

**Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC**  
Centro Tecnológico - CTC  
Curso de Arquitetura e Urbanismo  
semestre 2023.2



## **PLANO URBANÍSTICO NA REGIÃO CONTINENTAL:**

UMA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA (OUC) COMO  
INSTRUMENTO DE QUALIFICAÇÃO URBANA

# Agradecimentos

*Entrego este trabalho, com satisfação, após sete anos no ambiente onde estive mais vulnerável e aberto ao novo em toda a minha vida. Isto foi essencial para o arquiteto, cidadão e ser humano no qual me formo. Agradeço, então, primeiramente à UFSC e ao Estado Brasileiro pelo privilégio de cursar o ensino superior numa instituição de excelência e num universo tão rico.*

*Em segundo lugar, estendo meus agradecimentos à minha família. Aos meus pais, Silvana e Marledo, agradeço por todo incentivo e suporte, especialmente o emocional. Ao Henrique, meu cúmplice, agradeço a sorte de ter alguém que me entenda tão profundamente. À Tia Rosana e à Tia Renata, pelo amor e carinho sem condições.*

*Ao João, meu amor, meu melhor amigo, meu companheiro de vida.*

*Aos amigos que perduram e aos que fiz neste ciclo. Agradeço por caminhar e saber que não estou só. Em especial à Thayse por contribuir tanto na conclusão deste trabalho*

*Aos mestres e professores, em especial à professora Marina. Obrigado pelos momentos leves de orientação, pelas contribuições, pela presença, pela paciência, pelo tempo e pela confiança depositada em mim.*

*Por fim, agradeço à Prefeitura de Florianópolis e seus servidores, com quem aprendi e aprendo a riqueza de cuidar da Coisa Pública. Obrigado Michel por tanto reconhecimento e oportunidade.*



figura 01 : Cabeceira Continental da Ponte Hercílio Luz.  
Fonte: Acervo IPUF/PMF

# Sumário

<b>1. Introdução</b>	<b>04</b>
1.1 Apresentação	04
1.2 Justificativa	06
1.3 Objetivos	06
1.4 Metodologia	06
<b>2. O Instrumento Das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs)</b>	<b>08</b>
2.1 Neoliberalismo, Parcerias Público-Privadas e Projetos de Intervenção Urbana	08
2.2 Conceitos e Práticas Antecessoras: Da Recuperação das Mais Valias Fundiárias Urbanas ao Instrumento de Operações Urbanas Consorciadas	13
2.3 O Estatuto Da Cidade (2001) e a Regulamentação da Operações Urbanas Consorciadas	19
<b>3. Planejamento Urbano Em Florianópolis, O Plano Diretor De 2014 e a OUC Continente</b>	<b>23</b>
3.1 A Região Metropolitana da Grande Florianópolis	22
3.2 O Plano Diretor de 2014 e a OUC Continente Br-282	25
3.3 A Revisão do Plano Diretor De 2023	27
<b>4. Leitura Urbana Do Território</b>	<b>28</b>
4.1 A Região Continental	28
4.2 O Perímetro Proposto para a OUC	29
4.3 Setorização da OUC	36
<b>5. Mercado Imobiliário E Tendências De Ocupação</b>	<b>40</b>
5.1 Estoque Construtivo da OUC Proposta	40
5.2 Alvarás de Construção Emitidos na Região Continental	42
5.3 Valorização Imobiliária da Região	43
<b>6. O Plano Urbanístico Da Ouc Continente</b>	<b>44</b>
6.1 Eixos de Intervenção	45
6.2 Diretrizes de Especialização do Projeto de Intervenção	46
6.3 Expectativa de Captação e Temporalidade das Intervenções	60
6.4 Simulações Espaciais do Plano de Intervenções	62
<b>7. Considerações Finais</b>	<b>63</b>

# 1. Introdução

## 1.1 Apresentação

O Estatuto da Cidade (EC), lei aprovada em 2001 após um longo processo de lutas e reivindicações do movimento da Reforma Urbana, possui como fundamento principal ordenar o desenvolvimento urbano através do cumprimento das diretrizes da função social da propriedade e democratização do espaço urbano, previstas no inciso XXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Tais diretrizes devem embasar políticas públicas nos mais diversos âmbitos na busca de maior justiça social, sendo propostas em sua redação leis, instrumentos e estratégias para a condução da política pública urbana em seus diferentes níveis de abrangência. Nesse contexto, as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) foram regulamentadas no EC como um instrumento urbanístico com o intuito de equilibrar desigualdades decorrentes do processo especulativo de valorização imobiliária e promover melhorias em determinada área urbana a partir da articulação de ações entre as iniciativas pública e privada (MCIDADES, 2018).

O instrumento, de maneira sucinta, possibilita a implementação de um projeto urbano de transformação estrutural em determinado perímetro do território através da divisão de riscos e benefícios da operação entre o poder público municipal e a iniciativa privada. Tal instrumento parte do princípio da recuperação da valorização do solo urbano intrínseca ao processo de urbanização e também de estratégias e ações de gestão do solo urbano como ferramentas de viabilização das melhorias urbanas, mediadas pelo interesse público. Em contrapartida, são outorgados benefícios urbanísticos e edílios àqueles empreendimentos que aderirem à operação. O desenvolvimento e realização do plano urbanístico deve, também, ser acompanhado de participação e controle social, tal qual previsto na Lei N° 10.257, de 10 de julho de 2001, o EC, em seu Art. 32°.

Ao transpor a discussão do instrumento para o contexto de Florianópolis, o Plano Diretor vigente, datado no ano de 2014 e revisado em 2023, prevê a aplicação do instrumento em possíveis 6 áreas da cidade. Dentre as delimitações sugeridas, a OUC 4 - Continente destaca-se pela relevância de seu território e potencial de aplicação do instrumento. O recorte está localizado entre o trecho florianopolitano da BR-282 (via-expressa continental popularmente dita) e a Av. Ivo Silveira, como visto na Figura 03. Este perímetro conta com equipamentos públicos relevantes para a cidade e sua região metropolitana, embora apresente consideráveis carências sociais, urbanísticas e ambientais, lotes com ocupação pouco consolidada em comparação com o previsto pelo Plano Diretor Municipal e possui uma tendência à verticalização e uma boa acessibilidade tanto para a Ilha quanto para o restante do Continente (Siqueira, 2019). Não suficiente, atravessam o setor diariamente milhares de cidadãos da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (PLAMUS, 2015), no movimento pendular Ilha - Continente.

Sendo este perímetro, especialmente as imediações da Av. Ivo Silveira, um potencial eixo de centralidade urbana de conexão entre o Centro de Florianópolis e o Bairro Kobrasol de São José - este com características de centralidade urbana (Almeida, 2020).

Parte-se de um perímetro urbano mais ampliado para elaborar uma discussão e uma proposta preliminar de plano urbanístico calcado no instrumento urbanístico da OUC. Pretende-se reunir dados e análises para investigar a pertinência de uma OUC na área, assim como discutir qual o modelo de ocupação adequado a ser implantado. Como conclusão, espera-se visualizar uma proposta urbanística para a região que compreenda três eixos de intervenção: integração espacial, infraestruturas sociais e ambiental, e paisagístico, além de indicar meios para a aplicação do instrumento da OUC ao caso.



Figura 03: mapas de localização  
Fonte: Elaboração própria.

## 1.2 Justificativa

Como ponto de partida para o trabalho, o estudo do recorte espacial apresentado partiu do pressuposto elencado pelo Plano Diretor (Lei Complementar nº 482 de 2014) para a expansão do perímetro de intervenção com o entendimento de um todo formado pelos eixos da Avenida Ivo Silveira, da Rua Santos Saraiva e do trecho da BR-282 - a Via Expressa Continental - cujo ambiente urbano, apesar de contínuo, carece em infraestruturas sociais e urbanas que busquem maior democratização do espaço urbano dentre seus moradores e usuários. A identificação destas necessidades, em paralelo com critérios morfológicos e ambientais, norteiam as revisões deste perímetro com o levantamento de novas informações conforme o trabalho avança.

Três pontos principais fundamentam a construção lógica do trabalho: (I) a identificação de deficiências e potencialidades da área delimitada; (II) a necessidade de um instrumento de implementação e financiamento para um plano urbanístico na área; e, (III) o estudo do instrumento das OUCs. Além disso, o enfrentamento destas questões se relaciona às ferramentas que os gestores públicos do Estado brasileiro para de fato aplicar o que é garantido como direito dentro do EC e pela Constituição Federal aos cidadãos.

Nesse sentido, a revisão e nova instigação do instrumento das OUCs dentro do contexto apresentado busca compreender quais são as possibilidades e os ajustes possíveis para que as mesmas sejam de fato uma ferramenta de transformação social através da parceria público-privada. Para tanto, será analisado o potencial de transformação e o interesse de mercado na área em estudo, de maneira que são elementos fundamentais para a implementação do instrumento.

## 1.3 Objetivos

### Geral:

Propor um Plano Urbanístico para o setor central da região do Continente de Florianópolis (SC) viabilizado através do instrumento da Operação Urbana Consorciada (OUC)

### Específicos:

- a. Contextualizar a OUC no Brasil, identificando os instrumentos urbanos antecessores, os principais projetos já realizados no Brasil, e os avanços legislativos destes instrumentos desde a metade do século XX até a atualidade.
- b. Caracterizar o território analisado a partir de suas principais deficiências e demandas.
- c. Identificar as características do mercado imobiliário da região e o potencial de uma OUC na área, a partir do uso e ocupação do solo, dados de licenciamento e projeções da ocupação prevista pelo Plano Diretor.
- d. Propor um plano urbanístico socialmente justo e ambientalmente equilibrado para o perímetro levantado, através da regulação do uso do solo, dotação de infraestrutura e habitação de interesse social.
- e. Organizar a ocupação do território por meio de projetos estruturantes divididos em três eixos de intervenção: integração espacial, infraestruturas sociais e ambiental e paisagístico.

## 1.4 Metodologia

Este trabalho é estruturado em quatro etapas principais:

Como base para a discussão, a primeira parte do trabalho realiza uma breve revisão bibliográfica das origens e da aplicação do instrumento urbanístico das OUCs no Brasil, e, também, como a legislação urbanística do município de Florianópolis se relaciona ao tema.

Já a segunda etapa consiste na leitura urbana e definição inicial do perímetro da OUC e seus setores. Busca-se compreender a importância da área dentro das dinâmicas da malha territorial conurbada de Florianópolis, e suas especificidades dentro do processo histórico de urbanização e delimitação de setores e suas funções na formulação do plano urbanístico.

Em terceiro momento, realiza-se a investigação do potencial estoque construtivo armazenado nos lotes e o possível interesse do mercado no recorte definido. Este levantamento procura servir como substrato para uma análise mais aprofundada do potencial da OUC do Continente em termos quantitativos, por meio de um modelo matemático a ser desenvolvido, e qualitativos em termos da morfologia urbana e áreas passíveis de desenvolvimento imobiliário não só à iniciativa privada, mas sobretudo ao interesse público.

Por fim, como resposta à problemática levantada no objetivo principal deste trabalho, é proposto um plano urbanístico para o recorte. A partir do mesmo, são propostos parâmetros de uso e ocupação, melhoria dos sistemas urbanos e projetos a serem executados em ordem de prioridade dentro do contexto da OUC e seu plano urbanístico. Importante frisar que este produto consiste na delimitação de um trabalho de conclusão de curso, sendo uma resposta do próprio autor à problemática levantada. Para a efetivação de uma real OUC, seria necessário um amplo ambiente de discussão com participação popular.



figura 04: Av. Ivo Silveira nos primeiros horários da manhã (fonte: Aervo PMF)

## 2. Operações Urbanas Consorciadas: as origens do instrumento

### 2.1 Neoliberalismo, parcerias público-privadas e projetos de intervenção urbana

Para compreender o contexto no qual o instrumento OUC emerge é necessário buscar o histórico de transformações políticas e econômicas globais que impulsionam uma nova percepção acerca do planejamento e gestão urbana. Neste sentido, cabe destacar que, durante o século XX, o Estado foi consolidado como ente regulador e propulsor do desenvolvimento urbano, afinal foi no período de ascensão industrial fordista que se formaram grandes centros urbanos. Segundo David Harvey (1992), o Fordismo tem sua data inicial simbólica em 1914, quando Henry Ford introduziu a jornada de 8 horas de trabalho diárias remuneradas a cinco dólares. O sistema é regido pelo controle do mercado numa aliança entre Estado e grandes corporações e também pela lógica do assalariamento, que demanda um controle da força de trabalho, com trabalhadores treinados para aumentar sua eficiência e produtividade. O Estado, nesse sentido, teve papel primordial na sustentação do fordismo e mesmo do capitalismo do início do século XX já que em um contexto de consumo e produção de massa ele foi o ator que garantiu a continuidade dos ciclos econômicos e as saídas de grandes crises cíclicas (Harvey, 1992, p.161).

Passados os anos 1960, o Fordismo foi se mostrando menos capaz de resolver as contradições intrínsecas ao capitalismo. Cada vez mais os fundos eram excessivos em relação às áreas produtivas e suas capacidades de receber investimento enquanto a demanda não foi capaz de reter a excessiva oferta gerada, levando a sucessivas crises de superprodução (Harvey, 1992, p.162). Somado a isso, fatos como o aumento forçado do preço do petróleo e o bloqueio das exportações ao ocidente desse produto durante a crise árabe-israelita levam a instabilidades no sistema econômico. Tudo isso caracterizou uma vulnerabilidade das instituições da época e, de acordo com críticos, demonstrou que o sistema apresentava um excesso de rigidez. Nesse momento, a inflação crescente, a superprodução e a queda geral nas taxas de lucro já sinalizavam a necessidade de uma renovação do sistema capitalista (Harvey, 1992, p.163).

É nesse contexto que a economia mundial passou a se direcionar para o que Harvey chamou de Acumulação Flexível, ou o que é comumente chamado de neoliberalização econômica. Trata-se de uma quebra com a rigidez do modernismo fordista, inaugurando, a partir da década de 1980, um período no qual a produção passou a apoiar-se em uma maior flexibilidade do mercado de trabalho e das vantagens do descolamento com o território apoiados também nos avanços tecnológicos e na globalização econômica. Com a financeirização do capital, a expectativa de retornos passa a ser cada vez menor e os investimentos passam a circular livremente sobre o globo, fragmentando os territórios de acordo com a produtividade e vantagens de produção, distribuição e consumo (Harvey, 1992, p.166).

Assim, o neoliberalismo despontou como uma resposta política e econômica ao desafio da “estagflação” dos anos 1980 e alterou fortemente o papel do Estado na gestão de capitais, investimentos e projetos urbanos. Como aponta o economista Enrique Iglesias (2010), isso gerou uma alteração na forma e papel do Estado que seria essencialmente:

[...] **minimalista e prescindente**. Estimou-se que abundavam os argumentos para **desqualificar o Estado como mecanismo de distribuição de recursos**, principalmente os relativos à sua ineficiência, corrupção, clientelismo e excesso burocrático. Isto levou a patrocinar um Estado minimizado, o que significou o fechamento de instituições, a eliminação de instrumentos de política e o corte de seu intervencionismo excessivo. [...] E, sobretudo, perdeu-se a visão de longo prazo. (IGLESIAS, 2010, p. 5)

No contexto neoliberal e de ressignificação do tamanho, capacidades e alcance do Estado é instaurado um debate global sobre quais reformas seriam necessárias para adaptá-lo aos “novos tempos”. Há diferenças entre as experiências nacionais, sobretudo em relação a países centrais e periféricos, porém a Reforma do Estado emergiu como um tema central nas agendas públicas globais desde a década de 1990.

O principal marco de inauguração desse período é o chamado Consenso de Washington, termo cunhado no final da década de 1980 para sintetizar as principais regras econômicas que deveriam seguir os países da América Latina

segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Basicamente, são preceitos que afirmam que a inflação baixa, o crescimento econômico e a viabilidade da balança de pagamentos devem regir a definição da política econômica (OLIVEIRA, 2020). Nesse contexto, o FMI se posicionou como instituição central no socorro a países que haviam contraído dívidas no período dos choques e passou a emprestar divisas aos países que foram afetados pelas crises do período. A resultante desse processo é o estabelecimento de compromissos com o Fundo Monetário Internacional que minam a possibilidade do Estado de seguir sendo o protagonista na promoção de investimentos e de cumprir com as garantias sociais prometidas em suas cartas constitucionais (HARVEY, 2009).

Nesse sentido, autores como Bresser Pereira (1998) e Rezende (2002) apontam que o Estado adotou o paradigma gerencial, que enfatiza a eficiência na gestão pública por meio de medidas de desempenho, orientação para resultados, responsabilização, flexibilização de procedimentos, descentralização de gestão e maior envolvimento dos cidadãos. Há duas grandes ondas de reformas: a primeira focada no ajuste fiscal, cortes de pessoal, revisão tributária e liberalização, enquanto a segunda, surgida nos anos 1990, concentra-se no desempenho da estrutura estatal, considerando a insuficiência de estímulos ao desenvolvimento das medidas iniciais e enfrentando obstáculos políticos (Bresser Pereira, 1998, p.79; Rezende 2002, p.223).

A partir da segunda onda, se estabelece o que ficou denominado a “nova administração pública”. Segundo Bresser Pereira (1998, p.80), esse modelo: i) Enfoca a ação estatal para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; ii) Destaca o controle dos resultados por meio de contratos de gestão pautados em indicadores claros; iii) Separa as secretarias formuladoras de políticas públicas das unidades descentralizadas executoras; iv) Distingue unidades descentralizadas em agências executivas (para atividades monopolistas) e organizações sociais (para serviços competitivos não-estatais; .v) Transfere para o setor público não-estatal (ONGs e fundações) os serviços sociais e científicos competitivos; e, vi) Terceiriza atividades auxiliares ou de apoio por meio de licitações competitivas no mercado.

Cabe ressaltar que a retórica de eficiência do Estado resultou, em grande parte, na apropriação de recursos públicos pelo capital financeiro privado. Como aponta Harvey (2009), a lógica neoliberal se tornou culturalmente hegemônica, para além de paradigmas econômicos e gerenciamento. O caso das reformas neoliberais realizadas por Augusto Pinochet no Chile a partir da década de 1970 é um exemplo de como essa ideologia econômica resultou na entrega de serviços públicos e bens nacionais ao capital privado com pouca regulação estatal a duras penas ao bem estar social da população. O desdobramento do neoliberalismo mundialmente e no Brasil nas décadas de 1980 e 1990 remodelou os formatos de gestão pública a favor do direcionamento de recursos ao meio privado, enquanto que a diminuição de políticas sociais significou o aumento das desigualdades e da pobreza.

É desse processo de reformas e privatizações que surgem os arranjos de parcerias público-privadas (PPP), que segundo Maleronka (2010, p.33) estão pautadas na partilha de riscos e vantagens relacionados a projetos específicos entre Estado e atores do setor privado. Esse entendimento tem guiado a formulação de contratos de PPPs diretas, como concessões rodoviárias ou as concessões das linhas 4 e 6 do metrô de São Paulo, por exemplo, sendo atualmente reguladas pela Lei Federal 11.079/2004<sup>1</sup>. As PPPs, em seu sentido genérico e restrito, constituem mecanismos nos quais entidades privadas assumem responsabilidades anteriormente atribuídas ao setor público, visando a gestão mais eficaz e aportando recursos para empreendimentos de interesse público, embora elas variem em forma e alcance a partir de cada contexto em que estão inseridas (Maleronka, 2010, p.34). Por outro lado, adotando o sentido amplo de PPP, estas são caracterizadas como arranjos de colaboração entre uma entidade do setor público e uma externa a ele. As PPPs de maneira geral podem abranger desde o suporte contínuo de consultorias especializadas para o planejamento de políticas públicas até a mobilização e gestão de recursos. Embora possam englobar uma diversidade de contextos,

<sup>1</sup> LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004 - Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Brasil, 2004)

a característica fundamental que as une é a vinculação entre a remuneração dos investidores e o desempenho ou resultado do projeto, traduzindo-se no compartilhamento do risco do empreendimento, fundamentando assim a sua identificação como PPPs em sentido amplo (Maleronka, 2010, p.37). No entanto, no caso de instâncias que adotam a noção ampla de parceria, como as próprias OUCs e as organizações sociais para serviços de saúde, a distribuição dos riscos e vantagens frequentemente carece de transparência e não pode ser simplificada por meio da entrega imediata de um serviço como ocorre no primeiro cenário.

A justificativa para o estabelecimento de parcerias desse tipo, por outro lado, enfatizam os seus possíveis impactos no desenho da cidade e na possibilidade de concretizar projetos urbanos antes impossibilitados pela falta de orçamento e/ou expertise por parte do serviço público. Elas surgem retoricamente como resposta a possíveis gargalos da gestão pública que impediam sanar problemáticas urbanas e obras importantes para o planejamento da cidade, como projetos territorializados em contextos específicos a partir da coordenação e da capacidade do Estado em visualizar as necessidades estratégicas para a cidade no médio e longo prazo, com a expertise técnica, e recursos disponíveis em entes privados ou semi-públicos. Os projetos de intervenção específicos em determinadas áreas da cidade passam a surgir justamente nesse processo de desconstrução do ideal modernista de um plano diretor totalizante para uma abordagem segmentada, com possibilidade de distintos atores e propósitos, ainda que conectados a um plano maior da cidade. O caráter estratégico desse modelo de intervenção urbana faz parte do contexto neoliberal de gestão urbana, onde o processo de decisão é pragmático em seus objetivos de venda de um projeto de cidade oposto à significação da cidade como ambiente democrático e de discussão política (Vainer, 2000).

Nesse sentido, as últimas décadas do século XX são também um momento de revisão do planejamento urbano e quebra de paradigmas tidos como modernistas. Como argumenta Ermínia Maricato (2000), tanto urbanistas aderentes ao projeto neoliberal quanto seus críticos abordaram suas teorias a partir de um rompimento com os cânones da cidade moderna planejada respeitando um paradigma universalizante, industrial e de gestão centralizada. Tal paradigma não correspondeu às dinâmicas de populações cada vez mais empobrecidas pelos fatores socioeconômicos que levaram ao surgimento do neoliberalismo, que retirou garantias prometidas pela sociedade industrial moderna (Arantes, Vainer, Maricato, 2000). O urbanista Henri Lefebvre (1970) em sua crítica ao urbanismo moderno sugere que o fenômeno urbano não se limita às trocas mercantis; ele intensifica e complexifica as relações sociais, condensando comunicações, encontros, contradições sociais e resistências políticas (Lefebvre, 1970, p.258). Nesse sentido, o planejamento urbano contemporâneo deveria saber abarcar esses conflitos e propor soluções que visem atender às dinâmicas urbanas que não cabem em um imaginário totalizante como o do modernismo, mas capaz de ler as complexidades desses encontros e contradições urbanas para promover uma efetiva inclusão social e o direito à cidade.

É nesse contexto de transformações socioeconômicas neoliberais e revisões do projeto moderno que os grandes projetos urbanos foram reinventados, buscando soluções locais e que se conectem à realidade das cidades cada vez mais fragmentadas e multidisciplinares. Um projeto pioneiro nesse sentido é o das Areas de Nueva Centralidad (ANC) em Barcelona, originado a partir do Plano Estratégico Econômico e Social de Barcelona (PEESB) desenvolvido entre 1988 e 1990, foi concebido não apenas como uma resposta aos Jogos Olímpicos de 1992, mas como uma oportunidade para transformar a cidade de forma integral. Liderado pela divisão de urbanismo do governo local, sob a direção de Joan Busquets, o projeto visava descentralizar a centralidade, oferecendo melhores serviços aos bairros e aliviando a pressão sobre o centro histórico (Maleronka, 2010, p.63).

A relação de reciprocidade entre o PEESB e os doze projetos de ANC foi fundamental para sua viabilidade financeira, com a autoridade municipal de Barcelona desempenhando o papel de coordenação. Foi criada uma empresa centralizadora para financiar as intervenções - a Olympic Holding SA (HOLSA) - envolvendo os governos central, regional e local, e a implementação foi descentralizada por várias agências executivas que incluíram entes privados. Essa abordagem ativa do poder público resultou na transformação de Barcelona em um modelo de administração voltado para o desenvolvimento econômico e infraestrutural, assegurando a continuidade de políticas de longo prazo e ações pontuais viabilizadas pelo interesse privado (Maleronka, 2010, p.64).

Outro projeto paradigmático no estabelecimento das PPPs em grandes projetos urbanos é a “zone d'aménagement concerté” (ZAC) francesa. Nela, há maior presença estatal sobre a intervenção em relação a experiências anteriores, embora não exclua a participação do mercado ou a utilização de projetos emblemáticos. A ZAC introduziu a notável inovação de delegar o planejamento e a infraestrutura da zona a diversos agentes, incluindo empresas privadas,

sociedades de economia mista com participação estatal minoritária, promotores, construtores e outros agentes do setor imobiliário. Desde a década de 1970, diversos projetos urbanos de várias naturezas foram realizados por meio das ZACs na França, incluindo renovação ou reabilitação urbana, estabelecimento de novos bairros residenciais, implantação de atividades industriais, comerciais, turísticas ou de serviços, e criação de instalações coletivas públicas ou privadas. Os parques Citroën, La Villette, Les Halles e Bercy são exemplos de empreendimentos viabilizados através das ZACs, assim como a emblemática Biblioteca Nacional Francesa, parte da ZAC Paris Rive Gauche.

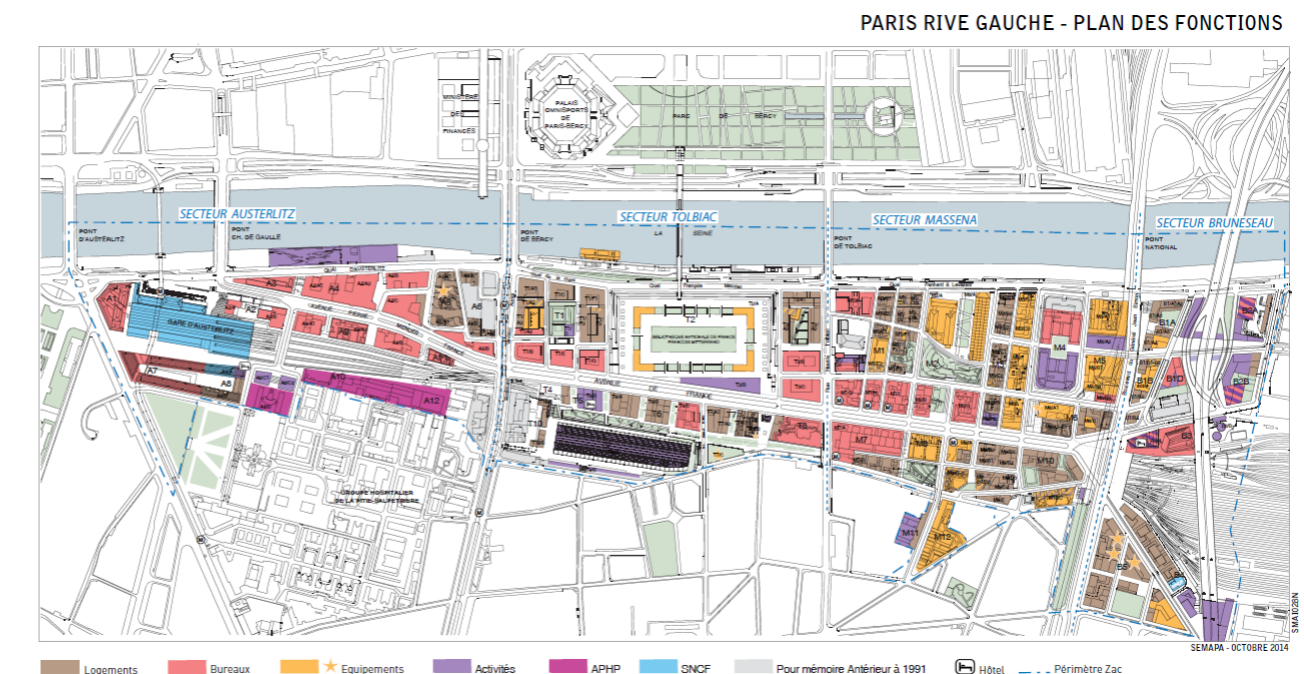


Figura 05. Mapa de Zoneamento ZAC Rive de Gauche.

Fonte: Ministère de l'économie et des finances<sup>2</sup>.

Na América Latina, o caso emblemático da regeneração urbana em Puerto Madero, Buenos Aires, envolveu a revitalização de um antigo porto de 160 hectares na cidade e envolveu uma PPP nos moldes das experiências europeias comentadas acima. O projeto, iniciado em 1989 durante uma crise econômica, visava estimular a recuperação financeira e reforçar o papel central da cidade. Ao longo de duas décadas, foram implementados empreendimentos imobiliários com quase 1,5 milhão de metros quadrados, atraindo mais de US\$2,26 bilhões de investimento privado. No entanto, críticos argumentam que o projeto beneficiou principalmente investidores privados, e surgiram preocupações sobre a falta de envolvimento público na tomada de decisões. Apesar de se tornar uma atração turística proeminente, o projeto levantou questões sobre a concessão de patrimônio público a interesses privados e a falta de consideração das necessidades sociais em meio à crise econômica (Smolka, 2014, p.46).

Já o caso da Colômbia é paradigmático para entender o uso de PPPs e do mecanismo de Reajuste de Terras (RT) para orientar projetos urbanos, sobretudo focados para a viabilização de moradias para população de baixa renda. Conforme Smolka (2014) o Reajuste de Terras é um método de recuperação da valorização que envolve a contribuição de terras por parte dos proprietários para financiar investimentos em infraestrutura urbana e serviços, resultando no aumento do valor de todas as propriedades na área. Embora os lotes dos proprietários sejam reconfigurados em tamanhos diferentes, e muitas vezes reduzidos, o valor final de cada lote aumenta devido aos investimentos em infraestrutura. Esse conceito tem origem no século XIX na Alemanha e foi amplamente adotado na Ásia e em países europeus, influenciando esquemas de reestruturação de planos urbanos em diferentes lugares, como na Colômbia e no Brasil. Os participantes acreditam que a valorização resultante da urbanização compensará o tamanho reduzido dos lotes reajustados, tornando esse método aceitável (Smolka, 2014, p.49).

Embora envolver riscos aos envolvidos, especialmente no retorno em valorização imobiliária, o RT é considerado eficaz

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2018/12/06/amenagement-durable-la-ville-japonaise-de-kanazawa-visite-le-projet-paris-rive-gauche>> Acesso em: 30 de agosto de 2023

para melhorar áreas urbanas consolidadas e planejar expansões futuras. Como pontua Pinto Carrilo (2005) a aplicação do mecanismo em países como Japão e Espanha resultou em modelos equilibrados e sustentáveis de planejamento urbano, com foco principalmente em infraestrutura, instalações e espaços públicos alinhados com as necessidades dos cidadãos. Os benefícios também são visíveis na organização das ideias e métodos de ordenamento do espaço urbano. No entanto, é importante observar que a implementação desses instrumentos requer ambientes econômicos relativamente estáveis e uma disposição significativa para a cooperação, uma vez que a cidade é composta por conflitos e disputas de interesses e ganhos que advêm da renda da terra. Por exemplo, na Colômbia, alguns proprietários de terras mantêm a visão de que a construção da cidade é uma questão pública e das finanças públicas, enquanto o desenvolvimento da propriedade privada é considerado uma questão exclusivamente privada (Pinto Carrilo, 2005, p.102). Nesse sentido, é importante adaptar as discussões dos instrumentos de gestão da terra e do solo urbano através da ótica social e econômica de cada localidade.

Na Colômbia, o RT foi introduzido com a Lei 9/89 de Reforma Urbana e fortalecido com a Constituição Política de 1991. A Lei de Desenvolvimento Territorial aprimorou a planificação urbana, focando na variável ambiental e promovendo a participação cidadã. No Japão, os fundamentos do RT foram adaptados da Alemanha e apareceram legalmente pela primeira vez em 1899 com a Lei de Consolidação de Terras Agrícolas. Posteriormente, em 1919, a designação do RT foi introduzida em áreas urbanas com a primeira Lei de Planejamento Urbano. Em 1954, a Lei de Reajuste de Terrenos criou uma instituição dedicada a esse mecanismo, incluindo subsídios, assistência técnica e financiamento de infraestrutura (Pinto Carrilo, 2005).

O Projeto Urbanístico Nuevo Usme, em Bogotá - Colômbia, é um exemplo de projeto concebido para resolver o problema dos parcelamentos ilegais. O projeto contou com uma extensão de mais de 600 hectares, com investimentos em infraestrutura, habitação de baixa renda e usos comerciais, e buscou mobilizar o valor da terra em favor da urbanização de baixa renda, usando aquisições públicas de terra, reajustes de terrenos e compartilhamento de valorização da terra. Também inclui um esquema de subsídios cruzados para garantir preços acessíveis (Smolka, 2014, p.47). No entanto, a implementação enfrentou desafios, incluindo interrupções devido a prioridades administrativas, obstáculos institucionais como a designação de uma área como Reserva Florestal Nacional e um movimento de trabalhadores rurais locais contra o adensamento da região. Essas interrupções permitiram a venda ilegal de terras a preços inflacionados, comprometendo parte do plano e propósito original (Smolka, 2014, p.48).



Figura 06. Habitações e Equipamentos de lazer em Usme (Bogotá, Colômbia).  
Fonte: Gobierno de Bogotá<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/localidades/usme/ediles-de-la-localidad-de-usme-2020-2023>> Acesso em: 17 de outubro de 2023

## 2.2 Conceitos e práticas antecessoras às OUCs: da recuperação das mais valias fundiárias urbanas ao instrumento de Operações Urbanas Consorciadas

Para introduzir a formulação do instrumento das Operações Urbanas Consorciadas no contexto brasileiro, serão retomados neste tópico os instrumentos base de recuperação de mais valias urbanas e grandes projetos urbanos antecessores a elas.

As mais-valias fundiárias urbanas podem ser definidas como a valorização da terra que resulta em renda para o proprietário devido a fatores externos ao seu esforço (Smolka, 2014). Quando essa valorização é originada por esforços coletivos e existe a sua apropriação privada, há um argumento para recuperar parte desse valor em nome da coletividade. Investimentos públicos em infraestrutura urbana e em espaços públicos podem levar a essa sobrevalorização adjacente. São também fatores de valorização da terra os investimentos privados como a instalação de determinados empreendimentos ou ações de moradores e usuários no entorno, impulsionando processos de gentrificação, por exemplo. Mudanças legislativas, como alterações de zoneamento, subsídios ou restrições, também podem gerar mais valias ao modificar o uso e ocupação do solo (Junckes, 2022, p.25).

É importante lembrar que o Estado estabeleceu-se como o ator principal do planejamento urbano durante o século XX, o qual detinha, e ainda detém, a capacidade de gerar valorização de terras a partir dos investimentos públicos. Essa ação, ainda que seja viabilizada pela contribuição coletiva - os tributos - não favorece de igual maneira à toda sociedade e a todos os territórios, sendo necessários mecanismos de compensação para a distribuição desigual dos benefícios e mais-valor gerados pela ação do Estado, o que é em parte sintetizado no conceito das mais-valias fundiárias urbanas explorado neste tópico. Além disso, o conceito é chave para entender o instrumento das OUCs, uma vez que estas emergem da necessidade de viabilizar e tornar mais eficientes os investimentos urbanos que podem impulsionar o processo do justo equilíbrio dos custos e benefícios advindos do processo de urbanização.

Alguns exemplos de instrumentos de recuperação de mais-valias urbanas comumente utilizados são o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e o ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis). Além disso, o poder público brasileiro instituiu desde 1934 um tributo específico para garantir o retorno de investimentos públicos empregados em determinado território: a Contribuição de Melhoria, o qual incide sobre proprietários de terra de determinada área que recebeu investimentos públicos. Porém, a Contribuição de Melhoria não está regulamentada pelo atual Estatuto da Cidade, sendo regulada pelo decreto-lei 195/67 (Junckes, 2022, p.28). O dispositivo estabelece os limites geográficos afetados, direta e/ou indiretamente, por ações governamentais, avaliando o aumento de valor dos imóveis resultante e, posteriormente, aplicando uma cobrança para financiar a própria intervenção em questão. Ainda, o montante a ser cobrado não deve exceder a valorização total evidenciada, nem os gastos totais relacionados à intervenção. Como aponta Junckes (2022, p.30), apesar de ser um mecanismo de aplicação aparentemente simples e com correlação clara entre a mais-valia gerada e a recuperada, são poucos os casos de uso da ferramenta, o que pode indicar falta de disposição dos entes públicos para demandar de agentes especuladores a recuperação da mais-valia urbana de forma direta.

Os fundamentos do conceito de mais valias urbanas e até mesmo da possibilidade de formulação de políticas fundiárias urbanas mais efetivas na sua recuperação partem da busca de respostas aos desequilíbrios do processo de urbanização, ainda mais a partir da intensificação desse processo no decorrer do século XX, possuindo marcos temporais tanto no âmbito internacional, quanto no âmbito nacional.

No âmbito internacional a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, também conhecida como HABITAT I, realizada em Vancouver, Canadá, em 1976, é considerada um evento paradigmático no debate (Furtado, 1995; Maleronka, 2010; Junckes, 2022). Seu principal objetivo foi abordar questões relacionadas ao crescimento demográfico, urbanização e desenvolvimento sustentável. Durante a conferência, foram discutidos vários temas, incluindo o acesso a moradias adequadas, planejamento urbano, infraestrutura, desenvolvimento de assentamentos humanos e qualidade de vida nas áreas urbanas. Foram também traçadas diretrizes para políticas públicas de equilíbrio do desenvolvimento urbano das quais Furtado (1995) destaca a natureza das propostas:

[...] Tomando como ponto de partida nossa delimitação de que os objetivos de uma política fundiária urbana sobre os quais os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias incidem podem ser classificados como fiscais e de planejamento urbano, vamos expandi-la, absorvendo os critérios definidos na recomendação do HABITAT I (1976) citada mais acima, e definir quatro objetivos básicos com os quais nosso tema se relaciona:

- arrecadação
- redistribuição
- controle do uso do solo
- controle do mercado de terras

Cada um desses objetivos, é útil recordar, está ligado ao princípio da distribuição de mais-valias fundiárias urbanas, e todos eles estão associados de forma específica a uma política fundiária urbana explícita ou implícita. Trata-se, portanto, de distribuir essas mais-valias, ou seja, socializar rendas fundiárias, para incidir sobre uma série de itens necessários à gestão pública do processo de urbanização (Furtado, 1995, p. 120).

Nesse sentido, entende-se a proposição de instrumentos de recuperação das mais-valias urbanas como ferramenta de equilíbrio desses processos entre os beneficiados e a coletividade como seu objetivo principal. Uma política fundiária justa deve utilizar das possibilidades apresentadas para regular as mais-valias urbanas, seja através da oneração dos beneficiados, do controle das iniquidades geradas pelo próprio mercado, pelo controle de uso do solo ou pela redistribuição de parte dos ganhos entre os menos favorecidos no processo de urbanização. É nesse período que são desenvolvidos novos instrumentos, de natureza mais urbanística, para enfrentar tais questões.

Um dos fundamentos para isso, é o conceito de “Solo Criado”, surgido em 1971, em Roma, quando especialistas em planejamento urbano propuseram a separação do direito de propriedade e o direito de construção. Essa ideia foi consolidada pela lei italiana de 1975, que transferiu o direito de construção à coletividade, podendo ser concedido mediante contribuição financeira para expansão de infraestrutura urbana. Na França, uma lei semelhante limitou o direito de construção inerente à propriedade a uma vez a área do terreno, onerando o excedente a isso para a construção de projetos como espaços verdes, moradias sociais e preservação cultural. Durante esse mesmo período, em Chicago, uma abordagem semelhante envolveu a Transferência do Direito de Construir, permitindo o uso não utilizado em áreas de preservação em outros locais da cidade e incentivando melhorias públicas (Junckes, 2022, p.41). No Brasil, a discussão sobre o controle do solo urbano começou nos anos 1960, com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana em Petrópolis. No entanto, foi em 1974 que a ideia de Solo Criado começou a ser implementada em São Bernardo, onde se introduziu o conceito como parte do Plano de Desenvolvimento Integrado. A lei estipulou que o direito de construção além da área do terreno deveria ser adquirido mediante pagamento, com os recursos direcionados para um Fundo de Áreas Verdes (Rezende et tal, 2011).

Já a discussão do conceito de Solo Criado foi firmada inicialmente por um grupo de pesquisadores da Fundação Prefeito Faria Lima do Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM), vinculada à Secretaria do Interior do Estado de São Paulo, entre 1975 e 1976. Antes do instrumento legal, o conceito foi baseado no terreno virtual gerado a partir da sobreposição de piso utilizável não apoiado diretamente ao solo. A partir da verticalização, cria-se densidade, demanda por equipamentos públicos e infraestrutura antes fornecido essencialmente a uma única fração daquele terreno (Maleronka, 2010, p. 76). Nesse sentido, “Solo Criado” é um termo que envolve a criação de área adicional para construção, gerando debates sobre uso aéreo ou subterrâneo e construções maiores que o lote original. Um elemento-chave para o entendimento desta discussão é instrumento urbanístico do Coeficiente de Aproveitamento (CA), que divide a área construída pela área do terreno, orientando a construção permitida. Embora popular em planos urbanos, o CA não possui regulamentação federal no Brasil, sendo mencionado no Estatuto da Cidade apenas em contextos específicos. O CA Máximo depende das limitações da lei de zoneamento baseando-se no conceito de Solo Criado, refletindo a regulação das áreas passíveis, ou não, do provimento de coeficiente adicional ao básico. Como comenta André Junckes (2022, p.41), deve-se diferenciar o direito à propriedade do direito de construir neste caso. Enquanto que o primeiro está atrelado a um direito adquirido, urbanisticamente traduzido como CA unitário ou básico, o segundo condiz com a concessão do direito de construir baseado no interesse da coletividade. O Solo Criado oferece essa oportunidade, cedendo direitos adicionais com contrapartidas para mitigar os impactos derivados das construções particulares na infraestrutura e nos investimentos públicos. Esse debate ressalta a necessidade de equilibrar os direitos individuais com o bem-estar coletivo e como o Estado deve assumir a responsabilidade de recuperar as mais-valias fundiárias urbanas.

A uniformização do CA básico, dimensionado a uma vez a área do terreno para todo o município, auxilia em cálculos de contrapartidas e impostos, além de promover justiça nos índices construtivos e facilitar a gestão urbana. Isso se alinha com o conceito de Solo Criado, que concede direitos construtivos extras mediante contrapartidas para o bem coletivo (Junckes, 2022, p.43). Ainda, a diferenciação de potencial construtivo definido pela lei de zoneamento através do instrumento, ocasiona valorização em determinadas localizações já que permite construções maiores. Essa valorização, então, deve ser corrigida a partir dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas.

Foi a Carta de Embu, em 1976, que consolidou nacionalmente os conceitos acima e trouxe abordagens sobre coeficiente único, transferência de direito de construir e função social da propriedade. Inicialmente, o Solo Criado era entendido como a criação de áreas adicionais horizontais, mas sua definição evoluiu para abranger construções que ultrapassassem o coeficiente único de aproveitamento (Rezende et tal, 2011). A Carta enfatizou a importância de um coeficiente único e mencionou casos semelhantes em cidades como São Paulo e São Bernardo do Campo. Também destacou a função social da propriedade como aspecto crucial. As conclusões da Carta consolidaram as discussões em torno do Solo Criado e de temas como a função social da propriedade, marcando um passo significativo nas políticas de desenvolvimento urbano, como demonstra o próprio documento:

1. É constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.
  - 1.1 A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.
  - 1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de sub-solo.
2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.
  - 2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não-utilizável do direito de construir.
  - 2.2 No caso de imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação. (CEPAM, 1976. p. 153)

Tal qual comenta Junckes (2022, p.44), a Carta traz diversos temas referentes ao Solo Criado que não eram consenso anteriormente nem tinham prerrogativas ampliadas no atuar do poder público, sendo um documento que demarca uma regularização mais rígida no contexto nacional. O estabelecimento da entrega de “áreas proporcionais” ou de um “equivalente econômico” suscitam o que viriam a ser base para o futuro instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Como indica Junckes (2022), o Solo Criado é pautado nas discussões legais no decorrer das décadas de 1970 a 1990, sendo regulamentado de forma mais efetiva com a sanção do Estatuto da Cidade (EC) em 2001, através do instrumento da OODC. O contexto que permeia essas décadas é marcado pelo movimento da Reforma Urbana e o período de redemocratização, sendo o EC o marco da institucionalização das pautas do movimento a nível nacional, embora que ainda exista um longo caminho para efetivação de seus objetivos. É válido pontuar que Florianópolis é uma das primeiras cidades a aplicar a cobrança pelo solo criado, o que foi embasado na Lei 3.338/89, aplicada contra a construtora Koerich Participações a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal no ano de 2008.

## Operações Urbanas

No mesmo lapso temporal, o conceito de Operações Urbanas, ainda que não em sua grafia atual, surge em um documento desenvolvido pela Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP) da Prefeitura de São Paulo, no início dos anos de 1980, dentro do item de “diretrizes específicas quanto à produção e estruturação do espaço urbano” e ainda detalhados no subitem “diretrizes destinadas a ajustar a atividade imobiliária à infraestrutura e serviços públicos



já disponíveis ou em implantação” (MALERONKA, 2010, P. 79). Tratam -se de projetos com objetivos estratégicos em determinadas áreas públicas em parceria com agentes do setor imobiliário. É citada a intenção de prover habitação e equipamentos urbanos visando otimização da infraestrutura em vazios urbanos, não abstendo do agente imobiliário explorar comercialmente as áreas não reservadas para aqueles fins. É citada, também, a necessidade de um instrumento de controle social e acompanhamento das ações. Tais características se relacionam com a diretriz de controle de uso da terra posta pelas conclusões do HABITAT I e, também, com o que viria a se tornar instrumento das OUCs, a ser explorado nos próximos subcapítulos.

Entre 1983 e 1985, surgem estudos no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPA) que reúnem ainda mais as intenções do que viria a delimitar uma operação urbana, já citando o termo diretamente. Os objetivos e diretrizes presentes nestes documentos, ainda que não compreendam a definição atual de operação urbana, se assemelham fortemente com o instrumento, segundo Montandon (2010, p. 15). Nestes documentos, uma operação urbana é um conjunto integrado de intervenções urbanas desenvolvidas em determinada área da cidade, sob coordenação do Poder Público e com participação de agentes privados visando:

resultados especiais na produção imobiliária e de equipamentos públicos, particularmente quanto à habitação popular, não viabilizadas nas condições correntes de mercado imobiliário. induzir transformações urbanísticas (físicas e funcionais) definidas como desejáveis no Plano Diretor, tais como alterações de padrão urbanístico (ocupação de vazios, padrão de densificação, constituição de zonas funcionais como pólos e corredores) e transformações na conformação de espaços urbanos, particularmente áreas de uso público. [...] (SEMPA, 1985a, p.23; apud MONTADON, 2009, p.18)

Elas são indicadas como um programa integrado em áreas prioritárias para tal, delimitadas na proposta do Plano Diretor de São Paulo 1985-2000, totalizando 35 operações. A estratégia é resumida pelo autor com os seguintes elementos: **projeto urbano, gestão integrada, participação privada, compartilhamento de custos e benefícios e transferência de recursos entre operações urbanas**<sup>4</sup>. Essas intervenções, no entanto, esbarraram na reprovação da minuta do Plano Diretor de 1985, em momento de troca da gestão Mario Covas (1983-1985) para a de Jânio Quadros (1986-1989). Foi proposta então uma nova minuta em 1987 e aprovada aprovada por decurso de prazo em 1988 (Maleronka, 2010, p.88).

### Operações Interligadas

As Operações Interligadas caracterizam a primeira aplicação do conceito do Solo Criado em São Paulo. Consistiram num mecanismo de incremento do potencial construtivo e alterações do uso do solo em terrenos ocupados por aglomerados subnormais a serem edificados pela iniciativa privada, desde que o empreendedor se comprometa a construir e doar ao Poder Público habitações de interesse social. Instituído como lei do desfavelamento (Lei nº 10.209/86), a partir do instrumento era possível atingir o CA máximo de quatro vezes a área do lote e demais benefícios através de análise do impacto da concessão. Proposto também no âmbito da SEMPA e sancionado pelo prefeito municipal, Jânio Quadros, o instrumento foi visto inicialmente como uma oportunidade de aplicação das concepções do Solo Criado. Entretanto, o caráter “caso a caso” das concessões desviava do conceito equitativo de CA único, além da natureza obrigatoriamente não-pecuniária, como aponta Maleronka (2010, p. 90), em comparação com o proposto pela Carta de Embu. Ademais, a contrapartida, sempre em unidades habitacionais, não necessariamente compreendia toda a ocupação em questão, levando a remoção de comunidades sem garantia plena de realocação e em áreas distantes de sua localização original (Wilderode, 1994). Em contraponto, a participação do setor privado na definição da contrapartida é indicada como avanço na aproximação da iniciativa privada em cooperação com o Poder Público na formulação de políticas públicas de desenvolvimento urbano. Embora distantes do conceito de Operação Urbana, esse ponto, em conjunto com a continuidade da vigência do instrumento para além da gestão de Jânio Quadros<sup>5</sup>, é indício de amadurecimento dessa relação de cooperação. As proximidades limitam-se a isso, de maneira que as OUCs são formuladas como instrumento de intervenção mais amplo, para além da questão habitacional.

4 Montandon (2010) destaca, também, o distanciamento do conceito de Operações Urbana à época da noção de Solo Criado defendida pela Carta de Embu.

5 A gestão de Jânio Quadros se encerra em 1988, enquanto a aplicação do instrumento persiste até a inconstitucionalidade atestada em 1998 pelo Ministério Público por conta do desvio pontual no zoneamento (regulado por lei), sem anuência do poder legislativo (MALE- RONKA 2010, p. 88).

### Operações Urbanas em São Paulo na Década de 1990

Outro marco na formulação do instrumento das Operações urbanas em São Paulo foi a discussão do Plano Diretor de 1991 que, ainda que não tenha sido aprovado pela Câmara Municipal, trouxe avanços significativos na formulação de instrumentos urbanísticos para lidar com os problemas urbanos em São Paulo na época, incluindo o caso das operações urbanas. Como aponta Montandon (2009, p.25), a definição desse instrumento nos debates do Plano Diretor de 1991 serviu como base para aprovar operações urbanas futuras nas décadas de 1990 e 2000, seja por meio da delimitação de áreas para esses projetos, seja pela definição dos elementos da legislação correspondente. Além disso, o autor aponta que as operações urbanas foram concebidas com a expectativa de gerar receita por meio do conceito de “Solo Criado” e concessões de exceções às normas de zoneamento. Finalmente, esses recursos obtidos seriam destinados a investimentos em habitação popular. Em resumo, o objetivo era transferir recursos das áreas de oportunidade de mercado imobiliário, como áreas “nobres” ou aquelas sujeitas a valorização devido a investimentos públicos, para as áreas carentes de investimentos na periferia da cidade (Montadon, 2009, p.25).

Segundo Maleronka (2010, p.94), é justamente durante a gestão de Luiza Erundina que as operações urbanas voltaram à agenda municipal. Então, o projeto de lei da OU Anhangabaú tramitava no Legislativo e um projeto para a OU Água Espriada estava sendo examinado por comissões da Prefeitura. A autora ainda qualifica que as principais operações pensadas no período promoveram muito mais a comercialização do potencial construído em relação a transformações urbanísticas:

[...] a estratégia daquela gestão municipal foi conduzir a operação urbana pelo caminho aberto pela operação interligada. Ou seja, em vez de recuperar as discussões teóricas acumuladas sobre a operação urbana, optou-se por explorar as possibilidades da experiência prática das OI. Esse talvez tenha sido o grande ponto de inflexão na concepção do instrumento [...] Daí é possível afirmar que as primeiras operações urbanas implementadas em São Paulo foram concebidas mais como uma concentração de operações interligadas em um dado perímetro, e menos como uma intervenção com uma intenção clara de modificação do tecido urbano e/ou solução de um problema detectado. (Maleronka, 2010, p.94)

Nesse sentido, as três primeiras operações urbanas em São Paulo buscaram parcerias com a iniciativa privada para realizar intervenções urbanas. Elas se basearam principalmente na venda de potencial construtivo e na regularização de edificações irregulares como formas de financiamento. A Operação Urbana Anhangabaú tinha o objetivo de recuperar os investimentos na reurbanização do vale do Anhangabaú e do Bulevar São João e embora tenha definido um perímetro relativamente pequeno e a previsão de duração de três anos, teve pouca adesão devido ao coeficiente de aproveitamento já alto na região e ao desinteresse do mercado (Maleronka, 2010, p.98). Já a Operação Urbana Centro foi reeditada a partir do insucesso da Anhangabaú, ampliando o perímetro e removendo prazos. Ela não estabeleceu um programa de obras, o que reduziu seu potencial de planejamento estratégico e a ampliação de incentivos fiscais, em vez de promover o desenvolvimento urbano, incentivou a especulação imobiliária (Maleronka, 2010, p.98). Por fim, a Operação Urbana Água Branca buscou substituir o uso industrial por atividades do setor terciário em uma área industrial. Ela previa um estoque adicional de construção e permitia que as contrapartidas fossem pagas por meio de obras públicas. No entanto, enfrentou dificuldades financeiras e teve poucas adesões, sugerindo que os parâmetros estabelecidos eram inadequados. Essa operação em específico demonstrou que é necessário estabelecer parâmetros mais diretos para as contrapartidas dadas no contexto das OUs, uma vez que o setor privado não assumiu os riscos necessários para a viabilização das obras mais estratégicas pensadas no contexto da Operação (Maleronka, 2010, p.99).

A primeira operação verdadeiramente exitosa em termos de mercado imobiliário viria a ser a OU Faria Lima. Entre 1995 e 2003, foram aprovadas 115 empreendimentos, gerando cerca de US\$ 280 milhões, mesmo que haja controvérsias sobre seus resultados físico-urbanísticos, é incontestável sua influência para o estabelecimento do instrumento urbano na realidade paulistana e nacional (Maleronka, 2010, p.101). O principal meio de arrecadação da Operação Urbana Faria Lima foi a venda de potencial construtivo adicional. A lei que criou a operação propôs a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), que seriam títulos públicos negociáveis em bolsa de valores, oferecendo transparência na definição das contrapartidas e antecipação dos recursos. No entanto, essa proposta não foi regulamentada até a aprovação do EC, resultando na definição das contrapartidas caso a caso, o que causou distorções significativas e a possibilidade de o setor privado negociar de maneira mais livre, o que influenciou na extensão da Avenida Faria Lima e o aumento do coeficiente de aproveitamento na região, por exemplo (Maleronka, 2010, p.102).

## 2.3 O Estatuto da Cidade (2001) e a regulamentação da Operações Urbanas Consorciadas

Como aponta Smolka (2014, p.14), a legislação latinoamericana referente à recuperação de mais-valias fundiárias é exemplificada atualmente pelas Leis 388 de 1997 na Colômbia e 10.257 de 2001 no Brasil, o EC. Em seu Art. 2º: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (...) X – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; (...) XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

No entanto, por terem evoluído de processos complexos e distintos, essas leis possuem diferenças significativas. A lei colombiana seguiu um caminho centralizado, enquanto a brasileira resultou de mobilização social, influenciando reformas constitucionais desde 1988. Na Colômbia, a Lei 388 introduz a ideia de que ações públicas para beneficiar o uso do solo urbano concedem ao público direito a mais-valias fundiárias. Três fontes de benefícios são identificadas, incluindo conversão de solo rural em urbano, mudanças de zoneamento e maior aproveitamento do solo em edificação. A lei também estabelece taxas de participação entre 30% e 50% do acréscimo de valor. No Brasil, a Lei de 2001 incorpora princípios como função social da propriedade e separação entre direito de propriedade da terra e construção; introduz a cobrança imposto progressivo sobre propriedades vazias, subutilizadas e/ou abandonadas; regula o solo criado, o direito de superfície, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e, enfim, as Operações Urbanas Consorciadas.

Nesse sentido o caso brasileiro das Operações Urbanas Consorciadas, apesar de já ter estado presente de forma embrionária no decorrer das décadas de 1970 a 1990, é regulado no Brasil a partir do EC, por meio de seus artigos 32, 33 e 34:

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a **participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados**, com o objetivo de **alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental**. (Brasil, 2001, art.32&33; grifo do autor).

A lei em seus artigos seguintes ainda prevê: i) a alteração de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, ii) a regularização de construções, reformas, ampliações executadas que não estejam de acordo com a legislação vigente, iii) incentivos a operações que utilizem tecnologias que reduzem o impacto ambiental. Além disso, toda operação deve estar prevista no plano diretor municipal e ser aprovada no formato de lei específica, contendo um programa que define com clareza sua área, finalidade, estudo de impacto de vizinhança e programa de atendimento econômico e social à população diretamente afetada. (Brasil, 2001, art.32 & 33). Nesse sentido, é possível analisar a partir deste marco legal que uma OUC demanda um plano que se vincule ao plano diretor em que se insere, projetos coerentes com seu programa e finalidade, além de uma gestão que garanta sua sustentabilidade financeira e execução dentro dos padrões esperados. Segundo Maleronka (2022, p.110), uma das inovações mais significativas criadas pela legislação são as novas possibilidades de financiamento da operação por CEPACs a partir do embasamento legal pelo EC. Ainda, é possível uma OUC prever como contrapartidas obras diretas, permutas e outorgas de alteração de uso, potencial construtivo e outros incentivos urbanísticos. Trata-se de um novo instrumento comparado àquele proposto em São Paulo na década de 1990, de novo formato e possibilidades para proposição de possíveis respostas às questões das cidades brasileiras.

As diretrizes colocadas pelo EC e as experiências antecessoras citadas possibilitam estruturar as OUCs em 3 dimensões práticas: Plano, Projeto e Gestão. A construção desses três elementos em ordem cronológica, como já visto anteriormente na experiência francesa, por exemplo, orientam as ações a serem tomadas e detalhadas nas respectivas regulamentações municipais e, enfim, a implementação do instrumento.

Nesse ínterim, o EC - e a alteração advinda da Lei nº 13.089, de 2015 - dá bases para a regulamentação das OUCs pelos planos diretores municipais e, principalmente, define os itens essenciais para a formulação das leis específicas da Operações em seu Art. 33º:

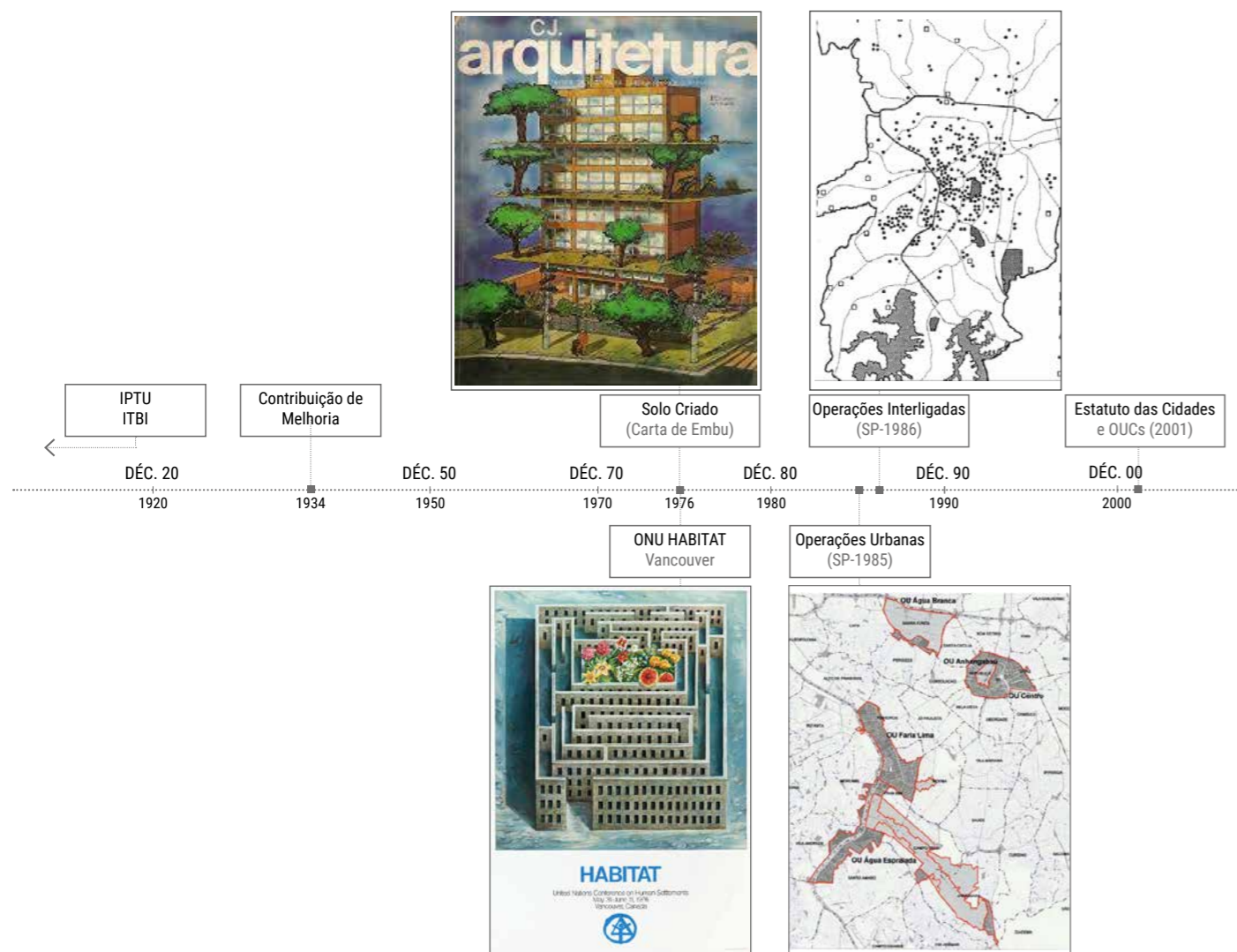


Figura 08: Linha do Tempo dos Instrumentos de Recuperação de Mais Valias Fundiárias Urbanas no Brasil  
Fonte: Vários / Elaboração do Autor

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

- I – definição da área a ser atingida;
- II – programa básico de ocupação da área;
- III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- IV – finalidades da operação;
- V – estudo prévio de impacto de vizinhança;
- VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2o do art. 32 desta Lei;
- VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2o do art. 32 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.836, de 2013)
- VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.
- VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2o do art. 32 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

§ 1o Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2o A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.



Figura 09. Esquema de elementos de formulação de uma OUC.  
Fonte: Elaboração do autor.

As experiências recentes de implementação do instrumento, no entanto, suscitam polêmicas com relação aos objetivos efetivamente alcançados com o instrumento. Desde sua formulação até as primeiras experiências de aplicação, as OUCs são colocadas como objeto de disputa entre grupos progressistas da sociedade e grupos ligados aos interesses do mercado imobiliário (Siqueira, 2022). Se inicialmente se pretendia com o instrumento o equilíbrio do desenvolvimento urbano com a captura de mais valia urbana financiando objetivos de melhorias sociais, ambientais e urbanísticas, os resultados obtidos muitas vezes se restringem ao atendimento de aspectos especulativos de mercado, não cumprindo os objetivos previstos pelo EC e servindo como um instrumento concentrador de investimentos em certos projetos de interesse privado (Maricato e Ferreira, 2002). Utilizando como exemplo a OUCAE, Zabliith (2022, p.72) aponta duas grandes problemáticas acerca dos modelos recentes de OUCs no Brasil.

A primeira problemática diz respeito à divisão de funções no Governo e na Sociedade Civil, revelando um desequilíbrio significativo de poder, com a SP Urbanismo, empresa pública encarregada por projetos urbanos do município exercendo influência dominante. Isso é atribuído ao desenho institucional da Lei da OUCAE, que não segregou claramente as funções de gestão e governança, resultando em “Exorbitação do Mandato” por parte da empresa. Zabliith (2022) afirma ainda que a legislação criou um modelo de gestão compartilhada, mas, na prática, a SP Urbanismo e a Prefeitura retêm o controle, minando a participação efetiva do Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Água Espreada (GGOUCAE), órgão que possui as credenciais para ser o centro de tomada de decisão democrático no contexto da Operação (Zabliith, 2022, p.72). Ou seja, é necessário ampliar a participação e o controle social dos projetos.

Já a segunda problemática é ao financiamento do instrumento. O autor aponta que a falta de investimentos em regularização fundiária se caracteriza como um fator crucial que prejudica o desempenho econômico e social no caso da OUCAE, afetando a efetividade da operação. Além disso, evidencia-se a ineficácia dos leilões iniciais de CEPAC e a utilização excessiva do potencial de construção sem a conclusão do Programa de Intervenções. No caso da Operação em específico são verificados ainda a falta de transparência, ambiguidade nas regras de consumo construtivo e a desvinculação de receitas pela Prefeitura como fatores prejudiciais. Nesse sentido, Zabliith (2022) aponta a necessidade de instrumentos jurídico-econômicos para investir nas fases iniciais das Operações Urbanas, incluindo programas de regularização fundiária e habitação social, conforme a legislação vigente (Zabliith, 2022, p.86). Ou seja, é necessário ter mais clareza no sistema de incentivos e contrapartidas, prioridades e fases dos projetos estruturantes.

Como conclusão, Uma boa governança, a transparência, a participação social, a capacidade de levantar interesse do mercado imobiliário e a prioridade dada a quais tipos de investimentos são elementos cruciais para o sucesso em geral das operações urbanas no Brasil. No entanto, o caso emblemático da OUCAE demonstra que é preciso avançar na revisão desses elementos centrais para que o instrumento possa alcançar os objetivos de melhorias sociais, ambientais e urbanísticas aos quais se propõe cumprir. Com esses desafios em mente, o presente trabalho explora o caso da OUC Continente.

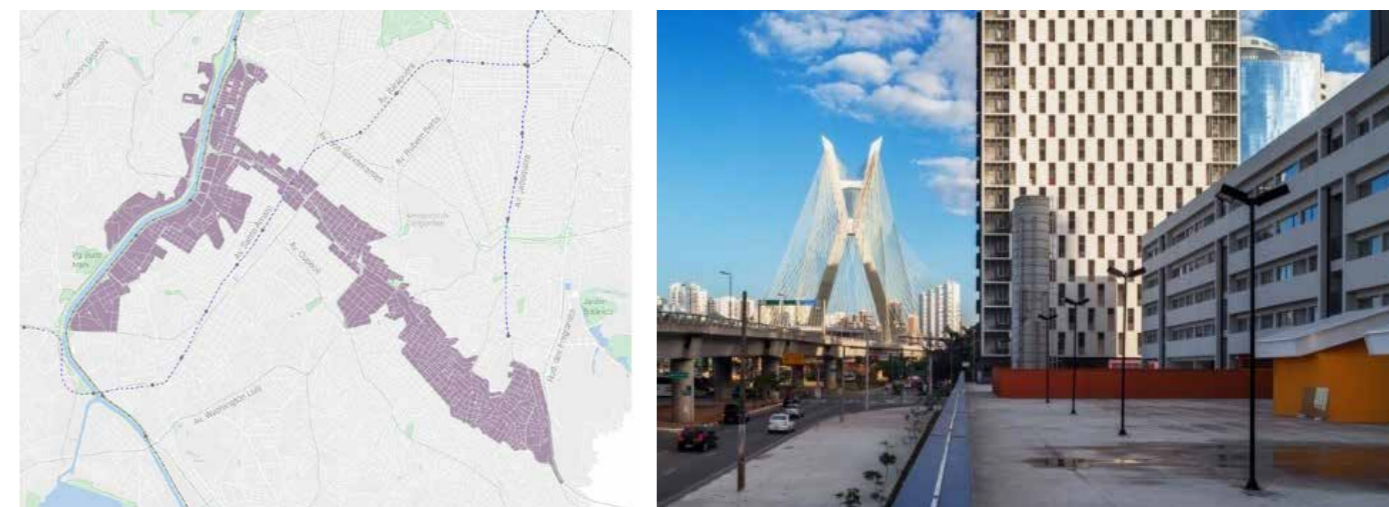


Figura 10: Perímetro da OUCAE / Ponte Estaiada e Conjunto Habitacional Jardim Edith  
Fonte: Gestão Urbana / Prefeitura Municipal de São Paulo

# 3. Planejamento Urbano em Florianópolis, o Plano Diretor de 2014 e a OUC Continente

Este Capítulo tem por objetivo contextualizar brevemente a formação da Região Metropolitana da Grande Florianópolis, marcos relevantes do desenvolvimento urbano da cidade de Florianópolis e retomar os últimos planos diretores da cidade.

## 3.1 A Região Metropolitana da Grande Florianópolis

Hoje a Região Metropolitana da Grande Florianópolis é constituída por nove municípios em sua área conurbada: Florianópolis, São José, Palhoça, Biguaçu, Santo Amaro da Imperatriz, Governador Celso Ramos, Antônio Carlos, Águas Mornas e São Pedro de Alcântara. E, em sua área expandida, por outros 13 municípios: Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Canelinha, Garopaba, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Paulo Lopes, Rancho Queimado, São Bonifácio, São João Batista e, por fim, Tijucas. Os dados e mapas aqui apresentados tem foco na área conurbada do primeiro conjunto com o intuito de compreender a dinâmica de urbanização mais estrita entre eles e das relações a serem estabelecidas neste estudo, apesar de o segundo conjunto de municípios possuírem relevância no funcionamento e dinamismo da metrópole.

CIDADE	ÁREA (km²)	POPULAÇÃO (2021)*	DENS. DEMOG. (hab/km²)	ESCOLARIZAÇÃO (%)	IDHM	PIB per cap. (2019)
Florianópolis	674,844	516.524	623,68	98,40	0,85	43.842,54
Biguaçu	365,755	70.471	156,94	96,90	0,74	32.388,10
São José	150,499	253.705	1.376,78	97,50	0,81	45.787,06
Palhoça	394,85	178.679	347,56	97,60	0,76	34.839,90
Sto. Amaro da Imperatriz	344,235	23.907	57,62	99,00	0,78	39.861,80
São Pedro de Alcântara	139,196	6.046	33,60	98,40	0,73	15.041,97
Gov. Celso Ramos	127,556	14.739	110,93	97,90	0,75	24.354,30
Antônio Carlos	234,422	8.712	32,62	96,50	0,75	92.691,19
Águas Mornas	326,66	6.646	16,95	98,70	0,72	27.014,44
<b>Total</b>	<b>2758,017</b>	<b>1.079.429</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>
<b>Média</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>306,30</b>	<b>97,88</b>	<b>0,77</b>	<b>39.535,70</b>

\*estimativa para o ano de 2021 pelo IBGE CIDADES

Tabela 01: dados gerais Região Metropolitana de Florianópolis  
Fonte: elaboração própria / IBGE Cidades (2021)

Conforme os dados compilados na tabela acima, a região metropolitana apresentava pouco mais de um milhão de habitantes no ano de 2021 distribuídos na paradigmática relação Ilha- Continente, segundo estimativas do IBGE. Trabalho, lazer, educação e serviços públicos e o desequilíbrio na oferta destes usos (CAMPOS, 2008) são motivações que levam ao fluxo pendular estruturado no território pelos eixos rodoviários da BR-101 e BR-282 na parte continental e das rodovias estaduais dentro da Ilha de Santa Catarina.

A conseqüente pressão desse movimento exigiu a construção de infraestruturas urbanas de porte metropolitano, como as pontes Colombo Salles E Pedro Ivo, onde circulam aproximadamente cem mil veículos por dia (PLAMUS, 2015). Apesar de uma aparente mera consequência do próprio desenvolvimento urbano\*, tal paradigma foi historicamente construído por meio das relações socioespaciais construídas pelos atores envolvidos dentro deste tecido urbano.

Como defende Sugai (2015), o processo é delimitado pela intencionalidade das classes dominantes com seu projeto de cidade, cujas características privilegiam um eixo de ocupação e valorização imobiliária (a Ilha), em detrimento de outros espaços urbanos destinados às classes sociais ou serviços menos favorecidos (a Região Continental). A implantação de grandes obras viárias e de equipamentos públicos vinculados à administração estatal marcaram o desenvolvimento da capital catarinense no século. Tal desenvolvimento é caracterizado pelo modelo modernista de fazer cidade, com o automóvel individual como protagonista. A linha do tempo a seguir retoma importantes intervenções urbanísticas do último século que culminaram no modelo rodoviário implantado que perdura até os dias atuais, como a construção dos sucessivos aterros, suas vias expressas, as pontes e os túneis.

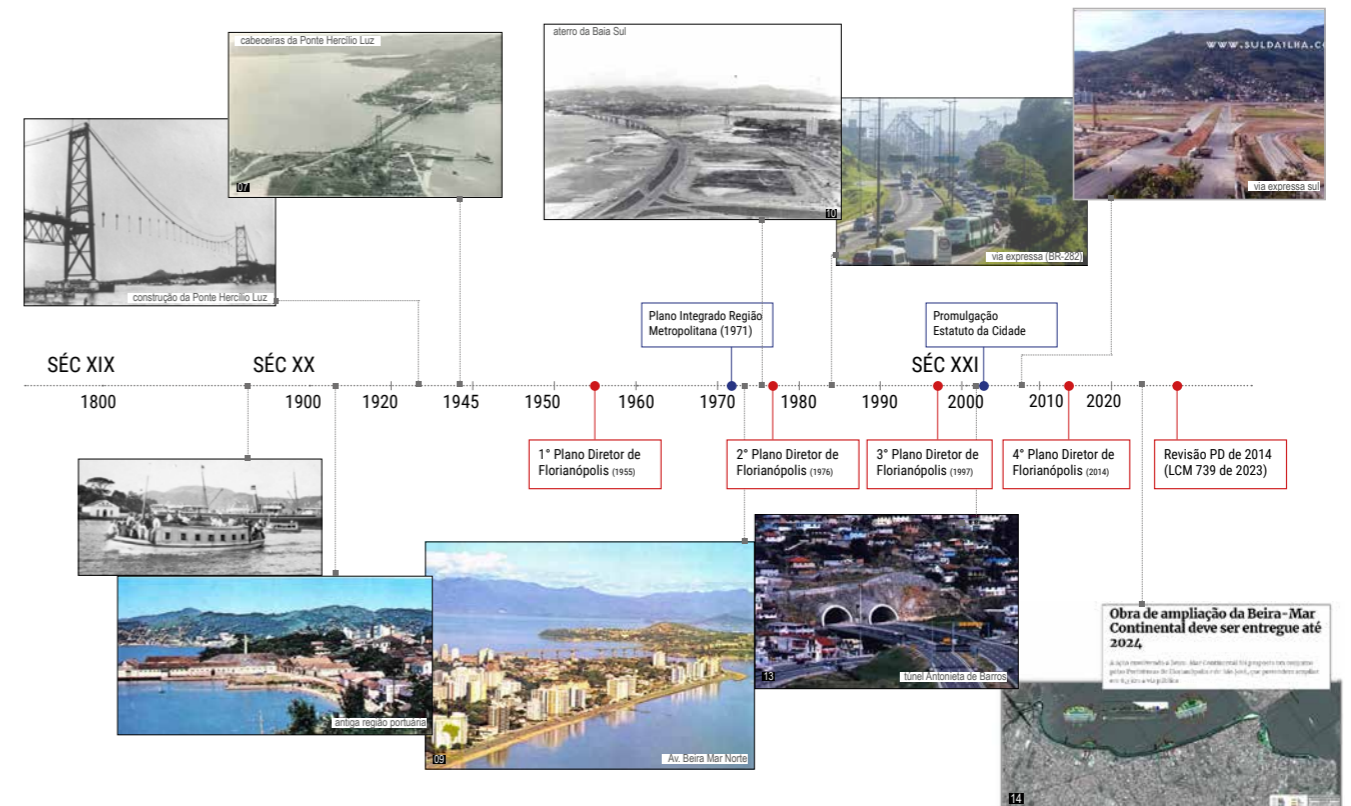


Figura 11: Linha do tempo de intervenções urbanísticas notáveis na Grande Florianópolis  
Fonte: elaboração própria / diversos

Esses projetos que de maneira geral, beneficiaram e beneficiam principalmente usuários do transporte motorizado individual, resultam em grande impacto na paisagem e geram demanda induzida, além do histórico de degradação ambiental e desrespeito às medidas compensatórias determinadas em seus estudos de impacto ambiental (Podcast Catarinas, 2023). É urgente rediscutir o modelo de investimento público e o projeto de cidade em pauta.

### 3.2 O Plano Diretor de 2014 e a OUC Continente BR-282

Em contraposição a este modelo, destaca-se aqui o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (PLAMUS) e o novo Plano Diretor de Florianópolis, ambos de 2014, como um esforço de trazer mais equilíbrio e ordenamento no desenvolvimento urbano. Enquanto que o Plano Diretor Municipal trouxe as inovações do EC em sua proposta e instrumentos de preservação da paisagem natural e expansão controlada da malha urbana - tópicos a serem melhor explorados nos decorrer do trabalho - o PLAMUS fez um extenso levantamento deslocamento domiciliar de Origem e Destino dessa população metropolitana e dos sistemas de transporte coletivo e individual, para então propor novos modelos mais adequados ao território e ao modelo de governança local. Dentre os cenários tendenciais apontados, o sistema baseado na conjunção de BRT e Faixas Exclusivas (PLAMUS, 2015, Produto 19, p. 122.) é apontado como modelo troncal de transporte mais indicado para a Região Metropolitana de Florianópolis em termos de tempo de viagem e viabilidade socioeconômica, o mapa a seguir apresenta o traçado do sistema:



#### LEGENDA

- eixo estruturante BRT
- rotas marítimas propostas
- terminais BRT
- terminais marítimos

Figura 12: Mapa das diretrizes do PLAMUS  
Fonte: elaboração própria com base em PLAMUS (2015)

Em seu relatório final o PLAMUS também indica a possibilidade do transporte aquaviário como sistema complementar, ainda que carece de estudos mais profundos de viabilidade econômica. Ele desmistifica a ideia deste modelo como solução do transporte ilha-continente e até mesmo dentro a ilha ao analisar os tempos de viagens e baldeações necessárias (PLAMUS, 2015, Produto 19, p. 232.).



Figura 13: SC-401 cenário atual  
Fonte: PLAMUS 2015



Figura 14: SC-401 cenário projetado PLAMUS 2015  
Fonte: PLAMUS 2015

Primeiro plano diretor após promulgação do EC, a Lei Complementar nº 482 de 2014 incorporou na legislação municipal novos instrumentos urbanísticos regulamentados pela lei federal, dentre eles, as OUCs. Nesse sentido, previu a implementação do instrumento em áreas específicas da cidade, visando o desenvolvimento urbano sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população (Art. 261, Art. 262 e Art. 263). As diretrizes incluem a delimitação de áreas, participação da comunidade, contrapartidas da iniciativa privada, consideração de aspectos de sustentabilidade e a definição de detalhes específicos através do projeto de lei específico aprovado após consulta pública e debate com a comunidade.

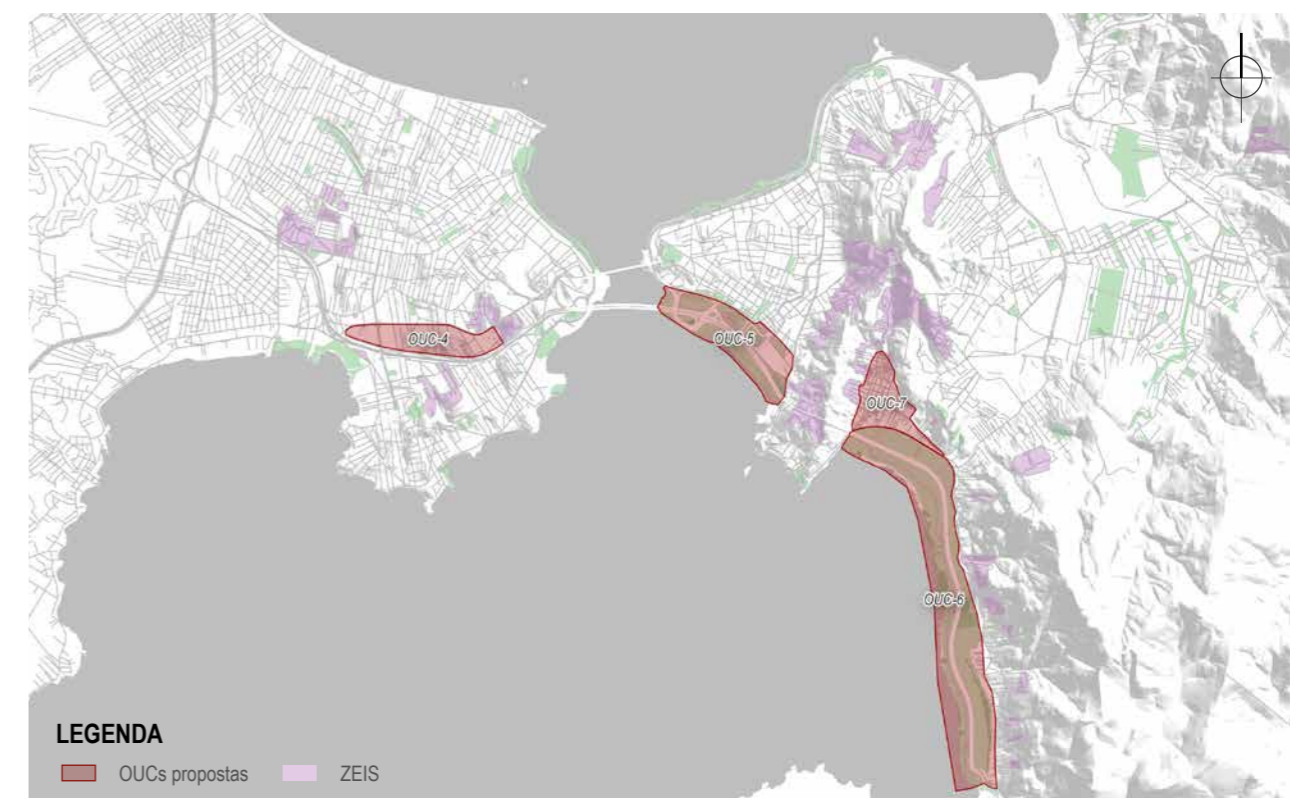
O texto da lei previu sete áreas prioritárias de OUCs, sendo quatro delas com perímetro previsto no mapa de zoneamento. Destaca-se o Art. 129 que além de enumerar

“Art. 129. São consideradas Áreas Prioritárias para Operação Urbana Consorciada as indicadas em parte integrante nesta Lei Complementar, que delimita as áreas de intervenção direta e indireta:

- I - OUC 1 – distrito de Canasvieiras;
- II - OUC 2 – distrito do Ribeirão da Ilha;
- III - OUC 3 – distrito de Ratonés;
- IV – OUC 4 – Continente;**
- V – OUC 5 – Centro;
- VI – OUC 6 – aterro da Via Expressa Sul; e
- VII – OUC 7 – Saco dos Limões.

Parágrafo único. Para o caso das OUC do Saco dos Limões e do Continente, os zoneamentos previstos dentro da demarcação da mesma ficam atrelados a efetivação da Operação urbana Consorciada para a área, sendo que enquanto esta não for criada através de lei específica fica estabelecido os parâmetros de ARM 2.5.” (Lei Complementar nº 482 de 2014, grifo do autor)

Fruto de um processo extenso, conturbado e marcado pela judicialização, o próprio histórico de proposição das OUCs no plano diretor de 2014 demonstra inconsistências na compreensão dos objetivos e do funcionamento do instrumento (Siqueira, 2019). Ora pelos perímetros que não abarcam as complexidades territoriais que uma OUC poderia abarcar, como o distanciamento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) demarcadas, ora pela sobreposição de outros instrumentos concorrentes e também pelas complexidades ambientais do território, o instrumento se tornou de difícil aplicação dentro do contexto municipal.



#### LEGENDA

- OUCs propostas
- ZEIS

Figura 15: Mapa das OUCs demarcadas pelo Plano Diretor Municipal  
Fonte: elaboração própria com base de dados PMF

É possível compreender, no entanto, possíveis intencionalidades cabíveis na proposição da OUC 4 - Continente. A proximidade aos eixos de transporte e uma possível resposta dos planejadores à segregação silenciosa entre Ilha e Continente (Siqueira, 2019; Sugai, 2015) a partir da instalação de equipamentos e infraestruturas sociais nessa região. Nesse sentido, a previsão de gabaritos de até 16 pavimentos na área - o mais alto na cidade - indica também a intenção de promover o adensamento e captura da mais valia fundiária para implementação do possível projeto. Destaca-se também, o compromisso do Plano com a OUC proposta pela trava de parâmetros urbanísticos nos licenciamentos enquanto não efetivada a operação, tal como exposto no Art. 129 citado anteriormente.

Contudo, considerando o disposto no EC em seu Art. 33º§ 1o: “Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.”, o perímetro proposto para a OUC - 4 Continente limita a aplicação dos recursos em projetos e ações apenas na área onde se prevê o adensamento, sequer inclui ZEIS limítrofes, partes do sistema viário do entorno e áreas públicas com potencial de implantação de equipamentos, praças e dentre outros. Nesse sentido, é necessário revisar as intenções, objetivos e metodologia de aplicação do instrumento, ainda que considere-se como uma potencial ferramenta para atrelar um projeto urbano de melhoria para a região através da participação dos agentes envolvidos e no compartilhamento dos riscos e benefícios desta operação.

### 3.3 A Revisão do Plano Diretor de 2023:

#### esvaziamento das OUCs e as Áreas de Desenvolvimento Incentivado (ADI)

A alteração da Lei Complementar nº 482 de 2014 de 17 de janeiro de 2014 realizada através da Lei Complementar 739 de 04 de maio de 2023, que aprovou a revisão do Plano Diretor e estabeleceu novos entendimentos sobre as áreas demarcadas como OUC. Ainda que não excluiu o instrumento das OUCs no texto da lei, a OUC Continente passou a figurar como Área de Desenvolvimento Incentivado II (ADI-II), um instrumento urbanístico reeditado também na alteração da lei. Antes disso, as ADIs eram previstas como uma ferramenta de incentivos fiscais, construtivos e de infraestrutura para empreendimentos geradores de emprego e tecnologia, como indústrias, polos tecnológicos, culturais, esportivos e temáticos (Art. 130 da Lei Complementar nº 482 de 2014), atreladas à implementação de OUCs e passíveis de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Já com a alteração da lei, elas transformam-se em instrumento de incentivo ao adensamento através da concessão de potencial construtivo adicional ao já previsto na Tabela de Limites de Ocupação (Anexo F01 da Lei Complementar nº 482 de 2014). Além disso, são demarcadas através de zoneamentos já existentes, como as áreas prioritárias de OUC - as ADI-II - e também por meio da demarcação de vias consideradas estruturantes nos bairros, de adensamento incentivado - as ADI-I. É importante destacar essa mudança, pois antes um instrumento ainda não implementado na cidade, passou a figurar um dos principais eixos de alterações da lei e, conseqüentemente, da ocupação do território. Parâmetros construtivos são concedidos automaticamente com pavimentos adicionais, aumento do coeficiente de aproveitamento, nas alturas máximas e nas taxas de ocupação mediante o pagamento de OODC para a área acrescida.

“Art. 129 São consideradas Áreas Prioritárias para Operação Urbana Consorciada as indicadas em parte integrante nesta Lei Complementar, que delimita as áreas de intervenção direta e indireta:

(...)

**Parágrafo Único.** Para o caso das OUC do Saco dos Limões e do Continente, os zoneamentos previstos dentro da demarcação da mesma ficam atrelados a efetivação da Operação urbana Consorciada para a área, sendo que enquanto esta não for criada através de lei específica fica estabelecido os parâmetros de ARM 2.5:

**Parágrafo único.** As OUCs passam a figurar como ADI-II. (Redação dada pela Lei Complementar nº 739/2023)” (Lei Complementar nº 482 de 2014, grifo do autor)

Se antes a alteração de limites de ocupação estavam atreladas a ritos específicos e a processos participativos previstos em lei, como é o caso das OUCs, com as ADI no formato atual o adensamento não está atrelado a esses elementos ou a um projeto urbano específico com acompanhamento social devido. Além disso, o uso do FMDU como ferramenta de melhoria urbana para a cidade ainda é incipiente, assim como o próprio histórico de captação financeira através da OODC (Junckes, 2022, P. 115).

“Art. 130. As Áreas de Desenvolvimento Incentivado (ADI) são aquelas que tem por finalidade promover o desenvolvimento equilibrado das centralidades urbanas locais acentuando o modelo de desenvolvimento polinuclear, de modo a diminuir a necessidade de deslocamentos pendulares da população em busca de serviços e atividades e a induzir o desenvolvimento orientado ao transporte.

§ 1º As ADI são aquelas delimitadas no Anexo H02 e aquelas que serão instituídas por lei específica, estas, a partir de estudos urbanísticos das centralidades do órgão de planejamento.

§ 2º As ADI poderão receber incentivos fiscais e construtivos que serão definidos na Lei da sua criação.

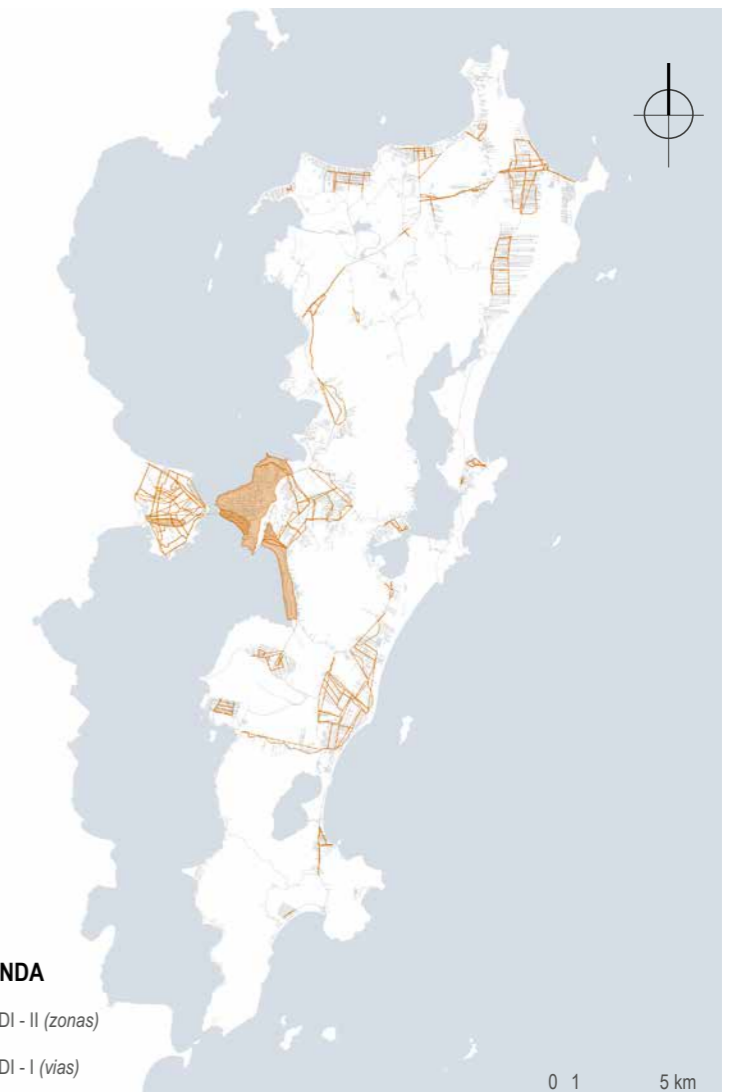
§ 3º Poderão ser exigidas contrapartidas para a implantação de empreendimentos em ADI.

§ 4º As ADI aplicam-se somente nas macroáreas de uso urbano. (Redação dada pela Lei Complementar nº 739/2023)” (Lei Complementar nº 482 de 2014, grifo do autor)

Tendo em vista esse cenário, entende-se a OUC como um instrumento que faz contraponto ao modelo das ADI, de maneira que traz maiores garantias de equalizar os riscos e benefícios do processo de urbanização ao atrelar o desenvolvimento de projeto urbano específico à concessão de incentivos aos empreendimentos dentro dela. Nesse sentido, as ADI correm o risco de não efetivarem o cenário almejado de adensamento acompanhado da infraestrutura urbana necessária para tal e nem de atingirem os objetivos mais amplos da função social da cidade e de sua gestão democrática, como previsto pelo EC.



Figura 16: Esquema OODC - revisão Plano Diretor  
Fonte: PMF 2022



#### LEGENDA

- ADI - II (zonas)
- ADI - I (vias)

Figura 17: ADIs demarcadas  
Fonte: Elaboração do autor com base de dados PMF

# 4. Leitura do território e perímetro proposto

Este Capítulo busca apresentar os dados e informações levantadas do contexto do perímetro proposto para a revisão da OUC Continente. Foram consultadas as bases oficiais de informação da PMF, bases acadêmicas, planos urbanos que englobam a área e, também, realizados levantamentos de maneira virtual através do google street view e em campo fisicamente.

## 4.1 A Região Continental

O distrito Sede Continental de Florianópolis é formado pelos bairros do Estreito, Capoeiras, Coqueiros, Monte Cristo e Jardim Atlântico. A região é cercada pelas Baías Sul e Norte e pelos bairros adjacentes do município de São José. Historicamente o uso da região é destinado ao atendimento dos serviços envolvidos na Capital do Estado. Seu processo de urbanização acompanha em dimensão e padrões de sua época as grandes inversões de capital para a modernização da Ilha de Florianópolis e a formação metropolitana, como indicado na linha do tempo das intervenções rodoviárias, e também para estabelecimento de população de renda alta e baixa. A primeira através da formalização dos loteamentos de Coqueiros, Capoeiras e Estreito, já a segunda com as ocupações informais que hoje formam as comunidades do Morro da Caixa, Vila Aparecida, Monte Cristo, Chico Mendes e dentre outras. As imagens abaixo apresentam a evolução urbana da área, onde é possível visualizar os sucessivos investimentos viários e a formação dos núcleos até a atual malha contínua a ser estudada neste trabalho.



Figura 18: Evolução urbana região continental 1938-1994  
 Fonte: elaboração própria / base de dados: <https://geoportal.pmf.sc.gov.br> - acesso em 10 dez. de 2022

Como dito anteriormente, todo o movimento pendular da região metropolitana atravessa a região pelos eixos de mobilidade. Dentro do contexto continental eles são formados pela BR-282, pela Av. Ivo Silveira e, em menor porte, pela Av. Eng. Max Scharamm (no Jardim Atlântico). A Av. Pres. Kennedy, no Kobrasol, também, destaca-se pela continuidade com o eixo da Av. Ivo Silveira. Esse eixo metropolitano forma então uma região potencialmente propícia para concentração de comércios, serviços, residências e outros usos que otimizem o uso dessa infraestrutura existente e a ser implementada.



4. Leitura do território e perímetro proposto

Figura 19: fotografia bairro do Abraão Fonte: acervo IPUF

## 4.2 O perímetro proposto para a OUC

Como já citado anteriormente, o perímetro aqui apresentado partiu da delimitação da OUC-4 Continente, estabelecida pelo Plano Diretor Municipal de 2014, e expande a área de influência da Operação com o intuito de torná-la efetivamente um instrumento de melhoria sócio-ambiental. Neste capítulo será apresentada a análise urbana realizada na região, na qual, além de visualizar os dados e informações do interior do perímetro proposto, são apontadas as motivações das suas linhas de limite, levando em consideração os aspectos físico-ambientais, características de uso do solo e a morfologia urbana.

Enquanto os eixos da Via Expressa, da Avenida Ivo Silveira e das Ruas Santos Saraiva e Pref. Dib Cherm faz referência a parte interna da OUC, o perímetro é definido por frente de orla, rio, alterações significativas do uso do solo, área militar e pela topografia. Essas delimitações estão indicadas no mapa a seguir: Com o intuito de explorar o potencial de uma OUC no entorno do eixo metropolitano indicado, foram realizados levantamentos de dados e seu processamento em mapas, tabelas e textos complementares apresentados como meio de análise mais detalhada do objeto de estudo nas páginas a seguir.



Figura 20: perímetro proposta para a OUC  
 Fonte: elaboração própria

# Aspectos Socioambientais

Dentre as características ambientais da região, destacam-se a quantidade reduzida de áreas verdes, restritas praticamente aos parques urbanos, à Beira Mar Continental, aos costões não ocupados e às zonas de maior declividade - demarcadas pela municipalidade como áreas de preservação permanente - APP - e áreas de preservação de uso limitado - APL.

No que tange à hidrografia, o recorte é delimitado a oeste pelo Rio Arajuó, na divisa entre os municípios de Florianópolis e São José, e possui poucos riachos a céu aberto, sendo muitos outros possivelmente subterrâneos devido ao modelo de urbanização adotado.

A formação dos assentamentos informais na região acompanhou os momentos de consolidação da segregação ilha-continente (Sugai, 2015). Historicamente, como área menos valorizada frente à intencionalidade dos investimentos públicos estatais, a região continental também sofre com desigualdades dentro do seu espaço urbano.

Dentre os assentamentos aqui mapeados, o Morro da Caixa, a Vila Aparecida e as comunidades do entorno imediato se encontram em topografias mais acentuadas e de acesso dificultado por esse fator. Já o Monte Cristo e as comunidades do entorno formam um aglomerado urbano de maior porte, em uma área horizontal, onde a segregação urbana acontece devido à drástica diferença social entre os bairros do entorno, como o Kobrasol do lado oposto da Via-Expressa.



## LEGENDA

- área de preservação permanente - APP
- área de proteção limitada - APL
- área verde de lazer - AVL
- comunidades
- limite OUC-4 Continente
- áreas de risco PMMR (2014) médio
- alto
- muito alto
- residências em área de muito alto risco a deslizamentos

## Renda Média

- renda média familiar em salários mínimos (SM) por setor censitário:
- 0 a 3 SM
  - 3 a 5 SM
  - 5 a 9 SM
  - 9 a 13 SM
  - 13 ou mais SM

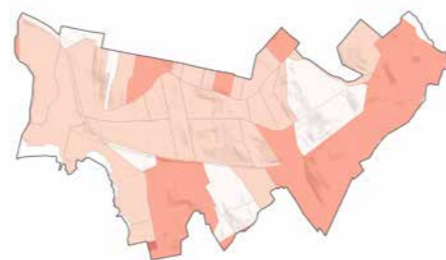
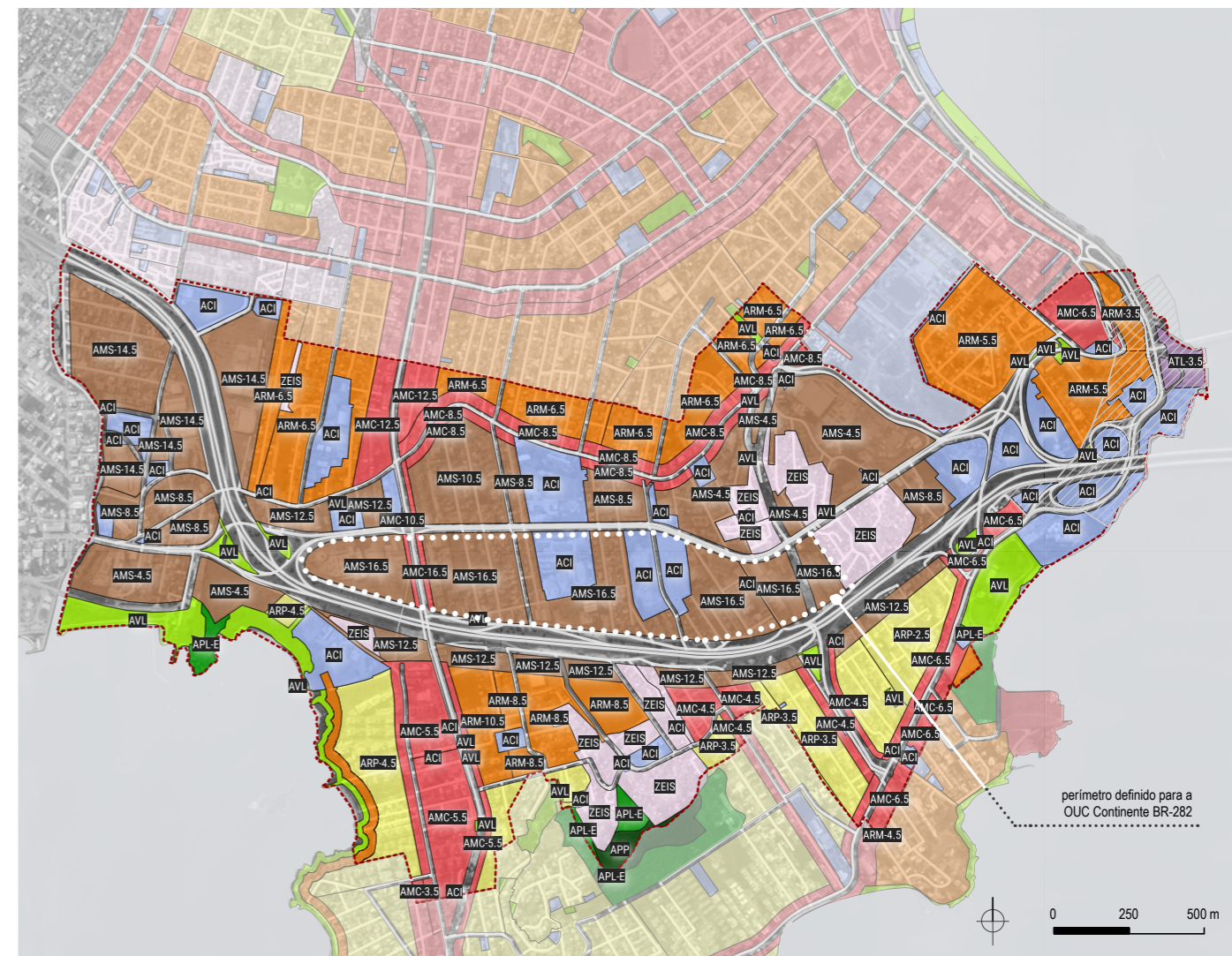


Figura 21: Mapas de Aspectos Socioambientais  
Fonte: elaboração própria com base de dados PMF

# Zoneamento

Conforme o zoneamento previsto no Plano Diretor (Lei Complementar nº 482 de 2014), o perímetro tende a funcionar como uma área usos mistos, contando com equipamentos públicos, serviços e habitação. Os gabaritos representados pelo primeiro número da legenda dos zoneamentos diz respeito ao gabarito previsto, os quais, na área da OUC Continente BR-282 delimitada pela lei, estão com parâmetros funcionais de ARM-2.5 enquanto não implementada a OUC-4 Continente conforme Art. 129, já destacado anteriormente.



## LEGENDA

- APL-E (Área de Proteção Legal de Encostas)
- APP (Área de Proteção Permanente)
- ACI - Área Comunitária Institucional
- AMC - Área Mista Central
- AMS - Área Mista de Serviços
- AVL - Área Verde de Lazer
- ZEIS - Zona Especial de Interesse Social
- Perímetro proposto OUC
- ARM - Área Residencial Mista
- ARP - Área Residencial Predominante
- ATL - Área Turística de Lazer

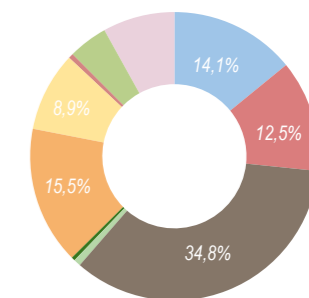


gráfico da área do zoneamento no perímetro

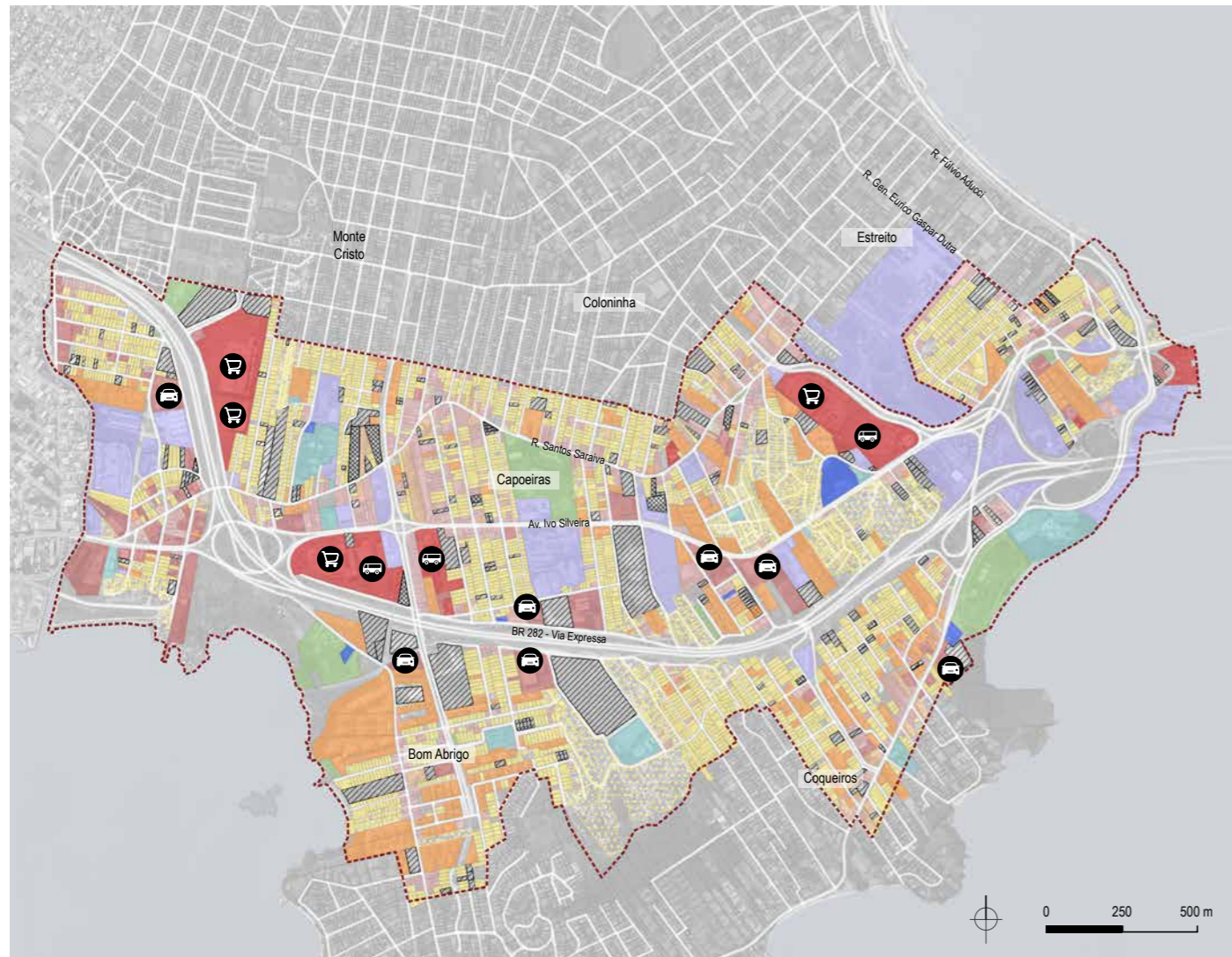
Figura 22: Mapa zoneamento Plano Diretor  
Fonte: elaboração própria com base de dados PMF



# Uso e Ocupação

Por meio do mapeamento atualizado do uso e ocupação é possível identificar uma grande variedade de usos que, no entanto, não se traduzem em maior vitalidade urbana na região. A presença massiva de lojas de automóveis, garagem de ônibus e equipamentos públicos administrativos, principalmente na Av. Ivo Silveira, tornam a região pouco atrativa para pedestres e não promovem fachadas ativas, por exemplo.

Av. Ivo Silveira | proximidades ao Morro da Caixa  
Fonte: ND Mais, 2022



## LEGENDA por tipo de uso:

- |   |  |                            |
|---|--|----------------------------|
| <span style="color: red;">■</span> COMERCIAL / grande porte             | <span style="color: yellow;">■</span> RESIDENCIAL / multifamiliar                      | GARAGEM DE ÔNIBUS          |
| <span style="color: lightcoral;">■</span> COMERCIAL / médio porte       | <span style="color: lightyellow;">■</span> RESIDENCIAL / unifamiliar médio/alto padrão | HIPERMERCADO OU MEGA LOJA  |
| <span style="color: pink;">■</span> COMERCIAL / pequeno porte           | <span style="color: yellow;">■</span> RESIDENCIAL / assentamentos informais            | CONCESSIONÁRIA DE VEÍCULOS |
| <span style="color: blue;">■</span> INSTITUCIONAL / saúde               | <span style="color: orange;">■</span> RESIDENCIAL / uso misto multifamiliar            |                            |
| <span style="color: lightblue;">■</span> INSTITUCIONAL / educação       | <span style="color: lightorange;">■</span> RESIDENCIAL / uso misto unifamiliar         |                            |
| <span style="color: purple;">■</span> INSTITUCIONAL / serviços públicos | <span style="color: orange;">■</span> NOVOS EMPREENDIMENTOS                            |                            |
| <span style="color: lightpurple;">■</span> INSTITUCIONAL / igrejas      | <span style="color: grey;">■</span> RUÍNA/ABANDONADO                                   |                            |
| <span style="color: green;">■</span> ESPAÇOS LIVRES                     | <span style="color: grey;">■</span> LOTES VAZIOS                                       |                            |

Figura 23: Mapa de usos e ocupação  
Fonte: elaboração própria com base de dados PMF

# Gabaritos Construídos

Apesar de exercer um papel central no tecido urbano da região metropolitana, o recorte apresenta baixos gabaritos construídos. Ao analisar os dados quantitativos, as edificações de até 2 pavimentos representam 75,2% da área total construída, seguidas das de 9 pavimentos com 2,8%, como representado no gráfico abaixo.

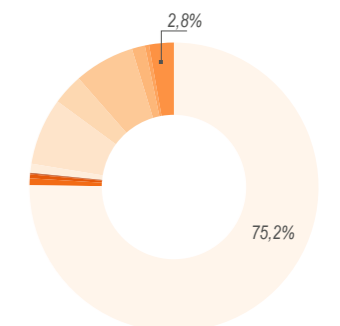
O levantamento dos dados foi realizado através da ferramenta google street view.



## LEGENDA

número de pavimentos por edificação:

- 1-2
- 3-4
- 5-9
- 10-12
- 11-15
- 16+
- recorte OUC



relação da área construída do perímetro X gabaritos

Figura 24: Mapa de gabaritos construídos  
Fonte: elaboração própria com base de dados PMF

# Educação Pública

Na região e suas proximidades estão localizadas instituições educacionais de nível básico e um campus do Instituto Federal de Educação (IFSC). Segundo a Secretaria Municipal de Educação (PMF, 2022) há previsão de ampliação da rede com duas novas Escolas do Futuro\* e uma Creche Infantil. Há também o licenciamento em andamento de um campus da Universidade Estadual de Santa Catarina (UDESC) na Avenida Ivo Silveira.

\*termo utilizado para designar uma escola com práticas modernas de ensino e aprendizagem segundo a PMF.



## LEGENDA

● EQUIPAMENTOS EXISTENTES

- 00 - UDESC (Universidade Estadual de SC)
- 01 - IFSC (Instituto Federal de SC)
- 02 - EBM Almirante Carvalhal
- 03 - EEB Rosinha Campos
- 04 - EEB Edith Gama Ramos
- 05 - EEB Prof. Anibal Nunes Pires
- 06 - NEIM Machado de Assis
- 07 - NEIM Dona Cota
- 08 - NEIM Pro. Antonieta de Barros
- 09 - NEIM Ilha Continente
- 10 - NEIM Nagib Jabor
- 11 - NEIM Coqueiros
- 12 - EEB América Dutra Machado
- 13 - EEB Pero Vaz Caminha

○ NOVOS EQUIPAMENTOS

- 00 - UDESC (Universidade Estadual de SC)
- Comércio e Serviços de Grande Porte
- Lotes públicos

# Saúde Pública

No que tange os serviços de saúde pública, o recorte e seu entorno possuem uma considerável rede de equipamentos com nove unidades básicas de saúde (Centros de Saúde - CS), uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e um hospital de pequeno porte e de média especialidade. Dada a proximidade com a rede de hospitais na região do Centro de Florianópolis e de São José, é possível considerar a região com boa

acessibilidade em termos quantitativos. Já em termos qualitativos, relatórios da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) apontam um atendimento dentro da demanda nos CS e necessidade iminente de ampliação da UPA Continente. O Hospital de Florianópolis passou por recente expansão com o objetivo de desafogar o Hospital Regional de São José.



## LEGENDA

● UNIDADES DE SAÚDE

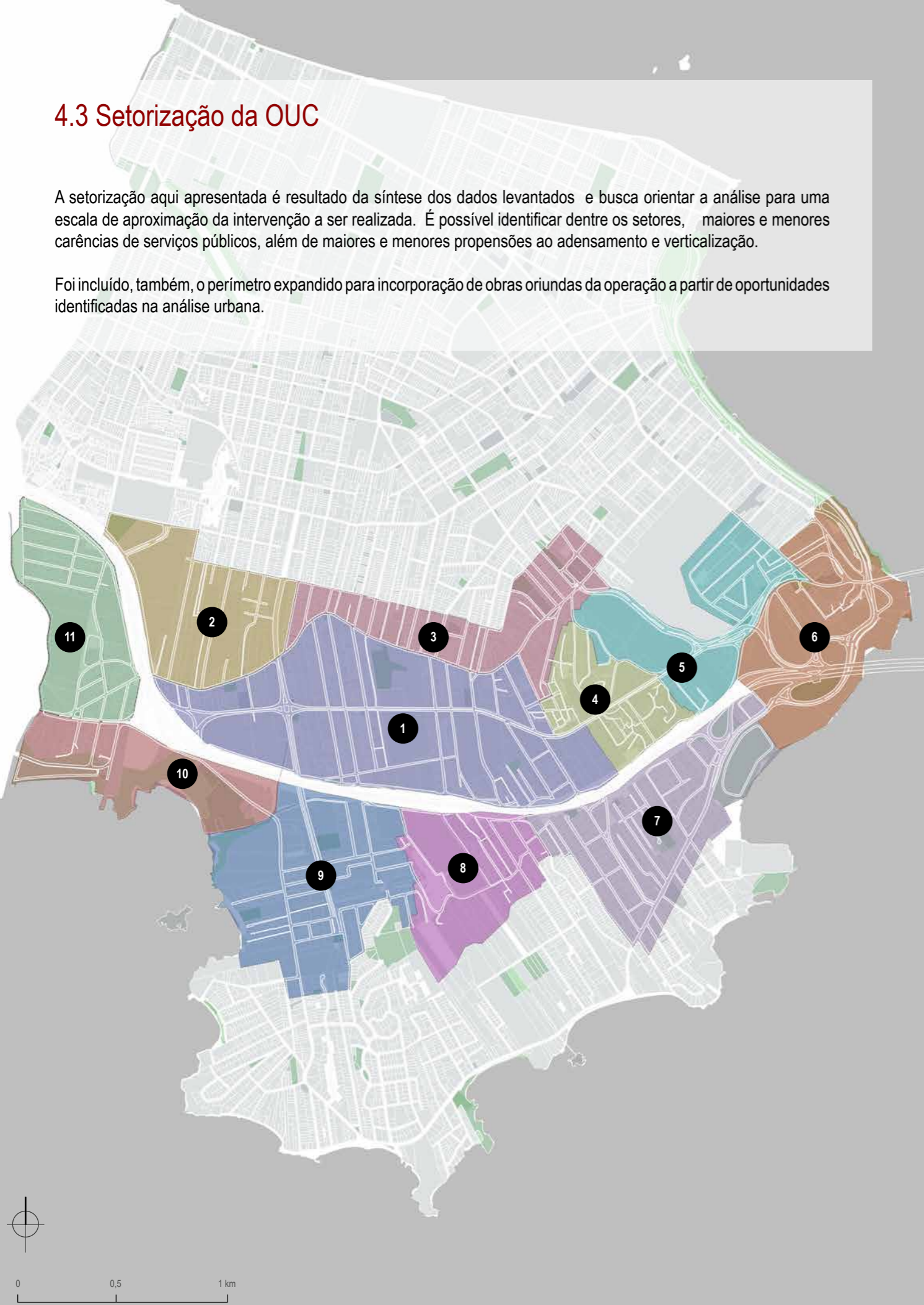
- 01 - CS Coqueiros
- 02 - CS Vila Aparecida
- 03 - CS Abraão
- 04 - CS Novo Continente
- 05 - CS Capoeiras
- 06 - CS Monte Cristo
- 07 - CS Coloninha
- 08 - CS Sapé
- 09 - CS Estreito
- 10 - UPA Continente
- 11 - Hospital Florianópolis
- CS - Centro de Saúde
- UPA - Unidade de Pronto Atendimento

- Comércio e Serviços de Grande Porte
- Lotes públicos


### 4.3 Setorização da OUC

A setorização aqui apresentada é resultado da síntese dos dados levantados e busca orientar a análise para uma escala de aproximação da intervenção a ser realizada. É possível identificar dentre os setores, maiores e menores carências de serviços públicos, além de maiores e menores propensões ao adensamento e verticalização.

Foi incluído, também, o perímetro expandido para incorporação de obras oriundas da operação a partir de oportunidades identificadas na análise urbana.




#### 1 Avenida Ivo Silveira




O setor em questão concentra a maioria dos equipamentos públicos, comércios e serviços dentro do perímetro da OUC. Há uma tendência de aumento da densidade, com possibilidade de remembramento de lotes e grandes áreas com potencial de transformação, como uma grande garagem de ônibus e concessionárias de veículos. A área é predominantemente ocupada por residências de classe média, bem como comércios e serviços de médio e grande porte que atendem além do bairro. Notáveis espaços públicos incluem o Parque de Capoeiras e a Praça Nagib Jabour. A infraestrutura viária é composta por quadras e vias com cerca de dez metros de largura nas áreas internas, com destaque para a Avenida Ivo Silveira e a Via Expressa. Sugere-se melhorias na acessibilidade, conexões viárias e espaços públicos mais bem equipados, além do aumento de suporte para equipamentos comunitários a fim de acomodar o crescimento populacional.

#### 2 Irmã Bonavita




Este setor compreende a interface do perímetro com a Via Expressa, a Comunidade do Monte Cristo e a Coloninha. É caracterizado por uma ocupação de predominância residencial unifamiliar, de média e baixa renda. A Comunidade do Morro do Flamengo e a Ocupação Urbana Anita Garibaldi são os assentamentos informais mapeados na região. O sistema viário é configurado por vias mais estreitas oriundas de aparente irregularidade fundiária. Destaca-se na paisagem um hipermercado atacadista e uma grande loja de departamentos às margens da Via Expressa, destoando das demais edificações. Propõe-se receba melhorias de acessibilidade, conexões viárias e de fruição pública, espaços públicos mais equipados, produção de habitações populares e programas públicos de regularização fundiária.

#### 3 Santos Saraiva



O setor compreende a face da Rua Santos Saraiva em direção ao Bairro do Estreito. A ocupação possui características de residencial unifamiliar e multifamiliar de média densidade e comércios e serviços à nível de atendimento do bairro. Há considerável potencial de transformação da região, com possibilidade de adensamento a partir das melhorias urbanas a serem implementadas. O sistema viário é caracterizado por vias de caixa média de onze metros de largura e apresenta falta de formação de quadras em alguns trechos. Destaca-se a falta de infraestrutura cicloviária. Propõe-se que o setor receba melhorias de acessibilidade, conexões viárias e de fruição pública, espaços públicos mais equipados e promova usos mistos para fortalecimento dos deslocamentos dentro do bairro.

#### 4 Morro da Caixa



Setor localizado na parte mais elevada do perímetro, cortado pela Via Expressa e a Avenida Ivo Silveira, e formado pelas comunidades do Morro da Caixa, CC1 e Jardim Ilha Continente. A região é marcada pelo contraste de ocupação frente aos setores perimetrais, sendo sua paisagem marcada por ruas estreitas, lotes pequenos e ausência de espaços públicos de convívio qualificado. Além da topografia elevada, grandes equipamentos como o prédio da Secretária de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina, uma garagem de ônibus, um hipermercado e a própria Via Expressa segregam o setor. Propõe-se que se promova espaços públicos de convivência, regularização fundiária, assistência técnica para melhoria das construções, novas habitações populares promovidas pela Operação e melhoria do desenho urbano das vias.

## 5 Exército



Setor delimitado majoritariamente pela sede do Exército Brasileiro no bairro do Estreito e pelas proximidades da cabeceira continental da Ponte Hercílio Luz. Sua paisagem urbana é marcada por um vasto sistema viário de conexão às pontes, um hipermercado, uma garagem de ônibus e um aglomerado de lotes regulares em processo de verticalização. Propõe-se que se promova o redesenho do sistema viário, com a conexão ciclística e peatonal de qualidade às pontes e ao interior do bairro. Também, a promoção de usos comerciais de apoio ao bairro nas novas edificações e espaços públicos de convivência.

## 6 Cabeceiras



O perímetro deste setor compreende o entorno das cabeceiras das pontes Hercílio Luz, Colombo Salles e Pedro Ivo Santos. Ainda que já ocupada por edificações de gabarito elevado, a proteção da paisagem e suas visadas é a diretriz principal de ocupação do setor. Conta com sistema viário qualificado, com pontos de melhoria de conexão cicloviária e peatonal. A conexão entre Beira Mar Continental e o Parque de Coqueiros é um eixo de potencial melhoria urbana com promoção de espaços públicos.

## 7 Coqueiros



O setor de Coqueiros compreende a primeira fatia do bairro e a extensão da Avenida Eng. Max de Souza até o encontro com a Avenida Almirante Tamandaré. Trata-se de uma região de ocupação consolidada, de usos misto com predominância residencial multifamiliar. Há ainda lotes a sofrerem transformação, assim como potencial de melhoria do desenho urbano do sistema viários e de espaços livres públicos. O Parque de Coqueiros destaca-se na paisagem como ponto de encontro massivo dos habitantes do setor e dos arredores.

## 8 Vila Aparecida



O setor da Comunidade Vila Aparecida é delimitado pela Via Expressa e pelo maciço que separa o bairro de Coqueiros e a comunidade. Há ocupação de encostas e áreas de risco mapeadas pelo Plano Municipal de redução de Riscos (2014). Destaca-se a grande gleba confrontante para a Via Expressa, cujo processo de ocupação deve vir acompanhado de medidas de mitigação e compensação dos impactos gerados na vizinhança. Sugere-se que tais medidas busquem atacar os problemas ambientais, de escassez de moradia e de espaços públicos qualificados na Comunidade da Vila Aparecida.

## 9 Abraão



O setor do Abraão é configurado por uma malha urbana regular, com processo de verticalização avançado, mas, ainda, com oportunidades de transformação frente à OUC. Há lotes vagos nas proximidades com a Via Expressa, possibilitando a integração com o corredor metropolitano a ser desenvolvido. A conectividade do setor com os bairros adjacentes o colocam como uma possível centralidade a ser fortalecida através de usos comerciais e de serviços em seu interior.

## 10 Praia Comprida

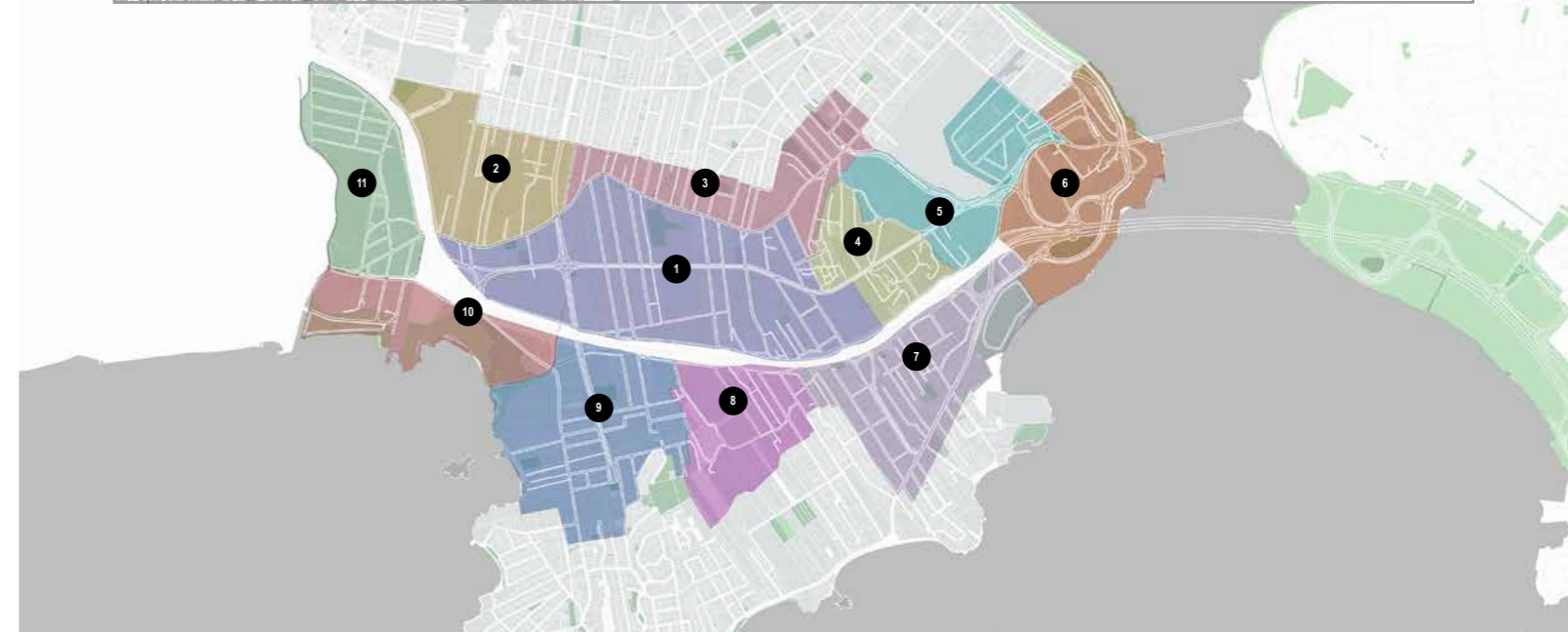


No setor da Praia Comprida destaca-se o vazio urbano entre a Via Expressa e a Bahia Sul. Essa área possui grande potencial de desenvolvimento de uma ocupação equilibrada, com valorização ambiental, provimento de espaços e equipamentos públicos em quantia adequada, além de conectar espacialmente a Beira Mar de São José com o bairro do Abraão. Também, é possível vislumbrar um hub de integração do sistema de ônibus com o possível futuro transporte marítimo. Sugere um plano de ocupação para a área com parcelamento das glebas existentes integrado a um masterplan para a área.

## 11 Rio Araújo



O setor Rio Araújo é delimitado pelo curso d'água - divisa dos municípios de Florianópolis e São José - em paralelo à Via Expressa e pela Avenida Ivo Silveira à Sul. A predominância de residências unifamiliares nos lotes indicam potencial de transformação urbana. Há glebas também passíveis de edificação, como a garagem de ônibus e galpões próximos à grande rodovia. Ambientalmente, a recuperação das margens do Rio Araújo e a integração entre os municípios devem nortear as intervenções neste setor.



## 5. Mercado imobiliário e tendências de ocupação: o potencial de adesão da OUC Proposta

O sucesso de uma OUC depende, também, da adesão da iniciativa privada em suas propostas. Compreender as características de mercado da região analisada é fundamental para propor ações e normativas do plano urbanístico que busquem a adesão dos empreendedores.

Este capítulo busca então analisar o estoque construtivo da região, dados de licenciamento recentes e pesquisas de mercado para traçar um panorama do mercado imobiliário da região. Busca-se também, dar bases para proposição do formato de captação financeira da OUC, a ser detalhado no Plano-Projeto urbanístico.

### 5.1 O Estoque Construtivo do perímetro da OUC

Ao cruzar os dados levantados na análise de gabaritos construtivos com o potencial construtivo planejado para a região pelo Plano Diretor Municipal, encontra-se um cenário pouco consolidado em termos de índice construtivo.

A metodologia para estimar o estoque construtivo previsto pelo Plano Diretor teve a seguinte linha lógica:

1. Levantamento lote a lote dos gabaritos construídos
2. Multiplicação da área do polígono da edificação pelo número de pavimentos, resultando na área construída do lote<sup>3</sup>
3. Organização de planilha com as áreas dos lotes e seus zoneamentos previstos
4. Cruzamento da área dos lotes com o coeficiente de aproveitamento máximo previsto na tabela F02 - Limites de Ocupação da Lei Complementar n° 482 de 2014, anterior e posteriormente à alteração dada pela Lei complementar n° 739 de 2023, apresentados na tabela ao lado.

Como resultado do potencial construtivo possibilitado pela legislação municipal no cenário pré vigência da LCM 739 de 2023 estima-se que apenas 39,45% do coeficiente de aproveitamento (CA) está consumido (aproximadamente 2.751.985,50m<sup>2</sup>), abaixo do CA básico da região (3.039.082,96m<sup>2</sup>). Portanto, mesmo considerando que seria um cenário irreal de aproximação do aproveitamento máximo do índice, é possível intuir um grau de consolidação mediano da área frente ao que prevê o Plano Diretor de 2014, considerando os índices com a OUC-4 Continente, e sem considerar as áreas públicas ou zoneadas como Área Comunitária Institucional (ACI).

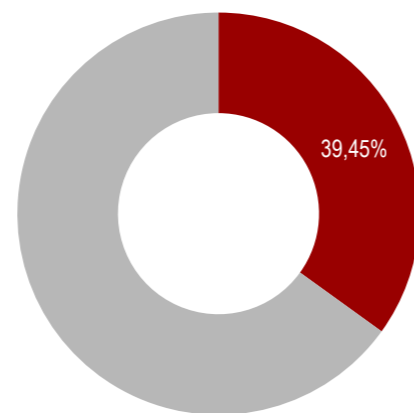


Figura 28: estimativa de CA consumido frente o CA máximo previsto pelo Plano Diretor no cenário pré revisão

1. Considera-se os coeficientes de aproveitamento máximos do anexo F01 - Limites de Ocupação da LCM 482/2014, tanto para o cenário pré quanto pós alteração regida pela LCM 739 de 2023;
2. Descontou-se os lotes públicos e aqueles zoneados como ACI - Área Comunitária Institucional para a amostragem dos dados;
3. Foram corrigidos os polígonos das edificações e identificados seu uso e gabrito construído no levantamento lote a lotes do perímetro da operação.

Ao transpor a discussão para os setores em estudo da OUC, é possível identificar nuances de aproveitamento e subaproveitamento dentre eles na tabela a seguir:

SETOR	CA BÁSICO	CA MÁXIMO (PD 14 - com ouc)	CA MÁXIMO (PD 23)	Consolidação atual
1	404.645,00	1.115.825,00 52,34%	1.438.333,00 40,60%	583.974,00
2	108.330,44	335.330,00 69,74%	436.822,00 53,53%	233.843,00
3	206.514,00	1.425.867,92 6,58%	1.581.692,75 5,93%	93.816,00
4	104.528,73	49.548,59 206,17%	102.153,91 163,44%	166.959,50
5	106.214,76	140.840,59 78,73%	206.572,58 53,68%	110.881,00
6	334.702,86	196.275,50 75,37%	229.078,66 64,58%	147.932,00
7	510.171,00	1142268,158 28,04%	1427523,788 22,44%	320.324,00
8	300.031,00	315154 67,01%	444529 47,51%	211.199,00
9	330.147,00	854.126,00 58,26%	1.044.816,00 47,63%	497.649,00
10	152.661,00	295.845,00 17,25%	401.684,00 12,70%	51.024,00
11	192.642,00	495.293,00 30,59%	636.126,00 23,82%	151.518,00
<b>TOTAL</b>	<b>3.039.082,96</b>	<b>6.976.595,58</b> 39,45%	<b>8.715.376,79</b> 31,58%	<b>2.751.985,50</b>

Tabela 02: estimativa de CA consumido frente o CA máximo previsto pelo Plano Diretor no cenário pré revisão e pós revisão por setor proposto

A disposição desse CA difere em termos de consolidação inclusive para além do previsto no Plano, como no Setor 4 - Morro da Caixa. Isso se deve pela ocupação informal do solo. É possível enxergar no comparativo que a Lei complementar n° 739 de 2023 ampliou a oferta de CA, além de retirar a trava imposta da não efetivação da OUC-4 Continente no setor delimitado até então pelo Plano Direto, concedendo aproximadamente 2 milhões de metros quadrados adicionais.



Figura 29: Fotografia Via expressa e bairro de Capoeiras  
Fonte: acervo IPUF

## 5.2 Os alvarás emitidos de 2002-2022

Também, foram utilizados os dados de licenciamento fornecidos pela Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SMHDU) para uma análise comparativa do cenário anterior à deflagração da LCM 482 de 2014 e posterior a ela até o ano de 2022. Para isso, considerou-se o ano de 2015 como início de vigência da lei.

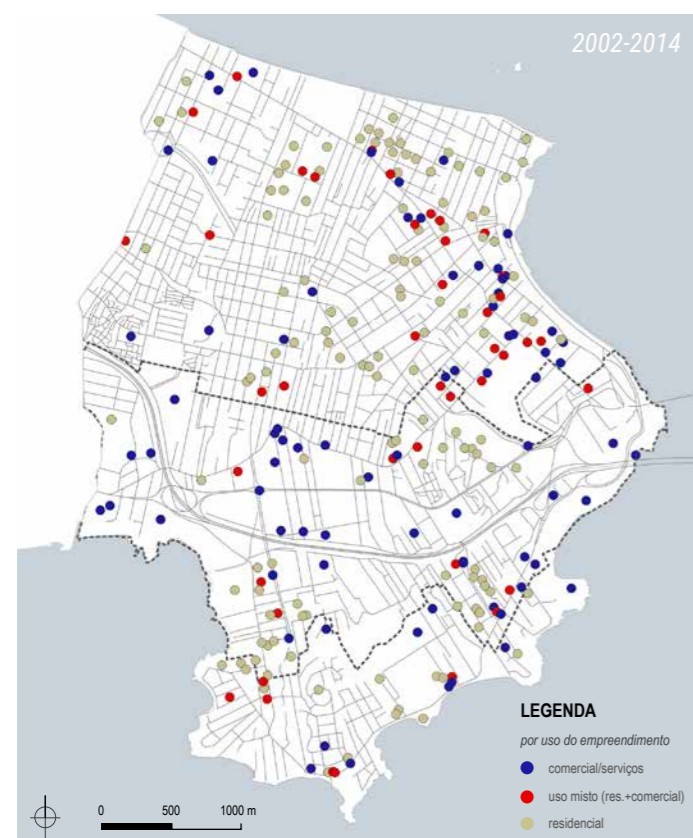


Figura 30: Alvarás de construção emitidos de 2002-2014  
Fonte: elaboração própria com base PMF

É evidente a diminuição na quantidade de empreendimentos do porte indicado na comparação em destaque, mas, principalmente de uso misto ou apenas residencial dentro do perímetro da OUC-4 Continente (LCM 482 de 2014). Destaca-se também a predominância do uso comercial e de serviços no cenário mais recente.

Além disso, para se aproximar de possíveis empreendimentos a aderir à OUC ou que se utilizam de OODC, foram separados os dados apenas das edificações acima de 1.000m<sup>2</sup>, classificadas por uso residencial, comercial e misto.

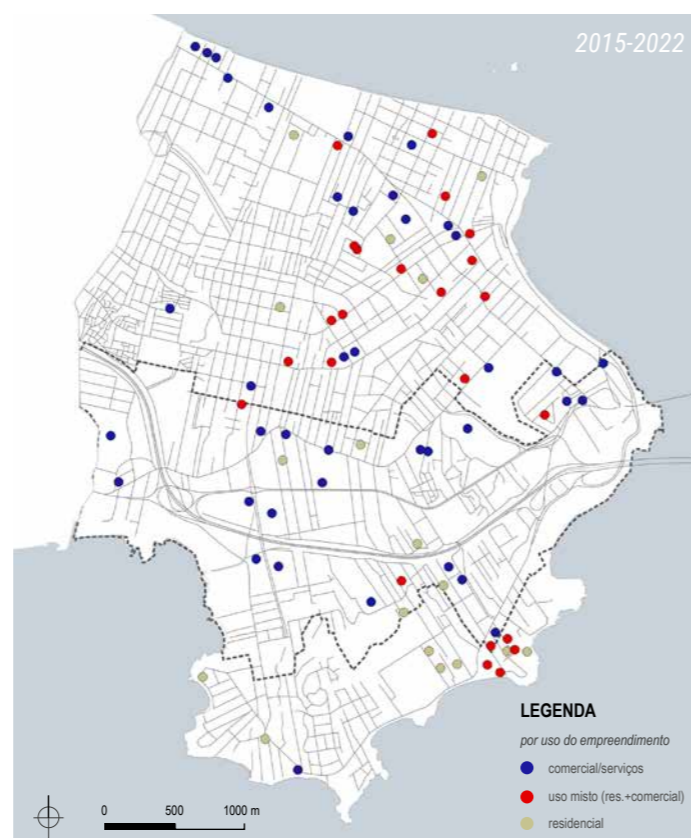


Figura 31: Alvarás de construção emitidos de 2015-2022  
Fonte: elaboração própria com base PMF

A partir disso é possível intuir a ineficácia das intenções de planejamento para a região a partir do Plano Diretor de 2014. O zoneamento de alto gabarito e usos mistos, a importância do sistema viário hierarquizado e outros aspectos já identificados anteriormente, indicam o potencial de desenvolvimento estancado nesta área da cidade.

Figura 33: MAPA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE PÚBLICA  
Fonte: levantamento manual



## 5.3 A Valorização Imobiliária da Região

Percebendo a possibilidade de alterações no padrão de uso e ocupação do solo de acordo com as características de cada setor apresentadas anteriormente, o exercício proposto neste trabalho busca, então, dar diretrizes para que se atinga os objetivos de qualificação urbanística por meio da recuperação da mais-valia urbana gerada nesse processo e utilizando da OODC como instrumento coordenador do plano urbano. Tendo isso em vista, é pertinente analisar dados de valor de mercado no perímetro proposto assim como que tipo produto imobiliário é produzido nas áreas do entorno.

Os dados aqui apresentados foram consultados nos boletins mensais do Índice FIPEZAP de análise de anúncios imobiliários.

Embora a delimitação setorializada do índice não seja disponibilizada - mesmo com pedido oficial realizado - o mapa ao lado apresenta o bairro de Capoeiras como a maior área de abrangência do perímetro da OUC proposta. Também é o bairro com dados publicizados mais antigos, enquanto que Estreito e Coqueiros são divulgados mais recentemente.

No mapa ao lado é possível identificar o preço de venda dos imóveis em relação ao todo da cidade, de maneira que a área estudada apresenta preços médios abaixo da média da cidade e abaixo da maior parte dos distritos da Ilha. Já a tabela abaixo apresenta o acompanhamento do valor médio de venda residencial por metro quadrado para as localidades próximas ao perímetro estudado.

informações socioeconômicas	
população residente (2021)	517 mil pessoas
Área territorial (2021)	675 km <sup>2</sup>
PIB per capita (2020)	R\$ 41.886 per capita
Quantidade de domicílios (2021)	206 mil domicílios
Quantidade de apartamentos (2021)	93 mil apartamentos
Renda média domiciliar (2021)	R\$ 8.630 por domicílio
Fonte: IBGE. Nota: quantidade de apartamentos em 2021 foi estimada.	

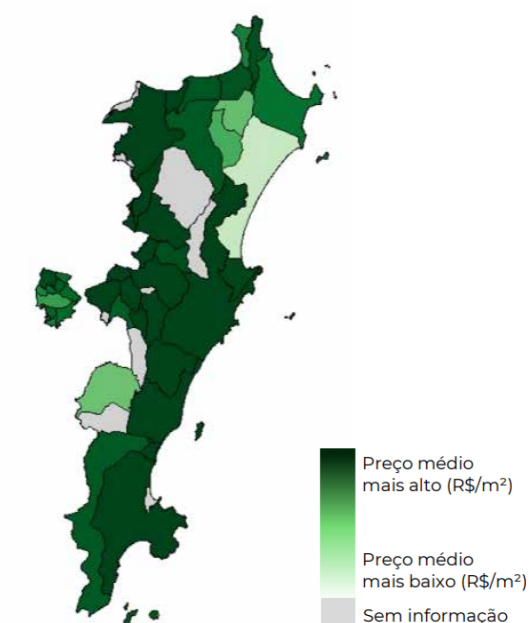


Figura 32: Mapa de preço médio de venda  
Fonte: índice FIPEZAP

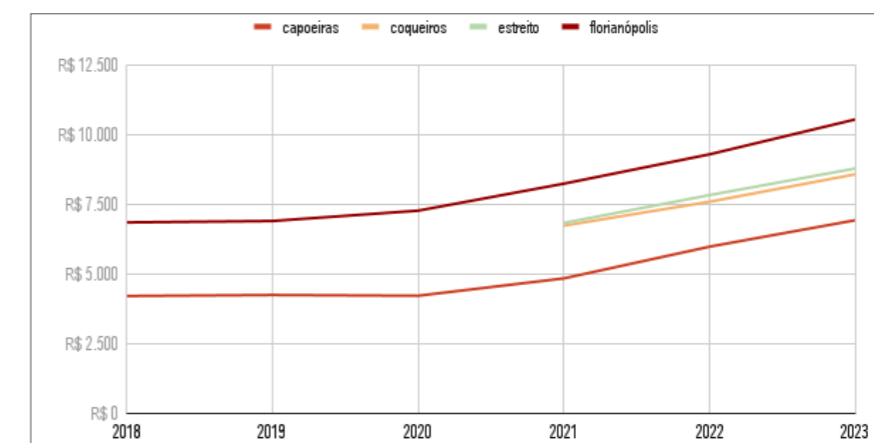


Tabela 03 valor de venda residencial (R\$/m<sup>2</sup>) - setembro 2018 a 2023

A partir desses dados é possível identificar algumas oportunidades para a OUC proposta: (I) Há boa oferta de glebas e lotes a serem transformados; (II) Há uma expectativa de destrave de licenciamentos na região, ora congelados pelo Plano Diretor e a OUC-4; (III) O preço de venda dos imóveis na região ainda é baixo comparado ao restante da cidade, cenário que tende a alterar com o desenvolvimento de projetos estruturantes na área. Diante de tal cenário, os instrumentos de captura de mais valias urbanas e fundiárias se fazem ainda mais necessários para o desenvolvimento urbano equilibrado e viabilizam o plano urbanístico proposto.

## 6. O Plano Urbanístico da OUC Continente

Após a discussão do papel do instrumento, das previsões legais quanto a ele e do contexto urbano da área estudada, este capítulo busca projetar cenários possíveis para efetivação dos objetivos traçados. Para isso serão apresentados os objetivos e diretrizes gerais para a formulação da OUC e diretrizes de intervenção urbana em eixos temáticos, para então espacializar as propostas nos setores já apresentados.

Importante reforçar, também, que o plano aqui apresentado é inserido em um contexto em que já existem ações e projetos previstos e em andamento, cujos interesses locais, municipais e regionais devem estar conectados e articulados. E, acima disso, toda proposta no âmbito de planejamento urbano deveria contar com processos participativos e inclusivos da população residente e usuária do local.

O instrumento da Operação Urbana Consorciada é, então, a ferramenta articuladora dos instrumentos urbanísticos e demais ferramentas de ação do plano urbanístico. Nesse sentido, temas aqui já estudados como políticas fundiárias de regulação do valor da terra, de recuperação de mais valias urbanas e de financiamento público interligam-se à dimensão mais prática e tangível com resultados concretos no dia a dia do cidadão nas intenções aqui a serem apresentadas. O interesse público, a qualificação e preservação ambiental e a promoção democrática de urbanidade são os pilares desta proposta.

Além disso, a proposta aqui apresentada sustenta-se em premissas de desenvolvimento urbano relacionadas aos objetivos do Estatuto da Cidade, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), em especial ao 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis, e no conceito de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS). Este último é definido de maneira geral como uma estratégia de organização do território de forma compacta envolta dos eixos de mobilidade e, segundo o WRI Brasil, deve ser implementado através de oito ações no entorno da rede de transporte de maneira articulada: (I) intensificar o adensamento e o uso do solo ao longo dos eixos e no entorno de estações de transporte coletivo; (II) combater a ociosidade do uso do solo em áreas com oferta de transporte coletivo; (III) diversificar o padrão de moradia; (IV) integrar o espaço privado ao espaço público em favor do pedestre; (V) promover espaços públicos de permanência e áreas verdes estratégicas; (VI) desestimular a utilização do automóvel junto aos eixos de transporte coletivo; (VII) articular e conectar os equipamentos sociais à infraestrutura de transporte coletivo; e (VIII) fomentar espaços de suporte ao transporte cicloviário.



Figura 33 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Fonte: ONU Brasil<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>> Acesso em: 02 de dezembro de 2023

### 6.1 Eixos de Intervenção

O plano urbanístico aqui apresentado está organizado com as diretrizes, estratégias e ações gerais de intervenção e com a indicação de projetos estruturantes.

Os eixos de intervenção aqui apresentados são uma estratégia de organização das ações a serem tomadas no território. Elas compreendem os aspectos morfológicos, ambientais e sociais do que se pretende alcançar com o plano urbanístico. Essas intervenções estão conectadas por uma lógica geral de qualificação e equilíbrio da ocupação do território, assim como prepará-lo para o adensamento previsto e trazer justiça social dentro do que compete à política urbana.

Eles são segregados em três frentes: ambiental e paisagístico, integração espacial e infraestruturas sociais, definidos da seguinte forma:

**Integração Espacial:** contempla a esfera da conectividade entre os setores e com as outras escalas urbanas (cidade e região metropolitana), o desenho da estrutura viária (novas conexões, desenho dos perfis das vias estruturantes), a integração com o transporte público e a morfologia urbana planejada através do controle dos usos e dos limites de ocupação com o zoneamento. Promovendo, portanto, também uma integração com relação à paisagem construída e suas urbanidades.

**Infraestruturas Sociais:** contempla a esfera de ampliação e qualificação dos equipamentos de uso comunitários, institucionais, de esporte e lazer, e também a esfera da política de habitação social e regularização fundiária da operação.

**Ambiental e Paisagístico:** contempla a esfera de preservação dos sistemas verdes e azuis, tais como as áreas verdes e as bordas d'água, a esfera de preservação da paisagem, a identificação de ações para redução de risco em áreas frágeis ambientalmente e estratégias e ações de mitigação dos impactos ambientais inerentes à ocupação urbana.

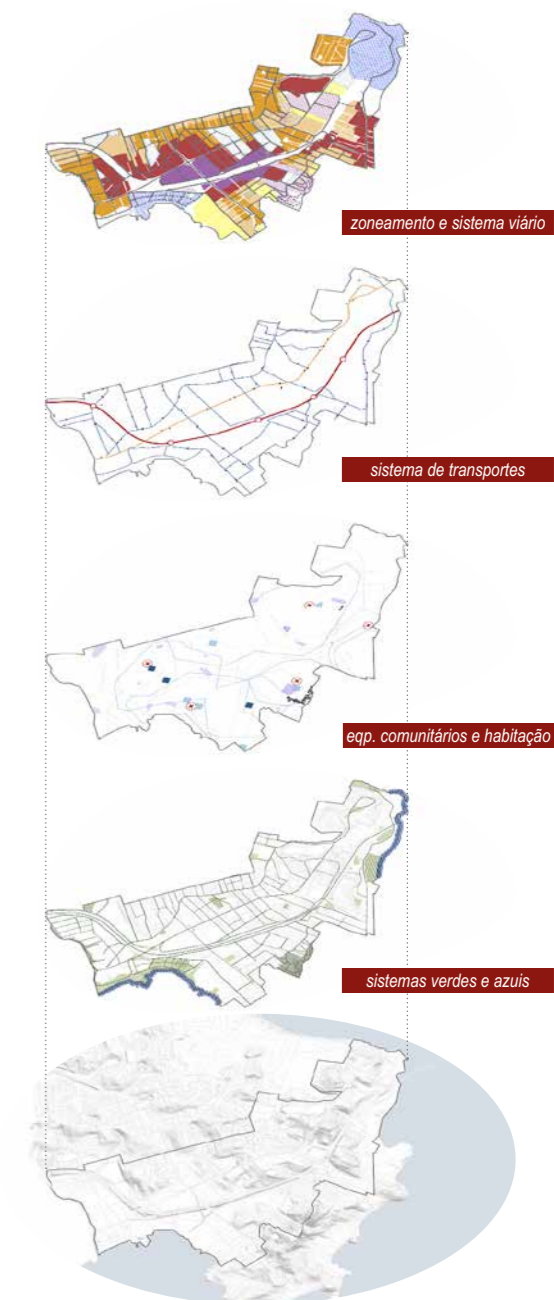


Figura 34: Eixos de Intervenção Fonte: elaboração própria

## 6.2 Diretrizes de Especialização do Projeto de Intervenção

As diretrizes aqui apresentadas organizam e traduzem intenções abstratas em ações no território da OUC. Essa ligação teoria-realidade física se faz importante não apenas para compreender os possíveis resultados do projeto de intervenção proposto, mas também para dar bases de formulação do projeto de lei da OUC, sendo seus objetivos e diretrizes apresentados de forma direta e transparente elemento fundamental para o debate democrático e pactuação do plano urbanístico entre os atores envolvidos.



Figura 37: Fotografia Av. Ivo Silveira e Via Expressa  
Fonte: Acervo IPUF

	<b>diretriz</b>	<b>estratégia</b>	<b>ação</b>	<b>instrumento/ferramenta</b>	
<b>Eixo Integração Espacial</b>	promover a integração da OUC com as esferas de planejamento municipal, regional e de outros projetos estruturantes na área	Implementar diretrizes do Plamus (2015) e dos DOT's	diminuir deslocamentos pendulares Ilha-Continente	promover centralidades junto aos eixos de transporte	
			diversificar modais de transporte	reestruturação do sistema de transporte público	
			incentivar modais de transporte ativos	reestruturação do sistema viário	
	promover a otimização da infraestrutura urbana implantada	promover e incentivar o adensamento junto aos eixos de mobilidade	promover e incentivar o adensamento otimizado na morfologia das edificações	estabelecer limites de ocupação adequados aos eixos de transporte	zoneamento urbano
				incentivar maior número de unidades habitacionais por área construída através da diferenciação do valor de OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)
				combater a ociosidade do uso do solo em áreas com oferta de transporte público	aplicar o instrumento de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de vazios urbanos subutilizados
	promover multacentralidades	política de incentivos e contrapartidas para adesão à OUC		incentivar fachadas ativas nas edificações	concessão de índices construtivos a partir do atendimento de critérios morfológicos
				incentivar usos mistos nas edificações	concessão de índices construtivos a partir do atendimento de critérios morfológicos
qualificar a ambiência urbana através da morfologia edilícia	incentivar o consumo de índice construtivo ante a verticalização da edificação	integrar o espaço privado ao espaço público em favor do pedestre	incentivar por desconto de OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)	
			criar relação gradual entre volumetrias	estimular fruição pública nas edificações	concessão de índices construtivos a partir do atendimento de critérios morfológicos
				graduação de gabaritos entre zoneamentos	zoneamento urbano
aumentar a integração da malha urbana	conformação de novas quadras urbanas	articular e conectar os equipamentos sociais à infraestrutura de transporte coletivo	abertura de vias para atendimento do critério mínimo de 250m do Plano Diretor Municipal	direito de preempção; TDC	
			implantação de unidades por critérios de proximidade entre equipamentos públicos e o sistema de mobilidade	distância caminhável	
preparar o sistema viário para a futura ocupação	ampliação das caixas das vias		novo alinhamento de muro das edificações	atingimento viário	
			doação de calçadas em novos empreendimentos	atingimento viário	
<b>Eixo Ambiental e Paisagístico</b>	preservação das bordas d'água e matas ciliares	integração dos sistemas azuis à malha urbana através de usos de baixo impacto ambiental	implantação de parques urbanos lineares com trilhas, estrutura cicloviária e mobiliário urbano adequado	projetos urbanos específicos	
			implantação de passarelas ambientais	reestruturação do sistema viário	
	valorização e integração da paisagem urbana e natural	delimitar cones e visadas a serem preservadas considerando a geografia do entorno metropolitano	limitação de gabaritos em cotas mais altas do perímetro proposto	zoneamento	
			limitação de gabaritos nas proximidades das bordas d'água	zoneamento	
			previsão de corredores verdes nas principais vias	reestruturação do sistema viário	
	redução e mitigação de riscos relacionados ao processo de urbanização	prevenção a processos de deslizamento	qualificação e integração dos sistemas verdes	prever arborização urbana sempre que possível nas calçadas	reestruturação do sistema viário
				qualificação e ampliação da rede de espaços públicos no recorte	reforma e implantação de praças, parques e estares urbanos
				realocação de famílias em áreas de alto risco em local nas proximidades da origem	remoções e realocações sociais
				implantação de parque urbano com vegetação para estabilização do solo nas áreas de risco de deslizamento	projetos urbanos específicos
				implantação de muros de contenção em encostas ocupadas	projetos urbanos específicos
redução e mitigação de riscos relacionados às mudanças climáticas	prevenção a alagamentos		aplicar técnicas drenagem urbana que promovam a retenção no lote, na via e na quadra e reduzam a entrada de resíduos sólidos na rede de drenagem	reestruturação do sistema viário, projetos urbanos	
<b>Eixo Infraestruturas Sociais</b>	democratizar o acesso à serviços básicos	garantir acessibilidade urbana e qualidade equipamentos de saúde e educação	prever a implantação de novos equipamentos através de critérios de distância caminhável	distância caminhável	
			integrar equipamentos creches, escolas e unidades básicas de saúde à rede de praças e parques do perímetro	implantação de novos equipamentos em parceria com outras instituições públicas	
	promover inclusão social através de implantação de equipamentos comunitários	implantar equipamentos de cultura e lazer dedicados ao desenvolvimento de jovens		criar equipamentos de contraturno escolar	implantação de novos equipamentos em parceria com outras instituições públicas
				qualificar e expandir equipamentos esportivos vinculados à ações sociais	implantação de novos equipamentos em parceria com outras instituições públicas
	garantir acesso à habitação digna e de qualidade à toda a população	implantar equipamentos de apoio à idosos		implantar centros comunitários de convivência focadas aos idosos	implantação de novos equipamentos em parceria com outras instituições públicas
				estruturar programa de produção de habitação social	criar banco de terrenos públicos ou a serem desapropriados para implantação de empreendimentos de habitação social
		estruturar programa de qualificação de moradias existentes			promover concursos de projetos de arquitetura para os empreendimentos
				implantar empreendimentos através de ordem de prioridade de demanda atual e futura	gestão, produção pública de habitação
estruturar programa de regularização fundiária e urbanização (água, saneamento, vias públicas, etc)			ofertar assistência técnica para projeto e execução das melhorias habitacionais	Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS)	
			ofertar linhas de crédito direcionadas para compra de materiais de construção	Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS)	
			facilitar obtenção da posse dos terrenos habitados	Regularização Fundiária Urbana Social (REURB-S)	

Tabela 04: diretrizes do plano urbanístico da OUC



Como já discutido nos capítulos iniciais do trabalho, entende-se o perímetro proposto como uma área subutilizada frente à infraestrutura urbana implementada e de importância metropolitana para uma ocupação mais diversa e dinâmica. Para tornar o ambiente urbano mais equitativo e equilibrado, é proposta uma revisão do zoneamento urbano para o Plano Urb. da OUC. Se fez valer através deste instrumento parte da diretriz de desenvolvimento orientado pelos eixos de transporte, os DOTs, onde são organizados limites de ocupação de maior gabarito, e também estimulado maior densidade populacional nas próprias edificações. Tal diretriz, é claro, depende da aplicação de ações e instrumentos complementares para efetivar os objetivos colocados. Nesse sentido, apresenta-se aqui os critérios da morfologia desejada para as edificações.

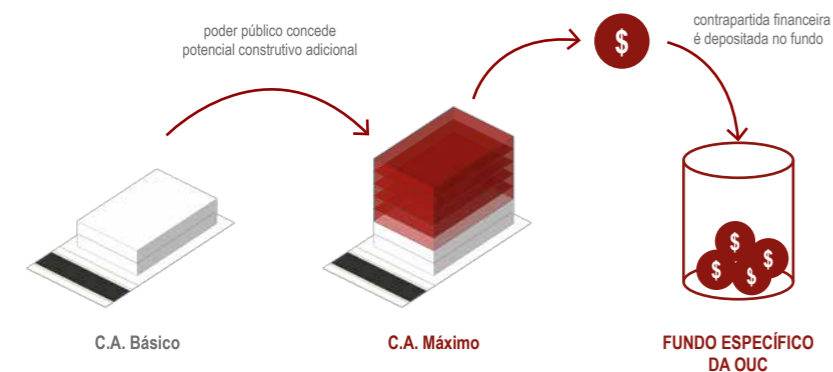
Outra diretriz fundamental para a definição do zoneamento foi a separação dos setores das Cabeceiras e de parte da Praia Comprida para o desenvolvimento Planos Específicos de Ocupação (PEUs), o primeiro devido ao valor histórico e paisagístico do entorno da Ponte Hercílio Luz e o segundo por se tratar de um dos poucos vazios urbanos da área, necessita de um desenho urbano mais específico, além da sensibilidade ambiental das bordas d'água que o envolvem.

Também, assumiu-se as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) demarcadas pelo Plano Diretor Municipal como ferramenta de consolidação das comunidades já estabelecidas e estabelecimento de limites de ocupação de forma mais específica no processo de licenciamento dos empreendimentos ou edificações. Dessa forma, pensa-se em procedimentos administrativos específicos para edificações neste zoneamento.

Os zoneamentos foram então definidos pelo critério hierárquico das vias, pelos usos predominantes os quais se quer incentivar em cada setor ou localidade e pelas relações volumétricas a serem criadas.

### Como a OUC será financiada?

É através dos limites de ocupação aqui concedidos de onde será derivado o potencial de investimento financeiro da OUC. Indica-se essa modalidade de financiamento através da captura de mais valias urbanas e fundiárias por OODC pela simplicidade de aplicação, adequada a uma prefeitura de médio porte, como é o caso de Florianópolis, ainda que a contrapartida financeira só se efetive no Fundo da OUC no momento de construção dos empreendimentos.



### Como estimular o adensamento na edificação?

Como forma de combater a subutilização do espaço urbano com a instauração de edificações de grande volume construído e com poucas unidades, propõe-se utilizar o número de unidades como critério de cálculo para a OODC das edificações na Operação. Assim, edificações com maior número de unidades e possivelmente de moradores poderão receber descontos no valor de outorga.

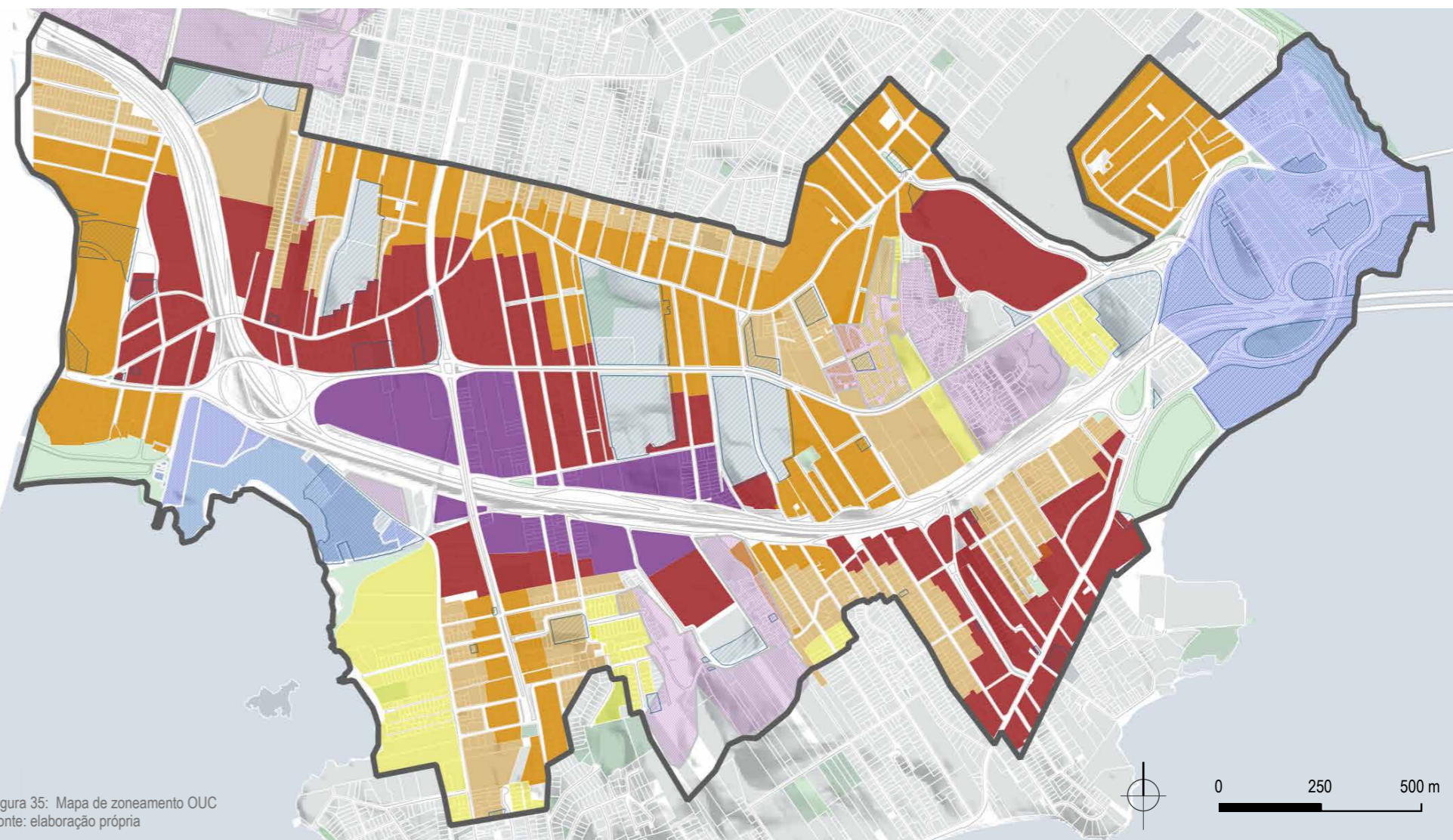
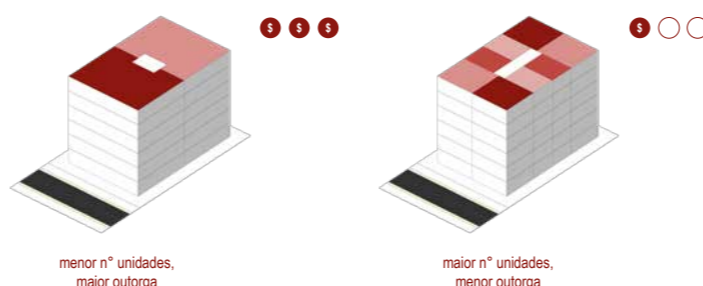


Figura 35: Mapa de zoneamento OUC  
Fonte: elaboração própria

CÓD.	ZONA	Gabarito	Coeficiente de Aproveitamento			Taxa de Ocupação	Taxa de Permeabilidade	Lote Mínimo	Afastamento		
			mín.	bás.	máx.				frente	fundos	lat
ZCS	Zona Mista de Comércio e Serviços	12	1	1	6	65	30	1000	4	2	3
ZMC	Zona Mista Central	12	1	1	5	65	30	1000	4	2	3
ZMCB	Zona Mista Central de Bairro	8	0,5	1	4	65	30	750	4	2	3
ZMMB	Zona Mista de Miolo de Bairro	6	0,5	1	3	65	30	500	4	2	3
ZMBG	Zona Mista de Baixo Gabarito	4	0,5	1	2	50	30	500	4	2	3
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social	-	0,25	1	4	50	30	180	4	1,5	1,5
ZPPE	Zonas Passíveis de Plano Específico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ACI	Área Comunitária Institucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-



### Potencial Construtivo a ser Outorgado

A partir da base de terrenos levantados no trabalho, estimou-se a área a ser outorga para possível projeção do valor a ser arrecadado. Para isso, foram desconsiderados lotes com pouco potencial de transformação, com edificações de 4 ou mais pavimentos em geral. Assim, o cálculo se deu sobre a área dos terrenos selecionados multiplicado pelo Coeficiente de Aproveitamento (CA) máximo, descontado o CA básico.

zoneamento	CA outorgado (m²)
ZCS	926.065,00
ZMC	2.628.272,00
ZMCB	1.811.946,00
ZMMB	1.058.038,00
ZMBG	165.541,00
<b>total</b>	<b>6.589.862,00</b>

Eixo estruturante para o projeto da OUC, o sistema de transporte é subdividido nas escalas metropolitana, regional e local. Para reorganização do sistema partiu-se das linhas já existentes e foram criadas novas linhas no âmbito local que conectam setores e alimentam os sistemas regional e metropolitano. Foram inseridos novos pontos de ônibus por critério de caminhabilidade, a cada 500 metros.

Quanto à implementação do sistema de BRT, entende-se como ação prioritária para a OUC e para a região metropolitana em termos de política urbana. No entanto, pondera-se pela injeção de recursos federais e estaduais para o sistema, de maneira que atende uma escala para além dos limites do perímetro da OUC e do próprio município. Cabe à OUC suportar e organizar o sistema viário limítrofe ao eixo do sistema para acomodar tal realidade.

Outro aspecto inerente ao adensamento previsto, é a necessidade de adequar o sistema viário à futura ocupação, além de trazer propostas condizentes com as práticas contemporâneas do urbanismo, com a priorização dos modais ativos e de transporte público. Nesse sentido, foram estudadas melhorias de conexão com a abertura de novas vias e também a alteração de vias de duplo para único sentido, otimizando o espaço dos perfis existentes.

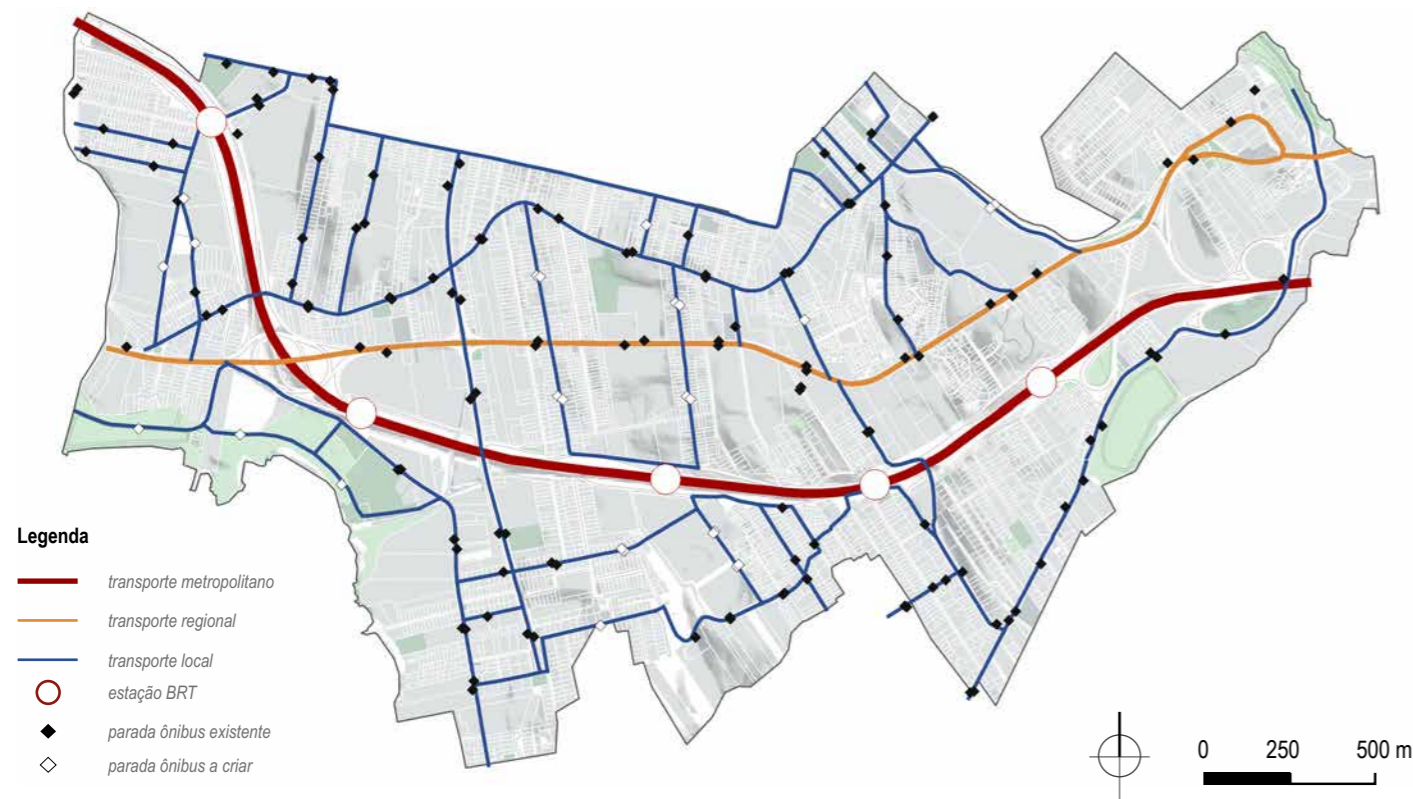
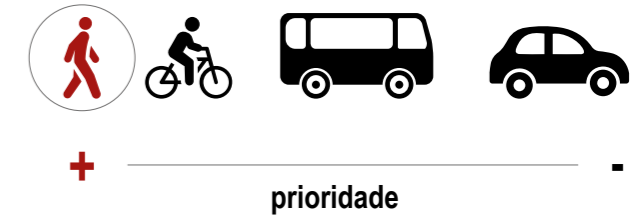


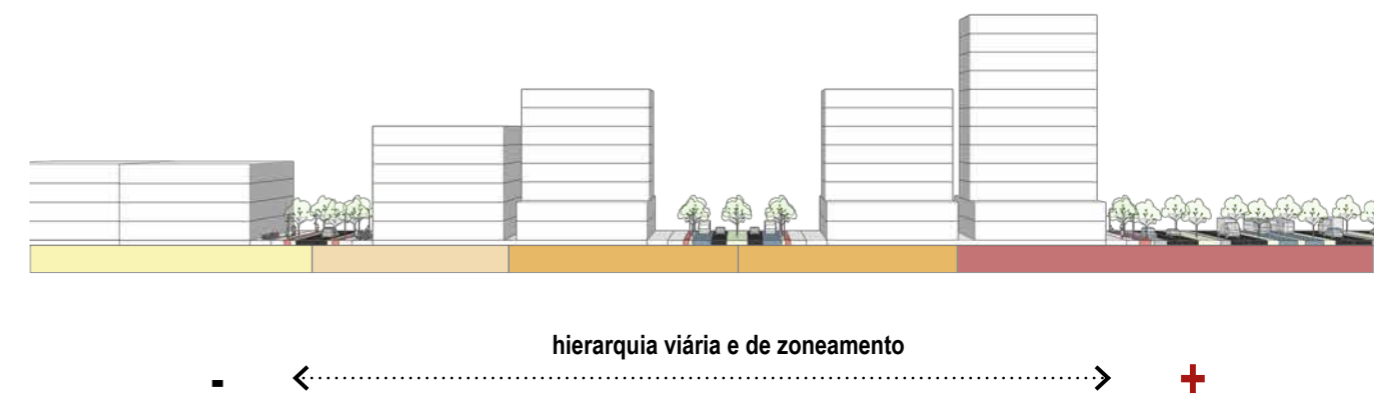
Figura 36: Mapa de reestruturação do sistema de transporte  
Fonte: elaboração própria



Figura 37: Mapa de reestruturação do sistema viário  
Fonte: elaboração própria



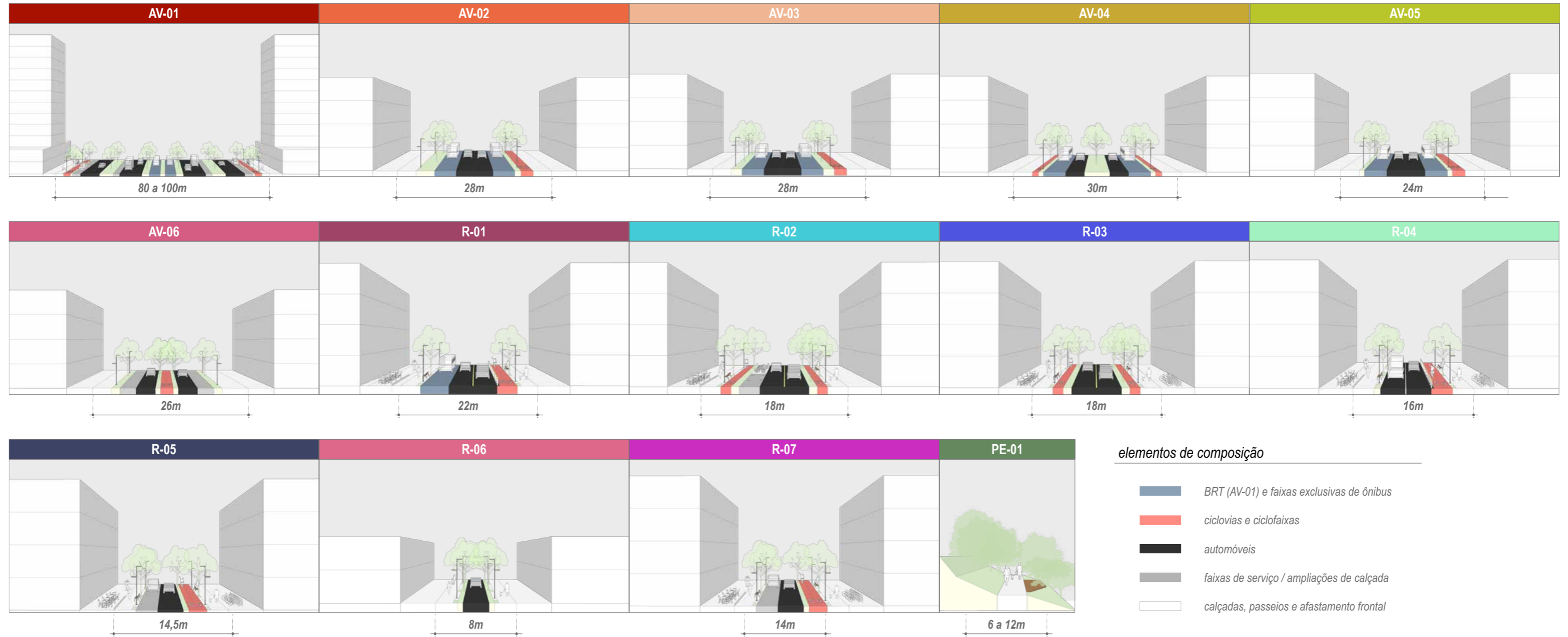
Figura 37: projeção de estação do BRT no bairro Monte Cristo  
Fonte: Plamus (2015)





Sistema Viário - Perfis das Vias																	
tipo da via	cor	classificação	tipo/exemplo de caso	sentido	caixa atual	caixa planejada	calçadas	bicicletas	carro	ônibus	BRT	jardim de chuva	faixa de serviço	muro no AF	fachada ativa	doação de calçada	total (m)
AV-01		metropolitana	Via Expressa	duplo	100	100	10	4	26	-	8	20	5	vetado	incentivada	-	73
AV-02		arterial	Av. Ivo Silveira	duplo	22	28	10	2,5	6	7	-	3	1,5	vetado	incentivada	-	30
AV-03		coletora	Av. Ver. Nagib Jabor	duplo	26	26	-	-	-	-	-	-	-	vetado	incentivada	-	0
AV-04		arterial	Av. Juscelino K. de Oliveira	duplo	30	30	8	3	6	7	-	3,5	2,5	vetado	incentivada	-	30
AV-05		arterial	Av. Eng. Max de Souza	duplo	16	24	7,5	3	6	6	-	-	1,5	vetado	incentivada	2	24
AV-06		coletora	Av. Alm. Tamandaré	duplo	26	26	-	-	-	-	-	-	-	vetado	incentivada	-	0
R-01		arterial	R. Santos Saraiva	duplo	14	18	6	3	6	-	-	0,5	2,5	vetado	incentivada	-	18
R-02		local		duplo	12	18	6	2	6	-	-	1,5	2,5	vetado	incentivada	2	18
R-03		local		duplo	10	16	6	3	6	-	-	1	0	vetado	livre	-	16
R-04		local	binário	único	12	14,5	5	2	6	-	-	1,5	-	vetado	incentivada	-	14,5
R-05		local	binário	único	10	14	6	2	6	-	-	-	-	vetado	incentivada	-	14
R-06		local	binário	único	6	8	4		3	-	-	-	1	livre	livre	-	8
R-07		local	-	duplo	10-12	12	5	-	6	-	-	-	1	livre	livre	-	12
PE-01		local	parque linear	-	-	6-12	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
PE-02		local	passagem elevada de pedestre		-	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4

Figura 36: Mapa de classificação do sistema viário  
Fonte: elaboração própria



São aqui compreendidos como equipamentos comunitários aqueles de uso e propriedade pública dentro das classificações apresentadas no mapa ao lado.

Para proposição de melhorias no sistema de equipamentos comunitários foram realizadas análises espaciais, de disponibilidade de terrenos públicos e também critérios distância caminhável ideal entre a unidade de moradia e o próprio equipamento.

No caso das unidades básicas de saúde e equipamentos educacionais até nível básico, utilizou-se do indicador de distância caminhável de 600 a 800 metros indicado por Cândido Malta (2003). A análise da rede existente é apresentada nos mapas abaixo, indicando zonas de não atendimento pelo sistema.

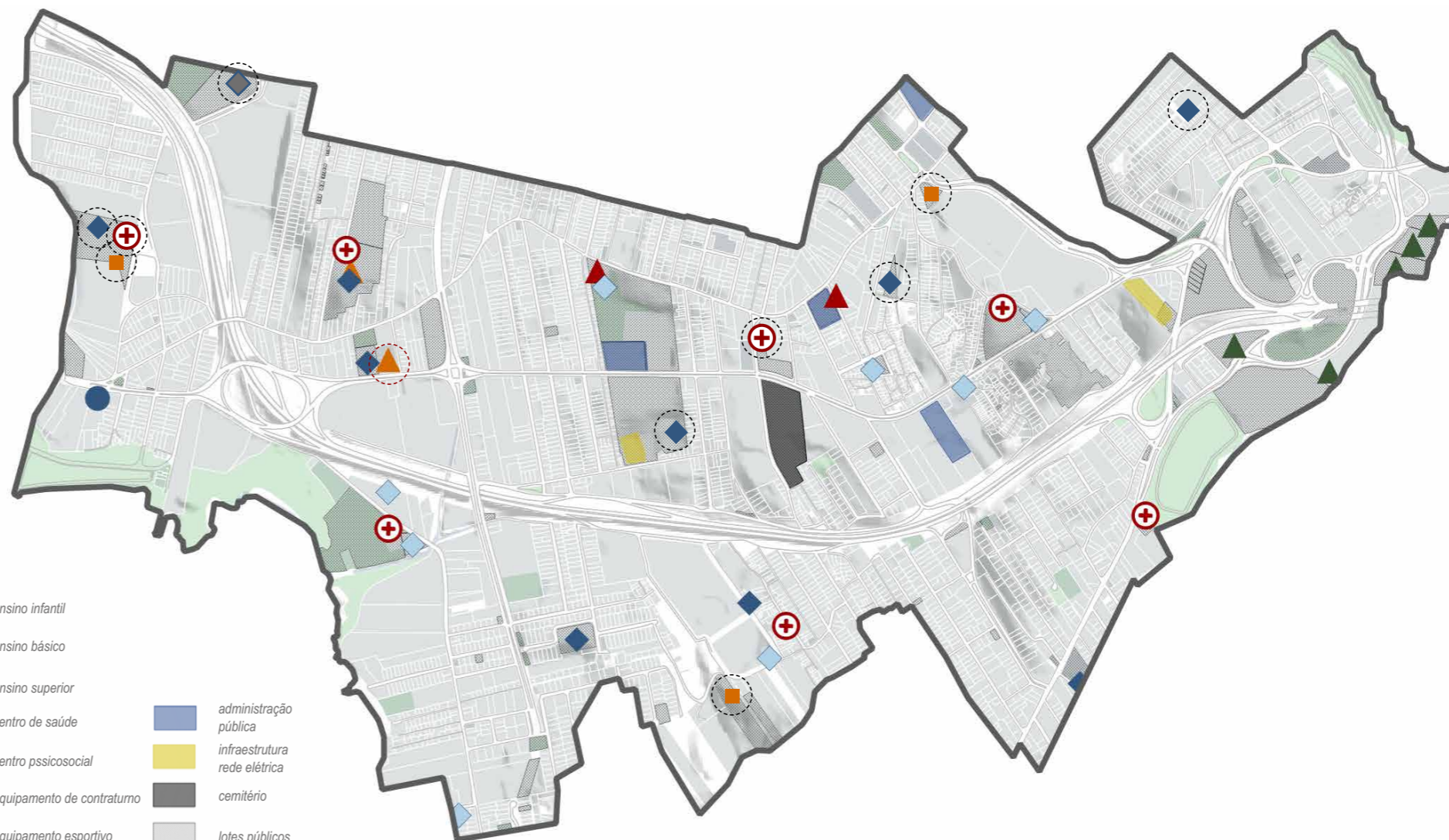
É proposta também uma rede de equipamentos de contraturno escolar com o intuito de trazer atividades de formação cultural e esportivas, além de cumprir papéis secundários de reativação do tecido urbano, como no caso da área de reassentamento na Vila Aparecida, e do antigo Terminal de Integração de Capoeiras (TICAP), desativado, às margens do Rio Araújo.



Figura 38: TICAP e Ginásio de Esportes Saul Oliveira, equipamentos públicos em estado de abandono  
Fonte: Blog Meu Transporte / Google Street View, respectivamente.

A rede de equipamentos proposta visa também a reforma e ampliação dos equipamentos existentes, de maneira que acompanhem a incremento populacional advindo do adensamento previsto para o perímetro.

\* Disponível em < <https://meustransporte.blogspot.com/2013/05/prefeitura-de-florianopolis-promete.html> > Acesso em: 07/12/2023



**Legenda**

- ◆ ensino infantil
- ◆ ensino básico
- ensino superior
- ⊕ centro de saúde
- ⊕ centro psicossocial
- equipamento de contraturno
- ▲ equipamento esportivo
- ▲ assistência social
- ▲ segurança pública
- administração pública
- infraestrutura rede elétrica
- cemitério
- lotes públicos
- novo equipamento
- reforma/ampliação iminente

Figura 39: Mapa de equipamentos de uso comunitário  
Fonte: elaboração própria com base PMF



**Educação Infantil** | dist. caminhável 600-800m

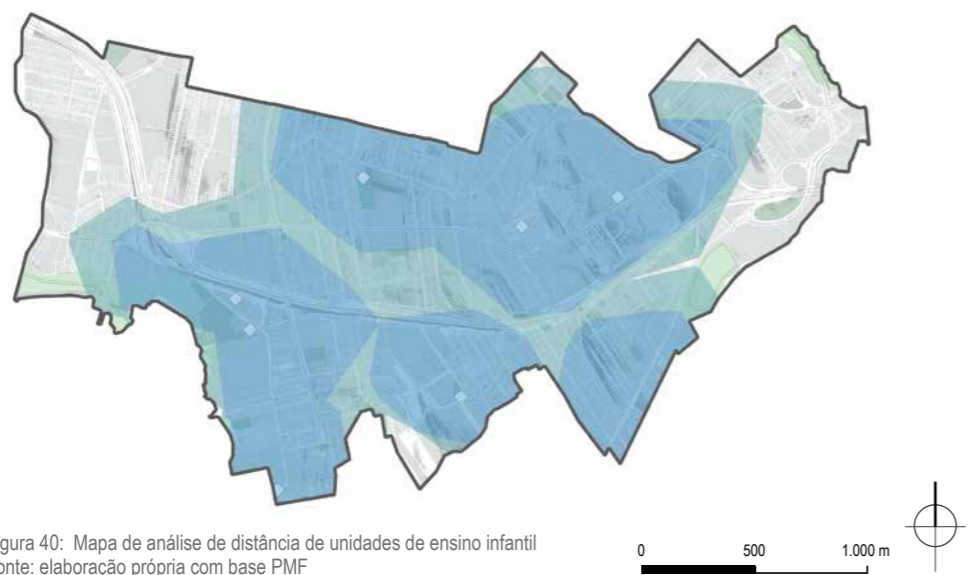


Figura 40: Mapa de análise de distância de unidades de ensino infantil  
Fonte: elaboração própria com base PMF

**Ensino Básico** | dist. caminhável 600-800m

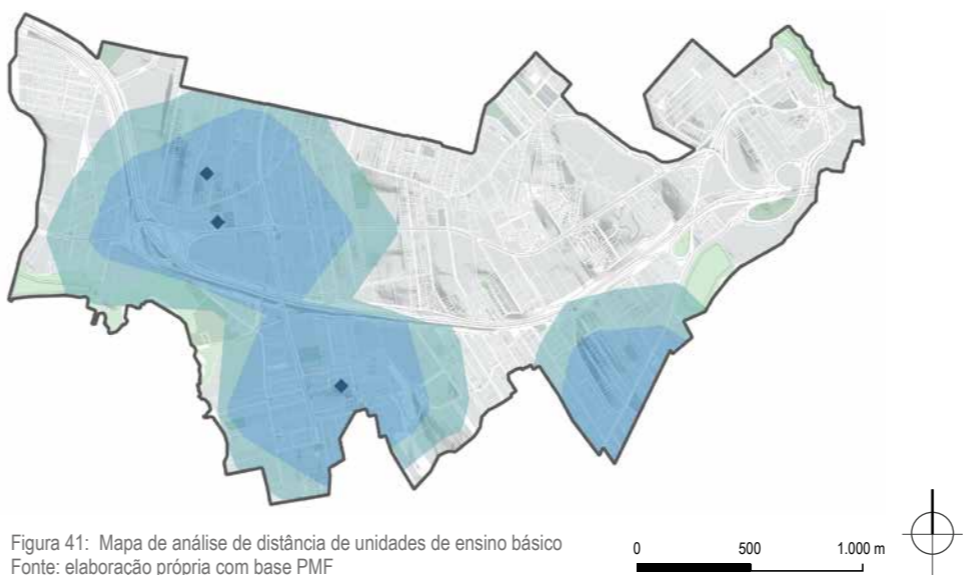


Figura 41: Mapa de análise de distância de unidades de ensino básico  
Fonte: elaboração própria com base PMF

**Unid. Básica de Saúde** | dist. caminhável 600-800m

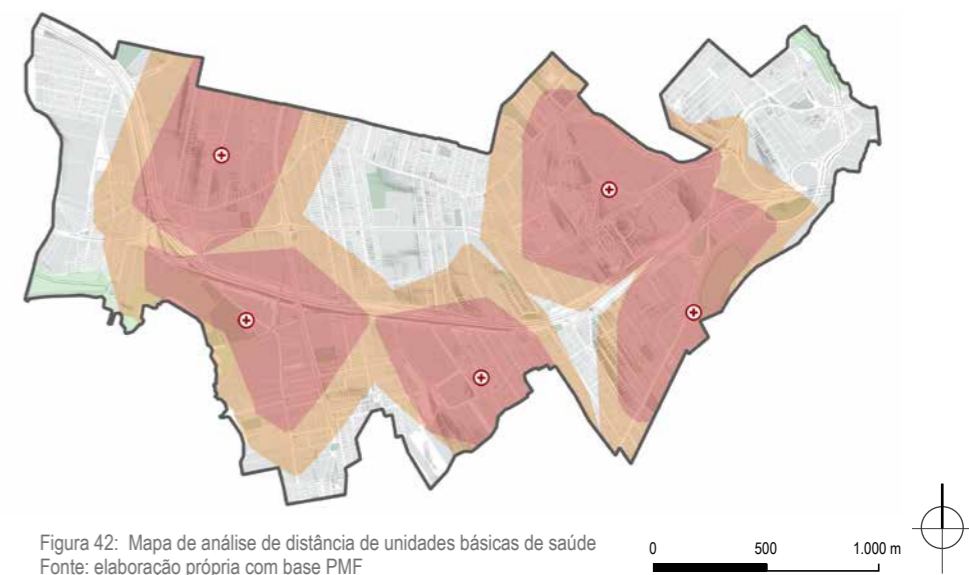


Figura 42: Mapa de análise de distância de unidades básicas de saúde  
Fonte: elaboração própria com base PMF

### Produção Pública de Habitação Popular

A produção pública de habitação popular se faz necessária frente ao déficit habitacional escancarado pelos dados levantados e pela própria ocupação de áreas de risco nas comunidades da McLaren e Nova Jerusalém, no bairro da Vila Aparecida, e também nas comunidades do Morro do Flamengo e do Morro da Caixa, no bairro de Capoeiras, além da própria ocupação Anita Garibaldi. Nestes casos, foram levantadas 129 unidades habitacionais em áreas de alto risco de deslizamento por método de análise visual de áreas demarcadas como alto risco pelo Plano Municipal de Redução de Riscos (2014) e imagens de satélite de junho de 2022, sendo indicadas em mapas como passíveis de reassentamento, ação prioritária dentro do programa de habitação da OUC.

Foi também consultado o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) de 2010, o qual, embora já defasado, indicava uma estimativa de 264 unidades habitacionais com necessidade de reassentamento por conta de obras de melhorias urbanísticas em todas as comunidades do perímetro da OUC. Além disso, a produção de novas habitações é uma ferramenta importante de controle da valorização imobiliária. A equação de oferta e demanda capitalista é um dos fatores decisivos para o preço das habitações disponíveis no mercado imobiliário e, conseqüentemente, seu acesso pela população.

Para organizar essa frente de ação, foram separados terrenos com potencial de implantação de empreendimentos de HIS, demarcados ao mapa ao lado, com critérios de proximidade das comunidades (e nos possíveis reassentamentos) e na distribuição equilibrada no perímetro da OUC. A partir da área do terreno foi feita uma estimativa da quantidade de unidades habitacionais públicas focadas no enquadramento em HBR a serem produzidas. Elas foram separadas em 3 fases de implantação, compatíveis com as da própria OUC.

fase	empreendimentos	nº unid. hab.
■ 1	3	280
■ 2	4	380
■ 3	6	640
total	13	1300

Tabela 05: meta de produção pública de habitação popular

### Produção de Habitação pelo Mercado

Outra estratégia em resposta ao déficit habitacional e ao equilíbrio do desenvolvimento urbano do perímetro é incentivar a produção de habitações acessíveis pelo mercado. Neste caso, a dimensão de viabilidade econômica dos empreendimentos se torna preponderante, com menor subsídio do estado, focado nas parcelas médias da população. Essa política pode se basear na própria classificação do Plano Diretor Municipal para definir seu público alvo, classificando os empreendimentos como (I) Habitação de Baixa Renda (HBR), para famílias com renda mensal de zero a três salários mínimos, (II) Habitação de Mercado Popular (HMP), de três a seis s.m. e (III) Habitação de Mercado, de seis a dez s.m.

Propõe-se então estímulos para que esta produção ocorra através de dois instrumentos: desconto na OODC e Cota de Solidariedade. O primeiro busca estimular a produção de empreendimentos inteiros ou mistos focados em habitação, com desconto de 25% para unidades ao público HM, 50% ao HMP e 100% ao HBR com o intuito de viabilizar economicamente tais empreendimentos. Já a Cota de Solidariedade busca estimular a produção de habitação para o público de HBR de maneira compulsória em empreendimentos com área construída computável acima de 10.000m² de uso habitacional, destinando 10% em área para habitações focadas no público de HBR.

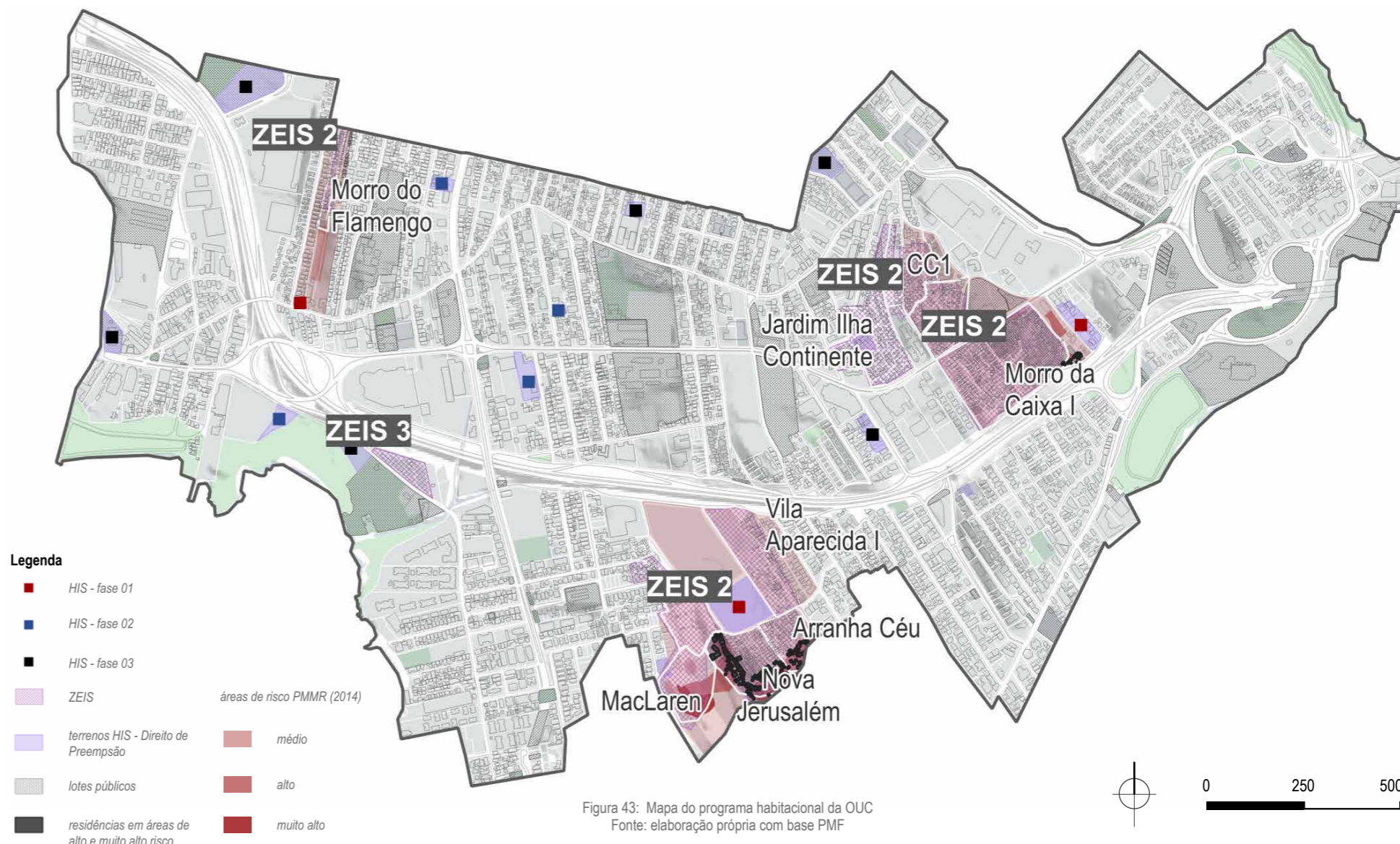
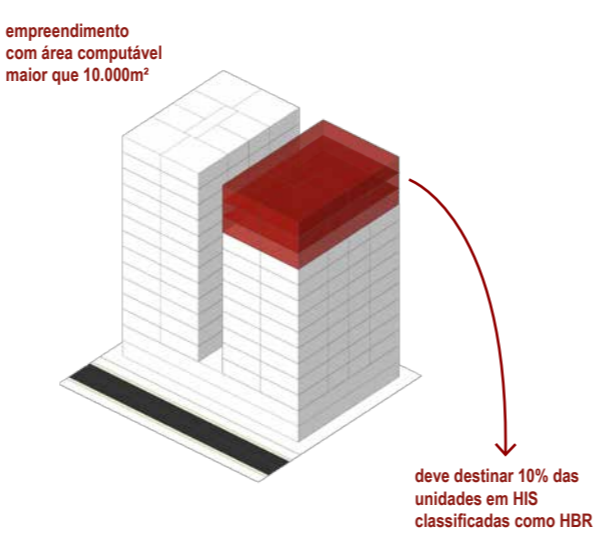


Figura 43: Mapa do programa habitacional da OUC  
Fonte: elaboração própria com base PMF

### cota de solidariedade



### Regularização Fundiária e Edilícia

Em paralelo à produção de habitação inserida no mercado formal, outra estratégia e ações para a redução do déficit habitacional é utilizar dos instrumentos legais já existentes para regularização urbanística, fundiária e edilícia. Nesse sentido propõe-se a implementação do instrumento da Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) garantia da posse dos terrenos e dotação de infraestrutura urbana integrada ao projeto da OUC e do instrumento de Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS), para melhoria qualitativa das habitações existentes.

Os instrumentos propostos devem se conectar não apenas à dimensão espacial do plano urbanístico da OUC. Parte dos recursos capitaneados pelas outorgas devem estar previstos para as melhorias de infraestrutura urbana e, também, o fornecimento de linhas de crédito para a reforma das habitações existentes.

Para aplicação desses instrumentos considera-se as áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS-2), apresentadas no mapa acima e definidas no PDM em seu Art. 214:

(...) II - ZEIS 2 - os assentamentos consolidados ocupados espontaneamente por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas onde há restrição legal ou técnica à ocupação, podendo ser destinados a ações de regularização fundiária; (...)

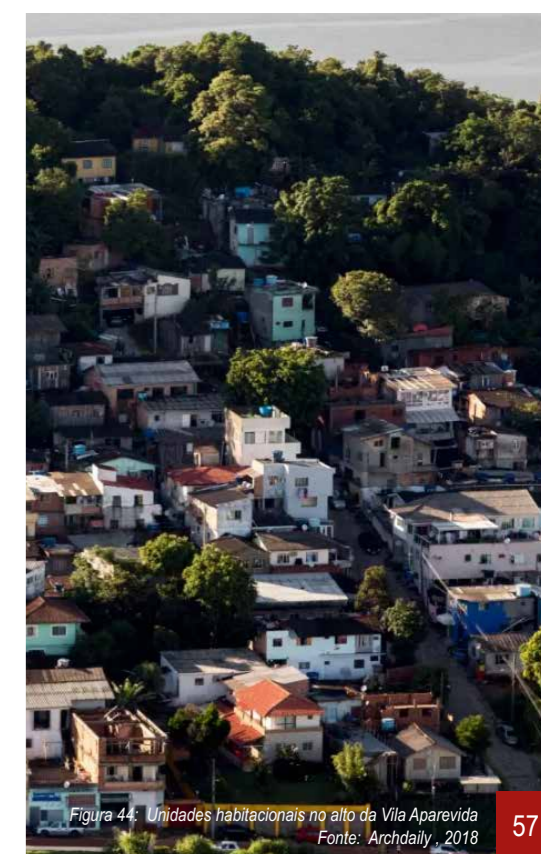


Figura 44: Unidades habitacionais no alto da Vila Aparecida  
Fonte: Archdaily, 2018

Dentro do eixo ambiental e paisagístico, foram organizadas estratégias de preservação e qualificação dos sistemas verdes e azuis do perímetro da OUC, além de respostas às problemáticas levantadas à ocupação de encostas.

### Corredores Verdes

Através do redesenho do sistema viário foram incluídos elementos de vegetação e de complementação ao sistema de drenagem. Em vias de maior caixa - classificadas como Vias de Estímulo Verde 01 (VEV01) - foi possível reservar áreas para Jardins de Chuva de forma contínua.

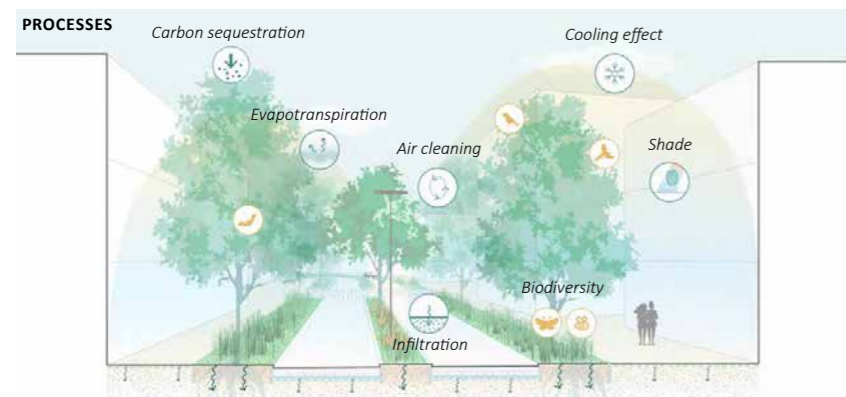


Figura 45: desenho esquemático de um corredor verde com jardins de chuva  
Fonte: World Bank, 2021. A Catalogue of Nature-based Solutions for Urban Resilience. Washington, D.C. WBG

Já em vias de menor caixa - classificadas como Vias de Estímulo Verde 02 (VEV02) - foram reservados espaços para Caixas de Árvores. Estes elementos permitem o escoamento pontual das águas para o solo em vias mais estreitas. Esses elementos foram levados em consideração quando apresentados os perfis viários nas páginas 52 e 53.

### Zonas de Qualificação da Orla

Considerando as duas frentes de orla do perímetro nos setores Cabeceiras e Praia Comprida - ambos passíveis de PEU - têm-se como intenção preservar a vegetação existente e criar estruturas de fruição pública de acesso à orla. Enquanto que no setor da Praia Comprida o território se caracteriza por uma vegetação resiliente, nas proximidades à cabeceira da Ponte Hercílio Luz o acesso é vetado por edificações públicas e privadas, sendo restabelecido apenas na Av. Beira-Mar Continental, no Estreito. São pensados dois tipos de estratégias de ocupação: (I) Espaço de Lazer Integrados à Vegetação Existente; e (II) Fruição Pública no Espaço Construído junto à Orla. A primeira é caracterizada por estruturas de baixo impacto e de transição entre o ambiente natural e o de urbanização mais intensa. Entende-se como adequada implantação de passeios de contemplação, gramados, pequenas quadras e equipamentos de lazer. Já com a segunda, pretende-se estimular através de incentivos fiscais e construtivos, com TDC, por exemplo, para que a sociedade se aproprie da borda d'água com acesso irrestrito. O exemplo da orla de Lisboa, Portugal abaixo representa a relação espacial desejada para esta.



Figura 46: Orla do Rio Tejo, Lisboa - Portugal  
Fonte: Portal Buenas Dicas, 2022

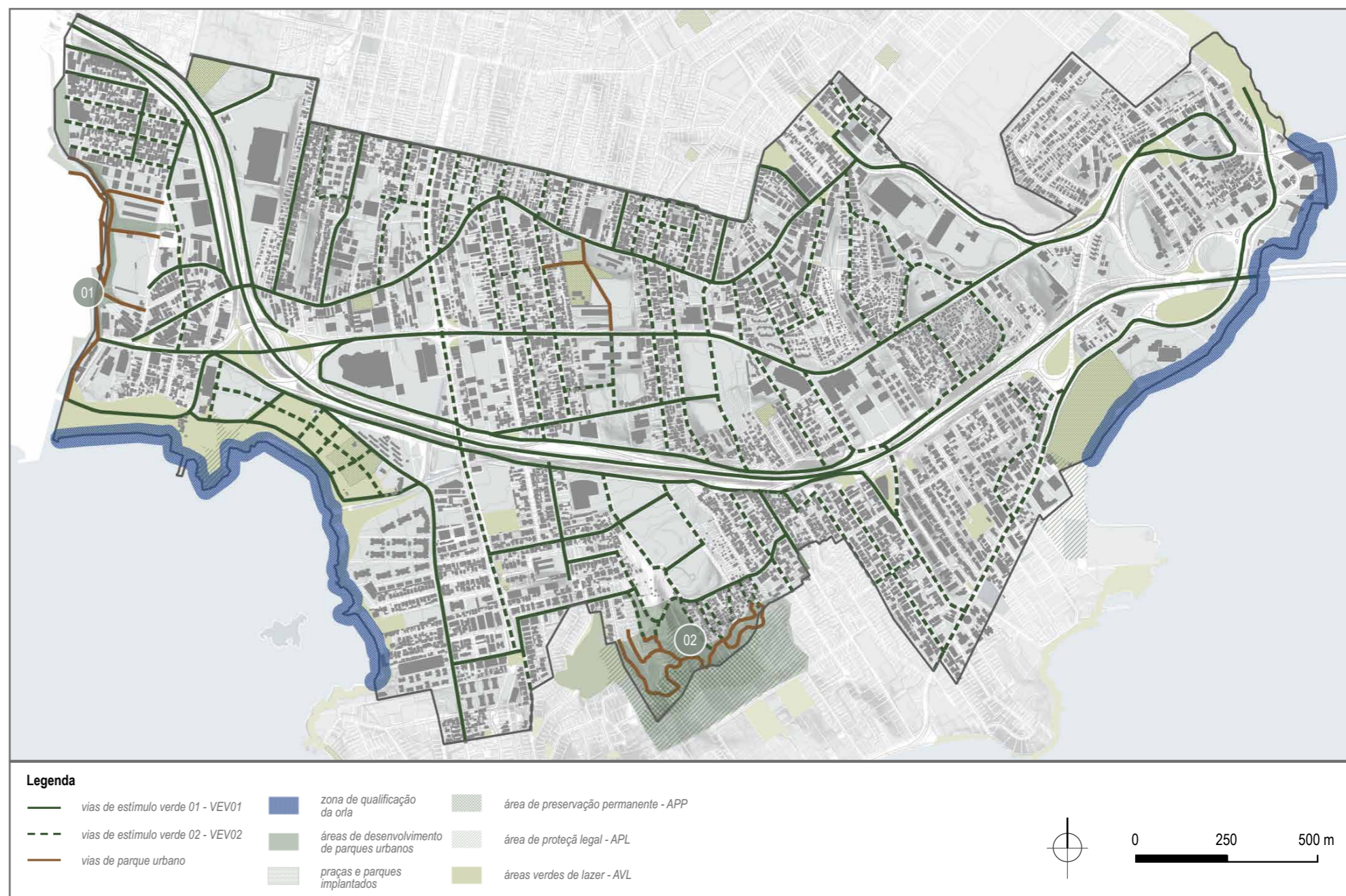


Figura 47 Mapa intervenções eixo ambiental e paisagístico  
Fonte: elaboração própria com base PMF

### Parques Urbanos a Criar

#### 01 Parque Urbano Rio Araújo

No contexto do setor do Rio Araújo, a valorização da borda do rio é norte para reestruturação urbanística. Idealiza-se passeios, equipamentos de lazer e integração entre as vias do limite da cidade de Florianópolis com a vizinha São José, além de regeneração da vegetação existente.

#### 02 Parque Urbano Vila Aparecida

A partir da realocação de famílias em área de risco das comunidades na Vila Aparecida, é necessário criar infra estruturas de contenção de deslizamentos e que evitem novas ocupações de moradias precárias. Projeta-se, então, uma ocupação de baixo impacto através de passeios e trilhas, e também com equipamentos comunitários em áreas de solo estabilizado. O equipamento de contraturno integrado ao Parque segue o modelo implantado em Medellín, Colômbia, ilustrado na imagem ao lado.

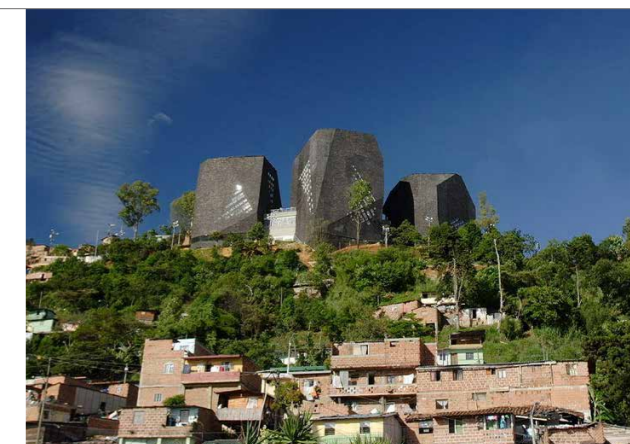


Figura 48 parque urbano integrado com biblioteca pública, Medellín - Colômbia  
Fonte: Archdaily, 2017

### 6.3 Expectativa de captação e faseamento das intervenções

A partir dos objetivos, diretrizes e indicativos de intervenções elencadas é necessário organizar sua ordem de prioridade e alinhá-las à estratégia de financiamento da OUC.

Como já relatado, as intervenções aqui organizadas não se limitam ao Poder Público Municipal e nem mesmo à própria OUC. Diante disso e das próprias competências delegadas pelo EC ao instrumento, o Fundo Específico da OUC é priorizado para as melhorias urbanísticas e sociais focadas na população residente e usuários diretos. Além disso, o processo de revisão das OUCs já realizadas no Brasil e principalmente na cidade de São Paulo - como exposto no capítulo 2 - identificou um sobrepeso nas intervenções viárias frente às outras

tipologias. Nesse sentido, escolheu-se tratar a obra estruturante do BRT na Via Expressa como competência para além da OUC e, também, propôs-se aqui uma divisão da destinação dos recursos e ordem de prioridades.

Outro ponto sensível é o balanceamento destas prioridades entre o atendimento a necessidades diretas da população local, com intervenções âncoras para atração de investimentos. Sendo a adesão do ente privado à OUC algo essencial para sua efetivação, foi ponderado nesta priorização e faseamento o interesse público e o interesse privado como estratégia de captação economicamente sustentável.

#### Potencial Construtivo a ser Outorgado e Captação Esperada

Como já apresentado, a concessão de potencial construtivo adicional, especialmente naqueles setores e localidades onde se prevê maior adensamento, gerará maior capacidade de arrecadação e recuperação de mais-valias fundiárias e urbanas através da OODC. O quantitativo levantado já desconsidera lotes com menor potencial de transformação e, para avançar no estudo de implementação da OUC proposta, realizou-se a estimativa de captação com base em valores médios de OODC implementados pela recente regulamentação municipal (Lei Complementar nº 01946 de 2023 e decretos complementares). Ao consultar a Nota Metodológica da Planta Genérica de Valores Urbanísticos (ver anexo único deste trabalho), novo instrumento implementado como indexador para cálculo da OODC e outros instrumentos do Plano Diretor, é possível identificar valores de referência entre

R\$300,00 e R\$399,00 na maior parte do perímetro estudado. No entanto, considerando que um plano urbanístico é um instrumento de projeções com muitos cenários possíveis, estipulou-se o critério de 70% de consolidação para aproximar o valor à realidade possível (Malta, 2003), além do uso de desconto em OOD dentro da política de incentivos da OUC proposta.

Então, utilizou-se de três critérios para a estimativa de captação aqui apresentada na fórmula ao lado: (I) O quantitativo de CA outorgado na OUC; (II) O valor médio de referência para OODC aplicado pelo Plano Diretor atual; e (III) uma estimativa de consolidação de 70% da ocupação prevista e descontos de OODC previstos em forma de incentivos - incentivo ao adensamento na edificação e à produção de HIS.

#### Distribuição dos Recursos da OUC

Considerando o horizonte temporal de implementação de uma OUC e o montante esperado de captação, foi proposta uma divisão preliminar dos recursos e o faseamento das intervenções. Os critérios para as escolhas das intervenções prioritárias foram: (I) priorização da desocupação de áreas de alto e muito alto risco de deslizamentos; (II) Seleção de intervenções âncora para atração de empreendedores, a exemplo de (a) espaços públicos próximos aos locais de adensamento, (b) principais ruas e avenidas - Ivo Silveira, Santos Saraiva e Av. Eng. Max de Souza; e (III) implementação e qualificação gradativa dos equipamentos de uso comunitário - unidades de saúde, educação, cultura e lazer.

Já os critérios para a estimativa da distribuição dos recursos entre os eixos de intervenção foi calculado primeiramente o montante necessário para a meta de unidades de produção pública pública de habitação popular, para então distribuição dentre os diferentes eixos. Utilizou-se de valores base para esta estimativa o valor médio de sessenta metros quadrados por habitação (50m² para as áreas privativas e 10m² para as demais), a meta de unidades a serem produzidas e o Custo Unitário Básico de Construção por metro quadrado (CUB/m²) com arredondamento para margem de erro. Desta forma o resultado foi o seguinte:

$$V_{phab} = \text{metragem média por unidade} \times \text{meta de produção} \times \text{CUB/m}^2$$

$$V_{phab} = 60 \times 1300 \times 3000,00$$

$$V_{phab} = 234.000.000,00 \text{ (R\$)}$$

Definido o valor necessário para a meta habitacional, estabeleceu-se os demais montantes por aproximações, sendo também considerada a possibilidade de suplementação orçamentária municipal extra fundo da OUC, inclusive como estratégia de alavancagem dos projetos e captação. Nesse sentido, foram pensadas três fases de

implantação das intervenções, de maneira a organizar as prioridades, aliada à captação de recursos. Por fim, por se tratar de estimativas e aproximações, reconhece-se a necessidade maiores estudos para os valores apresentados, limitados aos dados disponíveis e tempo de pesquisa deste trabalho de conclusão de curso.



lotes selecionados com potencial de transformação

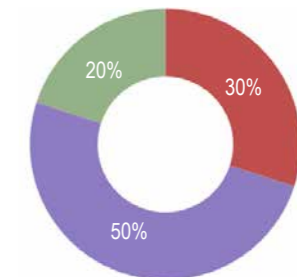
zoneamento	CA outorgado (m²)
ZCS	926.065,00
ZMC	2.628.272,00
ZMCB	1.811.946,00
ZMMB	1.058.038,00
ZMBG	165.541,00
<b>total</b>	<b>6.589.862,00</b>

$$V_{cap} = CA_{out} \times 300 \times 0,70$$

$$R\$ \quad m^2 \quad R\$/m^2$$

$$V_{cap} = 1.383.871.020,00 \text{ (R\$)}$$

Distribuição do Fundo Específico da OUC		
Eixo	Porcentagem	valor
Integração Espacial	30,00%	R\$ 415.161.306,00
Infraestruturas Sociais	50,00%	R\$ 691.935.510,00
Ambiental e Paisagístico	20,00%	R\$ 276.774.204,00
<b>total</b>	<b>100,00%</b>	<b>R\$ 1.383.871.020,00</b>



#### ordem de execução das intervenções | faseamento

##### integração espacial

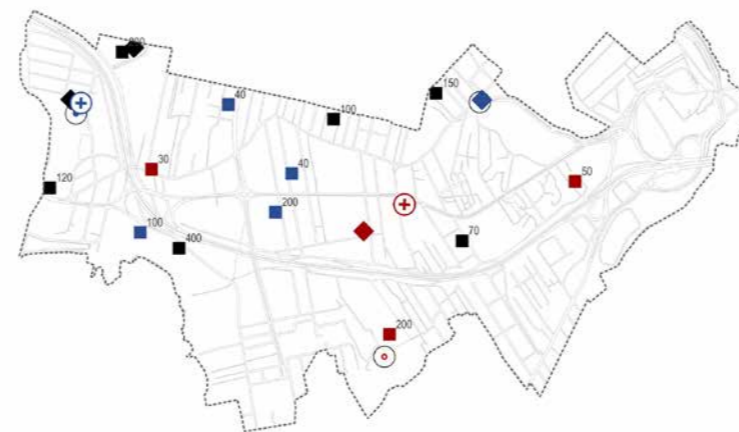


requalificação e implementação de vias

- fase 01
- fase 02
- fase 03



##### infraestruturas sociais



novos equipamentos

prod. HIS	saúde	educação	cultura e lazer
1 (red square)	1 (red circle with cross)	1 (red diamond)	1 (red circle with dot)
2 (blue square)	2 (blue circle with cross)	2 (blue diamond)	2 (blue circle with dot)
3 (black square)	3 (black circle with cross)	3 (black diamond)	3 (black circle with dot)



##### ambiental e paisagístico



vias de estímulo verde - VEV

- fase 1
- fase 2
- fase 3

perímetro OUC

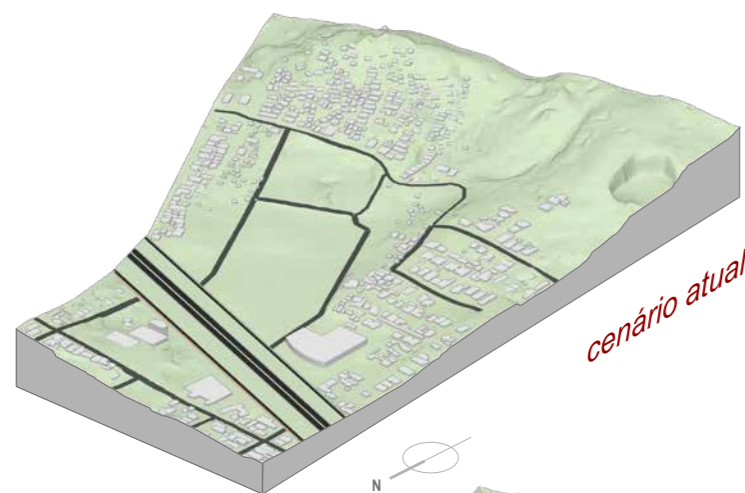
- zona de qualificação da orla
- parques urbanos criados
- áreas verdes a serem requalificadas



## 6.4 Simulações espaciais do plano de intervenções

Com o intuito de demonstrar transformações no território a partir das propostas aqui apresentadas, o recorte da Vila Aparecida e imediações da Via Expressa foi escolhido por reunir boa parte dos elementos de intervenção em uma pequena fatia do perímetro da OUC.

Na região há demandas de habitação popular, famílias em área de risco e alto risco de deslizamentos, uma grande gleba ociosa, concessionárias de veículos, torres corporativas e muitos lotes com potencial de ocupação e transformação. Espera-se, então, a formação de uma centralidade articulada pela estruturação dos sistemas urbanos no setor. Nesse sentido, estão aqui representadas volumetricamente e listadas as intervenções já apresentadas nos eixos de intervenção.

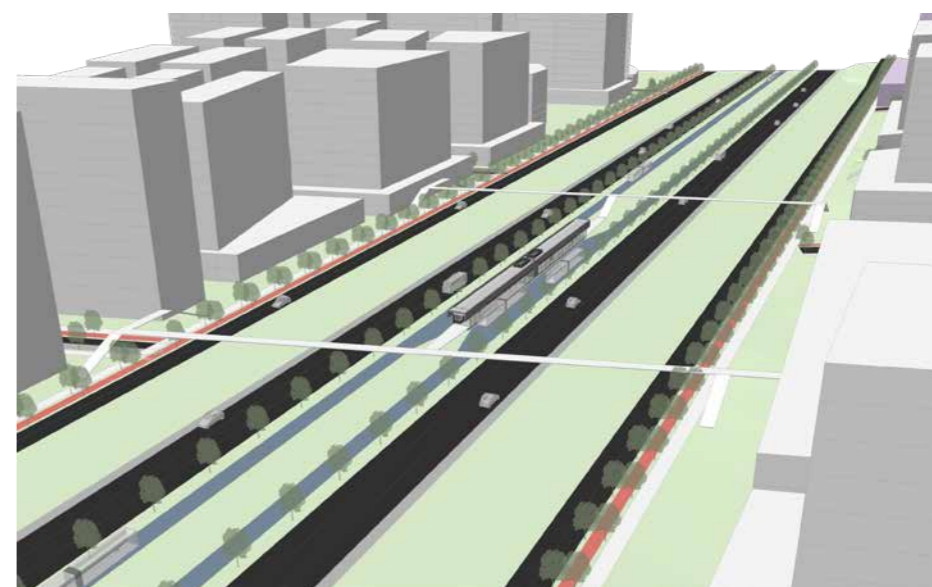


*cenário atual*



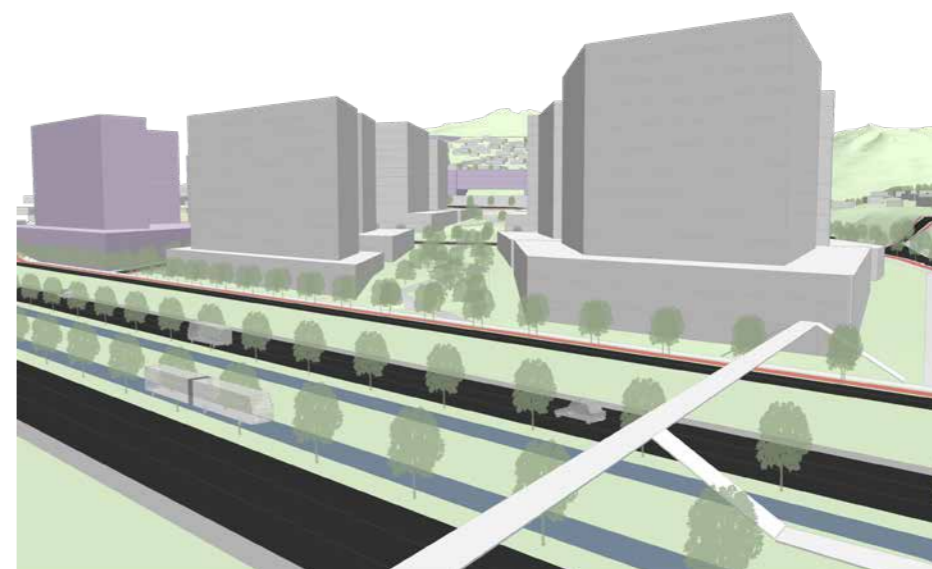
*cenário tendencial*

- 01 - estação de BRT
- 02 - praça pública a implantar
- 03 - unidade de ensino básico a médio a implantar
- 04 - parte baixa parque urbano
- 05 - produção de habitação popular pelo mercado
- 06 - produção pública de habitação popular
- 07 - unidade de ensino básico a fundamental a reformar
- 08 - parte alta parque urbano
- 09 - biblioteca a implantar
- 10 - centro de esportes a implantar
- 11 - abertura de vias
- 12 - habitações envolvidas em REURB-S e ATHIS



01

integração brt e demais sistemas



04

parque urbano a partir de parcelamento do solo

## 7. Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo principal propor um plano urbanístico para o setor central da região do Continente da cidade de Florianópolis, com o intuito de organizar sua ocupação futura e buscar respostas para problemas latentes da realidade já consolidada. O instrumento das OUCs foi apresentado como meio de viabilizar tais transformações. Para isso, a retomada de conceitos e práticas relacionadas, além de sua própria conceituação, fundamentou a pesquisa em busca de compreender quais os caminhos para torná-lo praticável e exitoso em seus próprios objetivos.

Diante da complexidade do tema, reafirma-se aqui as limitações deste trabalho de conclusão, nos diversos âmbitos que envolvem a realização de um projeto urbano e de uma OUC desta escala. A participação popular e detalhamentos técnicos, jurídicos, de gestão pública e, inclusive, políticos

não cabem no escopo deste trabalho, ou à mão de um único ator, de maneira que o estudo aqui apresentado procurou aprofundar determinados temas com o fim de compreender parte destas complexidades e realizar uma projeção de um cenário moderado e possível na visão do próprio autor.

Como resultado obtido entende-se, tanto pelo estudo teórico, quanto pelas simulações em território, a OUC como um instrumento viável de transformação social e urbanística. No entanto, há necessidade de uma construção mais equilibrada entre os interesses de mercado e o interesse público na formulação e implementação das operações. No caso do perímetro proposto, em caso de implementação, um grupo gestor qualificado, técnico e participativo seria essencial para atingir os objetivos elencados.



# Referências Bibliográficas

ARANTES, Otilia. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Petrópolis, Vozes, 2000.

BRASIL. Constituição Federal. Lei n 10.257 de 10 de Julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

CAMPOS, E. T. A Expansão Urbana na Região Metropolitana de Florianópolis e a Dinâmica da Indústria da Construção Civil. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

BRESSER PEREIRA, L. C.. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 45, p. 49–95, 1998.

CEPAM - CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Efeitos econômicos da implantação do direito de criação de solo.. São Paulo: CEPAM, dez. 1976.

FLORIANÓPOLIS (Município). PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS - PMF. Lei Complementar n° 482, de 17 de janeiro de 2014. Plano Diretor de Florianópolis. Florianópolis, SC, 17 jan. 2014. Disponível em: <[http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/04\\_02\\_2014\\_12.01.39.ae8afb369c91e13ca6efcc14b25e055.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/04_02_2014_12.01.39.ae8afb369c91e13ca6efcc14b25e055.pdf) > Acesso em: 29 nov de 2022

FLORIANÓPOLIS (Município). PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS - PMF. Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), Florianópolis, SC, ago. 2012. Disponível em: <[https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/18\\_10\\_2018\\_14.13.27.33c67d71c92544cef1ec2111ffb1f0aa.pdf](https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/18_10_2018_14.13.27.33c67d71c92544cef1ec2111ffb1f0aa.pdf) > Acesso em: 03 dez de 2023

FURTADO, Fernanda. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação.282p. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1999.

HARVEY, David.. Breve historia del neoliberalismo, Madrid, Ediciones Akal.2009

HARVEY, David. “Changing Cities plus the New Urbanism, Gender and Design”. Harvard Design Magazine, 1997. Disponível em: <https://www.harvarddesignmagazine.org/issues/changing-cities-plus-the-new-urbanism-gender-and-design/>. Acessado 2 de setembro de 2023.

IGLESIAS, Enrique. O papel do Estado e os paradigmas econômicos na América Latina. Comissão Econômica para a América Latina -CEPAL. Santiago, 2010.

JUNCKES, André Philipe. O INSTRUMENTO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E A EFETIVIDADE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS – SC. 2022. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022.

LEFEBVRE, Henri. (1970) A Revolução Urbana. Trad. Sérgio Martins. Belo Horizonte: ed. UFMG, 2008.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette (2002). Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 215-250.

MCIDADES - Ministério das Cidades. Operações Urbanas Consorciadas: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Mimeo, 2018.

OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte de. “Neoliberalismo durável: o Consenso de Washington na Onda Rosa Latino-Americana”. Opinião Pública, vol. 26, maio de 2020, p. 158–92. SciELO, <https://doi.org/10.1590/1807-01912020261158>.

REZENDE, Flávio da Cunha. A reforma do estado em perspectiva comparada. In: NASSUNO, Marianne e KAMADA, Priscila Higa (orgs) Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública. Brasília: MP, SEGES, 2002, pp. 223-233.

REZENDE, Vera F. FURTADO, F. OLIVEIRA, M. T. C. JORJENSEN JR, P. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 156- 205, dez. 2011.

SILVA, Fernanda Furtado de Oliveira e. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação. 1999. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999. . Acesso em: 15 ago. 2023.

SMOLKA, Martim O. Recuperação de Mais-Valias Fundiárias Urbanas na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano. Informe sobre Políticas Fundiárias. Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

PLAMUS. CONSÓRCIO LOGIT. Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis - PLAMUS /Florianópolis: Logit Engenharia Consultiva – 2015. Disponível em: <[https://observatoriodamobilidadeurbana.ufsc.br/wp-content/uploads/2019/03/PLAMUS\\_Produto-19-Relatorio-Final\\_Volume-Principal.pdf](https://observatoriodamobilidadeurbana.ufsc.br/wp-content/uploads/2019/03/PLAMUS_Produto-19-Relatorio-Final_Volume-Principal.pdf)> Acesso em: 30 nov de 2022

PINTO CARRILO, Augusto César. La distribución equitativa de cargas y beneficios en Colombia (y algunas referencias sobre la experiencia de Japón). Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XXXVII (n° 143), 2005

REZENDE, Flávio da Cunha. A reforma do estado em perspectiva comparada. In: NASSUNO, Marianne e KAMADA, Priscila Higa (orgs) Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública. Brasília: MP, SEGES, 2002, pp. 223-233.

REZENDE, Vera F. FURTADO, F. OLIVEIRA, M. T. C. JORJENSEN JR, P. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 156- 205, dez. 2011.

SIQUEIRA, Marina. LOPES, Anna Flávia, BURATTO, Júlia. Grandes projetos urbanos à procura de um plano de cidade: Contradições e fragilidades na elaboração de operações urbanas consorciadas em Florianópolis, SC . IN: ANAIS XVIII ENANPUR 2019, 1.( 1984-8781), 2019, Natal (RN): ANPUR, 2019 (consulta on-line). Disponível em : < <http://xviiienganpur.anpur.org.br/anaeis-sts/>> Acesso em 13 de ago. de 2023

SUGAI, M. I, Segregação Silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000). Florianópolis: Editora UFSC, 2015.

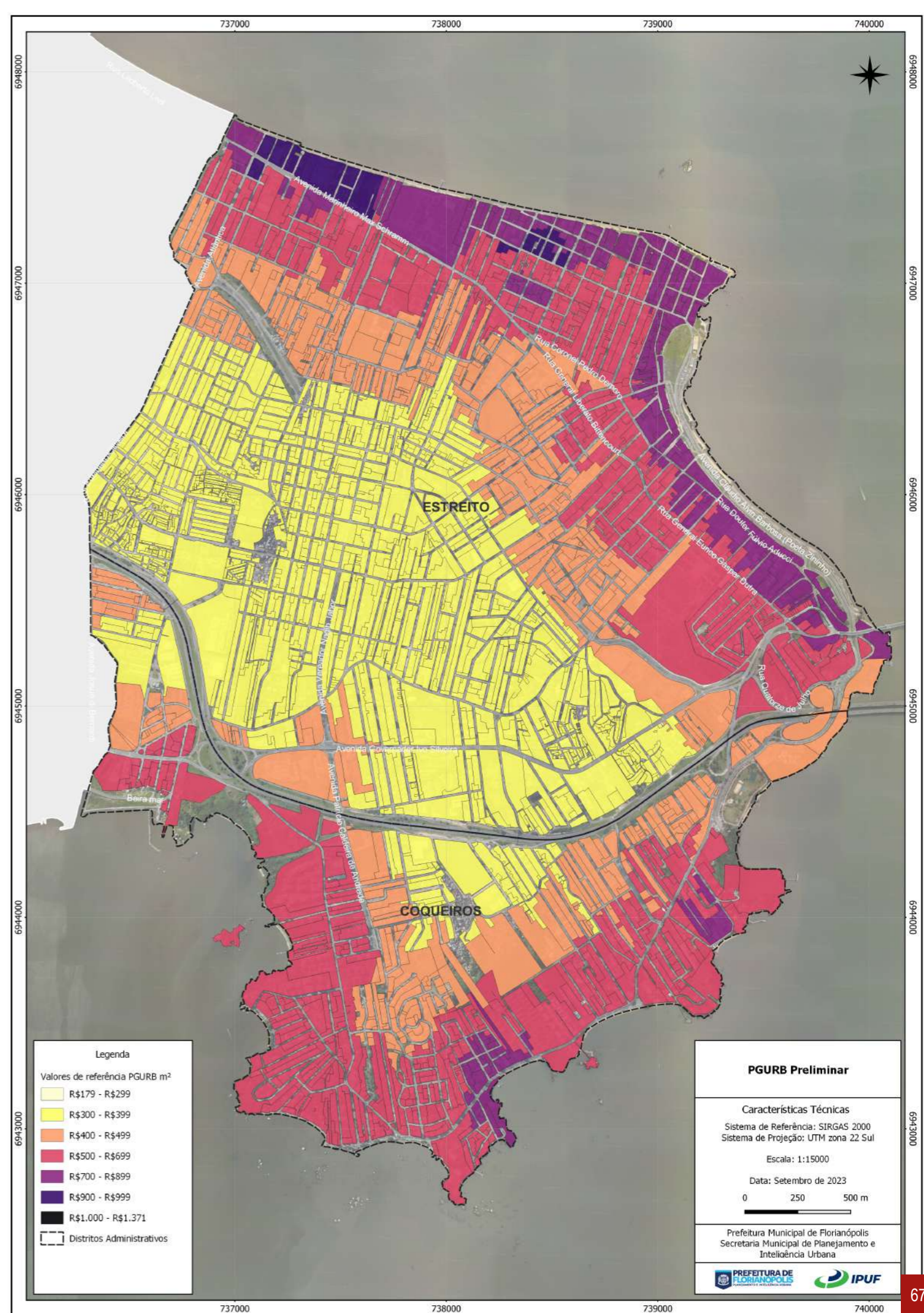
VAINER, Carlos B. (2000) “Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva no Planejamento Estratégico Urbano”. In: ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, Vozes.

WORLD BANK. A Catalogue of Nature-based Solutions for Urban Resilience. Washington, D.C. World Bank Group. 2021

ZABLITH, Marc Bujnicki. Governança de operações urbanas consorciadas : uma análise crítica da Operação Urbana Consorciada Água Espreada. Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. 2022.

# Anexo único: Planta Genérica de Valores Urbanísticos do Continente

Retirada do documento “NOTA METODOLÓGICA - PLANTA GENÉRICA URBANÍSTICA DE VALORES (PGUrb)” encaminhada ao Conselho da Cidade para consulta.



**PLANO URBANÍSTICO DA AV. IVO SILVEIRA:**  
UMA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA (OUC)  
COMO INSTRUMENTO DE QUALIFICAÇÃO URBANA

**Trabalho de Conclusão de Curso - TCC II**  
Daniel Martins da Silveira