o domínio sobre certa coisa. Coexiste a propriedade exclusiva e a propriedade exercida em comum sobre determinadas áreas. Certas áreas, que são as áreas comuns, que servirão a todos os proprietários como: as portarias, áreas de lazer, áreas de manobra de garagens, etc. e as unidades autônomas, sobre as quais o proprietário exercerá todos os direitos inerentes ao domínio.

### **4.3 CARACTERÍSTICAS DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO SETOR DE EDIFICAÇÕES**

A Indústria da Construção Civil se constitui em um setor responsável por uma cadeia produtiva que representa aproximadamente 13% do PIB brasileiro, de acordo com o SINDUSCON – Fpolis, e portanto é responsável por milhares de empregos indiretos.

O setor é altamente dependente da mão de obra empregada, devido às características de produção. Os produtos gerados pelo setor de edificações, têm como similaridade a condição de imobilidade, alto custo relativo e constituídos de ciclos estanques de longa duração em localizações distintas. Assim apesar da diversidade e heterogeneidade do produto gerado são todos imóveis, complexos, duráveis e de grande valor, são montados em um lugar particular, possuem alta diversidade de necessidades tecnológicas e graus variados de complexidade (ROSSETTO,1998).

Assim sua produção é basicamente heterogênea, sendo cada produto único de forma que os investimentos em capital fixo são reduzidos, sendo a terceirização de mão de obra utilizada para serviços especializados no canteiro de obras.

O IBGE (2002) classifica as empresas de construção de acordo com a identificação econômica o código CNAE (Classificação Nacional das Atividades Econômicas) na Seção F, de construção. Este código identifica as entidades com registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ que constam da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, do Ministério do Trabalho e Emprego.

As Indústrias da Construção do Setor de Edificações têm suas atividades classificadas com o código 45.21 do CNAE, conforme o QUADRO 7, que abrange a construção de edificações, onde essas são divididas em edificações residenciais, industriais, comerciais e de serviços.

QUADRO 7 – Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE - Seção F

Divisão	Grupo	Denominação
45.2		Construção de edifícios e obras de engenharia civil
	45.21	Edificações (residenciais, industriais, comerciais e de serviços) Construção de edificações de todos os tipos ou de suas partes Montagem de edificações pré-moldadas, quando não realizada pelo próprio fabricante
	45.22	Obras viárias Construção de rodovias, inclusive pavimentação Construção de vias férreas, inclusive para metropolitanos (preparação do leito e colocação dos trilhos) Construção de pistas de aeroportos Sinalização com pintura de rodovias
	45.23	Grandes estruturas e obras de arte Construção de pontes, viadutos, elevados, passarelas, etc. Construção de túneis (urbanos, em rodovias, ferrovias e metropolitanos)

Fonte: IBGE (2002)

ROSSETTO (1998) cita que os construtores da Indústria da Construção Civil podem ser divididos em três categorias:

- 1) os pequenos construtores que geralmente trabalham com encomendas, dependendo totalmente dos seus demandantes;
- 2) os médios construtores, mais diversificados que trabalham com encomendas, concorrências e incorporações imobiliárias e assumem a maior parcela da construção residencial;
- 3) Os grandes empreiteiros que são os que executam as obras de infra-estrutura de grande porte, em geral mediante licitação e contratação através de órgãos públicos.

O setor tem correlação direta com o desempenho de economia global, é um dos primeiros segmentos a se contrair ou expandir, conforme a tendência econômica. Correlação confirmada pelo comportamento do PIB da indústria da Construção Civil, que tende a acompanhar o desempenho do PIB nacional. Esta característica do setor torna o ambiente instável e complexo, gerando incertezas (ROSSETTO, 1998).

### 4.3.1 A Indústria da Construção Civil em Florianópolis

A Construção Civil em Florianópolis tem uma participação crescente no Estado, de acordo com dados do IBGE, subiu de 2% em 1996 para 11% em 2000, conforme a FIGURA 23. Ao contrário da tendência do PIB da construção nacional, em Florianópolis este vêm tendo um crescimento considerável, revelando a importância econômica que o setor têm na economia regional.

A construção civil emprega no Estado 3,2% da mão de obra ocupada em empregos formais e no Município de Florianópolis é responsável por 3,8%, de acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, do Ministério do Trabalho e Emprego (IBGE, 2002).

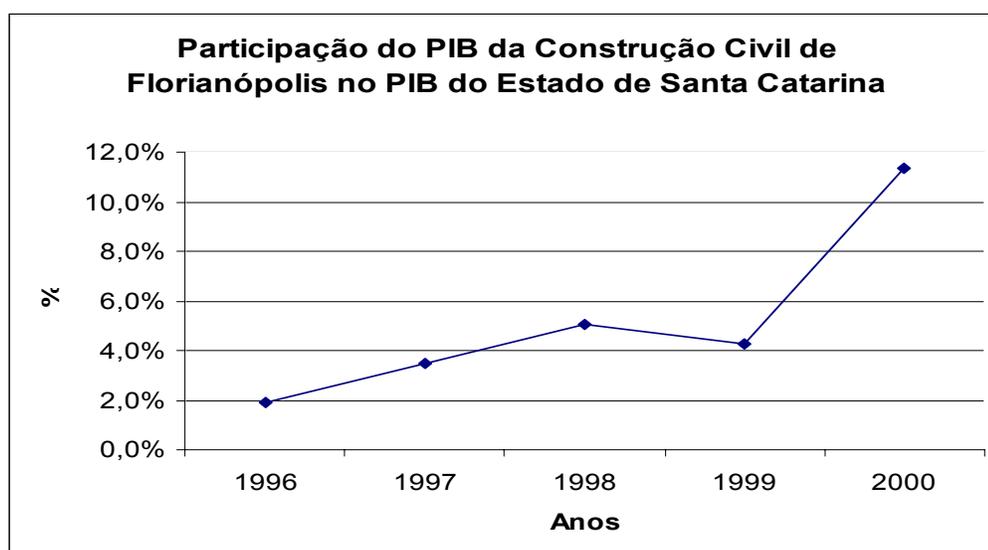


FIGURA 23 – Participação da construção civil de Florianópolis no PIB do Estado  
Fonte: IBGE (2002)

O Sinduscon/Fpolis é a entidade representativa da classe patronal da Indústria da Construção Civil da Grande Florianópolis e, como tal, defende e representa a classe junto aos poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Entre as atribuições do Sinduscon/Fpolis está a de calcular o Custo Unitário Básico da Construção (CUB) que vem sendo usado como indexador de contratos de

compra e venda, especialmente após 1987, quando foram estabelecidos os critérios operacionais atualmente vigentes.

O SINDUSCON – Florianópolis, de acordo com as informações disponibilizadas no *site* da entidade na internet, possui atualmente em seu quadro 127 empresas associadas, sendo estes formados por 53 fornecedores, 2 imobiliárias e 72 construtoras.

De acordo com o levantamento de ILHA (1998) realizado junto ao Salão do Imóvel em 1997, cerca de seis a sete construtores detêm a metade da participação da oferta de imóveis no município de Florianópolis, seja em valor total das unidades à venda ou em números de unidades.

A estrutura do mercado habitacional local foi classificada por FERNANDEZ (1999) como de concorrência monopolista, onde existe um número razoável de empresas relativamente iguais em poder concorrencial com acentuada diferenciação dos produtos, capaz de distingui-los dos concorrentes e de criar um mercado próprio sem implicar na existência de substitutos como alternativas para o consumidor. Possuem certa capacidade de controle de preços e relativa facilidade para ingresso de novas empresas no mercado. Devido às características exclusivas de localização de cada terreno, não existem empreendimentos idênticos, constituindo-se em pequenos monopólios para cada incorporador.

## **4.4 ESTRATÉGIA**

### **4.4.1 Níveis de decisão na empresa**

O objetivo de uma empresa é atingido quando as decisões tomadas conduzem ao resultado esperado, sendo essas classificadas em três níveis, conforme o QUADRO 8.

QUADRO 8 – Níveis de decisão na empresa

Níveis de Decisão	Objeto	Alcance Temporal
ESTRATÉGICA	Relações da empresa com o meio ambiente	Médio ou longo prazos
ADMINISTRATIVA	Organização interna da empresa	Médio ou longo prazos
OPERACIONAL	Processo de produção	Curto ou médio prazos

Fonte: WOILER e MATHIAS (1996)

As decisões de capital pertencem ao nível estratégico, porque envolvem mudança no relacionamento da empresa com todos os agentes envolvidos no mercado em que atua. Essas decisões, conforme SOUZA e CLEMENTE (2004), envolvem grandes somas de recursos, afetam a vida da empresa por grandes períodos de tempo, são totalmente irreversíveis ou apresentam custos de reversibilidade muito elevados, desta forma comprometem a sobrevivência da empresa.

A irreversibilidade da decisão estratégica é, para os empreendimentos imobiliários, uma característica intrínseca uma vez que a localização não pode ser alterada após o início da construção.

Um incorporador ao planejar o lançamento de um empreendimento está envolvido em uma série de decisões estratégicas, pois é necessário efetuar análises no ambiente externo da empresa (segmentação, análise de concorrentes, evolução tecnológica do mercado, estrutura de preços praticada, etc.), assim como de fatores internos da empresa (capacidade produtiva, tecnologia disponível, estrutura de custos e comercialização, etc.). Após estas análises efetua interligações entre elas e assim a questão é estratégica.

#### 4.4.2 Definições de estratégia

De acordo com MELLO (2002) a estratégia empresarial tem por finalidade proporcionar uma posição de vantagem competitiva à empresa, através da obtenção de lucratividade acima da média da indústria na qual a empresa compete.

PISTÓIA (2000) ressalta a importância dos estudos das estratégias desenvolvidas pela Indústria da Construção Civil do Setor de Edificações, pois estas vêm se defrontando com ambientes cada vez mais incertos, num ambiente que vem

sofrendo profundas mudanças políticas, econômicas e sociais. Ambientes estes conflituosos e competitivos que exigem cada vez mais a adoção e implementação de estratégias<sup>1</sup> como fator de sobrevivência das organizações.

Para MINTZBERG (2001) a definição de estratégia leva a muitas contradições, onde:

[...] grande parte da confusão neste campo advém de usos contraditórios e indevidos ao termo estratégia. Ao explicar detalhadamente e pelo uso das várias definições, poderemos, evitar parte dessa confusão e, desta forma, enriquecer nossa habilidade de compreender e administrar os processos pelos quais as estratégias se formam (p.32).

Assim, para o referido autor, existem cinco definições possíveis de estratégia como: plano, pretexto, padrão, posição e perspectiva.

A **estratégia como plano** têm duas características essenciais: são preparadas previamente às ações para as quais se aplicam e são desenvolvidas conscientemente e deliberadamente.

Como plano, uma **estratégia pode ser um pretexto**, consistindo de uma "manobra" com a finalidade de enganar um concorrente ou o competidor. Como pretexto a estratégia é uma ameaça, e como tal um blefe.

O comportamento resultante da estratégia realizada define a **estratégia como um padrão**. A estratégia como plano e como padrão são independentes uma da outra: os planos podem não ser realizados e o padrão pode surgir sem ter sido previamente deliberado.

O referido autor diferencia a estratégia entre um plano de estratégia pretendida e a estratégia como padrão de estratégia realizada. Distingue-se a estratégia deliberada, na qual as intenções que existiam foram realizadas, das estratégias emergentes, "nas quais os padrões se desenvolveram na ausência de intenções ou a despeito delas (que não foram realizadas)"(p.30), conforme a FIGURA 24.

---

<sup>1</sup> Define o autor como estratégia manobras enganosas executadas para confundir e influenciar a percepção de um oponente em relação a uma determinada situação.



FIGURA 24 – Estratégias deliberadas e emergentes  
Fonte: MINTZBERG (2001)

A quarta definição de estratégia é que **a estratégia é uma posição**. É uma maneira de posicionar a organização no ambiente em que atua, desta forma a estratégia é a força de mediação entre os contextos externos e internos. Nesta definição uma posição pode ser pretendida através de um plano ou encontrada através de um padrão de comportamento, assim é compatível com as definições anteriores.

**A estratégia como perspectiva** consiste na maneira da organização perceber o ambiente. Sugere o autor que a estratégia é um conceito, uma invenção imaginativa, "quer tenha sido concebida para regular o comportamento antes que aconteça ou inferida como padrões para descrever um comportamento já ocorrido" (p.30). Assim a estratégia é uma perspectiva compartilhada pelos membros de uma organização através de suas intenções e suas ações.

Para o referido autor a estratégia, tanto como perspectiva quanto posição, pode ser compatível como plano e como padrão. Através do conceito de estratégia emergente, no qual um padrão pode emergir e ser reconhecido de modo a provocar um plano formal.

Enquanto existam vários relacionamentos entre as várias definições para estratégia, nenhuma definição única prevalece sobre as demais, onde MINTZBERG (2001) coloca que:

- a) **como plano**, a estratégia trata de como os líderes tentam estabelecer orientação para as organizações, para direcioná-las em determinados modos de atuação. A estratégia como plano também levanta a questão fundamental de percepção – como as intenções são concebidas no cérebro humano em primeiro lugar e, na realidade, o que as intenções realmente significam;
- b) **como pretexto**, a estratégia entra no campo da concorrência direta, no qual as ameaças e estratagemas e uma série de outras manobras são empregados para obter vantagens;
- c) **como padrão**, a estratégia enfoca a ação, lembrando-nos de que o conceito é vazio se não levar em conta o comportamento. A estratégia como padrão é a realização de consistência no comportamento de uma organização. A estratégia realizada deve considerar a idéia de que a estratégia pode emergir assim como ser deliberadamente imposta;
- d) **como posição** a estratégia visualisa as organizações em seu ambiente competitivo – como encontram suas posições e como se protegem a fim de enfrentar a concorrência, evitá-la ou subvertê-la.
- e) **como perspectiva** a estratégia levanta a questão sobre intenções e comportamentos no contexto coletivo, como perspectiva levanta a questão de como as intenções se difundem através de um grupo de pessoas para ser compartilhada como normas e valores.

### 4.4.3 A Escolha Estratégica

A perspectiva da Escolha Estratégica foi adotada nas pesquisas realizadas por MARTIGNAGO (1998), ROSSETTO (1998), OLIVEIRA (2000) e MELLO (1997), que à semelhança desta, tiveram como objeto de estudo empresas voltadas para a Indústria da Construção Civil.

Nesses estudos foi enfocada a adaptação estratégica de empresas ao ambiente em estudos longitudinais. Diferentemente desta pesquisa que, por se limitar à época em que realizaram-se as entrevistas, estudo transversal, foca-se no processo

da tomada de decisão e no padrão de comportamento das empresas em virtude de suas estratégias realizadas.

De acordo com MILES e SNOW (1978), citados por estes referidos autores, esta perspectiva considera que a estrutura organizacional de uma empresa é apenas parcialmente influenciada pelo ambiente em que atua e que o papel dos decisores é considerado como o elo de ligação entre a organização e o ambiente. Onde o ambiente é considerado como a rede de influências externas à organização que afetam a vida e o desenvolvimento organizacional.

O ambiente real é constituído pelas condições externas à empresa. O ambiente subjetivo é o construído através da percepção dos dirigentes deste ambiente.

Para esses autores esta perspectiva tem cinco características importantes: coalizão dominante, percepções, segmentação, a procura/busca de atividades e restrições dinâmicas.

- A coalizão dominante representa o grupo de tomadores de decisão existentes em cada organização, os quais exercem influência sobre o sistema decisório e têm a responsabilidade de identificar problemas e solucioná-los;
- As percepções da coalizão dominante formam as estratégias adotadas e a ação da organização ocorre através da resposta àquilo que a coalizão dominante percebe do ambiente. Assim esta cria e atua sobre o ambiente que percebe relevante tanto que as condições ambientais ignoradas, ou não percebidas, têm pouco efeito em sua atuação. Assim os significados subjetivos das interpretações da coalizão dominante sobre o ambiente determinam a sua forma de ação.
- A segmentação é a divisão do ambiente, de acordo com a percepção da coalizão dominante. Esta tem influência na divisão da organização e na alocação de recursos de acordo com as suas respectivas importâncias estratégicas;
- A procura/busca de atividades refere-se à identificação dos elementos ambientais relevantes e considerados críticos para a atuação da empresa.
- As restrições dinâmicas referem-se às estruturas, estratégias e desempenhos passados e atuais da empresa que restringem as escolhas estratégicas da coalizão dominante.

A perspectiva da Escolha Estratégica é adequada a esta pesquisa por considerar-se que:

- a) as decisões sobre a forma de atuação das incorporadoras são tomadas pelo decisor, ou grupo de decisores, de acordo com a percepção destes do mercado imobiliário, ou seja, do ambiente em que atuam;
- b) as escolhas estratégicas são pautadas em informações que os incorporadores buscam no ambiente de acordo com seus interesses e nas suas percepções do que é relevante considerar;
- c) o ambiente percebido não é o mesmo para diferentes incorporadoras dependendo das restrições dinâmicas de cada empresa em particular;
- d) apesar das restrições do ambiente, os decisores tem liberdade de escolha para as estratégias adotadas, tendo em vista as diversas segmentações presentes no mercado imobiliário e a diversidade de tipologia de empreendimentos construídos.

#### **4.4.4 A formulação da estratégia**

O desenvolvimento de estratégias é fundamental para a atividade de incorporação, pois a produção sempre pode ser terceirizada através da contratação de construtoras ou de mão de obra. Mesmo que a incorporadora construa seus próprios edifícios, a atividade da construção física não é considerada como atividade de incorporação, assim o que faz uma incorporadora são suas idéias de investimento, sobre o que o mercado precisa e o que a empresa deve fazer para atingi-lo.

A tendência atual econômica é a hipercompetição onde existe cada vez mais empresas competindo pelo mesmo cliente. As empresas são capazes de produzir mais bens do que podem ser vendidos, fato que exerce pressão sobre o preço e isso leva às empresas a terem a necessidade de diferenciar continuamente seus produtos, pois qualquer vantagem competitiva não dura muito e pode ser facilmente copiada no mercado pelos concorrentes (KOTLER, 2005).

Para MINTZBERG (2001) a questão principal no estudo da formação da estratégia é de compreender como as intenções se difundem através da organização

para se tornarem compartilhadas e como as ações passam a ser exercidas em uma base coletiva.

A forma como os incorporadores tentam se adaptar às oscilações do mercado para formular suas estratégias, foi descrita por ROSSETTO (1998) como feitas de forma intuitiva e bastante aleatória, não havendo estudos que busquem identificar padrões de comportamento ou variáveis influenciadoras.

MELLO (1997) coloca que as empresas de construção civil, não agem de maneira estrategicamente planejada para atuar nos seus mercados devido principalmente aos seguintes fatores:

- a) as empresas, de serem tipicamente de pequeno porte, demandando dos decisores muito tempo resolvendo problemas diários e/ou rotineiros da empresa;
- b) o pouco tempo dedicado ao planejamento de longo prazo;
- c) o alto custo da formalização do processo.

Onde o referido autor identificou os fatores que influenciam a percepção dos dirigentes da empresa estudada que influenciam na formulação de suas estratégias:

- experiências profissionais passadas;
- estratégia inicial da empresa;
- dependência familiar nos negócios;
- características pessoais de estilo e gestão.

O processo de decisão sobre a escolha de uma alternativa é influenciado por fatores racionais e subjetivos. Os fatores racionais são os que podem ser explicados a partir das características sócio-econômicas dos indivíduos, já os fatores subjetivos não são expressos diretamente de conceitos econômicos ou são advindos de fatores aleatórios (FREITAS, 1995).

Na formulação de estratégias, quanto melhor for o nível de informação dos decisores menor será o risco a que este estará sujeito. Quando da decisão de investir em determinado empreendimento, o incorporador está sujeito a um ambiente de incerteza, em que ou não se sabe quais são todos os eventos possíveis, ou não se conhece suas probabilidades de virem a acontecer. Assim os projetos de investimento apenas conseguem melhorar a tomada de decisão, diminuindo o nível de incerteza

(SOUZA e CLEMENTE, 2004).

CAMPELLI (2000), através de seu estudo da definição estratégica mercadológica de empreendimentos imobiliários, num estudo de caso em uma empresa de construção civil de Florianópolis conclui que além do alto grau de vulnerabilidade do setor às oscilações econômicas outros fatores devem ser considerados, como coloca:

Além desse aspecto, percebeu-se que a incerteza, gerada pela falta de informações específicas e quantificadas por segmento de atuação, mais precisamente, sobre cada mercado-alvo dos segmentos, diminui a precisão das atuações de um setor engessado pelo baixo grau de tecnologia e a lentidão do processo produtivo. Esses fatores dificultam a antecipação das tendências do mercado e o controle visando a correção das ações (p.139).

#### 4.4.5 Tipos de Escolhas Estratégicas

A partir da perspectiva de Escolha Estratégica das organizações, conforme o ambiente em que estas atuam, MILES e SNOW (1978) apud ROSSETTO (1998) e MELLO (2002), definem quatro tipologias: prospectoras, analistas, reativas e defensivas.

- a) **a estratégia defensiva** onde as empresas escolheram atuar em um nicho de mercado no qual tinham conhecimento. Se caracterizam por um domínio estreito e estável com relação a produtos e mercados e buscam a vantagem competitiva por meio de eficiência tecnológica com a redução de custos e melhorando a qualidade do produto;
- b) **a estratégia analista** onde as empresas não desenvolvem inovações no setor, mas estão constantemente observando os movimentos dos concorrentes e adaptando-se ao mercado. Constituem-se por uma mistura de diferentes produtos e mercados. Movem-se rapidamente para novos mercados para competir com novos produtos que tenham ganho aceitação;
- c) **a estratégia prospectora** onde as empresas procuram inovar dentro do mercado, buscando inovações tecnológicas e novos nichos de mercado. Desenvolvem novos produtos e mercados. As empresas com orientação proativa tem visão de longo prazo;

- d) **a estratégia reativa** onde as empresas têm somente uma visão de curto prazo, onde a estratégia não é consistente. Não existe definido um comportamento proativo ou inovador. Podem ser altamente dependentes do ambiente.

Observa ROSSETTO (1998) que nas organizações estudadas utilizaram-se todas as tipologias, em diferentes períodos no desenvolvimento de seu negócio, adaptando-se ao ambiente que atuam. No modelo formulado pelo autor das estratégias das empresas de construção civil, coloca que o líder age de forma não planejada, sendo as estratégias fruto de mudanças emergentes. Assim os líderes não preconcebem estratégias, mas reconhecem as necessidades do mercado e intervêm quando necessário.

## 4.4.6 As decisões estratégicas

### 4.4.6.1 Estratégias genéricas

Os processos fundamentais no estabelecimento de estratégias são (KOTLER, 2005):

- a) identificação de oportunidade;
- b) desenvolvimento do produto;
- c) atração de demanda;
- d) fidelização da demanda.

PORTER (1991) coloca que existem três abordagens estratégicas genéricas que uma empresa pode adotar para superar outras em uma indústria:

- 1) **liderança no custo total**, onde custo baixo em relação aos concorrentes torna-se o tema central de toda a estratégia;
- 2) **diferenciação**, onde o produto ou serviço oferecido pela empresa é algo que seja considerado único no âmbito de toda a indústria na qual compete;

**3) enfoque**, onde é focado um determinado grupo comprador, um segmento da linha de produtos ou um mercado geográfico que pode se dar tanto em custos quanto em diferenciação.

Nas estratégias genéricas de diferenciação e liderança em custo total o objetivo é atingir toda a indústria, já no enfoque visa-se atingir um alvo estratégico estreito. Mesmo que a estratégia do enfoque não atinja baixo custo ou diferenciação do ponto de vista do mercado todo, ela realmente atinge uma ou ambas as posições somente em relação ao seu alvo estratégico (FIGURA 25).

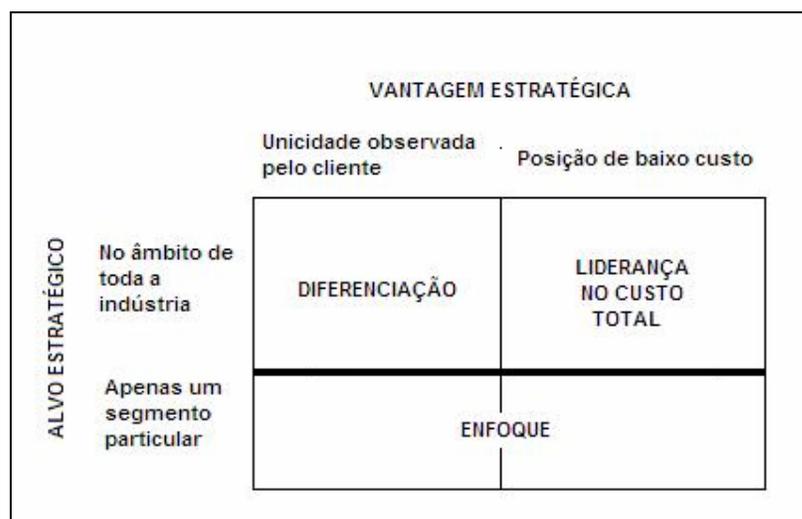


FIGURA 25 – Três estratégias genéricas  
Fonte: PORTER (1991)

Para McDONALD (2004) na situação competitiva de uma empresa existem principalmente duas dimensões: produtos e mercados. Com essas dimensões ANSOFF (1965) apud MINTZBERG (2001) propôs uma matriz de quatro estratégias, conforme a FIGURA 26: penetração de mercado, desenvolvimento de produto, desenvolvimento de mercado e diversificação. Onde identifica-se quatro cursos de ações possíveis:

**a) estratégias de penetração** - vender produtos existentes a mercados existentes;

- b) **estratégias de desenvolvimento de mercado** - estender produtos existentes a novos mercados;
- c) **estratégias de expansão geográfica** - desenvolver novos produtos para novos mercados;
- d) **estratégias de desenvolvimento do produto** - desenvolver novos produtos para mercados existentes.



FIGURA 26 – Matriz de Ansoff  
Fonte: ANSOFF (1965) apud MINTZBERG (2001)

#### 4.4.7 Estratégias de diferenciação e de segmentação

MINTZBERG (2001) distingue dois tipos de estratégias que definem a essência dos negócios numa empresa: as estratégias de diferenciação, que identificam o que é distinto em um negócio no mercado sob a ótica dos clientes, e as estratégias de segmentação, que identificam em quais mercados a empresa pretende atuar, vista por ela própria.

#### 4.4.7.1 Estratégias de diferenciação

Uma organização se distingue em um mercado competitivo ao diferenciar suas ofertas agindo para distinguir seus produtos e serviços dos de seus concorrentes. A diferenciação se concentra no produto oferecido a partir da perspectiva do cliente.

Para KOTLER (2005) atualmente apenas uma boa qualidade de serviços não é suficiente para o sucesso competitivo, porque a maioria das empresas oferece isso. A participação no mercado muda de acordo com a criatividade das empresas, e estas precisam competir com novas maneiras como: entregar bens mais rapidamente, oferecer um *design* e uma estética melhor, construir relacionamentos de longo prazo com os clientes, personalizar seus produtos e oferecer mais e melhores serviços.

A diferenciação entre as empresas de construção civil em Florianópolis é facilmente copiada e MELLO (2002) descreve o fator predominante para este comportamento, onde não existe exclusividade nas práticas utilizadas:

O conhecimento sobre a maioria dos processos empregados na consecução dos empreendimentos não é de propriedade exclusiva da empresa – nem dos seus sistemas formais e informais, nem dos seus funcionários –, mas reside no ambiente, na forma de um conhecimento tácito socialmente difundido. Não seria errôneo, portanto, compreender a indústria como uma grande comunidade prática (p.202).

Para MINTZBERG (2001) uma empresa pode diferenciar suas ofertas de seis maneiras básicas:

##### **a) Estratégia de diferenciação de preço**

Consiste basicamente em cobrar um preço mais baixo, a diferenciação de preços é uma estratégia destinada a criar um produto mais barato.

##### **b) Estratégia de diferenciação de imagem**

As marcas invocam imagens, expectativas, promessas de desempenho, têm uma personalidade. Uma marca é construída inicialmente pela publicidade e pela propaganda e se mantém pelo desempenho. As marcas são uma defesa contra a competição de preço, marcas fortes criam a imagem de melhor qualidade, de confiança e conforto e, em geral, as pessoas estão dispostas a pagar um preço mais elevado pelas marcas mais fortes (KOTLER, 2005).

Uma marca é um nome ou um símbolo que identifica um produto ou uma empresa. O relacionamento com o cliente é personificado por esta marca, com dimensões ao longo das quais as marcas são posicionadas como: cara/barata, forte/branda, rápida/lenta, masculina/feminina, jovem/velho, etc. Assim uma marca agrega valor ao produto e permite que seja cobrado um preço mais alto por ele. É algo único dentro de uma empresa: o produto pode ser copiado a marca não (McDONALD (2004).

A valorização da marca foi observada junto à incorporadora dos estudos de MELLO (2002). Segundo o autor pode-se considerar que quanto menor a dependência dos "ativos sociais"<sup>2</sup>, maior tende a ser a valorização do endereço e da marca da empresa. Que quando a empresa orienta-se para o mercado, a imagem da empresa, além da de seus dirigentes, também passa a ser valorizada.

ILHA (1998) após a análise dos imóveis à venda no Salão do Imóvel em 1997 em Florianópolis, conclui que para os imóveis de mais alto padrão têm maior influência da marca, ou seja, o nome da construtora. Para os imóveis de valores mais baixos, a localização e o nome do construtor não apresentaram tanta influência.

#### **c) Estratégia de diferenciação de suporte**

Consiste em diferenciar o produto com base em algo que o acompanhe, alguma base de suporte como atendimento pós-venda ou fornecimento de um produto ou serviço relacionado, como maior segurança e área de lazer.

#### **d) Estratégia de diferenciação de qualidade**

Consiste na diferenciação das características do produto que o tornam melhor, não necessariamente diferente. Como um desempenho mais confiável ou maior durabilidade.

#### **e) Estratégia de diferenciação de *design***

Consiste na oferta de algo que seja diferente do *design* dominante para proporcionar característica únicas.

---

<sup>2</sup> Os relacionamentos classificados como "ativos sociais" envolvem aproximações com autoridades do poder público municipal, principalmente em agências relacionadas com aprovação de projetos, relações com autoridades das instituições financeiras públicas, além de reputação e crédito junto ao mercado local (MELLO, 2002 p. 200)

#### **f) Estratégia da não diferenciação**

A não diferenciação é um procedimento que pode ser adotado deliberadamente. Quando um mercado permite espaço para a imitação e existe uma organização sem habilidade ou vontade de diferenciar.

### **4.4.7.2 Estratégias de segmentação**

Para MINTZBERG (2001) as estratégias de segmentação, ou escopo, enfocam o mercado atendido adotando a perspectiva do produtor, onde existe apenas na mente coletiva da organização. Para o autor existem quatro maneiras para segmentar o mercado:

#### **a) Estratégia de não-segmentação**

Onde a organização tenta captar uma grande parcela do mercado com uma configuração básica do produto, caracterizada pela produção em massa de um único produto padronizado.

#### **b) Estratégia de segmentação**

Na segmentação de um mercado este é dividido em diferentes grupos de acordo com algumas características comuns. A análise de segmentação é uma busca pela compreensão da natureza do cliente e existem a cada dia novas variáveis para classificá-los (KOPLER, 2005).

Para McDONALD (2004) a segmentação de mercado é o meio pelo qual a empresa busca obter uma vantagem diferencial sobre os seus concorrentes, assim os produtos são feitos para agradar a grupos de clientes que compartilhem aproximadamente as mesmas necessidades.

Um método de segmentação de mercado são os métodos demográficos. Os grupos de consumidores são agrupados por idade, sexo, nível de educação, estágio de ciclo de vida familiar e grupos socioeconômicos (classe A, B, C, D e E).

Também deve ser considerado para descrever o mercado que existem diversas necessidades em diferentes estágios, como observa McDONALD (2004) que os

segmentos de mercado mudam com o tempo à medida que as necessidades dos compradores evoluem e que novas ofertas de produtos são disponibilizadas.

MARTIGNAGO (1998) observou na incorporadora estudada mudanças de segmentação como de residencial para o ramo hoteleiro e entrada no mercado com a estratégia de financiamento próprio.

ILHA (1998) através dos dados coletados dos empreendimentos expostos à venda no V Salão do Imóvel, realizado em julho de 1997, observou que as áreas dos imóveis variam de maneira direta de acordo com a localização, ou seja, os imóveis melhoram em dois dos seus aspectos fundamentais conjuntamente, área e localização. Observou ainda que os imóveis mais nobres, como ocorre na Beira-Mar e nas partes nobres do Centro, possuem magnitude de áreas bastante superiores aos demais.

FERNANDEZ (1999) em seu estudo comprovou que a segmentação por ciclo de vida familiar tem forte correlação com a preferência de localização e sugere uma nova postura mercadológica para as empresas incorporadoras neste sentido.

### **c) Estratégia de nichos**

Consistem em estratégias que se concentram num único segmento. São as empresas caracterizadas por ofertas padronizadas. Para MINTZBERG (2001) de uma certa forma todas as estratégias são voltadas para nichos pois nenhuma organização pode vender tudo para todos, onde uma estratégia muito abrangente não pode ser chamada de estratégia.

### **d) Estratégias personalizadas**

Para MINTZBERG (2001) a personalização é o limite final da segmentação a ponto de cada cliente constituir-se em um único segmento. A mais comum é a personalização sob medida, onde um *design* básico é modificado, como a planta de um apartamento, segundo as necessidades ou especificações de um cliente particular.

#### 4.4.8 Decisões de formas de administrar o risco

Após observar o processo de adaptação estratégica de uma empresa de construção civil em Florianópolis, MELLO (2002) coloca sobre os objetivos empresariais:

Em geral, os objetivos empresariais consistem em maximizar o retorno para um determinado risco e assumir uma posição de vantagem competitiva sustentável, atingindo performances financeiras acima da média da indústria. Contudo, à luz da teoria desenvolvida neste estudo, os objetivos empresariais foram claros: a longevidade da empresa e a manutenção da qualidade de vida das famílias (p. 196).

Ou seja, nem sempre no processo decisório da formulação estratégica o lucro é fator determinante. Análises de risco e custos de oportunidades são considerados para a sobrevivência da empresa e sua manutenção e permanência no mercado. Coloca MELLO (2002) que somente considerando estratégias de diferenciação e liderança em custo é difícil para as empresas atingirem os objetivos tendo em vista os riscos do mercado em que atuam. Observa que nos últimos anos se verifica a vulnerabilidade das empresas e a baixa capacidade de implementarem estratégias proativas, "que na verdade mostraram uma capacidade de reagir às crises, com ações de rápida e fácil implementação".

Na empresa estudada o referido autor observou que a preocupação em proteger-se do risco e garantir a longevidade da empresa foi a principal medida como adaptação ao ambiente, em detrimento de uma melhor performance econômica.

Formas distintas de atuação são assumidas visando a adaptação das empresas às condições ambientais de cada período. MELLO (2002) identificou três formas básicas das empresas de construção civil administrarem o risco: repassadora, entrincheirada e absorvedora.

A forma entrincheirada não constitui uma atividade de incorporação. Nela empresa protege-se transferindo do risco para o mercado, através da mudança para construção por regime de incorporação para construção a preço de custo. Nesta modalidade de administração do risco, a empresa passa a atuar apenas como administradora da obra, sendo a atuação desta nestes empreendimentos apenas como

construtora. Nos empreendimentos de condomínio fechado os recursos financeiros para a construção são obtidos junto aos compradores, que formam um condomínio. Todas as decisões relativas à atividade de incorporação são decididas em assembléias desses condôminos. Assim quem coordena e efetua incorporação é o grupo formado por estes compradores, sendo eles ainda responsáveis pela determinação do prazo de entrega do imóvel de acordo com seus recursos, através de decisão da assembléia do condomínio.

Assim junto às incorporadoras a decisão estratégica de como administrar o risco assume duas formas, que diferem basicamente da captação de recursos para o empreendimento.

#### a) **Repassadora**

Onde os recursos para a construção são obtidos por financiamento externo, em geral bancário, e este é repassado para seus clientes quando assumem os financiamentos junto à instituição. A empresa repassa o risco do mercado para os credores.

#### b) **Absorvedora**

A empresa assume o risco incorrido, construindo com recursos próprios. Segundo o referido autor as empresas podem atuar como **absorverores do tipo banco**, financiando diretamente os clientes, ou como **absorvedores do tipo construtora**, onde os financiamentos são buscados pelos clientes com origem externa à empresa.

## 4.5 OS AGENTES ATUANTES NO MERCADO IMOBILIÁRIO

A incorporação imobiliária tem uma estrutura dinâmica, onde diversos agentes<sup>3</sup> estão envolvidos em suas diversas fases:

---

<sup>3</sup> O conceito de agente adotado neste estudo é o que produz ou determina algum efeito. Este foi adotado em detrimento do termo "atores", largamente utilizado na bibliografia urbanística. O termo agente é utilizado em substituição ao termo *stakeholder*. O conceito de *stakeholder* conforme proposto por FREMAN e REED (1983) apud ROSSETTO (1998) como sendo qualquer grupo ou indivíduo, identificável, do qual a organização depende para sobreviver.

- o proprietário do terreno no qual será construído o edifício;
- o corretor de imóveis que aproxima o proprietário do terreno e o incorporador, e este dos compradores das unidades imobiliárias;
- o arquiteto responsável pelo projeto;
- o Poder Público municipal que analisa e aprova o projeto;
- os engenheiros e demais profissionais que elaboram os projetos de execução;
- os compradores das unidades imobiliárias.

Esses agentes podem ser classificados como agentes produtores, agentes consumidores, agentes reguladores e agentes financeiros.

**Os agentes produtores** do espaço urbano, são os diretamente envolvidos na produção imobiliária e na oferta de imóveis como os construtores, os escritórios de arquitetura e engenharia, os corretores de imóveis e os proprietários de terras. É comum as incorporadoras também serem construtoras, e algumas até também vendedoras, com equipes próprias de vendas.

**Os agentes reguladores**, na forma do Poder Público, que normatiza a atividade incorporadora, através das legislações específicas.

**Os agentes consumidores**, ou a demanda, são os adquirentes das unidades produzidas com finalidades de moradia, trabalho ou investimento.

**Os agentes financeiros** são, em geral os bancos privados ou estatais, que fornecem financiamentos tanto para a produção como para a aquisição de imóveis.

Devido ao fato da atividade de incorporação imobiliária envolver um grande número de agentes, direta e indiretamente, e influenciadas pelo ambiente em que atuam, está sujeita a pressões decorrentes de vários fatores (OLIVEIRA, 2000):

- a) concorrência;
- b) regulamentações governamentais;
- c) limitação de recursos;
- d) diversidade da força de trabalho;
- e) mudanças de padrões culturais e comportamentais dos consumidores.

### **4.5.1 A influência governamental**

A ação governamental, seja como agente financeiro ou regulador, é decisiva para a dinâmica imobiliária, através das obras de infra-estrutura ou pela política econômica que induz, ou não, ao crescimento econômico. O setor é altamente dependente da forma de atuação dos governos e do desenvolvimento do conjunto do sistema econômico. O processo necessita de uma disponibilidade de capitais financeiros para imobilização, de forma que a participação do Estado torna-se decisiva, seja tanto destinando poupanças internas ou quanto criando um sistema de financiamento de longo prazo (ROSSETO, 1998).

Para MARTIGNAGO (1998) a ação governamental foi um fator de grande influência nas decisões da empresa de construção civil estudada. Durante o período em que existiam financiamentos através da Caixa Econômica Federal para o setor, estes permitiram a manutenção do número de obras em períodos de crise, garantindo a permanência da empresa no mercado. Com a diminuição da oferta desses financiamentos e com o início da oferta financiamento direto da construtora aos clientes, foi que o mercado passou a ser importante e houve a diminuição da intervenção governamental. Enquanto os empreendimentos obtinham financiamentos bancários não havia a preocupação com o relacionamento com clientes e concorrentes e não existia na empresa o objetivo de diferenciar sua estrutura organizacional com o objetivo de aumentar sua capacidade de adaptação estratégica.

### **4.5.2 A relação entre mercado imobiliário e política pública**

RIBEIRO e AZEVEDO (1996) adotam o conceito de complexo financeiro-imobiliário nas relações entre mercado e política pública, onde o mercado não funciona apenas segundo suas próprias leis. Trata-se de um sistema onde a política pública cria o mercado, assim como o mercado modifica a política pública.

Segundo os referidos autores devemos entender estes elementos como constitutivos de um todo, abandonando:

[...] a noção moral de especulação, de que o mercado imobiliário é perverso e a política pública desvirtuada. Não se pode pensar a formação do mercado imobiliário desvinculada de uma forte intervenção estatal, com também não podemos conceber a política desassociada dos constrangimentos da racionalidade do mercado (p. 22).

Uma das conseqüências da forte interação entre poder público e mercado imobiliário em Florianópolis, são as constantes alterações que o plano diretor é submetido através de leis complementares. No entanto, cabe verificar-se sobre a racionalidade e o embasamento técnico destas alterações, ou se existe(m) beneficiário(s) direto(s) destas alterações. Por dados levantados por ROSSETTO (1998) entre os anos de 1976 e 1994 junto à Câmara de Vereadores de Florianópolis, foram realizadas 285 alterações no no Plano Diretor. A maioria destas alterações diz respeito ao uso e ocupação do solo, de incentivos ao turismo e à expansão urbana.

O comportamento observado junto aos incorporadores de Florianópolis durante os dois períodos de transição entre planos diretores foi por ganho de área construtiva devido à novas restrições urbanísticas. Quando o PD de 1997 estava em fase de estudos, entre 1996 e 1997, NEUMANN (1998) relacionou 63 obras em andamento no Centro de gabarito igual ou superior a 4 pavimentos. O volume total construído era praticamente o dobro se comparado com o que poderia ser construído com as novas restrições urbanísticas, que ainda iriam entrar em vigor. O volume construído neste período foi singular, não tendo sido superado até a data de término dos estudos do autor. A mesma relação foi observada pelo referido autor, em 1969, durante a aprovação do segundo PD de 1976, que teve como efeito na primeira década de 70, entre outros fatores, a construção de um valor de área construída três vezes superior a construída na década de 60.

## **4.6 FONTES DE INFORMAÇÕES**

Na fase de planejamento e projeto, os dados acerca do mercado podem advir de diversas fontes. As efetivamente consultadas são determinadas pela percepção de sua relevância pelos decisores nas empresas. Ao analisar as tendências do mercado a história anterior da empresa, assim como experiência em empreendimentos anteriores,

onde obtiveram sucesso, ou não, são fatores decisivos quanto à escolha da fonte de informação.

CAMPELLI (2000) ao descrever a fase de planejamento da empresa estudada, abrange de forma ampla estas fontes, onde cita:

**a) Clientes da empresa**

As demonstrações de satisfação ou insatisfação com os produtos adquiridos da empresa dão indícios para a atuação futura a serviço destes e de futuros clientes.

**b) Corretores e imobiliárias**

São os agentes que têm contato mais frequente com os clientes potenciais e efetivos. Acompanham de perto as mudanças de interesses, hábitos e aspirações dos clientes; são fontes atualizadas das tendências do mercado.

**c) Concorrência**

A troca de informações previne contra avaliações incorretas da demanda e da oferta real de imóveis. Observações acerca da segmentação adotada pelos concorrentes e o seu desempenho.

**d) Sindicato da Indústria da Construção Civil da Grande Florianópolis  
(Sinduscon-Fpolis)**

O órgão representativo das empresas do Setor da Construção Civil tem se mobilizado no sentido de obter dados, para gerar informações para o setor. Criou um Banco de Dados, o Sindusdata, com base em dados primários colhidos dos registros de Projetos, Alvarás e Habite-se de toda a Região de Florianópolis junto à Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas.

**e) Instituto de Planejamento e Urbanismo de Florianópolis – IPUF**

O IPUF desenvolve trabalhos sobre a evolução de Florianópolis, entre eles mapeamento aero-fotogramétrico, que podem fornecer dados importantes aos incorporadores.

**f) Salão do Imóvel**

Através do contato da empresa com clientes potenciais é possível avaliar as suas preferências e expectativas, assim como o nível de aceitação da empresa junto a estes. Também informações acerca da concorrência podem ser obtidas junto ao evento.

**g) Fornecedores**

Oferecem fontes sobre componentes, seus usos e aplicações nas obras, sobre tendências de aperfeiçoamento tecnológico, tanto a nível de materiais quanto de serviços. Podem informar sobre defeitos, limitações e problemas a evitar na aquisição de materiais, pela troca de informações com as mais variadas empresas do setor.

**h) Agentes financeiros**

São detentores de informação acerca das disponibilidades de crédito, suas diferentes modalidades, exigências e vantagens.

**i) Universidades**

Consulta a trabalhos que vêm sendo produzidos sobre melhorias de processos, produtos e tendências de comportamento do mercado.

**j) Jornais e publicações**

O mercado imobiliário de Florianópolis é condicionado pelas comunicações sobre oferta e demanda de produtos, realizadas pelos jornais da região. Utilizados em grande escala pelas incorporadoras e imobiliárias, permitem uma promoção a custos baixos. Os anúncios classificados de imóveis são ferramentas decisivas para a análise da oferta atual do setor. De maneira semelhante, as publicações técnicas permitem aprimoramento da qualidade e conhecimento das soluções bem sucedidas.

**k) Arquitetos**

Como atendem a diversas empresas no mercado, conhecem as tendências de novos produtos, pela experiência com os projetos que desenvolvem, conhecem as soluções mais adotadas.

FREITAS (1995) coloca que no mercado de Florianópolis os projetistas elaboram os projetos a partir das condicionantes estabelecidas pelo contratante que na maioria das vezes são geradas pelo seu *feeling* o que pode acarretar em empreendimentos parados ou com grande tempo de permanência no mercado.

## 4.7 AS FASES DE UM EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO

Um planejamento padrão para as empresas é sugerido por KOTLER,(2005) composto pelas seguintes fases:

**Análise da situação** - onde a empresa examina as forças econômicas, político-legais, socioculturais e tecnológicas e os agentes influenciadores em seu ambiente. Esta fase é concluída com uma identificação das principais questões que a empresa enfrenta.

**Objetivos** - através da identificação das melhores oportunidades a partir da análise de situação, a empresa classifica, define os mercados-alvo e estabelece metas e prazos para alcançá-las.

**Estratégias** - tarefa da estratégia é escolher a linha de ação mais eficaz para alcançar seus objetivos.

**Tática** - a estratégia deve ser detalhada quanto às ações que serão tomadas e em que prazos.

**Orçamento** - as ações e atividades planejadas pela empresa envolvem custos que são necessários para alcançar seus objetivos.

**Controles** - períodos de revisão do desempenho alcançado pela empresa revisando seus objetivos, estratégias ou ações.

Um empreendimento imobiliário se caracteriza principalmente por suas fases, conforme VIEIRA NETTO (1988) assim divididas:

### **Fase 1: Concepção ou viabilidade da construção**

- a) formulação do empreendimento;
- b) identificação de necessidades;
- c) estabelecer viabilidade;

- d) identificar alternativas;
- e) desenvolver orçamentos e programas;
- f) identificar equipe do empreendimento.

É nesta fase que é realizada a análise de situação, onde informações acerca do mercado imobiliário são decisivas nesta fase. Obtendo-se dados sobre a demanda, localização por bairro do estoque de unidades e sua tipologia, observações sobre a atuação dos concorrentes e análise dos preços praticados. Essas informações podem ser buscadas através de diversos profissionais e empresas, em diferentes níveis de embasamento teórico e prático, dependendo das necessidades sentidas pela incorporadora.

Através da análise de mercado realizada pela incorporadora os objetivos são traçados e determinadas as estratégias para alcançá-los. A estratégia adotada determina o segmento de mercado a ser atingido, a classe social a que irá pertencer os futuros adquirentes das unidades produzidas, tipologia quanto ao número de dormitórios, existência de área de lazer, inovações tecnológicas, nível de acabamento, etc.

### **Fase 2: Planejamento ou projeto**

- a) projeto básico;
- b) análise de resultados;
- c) planejamento detalhado;
- d) custos e programação;
- e) termos contratuais e condicionantes;
- f) aprovação para execução.

As decisões, nesta fase, podem ser tomadas pelos proprietários da empresa ou em conjunto com equipe da empresa e assessores (coalizão dominante).

A tática a ser adotada pela incorporadora é determinada nesta fase, onde a estratégia escolhida é detalhada, levantados seus custos e prazos.

**Fase 3: Execução**

- a) projeto detalhado;
- b) obras civis;
- c) controle de qualidade e quantidade;
- d) comercialização.

**Fase 4: Entrada em serviço e operação comercial**

- a) operação e manutenção;
- b) transferência de responsabilidades.

O término da obra não determina o fim das responsabilidades da construtora junto aos seus clientes. Equipes de manutenção são mantidas pelas incorporadoras para prestar assistência após a entrega.

## 4.8 PADRÕES DE COMPORTAMENTO

O padrão de comportamento é estabelecido pelas decisões tomadas pelos decisores frente ao ambiente percebido. Cada decisão da empresa reflete o seu comportamento estratégico, assim a estratégia preocupa-se em impor padrões de comportamento, quer eles assumam a forma de intenções antecipadas (estratégias deliberadas), quer assumam ações após um fato ocorrido (estratégias emergentes) (MINTZBERG, 2001).

RIBEIRO (1996) através da análise da atuação dos incorporadores na cidade do Rio de Janeiro, identificou certos padrões de comportamento, sob a forma da busca de:

a) **Ganho de conjuntura** é o mais corrente, surge quando a pressão conjuntural da demanda, produz uma expectativa de alta dos preços das moradias. Aparece também quando mudanças no sistema financeiro tornam o investimento imobiliário uma alternativa atrativa para os capitais especulativos que circulam na economia. Este ganho tende a ser passageiro, uma vez que aumentando a

concorrência dos incorporadores no mercado os preços dos terrenos subirão ao nível que reduz a margem de lucro dos empreendimentos.

b) **Ganho de inovação** aparece quando o incorporador, percebendo as tendências de mudanças do mercado imobiliário, compra terrenos numa área da cidade ocupada por um submercado para nele construir moradias de categoria de preço superior. Os terrenos inicialmente comprados em geral tem seus preços determinados pelo uso ali antes predominante, e são vendidos por preços superiores em decorrência da mudança social do uso operada com os empreendimentos. Outra variante desta prática, pode ser inovações no nível do próprio empreendimento – condomínio fechado, apart-hotéis, flats, etc. – destinado a pessoas de poder aquisitivo superior ao daquelas que tradicionalmente habitam as zonas onde ele ocorre. Os incorporadores compram terrenos a preços inferiores aos que são fixados nas zonas das cidades habitadas pela faixa do mercado a que se destina o empreendimento. Os incorporadores que atuam orientados pela busca do ganho de inovação são importantes agentes da transformação do uso do espaço urbano. Devem sempre buscar novos espaços, já que sua atuação atrairá concorrentes que procurarão também construir moradias da mesma categoria de preço final, o que traz como consequência o estabelecimento de uma competição frente aos proprietários fundiários, levando a um aumento de preços de terrenos e desta forma este ganho desaparece.

c) **Ganho de urbanização** é uma variante do ganho de inovação. É fundamentado na transformação do uso do solo, com a particularidade de fundar-se na expansão da fronteira urbana. Glebas são compradas por preços inferiores aos fixados pela concorrência entre os incorporadores, e os empreendimentos são planejados de forma que os primeiros lançamentos vão sucessivamente revalorizando a área. Os incorporadores assumem desta forma a condição de influenciar fortemente a oferta de terrenos urbanizados. A viabilidade desta estratégia depende da concentração do capital de incorporação que possibilite a compra de vastas áreas e o financiamento da urbanização.

Um comportamento observado nos incorporadores de Florianópolis em dois períodos de transição de planos diretores, foi o de por ganho de área construtiva.

Nesses dois períodos os novos planos diretores, que ainda iriam entrar em vigor, impunham novas restrições urbanísticas, diminuindo a área total permitida a ser construída em terrenos no Centro. NEUMANN (1998) coloca que em 1969, quando passou a vigorar o segundo plano diretor, houve a construção de um valor de área construída três vezes superior a construída na década anterior e entre 1996 e 1997, quando o terceiro plano estava em discussão, houve um incremento de praticamente 50% na área construída permitida em relação à antiga legislação.

O comportamento mimético foi observado por MARTIGNAGO (1998) junto ao estudo da adaptação estratégica de uma incorporadora em Florianópolis durante um período de suas atividades. Onde segundo a autora este comportamento cria um isomorfismo nas organizações, buscando minimizar o risco incorrido adotam estratégias semelhantes a outras organizações. A empresa analisada monitorou e observou o comportamento de seus principais concorrentes, num esforço de localizar oportunidades.

#### **4.9 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA DAS INDÚSTRIAS DA CONSTRUÇÃO CIVIL**

Através das proposições de MARTIGNAGO (1998) sobre o processo de formulação de estratégias da incorporadora analisada, do modelo de formulação das estratégias de três empresas de construção civil realizado por ROSSETTO (1998) e do estudo de MELLO (1997) acerca das características do processo de adaptação da empresa alvo dos seus estudos, identifica-se pontos em comum da formulação estratégica dos incorporadores de Florianópolis observados por estes autores:

- 1) o processo de formulação das estratégias é embasado na figura da coalizão dominante, sendo que sua composição confunde-se com o líder da empresa;
- 2) apenas quando o mercado torna-se mais competitivo, os fornecedores e as instituições de ensino e pesquisa, clientes e concorrentes exercem papel influenciador, são importantes para as mudanças estratégicas e se tornam um pré-requisito para atuação no mercado;

- 3) a maioria das estratégias surgem de mudanças emergentes com pouca ênfase no planejamento estratégico, onde as estratégias são orientadas com base na intuição e improvisação e o líder não age de forma articulada no processo de formulação das estratégias e sim de maneira não planejada;
- 4) a influência dos agentes externos depende da percepção que a empresa tem da influência que esses podem exercer, depende das oportunidades exploradas pela empresa e da percepção que a empresa tem da influência que esses podem exercer sobre o sucesso da mudança pretendida.

### 4.9.1 Escolha do terreno

O terreno é um dos principais insumos na Indústria da Construção Civil do Setor de Edificações e é a variável fundamental de escolha no mercado imobiliário. A localização de um empreendimento é uma decisão estratégica de crucial relevância para o sucesso de uma empresa dada a irreversibilidade de relocação de recursos realizados em uma construção. A localização tende a ser definidora de várias outras decisões estratégicas da incorporadora como quanto ao produto a ser oferecido e quanto ao segmento a ser atingido pela empresa.

De acordo com CÂMARA e FERREIRA (1996) o ganho fundiário é o principal componente do lucro do incorporador, neste fato reside a base estrutural entre o processo de valorização do capital imobiliário e a espacialidade urbana. Assim as incorporações agem de maneira diferenciada no espaço urbano de modo a valorizar seu produto e se apropriar de lucros extras.

O objetivo final do planejamento estratégico é prioritariamente obter lucro e para CARDOSO e RIBEIRO (1996) o lucro da incorporação é consequência:

[...] da capacidade que alguns agentes detêm em criar solo na cidade, seja através da verticalização, pela qual numa mesma área de terreno multiplica-se a quantidade de unidades construídas, seja pela mudança social do uso do solo, isto é, de comercial para residencial, de popular para elitizado, de familiar para turístico, etc. É esta capacidade de re-valorizar a terra urbana que permite que uma parte de seu valor seja apropriada na forma de lucro de incorporação (p.232).

MELLO (2002) observa que a localização dos terrenos é um fator crítico do sucesso nas incorporações imobiliárias, dado seu caráter de insubstituíbilidade e exclusividade, constitui-se em recurso essencial para a vantagem competitiva.

Para FERNANDEZ (1999) dentre as incorporadoras de Florianópolis existe uma tendência da segmentação por renda ou classe social e localização, sendo ambos fortemente correlacionados: localizações nobres tem relação direta com rendas elevadas.

## 4.9.2 As certificações de qualidade

A preocupação com a certificação de qualidade sinaliza uma tendência das indústrias a responderem aos desafios que a competitividade impõem (FLEURY, 2004).

De acordo com a ABNT a certificação é um conjunto de atividades desenvolvidas por um organismo com o objetivo de atestar publicamente, por escrito, que determinado produto, processo ou serviço está em conformidade com os requisitos especificados. A certificação melhora a imagem da empresa e facilita a decisão de compra para clientes e consumidores.

### As normas ISO 9000

A ISO, cuja sigla significa *International Organization for Standardization*, é uma entidade não governamental. Com as atuais tendências de globalização da economia, tornou-se necessário que clientes e fornecedores, a nível mundial, usem o mesmo vocabulário no que diz respeito aos sistemas da qualidade. O objetivo é promover o desenvolvimento da normalização e atividades relacionadas com a intenção de facilitar o intercâmbio internacional de bens e de serviços e para desenvolver a cooperação nas esferas intelectual, científica, tecnológica e de atividade econômica.

As normas ISO 9000 criam uma linguagem comum no que diz respeito à sistemas de gestão da qualidade. A série ISO 9000 é um conjunto de cinco normas que podem ser divididas em diretrizes (ISO 9000 e ISO 9004) e normas contratuais (ISO 9001, ISO 9002 e ISO 9003).

Estas normas garantem apenas que os produtos fabricados por um processo certificado tenham sempre a mesma qualidade. O fato de o processo ser certificado segundo as normas ISO 9000 não conferem qualidade extra à um produto (ou serviço), garantem apenas que o produto (ou serviço) apresentará sempre as mesmas características.

## O PBQP-H

O Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade na Construção Habitacional - PBQP-H - se propõe a organizar o setor da construção civil em torno de duas questões principais: a melhoria da qualidade do habitat e a modernização produtiva.

A busca por estes objetivos envolve ações entre as quais se destacam: a qualificação de construtoras e de projetistas, a melhoria da qualidade de materiais, a formação e requalificação de mão de obra, a normalização técnica, a capacitação de laboratórios, a aprovação técnica de tecnologias inovadoras, e comunicação e troca de informações.

O PBQP-H é um dos instrumentos do Governo Federal inserido como um dos programas do Plano Plurianual 2004-2007 (PPA).

### 4.9.3 As pesquisas de *marketing*

Para KOTLER (2005) quando uma empresa está planejando lançar um novo produto é fundamental uma pesquisa sobre clientes e concorrentes. Pesquisas sobre os grupos de foco e levantamentos para ajudar a estimar a resposta possível do novo produto.

Existem ferramentas de pesquisa quantitativas e qualitativas. Entre as quantitativas pode-se citar a amostragem científica para incluir o mapeamento perceptivo, a análise de conjuntura, a simulação de mercado e os sistemas especializados. As ferramentas qualitativas são utilizadas para se entender o comportamento do comprador que não pode ser moldado no nível quantitativo, como

necessidades mais profundas, percepções e preferências onde pode-se citar a Técnica de Preferência Declarada.

KOTLER (2005) coloca que muitos decisores de empresas não respeitam essas pesquisas, que eles têm convicções prévias sólidas e, quando a pesquisa vai contra suas expectativas, preferem confiar em seus instintos.

Nas empresas de construção civil de Florianópolis FERNANDEZ (1999) coloca que o *marketing* vem se introduzindo com retardo e lentidão. Um fator que o referido autor coloca para o atraso é a estrutura de concorrência monopolista que caracteriza o mercado local. O acesso a terrenos bem localizados confere ao incorporador um pequeno monopólio e que este tende a se acomodar sobre o seu trunfo. Ou seja, um empreendimento bem localizado vende por si só não necessitando, no mercado local, da necessidade de dispendiosas somas em pesquisas de *marketing*.

#### 4.10 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO

O incorporador é o empreendedor das indústrias da construção civil do setor de edificações. Atua num ambiente incerto com correlação direta com o desempenho de economia nacional e das restrições determinadas pela legislação urbanística municipal. É quem idealiza o empreendimento imobiliário e capta recursos para sua realização, sendo assim sua atuação é basicamente estratégica e seu comportamento junto ao mercado é o resultado dessas ações estratégicas, sejam estas planejadas ou emergentes.

Um incorporador ao planejar o lançamento de um empreendimento está envolvido em uma série de decisões estratégicas como a escolha do terreno para construir e as estratégias de segmentação de mercado ou diferenciação do produto que representam a sustentação básica para o sucesso de sua atividade. Decisões essas que envolvem grandes somas de recursos dada a natureza da atividade, afetam a vida da empresa por grandes períodos de tempo indo além da entrega física da obra e são totalmente irreversíveis ou apresentam custos de reversibilidade muito elevados devido a característica de imobilidade do produto gerado.

A percepção do ambiente pelo incorporador, seja através do líder ou coalizão dominante, é fator determinante de seu comportamento, ou seja, de como ele posiciona

a organização no ambiente em que atua. Experiências profissionais passadas e características pessoais de estilo e gestão são fatores que devem ser considerados na formação desta percepção.

O conjunto de processos que desenvolve transformando dados em informações determinam a compreensão do ambiente competitivo da empresa, como a monitoração da concorrência e na escolha de quais agentes do mercado serão consultados.

As estratégias observadas em estudos anteriores tendem a surgir de mudanças emergentes orientadas com base na intuição e improvisação de seus líderes, observando-se a visão de curto prazo em seus planejamentos.

# **CAPÍTULO V**

## **MÉTODOS**

### **5.1 INTRODUÇÃO**

Com vistas a atingir os objetivos propostos no item 1.5 a seleção do instrumento metodológico pautou-se pela natureza da pesquisa e do seu objeto.

O método adequa-se à natureza da pesquisa e ao nível de aprofundamento que se deseja atingir e a metodologia pode ser definida como o caminho do pensamento e a prática exercida no processo de apreensão da realidade, os procedimentos sistemáticos para a descrição e a explicação dos fenômenos (SEABRA, 2001).

O tema desta pesquisa é investigado através do método indutivo, com abordagem qualitativa, coleta de dados por documentação direta de entrevistas junto aos decisores das empresas selecionadas pelos critérios de tradição no mercado e relevância de atuação no período de realização da pesquisa.

### **5.2 METODOLOGIA**

#### **5.2.1 Métodos**

Na análise do objeto de estudo foi utilizado o método indutivo, ou seja, partindo-se de dados particulares constatados procurou-se estabelecer uma proposição geral (SEABRA, 2001). Segundo MEZZARROBA e MONTEIRO (2003) o objetivo do raciocínio indutivo é chegar a conclusões mais amplas do que as premissas nas quais se fundamenta.

O método indutivo fundamenta-se na generalização de propriedades comuns através das informações obtidas, onde cada caso é examinado separadamente e é elaborado um quadro teórico geral (ALVES, 2001).

Em oposição ao método dedutivo, que parte de argumentos gerais para argumentos particulares, onde parte-se de um conjunto de premissas, o método indutivo não tem um conjunto de premissas que fundamentam os procedimentos adotados. A certeza de premissas não são transferidas para a conclusão, sendo este resultado da observação de repetidos fenômenos que confirmem uma resposta ao problema (MEZZAROBA e MONTEIRO, 2003).

Sobre o assunto foi ressaltado por BOGDAN e BIKLEN (1994) apud COSTA e COSTA (2001) que os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva. As hipóteses não são previamente construídas e sim a partir dos dados particulares, onde estes não são recolhidos para confirmar-se hipóteses.

Assim esta pesquisa não parte de uma estrutura teórica pré-definida nem possui hipóteses especificadas. A escolha deste método deve-se aos objetivos propostos que são de proporcionar o conhecimento do todo com base no estudo de partes que o compõem, possibilitando a interação de ambos.

Conforme KAPLAN (1975) os dados das ciências do comportamento não são movimentos puros, mas ações, ou seja, são atos praticados dentro de uma perspectiva que lhes dá significação e objetivo. Assim para esta pesquisa é relevante distinguir o significado do ato para o agente e seus significados para o pesquisador.

Desta forma para o estudo do tema proposto será utilizada a abordagem qualitativa, que aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, complementada com a utilização de dados quantitativos que surgirão durante seu desenvolvimento. Considera-se que o conjunto de dados quantitativos e qualitativos não se opõem, ao contrário, que eles se complementam pois a realidade abrangente por ambos interage dinamicamente (MINAYO, 2003).

Como observa MINAYO (2003) desse ponto de vista, a linguagem, as práticas e as coisas são inseparáveis. Onde a referida autora observa que a quantidade deve ser entendida como uma das qualidades dos fatos e fenômenos.

De acordo com MEZZAROBA e MONTEIRO (2003) a qualidade é uma propriedade de idéias, coisas e pessoas que sejam diferenciadas entre si de acordo com suas naturezas. Na pesquisa qualitativa a compreensão das informações é feita

de uma forma global e interrelacionada com fatores variados, privilegiando contextos. Desta forma uma pesquisa qualitativa não vai medir seus dados, mas sim procurar identificar suas naturezas.

[...] a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas (MINAYO, 2003, p.21).

A pesquisa qualitativa conforme ALVES (2003) têm como características:

- a) o pesquisador procura captar o fenômeno em toda a sua extensão;
- b) trata de levantar possíveis variáveis existentes e na sua interação, o verdadeiro significado da questão;
- c) o pesquisador colhe informações e examina cada caso separadamente, buscando a generalização.

BOGDAN (1982) apud TRIVIÑOS (1992) coloca as seguintes características para a pesquisa qualitativa:

- a) a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave;
- b) a pesquisa qualitativa é descritiva;
- c) os pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto;
- d) os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente;
- e) o significado é a preocupação essencial na abordagem qualitativa.

Como o comportamento das empresas está intrinsecamente ligado à percepção de seus decisores, parte desta percepção é subjetiva e refere-se ao mundo dos significados das ações e relações humanas de forma que a abordagem qualitativa mostrou-se ser a mais adequada, onde considera-se o contexto em que as ações acontecem.

## 5.2.2 Critérios de definição da amostra

Os agentes da pesquisa são os incorporadores que têm suas atividades voltadas para as edificações verticais multifamiliares. A representatividade da amostra não se baseia no critério numérico pois segundo MINAYO (2003) a amostragem boa é aquela que possibilita abranger a totalidade do problema investigado em suas múltiplas dimensões.

Os critérios de inclusão das empresas incorporadoras para o presente estudo, tendo-se em vista os objetivos propostos são : tradição de atuação no mercado, seja da empresa ou dos decisores e atuação relevante através de obras em andamento, com representatividade através de área já construída e obras em andamento no Centro, cujos números serão apontados no fim desta seção.

Desta forma ficaram excluídas as empresas que possuem atividade eventual ou recente no mercado imobiliário e as empresas que, embora tradicionais do mercado, não possuem na época da pesquisa, obras de incorporação em andamento.

Os participantes das entrevistas são membros da coalizão dominante ou o decisor, no ambiente empresarial, junto a cada incorporadora em particular, tendo sido realizada apenas uma entrevista junto a cada empresa.

A listagem das empresas participantes da pesquisa foi obtida junto ao SINDUSCON-Fpolis, embora este fato não excluiu incorporadoras que não estejam filiadas a esta entidade. A seleção das empresas atuantes na área de estudo foi realizada por observação direta da pesquisadora, classificados de jornais locais e *sites* das empresas na internet.

Participaram da pesquisa 11 incorporadoras, embora na primeira etapa estivessem selecionadas 15 empresas. Após consulta do portfólio das empresas junto aos *sites* na internet, observação direta *in loco* das obras em andamento no Centro, três empresas foram excluídas por não atenderem os critérios adotados de seleção. O critério para exclusão das empresas, embora tenham tradição no mercado, foi o de não possuírem obras no Centro e os lançamentos previstos fora desta área, sendo que uma das empresas não possuía obras em andamento há mais de dois anos em nenhum local e sem previsão de novos lançamentos, não se verificando assim atuação expressiva por estas empresas.

Uma empresa por impossibilidade de tempo, devido à motivos particulares, não participou da pesquisa.

### 5.2.3 Características da amostra

Os entrevistados são decisores dentro das empresas, seja o decisor ou membro da coalizão dominante.

A amostra compõem-se de incorporadoras certificadas pelo PBQP-H e atinge a totalidade das empresas que possuem tradição e atuação relevante no mercado imobiliário do Centro de Florianópolis no período da pesquisa.

#### 5.2.3.1 Função na empresa

Junto às empresas os entrevistados são os que participam das decisões a nível estratégico, com papéis dentro das empresas sejam de proprietários, sócios proprietários ou diretores comerciais. Observa-se que 82% dos entrevistados são proprietários, com a porcentagem de participação na pesquisa conforme FIGURA 27.

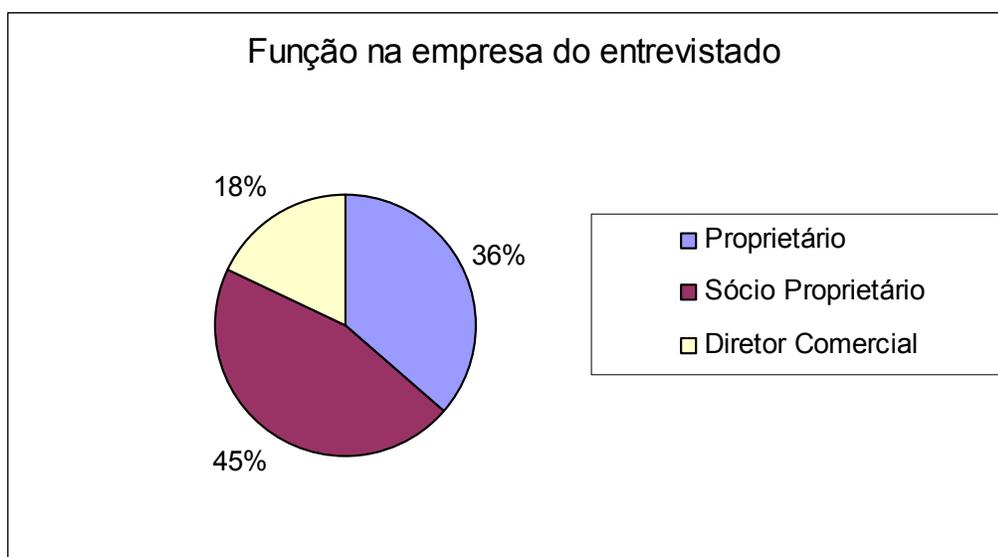


FIGURA 27 – Função na empresa do entrevistado

### 5.2.3.2 Certificação de qualidade

A totalidade das empresas participantes da pesquisada possuem qualificação através do PBQP-H, sendo 83% nível A e 17% nível B. Este fato revela a existência da preocupação quanto à sua imagem junto ao mercado em que atua quanto à melhoria da qualidade de materiais, formação e requalificação de mão de obra, normalização técnica, aprovação técnica de tecnologias inovadoras e comunicação e troca de informações.

A certificação pela NBR ISO 9001 está presente em 45% das empresas participantes e revela que essas empresas possuem atividades voltadas à inovação, seja de projeto ou desenvolvimento de produtos. Embora não confira qualidade extra à um produto ou serviço, esta certificação garante apenas que estes apresentarão sempre as mesmas características. Esta certificação em uma empresa releva tendências de globalização, pois esta certificação pressupõem o uso do o mesmo vocabulário adotado internacionalmente no que diz respeito aos sistemas da qualidade.

A distribuição das certificações se apresenta conforme a FIGURA 28:

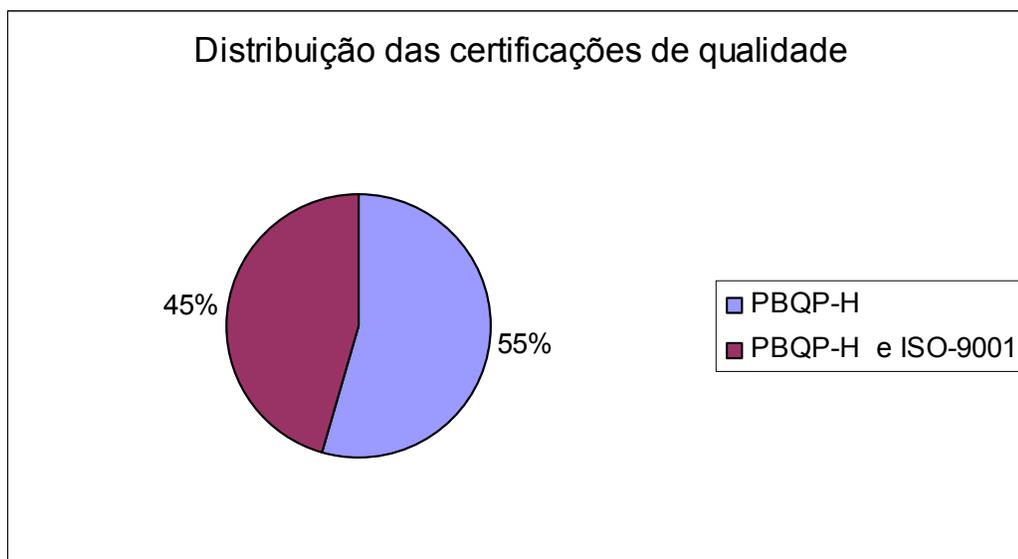


FIGURA 28 – Distribuição das certificações de qualidade

### 5.2.3.3 Tradição no mercado

Um dos pressupostos básicos de inclusão das empresas nesta pesquisa é a tradição no mercado. Acredita-se que desta forma a percepção do líder, ou da coalizão dominante, acerca do mercado imobiliário seja formada de forma consistente e embasada na experiência revelada pelo tempo de atuação. Desta forma acredita-se que, nas empresas de formação recente, a percepção seja insuficiente para embasar esta percepção, portanto fica fora do interesse desta pesquisa, ou tem pouco a contribuir.

Das incorporadoras participantes da pesquisa 82% possuem mais de 10 anos., a partir da data de fundação, pelo critério de data de fundação da empresa como pode ser observado na FIGURA 29, através da freqüência das idades agrupadas em três categorias:

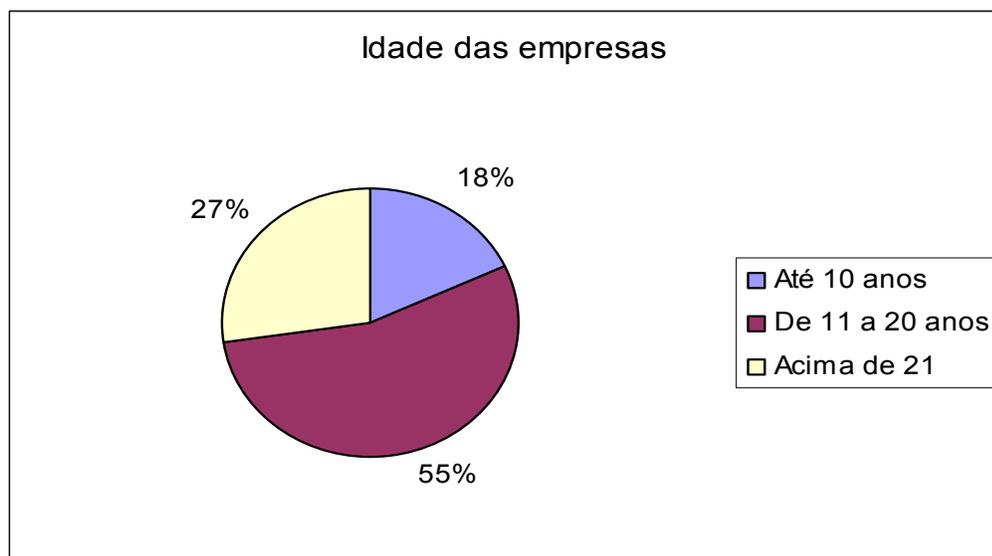


FIGURA 29 – Idade das empresas

Observa-se que nas duas empresas que possuem menos de dez anos, são empresas resultantes da divisão de outras incorporadoras, desta forma contando o tempo de experiência do tempo de atuação do decisor ou membro da coalizão dominante, estes possuem mais de 15 anos de atuação junto ao mercado. Este fato também é observado em 3 empresas que possuem entre 11 e 20 anos. Assim

considerando-se o tempo de atuação desses decisores junto ao mercado, a tradição junto a este se apresenta conforme a FIGURA 30:

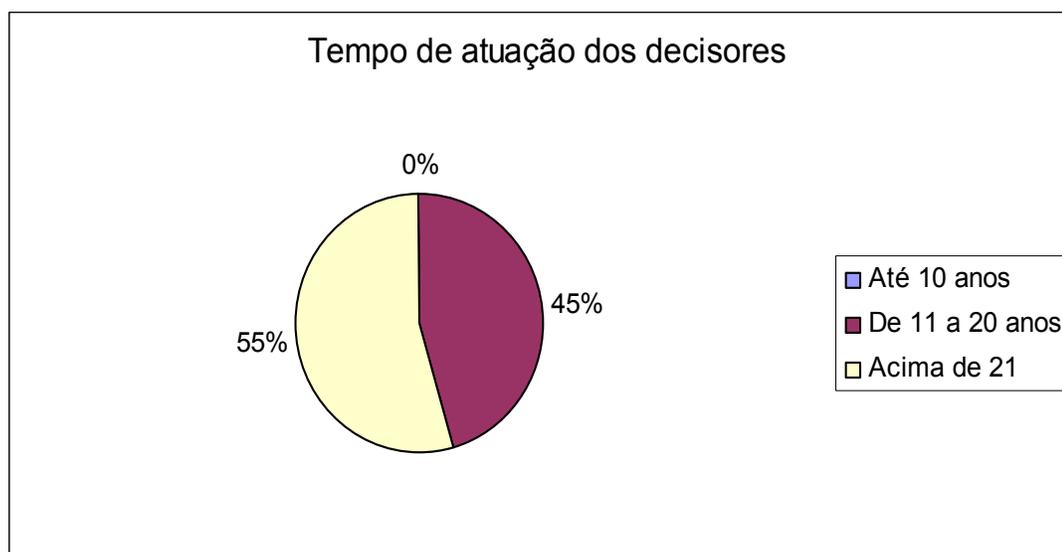


FIGURA 30 – Tempo de atuação no mercado dos decisores

Pelo critério do tempo de atuação no mercado dos decisores das empresas participantes da pesquisa 45% possuem acima de 21 anos de atuação e 100% acima de 11 anos.

Assim através dos dois critérios acima descritos considera-se que a tradição no mercado das empresas selecionadas é relevante e a percepção do mercado imobiliário de seus decisores suficientemente embasada na experiência junto a este.

#### 5.2.3.4 Relevância histórica de atuação no Mercado

Para atender o critério da relevância de atuação no mercado, um dos indicadores é área total já construída pelas empresas. Através de informações obtidas junto aos entrevistados e *sites* na internet das empresas obteve-se os seguintes números, conforme FIGURA 31.

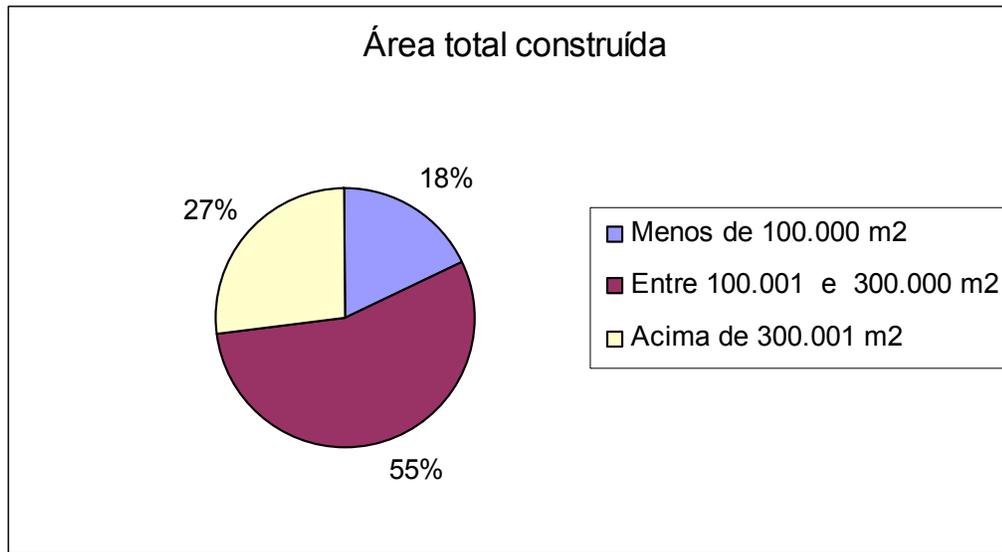


FIGURA 31 – Área total construída pelas incorporadoras

Observa-se que 82% das empresas possuem mais de 100.000 m<sup>2</sup> construídos. As duas empresas que representam os 18% com menos de 100.000 m<sup>2</sup>, são empresas que vieram da divisão de outras incorporadoras.

Assim considera-se expressiva a atuação histórica e numérica no mercado dessas empresas, sendo assim, um fator relevante na percepção e comportamento no mercado por parte de seus decisores.

### 5.2.3.5 Atuação relevante no mercado do Centro

Os critérios de tradição no mercado e de área total construída analisados isoladamente não indicam que a atuação das empresas é relevante no período da pesquisa, pois pode ocorrer que grandes empresas do passado, líderes no mercado durante certo período, embora estejam em operação sua atuação não seja mais expressiva.

Através dos dados obtidos junto às empresas, *sites* na internet, jornal local e observação direta no local, foram identificadas 14 obras em andamento em diversos

estágios de construção no Centro. Do total das obras 64% pertencem às empresas participantes da pesquisa.

Sendo que, excluindo-se as obras de empresas que tem participação eventual, ou seja, que tem apenas um empreendimento no Centro, ou seja, nunca construíram antes no local, menos de 5 anos de atuação e a empresa cuja obra no Centro é apenas a sua segunda obra, tanto no centro quanto da empresa, pode-se considerar que a amostra abrange a totalidade das empresas que possuem tradição no mercado e no período da pesquisa possuem obras em andamento no Centro de Florianópolis.

#### **5.2.4 Coleta de dados**

A técnica de coleta de dados foi a documentação direta através de entrevistas aplicadas pela pesquisadora junto aos decisores ou membro da coalizão dominante das empresas agentes objetos selecionados, conforme o Apêndice 2. As entrevistas foram preferencialmente gravadas, sendo a gravação autorizada em seis entrevistas. Nas demais cinco entrevistas, em que a gravação não foi autorizada, as respostas foram anotadas logo após a sua conclusão.

A entrevista é definida por CRUZ (2003) como:

[...] uma conversa a dois com propósitos bem definidos. Num primeiro nível, essa técnica se caracteriza por uma comunicação verbal que reforça a importância da linguagem e do significado da fala. Já, num outro nível, serve como um meio de coleta de informações sobre um determinado tema científico (p.57).

O tipo de entrevista utilizada foi a semi-estruturada, constituída de perguntas básicas com a intenção de se obter resultados uniformes junto aos entrevistados com o objetivo de se comparar pontos de vista; e outra com espaço para que cada entrevistado possa ter flexibilidade para expressar sua opinião sobre o objeto de estudo (ALVES, 2003; MINAYO, 2003).

Para TRIVIÑOS (1992) a entrevista semi-estruturada é privilegiada porque ao mesmo tempo que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação. Onde a entrevista semi-estruturada é aquela que parte

de certos questionamentos básicos e oferece um amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas dos entrevistados e estes seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências, dentro do tema colocado pelo pesquisador, participam na elaboração do conteúdo da pesquisa.

Procurou-se captar todas as possíveis variáveis existentes e suas possíveis interações, procurando estabelecer relações de causa e efeito entre as ações dos agentes, através de formulários, constituídos de um roteiro de perguntas abertas e fechadas (ALVES, 2003).

A parte estruturada da entrevista (ou fechada) é de acordo com TRIVIÑOS (1992), útil para evidenciar os comportamentos que nos interessam colocar em alguma perspectiva ou convencer-nos de sua ausência.

A entrevista guiada foi a que melhor se adaptou aos objetivos desta pesquisa, onde se conhece previamente os aspectos que se deseja analisar e através destes as perguntas são formuladas (RICHARDSON et al., 1999).

Os entrevistados tiveram a liberdade de se expressarem, guiados pela pesquisadora, uma vez que o tema revelou-se polêmico e tenderam a discorrer sobre assuntos não relacionados ao tema. Pretendeu-se obter relatos nas próprias palavras do entrevistado com relação aos temas colocados.

Nos formulários os critérios de obtenção das entrevistas foi homogêneo, de modo que todos os agentes respondam aos temas julgados importantes conforme recomendado por ECO (2003).

Antes da realização das entrevistas era esclarecido, conforme carta de apresentação, Anexo 3, o caráter científico da pesquisa, portanto sigiloso quanto a nomes procedimentos, idéias e tudo o mais que pudesse identificar seus autores. Desta forma quando partes do discurso dos entrevistados são transcritos neste trabalho são identificados por: Entrevistado A, B, C, ... e K, e onde no discurso nomes ou idéias citadas possam identificar seus autores estas foram suprimidas.

As 11 entrevistas realizadas totalizam aproximadamente 580 minutos, sendo a duração média de 53 minutos, onde a menor duração é de 30 minutos e a máxima de 120 minutos. O tempo de duração das entrevistas dependeu do tempo disponível do entrevistado. As entrevistas ocorreram em sua maioria na sede das empresas, onde apenas uma entrevista ocorreu na residência do entrevistado.

Em complementação às entrevistas foram coletados dados de fontes secundárias sobre as incorporadoras como *folders* de vendas dos empreendimentos, informações dos *sites* das empresas na internet, jornais locais, outros trabalhos publicados, observação direta da pesquisadora na área de estudo e base de dados do SINDUSCON-Florianópolis.

### 5.2.5 Elaboração das perguntas da entrevista

Na elaboração do questionário as perguntas norteadoras representaram o que a pesquisa deseja esclarecer, baseado nas questões da pesquisa de forma que as perguntas foram colocadas de acordo com a formulação do problema e dos objetivos propostos.

Para as questões relativas ao planejamento do produto imobiliário a elaboração das perguntas das entrevistas foi baseada no trabalho de Mello (1997), que enumerou uma série de questões referentes ao *marketing* nas empresas de edificações. Através da adaptação dessas questões foi possível identificar as questões relevantes ao tema de estudo.

Os principais tópicos dos questionamentos abertos das entrevistas foram:

- a) características gerais da empresa;
- b) preço dos terrenos no Centro que são oferecidos aos empresários ou comercializados por eles;;
- c) opinião sobre o comportamento dos proprietários de terrenos incorporáveis;
- d) segmentação de mercado e diferenciação do produto;
- e) profissionais consultados;
- f) fatores importantes percebidos para a formação da imagem da empresa junto ao mercado;
- g) opinião sobre o crescimento de Florianópolis;
- h) opinião sobre a Legislação Urbana pertinente.

Esses tópicos foram abordados nas entrevistas através das perguntas conforme o Apêndice 2.

Foi dada liberdade dos entrevistados se expressarem e quando o tema da especulação imobiliária era abordado, tema que surgiu quando do questionamento do comportamento dos proprietários de terrenos incorporáveis, a função do plano diretor era questionada pela pesquisadora. Desta forma os entrevistados foram também questionados sobre a função do plano diretor para o mercado de terras urbano assim como sobre a opinião sobre o instrumento solo criado como previsto no Plano Diretor em vigência.

Para a realização do diagnóstico de terrenos incorporáveis no Centro foi realizado um questionário de perguntas fechadas quanto ao nível de oferta, demanda, liquidez e desempenho do mercado, conforme o QUADRO 9.

QUADRO 9 – Caracterização do mercado de terrenos incorporáveis no Centro

NÍVEL DE OFERTA	ALTO (grande oferta)	Existe um estoque significativo para aquisição
	MÉDIO (oferta equilibrada)	Existe um estoque normal para aquisição
	BAIXO (oferta reduzida)	Existe um estoque baixo para aquisição
NÍVEL DE DEMANDA	ALTO (grande oferta)	Existe uma procura significativa para aquisição, grande concorrência
	MÉDIO (oferta equilibrada)	Existe uma procura normal pra aquisição, média concorrência
	BAIXO (oferta reduzida)	Existe uma procura reduzida, pequena concorrência
LIQUIDEZ DO MERCADO	RÁPIDA	Em até 3 meses
	MÉDIA	De 3 meses a 1 ano
	BAIXA	Acima de 1 ano
DESEMPENHO DO MERCADO	RECESSIVO	Nível de oferta maior que a demanda
	NORMAL	Nível de oferta e demanda equilibrados
	AQUECIDO	O nível de demanda por terrenos é maior que o da oferta

O último questionamento foi a respeito da percepção do incorporador da tendência do mercado imobiliário da cidade no período da pesquisa, conforme o QUADRO 10. Nota-se que apesar de ser uma parte fechada da entrevista os participantes tenderam a justificar sua percepção.

QUADRO 10 – Tendência de mercado

DESFAVORÁVEL	Quando se verifica que o mercado chegou ao seu pico de desempenho, prevendo-se que a tendência de futuro é uma queda. Poucas probabilidades de valorizações relevantes e perspectivas de dificuldades de liquidez.
NORMAL	Não caracterizada como de baixa ou alta de mercado
FAVORÁVEL	Quando se verifica que o mercado está em baixa prevendo-se que a tendência para o futuro é de melhora da performance, ou quando o momento já demonstrava alta e que esta permanecerá por um prazo indeterminado. Muitas possibilidades de valorizações relevantes e perspectivas de facilidades de liquidez.

### 5.2.6 Análise dos dados

Com a finalidade de estabelecer ou determinar o comportamento dos incorporadores frente aos objetivos deste estudo, a preocupação central foi a de identificar os fatores e variáveis que determinam ou que contribuam significativamente na sua atuação.

Para GOMES(2003) a análise e a interpretação dos dados estão contidas num mesmo movimento, o de olhar atentamente para os dados da pesquisa. SELLTIZ et al. (1974) colocam que a interpretação está intrinsecamente ligada à análise, de forma que se torna um dos aspectos desta, e não uma operação distinta, definindo esta como a busca do sentido mais amplo dos resultados da pesquisa. Assim as fases de análise e interpretação nesta pesquisa deram-se de forma interligada.

Conforme MINAYO(1992) apud GOMES (2003) as finalidades da fase de análise são três, que se complementam:

- a)estabelecer uma compreensão dos dados coletados;
- b)responder às questões da pesquisa;
- c)ampliar o conhecimento sobre o assunto pesquisado, articulando-o ao contexto do qual faz parte.

As categorias foram empregadas para se estabelecer relações e, de acordo com GOMES (2003), trabalhar com elas significa agrupar elementos, idéias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso.

Através da análise do conteúdo das entrevistas, foi realizada a construção de um conjunto de categorias de análise do tipo descritiva. As categorias levantadas e

localizadas no discurso dos entrevistados foram organizadas e se tornaram o foco de reflexão (ALVES, 2003).

A análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa e possui suas características metodológicas. Para que se reduza a subjetividade do pesquisador em determinado documento, as categorias devem cumprir os seguintes requisitos de acordo com RICHARDSON et al. (1999) e SELTZER et al. (1974):

- a) **homogeneidade:** não misturar critérios de classificação. O conjunto de categorias deve ser estabelecido a partir de um único princípio de classificação;
- b) **exaustividade:** um mesmo elemento do conteúdo não pode ser classificado em mais de uma categoria. Um conjunto de categorias deve ser exaustivo, ou seja, deve permitir a inclusão de qualquer resposta numa das categorias do conjunto;
- c) **concretidade:** ter categorias concretas que permitam fácil classificação. Termos abstratos são complexos e sempre terão vários significados;
- d) **exclusividade:** classificar a totalidade do texto. As categorias do conjunto devem ser mutuamente exclusivas, ou seja, uma resposta não pode ser incluída em mais de duas categorias;
- e) **objetividade e fidelidade:** codificadores diferentes devem chegar aos mesmos resultados. O pesquisador deve definir claramente as variáveis e os indicadores que determinam a classificação de um elemento em uma determinada categoria.

A unidade de registro e conteúdo a ser utilizada na classificação das respostas abertas das entrevistas será de base temática. Segundo RICHARDSON et al. (1999), o tema tem sido amplamente utilizado como unidade de registro para o estudo de motivações, e geralmente as respostas a perguntas abertas em uma entrevista são analisadas com base temática. As análises deste tipo, para o mesmo autor, consistem em descobrir o sentido que o entrevistado deseja dar a uma determinada mensagem, ou seja, é o reconhecimento que o pesquisador deve fazer dos temas de um discurso que pode não ser temático.

A análise por temas, ou análise temática de acordo com RICHARDSON et al. (1999) consiste em isolar temas de um texto e extrair as partes utilizáveis, de acordo

com o problema pesquisado, para permitir sua comparação com outros textos escolhidos da mesma maneira.

Os princípios de classificação, assim como as bases temáticas a serem utilizadas, serão construídos nesta pesquisa a partir da coleta de dados. Pois segundo SELTZ et al.(1974) a nitidez da definição das categorias varia de acordo com a natureza dos dados brutos, o tipo de problema pesquisado e a situação a que os dados se referem. Como ressalta TRIVIÑOS (1992) na pesquisa qualitativa, com fundamentos fenomenológicos, primeiro se coleta os dados, após estes servem para elaborar o conjunto de conceitos, princípios e significados.

Dada a natureza qualitativa da pesquisa e da análise do tipo indutiva, que não parte de hipóteses explícitas, as categorias foram construídas à medida que os dados das entrevistas foram sendo recolhidos e agrupados. Somente após a coleta dos dados, é que foram revelados os aspectos do comportamento dos incorporadores relevantes e definidos os temas. Em alguns temas foi empregada uma escala de avaliação para descrever o comportamento dos incorporadores frente aos objetivos propostos, em outros temas os dados brutos foram agrupados, tabulados e contados.

O diagnóstico do mercado de terrenos incorporáveis no Centro de Florianópolis, foi realizado através da descrição de suas características sob a ótica da demanda, no caso os incorporadores, quanto às características do nível de oferta, demanda, liquidez e desempenho, conforme o QUADRO 9.

### 5.3 FLUXOGRAMA GERAL DA PESQUISA

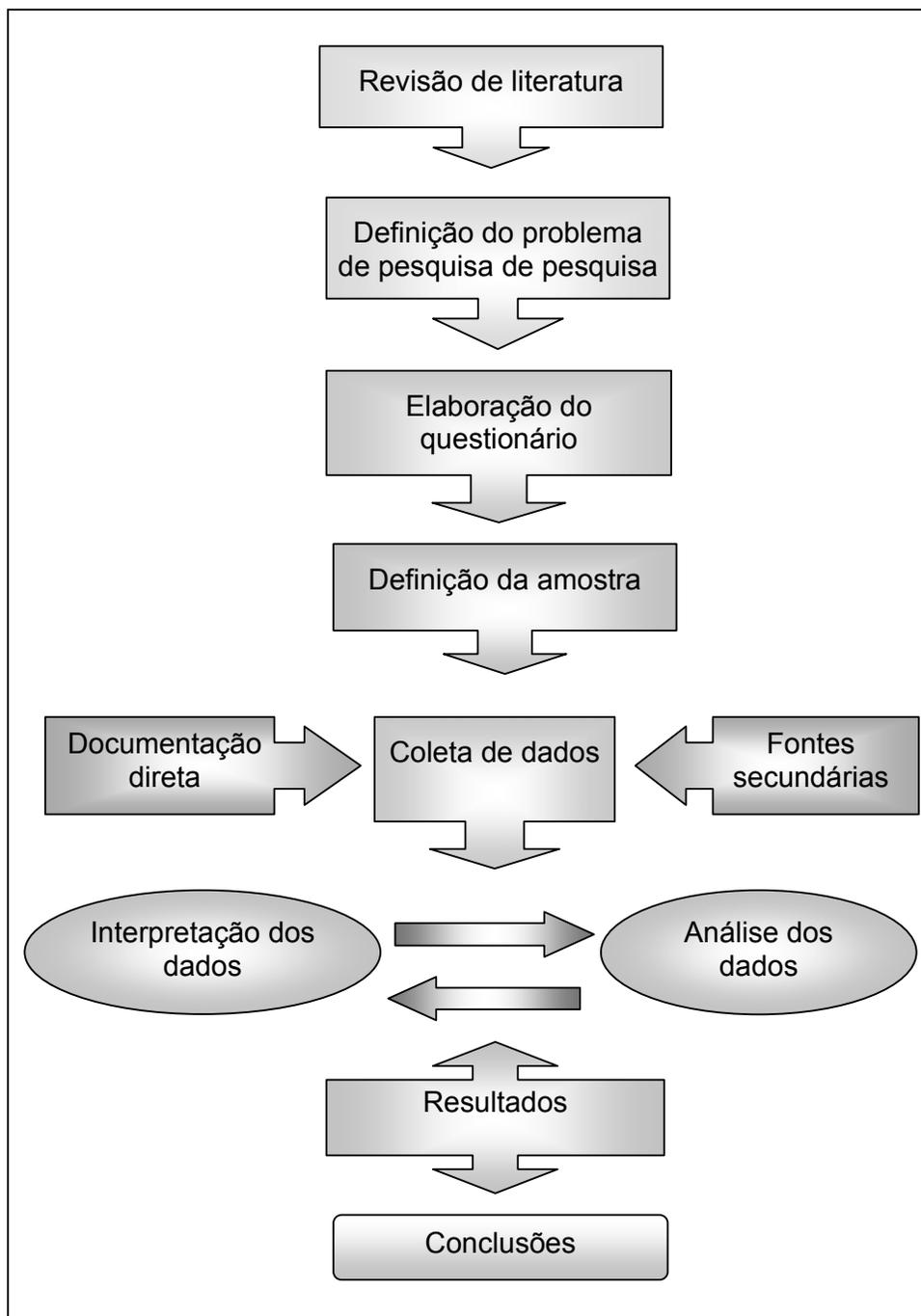


FIGURA 32 – Fluxograma geral da pesquisa

# **CAPÍTULO VI**

## **RESULTADOS**

### **6.1 INTRODUÇÃO**

Neste Capítulo apresentam-se os resultados e as análises efetuadas através das respostas de entrevistas junto à 11 incorporadoras certificadas pelo PBQP-H que possuem tradição e atuação relevante no mercado imobiliário do Centro de Florianópolis no período de realização desta pesquisa.

O acesso à terrenos por parte do incorporadores, a expansão da verticalização da cidade e a especulação imobiliária são a realidade que se investiga através da perspectiva dos decisores junto às incorporadoras.

Os agentes envolvidos e fatores considerados durante a fase de planejamento de um empreendimento imobiliário, as estratégias adotadas e o processo de decisão, seus fatores determinantes e a percepção quanto ao valor dos terrenos na área central são temas abordados em entrevistas junto às incorporadoras.

### **6.2 NÍVEL DE DECISÃO NAS EMPRESAS**

As decisões dentro das empresas podem se dar junto a um grupo de decisores, coalizão dominante, ou centralizada em uma só pessoa, em geral o sócio fundador.

Dentro do discurso dos entrevistados procurou-se indicadores se as decisões partiam de um decisor, através declarações na 1ª pessoa do singular como por exemplo: "eu resolvo", ou partiam de um grupo com declarações na 1ª pessoa do plural, como "nós decidimos". Além destes indicadores também levou-se em consideração a função do entrevistado junto à empresa, onde um proprietário com declarações na forma de "eu decido" indica um poder centralizado e um sócio-

proprietário com declarações na forma de "a gente analisa", indica a existência de uma coalizão dominante.

Na análise do conteúdo das entrevistas observa-se que em 55% das empresas identifica-se a presença de uma coalizão dominante e em 36% dessas a decisão foi identificada como centralizada na figura do proprietário com os resultados representados na FIGURA 33.

Em uma empresa, que representa 9% da amostra, não foi possível identificar nível de decisão. O entrevistado, um dos sócios proprietário, utilizou na maior parte de seu discurso "nós decidimos", mas em um momento da entrevista declarou que "no fim quem decide mesmo é ele" (o sócio-proprietário majoritário), de forma que não foi possível identificar claramente qual é o nível de decisão nesta empresa.

Através desta análise conclui-se que o poder é predominantemente exercido por um grupo de decisores dentro das empresas participantes da pesquisa.

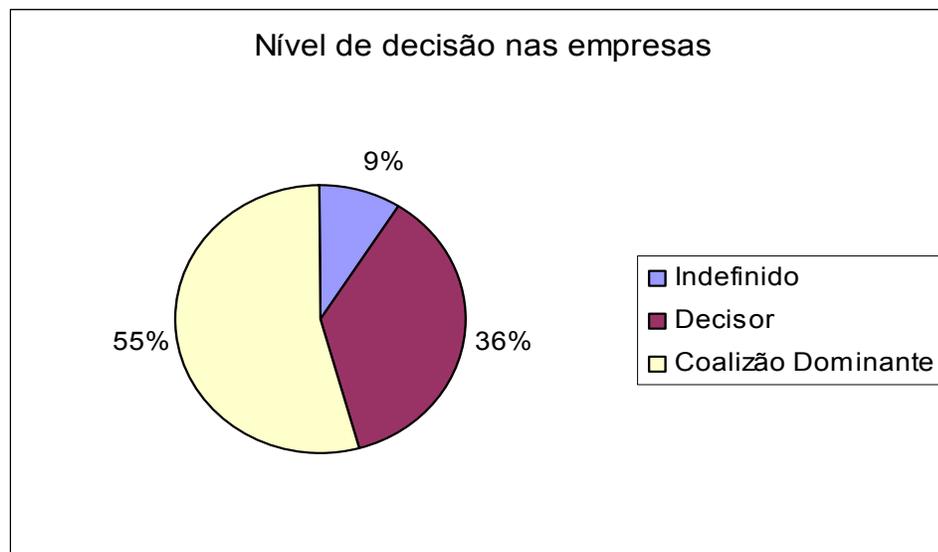


FIGURA 33 – Nível de decisão nas empresas

### 6.3 FORMAS DE ABSORÇÃO DO RISCO

Observa-se que apenas duas das empresas pesquisadas, que representam 18% da amostra, utilizam-se de financiamento bancário para suas obras. Sendo que destas empresas 9% não adquire financiamento para a totalidade das obras.

O valor relativo ao financiamento, na prática no mercado, está amparada no autofinanciamento ou financiamento direto. A maioria das empresas atua como absorvedores do tipo banco financiando diretamente os seus clientes. Os prazos de financiamento oferecidos vão de 36 a 120 meses, dependendo de vários fatores como do estágio da obra, segmentação por classe social pretendida e características intrínsecas da empresa.

Desta forma a maioria das empresas atuantes no mercado assumem o risco incorrido, construindo com recursos próprios, o que revela uma forte capitalização do setor.

### 6.4 FONTES DE INFORMAÇÕES CONSULTADAS

O questionamento sobre as fontes de informação consultadas quando do planejamento de um produto imobiliário foi um questionamento aberto, onde não foram dadas opções de escolha e cada entrevistado tinha liberdade para expressar-se e citar quantas fontes julgasse conveniente.

As fontes efetivamente consultadas, onde os incorporadores buscam os dados acerca do mercado, são determinantes da percepção do ambiente que estes possuem. Da mesma forma a escolha das fontes advém da percepção destas fontes fornecerem informações confiáveis e relevantes acerca do mercado em que atuam.

Quando do planejamento de um lançamento imobiliário os profissionais mais consultados, são as imobiliárias e o corretor de imóveis, citados por 73% dos entrevistados. Em segundo lugar aparecem, em 27% das citações, os arquitetos e as pesquisas de *marketing*.

Considerando-se que ao consultar os corretores e imobiliárias, os empresários buscam não só informações sobre as preferências dos clientes, onde informações

sobre a concorrência também são obtidas junto a estes profissionais, assim como o desempenho de vendas em geral. Assim preocupação com o monitoramento das ações da concorrência também é revelado neste item.

Outras fontes de consulta como dados oficiais, internet e órgãos públicos aparecem em 18% das entrevistas. Estudos e pesquisas realizados sobre o mercado pela UFSC junto ao Salão do Imóvel, consultas aos clientes da empresa e concorrência aparecem em 9% da amostra. Outros elementos não ocorreram citação durante as entrevistas, mostrando que não tiveram influência na tomada de decisão durante o processo de planejamento de um lançamento, conforme FIGURA 34.

Observa-se que estas fontes tendem a ser consultadas após ser identificado o terreno para construção, como coloca o Entrevistado F:

Após definida a localização, a partir do momento que se inicia a negociação, a gente consulta o arquiteto e simultaneamente a imobiliária. Prá saber se existe mercado, qual o melhor tipo de unidade, 2,3 1 quarto, é definido em conjunto, aliada à nossa experiência de mais de 20 anos no mercado.

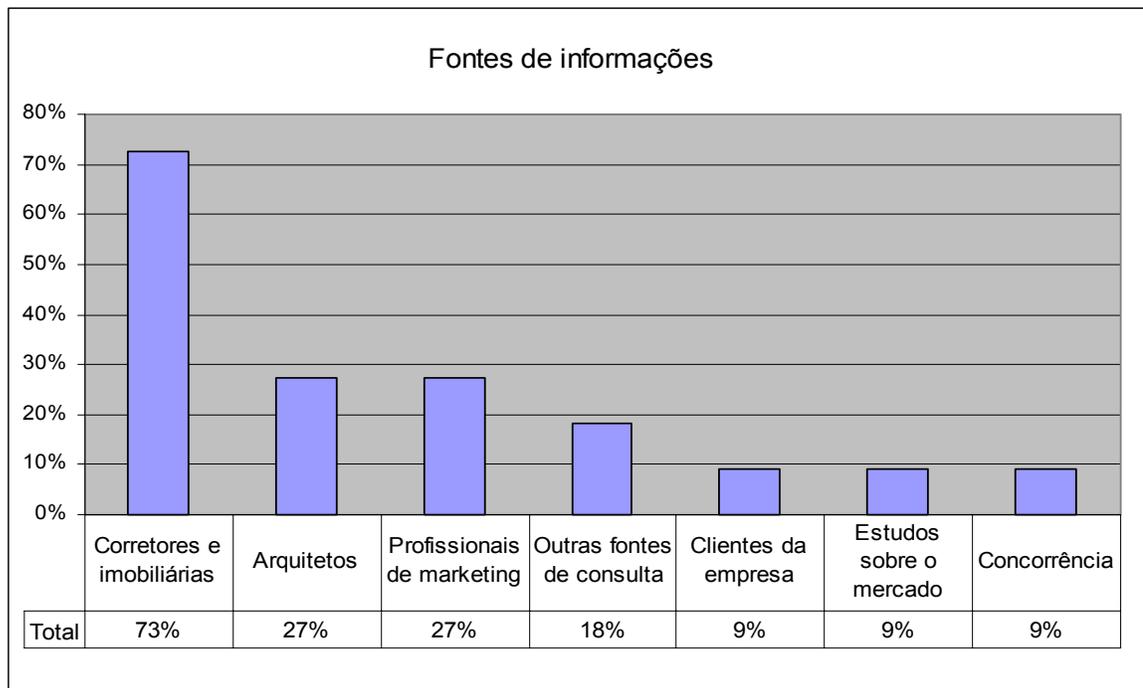


FIGURA 34 – Fontes de informações consultadas

Como fonte de informação para a definição da estratégia a ser adotada em um lançamento aparece a experiência dos decisores com citação direta em 64% das entrevistas. Para 55% dos entrevistados além da experiência dos incorporadores são consultados no máximo mais duas fontes: os corretores e imobiliárias e/ou arquitetos, sendo que, entre estes, 27% declararam não consultar outras fontes ou recorrer a pesquisas de mercado como o Entrevistado K que declara: "Não consulto. Decido o que construir pelo meu *tino*, vejo o que os outros estão fazendo". Também através da declaração do Entrevistado I quando coloca: "Eu e a minha arquiteta a [...]. Eu já tenho 25 anos de estrada, já sei o que o mercado precisa". A percepção do mercado dos decisores, como definidora das estratégias, também é colocada pelo Entrevistado H, quando menciona o *feeling* da coalizão como fator de sucesso nas vendas:

Por isso você vê, é em cima deste *feeling*. Nos sentimos pouco...é...não recorremos a... Não temos uma opinião formada decisiva que se recorre de pesquisa, entendeu? Dificilmente nós terminamos um prédio com alguma unidade prá vender. Sempre se vende até acabar.

Percebe-se que as informações acerca do mercado imobiliário não são sistematicamente levantadas e agrupadas para divulgação junto ao setor, não observam-se dados oficiais além das áreas e informações acerca de alvarás e habite-se concedidos pelos órgãos municipais e informações de levantamentos do IBGE. Mesmo dentre os empresários que citam consultar os profissionais de *marketing*, pesquisas de mercado só foram citadas por um entrevistado.

Sobre a qualidade das informações prestadas pela concorrência acerca do mercado imobiliário o Entrevistado E coloca a seguinte percepção:

Na verdade as informações ainda são muito obscuras, o levantamento das informações estatísticas é absolutamente viciado, porque ninguém nos presta informações com clareza, existe um sigilo suicida.

Através da análise das respostas a este questionamento as incorporadoras foram agrupadas em três grupos conforme a FIGURA 35. As incorporadoras que consultam mais de uma fonte quando do planejamento do produto imobiliário, as que consultam apenas corretores e/ou arquitetos e as que declaram não consultar nenhuma fonte contando apenas com a experiência do decisor.

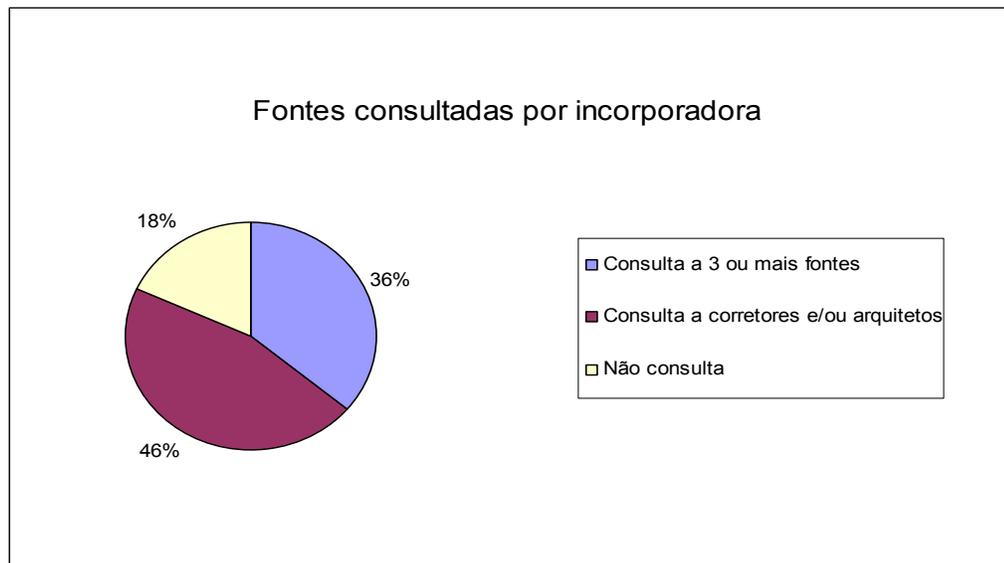


FIGURA 35 – Fontes consultadas por incorporadora

Considera-se que as fontes que poderiam indicar uma preocupação com planejamento a longo prazo nas empresas, assim como a preocupação com as preferências e tendências da demanda, seriam as pesquisas e estudos realizados por Universidades e profissionais ligados à área, dados e informações de órgãos oficiais e pesquisas de *marketing*. Estas fontes não são citadas como consultadas por 64% das empresas da amostra, desta forma pode-se concluir que o planejamento do setor tende a ocorrer de forma pontual para uma dada localização e terreno específico em uma perspectiva de curto e médio prazo.

## 6.5 IMAGEM DA EMPRESA

O questionamento sobre a formação da imagem da empresa junto ao mercado foi um questionamento aberto, onde não foram dadas opções de escolha e cada entrevistado tinha liberdade para expressar-se e colocar quantos fatores lhe fossem convenientes.

O principal fator citado pelos entrevistados para a formação da imagem da empresa junto ao mercado é a credibilidade, sendo esta formada pelos fatores

conforme a FIGURA 36, em ordem de maior citação nas entrevistas. De acordo com o colocado pelos entrevistados pode-se concluir que existem no mercado empresas preocupadas com a qualidade do produto oferecido e com um bom atendimento aos seus clientes.

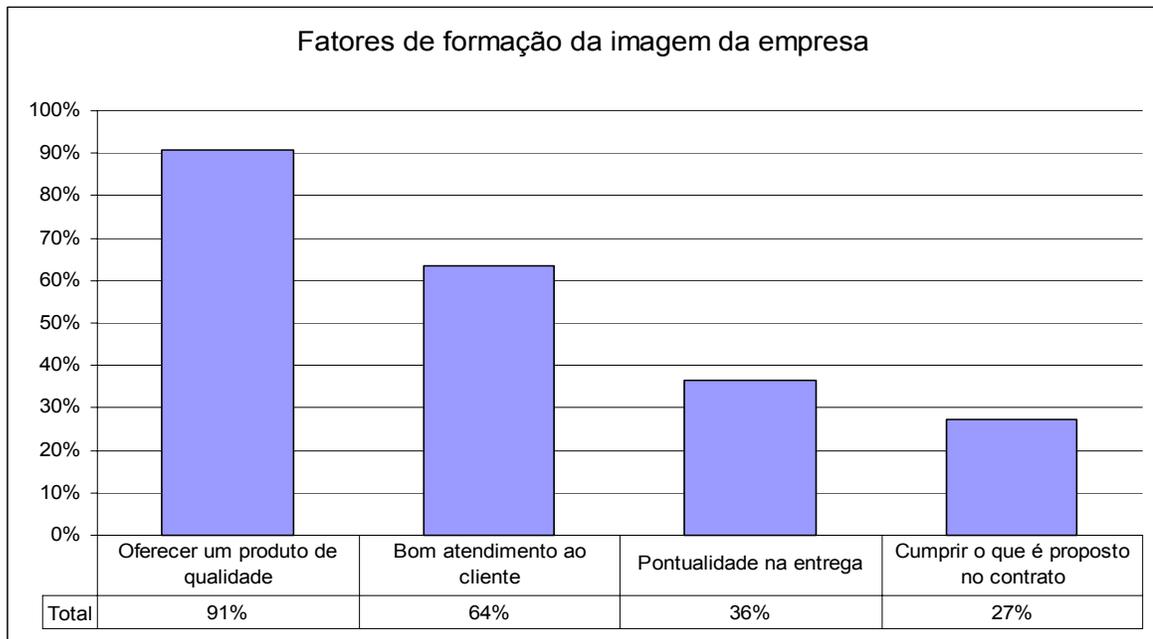


FIGURA 36 – Fatores de formação da imagem da empresa

Observa-se que a orientação das empresas na formação da imagem junto ao mercado tem prioritariamente foco no cliente e no produto. Esta característica é evidenciada no discurso do Entrevistado H sobre a imagem da empresa:

Um fator importante é você entregar uma mercadoria melhor que você colocou no *folder* ou no memorial descritivo. O imóvel tem que estar, ao estar pronto deve estar no mínimo, no mínimo igual ao que você prometeu. Isso é o que tem uma relação de confiança com o cliente. Em segundo você ter dentro da empresa uma unidade que dê atenção especial prá ele, que sem ele a empresa não vive. O cliente prá você é o mais importante.

Observa-se que o foco no cliente e no produto revela que existe nas empresas a preocupação com a continuidade, sendo a tradição no mercado um importante fator

de construção de marca para essas empresas. A preocupação com sua manutenção e permanência no mercado é revelada no discurso do Entrevistado F:

Bom, é a questão de qualidade. Cumprir o que tu prometeu e entregar, acho que isso é o básico. É o que te dá sustentabilidade, o teu retorno. Construindo e entregando tudo direitinho, bonitinho. Fazer o que tu prometeu eu acho que é o que te mantém no mercado.

A preocupação da formação de marca da empresa através da tradição no mercado é indicada pela importância do *marketing boca-a-boca* entre os clientes, assim como da indicação destes para novos clientes, sendo que esta é citada diretamente por 55% dos entrevistados. Observa-se que esta preocupação só tende a ocorrer em empresas que possuem tradição e portfólio expressivo. Como coloca o Entrevistado C:

O cliente bem atendido, ele vai espalhar pros outros e é assim que a gente vê que acontecem as nossas vendas. Tipo no lançamento, mais de 50% no lançamento das nossas vendas é de cliente antigo ou indicado por alguém [...] é quase todos são indicados por alguém que já conhece nossos apartamentos, não é? E se não conhece quando vai comprar a gente procura mostrar também o que tem pronto, prá ele ter uma idéia do que vai ser o apartamento deles.

No discurso do Entrevistado G também fica evidenciada a tendência da formação de marca centrada no produto e no cliente, onde as campanhas de *marketing* nas empresas voltam-se prioritariamente para a comercialização, onde coloca quando deste questionamento:

Acabamento, prazo de entrega em dia, qualidade dos produtos e localização. O que vende é o produto, não é a marca ou o nome. A maioria das vendas ocorre no plantão de obra, não é jornal ou publicidade.

Observa-se em apenas uma entrevista a preocupação da formação de marca com foco na empresa, como coloca o Entrevistado B:

Solidez, passar uma imagem de empresa sólida, não aventureira, e inovadora com propostas de produtos tecnologicamente de vanguarda associada à preocupação com o meio ambiente.

Ações que invoquem uma imagem junto ao mercado de empresas socialmente responsáveis, ou na forma de incentivos ao esporte ou cultura, não são observadas

nas empresas. Se alguma ação desta natureza acontece, esta não foi citada como importante fator para a formação da imagem da empresa junto ao mercado.

## 6.6 DIFERENCIAÇÃO DO PRODUTO

A diferenciação pela qualidade do produto é citada por 91% dos entrevistados, o que indica que a qualidade não fornece uma vantagem competitiva significativa sobre a concorrência, uma vez que esta tende a ser oferecida pela maioria das empresas tradicionais atuantes no mercado.

Em segundo lugar é citado o atendimento ao cliente como fator de diferenciação da empresa, por 45% dos entrevistados. Tanto um bom atendimento pós-venda, quanto o atendimento durante a construção são levados em consideração por essas empresas, como coloca o Entrevistado J.:

Um bom trabalho de pós-venda com uma manutenção com rapidez. A venda não se encerra com a entrega. [...] O boca-a-boca dos clientes, um elogio vale uma indicação. Florianópolis não é uma cidade grande e as notícias se espalham facilmente.

A diferenciação pelo atendimento ao cliente é citada pelas empresas que tendem a segmentar seus produtos para as Classes A e B, como observa o Entrevistado A: "O cliente aceita pagar um pouco mais caro se for bem atendido".

A flexibilidade de projeto e maleabilidade em permitir alterações em planta dos apartamentos são citadas por 18% dos entrevistados como diferenciação da empresa para um melhor atendimento ao cliente.

Através de observações realizadas nos *folders* promocionais dos empreendimentos e *sites* na internet das incorporadoras as principais diferenciações dos produtos praticadas, podendo serem identificadas como tendências do mercado são:

- a) entrega de áreas comuns montadas e equipadas como salão de festas e hall de entrada;
- b) edifícios 100% revestidos com cerâmica;
- c) hidrômetro individual.

Observa-se que a diferenciação entre as empresas é facilmente copiada e não existe exclusividade nas práticas utilizadas. Como exemplo cita-se o hidrômetro individual adotado por uma empresa e que logo foi copiado pelas outras empresas, onde um dos membros da coalizão dominante da empresa que lançou uma inovação no mercado, o Entrevistado C, coloca: "Procuramos, sempre oferecer alguma coisa a mais, alguma novidade. A gente que começou inovações que a gente fez na obra e depois todo mundo fez também".

A área de lazer bem equipada, com presença de piscina, quadra poliesportiva e *fitness center*, se destaca como diferenciação característica em apenas uma empresa. Nos empreendimentos das demais empresas esta diferenciação está presente de forma dispersa nos vários empreendimentos, não representando uma característica de seus produtos.

Outras diferenciações não foram citadas durante as entrevistas ou não estão indicadas nas fontes indiretas de pesquisa.

## 6.7 SEGMENTAÇÃO DE MERCADO

As estratégias de segmentação são as que identificam em quais mercados a empresa pretende atuar ou atender, através da sua própria perspectiva.

Embora o local escolhido para um determinado empreendimento possa previamente indicar uma segmentação por classe social a localização revela-se apenas como um indicativo da segmentação por classe social pretendida e tipologia dos imóveis ofertados, não se podendo concluir que exista um padrão estratégico adotado pelas empresas.

Existe uma preferência por parte das incorporadoras por empreendimentos localizados no Centro que atinjam as Classes Sociais A e B. Porém essas estratégias de segmentação de mercado, como pretendidas podem ser alteradas e surgirem de forma emergente conforme a percepção do ambiente pelos decisores e da oferta de terrenos incorporáveis.

A principal segmentação de mercado citada nas entrevistas foi quanto à classe social dos consumidores a ser atingida, onde esta foi colocada por 82% dos

entrevistados. Sendo entre esses citadas a preferência pelas Classes A e B por 64% e para as Classes B e C em 18%, não sendo as demais classes citadas. Onde declara o Entrevistado C:

Até quando a gente vai comprar um terreno a gente não compra um terreno que não dá prá construir um edifício de padrão alto, porque a gente se direcionou prá construção de alto padrão.

Um dos fatores citados para a Classe Social C e abaixo desta não serem focadas pelas incorporadoras foi a cultura das empresas. Onde tradicionalmente estas procuram atender classes mais altas com um produto de melhor qualidade não conseguem conceber um produto inferior para atender classes mais baixas, com preços inferiores, como o Entrevistado B coloca:

Hoje, hoje nós assim procuramos atender a AA. Mas tem projetos que a gente tenta fazer A, B. Nós estamos tentando fazer um projeto prá C, mas tá complicado, porque aí eu tenho uma cultura interna, eu tenho [...] um projeto popular e nós não conseguimos avançar no projeto. Aí eu parei uma hora e fiz uma pequena pesquisa interna, nunca nenhum dos membros tinha construído algo popular. [...] Então na verdade não temos cultura, porque se eu faço o pessoal que tá comprando, etc. Ele já vai direto comprar o mais caro mesmo especificando, já vão especificar o mais caro. O engenheiro vai pegar uma louça da [...], aquela mais baratinha, ah..não, não, não pode ser essa aqui, porque é cultura [...] o pessoal já tá preocupado com estético, ou com alguma coisa de padrão melhor. E isso nunca foi explícito, ninguém nunca falou, nem nunca nenhum projeto, desde que eu me formei eu nunca trabalhei com o popular. E ninguém da equipe tinha. Tinha cara com 40 anos de experiência e nunca tinha feito isso. Aí não sai, tem que ter outra mente [...].

Coloca-se aqui a tendência que se observa junto aos incorporadores em atender às camadas sociais mais elevadas nas áreas mais valorizadas da cidade, gerando um processo de segregação e elitização do espaço urbano, esta característica na produção do espaço urbano é consequência das condições que se impõem aos empresários, sem que eles tenham delas plena consciência. Como o Entrevistado F coloca que para atingir as Classes B e C no Centro é difícil pois "a cota do terreno é extremamente alta, automaticamente já eleva o custo e restringe esse mercado para essas classes".

Observa-se que a estratégia de atingir classes sociais superiores sugere então apenas uma preferência entre os incorporadores, pois dependendo de como eles observam o mercado e suas oportunidades essa estratégia como pretendida é alterada. Esta percepção é ressaltada no discurso do Entrevistado A quando coloca:

"Normalmente procuramos a Classe A, porém em função da falta de terrenos bem localizados tem empreendimentos voltados para classes mais baixas". Observa-se que para atingir a Classe A, na percepção deste empresário, a localização do empreendimento é fundamental.

Para o Entrevistado G a localização não define a classe social a ser atingida, onde declara só construir "prédios de luxo" independente do bairro em que atue.

Observa-se o atendimento do segmento turístico com empreendimentos em balneários em 45% das empresas e em 9% da amostra empreendimentos voltados para o ramo hoteleiro.

Identificou-se o comportamento inovador junto às estratégias de segmentação tradicionalmente adotadas no mercado junto à duas empresas. Este comportamento caracteriza-se por alterar a segmentação de mercado por classe social a ser atingida através da tipologia dos apartamentos em uma determinada localização.

A primeira estratégia realizada observada foi a de se construir apartamentos de tipologia menor do que a verificada numa região valorizada do Centro, aonde a tipologia mais presente é de 4 dormitórios, onde declarou o entrevistado H: "Nós lançamos um prédio na [...], onde tradicionalmente tem apartamentos de 1 por andar e 4 quartos, nós lançamos um prédio de 8 por andar, de 1 e 2 quartos [...]", onde conclui o entrevistado do sucesso de vendas obtido pela empresa neste empreendimento.

O segundo comportamento inovador verificado foi o inverso do primeiro: construir apartamentos de tipologia maior do que a verificada num determinado bairro fora do Centro. Sobre o qual declarou o Entrevistado C:

Ano passado lançamos o [...] de 4 quartos. Fizemos um levantamento lá, e vimos que tinha um pessoal de bom padrão de vida, e não tinha imóveis que atendesse esse pessoal [...] que quer um imóvel melhor e na região tu não achava nada, só Kitinete, 1 quarto, 2 quartos e 3 quartos no máximo. A gente viu e lançamos esse 4 quartos, 2 suítes e tal de 300 m<sup>2</sup>, que foi bem vendido.

### 6.7.1 A escolha do terreno para construir

Observa-se que existe um consenso entre os incorporadores de que o sucesso em vendas de um empreendimento está em lançar o produto certo para cada local específico, dependendo da percepção destes do que é o produto certo que o mercado está precisando. O Entrevistado C define que o sucesso de um empreendimento: "É tu lançar o produto certo para aquele local, não adianta tu pegar um local que não é tão nobre e botar um apartamento de 4 quartos ou sofisticado".

O acesso a terrenos bem localizados dentro da malha urbana coloca-se como a escolha estratégica principal para os incorporadores, explicando em parte o fato de que 64% dos incorporadores entrevistados consultam apenas corretores e arquitetos, ou não consultam nenhum profissional, quando do planejamento do produto imobiliário uma vez escolhido o terreno para construir.

Um terreno de dimensões que permita a verticalização, bem localizado é o fator de vantagem competitiva mais visado, como observa o Entrevistado I: "Tem três coisas importantes que determinam o sucesso de um prédio: localização, localização e localização. Não adianta construir um palácio no Abraão<sup>1</sup>".

Dos entrevistados 64% declararam preferir construir no Centro e 36% não citam um bairro preferencial. Mesmo existindo uma preferência de localização, esta preferência não é um fator limitante na escolha de terrenos para os empreendimentos das empresas, pois uma característica observada nas incorporadoras através dos portfólios de seus empreendimentos é de que estão construindo, ou já construíram, em mais de um bairro da cidade.

Esta característica do comportamento dos incorporadores é colocada pelo Entrevistado J quando questionado sobre a preferência de localização dos empreendimentos:

Procuramos construir preferencialmente no Centro. Depois vêm os Bairros Trindade, Bom Abrigo, Coqueiros, etc. Em geral as oportunidades para construir aparecem de acordo com os terrenos que os corretores oferecem, a gente analisa e se tiver dentro do padrão da empresa a gente efetua o negócio.

---

<sup>1</sup> Bairro no Continente com predominância de condomínios populares.

Nota-se que mesmo quando existem outras estratégias deliberadas pela empresa, e estas não tendem a serem alteradas por seus decisores, a decisão estratégica quanto à localização dos empreendimentos é emergente, onde pode-se observar no discurso do Entrevistado H:

A prioridade é o Centro, porém desde que o terreno se enquadre dentro do que a empresa pretende construir, outros bairros também são visados. De acordo com o perfil do empreendimento e com a preocupação [...] que norteia os empreendimentos da construtora.

Na aquisição de terrenos concentra-se grande parte dos gastos e atenção dos empresários, pois a a localização dos terrenos revela-se como um fator crítico do sucesso nas incorporações imobiliárias onde a localização confere ao produto imobiliário as características de não poder ser reproduzido de forma idêntica em outro local, sendo assim único e insubstituível.

A escolha do terreno para construir é a decisão estratégica que tende a ser definidora de outras decisões que as empresas devem tomar quando do planejamento do produto imobiliário e constitui-se desta forma em recurso essencial para a vantagem competitiva.

A diferenciação de produto adotada mostra-se como fator limitante de aquisição, através da área dos terrenos, para 18% das empresas. São empresas que voltam-se para empreendimentos que necessitam de áreas maiores ou por apresentarem empreendimentos voltados para amplas áreas de lazer ou voltarem-se para empreendimentos para as Classes B e C, com grandes obras com mais de uma torre.

Na análise do conteúdo das entrevistas identificam-se dois comportamentos possíveis quanto à escolha do terreno:

- a) a localização, forma e dimensões do terreno escolhido são definidores das estratégias a serem adotadas quanto à diferenciação do produto e segmentação de mercado, ou seja, não existem estratégias pretendidas dentro da empresa e o terreno as define;
- b) as estratégias pretendidas pela empresa quanto à diferenciação do produto e a segmentação de mercado são definidores da escolha da localização

forma e dimensões do terreno, ou seja, a estratégia pretendida define a escolha do terreno.

Estes padrões de comportamento foram identificados através da descrição dos entrevistados quando da aquisição de terrenos específicos pelas empresas. Não se podendo concluir que ocorram como um padrão característico de cada empresa em todas as negociações de terrenos, onde sugere-se que dependendo da oferta estes padrões possam ocorrer de forma aleatória dentro das empresas. Como pode ser observado no discurso do Entrevistado H quando coloca a estratégia voltada em função da localização dos terrenos:

Quando nós compramos um terreno, quando um terreno nos interessa e entramos no momento da negociação nós já temos qual o produto que vamos colocar. Antes da compra já sabemos o produto que vai se colocar, se é de 3 quartos, 2 quartos 4 quartos se é comercial . Feito de acordo com o conhecimento técnico que a gente tem, em função da localização do terreno, próximo de supermercado, se não é...não é? ...O objetivo sempre é a comercialização.

Pode-se concluir que esta escolha se dá de forma emergente, como descrito pelo Entrevistado E:

Muito embora cada terreno é único, também há uma tendência que as operações de compra e venda, ou de permuta, ou qualquer que seja o processo de aquisição, também seja episódico, seja absolutamente acidental, e seja tão circunstancial e tão único que dificilmente se repete. Eu diria que é quase irrepetível. As histórias de aquisição de cada unidade no mesmo edifício, e de cada terreno na história da empresa, e às vezes até da recompra dos terrenos, eu diria que são momentos únicos.

Assim devido as características do produto imobiliário citadas e do fato de que a percepção do ambiente para a identificação das tendências e oportunidades do mercado para cada incorporador serem intrínsecas às suas características particulares, pode-se concluir que não existe um padrão de comportamento para a escolha do terreno sendo esta escolha emergente .

## 6.8 TIPOS DE ESCOLHAS ESTRATÉGICAS

Todas as tipologias estratégicas são observadas junto às empresas pesquisadas, porém a estratégia analista é verificada em todas elas. As empresas tendem a observar os movimentos dos concorrentes e constituem-se por uma mistura de diferentes produtos e mercados, onde por observação no portfólio das empresas nota-se a presença de diferentes tipologias ou localização dos empreendimentos. Nota-se que as inovações que têm aceitação no mercado são facilmente copiadas entre as empresas e não existe exclusividade nas práticas utilizadas e que estas movem-se para novas localizações e mercados que tenham obtido sucesso em vendas por parte de algum concorrente.

Em 46% das empresas pesquisadas identifica-se a escolha estratégica prospectora. São empresas que adotam inovações e desenvolvem novos mercados, onde em geral são pioneiras, e que outras incorporadoras tendem ir atrás de seus movimentos. Observa-se nestas empresas que apesar do pioneirismo e inovação presentes em suas ações a escolha estratégica analista também é observada, como coloca o Entrevistado J:

Procuramos acompanhar o mercado, ver o que os outros estão fazendo e somos pioneiros em inovações de materiais e tecnologias construtivas, dentro do possível para atender as nossas obras.

Das empresas entrevistadas 36% podem ser classificadas quanto à sua escolha estratégica como reativas. São empresas onde não se consegue detectar uma consistência em suas ações, onde as estratégias são principalmente emergentes e atuam em diversos mercados e segmentos conforme percebem oportunidades no mercado, principalmente quanto à oferta de terrenos incorporáveis.

A escolha estratégica defensiva é observada em 18% das empresas. São empresas que atuam em um determinado nicho de mercado ou constroem apenas uma determinada tipologia de apartamentos. Nota-se que estas empresas possuem tempo de atuação no mercado de mais de 21 anos, tendo uma estrutura empresarial de maior porte que as demais empresas pesquisadas, sendo assim não tendem a adotar uma postura aventureira no mercado, construindo apenas empreendimentos cuja tipologia já se consolidou dentro da empresa. Apesar desta escolha defensiva a escolha analista

também não é descartada, apesar de só atuarem em determinado nicho escolhido outras opções são consideradas, como coloca o Entrevistado K:

Todos os nossos prédios são [...].as variações dependem do local. Estou pensando em mudar o pensamento de construir só [...]. acho que o mercado está sentindo falta, aliás acho que estou atrasado em relação aos outros construtores em construir apartamentos de [...].

Assim conforme a escolha estratégica adotada, além da escolha analista onde todos se enquadram, as empresas são classificadas conforme a FIGURA 37.

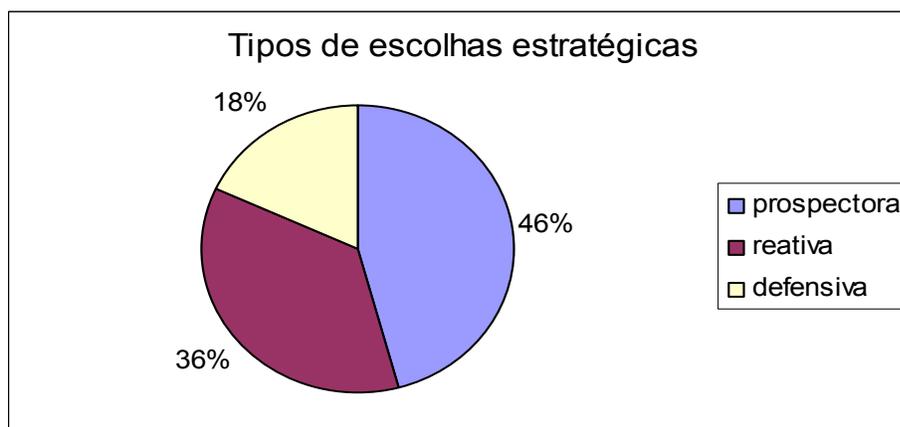


FIGURA 37 – Tipos de escolhas estratégicas

Observa-se que estas escolhas estratégicas foram identificadas dentro de uma perspectiva limitada ao mercado imobiliário do período da pesquisa.

## 6.9 O MERCADO DE TERRENOS INCORPORÁVEIS NO CENTRO

Sob a ótica dos incorporadores os fatores citados como variáveis que influenciam no valor dos terrenos no Centro são:

- a) escassez de terrenos incorporáveis devido ao limitado espaço físico e restrições da legislação urbanística;
- b) procura maior do que a oferta;
- c) características físicas do terreno;
- d) localização e acessibilidade;
- e) potencial construtivo.

Observa-se que o questionamento era a respeito das variáveis que explicam os valores dos terrenos incorporáveis no Centro e as respostas tenderam a justificar do motivo da percepção de valor elevado dos terrenos, tanto que a escassez aparece como variável explicativa em 92% dos discursos, como coloca o Entrevistado H: "A pouca oferta faz com que os preços subam. Devido ao limitado espaço físico e as leis de normatização que limitam o acesso [...]".

Sobre as restrições urbanísticas, uma medida do que significaram os limites propostos pelo PD de 97 está colocada no estudo de NEUMANN (1998). Entre 1996 e 1997 o referido autor relacionou 63 obras em andamento no Centro de gabarito igual ou superior a 4 pavimentos, com aprovação de projeto junto à PMF. O volume total construído levantado era de 446.774,75 m<sup>2</sup>, em acordo com o PD de 76. De acordo com o novo PD, que estava em discussão, com novas restrições construtivas a nova área permitida de acordo com os cálculos efetuados pelo autor citado, esta seria de apenas 277.502,11 m<sup>2</sup>. Salienta-se que o volume construído no Centro neste período foi singular, não tendo sido superado até a data desta pesquisa. Como pode-se observar na FIGURA 38.



FIGURA 38 – Área total de alvarás concedidos por ano no Centro  
Fonte : Banco de Dados Imobiliário Sinduscon-Fpolis – PMF

Segundo CAMPELLI (2000) a euforia era justificada, pois os projetos não iniciados antes da mudança do PD teriam que ser reformulados para se adequar à nova realidade, bem mais restritiva.

Além das restrições da legislação urbanística outro fator é colocado para a escassez de terrenos incorporáveis no Centro, as características físicas de Florianópolis, como coloca o Entrevistado H:

Outro aspecto objetivo, é a formação geomorfológica, a morfologia dos terrenos, como a natureza formou o espaço específico que a gente está tentando partilhar e usar. Florianópolis tem poucos espaços planos. Ninguém vive na vertical...então as áreas planas são limitadas, por todos esses movimentos de morro para lá e prá cá, o que contribui para rarefazer ainda mais os espaços edificáveis.

A procura maior do que oferta aparece também como "grande demanda" nos discursos de 55% dos entrevistados, como observa o Entrevistado A: "A procura maior do que a oferta. Não estou mais construindo no Centro em função do preço dos terrenos", ou também como coloca o Entrevistado J: "A grande demanda. Não existem terrenos disponíveis, e os poucos que tem estão fora de preço".

A localização e acessibilidade dos terrenos são colocadas como fatores explicativos de preços praticados por 45% dos entrevistados, podendo-se identificar no discurso dos entrevistados a Avenida Mauro Ramos como uma área de desvalorização no Centro devido à percepção destes de falta de segurança.

As características físicas dos terrenos, como metragem e extensão frontal, e o potencial construtivo aparecem citados em 36% dos discursos dos entrevistados. Apesar de que as características físicas sejam um dos fatores que determinam o potencial construtivo, este fator é colocado como fator explicativo de valor para terrenos no Centro através de sua contribuição para a raridade destes pelo fato de que muitos terrenos possuem frentes reduzidas e áreas insuficientes para a verticalização, sendo necessário compor vários lotes para obter-se áreas maiores. Como coloca o Entrevistado I em sua última negociação de terreno no Centro:

Em geral é o que sobrou de herança de família, querem o máximo e dificultam a negociação e às vezes sobram terrenos encravados, casinhas no meio dos prédios. Temos vários exemplos disso aqui na cidade. O último terreno que eu comprei, na [...], eu fiquei 2 anos negociando. Muitos proprietários...para juntar a área de 1.500 m<sup>2</sup> tive que negociar 9 lotes.

A grande divisão do solo urbano também é apontada pelo Entrevistado K:

Necessita-se às vezes de mais de 3 lotes para poder construir. O que limita a negociação na maioria das vezes a apenas um proprietário, com muitos interesses envolvidos, até briga de família. Devido à fragmentação dos terrenos, nem sempre todos querem vender.

Assim a evolução urbana da cidade que determinou a estrutura fundiária urbana do centro com lotes de pequenas frentes e em ruas estreitas, que definidos sem maiores critérios técnicos durante o processo de urbanização, hoje é apontada pelos incorporadores como um dos fatores da escassez e conseqüente valorização dos terrenos, como o colocado pelo Entrevistado E:

Sendo as ruas estreitas criadas para o deslocamento das pessoas a pé, ou à cavalo, ou em meios de transporte carroçável, tem por conseqüência que as propriedades sejam pequenas. Nesse fracionamento acabou que para se fazer a verticalização muitos lotes tiveram que ser comprados. E muitas pessoas, cada terreno tem uma história.. Isso aí torna muito complicada a comercialização de terrenos aqui no Centro da cidade.

O comportamento dos proprietários de terrenos no Centro é descrito como especulativo e que quando um terreno é colocado à venda o que ocorre é um "leilão" entre os interessados. Esse fato é uma unanimidade entre os entrevistados como coloca o Entrevistado A: "O mercado, é uma guerra", ou como descreve o Entrevistado B:

Eles oferecem pra muita gente. Na verdade eles botam isso aí num leilão meio escondido assim, ele espalha e aí é uma briga de foice. Isso se espalhou pela Ilha toda, na verdade na Grande Florianópolis. E isso é um fator de exclusão social na Ilha...Eu já tô falando que isso aqui tá virando tipo Mônaco, um principado.

Assim observa-se que especulação imobiliária que ocorre no Centro tende a ocorrer também em outros Bairros visados pelos incorporadores para a verticalização, como observa o Entrevistado F que : "A cidade toda tá praticamente super inflacionada".

Na aquisição de um terreno o pagamento pode se dar de duas formas: em dinheiro ou por permuta por área construída. Dos entrevistados 18% declararam não fazer permuta, compram só em dinheiro, ou seja, a compra de terrenos por troca de área construída, total ou parcial, é uma prática difundida no mercado. O percentual de

área equivalente ao terreno no Centro praticado por permuta foi citado com um mínimo de 20% a um máximo de 35%, dependendo do local. Porém citam que na Beira Mar e boas localizações tem-se praticado percentuais acima de 40%, podendo-se admitir que o preço médio praticado gira em torno de 25%.

Em relação ao custo total da obra 18% dos entrevistados colocaram que gira em torno de 40 a 60% a participação do valor do terreno, sendo que dependendo do local pode ultrapassar este percentual, como observa o Entrevistado H:

É muito, muito relativo, depende muito da localização. Um terreno hoje pode representar algo em torno de 40% do custo da obra, como pode representar 10% do custo da obra. Depende muito. [...]. Valor de custo, hoje existe terreno que chega a ser 60% em relação ao custo da obra. Aqui (no Centro) tem lugar que ultrapassa de 60%. Isso aí é difícil (fazer pesquisa de terrenos), isso é muito complicado. Isso depende muito de localização. É difícil fazer pesquisa, não tem parâmetros. Você quer comprar meu terreno, ou não? Porque só tem o meu, não tem outro prá fazer pesquisa. [...]. quando tem um terreno prá vender, colocam o preço lá em cima ou então fazem leilão do terreno [...].

Para o Entrevistado I é a análise financeira de retorno do investimento que determina a escolha do terreno, como coloca: "O mercado estabelece (o valor), tem um terreno que eu ofereci um valor e a pessoa quer 50% a mais, aí eu não pago. Se tiver um terreno por 3000 o m<sup>2</sup> e tiver possibilidade de lucro, através do cálculo da construção, é viável a compra".

Os preços de oferta dos terrenos são elevados pela percepção dos empresários do setor e muitos se vêem obrigados a pagar o que o proprietário estipula para se manterem no mercado. O Entrevistado A coloca que: "Não estou mais construindo no Centro em função do preço dos terrenos". O Entrevistado J coloca que os proprietários "pedem em geral um preço mais elevado do que vale em função da grande demanda, e tem gente que paga mais do que vale", onde acrescenta que depende da necessidade de novos lançamentos observada na empresa a se dispor a pagar mais do que acha justo pelo terreno, onde observa:

Isso depende muito do momento da empresa. Quando estou precisando de terrenos para manter a estrutura funcionando me disponho à pagar mais, no momento eu tenho um bom estoque de terrenos e não tenho interesse em adquirir.

Esta tendência, de pagar o valor que os proprietários estipulam pelos seus terrenos, para garantir a permanência no mercado é colocada pelo Entrevistado B quando perguntado sobre quem estabelece o preço dos terrenos:

É o proprietário. Cabe a você dizer sim, ou não. Só que às vezes você é forçado pelas circunstâncias a fazer (pagar o preço pedido) se quiser manter também sua competitividade no mercado, por estar presente nele, aí se busca a melhor negociação. Se você vê que está todo mundo aumentando, que tem gente que acha que pode aumentar, e paga isso com facilidade, e depois claro, ficam berrando, mas você também tem que fazer, então às vezes você tem que negociar, tudo bem tem que pagar 30% e vai buscar isso aí em outro lugar no teu projeto.

O Entrevistado C também observa esta dificuldade de negociação quando coloca:

É bastante especulativo. Eles botam o preço até o dobro do que vale, prá ver se vende, tem vários terrenos na cidade que estão assim, o pessoal quer vender mas o preço tá acima e ninguém, nenhuma construtora, vai lá e encara pagar isso. Geralmente eles não aceitam nada em permuta, querem tudo em dinheiro, e geralmente nós não fazemos e a maioria também não faz.

Como consequência da valoração dos preços dos terrenos do Centro, os incorporadores tendem a utilizar-se dos mecanismos previstos no Plano Diretor que permitem as construções excederem os limites construtivos: a transferência do direito de construir e a existência de obras de arte frontais.

As incorporadoras tendem a utilizar ao máximo o potencial construtivo permitido, observando-se a pressão do mercado imobiliário pela intensificação do uso do solo, onde as obras de arte frontais nas edificações são amplamente utilizadas nas edificações multifamiliares no Centro, como pode-se observar nos exemplos da FIGURA 39.

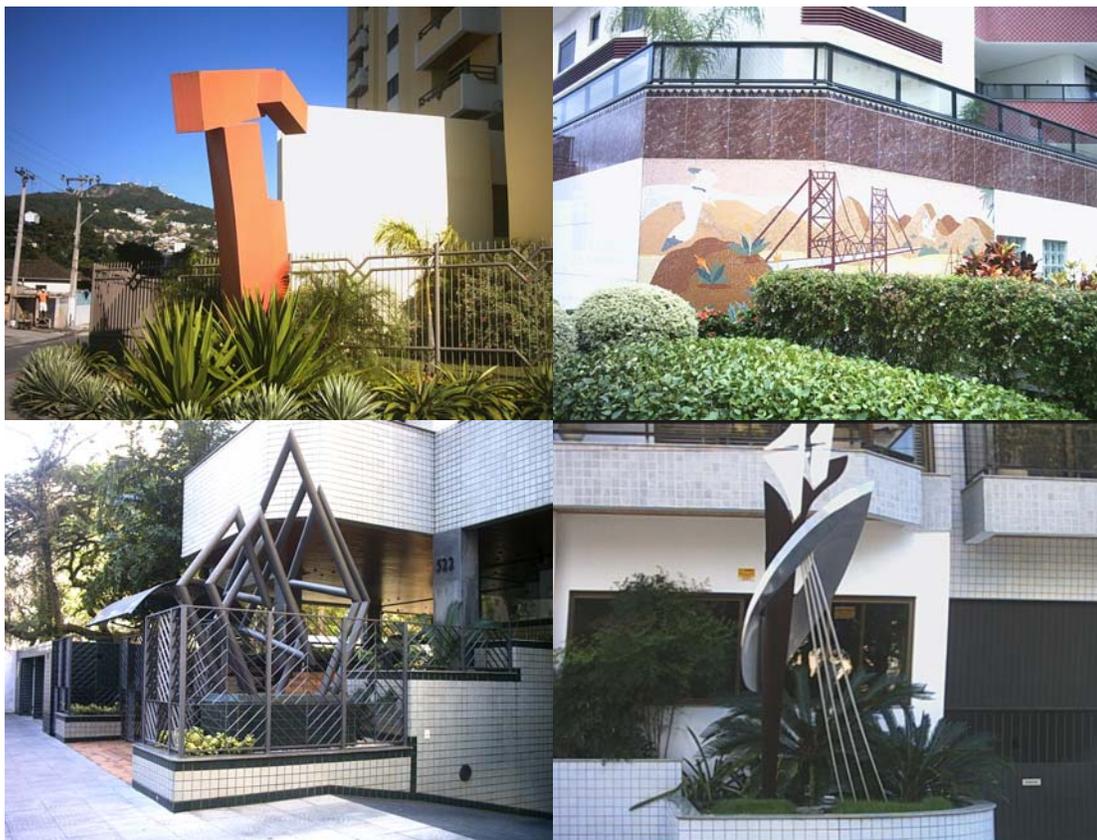


FIGURA 39 – Obras de arte nas edificações do Centro

### 6.9.1 Diagnóstico do mercado de terrenos incorporáveis no Centro

Através da percepção dos incorporadores participantes desta pesquisa o o estoque de terrenos é baixo para aquisição, beirando a escassez, pelos fatores anteriormente citados.

A demanda é elevada, onde 45% dos entrevistados colocam a expressão "todos têm interesse" em seus discursos, referindo-se aos seus concorrentes. O Entrevistado C observa que na última negociação de terreno no Centro existiram pelo menos 20 incorporadoras com interesse em adquiri-lo:

O proprietário de terreno no Centro sempre tem várias propostas e sempre procura trabalhar com aquelas que ele tem. Às vezes mais de 10 propostas de construtoras. No nosso próximo lançamento foi assim também, tinha mais de 20 em cima. De construtora de fora tinha mais de 5 prá negociar aquele terreno ali.

A pressão exercida por construtoras de fora da cidade para entrar no mercado local através da aquisição de terrenos também é percebida pelo Entrevistado D como fator para o aumento da demanda, quando coloca sobre o comportamento dos proprietários de terrenos e observa: "É especulativa, principalmente pelo assédio de empresas de fora da cidade".

A percepção de escassez e alta demanda por terrenos no Centro vêm de encontro ao fato de que o acesso a terrenos bem localizados se coloca como a escolha estratégica principal percebida para os incorporadores.

A liquidez dos terrenos do Centro se dá em até três meses, dependendo do preço pedido, para 45% dos entrevistados, e normal, entre três meses e um ano para 55% destes. Observa-se no discurso dos entrevistados que a liquidez depende do valor ofertado citando, o Entrevistado H, de um terreno que está há mais de 10 anos à venda, como o valor ofertado está fora do que o mercado está disposto a pagar, indicando a falta de interesse do proprietário em vender, este não é comercializado.

Outro fator colocado que dificulta a liquidez dos terrenos é o grande fracionamento do solo na área central, como coloca o Entrevistado F:

As negociações que ocorrem são em poucos pontos da cidade, que tem condição de tu ainda negociar, de fazer, juntar gleba, isso é complicadíssimo. Tem terrenos aí com 12 herdeiros. Até eles desenrolarem isso vai 2, 3 anos. Se desenrolar e botar a boca no trombone, não demora, mas é muito difícil, enquanto tem outras opções, a gente tá indo em outras opções.

Apesar do relato de pouca oferta de terrenos pelos empresários, junto aos entrevistados foram identificados um total de 21 novos empreendimentos para os próximos anos, sejam em planejamento, lançamento ou já em construção no Centro.

Como conclusão o mercado de terrenos incorporáveis no Centro está aquecido para a totalidade dos entrevistados, apresentando uma grande demanda.

## **6.10 O INSTRUMENTO DO SOLO CRIADO**

A opinião dos empresários sobre a aplicação do instrumento solo criado, a outorga onerosa do direito de construir, conforme previsto no PD em vigência, foi questionada e para 55 % dos empresários o instrumento é apenas mais uma taxa entre

tantas que incide sobre a incorporação, como coloca o Entrevistado A: "Já está incorporado ao custo da obra. É uma taxa que se consolidou no mercado [...] está aí e pronto", ou o Entrevistado B quando observa que: "Só aumentou a arrecadação da Prefeitura".

Dentre os entrevistados 27% declararam serem favoráveis à aplicação do instrumento e os demais entrevistados demonstraram conformismo ou indiferença com relação à cobrança deste instituto. O Entrevistado F, de posição favorável, coloca:

Está sendo aplicado e eu sou a favor. Embora possam ter empresários contrários, como empresas que entraram com uma ação judicial, mas é um benefício. Acabei de pagar um agora prá pegar um alvará de licença. É um benefício e eu sou totalmente favorável.

Observa-se que para 27% entrevistados os objetivos da institucionalização deste instrumento não são claros, existe uma tendência deste instrumento ser confundido com o instrumento da transferência de índice aplicada em desapropriações e tombamentos realizados pela PMF. Esta falta de clareza na distinção dos instrumentos é justificada pelo fato de que a compra de índice é a compra de aumento do potencial construtivo para o terreno em que é aplicado, ou seja: solo criado.

Este fato é exemplificado pelo discurso do Entrevistado H:

Existe uma lei, você compra e a prefeitura fornece um percentual sobre o solo criado. Isso não causa nenhum prejuízo ao dono do terreno. [...] dependendo do terreno no Centro hoje praticamente nem tá se utilizando mais isso aí. Como o próprio plano restringe muito com relação ao afastamento, ele inviabiliza qualquer compra de índice, no Centro.

Tendo-se em vista que um dos fatores de valorização de terrenos é a viabilidade de construção através do potencial construtivo definido pelo PD os proprietários de terrenos se beneficiam diretamente deste potencial, revertido como renda através da determinação do valor ofertado pelos terrenos. Este fator, aliado à escassez de terrenos e a alta demanda, torna especulativo o mercado de terrenos, como observa o Entrevistado H:

O proprietário estabelece (o preço dos terrenos). Às vezes, em função de um percentual em cima do que pode ser construído. Ele projeta em esse percentual estando concluído quanto ele venderia, então um negócio que pode acontecer daqui à três anos ele já quer de imediato, e às vezes o valor de venda é até inferior a esse valor do terreno. Então tem terreno que você faz e dá pra ele 30% de área, vendendo este 30% de área você não alcança o valor que ele tá pedindo pelo terreno. Tem pouco terreno, a quantidade é muito pouca, eles não tem essa preocupação imediata de vender, porque vem outro e compra.

Desta forma a outorga onerosa do direito de construir, o solo criado, um mecanismo que permite a restituição ao poder público de parte da valorização fundiária e imobiliária, não atinge os proprietários de terra. Estes não são onerados pela valorização oriunda do processo de urbanização através do instrumento solo criado tal como previsto no PD em vigência.

Devido à forma como é cobrado, vinculado ao valor do CUB, gera baixos valores em comparação às somas envolvidas num empreendimento imobiliário, este não cumpre a sua função conforme estabelecida no Estatuto da Cidade, na percepção da maioria dos entrevistados. Assim um importante instrumento para o combate da especulação imobiliária, que poderia taxar o lucro obtido pelo potencial adicional de construção junto aos proprietários de terrenos, permitindo que a valorização dos terrenos seja compartilhada com o município, torna-se apenas mais uma taxa a ser cobrada das incorporações.

## 6.11 O PLANO DIRETOR

A opinião sobre o PD em vigência foi solicitada aos entrevistados e as respostas ao questionamento dividiram-se em variados temas. Coloca-se os temas mais citados, selecionados por apresentarem relevância ao cumprimento dos objetivos desta pesquisa.

O tema mais citado foi o referente a instabilidade gerada no mercado imobiliário devido às sucessivas alterações de zoneamento junto ao PD. Alterações realizadas muitas vezes quando já de investimentos realizados pelos incorporadores onde o Entrevistado D observa que: "Em Florianópolis 2/3 da legislação da Câmara dos Vereadores e tudo que a Câmara fez nos últimos 25 anos 66% foi alteração do PD.

Têm muitos interesses...". Esta instabilidade é citada por 64% dos entrevistados, como o Entrevistado A quando coloca:

Acho que o PD cria instabilidade no mercado. Ele deve ser único e não ficar sendo alterado a todo momento. Um empreendimento leva 6 meses, 1 ano até 2 anos em fase de planejamento, demora para começar a ser construído. Depois de comprar o terreno e planejar a obra muda o PD. Aconteceu com a empresa na [...], já tinha comprado o terreno, e ia começar a construir quando mudou o zoneamento do bairro. No [...] também, queriam mudar o zoneamento com o prédio já levantado.

O Entrevistado D também cita um exemplo em um balneário onde investiu uma soma considerável na compra de lotes e quando do projeto e alvará de construção já aprovados pela Prefeitura o zoneamento do local foi alterado, como observa:

[...] fomos começar um prédio lá. Eu já estou há 2 anos aguardando prá ver se não tem nenhum problema prá poder lançar. Tô com o dinheiro lá preso, já existe prédio (no local), já existe tudo, projeto, alvará, tudo. Demoraram 2 anos prá aprovar... depois de aprovado por causa de uma resolução [...]

O histórico dos planos diretores revela que estes são uma verdadeira "colcha de retalhos": uma centena de leis e leis complementares os alteram, modificam e complementam. A maioria de alterações de zoneamento são pontuais, ocorrendo em todas as gestões municipais, sendo que na atual gestão, de janeiro a maio de 2005, já foram realizadas 6 alterações. Fato que gera instabilidade junto ao mercado imobiliário, pois uma vez realizados investimentos, por parte dos incorporadores, em compra de terrenos e pagamentos aos profissionais para execução de projetos, o zoneamento do local pode ser alterado, inviabilizando o empreendimento pretendido e vendo seus investimentos já realizados perdidos.

Para os empresários que colocaram a sua percepção sobre o PD como gerador de instabilidade observa-se que pela visão destes o PD têm como função principal disciplinar o uso e a ocupação do solo. Esta função é citada por 27% dos entrevistados quando questionados sobre a função do PD, como o Entrevistado C quando define na sua percepção o que é o PD: "É o Plano Diretor que define o valor dos terrenos".

Dos entrevistados 18% declararam que o PD em vigência, através de maiores restrições dos índices urbanísticos que os planos anteriores, proporciona edificações

mais salubres, como coloca o Entrevistado K: "Estou de acordo com os afastamentos do plano diretor, eu não moraria em prédios colados, não têm qualidade de vida".

Uma observação realizada por 27% dos entrevistados é a de que o Poder Público municipal só se preocupa em restringir e limitar a atuação das construtoras que agem na legalidade, ou seja, observam o crescimento da cidade ilegal, das ocupações clandestinas e nos morros da cidade, com intervenção limitada por parte da municipalidade em conter este crescimento. O Entrevistado B coloca a grande preocupação em se restringir os empreendimentos de grande e médio porte quando que: "Se tu bota 200 casinhas, tu tens um grande empreendimento desorganizado".

O Entrevistado D também coloca esta questão: "Há um descompasso entre os órgãos públicos (PMF, IBAMA, etc.), dificultando construções legais dentro do PD e permitindo a ocupação desornada em outras áreas".

Esta percepção, de que o PD tem sua função limitada em restringir o uso do solo, onde suas determinações são continuamente alteradas quanto ao potencial construtivo em determinadas áreas e a falta de critérios, também é colocada pelo Entrevistado H:

Só ligar prá não deixar fazer, não resolve o problema. O que tem se que ter é um planejamento com todos os órgãos sejam eles ambientais, ou qualquer um. Concordo que seja feito tudo dentro desses (critérios) com planejamento. Só dizer: não pode, não pode, não pode, sempre vai ter alguém que vai poder. Então isso fica desagradável para o mercado. É muito complicado. É uma pena porque eu acho que deveria ter uma fiscalização maior, e também um critério maior. Só prá dizer o que não pode, o que pode não tá escrito, no momento que você diz que não pode, você tem que dizer também o que pode.

Na percepção do Entrevistado G o PD também se limita à função de ordenamento do uso do solo tanto que observa que o Poder Público não se ocupa do crescimento ilegal da cidade e devido às sucessivas alterações não funciona como proposto, como coloca: "Aumentou só a bagunça, tudo desordenado tem leis só para nós, para os outros tudo pode, nós não burlamos a lei [...]. O PD não funciona, porque se funcionasse todo mundo ia poder construir a mesma coisa".

Assim observa-se uma tendência de descrédito das determinações do PD em função de sucessivas alterações.

Um das deficiências do PD, de não haver um plano único que abranja todo o município, ou até considere a Região Metropolitana de Florianópolis é levantada pelo Entrevistado B que coloca:

Hoje você não pode segmentar ele ( o PD) dentro da Ilha. Você tem que fazer da Ilha e da Grande Florianópolis como um todo. Um sistema de integração. Então na verdade é o seguinte o órgão de planejamento urbano, retalhou, nós não temos, então temos um plano central e aqueles planos setoriais, o que também não funciona [...] daí você não consegue reunir as coisas. Hoje temos que pensar num plano global, da Ilha inteira, o que nós vamos fazer na Ilha inteira, como é que vai ser esse sistema e tal, algo exequível.

Assim coloca-se os seguintes tópicos sobre a percepção dos incorporadores participantes da pesquisa sobre a legislação urbana:

- a) o PD em vigência proporciona maior salubridade nas edificações do que os planos anteriores;
- b) restringe-se a ordenar o uso e ocupação do solo;
- c) devido às sucessivas alterações de zoneamento, movidas por interesses pontuais é fator de instabilidade e insegurança no mercado;
- d) por ser dividido em planos setoriais sua abrangência é limitada não existindo um planejamento integrado;
- e) o Poder Público trata apenas de restringir a atuação dos que trabalham na legalidade de acordo com as determinações do PD, não atuando com a mesma intensidade no crescimento das construções ilegais.

## **6.12 A VERTICALIZAÇÃO DE NOVAS ÁREAS**

Como consequência da intervenção inadequada do Poder Público no mercado de terras urbano, da escassez de terrenos incorporáveis e da alta demanda por parte dos incorporadores por terrenos bem localizados, ocorre a especulação imobiliária no Centro. Desta forma os incorporadores, apesar de terem uma preferência em construir no Centro, se vêem impelidos a buscar outras áreas para instalar o capital imobiliário. Assim estratégia de escolha da localização dos terrenos para construir torna-se emergente e todas as oportunidades que o mercado oferece são consideradas.

Dentre as diretrizes para ordenamento e uso do solo do PD vigente está a descentralização das atividades econômicas do Centro, fortalecendo e criando Centros de Bairro. Assim o PD incentiva a verticalização de áreas onde as construções são tradicionalmente unifamiliares. Como exemplo cita-se a verticalização no Bairro João Paulo, onde verifica-se através do Gráfico 5.2 que nos anos de 2002 e 2003 o

considerável aumento da área total concedida para construção em relação aos anos anteriores.

No Bairro João Paulo, devido ao impacto causado na estrutura urbana local, o zoneamento sofreu um ajustamento e foi alterado pela Lei Complementar nº 118, de 18 de junho de 2003 (FLORIANÓPOLIS, 2003), diminuindo o potencial construtivo previsto pelo PD. Fato que levou, conseqüentemente, as áreas licenciadas para construção voltarem em 2004 aos patamares anteriormente praticados.

As alterações da legislação se dão muitas vezes em locais onde já existiram grandes investimentos por parte dos incorporadores, principalmente na compra de terrenos, como coloca o Entrevistado A : "No João Paulo também, queriam mudar o zoneamento com o prédio já levantado".



FIGURAS 40 e 41 – Verticalização do Bairro João Paulo

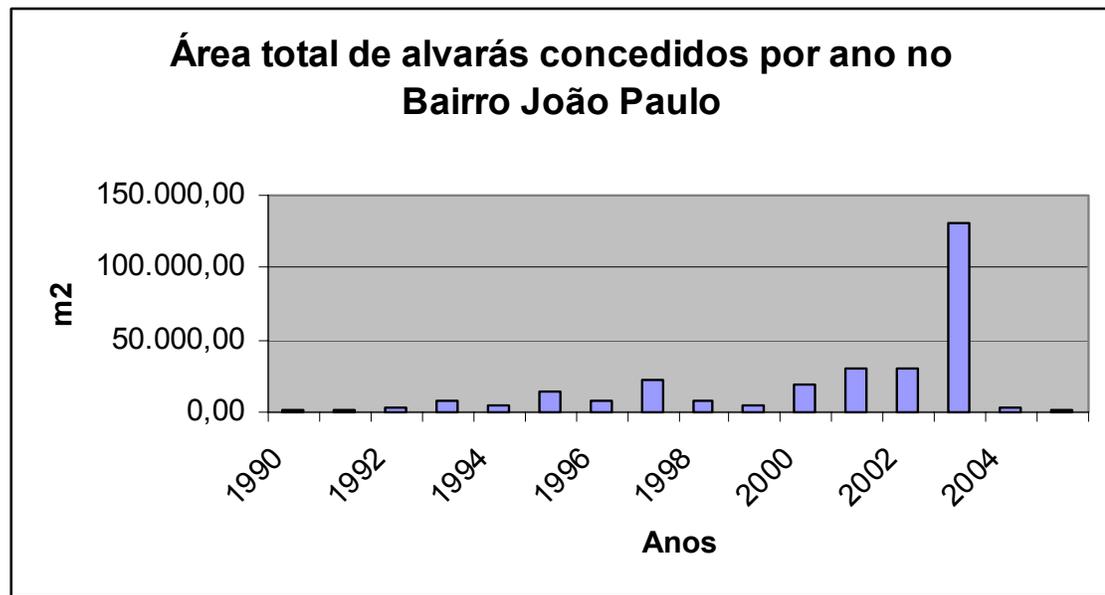


FIGURA 42 – Área total de alvarás concedidos por ano no Bairro João Paulo  
Fonte: Banco de Dados Imobiliário Sinduscon-Fpolis – PMF

No Bairro João Paulo identificou-se a presença de 8 incorporadoras com 11 empreendimentos, a maioria destes com mais de uma torre, em diversos estágios de construção. A tipologia mais presente é de 4 quartos com área de lazer, são empreendimentos de padrão elevado visando principalmente as Classes A e B. Sendo que 4 incorporadoras, que estão construindo no local, são empresas participantes desta pesquisa.

Dentre as empresas participantes desta pesquisa cujas escolhas estratégicas foram identificadas como prospectoras, apenas uma está atuando no Bairro, sendo que é uma das pioneiras em construir no local, como coloca o Entrevistado E: "Quando nós fomos para o João Paulo a maior parte das construções ainda eram baratas, eram feitas dentro de um conceito mais simples, era um conceito de transição da colônia de pesca para a colônia de veraneio".

Observa-se que no momento anterior à mudança de zoneamento do local a especulação imobiliária já estava ocorrendo com elevação dos preços praticados, conforme coloca o Entrevistado F: "A especulação do mercado mesmo [...] como eu disse (caso do Bairro João Paulo) a gente tem conhecimento de grandes empresas aí que saíram na frente e começou a inflacionar".

Como consequência a oferta de imóveis foi elevada, o Entrevistado B coloca que devido a esta percepção decidiu não lançar no local: "No João Paulo a gente até tinha projeto aprovado, mas devido ao planejamento, vimos mais de 15 empresas atuando, nós recuamos".

O Entrevistado I, que escolheu não atuar no local, também percebeu o excesso de oferta e coloca fatores pessoais como influenciadores da decisão estratégica:

No João Paulo todo mundo veio aqui me oferecer terreno. Eu nunca quis morar no João Paulo, daí eu não construo lá. Teve a euforia das pessoas de fora para morar lá, mas agora as mercadorias tão encalhadas.

Assim a escolha estratégica analista revela-se, onde as empresas movem-se para novas localizações e mercados, onde algum concorrente foi pioneiro. Um comportamento mimético, como coloca o Entrevistado E:

Então, havia em Florianópolis aquilo que em economia se chama de mimetismo, a padaria deu certo, então todo mundo faz padaria, daí padaria não pode mais dar certo. Todo mundo repete à exaustão. A bola da vez é o Saco Grande<sup>2</sup>, 34 projetos no Saco Grande. Eles tinham que mudar a legislação mesmo. Agora se voltam prá Jurerê Internacional, todo mundo foi prá lá, vai ser outra saturação em pouquíssimo tempo.

O comportamento mimético e a saturação do mercado local também são percebidos no discurso do entrevistado K:

As construtoras tendem a copiar uma das outras, agora está todo mundo construindo 2 quartos no Centro. Todo mundo foi pro João Paulo, em Jurerê Internacional também vai sobrar imóvel.

Observa-se que, através do discurso dos entrevistados, as tendências do mercado são facilmente identificadas e tendem a serem copiadas pela concorrência. Este fenômeno também verifica-se no Bairro Itacorubi, principalmente junto à região do Parque São Jorge. Pode-se constatar através da FIGURA 45 que o fenômeno ocorrido no Bairro João Paulo se repete nos mesmos anos: 2002 e 2003.

---

<sup>2</sup> Saco Grande é a antiga denominação do Bairro João Paulo.



FIGURAS 43 e 44 – Verticalização no Parque São Jorge

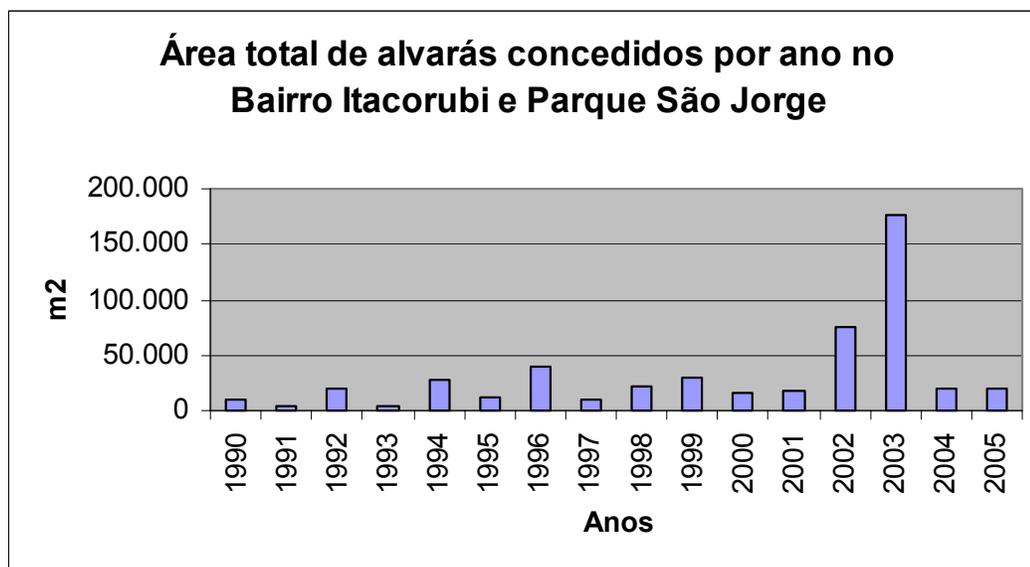


FIGURA 45 – Área total de alvarás concedidos por ano no Bairro Itacorubi  
Fonte: Banco de Dados Imobiliário Sinduscon-Fpolis – PMF

O excesso de oferta no Itacorubi também é observado, como coloca o Entrevistado I: "Estou com um terreno no Itacorubi, mas tá pegando porque no bairro já tem muita oferta, então não vou lançar agora".

No Parque São Jorge são identificados quatro empreendimentos de três incorporadoras, sendo duas delas participantes da pesquisa, num total de dez torres entre oito e dez pavimentos, em diversos estágios de construção.

O impacto causado por este adensamento é somente avaliado, em geral, quando já da aprovação e início da construção de edifícios, como ocorrido no Bairro João Paulo onde os empresários que atuam no local estão realizando a infra-estrutura de esgoto necessária, como declara o Entrevistado F:

É o seguinte uma construção nova tem rede de esgoto, dá tratamento, agora no Parque São Jorge, nós fizemos um pool de empresas prá fazer o que o Poder Público devia de fazer, uma estação de tratamento de esgoto, para atender os empreendimentos, é o que os empresários estão fazendo.

A construção de edifícios com oito ou mais pavimentos em Bairros são reflexos da política urbana municipal, onde a política pública cria o mercado através da liberação de potencial construtivo que propicie a verticalização. Tem-se como consequência a acentuação da característica polinuclear da cidade com um espalhamento que privilegia o automóvel particular, como observa o Entrevistado I sobre o Bairro João Paulo: "Lá é tudo longe, quem tem criança sente muita dificuldade de acesso".

O comportamento dos incorporadores é governado por uma combinação de fatores onde a sua atuação tende a definir a direção de crescimento das áreas residenciais.

### **6.13 TENDÊNCIAS DO MERCADO IMOBILIÁRIO**

A percepção dos incorporadores sobre a tendência do mercado imobiliário de Florianópolis no período da pesquisa, revela que apesar de as empresas atuarem no mesmo mercado, sob a mesma legislação, disputando os mesmos consumidores, a tendência deste mercado difere para cada um, onde a percepção do ambiente que atuam mostra-se dependente das restrições dinâmicas de cada empresa em particular

e de cada segmento em que escolhem atender, como pode observar-se na FIGURA 46.

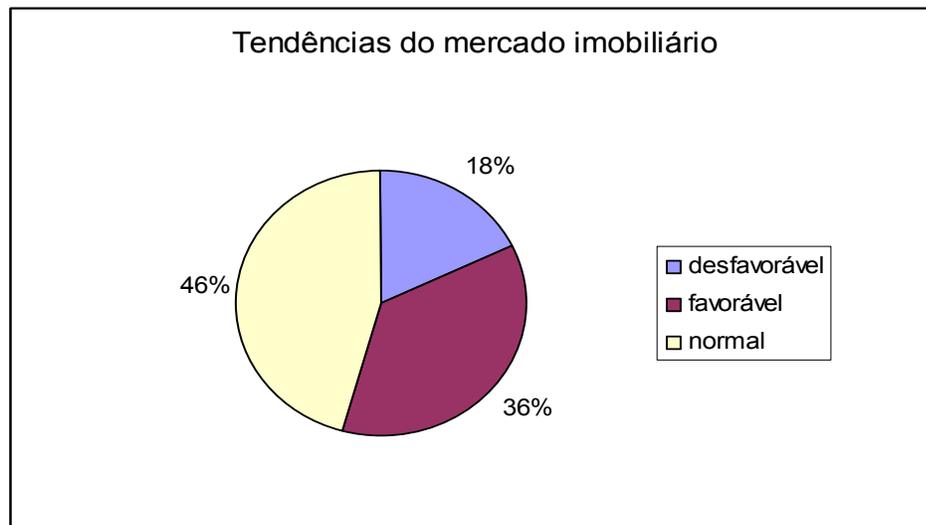


FIGURA 46 – Percepção de tendências no mercado imobiliário

Para o Entrevistado H, quando questionado sobre a tendência do mercado imobiliário, o ambiente para ser descrito como favorável ou desfavorável depende da segmentação de mercado que a empresa escolhe atuar, como cita:

Depende muito do empreendimento para analisar, você não pode fazer esse tipo de comparação ao mercado. Hoje o mercado é diferenciado em cima do produto, dependendo do produto você tem uma valorização futura sem nenhum risco, sem preocupação. Porque esse produto ele tá bem feito, tem uma infra-estrutura ideal, ele tá bem localizado, e esse é o sucesso. Um imóvel num local onde existe uma expansão grande de produções futuras, o mercado não será tão bom quanto este. Então é muito complicado, tem que ser analisado por exemplo, o mercado de praia outro mercado completamente diferente. O mercado de salas comerciais, é outro completamente diferente. Então na hora que você faz uma análise de mercado, tem que fazer por segmentação. Se não tu com certeza tu vai errar em alguma coisa. Dentro da segmentação o tipo de empreendimento o tipo de apartamento, de um quarto, dois quartos, aí sim. Então existe esse tipo de segmentação. [...] é o mercado não tá só pautado nesse momento da venda, ele tá pautado também na condição da pessoa ter também três opções depois: vender, usar ou alugar. No momento da venda, se não acontecer esses três itens, aquele segmento cai.

Para realizar uma análise da tendência do mercado imobiliário, o Entrevistado K coloca a turbulência do ambiente e a influência governamental como fatores que dificultam ter-se uma perspectiva de médio a longo prazo:

A visão do mercado daqui a cinco anos, não consigo imaginar. A construção civil é muito sensível com a situação econômica nacional, perspectiva de emprego.etc. O imóvel tem valor elevado e a instabilidade econômica torna a atividade de alto risco, o capital imobilizado em uma obra é muito grande. Em épocas de crise é o primeiro setor atingido, e na recuperação é um setor que demora a se levantar.

Dentre os entrevistados 18% declararam que a tendência de mercado é desfavorável, onde a tendência de futuro é uma queda do desempenho atual. O Entrevistado A coloca que o mercado está em vias de saturação que nunca tinha ficado antes com apartamentos à venda depois da obra entregue, que em um determinado empreendimento em um Balneário chegou a ficar em torno de 50% das unidades em estoque. Onde observa-se que para este empresário a percepção desfavorável advém da queda de desempenho do segmento, ou dos segmentos, em que atua.

Para o Entrevistado B a tendência de mercado é desfavorável devido ao fato de que para ele vai ficar cada vez mais difícil encontrar terrenos disponíveis para construção devido à percepção de que a tendência é de a legislação ficar cada vez mais restritiva devido às limitações do Meio Ambiente específico da cidade de Florianópolis.

Para 46% dos entrevistados o mercado permanecerá estável, com tendência normal, não se observando baixa ou alta. O Entrevistado I observa que em alguns segmentos o mercado está em baixa devido ao excesso de oferta, mas que a tendência é continuar crescendo no ritmo que vêm mantendo.

Dos entrevistados 36% vêem a tendência futura do mercado como favorável, com perspectivas de melhora no desempenho e de que esta alta permanecerá por um prazo indeterminado. Como coloca o Entrevistado I: ""Florianópolis tem tudo para crescer. Investimentos, tem muita coisa para fazer. Todo o sul e o norte da Ilha que ainda não foi feito nada. O Estreito tá começando agora, acho que a cidade tende a crescer para o Continente". Onde na avaliação do Entrevistado F: "Na minha avaliação o crescimento ainda continua favorável, isso de certeza. Apesar de todos os problemas que estão vindo junto, como a falta de segurança, mas ele é bom".

Os seguintes fatores foram relacionados como responsáveis pela percepção favorável:

- a) perspectiva de valorização de determinadas áreas com a previsão de instalação e melhorias na infra-estrutura viária;
- b) identificação de Bairros que ainda tem potencial para crescer;
- c) construtoras de fora da cidade atuando no mercado;
- d) incremento populacional, principalmente de maior poder aquisitivo.

Pode-se concluir assim que para 82% dos entrevistados o mercado imobiliário não tende a uma queda do desempenho atual.

# **CAPÍTULO VII**

## **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

### **7.1 DIAGNÓSTICO DO MERCADO DE TERRENOS INCORPORÁVEIS NO CENTRO**

O mercado de terrenos incorporáveis no Centro de Florianópolis apresenta uma forte especulação imobiliária com grande demanda, com a seguinte descrição:

- a) o estoque de terrenos é baixo para aquisição, beirando a escassez, devido: ao limitado espaço físico, restrições da legislação urbanística e grande fracionamento do solo na área central;
- b) a demanda é elevada onde também é percebida a pressão exercida por incorporadoras de fora da cidade para entrar no mercado;
- c) a liquidez dos terrenos varia entre rápida e normal, dependendo do valor ofertado pelo proprietário estar dentro da realidade percebida como economicamente viável pelos incorporadores;
- d) os valores praticados pelos proprietários é percebido como elevado e inviabiliza muitas transações;
- e) a especulação imobiliária tende a ocorrer em outros bairros visados pelos incorporadores.

## **7.2 O COMPORTAMENTO DOS INCORPORADORES QUANDO DA AQUISIÇÃO DE UM TERRENO PARA CONSTRUIR**

A decisão estratégica de aquisição de um terreno para construir revela-se como uma escolha estratégica emergente, não ocorrendo de forma deliberada. Assim devido tanto às características do produto imobiliário, quanto pela escassez de terrenos incorporáveis, a localização revela-se como um fator crítico do sucesso nas incorporações.

As estratégias adotadas pelas empresas não ocorrem de forma planejada e verifica-se que, as estratégias realizadas, nem sempre são as pretendidas e definidoras do terreno para construir e sim a oferta destes tende a definir estas estratégias.

O comportamento estratégico analista é verificado em todas as incorporadoras. As empresas tendem a observar os movimentos dos concorrentes e constituem-se por uma mistura de diferentes produtos onde não existe exclusividade nas práticas utilizadas e que estas movem-se para novas localizações e mercados que tenham obtido sucesso em vendas por parte de algum concorrente.

Como a percepção do ambiente para a identificação das tendências e oportunidades do mercado para cada incorporador dependem das características pessoais de estilo e gestão, conclui-se que não existe um padrão de comportamento para esta escolha estratégica e que a variável que influencia é a disponibilidade de terrenos incorporáveis dentro da malha urbana.

## **7.3 DESCRIÇÃO DO COMPORTAMENTO DAS INCORPORADORAS E SUA ARTICULAÇÃO COM A ESTRUTURA URBANA**

A descrição do comportamento das incorporadoras, identificado através das variáveis consideradas e os profissionais consultados pelos incorporadores, na concepção de um novo produto imobiliário, compõem-se das seguintes características:

- a) o poder nas empresas é predominantemente exercido por um grupo de decisores;

- b) as empresas assumem o risco incorrido, construindo com recursos próprios, indicando uma forte capitalização do setor;
- c) as informações acerca do mercado imobiliário não são sistematicamente levantadas e agrupadas para divulgação, dificultando o planejamento das empresas;
- d) os agentes influenciantes mais consultados são as imobiliárias e o corretor de imóveis, em segundo lugar aparecem os arquitetos e as pesquisas de *marketing*;
- e) a formação da imagem das empresas junto ao mercado tem foco no cliente e no produto;
- f) existe nas empresas a preocupação com a continuidade e permanência no mercado, sendo a tradição um importante fator de construção de marca;
- g) a diferenciação pela qualidade do produto não fornece uma vantagem competitiva significativa sobre a concorrência uma vez que, esta tende a ser oferecida pela maioria das empresas tradicionais;
- h) a diferenciação entre as empresas é facilmente copiada e não existe exclusividade nas práticas utilizadas;
- i) a principal segmentação de mercado é quanto à classe social dos consumidores;
- j) existe uma preferência por empreendimentos localizados no Centro que atinjam as Classes Sociais A e B, porém estas estratégias de segmentação de mercado, como pretendidas, podem ser alteradas e surgirem de forma emergente conforme a percepção do ambiente pelos decisores e da oferta de terrenos incorporáveis;
- k) a localização fornece um indicativo da segmentação por classe social pretendida e tipologia dos imóveis ofertados, não podendo-se concluir-se que exista um padrão estratégico adotado;
- l) as incorporadoras tendem a utilizar ao máximo o potencial construtivo permitido, onde observa-se a pressão do mercado imobiliário pela intensificação do uso do solo;
- m) a sua atuação tende a definir a direção de crescimento das áreas residenciais;

- n) todas as tipologias estratégicas são observadas junto às empresas pesquisadas, porém a estratégia analista é um padrão, onde as empresas tendem a observar os movimentos dos concorrentes e a produzir diferentes produtos para diferentes mercados;
- o) a percepção sobre a tendência do mercado imobiliário revela que a percepção do ambiente mostra-se dependente de cada segmento em que escolhe atender.

Conclui-se pelas características citadas que o comportamento dos incorporadores constitui-se de um planejamento estratégico de forma pontual para uma dada localização e terreno específico em uma perspectiva de curto e médio prazo.

Para que exista nas incorporadoras um planejamento estratégico de longo prazo um monitoramento sistemático das informações acerca deste mercado é de fundamental relevância, pois a atividade envolve grandes somas de investimentos e a incerteza leva aos empresários a assumirem grandes riscos. Estas características não são condizentes com o processo estratégico adotado e revela-se imprescindível que as empresas tenham acesso a informações e profissionais que proporcionem pautar suas decisões, quanto ao produto a ser oferecido, tendo como referencial as preferências e tendências de seus consumidores.

#### **7.4 DIFICULDADES ENCONTRADAS PARA O ACESSO À TERRENOS INCORPORÁVEIS**

Conclui-se que as dificuldades encontradas para o acesso à terrenos incorporáveis para a produção de habitação por parte dos incorporadores são:

- a) escassez de terrenos incorporáveis;
- b) valorização dos terrenos na área central;
- c) grande fracionamento da estrutura fundiária;
- d) especulação imobiliária.

Esta dinâmica do mercado de terras urbano, como se apresenta, apenas beneficia os proprietários de terras. Perde a municipalidade em não apropriar-se adequadamente de parte da valorização fundiária e imobiliária, não restituindo aos cofres públicos parte dos investimentos que permitiram a valorização de determinadas áreas da cidade. Perdem os incorporadores que se vêem impelidos a pagar os altos valores pedidos pelo mercado, disputando o acesso a terrenos bem localizados com a concorrência. Perdem os consumidores com a conseqüente elevação do preço da habitação.

Assim pode-se dizer que o mercado quando age sozinho adota padrões elitistas e segregadores de ocupação e um dos fatores que levam a este processo em Florianópolis são as condições que se impõem aos empresários para que viabilizem economicamente seus empreendimentos, sem que eles tenham plena consciência de suas conseqüências.

As localizações dos empreendimentos se definem pelas condições de acessibilidade aos recursos do espaço urbano, localizações estas contruídas por toda uma coletividade. De forma que pode-se concluir que a produção do espaço urbano é definida pela disputa pela localização das diferentes acessibilidades dentro da malha urbana, onde o Centro coloca-se historicamente polarizador dessas acessibilidades.

A intervenção do Estado restringe-se a ordenar o uso e ocupação do solo, não combatendo a especulação imobiliária e o espalhamento da cidade. O zoneamento como proposto tem o efeito de produzir a elitização do espaço urbano.

O solo criado é considerado pela maioria do setor apenas como mais uma taxa a onerar as incorporações, inexistindo efeito regulatório sobre o valor de terras urbanas e não têm influência sobre os valores ofertados pelos proprietários de terrenos.

## 7.5 RECOMENDAÇÕES

O planejamento territorial de Florianópolis coloca-se como uma tarefa peculiar dada as suas características de cidade-ilha, Capital do Estado de Santa Catarina e centro turístico. Ao resgatar-se a história da expansão urbana do município depara-se desde sempre com o descaso dos administradores com a questão. A especulação imobiliária no Centro, desde o início de sua expansão, coloca-se como uma realidade tendo em vista que, já no início da década de 90, a legislação procurava coibir a ociosidade de terrenos na área central e no PD de 1955 previa-se maiores impostos sobre determinadas áreas não edificadas.

As análises efetuadas e contidas neste trabalho permitem que se afirme que a ação do Estado em Florianópolis como agente regulador do uso e da ocupação do solo urbano, e os princípios e diretrizes que norteiam o seu planejamento, se limita a ordenação territorial, privilegiando o transporte individual e não utiliza-se dos meios disponibilizados pelo Estatuto da Cidade para a regulamentação do uso de terras e instaurar uma política fundiária urbana.

A elevação do custo dos terrenos incorporáveis na cidade não é consequência apenas da sua escassez e da grande demanda por parte dos incorporadores ou até da pressão da população por habitação. O fato da legislação não prever uma maior taxação à terra não utilizada, ou subutilizada, que apresenta uma excessiva fragmentação dificultando a formação de áreas maiores propícias à verticalização, e uma política defeituosa em relação ao controle dos direitos de propriedade mostra-se relevante para o quadro vigente.

O comando do mercado imobiliário no tocante à localização de seus empreendimentos deixa de estar nas mãos dos consumidores, onde suas preferências e tendências não são os definidores dessas localizações, e sim a disponibilidade de terrenos incorporáveis.

Devido à especial localização de Florianópolis, a diversidade e fragilidade do seu meio ambiente, onde a cidade recebe continuamente a vinda das populações do interior, habitantes de outras regiões em busca de melhor qualidade de vida e do fluxo turístico, a intervenção do Estado na regulação do uso e ocupação do solo é imprescindível, pois o mercado quando age sozinho adota padrões elitistas e segregadores de ocupação e exerce pressão pela intensificação do uso do solo.

O Plano Diretor afeta diretamente o comportamento dos incorporadores e com a valoração dos terrenos centrais, estes acabam por buscar outras áreas com preços mais acessíveis para viabilizar economicamente seus empreendimentos. Esse fator, aliado às diretrizes de descentralizar a área central, tem-se a acentuação da característica polinuclear da cidade e encarecendo os custos de infra-estrutura urbana.

As diretrizes para ordenamento e uso do solo Plano Diretor do Distrito Sede de descentralizar a Área Central, fortalecendo e criando Centros de Bairro, contraria as disposições da Constituição Federal e Estadual, Estatuto da Cidade e Lei Orgânica do Município, onde determina-se como diretrizes da política urbana o controle da expansão e dos vazios urbanos.

A reforma urbana, como proposta na legislação federal, não trata apenas de intervenções urbanísticas e da ordenação do uso e ocupação do solo e sim com a justiça social. Os espaços urbanos são concorridos e em áreas limitadas muitos interesses estão envolvidos, de forma que a restrição do direito da propriedade imobiliária em prol do interesse coletivo é necessária para que a função social da cidade e da propriedade sejam cumpridas conforme previsto. A forma como historicamente foi conduzido o planejamento urbano em Florianópolis, mostra-se como definidor do ordenamento territorial da cidade, tanto que o incremento populacional e a atuação das incorporadoras locais não podem ser responsabilizados pelos problemas urbanos apresentados.

O plano diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão da cidade, deve visar uma cidade mais justa e menos segregadora prevendo a regulamentação de dispositivos previstos no Estatuto da Cidade de combate à especulação imobiliária, assim como adotar uma remuneração adequada ao instrumento solo criado.

Aos construtores e proprietários de terrenos cabe a visão imediatista de lucro fundiário e viabilização econômica de empreendimentos, cabe ao Poder Público municipal a visão de longo prazo junto a um planejamento territorial urbano baseado em princípios e diretrizes que garantam a função social da cidade.

# REFERÊNCIAS

ABRAMS, Charles. **Habitação, desenvolvimento e urbanização.** Tradução de Alexandre Lissovsky. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1964. 368 p.

ALVES, José Luiz e SOUZA, Moacir Canuto. **Levantamentos Cadastrais para Projetos Fundiários** - COBRAC 1998 - Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário, UFSC - Florianópolis, 1998.

ALVES, Magda. **Como escrever teses e monografias.** Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda, 2003. 110p.

ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente, (org.). **Cidades Médias Brasileiras** . Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT - Normas NBR-ISO 9000 a NBR-ISO 9004 Disponível em: <[http://www.abnt.org.br/certif\\_body.htm](http://www.abnt.org.br/certif_body.htm)>. Acesso em: 10 maio 2005.

**ATLAS do município de Florianópolis.** Florianópolis: Prefeitura Municipal, 2004. 165p.

AVERBECK, Carlos Etor. **Os sistemas de cadastro e a planta de valores no Município: prejuízos da desatualização.** Florianópolis, 2003. 202 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) Curso de Pós Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina.

AZEVEDO, Jovane Medina. **Identificação das necessidades de formação profissional do corretor de imóveis a partir da percepção dos agentes do mercado imobiliário de Florianópolis.** Florianópolis, 1997. 91 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Curso de Pós Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses** In: AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Org.) **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana.** Rio de Janeiro, UFRJ, 1996. p.13-32.

BARAT, Josef. **Introdução aos problemas urbanos brasileiros.** Campus, Rio de Janeiro, 1979. 249 p.

BORGES, Job D. R. et al. **Planejamento espacial e gestão territorial: um perfil do crescimento do Município de Florianópolis Santa Catarina.** In: Anais do Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Municipal, Florianópolis, 2004.

BORTOLUZZI, Silvia Delpizzo. **Caracterização das funções e padrões de uso e ocupação do solo no centro de Florianópolis (SC)**. Florianópolis, 2004. 175 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Curso de Pós Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina.

BRANDÃO, Douglas Queiroz. **Diversidade e potencial de flexibilidade de arranjos espaciais de apartamentos: uma análise do produto imobiliário no Brasil**. Florianópolis, SC, 2002. 429 f. Tese –(Doutorado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

\_\_\_\_\_. **Flexibilidade, variabilidade e participação do cliente em projetos residências multifamiliares: conceitos e formas de aplicação em incorporações**. Florianópolis, SC, 1997. 245f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) Curso de Pós Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei n. 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. Brasília, DF: Senado Federal, 2001

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília, DF: Senado Federal, 1964.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Realização Instituto Pólis. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

CABRAL, Osvaldo Rodrigues. **Nossa Senhora do Desterro**. Florianópolis, UFSC, 1972. 2 v.

CÂMARA, Luiz Alexandre P. e FERREIRA, Ângela Lúcio de Araújo. **O sistema de incorporação na produção do espaço urbano em Natal**. In: AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Org.) **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro, UFRJ, 1996. p.119-132.

CAMPOS, Nazareno José de. **Terras comunais e pequena produção açoriana na Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis, UFSC, 1991. 168 p.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras**: seu controle ou o caos : o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. 3.ed São Paulo: Studio Nobel, 1999. 144p.

CARDOSO, Adauto L. e RIBEIRO, Luiz C. De Q. **O solo criado como instrumento de política habitacional** In: AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Org.) **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana.** Rio de Janeiro, UFRJ, 1996. p.119-132.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **O mercado imobiliário e a crise.** In: AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Org.) **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana.** Rio de Janeiro, UFRJ, 1996. p.119-132.

CARVALHO, Luciana de Oliveira. **Análise qualitativa dos custos decorrentes da personalização de unidades habitacionais.** Florianópolis, 2004. 179 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil. Universidade Federal de Santa Catarina.

CHALHUB, Melhim N. **Propriedade imobiliária: função social e outros aspectos.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000. 274 p.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática.** São Paulo: Editora UNESP, 2005.

CONDOMÍNIOS INTELIGENTES. Disponível em: <<http://www.condominiosinteligentes.com.br>> Acesso em: 9 maio 2005.

COSTA, Marco A. F. e COSTA, Maria de Fátima B.. **Metodologia da pesquisa: conceitos e técnicas.** Rio de Janeiro: Editora Interciência, 2001. 135 p.

CRUZ, Otávio Neto. **O trabalho de campo como descoberta e criação.** In: MINAYO, Maria Cecília de S. (org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 2003. p. 51-66.

DANTAS, Maria L.C. **Composto Mercadológico de Imóveis Residenciais: uma análise do ponto de vista do incorporador e do cliente.** Florianópolis, 2000. 183 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

**DEL RIO**, vicente. **Introducao ao desenho urbano no processo de planejamento.** Sao Paulo: PINI, 1990. 198p.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese.** Tradução: Gilson Cesar Cardoso de Souza. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003. 18ª ed. 170 p.

FANTIN, Márcia. **Cidade dividida.** Florianópolis: Cidade Futura, 2000. 284 p.

FERNANDES, Alice e SPORTELLI, Víctor. **Regulamento de construção de edificações residenciais uni e multifamiliares do município do Rio de Janeiro.** Disponível em: <[www.geocities.com](http://www.geocities.com)>. Acesso em: 9 julho 2003.

FERNANDEZ, J.A.C. **Preferências quanto à localização e influência do ciclo de vida familiar: Estudo exploratório com moradores de apartamentos do centro de Florianópolis.** Florianópolis, SC, 1999, 153 p Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina.

FLEURY, Afonso. **Estratégias empresariais e formação de competências:** um quebra-cabeça caleidocópico da indústria brasileira. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2004. 155 p.

FLORIANÓPOLIS. Lei Complementar nº 001/97. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo no Distrito Sede de Florianópolis e dá outras providências. Florianópolis: Câmara Municipal, 1997.

\_\_\_\_\_.Lei Complementar nº118/2003. Altera zoneamento e limites de ocupação aprovados pela Lei Complementar nº001/97 na UEP - 16, João Paulo. Florianópolis: Câmara Municipal, 2003.

\_\_\_\_\_.Lei nº 1494/77. Cria o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis e dá outras providências. Florianópolis: Câmara Municipal, 1977.

\_\_\_\_\_.Lei nº 1674/79. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Florianópolis: Câmara Municipal, 1979.

\_\_\_\_\_.Lei Orgânica do Município de Florianópolis. Florianópolis: Câmara Municipal, 1990.

\_\_\_\_\_.Lei nº 246/55. Código Municipal de Florianópolis. Florianópolis: Câmara Municipal, 1955.

\_\_\_\_\_.Lei nº 1440/76. Altera o plano urbano da cidade e dá outras providências. Florianópolis: Câmara Municipal, 1976.

\_\_\_\_\_.Lei nº1715/80. Altera dispositivos da Lei nº 1440 de 31 de maio de 1976 e dá outras providências. Florianópolis: Câmara Municipal, 1980.

\_\_\_\_\_.Lei nº 1851/82. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo em setor urbano da área insular de Florianópolis. Florianópolis: Câmara Municipal, 1982.

FREITAS, Ana Augusta Ferreira de. **Modelagem comportamental dos decisores através de técnicas de preferência declarada** : uma aplicação no setor imobiliário de Florianópolis-SC. 1995. 41 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)-Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção - Universidade Federal de Santa Catarina.

\_\_\_\_\_.**Segmentação do mercado imobiliário utilizando dados de preferência declarada.** Florianópolis, 2000. 200 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção)-

Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção - Universidade Federal de Santa Catarina.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.-IBGE –Pesquisa Anual da Indústria da Construção. Rio de Janeiro: Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão, v. 12, 2002. 81 p.

\_\_\_\_\_. Anuário Estatístico do Brasil. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 4 abril 2005.

GOMES, Romeu. **A análise de dados em pesquisa qualitativa**. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.) Pesquisa social: teoria, método e criatividade. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2003. 67-80 p.

GOITIA, Fernando Chueca. **Breve história do urbanismo**. 4.ed. Tradução de Emílio Campos Lima. Editotial Presença, Lisboa, 1996. 226 p.

GOLDMAN, Pedrinho. **Introdução ao planejamento e controle de custos na construção civil**. São Paulo: Editora Pini Ltda., 1986. 125 p.

GONDIM, Linda, (Org.). **Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas**. Rio de Janeiro, IBAM, 1991. 131p.

GRIPP, Joel Jr. et.al. **Cadastro técnico municipal de cidades de pequeno porte**. In: Anais do II Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Municipal, Florianópolis,1996.

ILHA, J.C. Godoy. **Análise do mercado da oferta e velocidade de vendas de imóveis novos em Florianópolis**. Florianópolis, SC, 1998. 183 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Normas para apresentação de documentos científicos**. UFPR.Curitiba, 2001. 96 p.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO APLICADO - IPEA. **Instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas: uma análise comparativa**. Brasília: IPEA, 2002. 212 p.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS – IPUF. Disponível em: < <http://www.ipuf.sc.gov.br>> . Acesso em: 5 maio 2005.

KAPLAN, Abraham. **A conduta na pesquisa: metodologia para as ciências do comportamento**. Trad. Leônida Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975. 440 p.

KOTLER, Philip. **O marketing sem segredos: Philip Kotler responde as suas dúvidas**. Trad. Bazan Tecnologia e Lingüística. Porto Alegre: Bookman, 2005. 159 p.

KREBS, Alzira Pereira. **Legislação urbana e (des)construção da urbanidade**: uma análise observacional dos efeitos das leis municipais na perspectiva de um técnico. Florianópolis, SC, 2002, 193 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

LEITE, Paulo Guimarães. **A função social da propriedade imóvel**. Disponível em: <<http://buscalegis.ccj.ufsc.br>>. Acesso em: 5 julho 2003.

LIMA, Felipe Pereira de Lima. **Avaliação de atributos de qualidade de vida em ambiente urbano, utilizando métodos da cartografia temática quantitativa**. 2001. 72 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil)- Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil - Universidade Federal de Santa Catarina.

LOCH, Carlos. **Cadastro técnico rural multifinalitário como base a organização espacial do uso da terra a nível de propriedade rural**. 1993. 128f. Trabalho apresentado para o Concurso publico de professor titular no Campo de conhecimento Cadastro Técnico Multifinalitário.

LOCH, Carlos et. al. **Os municípios catarinenses e o plano diretor**. In: Anais do Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Municipal, Florianópolis, 2004.

LOPES, Luiz Henrique Antunes. **Preenchimento de vazios e renovação urbana. Estudo dos efeitos das ocupações em áreas de solo criado**. Florianópolis, 1996, 142 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina.

LYNCH, Kevin. **A Imagem da Cidade**. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1997. 227p.

McDONALD, Malcolm. **Planos de marketing**: planejamento e gestão estratégica: como criar e implementar. Tradução: Arlete Simille. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 550 p.

MARICATO, Ermínia. **Dimensões da tragédia urbana**. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/cidades>>. Acesso em: 8 março 2005.

MARCON, Maria Terezinha R. **A metropolização de Florianópolis**: o papel do estado. Florianópolis, 2000. 319 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Curso de Pós-Graduação em Geociências, Universidade Federal de Santa Catarina.

MARTIGNAGO, Graciella. **Adaptação estratégica**: um estudo de caso na construção civil. Florianópolis, 1998. 196 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

MARX, Murilo. **Cidade no Brasil**, terra de quem? São Paulo: EDUSP: Nobel, 1991. 143 p.

MASCARO, Juan Luis. **Desenho urbano e custos de urbanização**. 2 ed. Porto Alegre: D. C. Luzzatto, 1989. 175p.

MELLO, Rodrigo Bandeira de. **Uma teoria substantiva de adaptação estratégica a ambientes turbulentos e com forte influência governamental: o caso das pequenas construtoras de edificações**. Florianópolis, 2002. 242 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

MINAYO, Maria Cecília de S. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2003. 80 p.

MINTZBERG, Henry. **Os 5 Ps da estratégia**. In: MINTZBERG, Henry e QUINN, James Brian (Org.). **O processo da estratégia**. Tradução: James Sunderland Cook, 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. p.26-32.

MOSCHEN, Patricia Del Corno. **Uma metodologia para personalização de unidades habitacionais em empreendimento imobiliários multifamiliares**. Florianópolis, 2003. 161 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

NEUMANN, Clóvis. **O processo de intensificação urbana do centro de Florianópolis**. Florianópolis, 1998. 186 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina.

\_\_\_\_\_. **Quadra Nuclear Multiuso: uma proposta de projeto de quadra, objeto de estudo: centro urbano de Florianópolis/SC**. Florianópolis, 2003. 263 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade, para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. Disponível em: <[www.estatutodacidade.org.br](http://www.estatutodacidade.org.br)>. Acesso em: 2 julho 2003.

OLIVEIRA, Maria Carolina Gomes de. **Os fatores determinantes da satisfação pós-ocupacional de usuários de ambientes residenciais**. Florianópolis, SC, 1998, 182 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

OLIVEIRA, Roberto de. **Proposta de Planejamento**. In: TEIXEIRA, José Paulo e SILVA, Jorge E. (Org). **O futuro da cidade**. A discussão pública do Plano Diretor. Florianópolis, Instituto Cidade Futura, 1999. p. 75-80.

PAULI, Evaldo. **A fundação de Florianópolis**. Florianópolis, Lunardelli, 1987. 192 p.

PANDOLFO, Adalberto. **Modelo para avaliação e comparação de projetos de habitação com base no valor.** Florianópolis, SC, 2001, 165 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

PEREIRA, Elson Manoel. **Gestão do espaço urbano:** um estudo de caso das áreas central e continental da cidade de Florianópolis. Florianópolis, SC, 1992. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina.

PIMENTA, Luís Fugazzola e PIMENTA, Margarth de Castro A. **Florianópolis precisa de um Plano Diretor.** In: TEIXEIRA, José Paulo e SILVA, Jorge E. (org). **O futuro da cidade.** A discussão pública do Plano Diretor. Florianópolis, Instituto Cidade Futura, 1999. p 27-48.

PISTÓIA, L. **A estratégia como estratagema (ploy):** um estudo de caso na indústria da construção civil. Florianópolis, 2000. 169 p. (Doutorado em Engenharia de Produção) - Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

PORTER, Michael E. **Estratégia competitiva:** técnicas para análise da indústria e da concorrência. Tradução: Elizabeth M. P. Braga. 5 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1991. 362 p.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Incorporação imobiliária:** características, dinâmica e impasses. In: AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Org.) **A crise da moradia nas grandes cidades:** da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro, UFRJ, 1996. p.106-118.

RICHARDSON, Roberto Jarry; et al..**Pesquisa social:** métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999. 334 p.

ROLNIK, Raquel e VAZ, Carlos. **Legislação de uso e ocupação do solo.** Disponível em: < <http://federativo.bndes.gov.gr>>. Acesso em: 9 julho 2003.

ROSSETTO, Carlos Ricardo. **Adaptação estratégica organizacional:** um estudo multi-caso na indústria da Construção Civil – setor de edificações. Florianópolis, 1998, 165 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

ROVATTI, João F. **A produção mercantil de apartamentos em Porto Alegre (anos 90).** In: AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Org.) **A crise da moradia nas grandes cidades:** da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro, UFRJ, 1996. p. 205-222.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina.** Florianópolis: Imprensa Oficial, 1989.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº162/1998. Institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí e do Norte/Nordeste Catarinense e estabelece outras providências. Florianópolis: Imprensa Oficial, 1998.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 2.ed. São Paulo: HUCITEC, 1994. 157 p.

SEABRA, Giovanni de Farias. **Pesquisa científica: o método em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 124 p.

SELLTIZ, Claire et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. Tradução: Dante Moreira Leite. São Paulo: EPU, 1974. 687 p.

SINDICATO DAS EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO CIVIL DE FLORIANÓPOLIS – SINDUSCON-Fpolis. Banco de dados. Disponível em: <<http://www.sinduscon-fpolis.org.br>>. Acesso em: 5 maio 2005.

SOUZA, Alceu e CLEMENTE, Ademir. **Decisões financeiras e análise de investimentos: fundamentos, técnicas e aplicações**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004. 178 p.

SOUZA, Francisco das C. de. **Escrevendo e normalizando trabalhos acadêmicos: um guia metodológico**. 2 ed. – Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 2001. 165 p.

SOUZA, Luiz Alberto. **O instrumento do solo criado e seus aspectos jurídicos e espaciais**. DYNAMIS-FURB-Blumenau SC. Vol.6-no 23 -Abril/Junho 1998. 13-27 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 192 p.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 556 p.

SOUZA, Maria Adelia de. **A identidade da metrópole: a verticalização em São Paulo**. 20. ed. São Paulo: Hucitec: EDUSP, 1996. 257p

TRIVIÑOS, Augusto N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

UBERTI, Marlene Salete. **Valoração Ambiental no Uso do Solo Urbano: Aplicação do Método dos Valores Hedônicos** – Estudo de Caso no Centro de Florianópolis. Florianópolis, SC, 2000, 101 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina.

VEIGA, Eliane Veras de. **Florianópolis: memória urbana**. Florianópolis: editora da UFSC e Fundação Franklin Cascaes, 1993. 390 p.

VEJA. São Paulo: Editora Abril, ano. 31, n. 10, mar. 1998.

VERGARA. Palestra proferida no auditório do CONFEA. Brasília, 26 de novembro de 2001. Disponível em: <<http://www.ipuf.sc.gov.br>>. Acesso em: 8 março 2005.

VIEIRA NETTO, Antônio. **Como gerenciar construções**. São Paulo: Editora Pini Ltda., 1988. 119 p.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001. 373 p.

WOILER, Samsão e MATHIAS, Washington Franco. **Projetos : planejamento, elaboração, análise**. São Paulo: Atlas, 1996. 294 p.

WOLF, Edson. **Histórico do Plano Diretor do Distrito Sede**. In: TEIXEIRA, José Paulo e SILVA, Jorge E. (org). **O futuro da cidade**. A discussão pública do Plano Diretor. Florianópolis, Instituto Cidade Futura, 1999. p 15-24.

# APÊNDICE 1

## INSTRUMENTOS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO PREVISTOS NO PLANO DIRETOR DO DISTRITO SEDE

Os principais instrumentos de regulação para do uso e ocupação dos solos para as edificações com mais de dois pavimentos previstos no Plano Diretor do Distrito Sede de Florianópolis em vigência são:

### **1 Afastamentos frontais entre edificações**

Os afastamentos entre edificações é um importante fator de regulação da ocupação do espaço urbano. Afastamentos mínimos garantem a salubridade das edificações quanto à ventilação e insolação. Restrigem, junto com outros índices, a área total permitida para construção de um lote.

A Lei 1715/80 alterou os parâmetros de afastamento frontal do PD de 76, criando, parâmetros de altura por pavimentos. A altura das edificações passa determinar a exigência de maior afastamento frontal, não podendo as edificações ultrapassar a linha de projeção de um ângulo de 70<sup>0</sup> (setenta graus) medida a partir do eixo da via até o ponto mais elevado da fachada. Calculado escalonado por andar, de forma que uma edificação aumenta os afastamentos com relação aos limites do lote à medida em que aumenta a sua altura, mantendo o mínimo de 4 metros.

O PD de 76 previa afastamento mínimo frontal de 4 metros e nas vias de tráfego rápido de uso comercial, de 8 metros. Excluindo várias partes do centro da exigência de afastamento, entre elas a área do quadrilátero composto pelas Ruas Conselheiro Mafra, 7 de Setembro, Largo Fagundes, Tenente Silveira e parte da Praça XV de Novembro. Sendo para os edifícios 1/12 de acordo com sua altura.

No PD de 97 o cálculo dos afastamentos frontais não foi alterado em relação às antigas regras.

## **2 Afastamentos laterais entre edificações**

O PD de 76 previa inicialmente um afastamento lateral mínimo igual a  $\frac{1}{3}$  da maior dimensão dos prismas de iluminação e ventilação, estabelecido o máximo de 2,67 m para 12 pavimentos

A Lei 3.338/89 aumentou a exigência dos afastamentos previstos no PD 76. Limitou a uma medida não inferior a  $\frac{1}{6}$  da altura máxima da edificação, no entanto para o polígono os afastamentos laterais e de fundos ficaram em  $\frac{1}{10}$  e para o triângulo central (área insular inscrita entre o mar e a Avenida Mauro Ramos) em  $\frac{1}{8}$ , respeitando-se o afastamento mínimo de três metros.

O PD de 1997 diminui as exigências de afastamentos laterais. Para as edificações com mais de dois pavimentos e fachadas com até 40 m (quarenta metros) de comprimento deverão ter afastamentos laterais e de fundos não inferior a  $\frac{1}{5}$  (um quinto) da altura máxima da edificação. Quando os imóveis situarem-se no polígono central os afastamentos laterais e de fundos serão de  $\frac{1}{9}$  (um nono) e no triângulo central, serão de  $\frac{1}{7}$  (um sétimo) da altura máxima da edificação, sendo o afastamento mínimo de 3,00 m (três metros) das divisas mantido.

## **3 Taxa de Ocupação**

A Taxa de Ocupação é a relação percentual entre a projeção horizontal da área construída e a área do terreno em que se implanta a edificação. Determina a taxa de impermeabilização do solo.

No PD de 76 a taxa de ocupação era igual para todos os usos na mesma zona, prevendo densidades máximas de 250/500 hab/ha, onde admitia gabaritos de até 12 pavimentos e uma taxa de ocupação de até 46%. Na área localizada na zona Comercial/Residencial, com gabarito de até 12 pavimentos, permitia uma taxa de ocupação de 100% nos dois primeiros pavimentos.

No PD de 97 a taxa de ocupação é diferenciada conforme o uso na mesma zona. Nas edificações situadas na AMC (Área Mista Central) do Polígono Central, poderão ocupar até 100% (cem por cento) da área do terreno. Nas edificações situadas em zonas cujo Índice de Aproveitamento seja superior a 1 (um), poderão ocupar até 80% (oitenta por cento) da área do terreno. Quando

houverem pavimentos-garagem acima do térreo, apenas os dois primeiros pavimentos poderão utilizar essas taxas de ocupação. Exceto no caso de "Hotéis" e "Hotéis de Lazer" nas categorias de 3 (três) a 5 (cinco) estrelas, onde taxa de ocupação máxima é de 70% (setenta por cento) nos quatro primeiros pavimentos desde que não sejam destinados a unidades de hospedagem.

#### **4 Índice de Aproveitamento**

Índice de aproveitamento é o quociente entre o total das áreas construídas e a área do terreno em que se implanta a edificação. Regula a densidade e a lucratividade dos terrenos nas diversas zonas.

No PD de 76 não existia o controle do total de área construída, fato que determinou densidades superiores à inicialmente prevista de 500 hab/ha.

Visando controlar as densidades das zonas o PD de 97 inclui esta norma, principalmente na área central. Varia de 0,1 a 4,1 mas pode atingir até 6,0 através de transferência de índice.

Não são computados no cálculo as seguintes áreas das edificações:

- Subsolos destinados a garagem, sobre-lojas, mezaninos, sótãos e pavimentos sob pilotis destinados a garagens ou área de lazer, quando abertos e livres no mínimo em 80% (oitenta por cento) de sua área;
- Parque infantil, jardins e outros equipamentos de lazer ao ar livre, implantados no nível natural do terreno ou no terraço da edificação;
- Dois pavimentos-garagem;
- Helipontos, casas de máquinas e de bombas, caixas d'água e centrais de ar condicionado levantadas no plano da cobertura;
- Sacadas privativas de cada unidade autônoma, desde que não vinculadas às dependências de serviço, e com somatório de áreas inferior a 10% (dez por cento) da superfície do pavimento onde se situarem.

## **5 Gabarito das edificações**

No PD de 76 o gabarito máximo era de 12 pavimentos e em algumas situações 18 para hotéis.

No PD de 97 o gabarito máximo não foi alterado. Porém com o instituto de transferência de índice este pode ser elevado em até 3 (três) pavimentos.

## APÊNDICE 2

### QUESTIONÁRIO DAS ENTREVISTAS

Entrevistado:  
Função na empresa:  
Tempo de atuação do entrevistado no mercado imobiliário:  
Tempo de atuação da empresa:

Qual o total de área já construída em Florianópolis pela empresa?

Qual o total de número de empreendimentos ?

Bairro	Centro	Bairro A	Bairro B	Bairro C
Já entregues				
Em construção				
Em lançamento				
Em planejamento				

Existe algum programa de qualidade implantado ou em implantação na empresa?  
Caso exista qual programa?

Na opinião do Sr. quais são as variáveis que explicam o valor dos terrenos para construir no centro?  
Existe alguma preferência quanto à localização dos empreendimentos?

Quais são os profissionais consultados nas fases de planejamento de um lançamento?

Existe a preocupação de segmentação de mercado quanto à localização, padrão construtivo, tipologia (comercial, residencial, hotéis, etc.) ou renda dos consumidores?

Na opinião do Sr. quais são os fatores importantes na formação da imagem da empresa junto ao mercado?

Existe alguma estimativa do peso do valor dos terrenos no Centro na determinação do custo da construção?

Qual a opinião do Sr. sobre o crescimento de Florianópolis?

Em geral, quem estabelece os valores de negociação dos terrenos incorporáveis?  
Como o Sr. descreveria o comportamento dos proprietários de terrenos incorporáveis no centro.

<b>DIAGNÓSTICO DO MERCADO DE TERRENOS INCORPORÁVEIS NO CENTRO</b>		
NÍVEL DE OFERTA	ALTO (grande oferta)	Existe um estoque significativo para aquisição
	MÉDIO (oferta equilibrada)	Existe um estoque normal para aquisição
	BAIXO (oferta reduzida)	Existe um estoque baixo para aquisição
NÍVEL DE DEMANDA	ALTO (grande oferta)	Existe uma procura significativa para aquisição, grande concorrência
	MÉDIO (oferta equilibrada)	Existe uma procura normal pra aquisição, média concorrência
	BAIXO (oferta reduzida)	Existe uma procura reduzida, pequena concorrência
LIQUIDEZ DO MERCADO	RÁPIDA	Em até 3 meses
	MÉDIA	De 3 meses a 1 ano
	BAIXA	Acima de 1 ano
DESEMPENHO DO MERCADO	RECESSIVO	Nível de oferta maior que a demanda
	NORMAL	Nível de oferta e demanda equilibrados
	AQUECIDO	O nível de demanda por terrenos é maior que o da oferta

<b>TENDÊNCIAS DE MERCADO</b>	
Qual a percepção do incorporador do momento pelo qual o mercado imobiliário está passando	
DESFAVORÁVEL	Quando se verifica que o mercado chegou ao seu pico de desempenho, prevendo-se que a tendência de futuro é uma queda. Poucas probabilidades de valorizações relevantes e perspectivas de dificuldades de liquidez.
NORMAL	Não caracterizada como de baixa ou alta de mercado
FAVORÁVEL	Quando se verifica que o mercado está em baixa prevendo-se que a tendência para o futuro é de melhora da performance, ou quando o momento já demonstrava alta e que esta permanecerá por um prazo indeterminado. Muitas possibilidades de valorizações relevantes e perspectivas de facilidades de liquidez.

# **ANEXO 1**

## **ROTEIRO DAS AÇÕES NECESSÁRIAS PARA ADEQUAÇÃO À LEI 10.257/01 PELOS MUNICÍPIOS**

De acordo com VERGARA (2001) o roteiro das ações necessárias para a adequação à Lei 10257/01 pelos municípios deve iniciar com as seguintes adequações na própria Lei do Plano Diretor:

1. Definir sua abrangência sobre todo o território municipal;
2. Definir zoneamentos primários para fins rurais;
3. Definir zoneamentos secundários para os novos instrumentos;
4. Definir coeficientes de aproveitamento mínimo, básico e máximo;
5. Delimitar áreas sujeitas a outorga onerosa do direito de construir ou de alteração do uso do solo;
6. Definir composição e atribuições do órgão colegiado de planejamento;
7. Definir os casos sujeitos a debate, audiência ou consulta pública;
8. Definir sistema de acompanhamento e controle da aplicação do Plano;
9. Definir os casos sujeitos a Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e sistemática de aplicação.

Em segundo lugar deve-se criar Leis específicas com o objetivo de:

1. Delimitar áreas (com fins, condições e prazos) sujeitas a parcelamento, edificação ou utilização compulsória, incluindo alíquotas do IPTU progressivo;
2. Delimitar áreas (com fins e prazo) sujeitas ao direito de preempção;
3. Delimitar áreas (com condições e plano operacional) sujeitas a operações urbanas consorciadas;
4. Definir as condições para a outorga onerosa do direito de construir ou de alteração do uso do solo;
5. Definir as condições para a transferência do direito de construir.

Posteriormente, deverão ser editados Decretos Municipais para regulamentar os procedimentos e rotinas internas referentes a:

1. Usucapião urbano ou concessão de uso especial para fins de moradia;
2. Parcelamento, edificação ou utilização compulsória;
3. Direito de preempção;
4. Operações urbanas consorciadas;
5. Outorga onerosa do direito de construir ou de alteração de uso do solo;
6. Transferência do direito de construir.

## ANEXO 2

# CARTA DE APRESENTAÇÃO



**CENTRO TECNOLÓGICO**  
Universidade Federal de Santa Catarina  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA CIVIL - PPGEC**

Florianópolis, 28 de abril de 2005

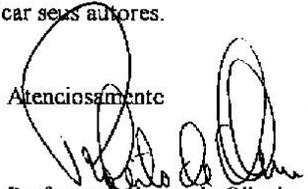
Prezado Senhor

Um dos grandes objetivos e desafios da UFSC está em desenvolver interfaces com empresas, através de inovações tecnológicas, e, a partir destas interfaces propor melhorias visando aumento de competitividade do setor imobiliário. Este trabalho é do maior interesse da indústria da construção e do imobiliário, e tal afirmação é atestada pelo SINDUSCON-Fpolis.

A Universidade Federal de Santa Catarina, através do programa de Pós - Graduação em Engenharia Civil, e do apoio do SINDUSCON-Fpolis, desenvolve uma pesquisa voltada a informações sobre o mercado imobiliário, visando melhorias do seu entendimento. Está sendo executada a coleta de campo pela Mestranda Kátia Fernanda Castro de Sá, credenciada para efetuar esta coleta junto ao setor específico.

Esperando contar com sua atenção, me despeço colocando-me à sua disposição para mais esclarecimentos. Convém ressaltar o caráter absolutamente científico, portanto, sigiloso quanto a nomes, procedimentos, idéias, e tudo mais que possa identificar seus autores.

Atenciosamente

  
Professor Roberto de Oliveira, Ph.D.  
Orientador  
Fone (UFSC) 331.9726 ou 9980.0342