



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

## **AEROPARK PEDRA BRANCA E COMUNIDADE FREI DAMIÃO: CONTRASTES NO TERRITÓRIO URBANO PERIFÉRICO**

Natália Sagaz<sup>1</sup>

Ana Paula Cabral dos Santos<sup>2</sup>

Amanda Padova<sup>3</sup>

Marina Toneli Siqueira<sup>4</sup>

Aprovado em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) é considerado a “Lei-marco do Direito Urbanístico” (Fernandes, 2002)<sup>5</sup>. A referida Lei Federal aprofundou as diretrizes da política urbana brasileira a partir do princípio constitucional da função social da propriedade, previsto no artigo 182º, e da gestão democrática das cidades. Com isso, a questão central da Política Urbana deixou de ser somente a promoção de ordenamento territorial e controle do uso do solo, para reforçar o uso da propriedade como meio de atender à segurança e ao bem-estar coletivos. Assim, transfere-se o foco do direito absoluto à propriedade privada para seu compromisso com o interesse público, alinhando desenvolvimento urbano com justiça social (Maricato, 2011; Fernandes, 2002)<sup>6</sup>.

Apesar disso, a flexibilização seletiva e as ações permissivas das políticas urbanas municipais vêm construindo um cenário de urbanismo neoliberal a partir de instrumentos que são aplicados de forma distorcida da função primordial da Lei Federal. Nesse sentido, autores vêm destacando a dificuldade de implementar os instrumentos do Estatuto da Cidade voltados à justiça socioespacial (Maricato, 2011) enquanto coexistem dois projetos de reforma urbana no país: um voltado à concretização dos princípios constitucionais da função social da propriedade e da cidade, enquanto o outro abre espaço para investimentos privados,

1 Arquiteta Urbanista, Universidade Federal de Santa Catarina, PósARQ - Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, natalia.sagaz30@gmail.com.

2 Arquiteta Urbanista, Universidade Federal de Santa Catarina, Curso de Especialização Residência em ATHIS, cabral.ana2000@gmail.com.

3 Arquiteta Urbanista, Universidade Federal de Santa Catarina, PósARQ - Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, padova.amanda@gmail.com.

4 Professora Doutora, Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, marina.siqueira@ufsc.br.

5 FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico brasileiro: fundamentos de política urbana**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

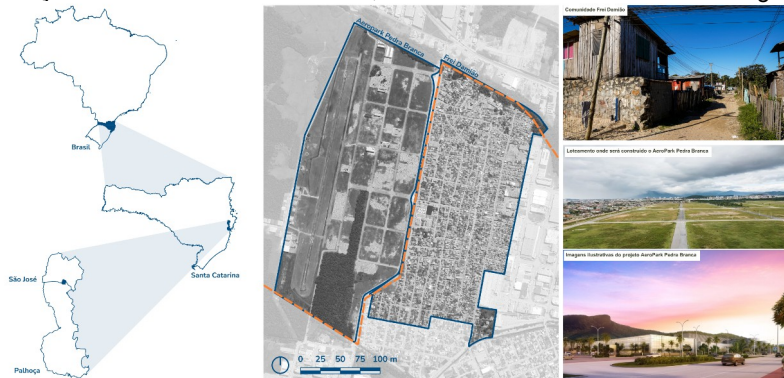
6 MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.



projetos competitivos e marketing urbano (Rolnik, 2012; Santos Jr., 2007)<sup>7</sup>. Em consonância, Villaça (2011)<sup>8</sup> alerta que aspectos políticos e econômicos desempenham forte influência na conformação dos espaços urbanos. Do ponto de vista político, destaca-se a legislação urbanística e a atuação do Estado. Já do ponto de vista econômico, evidencia-se a dinâmica do mercado imobiliário e do preço da terra associado à valorização de áreas específicas. É para essas diferentes formas de produção do espaço e sua relação com a dimensão jurídico-urbanística do Estatuto da Cidade que esta pesquisa se volta.

Assim, este estudo busca analisar a inserção e os instrumentos urbanísticos que viabilizam a implantação do empreendimento “Aeropark Pedra Branca”, localizado junto ao Aeroclube de Santa Catarina, no município de São José. De acordo com o Grupo Pedra Branca (2020)<sup>9</sup>, o projeto do aeroparque trata-se de uma “solução urbana integrada”, a partir da proximidade espacial com o empreendimento de uso misto do mesmo grupo: o bairro planejado Cidade Pedra Branca. No entanto, cabe perguntar: integrado com quais territórios? Nessa lógica, a pesquisa aborda a relação do empreendimento com a Comunidade Frei Damião que está localizada na franja urbana entre as cidades de Palhoça e São José, e é considerada a maior favela de Santa Catarina (IBGE, 2022)<sup>10</sup>.

**Figura 01** – Localização do AeroPark Pedra Branca, da Comunidade Frei Damião e imagens das duas áreas



Fontes: Elaborado pelas autoras com base em informações de SIG, acervo pessoal e <https://www.cidadepedrabranca.com.br/empreendimento/aeropark-lotes-aeronauticos/>

Inicialmente denominado como “Cidade Universitária Pedra Branca”, o bairro planejado surgiu como um empreendimento imobiliário de alto padrão, na cidade de Palhoça,

7 ROLNIK, Raquel. **10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo**. São Paulo, 2012; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Cidade, cidadania e planejamento urbano**. Desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana. (Org.) O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007.

8 VILLAÇA, Flávio. **São Paulo: segregação urbana e desigualdade**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37–58, 2011.

9 CIDADE PEDRA BRANCA. **Aeropark Pedra Branca**. 2020.

10 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022: resultados preliminares**.



a partir de uma fazenda familiar de 250 hectares (Revista Área, 2020)<sup>11</sup>. No princípio, a proposta tratava-se de uma urbanização nos moldes do zoneamento monofuncional e, a partir de 2005, transformou-se em um empreendimento alinhado às premissas do Novo Urbanismo, como um desenho de “cidade inteligente”, sob o discurso do urbanismo sustentável e da combinação de usos a fim de constituir uma nova centralidade para a região. Mais tarde, a importância da escala do pedestre no projeto passou a ser prioridade, resultando no slogan “Cidade para Pessoas”.

Fruto de investimentos do mesmo grupo, o empreendimento “Aeropark Pedra Branca” é apresentado como uma nova área industrial de Santa Catarina. Com 331 lotes para empresas, o empreendimento concilia a função empresarial e a localização estratégica à possibilidade de um “transporte que economiza o ativo mais valioso do mundo, o tempo” (Grupo Pedra Branca, 2020) – fazendo referência à aviação particular. A promessa do mais novo projeto do grupo é conceber uma infraestrutura completa, com sistemas urbanos qualificados e segurança. O projeto também conta com lotes comerciais, industriais e de serviços, além de hangares com acesso exclusivo à pista do Aeroclub de Santa Catarina.

Os contrastes tornam-se nítidos ao se comparar a urbanização planejada sob o discurso da “cidade inteligente”, pautada em preceitos do “Novo Urbanismo” e da “Cidade para Pessoas”, com a forma como se constituiu o território da Comunidade Frei Damião. Iniciada com a ocupação de área em situação de vulnerabilidade ambiental e, portanto, desinteressante ao mercado imobiliário, o contraste entre os casos revela incoerências presentes nas regulamentações impostas pela política urbana. De um lado, destaca-se o Plano Diretor de Palhoça, aprovado pela Lei nº 16 de 1993, em claro desacordo com as premissas do Estatuto da Cidade que direcionam o desenvolvimento urbano. De outro lado, nota-se a tardia implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), somente em 2011, a partir do Projeto de Lei nº 0782. A atuação estatal limitada e a priorização da regularização fundiária por meio da titulação – como ocorreu com o programa “Lar Legal”, implementado em partes da Comunidade em 2018 – sem a correspondente promoção de melhorias urbanas e sociais, compromete os objetivos da regularização plena (Alfonsin, 2001)<sup>12</sup>. Isso evidencia as limitações práticas do direito à cidade, uma vez que apenas a legalização da posse não assegura o acesso à vida urbana e à moradia digna previstos na política urbana nacional.

11 WILSON, Leticia. Há 20 anos, uma cidade para pessoas. **Revista Área**, Palhoça, V.1, nº13, p. (7-14), Junho, 2020.

12 ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade**. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*.



Ressalta-se que, mesmo as melhorias recentes em infraestrutura urbana na Frei Damião, não foram fruto direto de políticas de inclusão urbana, mas sim atreladas a Termos de Ajuste de Conduta (TAC): em 2020, a Prefeitura firmou acordo com Grupo Pedra Branca, prorrogando por 20 anos a concessão dos serviços de água e esgoto ao bairro planejado. Como contrapartida, a incorporadora comprometeu-se a destinar uma outorga social de R\$10 milhões para obras de infraestrutura nos bairros Frei Damião e Brejaru, com foco na pavimentação de vias (Portal Palhoça, 2022)<sup>13</sup>. Com isso, cria-se o discurso de contribuição para o “desenvolvimento local”, enquanto, na prática, tais ações cumprem apenas exigências legais – naturalizando uma lógica de “compensação antecipada”.

Do outro lado, na porção do Aeroparque que se localiza em São José, a Zona de Consolidação e Qualificação Urbana, instituída pelo Plano Diretor<sup>14</sup>, estabelece objetivos de promoção do controle da densidade populacional, de garantia do direito à fruição da paisagem e de enfrentamento da degradação ambiental. Entretanto, a aplicação desses princípios revela contradições significativas: a presença de grandes empreendimentos e a valorização imobiliária crescente tendem a direcionar a ocupação para interesses privados, restringindo o acesso à terra urbanizada para a baixa renda. Logo, apesar do escopo normativo sustentável e inclusivo, o acesso aos equipamentos e infraestruturas do bairro planejado ainda é muito limitado para a Frei Damião que, apesar da proximidade física, permanece social e simbolicamente distante. A “cidade inteligente” se fecha em si mesma e reforça seu caráter segregacionista. A “cidade para pessoas” não é para todas as pessoas.

Outro aspecto que se destaca nas análises é a reprodução de lógicas de dominação socioespacial, que se expressam tanto na forma como o espaço urbano é produzido, quanto na apropriação desigual do tempo. Enquanto os moradores da Comunidade Frei Damião enfrentam longos deslocamentos para acessar serviços básicos e oportunidades de trabalho, o Aeropark propõe um complexo industrial com equipamentos urbanos autossuficientes, visando reduzir a necessidade de deslocamentos dos seus usuários, criando uma bolha urbana dotada de serviços essenciais. Ao considerar o controle do tempo como um dos principais agentes da segregação socioespacial (Villaça, 2001), o empreendimento reforça um modelo de urbanismo excludente, que opera sob princípios de eficiência e conforto só para quem pode pagar. Por fim, a análise mostra que o projeto “Aeropark Pedra Branca” reitera a desigualdade social e intensifica a segregação espacial na franja urbana entre Palhoça e São José. Ainda que se apresente como um urbanismo planejado, o projeto ignora

13 PORTAL PALHOÇA. **Prefeitura lança pacote de obras de reurbanização no Frei Damião.** 2022.

14 PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ (PMSJ). Lei Complementar nº 172, de 18 de Dezembro de 2024. **Institui o Plano Diretor do Município de São José.** 2024.



seu contexto imediato e contribui para a fragmentação do tecido urbano onde limites territoriais também marcam barreiras sociais.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, ano 138, nº132, p.(1-4), Julho, 2001.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico brasileiro: fundamentos da política urbana. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2022: resultados preliminares. Acesso em: 06 de maio de 2025.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

PORTAL PALHOÇA. Prefeitura lança pacote de obras de reurbanização no Frei Damião. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ (PMSJ). Lei Complementar nº 172, de 18 de Dezembro de 2024. Institui o Plano Diretor do Município de São José. 2024.

ROLNIK, Raquel. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. São Paulo, 2012.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Cidade, cidadania e planejamento urbano. Desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana. (Org.) O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. Estudos Avançados, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37–58, 2011.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. As ilusões do plano diretor. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2005.

WILSON, Leticia. Há 20 anos, uma cidade para pessoas. Revista Área, Palhoça, V.1, nº13, p. (7-14), Junho, 2020.