



GT 03 – Desafios do cumprimento da função social da propriedade e dos princípios da política urbana frente à (des)mercantilização da cidade

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM BALNEÁRIO CAMBORIÚ E ITAPEMA

Marina Toneli Siqueira¹
Lara Martinuzzi Rosso²
Carolina Silva e Lima Schleder³

1 INTRODUÇÃO

O litoral norte de Santa Catarina, onde se situam Balneário Camboriú e Itapema, tem atraído a atenção popular, da mídia, e de profissionais de diversas áreas em razão do acelerado e intenso processo de verticalização e valorização imobiliária. Diversos índices apresentam as duas cidades nas primeiras posições em termos de valor do metro quadrado e número de pavimentos nos novos lançamentos, projetando uma imagem de um mercado imobiliário vigoroso para investidores (FipeZap, 2025). Embora seja evidente que a multiplicação do solo ocorre em locais de interesse de empreendedores (Nakano, 2018; Souza, 1994), sua materialização só é possível com a permissividade da legislação. Assim, é fundamental analisar como os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade têm sido utilizados com dois objetivos: primeiro, facilitar a realização dos investimentos privados por meio de maior permissividade construtiva e, segundo, com caráter arrecadatário para financiar obras públicas nas mesmas áreas de interesse do mercado imobiliário. Considerando à intenção original a promoção de cidades sustentáveis e gestão social da valorização da terra, percebe-se um desequilíbrio entre ganhos públicos e privados, intensificando processos de especulação imobiliária e de segregação socioespacial. Para aprofundar essa análise, utiliza-se o caso das operações urbanas consorciadas em Balneário Camboriú e Itapema.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Segundo o Estatuto da Cidade, uma operação urbana consorciada é "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

¹ Doutora em Planejamento Urbano e Políticas Políticas, Universidade Federal de Santa Catarina, docente no Departamento de Arquitetura e Urbanismo em seus Programas de Graduação e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, marina.siqueira@ufsc.br.

² Mestranda em Urbanismo, História e Arquitetura das cidades, Universidade Federal de Santa Catarina, laramosso@gmail.com.

³ Mestre em Planejamento Urbano, Universidade de São Paulo, Arquiteta, carolslsch@gmail.com



em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental". O fundamento do instrumento reside na partilha dos encargos e benefícios decorrentes do processo de urbanização. Esse mecanismo, em particular, viabiliza a cobrança pelo uso mais intensivo do solo — o "solo criado" originado de modificações nas normas urbanísticas e edilícias —, além de outros benefícios concedidos a agentes do setor privado em um perímetro específico. Ao capturar uma parcela da valorização imobiliária gerada pelos empreendimentos e/ou exigir contrapartidas diretas, por outro lado, seria possível redistribuir os recursos dos projetos, direcionando-os para obras públicas que estejam alinhadas aos objetivos mais amplos dos planos diretores locais. Adicionalmente, o Estatuto da Cidade exige a participação social na gestão das operações urbanas consorciadas e a assistência às comunidades diretamente impactadas pelos projetos.

As experiências mais conhecidas com este instrumento, são frequentemente classificadas como operações com viés predominantemente imobiliário, beneficiando interesses privados e gerando poucos resultados positivos para a coletividade, com a maioria dos recursos sendo destinada a infraestruturas viárias (Fix, 2002; Nobre, 2019; Siqueira, 2021). Ainda, em sua busca por atrair capital privado e sua relação com empreendedores imobiliários, as operações urbanas consorciadas têm sido associadas ao urbanismo neoliberal e ao empresariamento urbano (Maricato; Ferreira, 2002; Nobre, 2019; Siqueira, 2014). Portanto, embora o objetivo de "transformações urbanísticas estruturais" — formalizado pelo Estatuto da Cidade — seja facilmente perceptível através de novos empreendimentos de grande porte, alteração de usos e obras de infraestrutura viária, as metas de "melhorias sociais" e "valorização ambiental" são objeto de críticas acerca da predominância dos interesses do mercado imobiliário. Embora relevantes, essas conclusões fundamentam-se sobretudo em exemplos de cidades de grande porte, como o Rio de Janeiro e São Paulo. Todavia, após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, percebe-se que o instrumento se disseminou pelo Brasil, porém com escassa avaliação de seus impactos em realidades urbanas que se distinguem das grandes metrópoles nacionais (Santos Jr.; Montandon, 2011; Siqueira; Schleder, 2022). Esse é o caso de Balneário Camboriú e Itapema, no litoral norte de Santa Catarina.

Balneário Camboriú regularizou as Operações Urbanas Consorciadas na cidade por meio do Plano Diretor de 2006 (Lei 2868). Posteriormente foram aprovadas cinco operações na cidade por meio de leis específicas. São elas: Humanizando Balneário Camboriú (OUC HBC), Humanizando Balneário Camboriú 1 (HBC 1), Humanizando Balneário Camboriú 2 (OUC HBC 2), Humanizando Balneário Camboriú 3 - Ecoparque (OUC HBC 3) e por fim a operação Orla BC. Em todos os casos, com exceção da Operação Ecoparque, alguns elementos recorrentes na experiência do município com o instrumento. Primeiro, a possibilidade de utilizar o potencial construtivo adicional adquirido em qualquer local da cidade a partir da sua vinculação ao instrumento de transferência do direito de construir, também previsto no Estatuto da Cidade. Assim, enquanto os investimentos são utilizados



no perímetro do projeto, os benefícios construtivos podem ser utilizados em outras localizações. Segundo, a falta de clareza acerca da alocação de fundos, de acordo com Siqueira e Schleder (2022), 20 milhões de reais arrecadados na operação HBC são transferidos para a operação HBC 1. Terceiro, a falta de equilíbrio na composição dos grupos gestores, já que a Comissão Especial para as Operações Urbanas Consorciadas (CEOUC) é composta por 11 membros onde a maioria pertence ao poder público ou ao mercado imobiliário, sem participação da sociedade civil organizada.

Finalmente cabe destacar a operação Orla BC como emblemática dos percalços do instrumento e de sua utilização no município, visto que é uma obra que só se torna possível mediante ao investimento público no alargamento da faixa de areia, seguindo a lógica dos investimentos âncora descritos por Fix. Além da polêmica obra, o projeto de urbanização da orla é dotado de grande potencial especulativo para os proprietários que conseguem maximizar seus ganhos por meio do potencial adicional adquirido e da valorização decorrente dos investimentos gerados com os recursos da OUC. Essa experiência com o projeto Orla BC, de qualquer forma, está em consonância com a utilização dos instrumentos do solo criado e do Estatuto da Cidade em uma cidade conhecida pelos arranha-céus e pelo dinamismo do mercado imobiliário, na qual até mesmo uma revisão do plano diretor é divulgada com a possibilidade de garantir ganhos privados de até 200% para investidores.

No caso de Itapema, o instrumento da Operação Urbana Consorciada foi instituído pela Lei Complementar nº 113/2022, a qual estabelece duas operações: a Enzo Teodoro (OUCET) e Meia Praia (OUCMP). A OUCET tem como objetivo promover a requalificação urbana dos bairros Morretes e Leopoldo Zarling, já a OUCMP prevê melhorias nos bairros Meia Praia e Morretes. O bairro Meia Praia é um dos principais atrativos turísticos da cidade, já o bairro Morretes encontra-se em franca expansão, com diversas obras ainda em andamento, atraindo investidores e incorporadoras. A OUCET, prevê a execução de diversas ações como construção de moradias populares, implantação de parque, abertura de vias, criação de equipamentos urbanos e comunitários, além de unidade de ensino, startups e incubadoras, com previsão de desapropriações e emissão de certificados de potencial construtivo. Já na OUCMP, destacam-se obras como a ampliação da faixa de areia nas praias da Meia Praia e Morretes, melhorias viárias e de drenagem, requalificação de passeios, e incentivos ao uso de estacionamentos públicos no setor turístico especial, possibilitando o aumento do embasamento das edificações, a exemplo do que ocorre em Balneário Camboriú.



3. CONCLUSÃO

Como conclusão, ao outorgar incentivos construtivos e urbanísticos amplos, os casos de Balneário Camboriú e Itapema expõem um processo de verticalização acelerado devido a um mercado imobiliário regional aquecido, mas também em decorrência dos instrumentos do Estatuto da Cidade. No caso das operações urbanas consorciadas, percebe-se que um instrumento de gestão social da valorização da terra que previa a captura de mais-valia fundiária tem sido utilizado, pelo contrário, para gerar mais-valia a partir de processos de especulação imobiliária. Por outro lado, o investimento em obras públicas e benefícios coletivos tem sido proposto em Balneário Camboriú e Itapema em áreas de interesse de agentes privados, podendo resultar em um duplo processo de valorização. Finalmente os objetivos de melhorias sociais e valorização ambiental, são colocados, se é que são considerados, como secundários a valorização imobiliária.

REFERÊNCIAS

BALNEÁRIO CAMBORIÚ. **Lei nº 2686, de 19 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a revisão do plano diretor do município de Balneário Camboriú. Balneário Camboriú: Sistema Leis Municipais, [22 mar. 2019]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/balneario-camboriu/lei-ordinaria/2006/269/2686/lei-ordinaria-n-2686-2006-dispoe-sobre-a-revisao-do-plano-diretor-do-municipio-de-balneario-camboriu>.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade).** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 28 abr. 2024.

FIX, Mariana. **A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo.** 2002. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgltfndmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4421308/mod_resource/content/0/fix-Formula_Magica_Parceria.pdf. Acesso em: 23 set. 2024.

FIPEZAP. **Índice de preços de imóveis anunciados.** fipezap. 2025. Disponível em: <https://www.fipe.org.br/pt-br/publicacoes/relatorios/#relatorio-fipezap>. Acesso em: 04 jul. 2025.

ITAPEMA. **Lei Complementar nº 113/2022: "Cria as Operações Urbanas Consorciadas que especifica, e dá outras providências."** Leis Municipais. Itapema, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itapema/lei-complementar/2022/12/113/lei-complementar-n-113-2022-cria-as-operacoes-urbanas-consorciadas-que-especifica-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 3 set. 2024.

NAKANO, Anderson Kazuo. A produção da “cidade oca” nos padrões recentes de verticalização e adensamento construtivo do município de São Paulo. **Oculum Ensaios.** São Paulo, 2018. Disponível em: <https://puccampinas.emnuvens.com.br/oculum/article/view/3373>. Acesso em: 22 set. 2024.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette. **Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** In: Osório, Letícia Marques, org.



Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, pp. 215-250.

NOBRE, Eduardo. **Do plano diretor às operações urbanas consorciadas:** a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019.

SANTOS JR., Orlando Alves (Org.); MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Cidades/ Ippur/UFRJ, 2011.

SIQUEIRA, Marina Toneli. **Relatório de pesquisa “Operando” cidades: operações urbanas consorciadas e a promessa de reforma urbana.** Relatório final de pesquisa apresentado ao CNPq para prestação de contas do Processo 427240/2016-6, financiado pelo Edital Universal CNPq 2016. Mimeo, 2021.

SIQUEIRA, Marina Toneli. Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo. **Cadernos MetrÓpole.** [online]. v. 16, p. 391-416, 2014.

SIQUEIRA, Marina Toneli; SCHLEDER, Carolina Silva e Lima. Mapeando grandes projetos urbanos: levantamento de operações urbanas nos municípios brasileiros. **Cadernos MetrÓpole.** [online]. 2022, v. 24, n. 54, pp. 477-500.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **A identidade da metrÓpole:** a verticalização em São Paulo. São Paulo: Hucitec, 1994.