ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **dwyXz73wNinL** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

Grandes projetos urbanos à procura de um plano de cidade: Contradições e fragilidades na elaboração de operações urbanas consorciadas em Florianópolis, SC

Autores:
Marina Toneli Siqueira - UFSC - marina.siqueira@ufsc.br
Anna Flávia Pereira Lopes - UFSC - lopesannaflaviap@gmail.com
Julia Hoffmann Buratto - UFSC - jhoffmannburatto@gmail.com

Resumo:

O Plano Diretor de 2014 de Florianópolis, fruto de longo e polêmico processo de elaboração, introduz na cidade os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade. Utilizando como objeto de análise as propostas de operações urbanas consorciadas (OUCs), esse trabalho demonstra tanto dificuldades na compreensão desse novo instrumento, quanto a manutenção de antigas práticas do planejamento urbano local. Por um lado, a priorização do sistema viário e a falta de elementos de valorização ambiental e melhoria social, como previsto no Estatuto, reproduzem padrões de uso e ocupação do solo. Por outro, a localização de perímetros em aterros públicos dificulta a definição da estrutura de contrapartidas e incentivos para o setor privado, enquanto existem inconsistências com a previsão de utilização de recursos fora do perímetro dos projetos. O presente trabalho, portanto, expõe a necessidade de repensar as OUCs em Florianópolis, sua viabilidade e os objetivos a serem alcançados para a cidade como um todo.

GRANDES PROJETOS URBANOS À PROCURA DE UM PLANO DE CIDADE

Contradições e fragilidades na elaboração de operações urbanas consorciadas em Florianópolis, SC

INTRODUÇÃO

Operações urbanas consorciadas (OUCs) são um instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade para a implantação de grandes projetos urbanos, objetivando transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Coordenadas pelo Poder Público, o conjunto de intervenções e medidas deve contar com a participação de proprietários, investidores privados, moradores e usuários permanentes. Essa participação está prevista no próprio funcionamento do instrumento já que é a adesão aos benefícios concedidos pelo projeto que garante a efetivação do mesmo. Assim, a delimitação de um perímetro e de um plano de ocupação permite a outorga de benefícios construtivos, incluindo potencial adicional de construção, alterações de usos, parcelamento e normas edilícias, regularização fundiária, e utilização de tecnologias verdes que visam a diminuição do impacto ambiental de edificações urbanas. A adesão ao projeto pode ser na forma de obras diretas, contrapartidas financeiras ou da compra de certificados financeiros que equivalem aos benefícios construtivos outorgados. Os recursos arrecadados, por outro lado, financiam a execução de obras e serviços públicos no perímetro do projeto, incluindo o atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação. Ainda, os recursos somente podem ser utilizados naquela mesma OUC e nas obras já aprovadas. Finalmente, o acompanhamento, fiscalização e mesmo qualquer alteração do projeto devem ser aprovados por instância que conte com participação da sociedade civil, garantindo o controle social da operação.

A definição das OUCs, tal qual previsto pelo Estatuto e descrito acima, expõe o grande aceitação que o instrumento tem tido tanto de agentes públicos, quanto privados ao unir interesses diversos e complexos em um projeto que conta com financiamento próprio. Não à toa, muitos dos planos diretores elaborados após a aprovação do Estatuto da Cidade indicam a utilização do mesmo. Os problemas emergem em dois aspectos principais. Por um lado, é necessário considerar que os casos mais conhecidos de OUCs são polêmicos em relação aos resultados obtidos. Enquanto o seu funcionamento ocasiona a concentração de investimentos em áreas atrativas para o mercado imobiliário, por obrigar a utilização dos recursos no mesmo perímetro do projeto, o instrumento tem sido acusado de agravar a segregação e exclusão social sem garantir os objetivos urbanísticos originalmente previstos. Por outro lado, a

complexidade das OUCs requer a sua coordenação com outros instrumentos, como o zoneamento, a outorga onerosa e as zonas especiais de interesse social, entre outros, além de exigir o seu planejamento e acompanhamento financeiro na utilização dos benefícios construtivos. Portanto, as OUCs necessitam de sistemas de planejamento urbano fortalecidos e de instituições locais comprometidas com um claro modelo de desenvolvimento para a cidade.

É neste sentido que o presente trabalho analisa o Plano Diretor do Município Florianópolis (PDMF) e a sua indicação de sete OUCs na cidade. Para tanto, a próxima seção define o instrumento operação urbana e discute o seu funcionamento a partir de seus casos mais conhecidos. Na seção seguinte, o histórico do planejamento urbano de Florianópolis é apresentado, bem como o processo longo e conflituoso de elaboração do plano diretor de 2014, o primeiro aprovado após o Estatuto da Cidade e que introduz os seus instrumentos localmente. Judicializado por alegações de falta de participação social, a lei apresenta partes contraditórias e instrumentos pouco definidos, impactando também na elaboração e possível implantação das sete OUC previstas. Finalmente, na última seção, as áreas indicadas como OUCs são analisadas a partir do texto da lei e das suas características socioespaciais, discutindo os seus potenciais e limites a partir do caso específico da OUC Continente. Como conclusão, esse trabalho expõe dificuldades na compreensão do instrumento, gerando dificuldades para o seu funcionamento e inconsistências frente ao marco normativo do Estatuto da Cidade. Ademais, as áreas indicadas demonstram a manutenção de antigas práticas no planejamento urbano de Florianópolis, como a exclusão de zonas especiais de interesse social e a prioridade dada para obras viárias e aterros localizados na península central da cidade. Portanto, ao indagarmos acerca da viabilidade desses projetos, também refletimos sobre a capacidade do planejamento urbano local e da construção de um projeto para a cidade como um todo.

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: O INSTRUMENTO E A CRÍTICA DE SUA PRÁTICA RECENTE

O Plano Diretor de Florianópolis indica a possibilidade de sete Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) na cidade. Segundo a Lei Municipal 482 de 2014, em seu Art. 26, o instrumento é caracterizado por "*um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, contando com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores públicos ou privados, com a finalidade de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental em determinada área*" (PMF, 2014). Ou seja, a definição utilizada pela legislação municipal é praticamente igual àquela trazida pelo marco normativo nacional, o Estatuto da Cidade.

É importante enfatizar que operações urbanas são anteriores ao Estatuto da Cidade (SIQUEIRA, 2018). Embora com nomes diversos e arranjos institucionais locais, a concepção de grandes projetos urbanos como formas de intervenção em uma escala espacial intermediária ao plano diretor e que possam aprofundar estratégias de desenho urbano com obras e serviços implantados a partir de parcerias público-privadas surgem em diferentes

países a partir dos anos 1970 (HARVEY, 1989). Por um lado, a crítica ao planejamento urbano moderno deu lugar à procura por políticas urbanas que além de serem mais sensíveis ao contexto local, pudessem ser mais flexíveis, de curto prazo, e contando com a participação da população em sua elaboração, implementação e acompanhamento. Por outro lado, a crise política e econômica vivenciada com o esgotamento do sistema fordista-keynesiano nos países centrais intensificaram políticas de austeridade fiscal, reforma do Estado e enxugamento da máquina pública. Para as cidades, esse processo significou a busca de novas fontes de recursos a partir de políticas urbanas competitivas e parcerias público-privadas, entre outros. É importante relembrar que para os municípios brasileiros, além da alta inflação e retração econômica vividas nos anos 1980, a reabertura política e a Constituição Brasileira de 1988 resultaram na atribuição de maiores responsabilidades e, por conseguinte, custos para as cidades. Em meio a essas instabilidades, o mercado imobiliário também almejava novas oportunidades e garantias para os seus investimentos. Não é de se estranhar, portanto, que esses grandes projetos urbanos tenham sido bem recebidos tanto pelo setor público, quanto pelo privado.

As primeiras menções ao instrumento operação urbana aparecem em documentos de planejamento urbano da região metropolitana de São Paulo (COSTA, 1976), enquanto a primeira inclusão em um plano diretor são nos estudos da legislação municipal de São Paulo de 1985 (SEMPLA, 1985a)[1]. Embora o plano não tenha sido aprovado, ele traz os elementos mais fundamentais da definição do instrumento e que foram incorporados nas experiências posteriores com o mesmo: a venda de benefícios construtivos para a arrecadação de recursos que financiam projetos urbanísticos específicos a serem coordenados pelo setor público[2]. É, entretanto, com o Plano Diretor de São Paulo de 1988 (Lei Municipal 10.676/1988) que as operações urbanas são definitivamente aprovadas na cidade, com o primeiro projeto específico sendo implementado em 1991 (a Operação Urbana Anhangabaú - Lei Municipal 11.090/1991). Desde então, a cidade conta com 5 projetos aprovados e 4 em funcionamento, servindo como fonte de inspiração para a sua inclusão no Estatuto da Cidade (MCidades, 2018; SIQUEIRA, 2014a).

A lei federal de 2001, ao nomear o instrumento como operação urbana *consorciada*, enfatiza a participação do mercado imobiliário, proprietários, moradores e usuários das áreas de intervenção. Não à toa torna-se obrigatório que os projetos contem com mecanismos de controle e participação da sociedade civil, seguindo o princípio da gestão democrática que está presente ao longo do texto normativo. A previsão de seu funcionamento, de qualquer forma, assemelha-se às experiências prévias nas quais um recorte territorial (i.e., o perímetro

[1] Também é importante mencionar que já existia outro instrumento de parceria público-privada em São Paulo que trocava benefícios construtivos pela a provisão de habitação popular e/ou recursos financeiros, as operações interligadas, desenvolvidas durante o período do governo Jânio Quadros (1986-1989) e posteriormente declaradas inconstitucionais por serem consideradas exceções a lei municipal de uso e ocupação do solo. Finalmente, na cidade de Belo Horizonte, um instrumento similar, denominado operação urbana simplificada já vem sendo implementado desde a década de 1990, trocando benefícios construtivos pela implantação de obras, serviços e outras contrapartidas do setor privado.

[2] Ao contrário das operações urbanas contemporâneas, nas quais os recursos de cada projeto somente podem ser utilizados naquele perímetro de atuação, estes estudos de 1985 propunham que as hipotéticas 35 operações urbanas compusessem um sistema de urbanização com todos os recursos concentrados em um fundo de urbanização único e que poderia ser utilizado em qualquer um dos projetos (SEMPLA, 1985b).

da operação urbana) estabelece a incidência do instrumento e os objetivos a serem alcançados com o mesmo. Através de um programa de ocupação são estipuladas as obras e intervenções públicas (ou seja, os gastos/ investimentos que garantem o benefício coletivo do projeto) e os incentivos e contrapartidas a serem exigidos dos investidores privados, proprietários e usuários permanentes para adesão ao projeto. Os incentivos podem incluir a venda de potencial construtivo, alterações de uso, normas edilícias, parcelamento, regularização e utilização de tecnologias verdes que visam a redução do impacto ambiental na construção e uso das edificações urbanas. Já as contrapartidas podem ser feitas na forma de obras, pagamento direto ou podem ser transformadas em Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) que são alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras da operação. Embora possam ser livremente comercializados, inclusive em mercados secundários e gerando o risco da especulação imobiliária (SIQUEIRA, 2014a), os CEPACs somente podem ser convertidos na área objeto da operação. O mesmo princípio também rege a utilização dos recursos arrecadados que somente podem ser utilizados no mesmo projeto.

Esses aspectos fundamentais das OUCs tem gerado polêmica com relação ao instrumento já que se, por um lado para o seu funcionamento ele depende do interesse do mercado imobiliário em aderir aos incentivos, por outro lado a exclusividade da utilização dos recursos naquele mesmo recorte territorial concentra recursos que de outra forma poderiam ser utilizados na cidade como um todo (MARICATO e FERREIRA, 2002). Ademais, mesmo com a imposição pelo Estatuto da Cidade do atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, habitação de interesse social e outras obras voltadas para os usos e usuários mais vulneráveis não têm sido priorizados nas experiências mais conhecidas com o instrumento (FIX, 2001; MALERONKA e HOBBS, 2017). Dessa forma, o processo de valorização imobiliária pode acabar por expulsar esses grupos e por impulsionar a gentrificação da área (SIQUEIRA, 2014b).

Os casos mais conhecidos do instrumento demonstram esses aspectos, como na Operação Urbana Faria Lima, na cidade de São Paulo. Implementada pela Lei Municipal n. 11.732/1995[3], por meio da outorga de benefícios construtivos na avenida de mesmo nome e no seu entorno, o projeto gerou um dos metros quadrados corporativos mais caros do país, enquanto a sua lista de investimentos pouco passava de obras viárias e que mesmo assim não resolveram o problema do fluxo de veículos gerado pelo adensamento da área (FERREIRA, 2003; FIX, 2001). Ainda, em 2002 a Câmara de Vereadores de São Paulo instaurou uma comissão parlamentar de inquérito que encontrou, entre outros, irregularidades no cálculo de CEPACs e potenciais construtivos; diferenças entre os projetos aprovados e os efetivamente construídos; a ocupação de áreas públicas; a falta de transparência no uso dos recursos e o não cumprimento do requerimento legal de utilização de parte dos mesmos na

[3] A legislação específica da Operação Urbana Faria Lima está disponível no site da SP Urbanismo em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/faria_lima/index.php?p=19591. Acessado em 13 de novembro de 2018.

construção de habitação de interesse social[4]. O projeto sofreu alterações ao longo do tempo, inclusive para se adequar aos princípios do Estatuto da Cidade em 2001.

Já a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (Lei Municipal n. 13.260/2001)[5], também em São Paulo, já é aprovada após a legislação federal e segue o seu marco normativo (SIQUEIRA, 2014a e 2014b). Nesta operação, a transformação de um extenso perímetro inclui a adequação de uma antiga zona industrial, a promoção do centro de negócios da São Paulo global, obras viárias, de infraestrutura e lazer, além do atendimento econômico e social de comunidades de baixa renda vivendo em condições de precariedade habitacional. Entretanto, tem existido uma falta de prioridade para a construção de unidades de habitação de interesse social, enquanto existem alegações de utilização de recursos sem a obrigatória aprovação pelo conselho gestor da operação. A falta de um plano urbanístico para a área como um todo também tem resultado no adensamento sem as obras de infraestrutura necessárias, além de diversas ações judiciais propostas por comunidades de baixa renda, bairros de renda média e alta, associações de empresários, e pelo próprio Ministério Público do Estado de São Paulo.

Da mesma forma, multiplicam-se as polêmicas com a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha no Rio de Janeiro e a sua falta de observância aos requisitos obrigatórios de estudos de impacto de vizinhança e os possíveis efeitos segregadores quando de sua implantação total. Como primeiro caso no país a utilizar da Instrução Normativa 33 de 2014 do Ministério das Cidades, os CEPACs foram comprados em leilão único pela Caixa Econômica Federal e utilizando recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A intenção era de que o Fundo de Investimento Imobiliário no Porto Maravilha gerasse lucros suficientes para retornar o investimento do FGTS. Ainda, a Prefeitura do Rio de Janeiro aprovou a maior parceria pública-privada (PPP) do Brasil até então com o Consórcio Porto Novo (formado pelas empreiteiras Odebrecht, OAS e Carioca) para a execução de obras e serviços na operação urbana (WERNECK, 2016). Além dos aditivos ao contrato da PPP que aumentaram os valores iniciais, com as dificuldades da Caixa em devolver ao FGTS a remuneração pelo investimento, a Prefeitura do Rio de Janeiro precisou recomprar os CEPACs. Em que pesem as acusações de corrupção neste caso[6], é importante frisar que o mecanismo financeiro utilizado nesta OUC foi pouco efetivo em termos da captura da valorização imobiliária privada para o cumprimento do programa de investimentos.

De qualquer forma, o potencial percebido na arrecadação de recursos para compartilhamento do processo de (re)estruturação urbana faz com que o instrumento venha se popularizando no Brasil e se tornando frequente nos planos diretores pós-Estatuto da

[4] Relatório Final do Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/relatoriocomis/RELFINVOTORDP08-0084-2002.pdf. Acessado em 24 de abril de 2010.

[5] A legislação específica da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada está disponível no site da SP Urbanismo em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19590. Acessado em 13 de novembro de 2018.

[6] Existem acusações do uso da influência do Deputado Federal Eduardo Cunha (PMDB-RJ) na liberação de recursos da Caixa Econômica Federal. Informação disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/06/1895606-delatores-confirmam-pagamentos-a-cunha-em-obras-do-porto-maravilha.shtml>. Acessado em 13 de novembro de 2018.

Cidade (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011). A sua complexidade e as polêmicas em torno dos seus reais impactos na produção do espaço, entretanto, fazem com que sejam poucas as experiências efetivas com o mesmo. Portanto, embora muitos municípios prevejam a utilização das operações urbanas em seus planos diretores, poucas são transformadas em lei específica e efetivamente implantadas. É nesse sentido que o presente trabalho analisa a previsão de sete OUCs na cidade de Florianópolis.

O PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS ENTRE A TEORIA E A REALIDADE POLÍTICA

A implantação de OUCs na cidade de Florianópolis terá que lidar uma realidade bastante peculiar. Primeiro, a cidade, que possui a maior parte de seu território localizado em uma ilha, é marcada pela presença de um rico e diverso ambiente natural. São morros, baías, lagoas, dunas, restingas e manguezais, entre outros, que restringem a ocupação de seu território. Segundo, a ocupação em Florianópolis se deu de maneira lenta, polinucleada e por colonização açoriana baseada na pequena propriedade (VEIGA, 1993). O centro fundacional possui o traçado urbano marcado por vias perpendiculares e pelas principais instituições e equipamentos da cidade. Já para o assentamento das famílias açorianas, foram formadas Freguesias em áreas rurais e costeiras, e que permaneceram relativamente isoladas no território, sendo a sua conectividade uma das principais dificuldades enfrentadas pela cidade até hoje. A partir daí, com a expansão da ocupação, novas vias foram criadas, quando possível em planícies ou então contornando sinuosamente os muitos morros da ilha. Ainda, a região continental, que por muito tempo pertenceu ao município de São José, foi ligada à ilha somente em 1926, com a construção da primeira ponte que conecta também Florianópolis ao resto do país, a Ponte Hercílio Luz. Ou seja, o seu território diverso e de ocupação polinucleada são fatores impostos ao planejamento urbano da cidade desde a formulação do primeiro plano para a cidade.

Os planos diretores de Florianópolis são facilmente enquadrados na história do planejamento urbano brasileiro. Datando dos anos de 1955, 1977, 1997 e 2014, os documentos refletem as discussões de cada época, contando, porém, com características comuns a todos, como a priorização do sistema viário e uma visão fragmentada do seu território. Dessa forma, os planos para Florianópolis são marcados pela ênfase dos investimentos em grandes obras viárias e incluem a previsão de aterros que expandem a disponibilidade de terras para a construção de vias de trânsito rápido (FERRARO, 2017). Os três primeiros planos também apresentam um planejamento fragmentado, focando majoritariamente na região central e na Ilha de Santa Catarina, situação que marca até hoje a ocupação urbana da cidade.

Em 1950, o censo apontava menos de 70 mil habitantes em Florianópolis. Era uma cidade pequena, quando comparada às demais capitais brasileiras. Mesmo já sede administrativa do Estado de Santa Catarina, as atividades econômicas restringiram-se à pesca artesanal e ao cultivo de produtos de subsistência (MATTEI, 2011). Não possuía indústrias, grandes plantações e até o porto não tinha grande porte. Foi, portanto, a partir do desejo de

modernização que se iniciou o processo de elaboração do Plano Diretor de 1955 (Lei 246/1955), o primeiro plano diretor da cidade.

Fortemente influenciado pela Carta de Atenas, o PDMF de 1955 trazia soluções funcionalistas, prevendo um novo porto comercial na região continental, em meio à uma zona comercial e industrial; estações ferroviária, marítima e rodoviária; o centro cívico modernizado e uma cidade universitária, alocada ao fim de uma avenida principal que conectaria todos os equipamentos, passando pela ponte e criando um eixo que abrangia ilha e continente, a Via Tronco. O plano também indicava os primeiros grandes aterros da cidade, o Aterro das Baías Norte e Sul. O Aterro da Baía Norte foi iniciado em 1960, para que fosse construída a Av. Beira Mar Norte, concluída em 1967. Esse aterro promoveu a expansão do centro e do setor imobiliário, permitido o adensamento da região.

Também, em 1960 foi inaugurada a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que estava inicialmente prevista para ser instalada no extremo sul da península, ao fim da Via Tronco, porém acabou sendo alocada no bairro Trindade (CRAVO; ROSSETTO e STORCH, 2016). Enquanto o planejamento focava nas regiões central e continental, além da universidade, outras sedes de instituições foram inseridas nos bairros Pantanal e Itacorubi, como a sede da Eletrosul, e das antigas Celesc e Telesc, também incentivando a expansão imobiliária e aumento da população da ilha, com a imigração de grande número de funcionários de outras regiões do país. Entretanto, com o planejamento de forma fragmentada no território e sem prioridade nos planos vigentes para essa área, somente em 1982 foi lançada a Lei da Trindade (Lei 1.851/1982), que tinha como objetivo ordenar o seu crescimento e a sua urbanização.

Portanto, a maioria do que foi proposto pelo Plano Diretor de 1955 não foi executado, permanecendo apenas no papel, e em 1969 o plano é revisto pelo arquiteto Luís Felipe Gama d'Eça. A revisão amplia os objetivos do plano de 1955, prevendo a expansão do Aterro Baía Sul e a construção de uma segunda ponte, que foram executados respectivamente nos anos de 1972 e 1976 (PEREIRA, 2000). O aterro também contou com projeto de parque do paisagista Roberto Burle Marx, porém com a priorização do sistema rodoviário, o parque foi drasticamente alterado. Outras propostas da revisão foram negligenciadas, mesmo que, assistematicamente, algumas tenham sido implantadas. Um dos instrumentos propostos por Gama d'Eça foi criação de um órgão de planejamento, sendo criado em 1977 o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), que continua responsável pela elaboração, acompanhamento e revisão dos planos e projetos da cidade até hoje.

No mesmo ano de criação do IPUF, embora não elaborado pelo mesmo, é aprovado o Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis (PDAMF, Lei 1.494/1977). Enquadrado nas discussões nacionais sobre a criação de regiões metropolitanas promovidas pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o plano tinha como principal objetivo transformar Florianópolis em um polo regional de desenvolvimento (RIZZO, 1993). Apesar de também contar com a previsão de um porto, o PDAMF tinha um viés extremamente rodoviarista, contando com a distribuição de indústrias ao longo da BR-101 nos municípios da região metropolitana e a ligação da BR-101 com a BR-282, conectada à ilha através de uma terceira ponte, finalizada em 1991. O crescimento das cidades de São José, Biguaçu e Palhoça - cidades vizinhas, na região continental - deu início à conurbação da região, sendo que esses

municípios acabam assumindo um caráter de periferização da Ilha, inclusive tornando-se uma opção de moradia mais barata para trabalhadores de Florianópolis, fato que até hoje se reflete no padrão de deslocamento ilha-continente (SUGAI, 2015).

O PDAMF, ainda a partir da previsão de investimentos viários, tinha outros dois destaques: a criação de um eixo de desenvolvimento para a região sudeste da Ilha, onde hoje se encontra o bairro Campeche, e um regime urbanístico especial para os balneários, áreas que haviam adquirido interesse turístico. Ao sul, previa-se a criação do aeroporto, conectado ao centro da cidade por meio de uma via de trânsito rápido construída a partir de um novo aterro, o Aterro da Via Expressa Sul, que se conectaria ao Aterro da Baía Sul através de um túnel. Mesmo com a previsão do polo de desenvolvimento no sul da ilha, obras são priorizadas na direção norte, como a construção da SC-401 em 1972 como meio de conexão com os balneários do norte da ilha e a extensão da Av. Beira Mar Norte. Essas obras mudaram o eixo de investimento local, principalmente por interesse dos proprietários de terras nos bairros de Jurerê e Canasvieiras, uma vez que possuíam grande influência no cenário político da cidade (SUGAI, 2015). Com essa expansão da ocupação, em 1985 foi realizado o Plano Diretor dos Balneários (Lei 2.193/1985), previsto no PDMF como forma de incentivar o turismo na ilha.

Já o Plano Diretor do Distrito Sede de 1997 (Lei 01/1997), ainda adequado aos debates nacionais, reflete o modernismo perdendo influência e um esgotamento do modelo tradicional de planejamento urbano baseado em planos diretores formalistas. Durante os anos de 1990, Florianópolis alimentava uma imagem de alto IDH e renda elevada e usava suas belas praias e balneários como parte da propaganda (CRAVO; ROSSETTO e STORCH, 2016). Além dos investimentos no setor viário, o plano de 1997 é marcado por um grande incentivo à verticalização e ao adensamento, apesar de não contar com a previsão da melhoria da infraestrutura e criação de equipamentos que suportem tal ação. É o primeiro Plano Diretor desenvolvido pelo IPUF e, apesar ter um zoneamento básico para o restante da ilha, tem as diretrizes focadas majoritariamente no Distrito Sede, resumindo-se, ainda, à uma Lei de Uso e Ocupação do Solo. Assim como os demais planos, não contava com instrumentos de proteção ambiental e não possuía diretrizes para o desenvolvimento da cidade a longo prazo.

Para além de Florianópolis, a partir da década de 1990 fica evidente uma mudança na corrente de pensamento urbano no Brasil. Ao abordar o direito à cidade, o cumprimento da função social da cidade e da propriedade nos seus artigos 182 e 183, o texto constitucional estabelece diretrizes para a política urbana nacional, enquanto o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), aprovado em 2001, oferece instrumentos para que os municípios brasileiros possam intervir nos processos de planejamento e gestão urbana e territorial, além de apresentar prazos e objetivos que visam "*ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana*" (BRASIL, 2001). Nesse sentido, cidades com mais de 20 mil habitantes se tornam obrigadas a elaborar o Plano Diretor - que se torna oficialmente o principal instrumento da política urbana brasileira -, ou adequarem o plano existente em um período de até cinco anos para que o mesmo fosse encaminhado para votação. Florianópolis, por resistência dos órgãos públicos, cria o grupo executivo para iniciar o processo de criação do novo Plano Diretor apenas em 2006, no limite do tempo estabelecido pelo Estatuto e, mais uma vez, as propostas do PDMF de 1997 ficaram majoritariamente no papel.

O novo Plano Diretor de Florianópolis (Lei 482/2014), além de tentar adequar a cidade ao Estatuto da Cidade, é o primeiro que planeja a cidade como um todo e ainda considera a região metropolitana, ao propor obras para melhoria do transporte coletivo e do movimento pendular ilha-continente. São indicadas propostas de melhoria da mobilidade urbana, com previsão de um sistema de BRT, ciclovias que se conectam por toda a cidade e até uma projeção de transporte aquaviário entre ilha e continente, produto da criação do do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (PLAMUS) em 2013 e da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (SUDERF) em 2014. O plano também propõe medidas de proteção ambiental e inclui instrumentos que objetivam reduzir a segregação socioespacial, como as zonas especiais de interesse social. No entanto, o processo de desenvolvimento e efetivação do plano é longo, conturbado, pouco transparente e questionável quanto à participação popular, sendo judicializado pelo Ministério Público.

Em 2006, quando se deu início ao processo de elaboração do novo plano diretor, foi definido em audiência pública o Núcleo Gestor, composto pelo poder público e por representantes da sociedade civil de cada um dos 13 distritos do município. Nesse momento, apesar das discussões limitadas, houve uma aproximação aos problemas e às realidades específicas das diversas partes da cidade e foi definida a metodologia e regimento geral do desenvolvimento do novo Plano Diretor. Os anos de 2007 e 2008 transcorreram com pouca produtividade, mas com altos níveis de participação. No entanto, após a posse do prefeito reeleito de Dário Berger (PMDB) no início de 2009, o mesmo rompeu totalmente com a participação popular e contratou uma empresa argentina para dar continuidade na elaboração do PDMF, a Fundação CEPA (CUNHA, 2013).

Em março de 2010 uma audiência é impedida por manifestação da população, que questionava a forma como o processo estava sendo conduzido pela Prefeitura. Em seguida, é criada uma comissão especial para revisar o plano, porém como havia risco das propostas feitas pela população não serem aceitas, o Núcleo Gestor autoconvocado entra com o pedido no Ministério Público Federal (MPF) e Estadual para a retomada do processo participativo e a reconstituição do Núcleo Gestor tal como em 2007. Entre 2010 e 2012 o processo de elaboração ficou paralisado. Com a eleição de César Souza Júnior (PSD) como prefeito em 2012, o Núcleo Gestor retoma as atividades e o processo avança com uma nova equipe técnica à frente do IPUF. Com um novo projeto sendo enviado à Câmara de Vereadores, em novembro de 2013 o MPF suspende novamente a tramitação do mesmo, alegando a falta de participação popular. A Prefeitura, entretanto, consegue reverter a situação e o novo plano é finalmente aprovado na Lei 482 no dia 06 de janeiro de 2014 e sancionado no dia 17 de janeiro de 2014, após 305 ementas acrescidas pelos vereadors ao texto original.

Apesar da validação do plano de 2014, os projetos aprovados seguindo o Plano de 1997 teriam um prazo de um ano para se concretizarem, ou seja, até o início de 2015. No entanto, esse prazo é renovado para 17 de julho de 2015 e o processo ficou parado mais uma vez. Paralelamente, em maio de 2015, dois meses após o plano ter sido revogado após uma nova ação do MPF e voltado a vigorar logo em seguida após a Prefeitura ter entrado com um recurso, fica deliberado que devem ser realizadas novas audiências, pois, segundo o MPF, o processo se deu sem a participação popular. Em dezembro de 2015, a Justiça Federal suspende a emissão de novos alvarás de construção e aprovação de empreendimentos,

estabelecendo um prazo de 30 dias para que o Núcleo Gestor fosse reconstituído para revisão do PDMF, porém vigora o plano de 2014 durante o processo por ser mais restritivo que o plano de 1997. A prefeitura reconstitui e regulamenta o Núcleo Gestor e novas audiências são realizadas durante o ano de 2016. Ao longo do mesmo ano são disponiblizadas novas minutas do anteprojeto do plano que, mais uma vez enfretam reação do MPF ao apresentar questões não discutidas com a população e inserções que feriam a legislação ambiental e o patrimônio cultural. No entanto, em novembro de 2017 é decidido de maneira unânime pela primeira turma do STJ que o processo de revisão do PDMF seja suspenso totalmente, valendo a íntegra da Lei 482/2014.

Os reflexos do modo pelo qual o plano foi concebido surgem muito rapidamente e, no final de abril de 2018, a Prefeitura encaminha um projeto de lei (PLC 1.715/2018) propondo alterações parciais no PDMF de 2014. Em janeiro é formado o Conselho da Cidade, que conta com a participação da sociedade civil e visa acompanhar a gestão e o desenvolvimento da cidade. Durante o ano, são realizadas oficinas, seminários e novas audiências públicas para sanar conflitos de interpretação e tornar claros conceitos e parâmetros, uma vez que diferentes setores da sociedade encontraram dificuldades aplicação da Lei 482/2014, principalmente quanto à aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade (PMF, 2018). São incluídas de maneira condensada na proposta as discussões técnicas e comunitárias realizadas em todo o período que o plano esteve em revisão.

Como visto ao longo dessa seção, discussões acerca da política urbana de Florianópolis são um problema para além do próprio processo de formulação da Lei 482/2014. A cidade possui um histórico de planejamento tecnocrata e, desde o primeiro plano diretor, tem tido muita dificuldade de efetivar as iniciativas propostas. No caso da elaboração do atual Plano Diretor, esse é um processo que vem se arrastando há mais de 12 anos e gerando incertezas políticas e jurídicas. O processo conflituoso, de qualquer forma, reflete-se no texto da Lei vigente que possui partes contraditórias, instrumentos pouco definidos e dificuldades na sua implementação. Esse é o caso das operações urbanas, como será detalhado a seguir.

AS OPERAÇÕES URBANAS INDICADAS PARA FLORIANÓPOLIS: O CASO DA OUC CONTINENTE E A VIABILIDADE DOS PROJETOS APRESENTADOS

De acordo com a Lei 482 de 2014, são previstas sete OUCs para a cidade de Florianópolis. Entretanto, como demonstrado na seção acima, o processo de elaboração da legislação foi judicializado e prolongado, gerando diferentes versões do documento. Para o acompanhamento do processo de elaboração das OUCs, foram identificadas seis versões do plano que representam etapas distintas do histórico de seu desenvolvimento, como visto na Tabela 1 abaixo[7]. É importante destacar que o instrumento já é mencionado na primeira

[7] Também é necessário destacar a dificuldade de acesso aos projetos de lei e mapas anexos apresentados pela prefeitura nos 11 anos do processo e a inexistência de acervo público destes documentos, indo de encontro à

versão do plano diretor de Florianópolis, elaborada pela Fundação CEPA e apresentada em 2010. Nos anos seguintes, conforme novas etapas ocorreram no processo de elaboração do mesmo, outras áreas de operações são indicadas, variando tanto em suas localizações, quanto nos perímetros propostos.

Tabela 1 - Versões do Plano Diretor de Florianópolis e número de OUCs previstas

Versão Ano	Etapa	Número de OUCs	Documentos levantados
Anteprojeto 2010	Anteprojeto desenvolvido pela Fundação CEPA e enviado pelo IPUF à Câmara de Vereadores no dia 7 de abril de 2010.	11	Texto
Audiências 2012	Mapas utilizados nas audiências públicas de 2012.	9	Mapas
Anteprojeto 2013	Anteprojeto enviado à Câmara de Vereadores no dia 18 de Outubro de 2013.	7	Texto
LC 482 2014	Lei complementar aprovada na Câmara de Vereadores no dia 7 de janeiro de 2014. (vigente)	7	Texto e mapas
Minuta 06/2016	Documento apresentado pelo IPUF na retomada das audiências Públicas para reelaboração do Plano.	4	Mapas
Minuta 11/2016	Última versão divulgada antes da decisão judicial de suspensão do processo.	6	Texto e mapas

Fonte: Elaboração própria

O primeiro aspecto que chama atenção entre as versões é o número alto de OUCs previstas em relação às características e ao porte da cidade. Considerando as sete operações urbanas indicadas na legislação aprovada em 2014, são mais OUCs em Florianópolis do que na cidade de São Paulo, onde existem 5 projetos aprovados e 4 em funcionamento. Além de São Paulo já ter experiência com o instrumento, seu número de habitantes e mercado imobiliário demonstram uma capacidade maior de absorção do seu funcionamento do que Florianópolis. Nesse sentido, apesar de ambas serem capitais, a população florianopolitana representa apenas 4% da população paulistana (492.477 e 12.176.866 habitantes, respectivamente, segundo projeção do IBGE para 2018), e a diferença no PIB é ainda maior, sendo que o PIB de Florianópolis equivale a 2,8% do PIB da capital Paulista (segundo levantamento do IBGE para 2015). Já em dimensão, Florianópolis também tem um porte menor: com 675,409 km², a capital catarinense tem 44% da área de São Paulo, que conta com 1521,11 km²[8]. Essas diferenças podem ser determinantes no sucesso na execução de uma

diretriz do Estatuto da Cidade que pede "*a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos*" e "*o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos*" (BRASIL, 2001).

[8] Dados de Florianópolis. Fonte: IBGE. Dinsponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/florianopolis/panorama>. Acessado em 16/11/2018.

OUC, pois é necessário tanto mobilizar o mercado imobiliário, quanto que este tenha dimensões suficientes para que haja competição pelos benefícios, permitindo um ciclo de arrecadação positivo para o projeto.

Outra característica local que afeta a capacidade de implementação das OUCs é a diversidade de ecossistemas que interagem com o modo de ocupação do território de Florianópolis. A cidade consiste em um rico ecossistema enquanto, como já mencionado, sua formação urbana polinucleada começou em alguns núcleos de povoamento açoriano e se intensificou nas penínsulas continentais e insular, onde hoje se encontra o Distrito Sede. Os antigos núcleos coloniais tornaram-se bairros e distritos com relativo isolamento espacial e características distintas. Portanto, o território florianopolitano é heterogêneo, além de possuir muitas áreas restritas à ocupação urbana, enquanto as operações propostas se espalham por este, abrangendo tanto áreas centrais, quanto áreas de baixa densidade nas quais predominam atividades rurais. Nas várias versões do plano essas localizações indicadas e os perímetros propostos variam, totalizando 19 áreas diferentes da cidade. Com essas variações, indicadas na Tabela 2 abaixo, é possível perceber que o instrumento foi proposto em locais muito diversos e com objetivos pouco claros, faltando a sua vinculação mais direta ao projeto de cidade como um todo[9].

Tabela 2 - OUCs propostas nas versões do Plano Diretor de Florianópolis por distrito

Etapa Ano	Anteprojeto 2010	Audiências 2012	Anteprojeto 2013	LC 482 2014	Minuta 06/2016	Minuta 11/2016
Distrito Sede Continente						
Continente, Binário antiga PC3	T	M	-	-	M	T/M
Continente BR-282	-	-	T	T/M	M	T/M
Distrito Sede Florianópolis						
Ponta do Coral e Agronômica	T	M	-	-	M	T/M
Centro (Baía Sul)	-	-	T	T/M	-	-
Cabeceiras das Pontes	-	M	-	-	-	-
Saco dos Limões	-	-	T	T/M	M	T/M

Dados de São Paulo. Fonte: IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acessado em 16/11/2018

[9] Os objetivos de cada operação são expostos no anteprojeto de lei de 2010, mas são suprimidos nas versões seguintes do plano e na lei aprovada em 2014.

Aterro Via Expressa Sul	-	-	T	T/M		
Pantanal e Carvoeira	-	-	-	-	-	
Fazendinha em Córrego Grande	T	M	-	-	-	-
Distrito Lagoa da Conceição						
Lagoa da Conceição	T	M	-	-	-	T/M
Distrito Barra da Lagoa						
Barra da Lagoa	T	M	-	-	-	-
Distrito Campeche						
Campeche	T	M	-	-	-	-
Distrito Ribeirão						
Ribeirão	-	-	T	T	-	-
Distrito Pântano do Sul						
Pântano do Sul	T	M	-	-	-	-
Matadeiro	T	-	-	-	-	-
Parque Lagoa do Peri	T	-	-	-	-	-
Distrito Ratones						
Ratones	-	-	T	T	-	-
Distrito Canasvieiras						
Canasvieiras	T		T	T	-	-
Ingleses do Rio Vermelho						
Ingleses	T	M	-	-	-	T/M
T: Operação consta em texto de lei ou projeto de lei						
M: Operação tem perímetro definido em mapa						
- : Não consta						

Fonte: Elaboração própria

O PDMF vigente, de qualquer forma, inclui sete áreas prioritárias para inserção de OUCs. Destas, quatro perímetros já estão definidos no zoneamento anexo ao plano e para três casos existe apenas indicações de distritos para a sua possível implementação. Essas últimas, indicadas nos Distritos de Canasvieiras, Distrito de Ratones e Distrito do Ribeirão da Ilha, são áreas de grande interesse turístico e que possuem previsão e/ou projeção de aeroportos, um deles já em construção em novembro de 2018. Já os quatro perímetros propostos são OUC Continente BR 282; Centro (Baía Sul); Saco dos Limões; e, Aterro Via Expressa Sul. Além da indicação nos mapas anexos, as OUCs são regulamentadas no texto da lei em duas principais seções. A primeira é o capítulo VII, que dispõe sobre as áreas de transformações urbanísticas, enquanto a definição do instrumento é retomada nos artigos 261, 262 e 263 com uma descrição semelhante ao texto do Estatuto da Cidade, como anteriormente mencionado. Há também a intersecção de OUC com outras estratégias de planejamento, estando presente na política de Habitação de Interesse Social e também sujeita às Áreas de Desenvolvimento Incentivado (ADI). Estas últimas garantem incentivos à implantação de empreendimentos industriais, científicos, de conhecimento, de serviços de base tecnológica, complexos esportivos, culturais e temáticos[10]. Entretanto, ao analisar e comparar o texto da Lei 482/2014 com o Estatuto da Cidade, é possível também identificar algumas inconsistências que podem prejudicar a efetividade da aplicação do instrumento na cidade. Destacam-se três aspectos: a dificuldade de cumprimento do prazo estabelecido frente à instabilidade do plano; o caráter público de grande parte das terras contidas nas operações delimitadas; e, as inconsistências com a previsão de utilização de recursos fora do perímetro dos projetos.

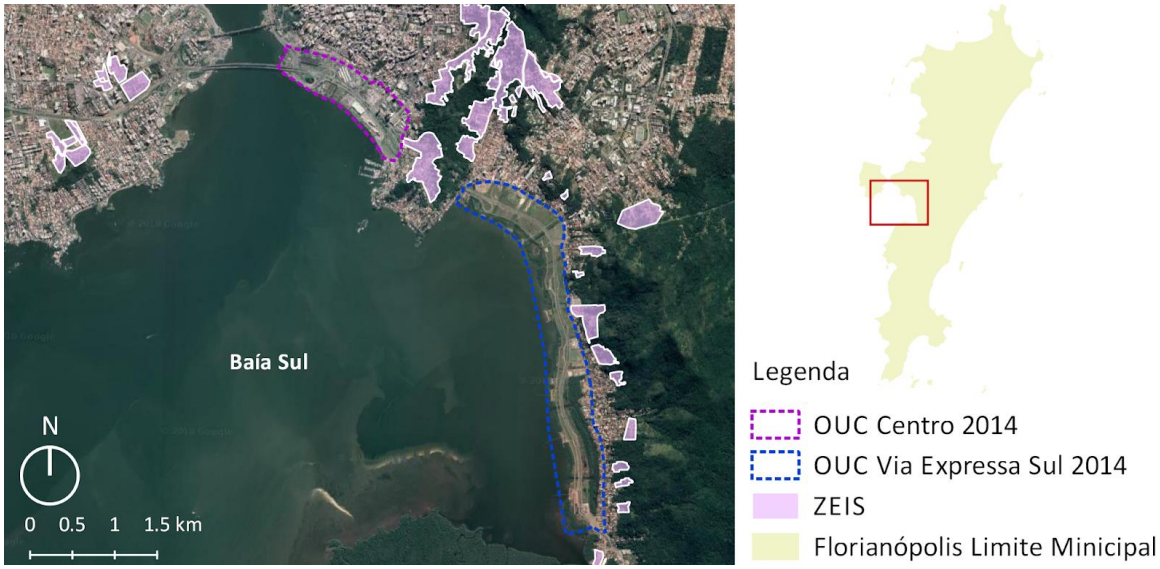
O processo de judicialização do plano diretor de Florianópolis trouxe não só impactos na instabilidade e desconfiança política gerada entre os agentes participantes do planejamento urbano da cidade. As idas e vindas em seu desenvolvimento também expuseram os instrumentos à impossibilidade de cumprimento das normativas originais. Neste sentido, é especificado o início obrigatório das operações num prazo de 2 anos a partir da aprovação do PDMF 2014. Por um lado, a aprovação do plano se deu em Janeiro de 2014, fazendo com que o prazo limite para lançamento das leis específicas se encerrasse em Janeiro de 2016. Mas, como o plano em questão não esteve vigente durante todo este período, voltando à vigência plena apenas em 2017 por decisão judicial, não é claro como proceder quanto ao prazo estabelecido. Há incerteza, ademais, por não estar previsto o que ocorre com as operações indicadas caso o prazo não seja atendido. Enquanto isso, em abril de 2017, o novo prefeito da cidade propõe o PLC 1.632/2017, indicando duas novas propostas de OUCs na cidade, a área adjacente à Rodovia Deputado Antônio Edu Vieira e o entorno do elevado do Rio Tavares. Esses perímetros, que não haviam sido mencionados em nenhum outro momento na elaboração do plano, demonstram mais uma vez uma inconsistência na aplicação do instrumento e uma possível falta de prioridade daqueles sete projetos do PDMF de 2014.

Outra dificuldade verificada na aplicação do instrumento OUC tal qual previsto na Lei 482/2014 é o caráter público de grande parte das terras contidas nas operações com

[10] As Áreas de Desenvolvimento Incentivado, assim como as OUCs, estão na categoria de Áreas de Intervenção Urbanísticas regulamentadas no PDMF 2014. Toda ADI proposta em Florianópolis deve ser objeto de OUC e sujeita a estudo de impacto de vizinhança. Tem a intenção de incentivar a implantação de empreendimentos industriais, científicos, de conhecimento, de serviços de base tecnológica, complexos esportivos, culturais e temáticos, oferecendo incentivo construtivo de 30% sobre o coeficiente básico de aproveitamento e não podendo ultrapassar o coeficiente de aproveitamento máximo da área (PMF, 2014).

perímetros já delimitados. Por ter sua expansão limitada pela orla e pelas encostas, uma das soluções utilizadas para consolidação da infraestrutura no Distrito Sede foi o uso de aterros, como já mencionado na seção anterior acerca do histórico do planejamento urbano da cidade. Os aterros da Baía Sul, realizados em 1972-1975, e o aterro da Via Expressa Sul, previsto no PDAMF de 1977 e inaugurado apenas em 2004, estão contidos nos perímetros da OUC Centro e OUC Via Expressa Sul, mostrados a seguir na imagem 1, e compreendem quase a totalidade da área dessas operações. Por serem terras públicas de posse da União, a oferta de incentivos e benefícios construtivos à iniciativa privada fica restrita já que limita o potencial de arrecadação e as formas de contrapartida possíveis.

Imagem 1 - OUCs em Aterros no PDMF 2014



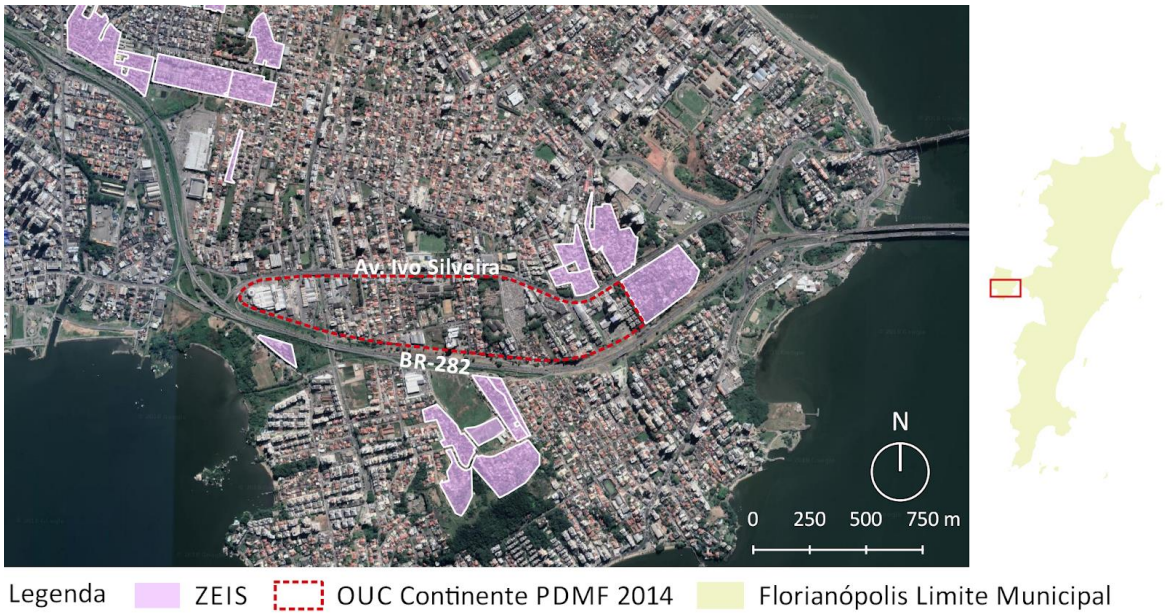
Fonte: Elaboração própria. Bases GIS: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2014.

Além disso, a intervenção do município sobre esses aterros é limitada já que, por ter sido uma obra do Governo Estadual sobre terras da União, há uma disputa de jurisprudência. Neste sentido, ao dificultar o planejamento e ocupação dessas áreas, compreendemos porque o Aterro da Baía Sul produziu um tecido urbano monofuncional com equipamentos públicos robustos que não conseguem se conectar com o tecido urbano do centro da cidade enquanto no Aterro da Via Expressa Sul grandes áreas vazias ainda aguardam soluções para o impasse da jurisprudência. Esta dificuldade na execução de obras nestas áreas também incide sobre a previsão de implantação de OUCs diminuindo a exequibilidade dos projetos. Certamente são áreas que demandam atualmente um projeto de transformação urbanística já que têm servido somente aos seus objetivos viários. Entretanto, ao se limitar o perímetro proposto para essas OUCs às terras públicas, diminuem-se também as possibilidades de atração do mercado imobiliário na forma de benefícios e também de arrecadação de contrapartidas que poderiam viabilizar esses projeto.

Finalmente, é necessário destacar que o Estatuto da Cidade específica no Art.33, § 1° que: "*os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada*" (BRASIL, 2001), determinando a obrigatoriedade de aplicação dos recursos captados pelo poder público apenas na área delimitada como perímetro da OUC e com as finalidades expressas na lei específica que regulamenta a operação. Isso significa que não pode haver uso de recursos em projetos diferentes, bem como não pode haver desvio para outros fundos e/ou finalidades que não estejam contemplados na lei específica da operação. Assim, a redação atual do PDMF 2014 afirma em seu Art. 263, item XIII que cada operação deve conter no mínimo: "*conta ou fundo específico que deverá receber os recursos de contrapartidas financeiras decorrentes dos benefícios urbanísticos concedidos*" (FLORIANÓPOLIS, 2014). Entretanto, o mesmo texto está em desacordo com a lei federal ao indicar que o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) se constitui, dentre outros, de recursos oriundos de OUCs. Sendo o principal objetivo do FMDU custear obras de infraestrutura urbana na cidade para consecução das finalidades do plano diretor, é necessário separar os recursos oriundos da captação de cada OUC em uma conta específica para aplicação apenas na realização do plano específico de cada operação. Essa separação é necessária para garantir o controle financeiro do projeto e garantir que o recurso seja utilizado dentro da área delimitada, fornecendo maior credibilidade e atratividade para a operação. Ainda, em Florianópolis, essa utilização de recursos em áreas fora do perímetro estabelecido é utilizada para prever intervenções em Zonas Especiais de Interesse Social que, na maior parte dos projetos, estão adjacentes, mas não incluídas nos perímetros das OUCs indicadas pelo plano. Este é o caso da Operação Urbana Consorciada Continente.

Situada na margem da Via Expressa - BR-282, a área delimitada pelo PDMF de 2014 como a OUC Continente apresenta boa conectividade com abundância de linhas de transporte coletivo municipais e intermunicipais. Sua localização é adjacente ao principal eixo viário de conexão da capital à região metropolitana. Sendo assim, é o trajeto utilizado nos deslocamentos pendulares dos trabalhadores que habitam os municípios conurbados e trabalham na ilha, onde se concentram as oportunidades de emprego e equipamentos públicos da região (SUGAI, 2015; PLAMUS, 2015). Pelo histórico de investimentos voltados à infraestrutura viária mencionado na seção anterior e o indicativo de novos projetos neste mesmo sentido, como a previsão de implementação do sistema de BRT, pode-se concluir que a indicação deste perímetro se relaciona com os projetos de mobilidade futuros. Ademais, a área apresenta vazios urbanos e boa conectividade a nível municipal e metropolitano, sendo possível inserir equipamentos públicos com devida urbanização que atuariam como um contraponto à segregação silenciosa estabelecida entre continente e Ilha (SUGAI, 2015).

Imagem 2 - Localização OUC Continente no PDMF 2014



Fonte: Elaboração própria. Bases GIS: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2014.

O perímetro da OUC Continente, como visto na Imagem 2, está contido entre a Via Expressa BR-282, com função de conexão metropolitana, e a via arterial Avenida Ivo Silveira, que apresenta atividade comercial e institucional. A área de 56,76 hectares tem passado por transformações de uso e ocupação entre 2000 e 2010, como a diminuição de 18% no número de residências (de 1153 para 993), diminuição de 40% na população residente (de 4281 para 2578). Por outro lado, há a diminuição de 15% para 1% na taxa de domicílios sem banheiro e o aumento de 106% na renda média por chefe de família (de R$1.018,52 para R$2.106,71) [11] (IBGE, 2000, IBGE, 2010). Há, portanto, a diminuição do caráter residencial e mudança no perfil populacional, que se soma ao aumento dos vazios urbanos gerados pela desativação de estacionamentos de ônibus e a construção de novas torres empresariais e institucionais de 10 pavimentos. A proposta de OUC no local tenta capturar a pressão para verticalização da área que, conforme consta no mapa de zoneamento anexo ao PDMF de 2014, permitirá no zoneamento predominante de Área Mista de Serviços construções com 16 pavimentos condicionados à aprovação da lei específica da operação. É importante ressaltar que até a aprovação da mesma, seriam permitidas edificações de apenas 2 pavimentos. Entretanto, essa “trava” ao desenvolvimento da área antes da OUC tem tido pouco efeito visto à liberação de edificações de maior porte graças às instabilidades jurídicas do processo de judicialização e aprovação do Decreto 13.936/2015 que autorizou a análise de projetos, licenciamento de obras, renovação de alvarás e emissão de habite-se protocolados até o dia 17 de janeiro de 2014 com base nas diretrizes do Plano Diretor antigo, de 1997.

[11] A renda média identificada no Censo IBGE de 2000 foi R$532,19, relativa a 3,5 salários mínimos da época. Ao ajustar com o IPCA para considerar a influência da inflação no poder de compra e ser possível comparar com o levantamento de 2010, esses R$ 532,19 equivalem ao poder de compra de R$1.018,52.

Ainda, de acordo com a Imagem 2, as diretrizes de melhoria social conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade parecem ser suprimidos no perímetro definido para a OUC Continente em 2014 ao não incluir comunidades de baixa renda. Nesse aspecto, o caso do continente é ainda mais sensível do que outras operações propostas na ilha uma vez que existe uma concentração de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e da população de renda baixa no Distrito Sede Continente (SUGAI, 2015). Mesmo considerando as críticas à baixa prioridade dada ao atendimento econômico e social para a população diretamente afetada nas experiências mais conhecidas de OUCs (FIX, 2001; MALERONKA e HOBBS, 2017), no caso da OUC Continente, o processo de valorização imobiliária atingirá as ZEIS próximas, mas que não estão incluídas no perímetro e, segundo a normativa do Estatuto da Cidade, não receberão atendimento ou recursos arrecadados pela implantação do instrumento. Se mantido o perímetro atual, a operação pode atuar mais como um agente produtor de segregação, valorizando áreas já visadas pelo mercado da construção civil e aumentando a pressão para expulsão da população de renda mais baixa, comprometendo sua permanência neste eixo com boa acessibilidade ao transporte coletivo e equipamentos. Portanto, para que esta e outras operações do PDMF de 2014 sejam capazes de atingir as diretrizes de melhorias sociais presentes no Estatuto da Cidade é necessário rever os perímetros indicados, incluindo as populações vulneráveis próximas e priorizando o atendimento às mesmas, de forma que não se aprofunde a segregação socioespacial de Florianópolis, nem se perca de vista os objetivos propostos pelo Estatuto da Cidade para o instrumento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Três anos após a sua aprovação, em 2017 torna-se vigente o novo plano diretor de Florianópolis. O processo longo e conflituoso de planejamento urbano, iniciado ainda em 2006, culminou na sua judicialização após a alegação de descumprimento do princípio da participação popular e gestão democrática das cidades. Enquanto novas audiências públicas foram realizadas e minutas da lei foram elaboradas, um recurso da Prefeitura de Florianópolis fez com que o documento original se tornasse vigente. Em que pese a desconfiança gerada entre os agentes participantes do processo, a Lei 482 foi aprovada em 2014 em ritmo acelerado e negociando com vereadores a inclusão de mais de 300 emendas. Não é de se estranhar, portanto, que existam instrumentos pouco definidos, partes conflitantes e mesmo contradições no documento. Esse é o caso das OUCs indicadas pelo mesmo.

A primeira questão a ser destacada é que o objetivo da aplicação do instrumento na cidade de Florianópolis não está claro, nem mesmo a capacidade da mesma absorver o seu funcionamento. Por um lado, as diversas versões do plano demonstram 19 áreas diferentes da cidade. Se o documento final consolida sete áreas prioritárias, ainda em 2017 a Prefeitura Municipal encaminha um projeto de lei com a indicação de mais dois projetos. Ainda, não há qualquer definição dos objetivos na implantação do instrumento em cada uma dessas áreas. Entretanto, observando essas localizações, existe uma preocupação voltada para o sistema viário, uma vez que os perímetros incluem ou estão próximos de áreas que já foram ou serão beneficiadas por investimentos em grandes projetos viários. Se o problema da mobilidade é recorrente em uma cidade polinucleada, a manutenção das áreas prioritárias para o seu

desenvolvimento é mantido com essas localizações, já que porções ainda mais desconectadas no território não são alvo de OUCs e/ou de outros investimentos.

Ainda, enquanto três das sete OUCs propostas pelo PDMF de 2014 não possuem perímetro definido, elas são indicadas para ocorrerem em distritos valorizados pelo turismo. Por outro lado, os perímetros indicados das outras quatro OUCs excluem ZEIS e, mesmo que o texto da lei aponte a utilização de recursos nas comunidades adjacentes, não há garantias legais, uma vez que os recursos devem ser utilizados apenas no perímetro do projeto, segundo o Estatuto da Cidade. Com isso, se levanta o questionamento se os objetivos propostos pela lei federal para o instrumento - transformações urbanísticas estruturais, valorização ambiental e melhoria social - não estariam desbalanceados na Lei 482/2014, já que as OUCs parecem estar sendo utilizadas majoritariamente para financiar obras viárias e reforçar o mesmo eixo de desenvolvimento urbano já historicamente valorizado por investimentos públicos e privados.

A segunda questão levantada pela presente análise é que existem inconsistências frente ao marco normativo do Estatuto da Cidade e que, para além da descontinuidade na equipe que produziu o plano aprovado e a equipe técnica atual, ambas apresentam dificuldades na compreensão do instrumento e seu funcionamento. Por um lado, os projetos em terrenos de aterros dificultam a previsão de incentivos e contrapartidas do setor privado. Por outro, a previsão de utilização de recursos da OUC no Fundo Municipal de Urbanização vai contra a obrigatoriedade de utilização de recursos somente no mesmo perímetro do projeto. Por fim, a falta de integração com outros instrumentos faz com que o zoneamento atual já seja bastante permissivo, com a “trava” na liberação dos benefícios construtivos da OUC Continente também não funcionando como restrição ao licenciamento de obras atual. Ou seja, existe pouca clareza do que mais poderia ser oferecido nessas áreas para adesão do mercado imobiliário se já estão sendo liberadas edificações de acordo com os padrões de uso e ocupação do solo que seriam utilizados nos futuros projetos.

Finalmente, questiona-se a força política e a viabilidade das OUCs indicadas em um cenário de desconfiança política e insegurança jurídica criado pelo longo e conflituoso processo de elaboração da Lei 482/2014 e sua posterior judicialização. Como projetos de parceria público-privada que contam com a participação de usuários, moradores, proprietários e agentes imobiliários, as OUCs devem ser coordenadas pelo Poder Público como propositor e mediador dos projetos. Entretanto, além da judicialização ter expirado os prazos para a elaboração das legislações específicas, o debate sobre a política urbana atualmente está desgastado e as OUCs podem vir a dificultar ainda mais a relação entre os agentes envolvidos. Não à toa, segundo informantes, esses projetos não são uma prioridade da gestão atual.

O caso de Florianópolis, portanto, parece exemplificar a atratividade que o instrumento OUC tem exercido nos municípios brasileiros. A sua capacidade de coordenar interesses diversos e captar recursos através da parceria público-privada promove a sua boa aceitação e inclusão em muitos planos diretores elaborados após a aprovação do Estatuto da Cidade. Entretanto, a sua elaboração e implementação esbarram na complexidade do seu funcionamento, na necessidade de sua relação com outros instrumentos, e na realidade conturbada da política urbana brasileira. Enquanto esses projetos não fizerem parte de um

plano para a cidade como um todo, o potencial das operações urbanas parece incompleto e renegado a um projeto de infraestrutura em uma área já consolidada e/ou de interesse do mercado imobiliário, como é o caso da indicação atual das OUCs em Florianópolis.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei no 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

COSTA, Luis Carlos. *Estrutura Urbana*. (57-82). In: Governo do Estado de São Paulo. Série Documentos 1: O desafio metropolitano. São Paulo: SNM/EMPLASA, 1976.

CRAVO, Leandro José de Almeida; ROSSETTO, Adriana Marques; STORCH, Adriana Carvalho Silva . Florianópolis: *Os planos diretores aprovados entre 1955 e 2014*. In: COBRAC 2016, 2016, Florianópolis. 12º - Congresso de Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial, 2016.

CUNHA, Luis Felipe. *A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, 2013.

FERRARO, Luiza Helena. *Entre terra e mar: aspetos morfológicos e patrimoniais do aterro da Baía Sul.* Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós- Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, 2017.

Ferreira, João Sette Whitaker. *São Paulo: o mito da cidade global.* Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Programa de Pós- Graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2003.

FIX, Mariana. Parceiros da exclusão. *Duas histórias de construção de uma "Nova Cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

HARVEY, David. The Condition of Postmodernity. Cambridge and Oxford, Blackwell, 1989.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. Censo Demográfico. Rio de Janeiro, 2000.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. Censo Demográfico. Rio de Janeiro, 2010.

MALERONKA, Camila; HOBBS, Jason. Operações Urbanas: O que podemos aprender com a experiência de São Paulo?. Notas técnicas IDB-TN-1355, 2017.

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

MATTEI, Lauro Francisco. *Economia Catarinense: crescimento com desigualdades regionais*. In: V Encontro de Economia Catarinense, 2011, Florianópolis. Anais do V Encontro da APEC. Criciúma: APEC, 2011.

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

PEREIRA, Elson Manoel. *Desenho urbanístico modernista e visão teleológica de História*. In: III International Conference on Graphics Engineering for Arts and design, 2000, Ouro Preto. Anais do Graphica 2000. Ouro Preto: Escola de Minas/UFOP/CEFET, 2000.

_____. Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores. *Geosul*, p. 103-121, 2010.

PLAMUS. *Produto 19 Relatório Final - Consolidação das propostas e plano de implementação: Volume II Modelo Matemático e Análise de Cenários*. Florianópolis, 2015.

PMF - Prefeitura Municipal de Florianópolis. *Lei Complementar n. 01 de 03 de outubro de 1997. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo no distrito sede de Florianópolis*. Câmara dos Vereadores, 2008.

_____. *Lei Complementar n. 482, de 17 de janeiro 2014. Institui o Plano Diretor de urbanismo do Município de Florianópolis que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão*. Câmara dos Vereadores, 2014.

_____. *Projeto de Lei Complementar n. 1715, de 25 de abril de 2018. Institui a revisão da Lei Complementar n. 482/2014*. Câmara dos Vereadores, 2018.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. *Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia: caso de Florianópolis, 1950 a 1990*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1993.

SABOYA, Renato. *PD Florianópolis: crônica de uma morte anunciada*. Disponível em: <https://urbanidades.arq.br/2010/04/pd-florianopolis-cronica-de-uma-morte-anunciada/> Acesso em: 04 de novembro de 2018.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SEMPLA - Prefeitura de São Paulo. *Plano Diretor – Dossiê Operações Urbanas, julho 1983 a janeiro 1985*. São Paulo, PMSP/SEMPLA, 1985a.

_____. Plano Diretor do Município de São Paulo 1985-2000. São Paulo, PMSP/SEMPLA, 1985b.

SIQUEIRA, Marina Toneli. *In search of gentrification: the local meanings of urban upward redevelopment in São Paulo, Brazil*. Tese (Doutorado) - College of Urban Planning and Public Affairs, University of Illinois at Chicago, Chicago, Estados Unidos, 2014a.

_____. Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo. *Cadernos Metrópole*, v. 16, 391-416, 2014b.

_____. O bônus e o ônus das Operações Urbanas Consorciadas: parcerias público-privadas em grandes projetos urbanos. (99-116). In: André Marenco; Maria Izabel Noll. (Org.). *A Política, as Políticas e os Controles: Como São Governadas as Cidades Brasileiras.* 1ed.Porto Alegre: Tomo, 2018.

SUGAI, Maria Inês. *Segregação silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000)*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2015.

VEIGA, Eliane Veras da. *Florianópolis: memória urbana*. Florianópolis: Editora da UFSC/Fundação Catarinense de Cultura Edições, 1993.

WERNECK, Mariana da Gama e Silva. *Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.