

Lívia de Oliveira Monteiro

**ESPACIALIDADES E ESPECIFICIDADES:**  
AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS COMO FERRAMENTA  
DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO DO ESPAÇO

Belo Horizonte  
Escola de Arquitetura da UFMG  
2014

Lívia de Oliveira Monteiro

**ESPACIALIDADES E ESPECIFICIDADES:**  
**AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS COMO FERRAMENTA**  
**DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO DO ESPAÇO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Teoria, Produção e Experiência do Espaço

Linha de pesquisa: Planejamento e Dinâmicas Socioespaciais

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Fernanda Borges de Moraes

Co-orientador: Prof. Dr. Joaquín Sabaté Bel

Belo Horizonte  
Escola de Arquitetura da UFMG  
2014

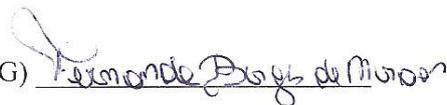
#### FICHA CATALOGRÁFICA

M772e Monteiro, Livia de Oliveira.  
Espacialidades e especificidades [manuscrito] : as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço / Livia de Oliveira Monteiro. – 2014.  
504f. : il.  
Orientadora: Fernanda Borges de Moraes.  
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.  
1. Planejamento urbano - Teses. 2. Operações urbanas consorciadas - Teses. 3. Espaço urbano - Teses. 4. Estudo de viabilidade econômica e financeira. 5. Estudo de impacto de vizinhança. 6. Política urbana. I. Moraes, Fernanda Borges de. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 711.4

Tese defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo/ NPGAU da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, e aprovada em 26 de março de 2014 pela Comissão Examinadora:

Profa. Dra. Fernanda Borges de Moraes (Orientadora - EA-UFMG)

  
Fernanda Borges de Moraes

Profa. Dra. Jupira Gomes de Mendonça (EA-UFMG)



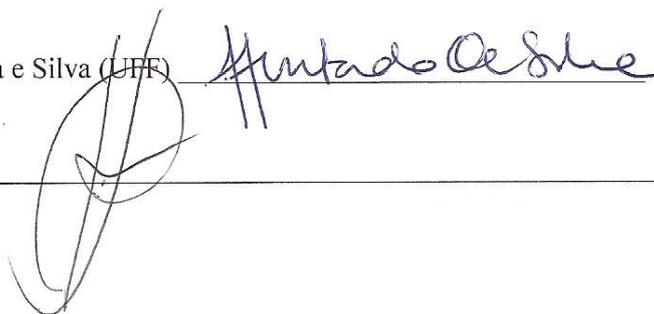
Profa. Dra. Daniela Abritta Cota (UFSJ)

  
Daniela Abritta Cota

Profa. Dra. Fernanda Furtado de Oliveira e Silva (UFF)

  
Fernanda Furtado de Oliveira e Silva

Prof. Dr. Joaquin Sabaté Bel (UPC)



## AGRADECIMENTOS

Esta é a única parte da tese em que escrevo na primeira pessoa. Sou grata por ter vivido esta experiência de crescimento extremo, na qual estive em momentos de profundo silêncio, envolvida em pensamentos e em leituras, que diziam muito sobre a cidade e tanto sobre a urgência de transformar e de desenvolver. A vida passou enquanto escrevia estes textos... Valorizo cada etapa desta pesquisa e cada pessoa que dela participou de alguma forma.

Honro a *Deus* e aos mentores que estiveram comigo, abençoando-me com inspirações e forças. Dedico este trabalho ao meu *Avô Jorge*, querido conselheiro e incentivador, e, por ele, aos meus outros avós, *Maria, Antônio e Aparecida*, que estão em outros planos, mas serão sempre exemplos. Chego, então, aos meus pais, *Inêz e Jorge*, que um dia questionaram minha escolha profissional e que agora reconhecem a paixão pelo que faço. Agradeço ao meu irmão, *André*, por me mostrar tantos opostos. A vocês, meus tios queridos, *Penha, Sérgio, Luiz, Isabel, Marise, Emília, Marco, Lina e Alberto*, e aos meus primos, obrigada por entenderem as ausências e por me acolherem com tanto carinho nos escassos, mas sempre especiais, encontros.

Àqueles sem os quais meu mundo não estaria completo, meus amigos, agradeço com o mesmo abraço aos que estão comigo desde quando eu nem me lembro e aos que chegaram nos últimos tempos e já se tornaram grandes companheiros. *Hanny*, você foi imprescindível! *Lucas*, você foi um super “*brother*”! *Selminha*, obrigada por me fazer ouvir-me! À minha “*Trupe de Ipatinga*” e às “*Arquitetas Lindas*”, muito obrigada pelas gargalhadas e até pelas – várias – broncas! Sou grata por não entenderem por quê estudar tanto! Agora confesso...

Aos meus colegas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, em especial à equipe de planejamento urbano e às queridas ex-chefes *Maria Caldas e Gina Rende*, meu reconhecimento à contribuição que tiveram para esta pesquisa! *Zé*, obrigada pela “inabalável” paciência de explicar! *Leo Castro e Ana Lemos*, agradeço por apoiarem meu afastamento da lide cotidiana para buscar conhecimento teórico e outras experiências técnicas. Há muito de todos vocês entre as linhas desta tese. Sinto-me privilegiada por trabalhar com pessoas que compartilham o ideal de construir uma cidade melhor.

Aos professores e aos funcionários da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, muito obrigada por me acompanharem na conquista de diplomas de graduação, de mestrado e, se esta experiência cumprir seu fim, de doutorado. Agradeço, especialmente, aos professores do Departamento de Projetos, sobretudo à *Maria Lúcia Malard*, ao *Mateus Pontes*, ao *André Prado* e à *Júnia Lima*, que me receberam como tutores e me conduziram na especial tarefa de lecionar. Obrigada aos professores e aos funcionários do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, por me apoiarem nas atividades do curso que, agora, parece ter seu ponto final.

Aos dirigentes e aos técnicos que fazem possível o Programa Institucional de Doutorado Sanduíche no Exterior, só tenho a parabenizar pelo empenho e pela competência e agradecer pela oportunidade a mim concedida de estar em Barcelona, Espanha. Lá, fui recebida pela *Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona* da *Universitat Politècnica de Catalunya*, sob orientação de uma das pessoas mais incríveis que conheci na vida, *Joaquín Sabaté*, que lida com seus compromissos profissionais com sabedoria e com dedicação contagiantes. Muito obrigada a você, *Estimado Profesor!*

Professoras *Sônia Rabello*, *Jupira Mendonça* e *Daniela Cota*, obrigada pela atenção de ler o esboço desta tese e apontar direcionamentos no exame de qualificação. *Fernanda Furtado*, *Daniel Freitas*, *Izabel Melo*, *Janaína Pinheiro* e, mais uma vez, *Jupira Mendonça*, agradeço a vocês por disponibilizarem tempo e conhecimento para responderem às muitas perguntas desta pesquisadora. Saibam do meu apreço e da minha gratidão por ter evoluído em conceituações e análises a partir de tão ricas e diferentes formas de entender a cidade.

À minha orientadora, *Fernanda Moraes*, por fim, agradeço, carinhosamente, por olhar comigo para os problemas urbanos com a velha e simples esperança. Obrigada por entender que, pelos desafios que vivencio em meu trabalho e pela minha inquietude infinita, aflijo-me em transformar demandas em ações, e críticas em – possíveis – soluções. Sou grata por tomar para você as inquietudes que são minhas e por me auxiliar a organizar pensamentos e teorias para conseguir escrever esta tese. Agradeço por me ajudar a explorar, avaliar, refletir, confiar e concluir... Obrigada por acreditar, por vezes mais do que eu mesma, que encerraríamos este desafio.

*“Qualquer amor já é  
um pouquinho de saúde  
um montão de clareza  
contribuição  
pra cura dos problemas da cidade”*

Lenine

## RESUMO

A operação urbana consorciada, instrumento de política urbana instituído pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, pode ser utilizada como mecanismo de planejamento e de gestão do solo, desde que fundamentada em: reconhecimento de especificidades locais, repartição de ônus e de benefícios inerentes aos processos de urbanização e participação dos atores cidadãos na decisão sobre intervenções socioterritoriais. O instrumento pode ser formatado como um sistema complexo de viabilização de políticas públicas inseridas no plano diretor dos municípios, sob metodologia que alcance o atendimento ao direito à cidade, preconizado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Experiências de atuação concertada precedentes às operações urbanas consorciadas, realizadas em alguns municípios brasileiros como São Paulo e Belo Horizonte, provocaram situações de exclusão socioterritorial em perímetros por elas compreendidos, da década de 1980 até os primeiros anos da década de 2000. A revisão da legislação pertinente ao tema de ordenamento territorial no Brasil e as possibilidades conferidas por técnicos e pesquisadores a partir de conceitos contidos no Estatuto da Cidade para as operações podem ser utilizadas para enunciar uma forma de organização desse instrumento como um sistema complexo de planejamento e de gestão do espaço cidadão, assunto tratado nesta tese.

Conforma-se uma estrutura para discussão das operações urbanas consorciadas, mediante argumentos amplos e contemporâneos referentes a planejamento e à gestão dos municípios, organizados pela proposição do estudo de impacto de vizinhança – outro instrumento de política urbana disposto no Estatuto da Cidade e obrigatório para elaboração de operações urbanas consorciadas – como método participativo de reconhecimento de demandas e de potencialidades locais. O estudo de impacto de vizinhança, como ferramenta sugerida à elaboração das referidas operações, deve conter processos complementares, sintetizados em um plano urbanístico, pelo qual são firmados os objetivos e pactos para a transformação de perímetro específico da cidade, e em um estudo de viabilidade econômica e financeira, pelo qual se estabelece o recolhimento da mais-valia gerada pelos processos de estruturação e de apropriação do solo urbano.

Muito dos argumentos apresentados para constituição das operações urbanas consorciadas como instrumento com segurança urbanística e jurídica de intervenção para melhoria da cidade, referenciam repertório de experiências ressaltadas neste trabalho, quais sejam: as *Zones D'Aménagement Concerté* parisienses; os *Planes*

*“Especiales” de Reforma Interior* barceloneses; os *Planes Parciales* utilizados em municípios colombianos e a Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências, em constituição no Município de Belo Horizonte.

O desenvolvimento da tese demonstra que a operação urbana consorciada deve ser constituída como um complexo desenrolar de procedimentos e de ações, o qual conjuga questões que têm por base o território, mas que não se definem pelas concepções de um projeto de intervenção física sem levar em conta os conflitos sociais e de apropriação da cidade.

**Palavras-chave:** planejamento e gestão urbanos; operações urbanas consorciadas; estudo de impacto de vizinhança; estudo de viabilidade econômica e financeira; plano urbanístico.

## ABSTRACT

The *operação urbana consorciada*, instrument of urban policy instituted by the *Estatuto da Cidade*, Federal Law nº 10.257/01, may be used as planning and management mechanism since based in: recognition of local specificities, obligation and benefits partition inherent to the urbanization processes and the participation of the town actors in the decision on socioterritorial interventions. The instrument shall be formatted as a complex system of public policies feasibility inserted in the district master plan, under methodology which reaches the city rights, preconized by the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988.

Experiences of concerted performance precedents to the *operação urbana consorciada*, accomplished in some Brazilian districts like São Paulo and Belo Horizonte, provoked situations of socioterritorial exclusion in perimeters comprehended by them, since the decade of 1980 to the first years of the decade of 2000. The review of the legislation pertinent to the theme of territorial order in Brazil and the possibilities granted by technicians and researchers starting from concepts contained in the *Estatuto da Cidade* to the operations might be used to enunciate this instrument form of organization as a complex planning and management system of the town space, subject treated in this thesis.

A structure is generated to the *operação urbana consorciada* discussion through wide and contemporary arguments regarding planning and management districts, organized by the neighborhood impact study proposition – which is another instrument of urban policy disposed in the *Estatuto da Cidade* and also mandatory to the elaboration of the *operação urbana consorciada* – as a participative method of demands and potentialities local recognition. The neighborhood impact study, as instrument suggested to the elaboration of the referred operations, should contain complementary processes, synthesized in an urban planning, for which the objectives and pacts are firmed for the specific city perimeter transformation, and also in the economical and financial feasibility study by through the plusvalia recoup generated by the urban ground structuring and appropriation processes are settled.

A lot of arguments presented by the constitution of the *operação urbana consorciada* as instrument with urban and juridical safety of intervention to the city enhancement reference the repertoire of experiences stood out in this work, which are: the *Zones D'Aménagement Concerté* Parisian; the *Planes "Especiales" de Reforma Interior* Barceloneses; the *Planes Parciales* used in Colombian districts and the

*Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências*, in constitution in Belo Horizonte.

The thesis development displays that the *operação urbana consorciada* should be constituted as a complex unfold of process and actions, which bonds subjects based on the territory, but which are not defined by the conceptions drawn from a project of physical intervention without taking the social conflicts and city appropriation into account.

**Keywords:** planning and management urban; concerted urban operations; neighborhood impact study; economical and financial feasibility study; urban planning.

## LISTA DE SIGLAS

ADB – área diretamente beneficiada  
ADE – área de diretrizes especiais  
Agência RMBH – Agência Metropolitana de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte  
AIA – avaliação de impacto ambiental  
AIB – área indiretamente beneficiada  
AL – área líquida edificada  
AL – área do lote  
ALMG – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais  
AMH – *áreas morfológicas homogêneas*  
AMU – *áreas morfológicas urbanas*  
APP – áreas de preservação permanente  
APUR – *Atelier Parisien d'Urbanisme*  
BIDs – *business improvement districts*  
BHTRANS – Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A.  
BH-TEC – Parque Tecnológico de Minas Gerais  
BRT – *Bus Rapid Transit*  
CAMG – Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais  
CAb – coeficiente de aproveitamento básico  
CAp – coeficiente de aproveitamento praticado  
CBD – *center business districts*  
Cenu – Centro Empresarial das Nações Unidas  
CEPAC – certificado de potencial adicional de construção  
CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal  
CBD – *center business districts*  
CDCMAM – Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias  
CDUI – Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior  
CEI – caracterização de empreendimento de impacto  
CF – contrapartida financeira  
CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
CI – consórcio imobiliário  
CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna  
CMBH – Câmara Municipal de Belo Horizonte  
CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana  
COHAB – Companhia Metropolitana de Habitação  
COMAM – Conselho Municipal de Meio Ambiente  
COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana  
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente  
COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental  
COS – *coefficient d'occupation des sols*  
CVM – Comissão de Valores Mobiliários  
CT – contrapartida  
CTM – cadastro técnico multifinalitário  
DER – Departamento de Estradas e Rodagem  
DNP – *Departamento Nacional de Planeación*  
DOM – Diário Oficial do Município  
EA-UFMG – Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais  
EC – Estatuto da Cidade  
ECO 92 – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento  
EIA – estudo de impacto ambiental  
EIV – estudo de impacto de vizinhança  
EMURB – Empresa Municipal de Urbanização  
EPCI – *Établissements Publics de Coopération Intercommunale*  
EPFL – *Établissements Publics Fonciers Locaux*  
ETSAB – *Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona*  
EUA – Estados Unidos da América  
EVEF – estudo de viabilidade econômica e financeira  
EVU – estudo de viabilidade urbanística  
FAMINAS-BH – Faculdade de Minas  
FIS – fator de interesse social  
FMC – Fundação Municipal de Cultura  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNRU – Fórum Nacional da Reforma Urbana  
FP – fator de planejamento  
FS – fator de sustentabilidade  
GEDU – Gerência de Desenvolvimento Urbano  
GCPU – Gerência Executiva do Conselho Municipal de Política Urbana  
GELC – Gerência de Orientação e Licenciamento Integrado  
GEXCO – Gerência Executiva do Conselho Municipal de Política Urbana

GPU – *grandes proyectos urbanos*  
HIS – habitações de interesse social  
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza  
ITBI – Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso "Inter Vivos"  
JICA – *Japan International Cooperation Agency*  
LDU – Lei de Desenvolvimento Urbano  
LPOUS – Lei de parcelamento, ocupação e uso do solo  
LOF – Lei de Orientação Fundiária  
LOV – *Loi d’Orientation Pour la Ville*  
LR – *land readjustment*  
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana  
MPGM – *Modificació del Pla General Metropolità*  
MPGM-Poblenou – *Modificació del Pla General Metropolità per la renovació de les àrees industrials del Poblenou*  
OLEI – orientação para o licenciamento de empreendimento de impacto  
OUC – operação urbana consorciada  
OUC-EBA – Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências  
OODC – outorga onerosa do direito de construir  
PAC – Programas de Aceleração do Crescimento  
PAZ – *plan d’ aménagement de zone*  
PBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte  
PD – plano diretor  
*PDU – Plan de Déplacements Urbains*  
PDSE-CAPES – Programa Institucional de Doutorado Sanduíche no Exterior  
PEI – *pla especial d’infrastructures*  
PERI – *planes “especiales” de reforma interior/ pla especial de reforma interior*  
PERI Eix Llacuna – *Pla Especial de Reforma Interior Eix Llacuna*  
PGM – Procuradoria Geral do Município  
PGM – *Pla General Metropolità*  
PL – projeto de lei  
PLD – *plafond legal de densité*  
PLH – *programme local de l’habitat*  
PLU – *plan local d’urbanisme*

PLU – parecer de licenciamento urbanístico  
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida  
POS – *plan d'occupation des sols*  
POT – plano de ordenamento territorial / *plan de ordenamiento territorial*  
PP – plano parcial / *plan parcial*  
PRIOU – plano-referência de intervenção e ordenação urbanística  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PUC – Pontifícia Universidade Católica  
REIV – relatório de estudo de impacto de vizinhança  
RIMA – relatório de impacto ambiental  
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte  
SARMU-B – Secretaria de Administração Regional Municipal do Barreiro  
SARMU-N – Secretaria de Administração Regional Municipal Norte  
SECOVI-SP – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais  
SCOT – *schémas de cohérence territoriale*  
SEMAPA – *Société d'Economie Mixte d'Aménagement de Paris*  
SIG – sistemas de informação geográfica  
SINARQ-MG – Sindicato dos Arquitetos de Minas Gerais  
SEMPA – Secretaria Municipal de Planejamento  
Sinduscon – Sindicato da Indústria da Construção  
SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente  
SLU – Superintendência de Limpeza Urbana  
SM – salário mínimo  
SMAPU – Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano  
SMARU – Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana  
SMD – Secretaria Municipal de Desenvolvimento  
SMF – Secretaria Municipal de Finanças  
SMGO – Secretaria Municipal de Governo  
SMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente  
SMSU – Secretaria Municipal de Serviços Urbanos  
SMURBE – Secretaria Municipal de Política Urbana  
SUDECAP – Superintendência de Desenvolvimento da Capital  
TCU – termo de conduta urbanística  
TECTRAN – Técnicos em Transporte Ltda  
TIC – tecnologia da informação e de comunicação

TIR – taxa interna de retorno

UAB – *Universitat Autònoma de Barcelona*

UAU – unidade de atuação urbanística

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UMEI – Unidade Municipal de Ensino Infantil

UNA – Centro Universitário UNA

UPC – *Universitat Politècnica de Catalunya*

URBEL – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

V – valor de investimento por metro quadrado de área líquida total edificável

V – valor atualizado do metro quadrado de terreno

VAF – Valor Adicionado Fiscal

VGv – valor geral de venda

ZAC – *zone d'aménagement concerté*

ZAC Bercy – *Zone D'Aménagement Concerté Bercy*

ZAC Corbineau-Lachambeaudie – *Zone D'Aménagement Concerté Corbineau-Lachambeaudie*

ZAC Masséna – *Zone d'Aménagement Concerté Masséna*

ZAC Paris Rive Gauche – *Zone d'Aménagement Concerté Paris Rive Gauche*

ZAR-2 – zona de adensamento restrito do tipo 2

ZAP – zona de adensamento preferencial

ZCBA – zona central do Barreiro

ZEIS – zona especial de interesse social

ZGH – *zonas geoeconómicas homogéneas*

ZHIP – zona do Hipercentro

ZP-1 – zona de proteção ambiental do tipo 1

ZP-2 – zona de proteção ambiental do tipo 2

ZPAM – zona de preservação ambiental

ZUP – *zone à urbanizer em priorité*

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Proposta de composição do estudo de impacto de vizinhança para elaboração de operação urbana consorciada: introdução .....	33
QUADRO 2: Proposta para instituição de operação urbana consorciada na III Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte (2009) .....	104
QUADRO 3: Propostas sobre operações urbanas acrescidas na III Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte (2009) .....	105
QUADRO 4: Proposta de composição do estudo de impacto de vizinhança para elaboração de operação urbana consorciada: conceituação.....	143
QUADRO 5: Proposta de composição do estudo de impacto de vizinhança para elaboração de operação urbana consorciada: conteúdo do EIV .....	194
QUADRO 6: Proposta de composição do estudo de viabilidade econômica e financeira para elaboração de operação urbana consorciada .....	227
QUADRO 7: Algumas lições apreendidas do método de planejamento parisiense ...	285
QUADRO 8: Algumas lições apreendidas do método de planejamento barcelonês..	339
QUADRO 9: Algumas lições apreendidas do método de planejamento colombiano .	378
QUADRO 10: Síntese das finalidades das operações urbanas simplificadas e consorciadas conforme plano diretor do Município de Belo Horizonte .....	384
QUADRO 11: Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências: parâmetros urbanísticos .....	413
QUADRO 12: Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências – Projeto de Lei nº 865/13 – Anexo IV: fator de planejamento .....	416
QUADRO 13: Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências – Projeto de Lei nº 865/13 – Anexo V: fator de interesse social .....	417
QUADRO 14: Algumas lições apreendidas da experiência de planejamento belorizontina .....	423
QUADRO 15: Proposta de composição do plano urbanístico para elaboração de operação urbana consorciada: conteúdo do plano urbanístico .....	434
QUADRO 16: Função do plano de adensamento para elaboração do plano urbanístico da operação urbana consorciada.....	435
QUADRO 17: Função do desenho urbano e das tipologias construtivas para elaboração do plano urbanístico da operação urbana consorciada.....	440
QUADRO 18: Função da priorização de projetos para elaboração do plano urbanístico da operação urbana consorciada.....	445

QUADRO 19: Função do equilíbrio social para elaboração do plano urbanístico da operação urbana consorciada.....	449
QUADRO 20: Proposta de composição do estudo de impacto de vizinhança para elaboração de operação urbana consorciada: conclusão .....	479
QUADRO 21: Discussões de autores sobre instrumentos de planejamento e de gestão urbanos que podem ser complementares às operações urbanas consorciadas .....	481

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Vista aérea do Rio Sena em 1989: margem esquerda, ZAC Paris Rive Gauche, e margem direita, ZAC Bercy. ....	287
FIGURA 2: Vista aérea do Rio Sena em meados da década de 2000: margem esquerda, ZAC Paris Rive Gauche, e margem direita, ZAC Bercy.....	287
FIGURA 3: Plano para intervenção nas adjacências do Rio Sena: margem esquerda, ZAC Paris Rive Gauche, e margem direita, ZAC Bercy. ....	288
FIGURA 4: Plano de ocupação e uso do solo da ZAC Bercy. ....	288
FIGURA 5: Polo de trabalho, comércio e serviços da ZAC Bercy. ....	288
FIGURA 6: Edifícios comerciais da ZAC Bercy. ....	288
FIGURA 7: Parque, áreas de lazer e empreendimentos de comércio, serviço e apoio aos visitantes da ZAC Bercy. ....	289
FIGURA 8: Parque da ZAC Bercy. ....	289
FIGURA 9: Área residencial da ZAC Bercy. ....	289
FIGURA 10: Edifícios Residenciais da ZAC Bercy. ....	289
FIGURA 11: Plano de ocupação e uso do solo da ZAC Paris Rive Gauche.....	289
FIGURA 12: Plano de ocupação e uso do solo da ZAC Masséna. ....	290
FIGURA 13: ZAC Masséna, vista aérea.....	290
FIGURA 14: ZAC Masséna – continuidade e descontinuidade: relação entre intervalos e alturas das edificações nas quadras. ....	290
FIGURA 15: ZAC Masséna, <i>ilots</i> e vias abertas.....	291
FIGURA 16: Jardins des Grands Moulins - ZAC Masséna.....	291
FIGURA 17: Edifícios residenciais da ZAC Masséna. ....	291
FIGURA 18: Edifícios comerciais da ZAC Masséna.....	291
FIGURA 19: Equipamento público da ZAC Masséna: l'Université Paris Diderot. ....	291
FIGURA 20: Vista aérea de Glóries ao Poblenou. ....	341
FIGURA 21: Vista aérea dos limites do <i>Pla22@Barcelona</i> e de outros projetos e planos próximos ao Bairro Poblenou. ....	341
FIGURA 22: Abertura da Avenida Diagonal: vista aérea 1996 e vista aérea 1999. ....	342

FIGURA 23: Plano geral de ocupação do <i>Pla 22 @Barcelona</i> .....	342
FIGURA 24: <i>Pla especial de protecció del patrimoni històric del Poblenou do Pla 22 @Barcelona</i> .....	343
FIGURA 25: Edifícios industriais e espaços de importância histórica mantidos e reutilizados. ....	343
FIGURA 26: Plano de equipamentos públicos do <i>Pla 22 @Barcelona</i> .....	344
FIGURA 27: Escola no PERI Eix Llacuna do <i>Pla 22 @Barcelona</i> .....	344
FIGURA 28: Equipamento @: Can framis. Fundació Vila Casas. ....	344
FIGURA 29: Novas habitações de interesse social do <i>Pla 22 @Barcelona</i> .....	344
FIGURA 30: Front consolidat d'habitatge do <i>Pla 22 @Barcelona</i> . ....	344
FIGURA 31: <i>Planol d'habitatge</i> do <i>Pla 22 @Barcelona</i> .....	345
FIGURA 32: Seis planos predeterminados pelo <i>Pla 22 @Barcelona</i> . ....	345
FIGURA 33: Edifício de escritórios no PERI Eix Llacuna do <i>Pla 22 @Barcelona</i> .....	345
FIGURA 34: PERI Eix Llacuna.....	346
FIGURA 35: Vista aérea: PERI Eix Llacuna. ....	346
FIGURA 36: Quadra a ser reformulada sob os critérios do <i>Pla 22 @Barcelona</i> .....	346
FIGURA 37: Quadra a ser reformulada sob os critérios do <i>Pla 22 @Barcelona</i> – projeto contemplando aumento de densidade construtiva e populacional, espaço público e compatibilidade com edifícios existentes. ....	346
FIGURA 38: <i>Land Readjustment</i> – esquema geral. ....	380
FIGURA 39: <i>Land Readjustment</i> aplicado para reconstituição do território após o terremoto de Kanto – Japão.....	380
FIGURA 40: Metodologia para formulação de <i>planes parciales</i> – terreno hipotético. ....	381
FIGURA 41: Metodologia para formulação de <i>planes parciales</i> – estrutura original da propriedade. ....	381
FIGURA 42: Metodologia para formulação de <i>planes parciales</i> – sistemas estruturantes.....	381
FIGURA 43: Metodologia para formulação de <i>planes parciales</i> – articulação com entorno. ....	381
FIGURA 44: Metodologia para formulação de <i>planes parciales</i> – determinação do sistema público – cargas secundárias: vias, áreas verdes, equipamentos, redes de serviços públicos. ....	381

FIGURA 45: Metodologia para formulação de <i>planes parciales</i> – determinação do sistema privado – benefícios: modelo de ocupação, usos, edificabilidade. ....	381
FIGURA 46: Metodologia para formulação de <i>planes parciales</i> – equacionamento de cargas e benefícios: distribuição de obrigações para a urbanização e compensações por áreas edificáveis, potenciais construtivos e permissividade de usos.....	382
FIGURA 47: Metodologia para formulação de <i>planes parciales</i> – Definição das <i>unidades de gestión</i> e das <i>unidades de actuación urbanística</i> (identificadas na figura por números). ....	382
FIGURA 48: Metodologia para formulação de <i>planes parciales</i> – Comparação entre <i>unidades de gestión</i> e <i>unidades de actuación urbanística</i> (identificadas na figura por números) com a estrutura original da propriedade (identificada na figura por letras). ....	382
FIGURA 49: Metodologia para formulação de <i>planes parciales</i> – síntese: repartição de cargas e benefícios.....	382
FIGURA 50: Áreas para operações urbanas consorciadas – Plano Diretor de Belo Horizonte. ....	386
FIGURA 51: Operação urbana consorciada das áreas em reestruturação do Vetor Norte de Belo Horizonte.....	387
FIGURA 52: Vista aérea da área central do Barreiro com destaque para o limite da Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências (OUC-EBA) demarcado pelo Plano Diretor do município de Belo Horizonte. ....	425
FIGURA 54: Vista da área central do Barreiro. ....	426
FIGURA 55: Estudo de volumetria da situação atual da OUC-EBA. ....	426
FIGURA 56: Planejamento de intervenções por fase de implementação da OUC-EBA. ....	427
FIGURA 57: Plano de adensamento da OUC-EBA.....	427
FIGURA 58: Qualificação da área central do Barreiro. Imagem de referência – Avenida Visconde de Ibituruna, situação atual. ....	428
FIGURA 59: Qualificação da área central do Barreiro. Imagem de referência – Avenida Visconde de Ibituruna, situação baseada na OUC-EBA.....	428
FIGURA 60: Adensamento construtivo e espaço de fruição pública. Imagem de referência – quadra Arquiteto Morandi, situação atual. ....	428
FIGURA 61: Adensamento construtivo e espaço de fruição pública. Imagem de referência – quadra Arquiteto Morandi, situação baseada na OUC-EBA. ....	428
FIGURA 62: Espaço de fruição pública e equipamento público de cunho cultural. Imagem de referência – quadra Avenida Afonso Vaz de Melo, situação atual. ....	429
FIGURA 63: Espaço de fruição pública e equipamento público de cunho cultural. Imagem de referência – quadra Avenida Afonso Vaz de Melo, situação baseada na OUC-EBA, vista de topo. ....	429

FIGURA 64: Espaço de fruição pública e equipamento público de cunho cultural.  
Imagem de referência – quadra Avenida Afonso Vaz de Melo, situação baseada na  
OUC-EBA, em perspectiva. .... 429

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>25</b>
<b>2. OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: ASPECTOS GERAIS SOBRE O INSTRUMENTO</b> .....	<b>45</b>
2.1. Contextualização e instrumentos de atuação concertada precedentes: Estados Unidos da América e França .....	46
2.2. Do princípio do solo criado no Brasil à incorporação das operações urbanas consorciadas no Estatuto da Cidade.....	51
2.3. Autonomia municipal e participação do capital na organização do território urbano brasileiro .....	61
2.4. As operações interligadas e as primeiras operações urbanas no Município de São Paulo .....	69
2.4.1. <i>As operações interligadas</i> .....	69
2.4.2. <i>As primeiras operações urbanas no Município de São Paulo</i> .....	72
2.5. As primeiras operações urbanas no Município de Belo Horizonte .....	91
2.6. Impressões gerais sobre as operações urbanas: conclusões e apontamentos de diversos autores.....	118
2.7. Introdução do conceito das operações urbanas consorciadas como um sistema complexo de planejamento e gestão do espaço .....	131
<b>3. ASPECTOS JURÍDICOS SOBRE AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS</b> .....	<b>146</b>
3.1. Recortes jurídicos gerais: aspectos sobre Direito Urbanístico, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e Estatuto da Cidade.....	147
3.2. Instituição das operações urbanas consorciadas pelo Estatuto da Cidade	156
3.3. Princípios legais para gestão participativa e monitoramento das operações urbanas consorciadas.....	170
<b>4. ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA</b> .....	<b>176</b>
4.1. Aspectos sobre estudo de impacto ambiental e conceituação e aspectos jurídicos sobre o estudo de impacto de vizinhança .....	176
4.2. Estudo de impacto de vizinhança para operações urbanas consorciadas .	193
<b>5. ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICA E FINANCEIRA</b> .....	<b>211</b>
5.1. Mais-valia e pressupostos de formação de preços do solo urbano.....	212

5.2. Estudo de viabilidade econômica e financeira para operações urbanas consorciadas.....	224
--	-----

**6. PLANOS URBANÍSTICOS: PRINCÍPIOS PARA INTERVENÇÕES NO ESPAÇO POR MEIO DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS ..... 246**

6.1. Experiência francesa: <i>zones d'aménagement concerté</i> .....	250
6.1.1. Aspectos gerais sobre planejamento urbano na França .....	250
6.1.2. Exemplo da Zone D'Aménagement Concerté Bercy .....	267
6.1.3. Exemplo da Zone d'Aménagement Concerté Massenna .....	271
6.1.4. Alguns paralelos entre a experiência parisiense abordada e as operações urbanas consorciadas .....	276
6.2. Experiência espanhola: <i>planes "especiales" de reforma interior</i> .....	292
6.2.1. Aspectos gerais sobre planejamento urbano na Espanha .....	292
6.2.2. Exemplo do Pla 22 @Barcelona .....	304
6.2.3. Exemplo do Pla Especial de Reforma Interior Eix Llacuna .....	325
6.2.4. Alguns paralelos entre a experiência espanhola abordada e as operações urbanas consorciadas .....	331
6.3. Experiência colombiana: <i>planes parciales</i> .....	347
6.3.1. Aspectos gerais sobre planejamento urbano na Colômbia .....	347
6.3.2. Exemplo dos planes parciales .....	352
6.3.3. Exemplo do reajuste de terras e instrumentos complementares .....	361
6.3.4. Alguns paralelos entre os instrumentos colombianos abordados e as operações urbanas consorciadas.....	369
6.4. Experiência brasileira: Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências .....	383
6.4.1. Aspectos gerais sobre planejamento urbano em Belo Horizonte: foco nas operações urbanas consorciadas e no estudo de impacto de vizinhança .....	383
6.4.2. Exemplo da Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências.....	403
6.4.3. Algumas considerações sobre a experiência da Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências.....	418
6.5. Plano urbanístico para operações urbanas consorciadas.....	430

**7. CONCLUSÃO: OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS COMO MODELO COMPLEXO DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO URBANOS ..... 468**

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>485</b>
-------------------------	------------

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), promulgada em 1988, e o Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, avançaram na afirmação da autonomia municipal, inseriram diretrizes para o trato das questões urbanas e contribuíram com conceitos e pressupostos para o desenvolvimento de sistemas de planejamento e gestão dos territórios dos municípios do País. As normas federais inseriram, entretanto, dispositivos genéricos que não possuem aplicação direta no ordenamento dos territórios realizado pelas ações cotidianas das administrações locais, em grande parte. Se, por um lado, a falta de rigidez dos instrumentos que as leis federais regulamentam permite aos governos municipais adaptarem os preceitos nelas contidos a suas realidades, por outro, ainda se observa certa falta de segurança e de garantias de efetividade de tais instrumentos em muitas situações. A inclusão de instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade – operação urbana consorciada (OUC); outorga onerosa do direito de construir (OODC); direito de preempção; parcelamento, ocupação e utilização compulsórios; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, entre outros – nos planos diretores (PD) dos municípios brasileiros, não significará mudanças significativas no contexto das políticas urbanas, se não forem implementados por meio de práticas de planejamento e de gestão democráticas e desenvolvidas segundo as especificidades do território no qual se aplicam. Como argumenta Rogério Araújo (2009),

Algumas destas questões parecem também servir, pelo menos em parte, à reflexão sobre a grande frustração do planejamento urbano no Brasil, que vindo de uma longa tradição centralizadora e tecnocrática que caracterizou a prática do planejamento compreensivo durante a ditadura militar (1964-1984), faz um movimento radical em direção ao 'municipalismo a todo custo', manifestado durante o processo de redemocratização que culminou com a Constituição Federal (1988). Entretanto, o planejamento e o controle urbanístico no nível local têm sido caracterizados, em geral, por um grau incipiente de institucionalização, pela capacidade técnica insuficiente dos agentes públicos locais e pelo déficit crônico de representação democrática, ficando tanto o mercado de terras quanto a arena política sob o controle das elites locais. Ainda que o arcabouço legal para o planejamento e a regulação urbanos, representado em nível federal pelo Estatuto da Cidade (2001), preconize a adoção de métodos participativos e instrumentos de gestão democrática, o contexto continua a ser de extrema iniquidade seja nas relações de poder seja nas condições sócio-econômicas de diferentes segmentos da sociedade civil (ARAÚJO, 2009, p. 97).

Os estudos acerca da segurança jurídica e urbanística dos instrumentos de política urbana inseridos no EC na busca do cumprimento de suas funções – gestão

democrática da cidade; repartição de ônus e benefícios dos processos de urbanização; função social da propriedade; responsabilidade social e territorial do ente público, entre outras – devem ser feitos como forma de explorar o potencial dessas ferramentas para a gestão do solo urbano de maneira transformadora e inclusiva. Kazuo Nakano e Natasha Menegon destacam:

Se considerarmos a importância das cidades também na promoção de um desenvolvimento econômico equitativo e sustentável, devemos nos perguntar quais são as potencialidades dos instrumentos urbanísticos na criação de condições para a produção e distribuição de riquezas, e realização de atividades econômicas. **É difícil encontrar, no Brasil, estratégias de planejamento e gestão do solo urbano que utilizem os instrumentos urbanísticos de modo a trabalhar tanto a agenda do direito à cidade quanto a do desenvolvimento econômico local e regional.** Os modelos de desenvolvimento urbano e econômico vigentes nessas cidades não acomodam tais agendas de maneira justa e equilibrada, tampouco sustentável. Daí a importância da implementação do Estatuto da Cidade na perspectiva dessas agendas para que se possam avaliar concretamente seus alcances, possibilidades, dificuldades e efeitos socioterritoriais (MENEGON; NAKANO, 2010, p. 130, grifo nosso).

A política urbana deve ser desenvolvida como mecanismo a estruturar a composição da cidade na horizontalidade e interdependência dos elementos e indivíduos que a ela dão forma e vida e na verticalidade entre planejamento e gestão em escalas diferentes. A cidade é composta por uma estruturação física complexa, por relações de complementaridade e diversidade e situações de consensos e de conflitos. A composição dos territórios pode ser dissecada em elementos materiais como habitações, estabelecimentos de comércio e de serviço, meios de transporte, vias, elementos naturais, equipamentos públicos, entre outros. O arranjo desses componentes no espaço depende dos processos ocorridos de apropriação do solo e da forma de utilização das unidades territoriais por seus agentes. Somam-se, assim, aos elementos materiais da cidade a complexidade que lhe dá vida, os arranjos socioeconômicos, bem como a especificidade dos indivíduos. Os grupos sociais definem-se pela própria condição de acesso a saúde, educação, trabalho e renda, cultura, lazer, moradia, entre outras necessidades e direitos garantidos pela CF/88 a todo cidadão, os quais acabam por significar a posição das famílias no contexto urbano. É preciso haver um entendimento global das relações urbanas, concomitantemente, à necessidade de intervenções locais, que guardem a integridade dos diferentes setores da cidade e de seus moradores e usuários. As cidades ditam condições e correspondem às necessidades das redes em que participam, cada vez mais ampliadas à escala global. O cotidiano de sua dinâmica ocorre, entretanto, na escala da unidade de vizinhança, na composição que se desenha quadra a quadra ou, mais especificamente, lote a lote.

Os instrumentos de política urbana devem ser, assim, combinados a práticas de planejamento e gestão locais para que sejam eficientes a equacionarem variáveis inerentes à diversidade da cidade, no intuito de superar – ou minorar – suas principais contradições, seus principais problemas.

A formulação de estratégias para a aplicação dos instrumentos urbanísticos deve regular esses acessos de modo a promover uma distribuição social mais justa que beneficie todos os cidadãos e cidadãs que, cada qual a seu modo, contribuem para a produção e transformação dos espaços urbanos. **Esse pode ser o primeiro ponto de uma agenda de avaliação e pesquisa sobre a incidência dos instrumentos urbanísticos nas condições de vida e de desempenho econômico dos espaços urbanos, com seus sistemas de objetos e de ações mais ou menos efetivos na promoção de um modelo de desenvolvimento urbano e econômico que melhore as condições de vida social e estabeleça convivência mais sustentável com os patrimônios culturais e ambientais.** Trata-se, portanto, de examinar os impactos positivos e negativos desses instrumentos na melhoria das condições de vida dos grupos sociais, em especial aqueles em maiores situações de vulnerabilidade, e na criação de configurações territoriais que favoreçam o desenvolvimento econômico local e regional com a devida proteção e usos sustentáveis de ecossistemas, biodiversidade e recursos naturais. Propõe-se uma agenda que vá além das descrições técnicas das regras e normas ideais de aplicação desses instrumentos e procure avançar em direção a análises que mostrem seus efeitos sobre as condições materiais e funcionais dos espaços urbanos e examinem seus impactos sobre as ações e relações sociais constituintes desses espaços e suas implicações para os sistemas públicos de planejamento e gestão territorial. Análises desse tipo são capazes de levantar subsídios importantes para reflexões críticas sobre a aplicabilidade de determinados instrumentos urbanísticos em contextos urbanos específicos (MENEGON; NAKANO 2010, p. 137-138, grifo nosso).

Esta tese tem como tema principal investigar a hipótese de que um dos instrumentos de política urbana estabelecidos no Estatuto da Cidade – a operação urbana consorciada – possa ser utilizado como um mecanismo de planejamento e gestão do solo, desde que sua aplicação seja desenvolvida a partir do reconhecimento de especificidades locais, da repartição de ônus e de benefícios inerentes aos processos de urbanização e da participação dos atores cidadãos. O instrumento, que possui um histórico de utilização voltada à viabilização de interesses do mercado e de exclusão socioterritorial, sobretudo pelos efeitos promovidos por modelos de concertação público-privada desenvolvidos por administrações municipais anteriormente à promulgação do EC, pode ser formatado como um sistema complexo de viabilização de políticas públicas inseridas no plano diretor dos municípios, sob uma metodologia que alcance o atendimento à premissa de direito à cidade, preconizada pela CF/88.

O instrumento – operação urbana – provocou, sobretudo na capital paulista, onde abrangeu áreas de maior amplitude, substituição descontrolada do tecido urbano, geração de mais-valia fundiária sem correspondente divisão das cargas e dos benefícios pela utilização intensiva do solo e concentração de intervenções em pontos

específicos da cidade, onde o capital privado demandou intervenção estatal. As operações, ainda sem as definições do EC ou não as utilizando de forma adequada, foram feitas de forma excludente, sendo que o próprio mercado teve autonomia para negociar com a população dos aglomerados urbanos e pouco foi planejado para que as comunidades mais frágeis residentes desses locais permanecessem nos perímetros de aplicação do instrumento. As pesquisas de Mariana Fix (2001; 2007) relatam a destituição de alguns assentamentos de baixa renda no município em virtude das operações e o torturante deslocamento da população em situação de vulnerabilidade social, com ínfimas indenizações, para abrigos e outras favelas. Daniel Montandon (2009), também sobre os processos de operações urbanas realizados em São Paulo nas décadas de 1980 a 2000, destaca:

[...] verifica-se que as Operações Urbanas se **distanciaram dos propósitos iniciais**, sendo primeiramente distorcidas através das Operações Urbanas Interligadas e posteriormente mescladas ao mecanismo do Solo Criado. Essa experiência apresentou resultados urbanísticos reduzidos, limitados e desproporcionais ao êxito financeiro na arrecadação de recursos da iniciativa privada. Ao mesmo tempo, as obras públicas de natureza predominantemente viária, realizadas a partir destes investimentos, proporcionaram a valorização do solo urbano em determinadas áreas de algumas operações urbanas, fazendo com que a mais-valia decorrente desse processo fosse apropriada pelos proprietários e pelos investidores privados. **Tais condições caracterizam um 'modelo' de Operação Urbana adotado em São Paulo, voltado essencialmente aos interesses privados e com reduzido comando público de todo o processo** (MONTANDON, 2009, p. 135, grifo nosso).

As poucas amarras do texto legal que regeu as operações urbanas em Belo Horizonte de 1996 a 2010, por sua vez, fizeram com que o instrumento fosse utilizado para a modificações de parâmetros construtivos, sobretudo no que concerne ao aumento de coeficiente de aproveitamento, em troca de intervenções, em sua maioria, pontuais de requalificação urbanística. Foram aprovadas pela Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH) doze operações urbanas naquele período, que não demonstraram o caráter de inversão de prioridades, de redistribuição da valorização fundiária e nem sempre serviram de forma eficiente à promoção de projetos estruturantes, função que o setor técnico passou a depositar no instrumento, mas que não se viabilizou da forma esperada. A pesquisa de doutoramento realizada por Daniela Cota (2010) resgata o histórico da criação do instrumento e analisa as operações desenvolvidas no município em questão. A autora conclui, a partir de seu trabalho, que,

Apesar de ser instituída como um meio de viabilizar o direito à cidade, ao propor uma nova lógica de participação da iniciativa privada na produção do espaço – qual seja, a repartição de custos e benefícios do processo de urbanização com o poder público –, **na prática, as experiências revelam**

**que o instrumento é utilizado para viabilizar demandas específicas, a maioria, empreendimentos pontuais, que, em geral, exigem flexibilizações nas normas da legislação de uso e ocupação do solo.** Com isto, as operações urbanas, em Belo Horizonte, acabaram sendo apropriadas para viabilizar, por intermédio do Estado, interesses particulares e/ou privados. Na maioria das propostas analisadas o interesse público ficou a reboque das demandas privadas ou específicas (COTA, 2010, p. 383, grifo nosso).

Os estudos feitos, nesta tese, resgatam experiências de implementação de operações urbanas em São Paulo e em Belo Horizonte, sobretudo nas décadas de 1980 a 2000, mas a principal contribuição deste trabalho é explorar as possibilidades das OUCs como parte de um sistema de planejamento e de gestão participativos para desenvolvimento urbano a partir dos conceitos determinados pelo Estatuto da Cidade. A pesquisa ressalta que as experiências de operações urbanas realizadas não cumpriram efetivamente as premissas constitucionais e do EC, por meio da abordagem de trabalhos de outros autores e argumentos complementares.

Os fundamentos desta pesquisa buscam contrapor as discussões sobre as exclusões socioterritoriais geradas pelos modelos conhecidos de implantação das parcerias entre Poder Público e investidores privados feitas para alteração do meio urbano no Brasil, com o objetivo de demonstrar as possibilidades que as OUCs podem trazer para as municipalidades, se, verdadeiramente, cumprirem fundamentos jurídicos e urbanísticos com vistas a conquistarem preceitos da reforma urbana e do direito à cidade.

Nota-se o alinhamento do instrumento operações urbanas a uma estratégia de atuação urbanística voltada à obtenção de resultados relevantes em áreas de transformação prioritária estabelecidas no Plano Diretor e a partir da gestão integrada das intervenções no território (MONTANDON, 2009, p. 12).

A investigação das operações urbanas consorciadas como mecanismos de política urbana demonstra algumas possibilidades para planejamento e para gestão do solo em sua função social, pois

[...] percebemos que a introdução da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento revela, do ponto de vista legal, sua maleabilidade e fragilidade, podendo ser utilizada em diferentes contextos sociopolíticos. Trata-se de um instrumento de fácil popularização (SILVA, 1999)<sup>1</sup>, capaz de se adequar tanto ao ideário da *reforma urbana* quanto aos interesses daqueles agentes que buscam formas de viabilizar a *cidade-mercadoria*. Assim, a possibilidade da *operação urbana* contribuir para a transformação da realidade socioespacial excludente depende essencialmente da *forma* como é instituída nas municipalidades. Como disseram Maricato e Ferreira (2002, p. 217), o instrumento por si só não tem

---

<sup>1</sup> “Silva, 1999” é referenciada nesta tese como “Furtado, 1999”, seguindo indicação da própria autora que utiliza esse formato para suas publicações.

a propriedade de ser nocivo ou benéfico na construção da cidade democrática e incluyente (COTA, 2010, p. 382, grifo da autora).

Os estudos efetuados para elaboração desta tese remeteram à necessidade de explorar a conceituação do instrumento de forma contextualizada em relação ao processo de criação e ao sentido sistêmico da normativa em que se insere. As diretrizes colocadas pelo artigo 2º da Lei Federal nº 10.257/01 indicam que a “política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001). Sendo assim, as disposições concentradas nos dezessete incisos do artigo referenciado devem ser aplicadas, no que forem pertinentes, à ordenação do território derivada pela utilização de qualquer instrumento de política urbana instituído no decorrer da norma.

As operações urbanas consorciadas são fundamentadas pelos artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade, sendo esse o primeiro dispositivo que, em âmbito federal, trata especificamente do tema:

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente (BRASIL, 2001).

A Lei Federal nº 10.257/01 regulamenta que a OUC deve ser aprovada por lei específica, da qual constará um plano com o seguinte conteúdo mínimo: definição do perímetro de aplicação do instrumento; programa básico de ocupação da área; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada; finalidades da operação; estudo prévio de impacto de vizinhança; contrapartida a ser exigida por benefícios dispostos pelo regime especial da OUC para apropriação do solo e a forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhada com a população.

Da leitura do Estatuto da Cidade depreende-se que não se consegue aproximar o conceito de OUC de outras formas comuns aplicadas ao trato com o urbano. As operações urbanas consorciadas não podem ser consideradas somente como um projeto urbano ou como obra pública, visto que possuem uma complexidade

social, com obrigatoriedade de participação popular e de uma conjuntura dependente da parceria. Também não podem ser qualificadas como uma ação exclusiva de planejamento, visto que não objetivam uma elaboração de sequências de intervenções sem a definição da complexa tramitação para a construção de uma nova realidade. Não podem, igualmente, ser consideradas como um marco jurídico especificamente regulatório, tendo em vista que não normatizam questões únicas a serem cumpridas genericamente, mas regulam condições de participação na conformação de um novo cenário citadino. Não podem, da mesma forma, ser apreendidas puramente como um instrumento de gestão, por não se bastarem como atividades e procedimentos cotidianos da Administração Pública.

O desenvolvimento de uma operação urbana constitui, portanto, um complexo processo que conjuga essas e outras questões que têm como base o território, mas que não se define pelas concepções de um projeto de intervenção física sem levar em conta os conflitos sociais e de apropriação da cidade que têm o meio urbano como palco. As OUCs precisam de desenhos e projetos que sejam compatíveis com um programa de solução de necessidades e aproveitamento de capacidades locais e, principalmente, que trabalhem os impactos derivados dos conflitos urbanos em equilíbrio econômico e em diversidade social. Devem consistir em processos de planejamento e de gestão da cidade que podem compatibilizar as políticas setoriais a serem aplicadas em áreas estratégicas, com a participação da sociedade na decisão das intervenções e com a divisão de responsabilidades e de benefícios entre ente público e investidores privados, proprietários de terrenos, moradores e usuários permanentes das áreas sob regime de OUC. As transformações estruturais derivadas da ferramenta em questão podem ser capazes de sanar – ou diminuir – deficiências profundas no meio urbano e ampliar a condição de acesso da população a espaços centrais e, por conseguinte, aos serviços urbanos.

Acredita-se que o instrumento precise ser conjugado a outras ferramentas de Direito Urbanístico e a práticas públicas de planejamento e de gestão do território para se materializar em conformidade com os princípios constitucionais e com os contidos no EC. Este trabalho acadêmico apresenta uma organização sistemática de um conjunto de estudos e de funções a serem desenvolvidos para uma coerente consolidação das OUCs, constituída a partir de leitura interpretativa da legislação brasileira e de outros países afeta às questões da cidade, de material técnico elaborado por órgãos públicos nacionais e internacionais, embasamento teórico coletado de obras acadêmicas e publicações referentes ao tema, somados à visão da autora na lide cotidiana com práticas de planejamento urbano. A intenção da utilização de um modelo para a discussão de temas relativos à constituição das OUCs é didática

e organizadora dos vários aspectos de planejamento e de gestão do território citadino contemporâneos contidos nesta tese. Não constitui finalidade deste trabalho a pretensão de formatar um modelo pronto a ser seguido na concepção de OUCs, que signifique uma verdade única adaptada a todas as situações de aplicação do instrumento.

Convém ressaltar que muito do que será apresentado entre as páginas desta tese são assuntos derivados da observação e participação da autora na concepção de operações urbanas consorciadas no Município de Belo Horizonte. Faz-se necessário esclarecer que a pesquisadora participa da equipe de planejamento urbano da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) como Arquiteta admitida por concurso público, em exercício desde março de 2006. Os estudos e as pesquisas realizados no âmbito do doutorado coincidiram com a execução de estágios diferentes de OUCs no município, quais sejam: Estação Barreiro e Adjacências; Corredor Antônio Carlos e Dom Pedro I e Corredor Leste-Oeste (conformado pelas avenidas dos Andradas, do Contorno, Tereza Cristina e Juscelino Kubitschek e entorno de estações de transporte coletivo contidas neste eixo). A pesquisa agrega, portanto, aspectos empíricos, pois os conceitos nela contidos foram ou estão sendo discutidos e experimentados no exercício profissional na PBH. Isso não significa que as discussões desenvolvidas como estudo acadêmico limitam-se às condições de trabalho com as OUCs no setor público. Há muitas discussões exploradas pela autora que buscam constituir um modelo mais eficiente para aplicação da ferramenta, baseado em erros e acertos da experiência prática e fundamentado na literatura sobre o tema, nem sempre aplicada à realidade cotidiana dentro da Administração Municipal.

Os estudos compreendidos nesta tese e a prática profissional de sua autora foram organizados em uma proposição de sistema de constituição das OUCs a partir do estudo de impacto de vizinhança (EIV), do qual fazem parte um plano urbanístico e um estudo de viabilidade econômica e financeira (EVEF) (QUADRO 1). Aproveita-se, nesse sentido, da obrigatoriedade de executar o EIV para a conformação das operações, a fim de o transformar em um processo de planejamento constituído de forma participativa e multidisciplinar, como a base de elaboração de um plano urbanístico que registre um pacto entre ente público e cidadãos pela transformação de um perímetro do município. O instrumento para exame da incidência de impactos, previsto nos artigos 36 a 38 do Estatuto da Cidade, deve ser executado de modo a “contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades” (BRASIL, 2001).

QUADRO 1: Proposta de composição do estudo de impacto de vizinhança para elaboração de operação urbana consorciada: introdução



Fonte: elaborado pela autora.

Entendeu-se que o EIV deve ser o instrumento básico para que a operação urbana consorciada adquira seu equilíbrio urbanístico-social e econômico-financeiro. É por meio dessa ferramenta que se deve desenvolver diagnóstico sobre a região abrangida pela operação e sobre sua área de influência, de modo a avaliar a capacidade de suporte ao adensamento construtivo e populacional; dimensionar áreas verdes, espaços públicos e equipamentos urbanos e comunitários; decidir sobre intervenções estruturadoras do espaço e priorizar obras; formular novos desenhos urbanos; conceber regras e padrões de parcelamento, de ocupação e de uso do solo que incidam especificamente sobre a área delimitada para a operação; apurar informações sobre a dinâmica imobiliária e o valor da terra; estabelecer as formas de contrapartida, entre outras condições para qualificação do espaço e solução de problemas nele diagnosticados.

O EIV é um instrumento que pode ser desenvolvido para trabalhar pela garantia do equilíbrio da operação na área por ela abrangida e em seu entorno. Parte-se da premissa de que um processo de planejamento e de gestão urbanos com a complexidade de uma OUC apenas pode existir se forem previamente equacionados os impactos negativos que as alterações espaciais possam ocasionar e potencializados os impactos positivos a ordenar o desenvolvimento do território. As diretrizes, normas legais e obras intrínsecas às operações devem ser escolhidas como medidas mitigadoras dos problemas e possíveis impactos negativos e potencializadoras das características e qualidades locais, a partir do

equacionamento de repercussões identificadas por meio da análise de conflitos, escopo do estudo de impacto de vizinhança para operações urbanas consorciadas.

O plano urbanístico para as OUCs, em linhas gerais, deve partir do diagnóstico multidisciplinar da região, consolidado no processo de EIV para subsidiar a definição de projetos das intervenções necessárias à estruturação urbana; a definição de regras para parcelamento, ocupação e uso do solo; as alterações de normas edilícias e concepção de padrões de posturas. A elaboração do plano urbanístico envolve análises e decisões sobre a forma de implementação e de gestão da operação. O plano urbanístico oferece a possibilidade de integrar, em relação a uma área estratégica para desenvolvimento global do município, as políticas setoriais para intervenção no espaço local, constituindo uma etapa intermediária de planejamento que detalha as premissas do plano diretor estabelecidas para uma área e fornece diretrizes específicas para os projetos urbanos e edifícios a serem elaborados e implantados em seu perímetro.

As intervenções propostas em um plano urbanístico devem ser indicadas com o propósito de solucionar as deficiências e aproveitar as potencialidades das regiões para definição de obras estruturantes e de adequados dimensionamentos de adensamento construtivo das áreas, bem como para proteção de limites territoriais considerados com relevância ambiental e cultural. O plano urbanístico permite determinar o estoque de potencial construtivo a ser alienado como forma de contrapartida dos beneficiários – proprietários de terra, incorporadores e outros atores – e as permissões de uso do solo, entre outras concepções que culminam na formatação de cenários e no alcance dos objetivos da operação. Esse plano deve envolver a população, por meio da combinação de métodos de participação social nas decisões, tais como pesquisas de percepção ambiental, entrevistas com informantes especiais, oficinas de discussão popular e seções de conselhos municipais de políticas públicas, entre outras formas que possibilitem a construção compartilhada do instrumento para proporcionar a garantia da gestão democrática da cidade.

O estudo de viabilidade econômica e financeira, complementarmente aos outros componentes de constituição das operações urbanas abordados na sistematização proposta nesta tese, deve promover o reconhecimento dos valores do solo na área da operação e apresentar projeções do preço da terra depois das intervenções para qualificação da área. O equilíbrio econômico e financeiro das OUCs faz-se a partir do entendimento da dinâmica imobiliária e do funcionamento de atividades econômicas e da compreensão do modo como esse cenário poderá ser alterado com a implantação dos projetos urbanos e dos novos padrões de apropriação do solo. O EVEF deve auxiliar na organização dos investimentos da operação por

prioridades de solução de problemas e incremento para proporcionar atratividade do mercado ao plano urbanístico, além de elucidar a relação entre gastos e receitas derivados da concretização da OUC. O valor das contrapartidas pagas pelos benefícios gerados nos processos de parcelamento, ocupação, uso do solo e edificação dentro do perímetro em operação é definido a partir do EVEF.

A falta de exemplos exitosos de transformação urbanística por instrumentos de concertação entre ente público e setores privados no Brasil incitou a necessidade de pesquisar políticas urbanas de atuações concertadas que lograram reorganizações urbanas estruturais realizadas em outros países, de modo a entender processos e instrumentos diferentes e coleccionar técnicas e metodologias que possam ser complementares às OUCs na constituição de um modelo mais eficiente de planejamento e de gestão urbanos. Este trabalho foi o que tomou maior expressão na tese, com o detalhamento de práticas urbanas que oferecem repertório para a conformação do plano urbanístico da OUC.

Procurou-se entender planos de escala intermédia – ou intermediária – elaborados em outros países, que contém funções de organização territorial das quais as OUCs deveriam estar imbuídas. O objetivo não foi fazer um estudo comparativo entre os diferentes instrumentos, mas perceber conceitos, processos e elementos utilizados em suas composições. A estratégia de entendimento dessas experiências partiu do reconhecimento de que as realidades são, sim, muito diferentes da brasileira, mas que há, no desenvolvimento de instrumentos de concertação para planejamento e financiamento de alterações em áreas urbanas pesquisados, lições que tornariam as OUCs ferramentas com maior segurança jurídica e urbanística na reformulação de espaços específicos da cidade. Reconhece-se que os exemplos referenciados são marcados por inconsistências e por problemas e que possuem particularidades que não podem ser reproduzidas na realidade dos municípios brasileiros. Os modelos estudados, entretanto, oferecem respostas a muitas das críticas às deficiências que as operações vêm apresentando, assim como agregam históricos de conquistas a serem ressaltados para exemplificar intervenções exitosas a partir de práticas de concertação entre ente público e setor privado, com vistas à melhoria da cidade e da qualidade de vida de seus habitantes e usuários.

Foram escolhidos os exemplos das *Zones D'Aménagement Concerté*<sup>2</sup> (ZAC) parisienses, dos *Planes "Especiales" de Reforma Interior* (PERI) barceloneses e dos

---

<sup>2</sup> Convém ressaltar que muitos dos termos, das nomenclaturas e dos trechos de referências bibliográficas em língua estrangeira foram conservados no idioma original nesta tese, com a finalidade de evitar a realização de traduções que pudessem deturpar o conteúdo das legislações de cada país ou o significado de denominações técnicas e de textos que contêm expressões singulares de alguns autores. Há traduções transcritas de publicações em língua portuguesa consultadas, indicadas ao longo do trabalho

*Planes Parciales* (PP) colombianos. Tratou-se também da metodologia de planejamento da Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências (OUC-EBA), em desenvolvimento no Município de Belo Horizonte, como um caso de escala reduzida, mas que ilustra, mesmo que de forma incipiente, uma das hipóteses levantadas nesta tese: ser possível inserir elementos às OUCs para torná-las mais voltadas a interesses coletivos na remodelação do espaço. A apreensão das práticas de planejamento selecionadas foi feita a partir da análise dos planos que as configuram e das legislações que as abarcam, bem como de trabalhos acadêmicos e técnicos de diversos pesquisadores e instituições sobre os temas.

A abordagem das experiências parisiense e barcelonesa foi aprofundada em período de estudo realizado mediante bolsa concedida pelo Programa Institucional de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE-CAPES), ocorrido de 02 de maio a 31 de agosto de 2013, no município de Barcelona, Espanha. A instituição que recebeu a pesquisadora foi a *Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona* (ETSAB) da *Universitat Politècnica de Catalunya* (UPC), especificamente por meio do *Departament d'Urbanisme Ordenació del Territori*. A pesquisa foi orientada pelo Prof. Dr. Joaquín Sabaté Bel, Professor Catedrático de Urbanismo e Coordenador do *Programa de Doctorado e Master de Investigación en Urbanismo* da ETSAB/UPC. A oportunidade de estadia em Barcelona proporcionou à doutoranda residir na área em alteração pelo projeto escolhido para ser abordado na tese; visitar a cidade de Paris; consultar referências bibliográficas encontradas apenas no país de execução do doutorado sanduíche, algumas das quais, da coleção do co-orientador; além de participar de aulas e de seminário na instituição acadêmica visitada.

O conhecimento sobre a experiência parisiense conduzido pelas discussões e referências bibliográficas apresentadas a esta doutoranda pelo Prof. Dr. Joaquín Sabaté Bel, estudioso do tema, contribuíram para o entendimento de questões afetas às ZACs apreendidas em seminário que abordara o tema e em cuja organização a pesquisadora teve a oportunidade de auxiliar: "Seminário Brasil-França de Operações Urbanas", realizado no período de 31 de março a 02 de abril de 2008, no Município de Belo Horizonte (BRASIL, 2009). Esse evento foi organizado pelo Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério da Cidade, com apoio da Caixa e da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, pelo núcleo de planejamento urbano desta. A ocasião permitiu contato da equipe técnica belorizontina com assuntos trazidos por funcionários públicos de outros municípios brasileiros e de outras esferas de Governo sobre o tema, por

pesquisadores de várias instituições do País e, principalmente, por palestrantes franceses. Os visitantes vindos da França discorreram sobre suas experiências de elaboração e de desenvolvimento de projetos de concertação nas ZACs, sobretudo, por participarem de atividades conduzidas pelo *Atelier Parisien d'Urbanisme* (APUR).

A aproximação da experiência colombiana ocorreu a partir da aprovação da pesquisadora em processo seletivo pelo qual uma bolsa de estudos foi-lhe oferecida pelo Governo Japonês, por meio da *Japan International Cooperation Agency* (JICA), em parceria com o Governo Colombiano, por seu *Departamento Nacional de Planeación* (DNP). O benefício de estar no curso em questão contemplou doze alunos, todos funcionários públicos de diversas entidades governamentais de países latino-americanos diferentes da Colômbia, e mais três alunos colombianos. A doutoranda esteve na Colômbia durante o período de 06 de fevereiro a 06 de março de 2011, hospedada na cidade de Bogotá D. C., tendo tido oportunidade também de conhecer práticas de planejamento urbano na cidade de Medellín, por meio de visita ao município com duração de, aproximadamente, cinco dias. O curso, sediado no *Instituto Geográfico Agustín Codazzi*, foi tutorado pelo Arquiteto e *Subdirector de Vivienda y Desarrollo Urbano* do DNP, Dr. Augusto Cesar Pinto Carrillo, e ministrado por diversos funcionários públicos de diferentes entidades governamentais e por professores de instituições acadêmicas com pesquisas relacionadas a ordenamento territorial no país, todos ex-bolsistas da JICA. Os assuntos envolveram o conteúdo da *Ley 9 de 1989, de Reforma Urbana*, e da *Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial*, por meio de diversas abordagens, sendo utilizadas nesta tese, sobretudo, aquelas concernentes às premissas e às experiências com os *planes parciales* e com o *reajuste de terrenos*. Destaca-se a presença do Prof. Hidetsugu Kobayashi, de nacionalidade japonesa, que lecionou sobre particularidades do planejamento urbano no Japão, focando suas palestras no *kukaku-seiri*, traduzido para o inglês como *land readjustment* (LR) e para o português como reajuste de terrenos.

As iniciativas de planejamento internacionais pesquisadas convergem na preocupação com a formação de um sistema complexo de intervenção no espaço por meio de elementos desenvolvidos para formação de operações concertadas ainda não experimentado no Brasil com as mal estruturadas operações urbanas constituídas até então. Os exemplos demonstram instrumentos de transformação das áreas urbanas como planos intermédios e não conclusivos para intervenções no meio citadino, ou seja, são aproximações dos planos gerais dos municípios ou regiões metropolitanas das realidades locais para cumprimento de diretrizes de desenvolvimento urbano, mas que ainda demandam ações complementares e instrumentos de implantação de diretrizes no solo urbano. É nessa qualificação como plano intermediário e local de

intervenção urbana – entre as determinações dos planos diretores municipais e o projeto urbano – que se defende a estruturação das OUCs.

São convergentes, entre os modelos pesquisados, alguns procedimentos, tais como: integração entre diversas disciplinas de planejamento; participação da população; construção de cenários; atribuição de responsabilidades entre os partícipes e desenvolvimento de mecanismos de financiamento e de gestão. Apresentam como similitude o registro das diretrizes que constroem em uma regulamentação específica a resguardar as divisões de ônus e benefícios na forma de transformação do espaço, bem como a explicitação dos objetivos e resultados esperados com as intervenções. Os exemplos demonstram modos de atuação urbanística que ultrapassam a forma estática da constituição de simples planos ou de leis urbanas, inserindo mecanismos de gestão para a materialização das alterações em perímetros específicos da cidade.

Cada instrumento ofereceu, por suas características, aspectos próprios na busca de respostas a questionamento levantado nesta tese de como tornar os planos urbanísticos das OUCs documentos que elucidem, de forma completa, o pacto em atendimento aos objetivos do instrumento de atuação concertada, sendo que:

- as *Zones D'Aménagement Concerté* parisienses servem ao ordenamento do espaço e ao tratamento dos edifícios com programas que determinam padrões estéticos e função dos elementos urbanos que trabalham a diversidade de usos e a unidade do desenho na composição das áreas, com princípios que resgatam padrões históricos das normas urbanísticas de Paris, mas sob as necessidades e lógicas contemporâneas. Esses instrumentos de concertação entre Poder Público e setor privado devem estar previstos no *plans locaux d'urbanisme* (PLU), plano instituído para tratar da regulamentação da organização territorial no âmbito das comunas. Foram explorados os exemplos das *zones d'aménagement concerté* de Bercy e de Masséna, com a finalidade de conseguir ilustrar a complexidade do instrumento de parceria parisiense;
- os *Planes "Especiales" de Reforma Interior* barceloneses demonstram a organicidade entre escalas de planejamento, que se inicia com o *Pla General Metropolità* (PGM), o qual estabelece diretrizes gerais para Barcelona e sua área metropolitana e culmina na escala da quadra, com a disposição de unidades de atuação, contemplando a estruturação de áreas específicas com uma infraestrutura moderna e completa, além da atribuição de responsabilidade e de direitos de cada partícipe no processo coletivo de urbanização. O caso de intervenção correspondente à transformação do Bairro Poblenou, a partir do *Pla 22 @Barcelona*, ilustra mecanismos utilizados para alteração do desenho urbano e

das formas de ocupação e de uso do solo daquela antiga área industrial da cidade e, por isso, foi escolhido para a discussão de fundamentos úteis às pesquisas que compõem esta tese;

- os *Planes Parciales* colombianos são parte de uma escala de planejamento que tem o *plan de ordenamiento territorial*, obrigatório para os municípios, como instrumento de nível superior de orientação do desenvolvimento das cidades e que chega à *unidad de actuación*, na qual estão propostos novos padrões de desenho urbano, de ocupação e de uso do solo, de forma semelhante às regulamentações espanholas, nas quais as normas de organização do território colombianas baseiam-se. É no âmbito da *unidad de actuación* que se desenvolve o *reajuste de terrenos* sob a influência de modelos internacionais, sobretudo a partir de práticas do Japão desenvolvidas sob a regência do *kukaku-seiri*. Estes instrumentos foram detalhados na pesquisa como uma prática de efetivação das parcerias para expansão, mas, sobretudo, para reformulação, de espaços urbanos na Colômbia;
- a Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências representa ensaio de como o EIV, o plano urbanístico e o EVEF podem contribuir na concepção de uma OUC de forma mais complexa e integrada. A operação, prevista pelo Plano Diretor de Belo Horizonte para o entorno de uma estação de transporte coletivo, mesmo que apresente deficiências em sua forma de elaboração, significou uma evolução na conformação do instrumento, principalmente por instituir um plano de reestruturação do espaço, direcionado a ampliar a abrangência de um centro urbano reconhecido e a aproveitar a capacidade de suporte da estrutura urbana a ser complementada para abrigar atividades e pessoas que utilizam, de forma intensiva, modos de transporte não motorizados e coletivos.

O conteúdo da tese foi pontuado e enriquecido com pensamentos e com argumentos de cinco técnicos e pesquisadores que se dedicam a atividades afetas ao desenvolvimento de políticas urbanas brasileiras, sobretudo com participação em processos de elaboração de instrumentos de política urbana no município de Belo Horizonte<sup>3</sup>. A pesquisadora realizou cinco entrevistas com perguntas que a ajudaram a discorrer e concluir sobre assuntos afetos às operações urbanas consorciadas, tais como objetivos que o planejador urbano busca ao utilizar as OUCs em processos de ordenamento territorial; necessidade de diagnóstico multidisciplinar para elaboração

---

<sup>3</sup> Foram entrevistados: a Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Fernanda Furtado de Oliveira e Silva; a Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Jupira Gomes de Mendonça; o Prof. Ms. Daniel Medeiros de Freitas; a Arquiteta Ms. Izabel Dias de Oliveira Melo e a Arquiteta Janaína Marx Pinheiro.

do instrumento; aspectos a serem considerados na definição dos limites das operações; conteúdo que o instrumento deve abordar para sua composição em atendimento aos princípios do EC; aspectos de transformação urbanística que significariam “sucesso ou fracasso” das operações na organização territorial e solução das vulnerabilidades urbanas; importância do EIV para o desenvolvimento das OUCs; desenvolvimento do plano urbanístico das operações e sua relação com o plano diretor e com as leis de zoneamento; condições de transformação estrutural das áreas e inserção de novos grupos sociais nos perímetros requalificados, entre outras questões. As entrevistas foram realizadas durante o mês de abril de 2013. Os entrevistados, gentilmente, permitiram a gravação das conversas, todas transcritas posteriormente pela doutoranda.

Cabe lembrar, ainda nesta Introdução, antes de passar para a explicação sobre o conteúdo das seções que compõem esta tese, que as regras das operações são dispositivos jurídicos complexos que alteram normas urbanísticas e edilícias, por meio da regulamentação de novos conteúdos, e dispõem sobre compromissos e responsabilidades dos diversos agentes na consolidação do instrumento. As ações de planejamento e de gestão a compor as OUCs devem ser, portanto, descritas em texto legal a ser submetido à Câmara Municipal, onde podem ocorrer novos debates, comuns aos processos de aprovação das normas no Poder Legislativo. A regulamentação inerente à operação urbana deve ter aspectos fixos que limitem possibilidades básicas e, sobretudo, controlar processos para garantia de princípios inequívocos da concepção do instrumento, baseados na função social da propriedade e na recuperação de mais-valias, concomitantemente a um conteúdo normativo muito mais focado na delimitação de possibilidades e de limites dos processos de gestão do instrumento do que no estabelecimento de condições rígidas para a implantação de edificações e mudanças na forma de apropriação do solo.

O plano urbanístico contido nas OUCs, quando disposto em forma de lei, passa a constituir um pacto mais claro da cidade e um compromisso maior das administrações municipais, por oferecer vantagens quanto à continuidade, comparativamente aos programas de Governo, que costumam ser alterados com as trocas de administração. A gestão da operação urbana, por sua vez, envolve ações conjuntas dos diversos órgãos setoriais e de um grupo específico de composição mista – setor público e sociedade civil, que toma as decisões dos procedimentos a se materializarem no ambiente enquanto o instrumento vigorar. O monitoramento e o controle da OUC pressupõem o exercício de uma forma concertada de administração, na qual há a participação de agentes públicos e sociais em processos decisórios e nas responsabilidades de urbanizar o espaço. Há a evolução, assim como descreve Karlin

Olbertz (2011), de práticas unilaterais para ações que envolvem negociação entre interesses e formação de acordos ou consensos. É necessário haver, no processo, a enunciação de conflitos e a instauração de pactos cotidianos para gestão do instrumento.

A tese é finalizada com a elucidação de vários argumentos não conclusivos, porém fundamentados, para reconstruir as OUCs como um mecanismo sistêmico e complexo de planejamento e de gestão de áreas estratégicas em cumprimento à função social da propriedade e da cidade, da repartição dos ônus e dos benefícios dos processos de urbanização, da gestão democrática do espaço urbano e da responsabilidade territorial do ente público. Essa é uma contribuição ao labor e à função do Arquiteto e Urbanista, que busca a constituição de uma cidade mais justa e mais igualitária, dentro de uma equipe de planejamento urbano.

\*\*\*\*\*

A tese está estruturada em sete seções que constroem argumentos e levantam questões para a releitura de alguns instrumentos e algumas práticas de política urbana que ofereçam condições para aprimorar os meios de desenvolver as operações urbanas consorciadas como instrumento que contribua na garantia do direito à cidade.

A Seção 2 consiste em uma abordagem dos aspectos gerais que precederam a instituição das operações urbanas como instrumento de política urbana em nível federal e, mais especificamente, referencia experiências ocorridas nos municípios de São Paulo e de Belo Horizonte. O intuito dessa seção é reconhecer e realçar as experiências de parceria público-privada aplicadas sobre o território e verificar os princípios que demarcaram a construção legal dos instrumentos de política urbana, sobretudo das OUCs, no País. São registradas, primeiramente, algumas características de modelos de parceria público-privada relativos a processos de transformação do solo urbano, criados na década de 1970, quais sejam: o *Community Development Block Grants* e o *Urban Development Action Grants*, e posteriormente, as *Enterprises Zones*, nos Estados Unidos da América (EUA), e as *Zones D'Aménagement Concerté*, na França. A seção aborda brevemente as discussões e o conceito do solo criado e a trajetória de inserção dos artigos sobre política urbana na CF/88. São retratadas as primeiras experiências de operações urbanas constituídas no Município de São Paulo, com destaque para as leituras feitas por Mariana Fix (2001; 2007) e por Daniel Montandon (2009) sobre o tema, e no Município de Belo Horizonte, a partir das pesquisas de Daniela Cota (2010), principalmente. São feitos alguns apontamentos sobre constituições mais recentes de OUCs – posteriores ao

Estatuto da Cidade – nos dois municípios brasileiros referenciados, demonstrando preocupações com a dotação, ao instrumento, de conceitos de planejamento e de gestão urbanos mais complexos que parecem alterar o teor dos processos de implementação das operações.

Considerações de Mariana Fix (2001; 2007), Daniela Cota (2010), Daniel Montandon (2009), Camila Maleronka (2010), Fernanda Furtado (2007), Betânia Afonsin (2006), Karlin Olbertz (2011), entre os pensamentos de outros autores, demonstram dúvidas e potencialidades de as OUCs serem utilizadas como instrumento de planejamento e de gestão democráticos do solo e como forma de recuperação das mais-valias dos processos de urbanização. Os resultados do “Seminário Brasil-França de Operações Urbanas” (BRASIL, 2009) e do “Seminário internacional instrumentos urbanísticos de gestão da valorização da terra e de indução do desenvolvimento: um diálogo Brasil-Japão-Colômbia” (MONTANDON, 2010a) retratam, ainda, algumas outras interpretações. O final da seção é dedicado à construção do conceito de OUC sob limites e possibilidades, em uma tentativa de dissecar o instrumento e apresentar seus principais componentes a serem trabalhados na discussão contida nas seções subsequentes desta pesquisa. Essa parte da tese apresenta as operações urbanas consorciadas como sistema complexo de planejamento e de gestão urbanos, formatado a partir de três elementos fundamentais: o estudo de impacto de vizinhança, que abrange a conformação de um plano urbanístico e a concepção de um estudo de viabilidade econômica e financeira.

A Seção 3 reúne considerações sobre as possibilidades da utilização das operações urbanas consorciadas como instrumento de política urbana, por meio de uma releitura dos aspectos inerentes ao entendimento jurídico do instrumento, feita de forma sistêmica e conectada com abordagens de princípios do Direito Urbanístico e das normas federais sobre o tema – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e Estatuto da Cidade. Busca-se retornar à fonte regulamentadora das OUCs em nível nacional, com a finalidade de ressaltar as partes dos textos legais que tratam esse instrumento como meio para desenvolvimento do espaço urbano e os critérios e as condições para implementação dessa ferramenta de concertação, muitos dos quais não foram observados pelas experiências de instituição das operações urbanas realizadas.

A Seção 4 trata o estudo de impacto de vizinhança em exercício semelhante ao feito para o detalhamento dos conceitos sobre operações urbanas consorciadas na Seção 3, ou seja, volta-se às fontes jurídicas do instrumento para que seja explorado seu conteúdo. Alguns aspectos intrínsecos ao estudo de impacto ambiental (EIA), sobretudo questões que devem ser consideradas nos processos de EIV para OUCs,

foram abordados. A intenção é demonstrar possibilidades de organização do estudo como processo para integrar políticas urbanas, participação da população, trabalho de diagnóstico e equilíbrio urbanístico e econômico para as operações urbanas consorciadas, assuntos tratados na última parte dessa seção.

A Seção 5 apresenta discussões importantes no que se refere à conceituação e delimitação do estudo de viabilidade econômica e financeira para as OUCs. Essa parte da pesquisa possui como referência a formação do preço do solo urbano, a separação entre os direitos de propriedade e o de sua utilização e a possibilidade de cobrança pela mais-valia gerada pelos processos de regulação especial da terra estabelecidos pelos modelos para apropriação do solo nos perímetros de operações urbanas consorciadas. Procura-se entender quais são os aspectos que o Poder Público deve avaliar para desempenhar a cobrança das contrapartidas dos parceiros privados das OUCs e garantir o equilíbrio econômico e financeiro do instrumento. São feitas algumas discussões sobre os principais meios de requisição de compensação pelos benefícios do regime de operação, tais como outorga onerosa do direito de construir; transferência de terrenos ao Poder Público; execução de obras e alienação de certificado de potencial adicional de construção (CEPAC).

Os planos urbanísticos são o assunto tratado na Seção 6 da tese, a qual reúne, de forma pormenorizada, experiências internacionais de concertação para a transformação estrutural de espaços urbanos e a constituição de uma OUC recentemente estruturada no Município de Belo Horizonte. Essa seção da tese almeja a explicação de conceitos das *zones d'aménagement concerté* parisienses, dos *planes parciales* barceloneses, dos *planes parciales* colombianos e da metodologia de planejamento da Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências. São tratados exemplos de planos que partem de diagnósticos multidisciplinares para a integração de políticas setoriais de intervenção na cidade, consistindo em planos urbanísticos intermediários: são ações de planejamento que cumprem a lógica de planos gerais de cidade, desenvolvidos para localidades específicas e que contêm diretrizes para intervenção pública e privada no espaço.

As conclusões compõem a Seção 7, que apresenta um diagrama que relaciona o estudo de impacto de vizinhança, o plano urbanístico e o estudo de viabilidade econômica e financeira, o qual sintetiza frações de um protótipo de mecanismo técnico e político para concepção de operações urbanas consorciadas, com elementos para os quais podem ser discutidas várias outras aplicações. A seção recobra conteúdo abordado ao longo da pesquisa, ressaltando componentes colecionados em todo o estudo que podem possibilitar segurança jurídica à OUC e eficiência como sistema de planejamento e de gestão urbanos. O sistema de ordenamento de perímetros

específicos da cidade por meio do instrumento, como explicado anteriormente, não se resume a uma forma estática de planejar e de gerir o meio urbano. Tenta-se, por esse motivo, enunciá-lo como um processo aberto, pois nada estático condiz com a dinâmica realidade da cidade.

## 2. OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: ASPECTOS GERAIS SOBRE O INSTRUMENTO

A origem das operações urbanas consorciadas remete a uma sobreposição de instrumentos e de experiências precedentes, pautadas pela abertura do Estado a intervenções do capital para transformação e manutenção de condições estruturais do solo urbano, bem como em princípios fundamentados no entendimento de que o direito à propriedade está desvinculado do direito de utilização desta. As OUCs surgem com vertentes e com objetivos de implantação de projetos urbanísticos de grande escala, que não são práticas novas na América Latina. A implantação de grandes projetos urbanos nos países latino-americanos traz consigo um histórico de desconexão do tecido urbano reformulado com as áreas lindeiras; participação excessiva do mercado nas decisões quanto a obras e a novos padrões de ocupação; falta de atenção à solução de graves problemas urbanos e privilégio de classes socioeconômicas mais altas, desfavorecendo a inclusão de populações de baixa renda em perímetros qualificados. Mário Lungo considera comum aos projetos urbanos de grande escala características baseadas em, pelo menos, quatro aspectos fundamentais:

- *una estructura de gestión urbana que implica la asociación de varios actores públicos y privados, nacionales e internacionales;*
- *necesidades considerables de financiamiento que requieren formas complejas de interrelación entre estos actores;*
- *la concepción de nuevos procesos urbanos que tienen por finalidad transformar la ciudad; y*
- *el cuestionamiento de las perspectivas tradicionales de planificación urbana, puesto que estos proyectos tienden a sobrepasar el alcance de las normas y políticas prevalecientes (LUNGO, 2007, p. 293).*

Esta seção tem como intuito registrar, brevemente, o histórico de conceituação das OUCs no Brasil e os pensamentos que antecederam a regulamentação do instrumento no Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01. Foram feitos recortes sobre as experiências antecedentes de parcerias entre o Poder Público e o setor privado para alterações no espaço urbano realizadas nos municípios de São Paulo e de Belo Horizonte tendo por finalidade demonstrar como foram elaborados os primeiros formatos de concertação para intervenção em solo cidadão enunciados como operações urbanas. Os modelos de inserção do instrumento no espaço produziram resultados diferentes nas duas capitais brasileiras retratadas, mas, em comum, tiveram grande influência do capital em sua utilização e a reprodução de

ganhos para o setor imobiliário desacompanhada de soluções urbanas significativas para os problemas da cidade.

As críticas sobre a forma de planejamento e de implementação das operações urbanas foram reunidas, principalmente, recobrando-se as obras de Mariana Fix (2001; 2007) e Daniel Montandon (2009), para resgatar o caso de São Paulo, e de Daniela Cota (2010), para abordar o caso de Belo Horizonte, pontuando trabalhos de outros autores e desta pesquisadora, sobretudo, ao abranger o caso da capital mineira. É fundamental o reconhecimento de tais críticas como subsídio para a formulação de mecanismos que possam fazer das operações urbanas um instrumento com maior segurança jurídica e urbanística na melhoria dos padrões de urbanização e da qualidade de vida dos habitantes da cidade. Contribuem para esse objetivo também o relato de alguns processos de elaboração de OUCs posteriores à promulgação do EC naqueles dois municípios, demonstrando algumas mudanças de estruturação do instrumento que envolvem a composição das operações com a preocupação da feitura de planos urbanísticos que as instituem.

As discussões sobre as OUCs são demonstradas por argumentos compostos por conclusões do histórico da aplicação do instrumento nos municípios abordados e por considerações que alguns autores fazem sobre a utilização da ferramenta. Apresentam-se pensamentos que refletem descrença no instrumento, justificada, sobretudo, pela avaliação das experiências realizadas. Ressaltam-se defesas pautadas pelas possibilidades de desenvolvimento das operações urbanas, apontadas por autores que acreditam que o instrumento possa proporcionar melhorias físicas, sociais e ambientais do meio urbano. Esta seção contém, em sua parte final, a recomposição da estrutura das OUCs, inserida como a concepção de um sistema complexo de planejamento urbano, de modo a apresentar, de forma mais detalhada, a hipótese que impulsionou o desenvolvimento desta tese e as discussões que são consolidadas nas seções subsequentes.

## **2.1. Contextualização e instrumentos de atuação concertada precedentes: Estados Unidos da América e França**

As operações urbanas surgiram no Brasil a partir de conceitos que podem ser atribuídos a diferentes origens. É possível inferir que possuem elementos da experiência norte-americana de parceria público-privada, surgida na década de 1970 com o *Community Development Block Grants* e o *Urban Development Action Grants*, e

posteriormente, as *Enterprises Zones* (COTA, 2010, p. 140 e 141), e da experiência francesa coeva das *Zones D'Aménagement Concerté*<sup>4</sup> (BRASIL, 2009, p. 11).

Os Estados Unidos da América, assim como outros países centrais, inseriram-se em uma reorientação política na década de 1970, baseada na parceria entre setor público e setor privado como mecanismo para implementar projetos de urbanização e transformação urbana ou para viabilizar a implantação de infraestruturas e equipamentos coletivos. As formas de intervenção do Estado na organização do espaço urbano sofreram diversas alterações, com o intuito de proporcionar flexibilização das normas jurídicas e das programações de investimentos, muitas delas presentes nos planos diretores de ordenamento físico-territorial, e novas alternativas de relacionamento entre setor público e setor privado (COMPANS, 2005, p. 81)<sup>5</sup>.

A origem da parceria público-privada americana, que se replicou em outras partes do mundo, baseia-se na alteração da situação da economia global e na crise fiscal e financeira, fatores que impulsionaram os governos locais a promoverem concessões economicamente vantajosas ao capital. Os governantes viam as parcerias, ou a própria “dependência” dos recursos do setor privado (FIX, 2001), como alternativa para atenderem demandas necessárias ao crescimento das cidades frente à escassez de recursos configurada à época. A parceria com o setor privado acabou sendo considerada pelas administrações públicas como a única, ou a mais provável, fonte de financiamento disponível para a renovação urbana.

A revisão do modelo da política urbana norte-americana ocorreu na iminência do esgotamento da forma de desenvolvimento fordista e da crise fiscal do Estado. O período foi marcado pelos primeiros sinais de estagnação econômica, tais como a decadência de atividades portuárias e o fechamento de número significativo de indústrias. O país estava sob o governo de Richard Nixon (gestão 1969-1974) como presidente, que declarou, em 1973, a falta de recursos para intervenção nas cidades, com a finalidade de contenção da crise urbana. Foram assumidas limitações dos sistemas nacionais para combate à pobreza e para oferta de habitações, assim como para assistência a outras necessidades da população. As responsabilidades dos governos locais, sobretudo na prestação de serviços sociais e na promoção de desenvolvimento, passariam, contudo, a ser mais cobradas pela população daquele país.

---

<sup>4</sup> As traduções mais comuns para a expressão *zones d'aménagement concerté* nas referências bibliográficas pesquisadas são “zonas de ocupação concertadas” ou “zonas de ordenação concertadas”. Será adotado, entretanto, conforme ressaltado anteriormente, o termo em francês nesta tese.

<sup>5</sup> As alternativas de intervenção do Estado no planejamento urbano por meio da flexibilização das concepções territoriais e das normas que regulamentam a atuação no espaço e a viabilização das parcerias com o setor privado foram disseminadas para os países europeus na década de 1980.

[...] foi durante o governo de Ronald Reagan<sup>6</sup> que a *parceria público-privada* se tornou um instrumento para a efetivação dos programas de interesse do poder público, em resposta à crise econômica e à penúria financeira dos governos locais. Esses governos ampliaram o uso de instrumentos fiscais para estimular as atividades privadas em novas construções; passaram a oferecer contrapartidas em terrenos, infra-estruturas e regras mais flexíveis, para viabilizar empreendimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento econômico – a exemplo das *Enterprises Zones*, áreas que tinham regime jurídico e urbanístico diferenciado; e formaram parcerias com empresas privadas, para a promoção de projetos de desenvolvimento urbano (COTA, 2010, p. 140-141, grifo da autora).

A parceria público-privada foi viabilizada pela implementação de novos instrumentos de planejamento urbano e pela abertura à participação do setor privado na gestão da cidade. Agências de desenvolvimento como a *Economic Development Corporation*, de Nova York, a *Minneapolis Community Development Agency* e a *Office of Communit Development*, de São Francisco, foram formadas para implementar e garantir os privilégios das parcerias aos investidores.

Essas instituições eram, geralmente, presididas por pessoas escolhidas pelo Prefeito, apesar de não integrarem a Administração Municipal, e tinham Conselho Administrativo composto por representantes oriundos do setor privado. As organizações obtinham financiamento por meio de contratos e eram dotadas de atribuições como as seguintes:

[...] escolher terrenos para novos empreendimentos, definir programas financeiros, melhorias da infraestrutura e vantagens a serem acordadas com os investidores, além de negociar contrapartidas como a melhoria dos transportes públicos, a manutenção do nível de emprego, a formação profissional dos trabalhadores ou ações concernentes à preservação do meio ambiente (COMPANS, 2005, p. 85).

A abertura à participação dos detentores do capital imobiliário no meio urbano significou a captação de recursos, entretanto, concomitantemente, surgiram processos de subordinação das ações públicas ao capital, que acabava por definir as regras para investimentos. Os interesses dos investidores, a partir da reprodução imobiliária no solo urbano, estariam vinculados à completude da infraestrutura instalada, normalmente mais qualificada em lugares centrais ou passíveis de constituírem centros.

Outra situação criada por essa lógica de formação das parcerias, citada por Compans (2005, p. 86), foi a alteração da escala de planejamento urbano. As ações de planejamento e de intervenções não se voltavam mais para amplas zonas, mas consistiam em projetos limitados a áreas específicas, tais como “a revitalização de áreas centrais, a renovação de antigas zonas industriais e portuárias, a construção de

---

<sup>6</sup> Ronald Reagan assumiu a presidência dos Estados Unidos em 1981 e deixou o cargo em 1989.

teleportos, etc”. O Poder Público passou a subordinar decisões à lógica do capital e, por conseguinte, a abandonar, gradativamente, o planejamento normativo, elaborado pelos planos diretores e pelas leis de zoneamento, para formatar acordos “projeto a projeto” com os interessados em investir na cidade.

De fato, nas cidades americanas as *parcerias* tiveram êxito como instrumento de planejamento urbano, mostrando-se eficazes ao promoverem a revitalização de áreas degradadas. As revitalizações urbanas americanas acabaram por alavancar oportunidades, otimizando a arrecadação tributária e atraindo empreendimentos potencializadores das possibilidades econômicas dos lugares em que foram implantadas, constituindo a forma encontrada pelas administrações das cidades para enfrentar a competitividade global e garantir as condições para a atração de capital, em um contexto de crise fiscal e financeira (COTA, 2010, p. 141-142, grifo da autora).

Convém ressaltar, entretanto, que as políticas de desregulação e as parcerias que disponibilizavam partes das cidades à escolha do mercado para intervenção geravam segregação socioespacial. A periferia, desinteressante ao capital, não recebia as qualificações necessárias à solução dos problemas que reunia.

A experiência francesa das *zones d'aménagement concerté*<sup>7</sup> foi instituída em 1967 e reformulada em 1977. A partir da *Loi Relative à La Solidarité et au Renouvellement Urbains*, aprovada em 13 de dezembro de 2000, as ZACs passaram a ser atreladas a um *plan local d'urbanisme*, o principal plano urbanístico no âmbito comunal instituído na França, que lhes serve como norteador de implementação. O PLU contém diretrizes estruturantes e regras urbanísticas gerais para a cidade (HÔTE, 2009, p. 97). O artigo L 311-1 do *code de l'urbanisme* define o instrumento:

As zonas de ordenação concertada são zonas no interior das quais uma coletividade pública ou um estabelecimento público competente devem intervir para realizar ou fazer realizar a ordenação e a implementação de equipamentos nos terrenos, em especial aqueles que a comunidade ou o estabelecimento tenha adquirido ou que venha a adquirir, a fim de cedê-lo ou licenciá-lo para usuários públicos ou privados (OLBERTZ, 2011, p. 124)<sup>8</sup>.

A denominação do instrumento francês faz referência à demarcação de uma zona, um perímetro onde um mecanismo de transformação será empregado, e não à operação de parceria em si. A delimitação de uma área como ZAC implica a qualificação urbanística de um setor da cidade por meio de concertação público-privada organizada por um complexo processo de responsabilidade do Estado, contemplando participação da população envolvida, e com ações determinadas para

<sup>7</sup> As condições de planejamento e implementação das ZACs não serão abordadas em detalhe nesta parte da pesquisa, por ser este assunto tratado na Subseção 6.1 desta tese. Serão abordadas, no presente ponto deste trabalho, certas características do instrumento francês de intervenção no território com o intuito de indicar sua possível influência para a conformação das operações urbanas brasileiras.

<sup>8</sup> Tradução do *Code de L'urbanisme* realizada pela autora citada, Olbertz (2011).

serem executadas por sociedades de economia mista, investidores públicos e privados.

O mecanismo de implantação das ZACs requer intervenção direta do Estado na propriedade privada. O Governo, geralmente, adquire, por meio de prioridade de compra ou de desapropriação, os imóveis do perímetro em que deseja promover o projeto urbanístico. As melhorias estruturais e o remodelamento da área são feitos e os terrenos são vendidos a órgãos públicos com responsabilidade em políticas setoriais (educação, saúde, áreas verdes) e a empreendedores privados nos setores da operação destinados a equipamentos públicos ou à livre comercialização. Os recursos angariados destinam-se a cobrir os custos necessários às intervenções e, usualmente, para auxiliar na produção de moradias.

Montandon (2009, p. 28) não concorda que a experiência francesa com as ZACs tenha influenciado incisivamente a concepção de operações urbanas no Brasil, ao contrário de outros autores, como Olbertz (2011) e Maricato e Ferreira (2002). Argumenta que, no formato francês, o Estado é o investidor primeiro das obras, não dependendo preliminarmente dos recursos privados para financiar as intervenções, e que a recuperação da mais-valia dá-se depois da implantação do projeto urbano. Outra diferença levantada por Montandon (2009) é a de que a mais-valia, no instrumento francês, é gerada pela valorização dos terrenos por meio das intervenções físicas para melhoria das localidades, e não por alterações de regras legais de ocupação da área, tal como pode ocorrer nas operações urbanas brasileiras. Convém ressaltar que a França possui um instrumento específico para recolhimento de contrapartida derivada do aumento do potencial construtivo por um mecanismo denominado *plafond legal de densité* (PLD)<sup>9</sup>. Montandon (2009) destaca a influência da lógica dessa ferramenta na construção do princípio do solo criado no Brasil, instrumento discutido na próxima subseção desta tese.

Mesmo com essas diferenças, a experiência de concepção das ZACs e a forma de parceria que promovem podem ter influenciado o tipo de relação entre ente público, sociedade e capital na concepção das operações urbanas no Brasil. Trata-se de um instrumento de conceituação preliminar às experiências brasileiras conhecido por técnicos, acadêmicos e gestores públicos que participaram das discussões sobre

---

<sup>9</sup> O *plafond legal de densité* – teto legal de densidade – é definido para todo o território francês, com o propósito de limitar o potencial de edificação e permitir, com essa medida, maior controle no preço da terra e organização do adensamento construtivo. A construção acima do limite estabelecido pelo instrumento apenas pode ser executada sob a condição de pagamento de contrapartida. Os recursos arrecadados com o pagamento pelo potencial construtivo adicional são revertidos em estruturação da cidade, preservação cultural e ambiental, produção de moradia de interesse social, entre outras benfeitorias públicas.

reforma urbana no País, pessoas que influenciaram a criação de novos conceitos presentes na CF/88 e no EC, com lógicas semelhantes.

## **2.2. Do princípio do solo criado no Brasil à incorporação das operações urbanas consorciadas no Estatuto da Cidade**

Movimentos e pensamentos que eclodiram no Brasil na década de 1960 começaram a delinear e justificar a necessidade de haver uma reforma urbana no País. Alguns dos assuntos tratados naquela época levaram pesquisadores, técnicos e políticos, formados em diversas áreas de conhecimento, a desenvolver o conceito de solo criado no Brasil na década de 1970, entre muitos outros ideais que influenciariam a introdução de um capítulo sobre Política Urbana na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Eventos ocorridos como os III e IV Congressos Brasileiro de Arquitetos, organizados pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), e realizados, respectivamente, em Belo Horizonte (1953) e em São Paulo (1954), significaram oportunidades de discussões sobre as disfunções da cidade, ressaltando, principalmente, os problemas afetos às condições de habitação no meio urbano. Pode-se apontar, entretanto, que foi o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963 pelo IAB, na cidade de Petrópolis, Rio de Janeiro, o encontro mais significativo quanto às discussões que impulsionariam o ideário da reforma urbana no Brasil. O principal objetivo desse seminário foi introduzir a questão urbana nas discussões das reformas de base do Presidente João Goulart, assunto ausente no Plano Trienal (1962-1964) formulado no início de seu governo. O ano de 1963 marcava a campanha popular pelas reformas de base, e o Governo havia encaminhado uma mensagem ao Congresso Nacional, reconhecendo a necessidade de tratar os problemas de habitação de modo articulado ao desenvolvimento do País.

O seminário reuniu cerca de setenta representantes de diversos setores sociais e com diferentes formações: arquitetos, assistentes sociais, engenheiros, sociólogos, advogados, economistas, técnicos, representantes de entidades civis e líderes sindicais e estudantis. Os participantes demandavam, frente às condições sociais, econômicas e políticas do País, a urgência em promover soluções para a questão habitacional. Apontavam a discrepância entre o salário da população e o preço da moradia; a decadência das atividades agrárias e a migração da população rural para a cidade; o crescimento demográfico; a formação de assentamentos precários – vilas, cortiços e favelas –; a urbanização e a industrialização desregradadas, entre outros problemas.

As críticas e discussões acerca das questões urbanas levaram a conclusões que apontaram a habitação como um direito fundamental do homem e da família. Esse direito apenas poderia efetivar-se mediante uma reforma urbana que promovesse a justa utilização do solo, o que implicaria a limitação do direito à propriedade e ao uso da terra urbana como premissas. Os participantes do seminário conferiam ao Estado a responsabilidade pela ordenação – estruturação – das aglomerações urbanas e pelo provimento de habitação a todas as famílias. Consideravam que a solução do problema de moradia na cidade estaria relacionada à coordenação do esforço e da racionalização de métodos de produção e de avanços construtivos, mas, principalmente, à vinculação dos problemas habitacionais e da reforma urbana à política de desenvolvimento econômico e social<sup>10</sup>. Defendiam a intervenção do Governo Federal na regulação do solo de forma articulada com a atuação dos demais entes da federação e com a participação das camadas populares.

Os resultados do seminário avançaram na consideração de que as políticas para a cidade deveriam ser dispostas de forma integrada entre diversas disciplinas. As conclusões demonstraram, mesmo que de forma implícita, o conceito de função social da propriedade ao afirmarem a submissão do direito de propriedade a uma justa utilização do solo urbano. A preocupação com a especulação imobiliária levou os participantes do evento a concluírem sobre a necessidade de haver formas de coerção para que fossem evitadas a não utilização ou a subutilização do imóvel urbano.

As conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana foram organizadas em uma minuta de projeto de lei (PL) que dispunha sobre as obrigações dos entes federados e formas de sua atuação para organização do território urbano, para tratamento das questões de apropriação dos imóveis na cidade e, principalmente, para solução das demandas ligadas à habitação.

A tomada do Governo Nacional pelos militares em 1964, entretanto, implicou a interrupção das propostas com vieses democráticos nas lides com a cidade e a confiança na aplicação de modelos de planejamento tecnicistas, adotados na época. O chamado “milagre brasileiro”, período do Regime Militar em que o País experimentou reprodução dos modos de produção e grande crescimento econômico, provocou o crescimento vertiginoso das cidades, sobretudo das capitais, impulsionado pela chegada de migrantes aos grandes centros urbanos. O Regime propagou a urgência em regular a apropriação da terra e controlar o aumento da expansão dos núcleos citadinos. Muitas capitais e cidades de médio porte brasileiras adotaram o zoneamento, baseado nos modelos da Alemanha e, principalmente, dos Estados

---

<sup>10</sup> As conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963 foram colhidas em Silva (2003).

Unidos, também vigente entre as décadas de 1960-1980 em diversos outros países do mundo, como normativa para controle urbano. O instrumento de regulação do solo em tela foi instituído nas cidades do País, sobretudo na década de 1970.

A regra geral das legislações baseadas na organização da cidade por zonas está na determinação de índices construtivos e parâmetros edilícios mais ou menos permissivos de acordo com características das regiões e com a dimensão dos lotes. Às normas de ocupação do solo, somavam-se disposições sobre a utilização da terra para as diversas funções da cidade – da moradia e implantação de atividades para atendimento imediato da população, a outras funções urbanas produtivas e de serviços mais impactantes ao meio ambiente e à vizinhança.

O valor da terra e, conseqüentemente do imóvel urbano, vincula-se à completude da infraestrutura, à inserção ou proximidade de espaços centrais, à qualidade dos serviços urbanos, às facilidades de acessos e, entre outros fatores, às possibilidades que a regulação pública do solo confere aos terrenos<sup>11</sup>. A desigualdade no preço da terra, consequência gerada pela regulação da terra urbana por meio das legislações de zoneamento, promovia, e ainda promove, impactos na urbanização da cidade e na continuidade dos processos excludentes de apropriação do solo. O instrumento não se mostrou capaz de reverter para a cidade a lucratividade da concessão da ocupação e do uso intensivos da terra urbanizada e ainda provoca a saturação de espaços demandados pelo próprio mercado, que se depreciam após períodos de valorização, sendo necessária a abertura de novas áreas para a atuação do capital.

O solo criado surgiu como alternativa para equalizar o valor da terra urbana e reverter para a coletividade benefícios conformados pela concessão de potencial construtivo adicional, autorizada pela regulação do solo dos municípios. Surgiu também da prerrogativa de controle ao adensamento construtivo e da necessidade de geração de áreas livres destinadas a espaços de lazer, áreas verdes e áreas de implantação de estrutura urbana. A “multiplicação de solo para ocupação” deveria, assim, na concepção original do instrumento, ser acompanhada de geração de espaço público, premissa que se foi perdendo ao longo da discussão sobre esse tema no Brasil.

O princípio do solo criado foi abordado de forma diferente na Europa e nos Estados Unidos, conforme esclarece Cota:

---

<sup>11</sup> A regulação urbana, como abordado por Cota (2010), pode ser utilizada como forma de reserva de mercado para a produção imobiliária formal, principalmente destinada às classes mais abastadas. Pode também aumentar a situação de exclusão da população mais pobre, mantida em classificações periféricas mais “receptivas” para a produção de suas habitações ou, como em alguns zoneamentos comuns da década de 1970, as vilas e favelas foram recortadas do território por não serem reconhecidas no espaço da cidade, sob justificativas como a informalidade jurídico-tributária dos assentamentos.

1) nas cidades européias, o instrumento surge da constatação de que o *zoneamento* não poderia conter a valorização da terra, sendo necessário o enfrentamento dos efeitos perversos da dinâmica capitalista de produção do espaço, em um contexto de crescimento das lutas urbanas e da possibilidade de um governo popular; 2) nos Estados Unidos, o instrumento é pensado como forma de promover a adaptação do *zoneamento* à lógica do capital imobiliário, visando a promoção de projetos de 'desenvolvimento urbano' em um contexto de crise econômica. Nota-se que a justificativa européia para a aplicação do *solo criado* condiz com os princípios da *reforma urbana* e do *direito à cidade*, enquanto que a americana liga-se muito mais ao ideário da *cidade-mercadoria*. Isso terá repercussões na aplicação do instrumento no caso brasileiro (COTA, 2010, p. 167, grifo da autora).

O conceito foi enunciado no Brasil durante a estruturação dos movimentos pela Reforma Urbana, que tiveram atuação desde a década de 1960, mas que se fortaleceram nas décadas de 1970 e de 1980, sobretudo pela atuação de tais movimentos diante da Assembleia Nacional Constituinte. O solo criado estava imbuído do intuito de conseguir gerir as cidades brasileiras com maior controle da apropriação da terra e da valorização imobiliária, consubstanciando princípios da função social da propriedade e da desvinculação entre o direito de construir e o direito de propriedade. O fundamento jurídico do princípio do solo criado é, portanto, a dissociação entre o direito de propriedade, exercido pelo dono do imóvel, e o direito de utilização deste, pois se parte da prerrogativa de que o Estado é que tem o poder e o dever de dar limites ao uso e à ocupação dos terrenos urbanos.

O conceito de solo criado pode ser entendido literalmente como a multiplicação artificial da dimensão do terreno, por meio de pavimentos que são mais numerosos quanto mais técnicas construtivas e tecnologias são envolvidas em um projeto e quanto mais coeficiente de aproveitamento adicional possa utilizar.

O solo criado pode ser compreendido como a área edificável além daquela correspondente à aplicação do coeficiente de aproveitamento único ou básico do lote, estabelecido na legislação urbanística municipal, a qual pode ser adquirida, de forma onerosa, pelo empreendedor. Essa aquisição se dá por meio de uma compensação que segue o conceito de ônus gerado na infraestrutura, proporcional a esta área edificável adicional, podendo ser física ou financeira (em obras ou em dinheiro) (BRASIL, 2009, p. 12)<sup>12</sup>.

O acréscimo ao índice de aproveitamento único ou básico dos terrenos, geralmente, é exercido pelo particular de duas formas, mesmo que por instrumentos diferentes. A primeira maneira pode ser pela transferência do direito de construir, que ocorre entre particulares em situações em que um deles, impossibilitado de edificar em

---

<sup>12</sup> É importante observar que o princípio do solo criado pode também ser deturpado para dar respaldo a uma negociação de exceções à legislação urbanística pelo Estado para obtenção de recursos pelo Poder Público para o encadeamento de ações de desenvolvimento urbano, angariando uma série de vantagens aos particulares, ainda maiores do que possuem em virtude da qualidade dos locais que empreendem (BRASIL, 2009, p. 11).

sua propriedade, por fatores como conservação de atributos ambientais ou culturais de interesse da coletividade, aliena a outro o poder de utilizar, em seu terreno, o coeficiente ou o utiliza em outra propriedade que possa receber o acréscimo de potencial construtivo. A outra corresponde a concessões previsíveis e programadas que o Poder Público faz às leis de zoneamento e deve, por elas, receber compensações. Tais compensações, a princípio, deveriam ser conjugadas a formas de amenizar sobrecargas geradas pelas altas densidades à estrutura urbana e passaram a serem recolhidas por contrapartidas financeiras, quando da aplicação de instrumentos que viabilizam o incremento de índices edílios em alguns municípios.

A noção de que a valorização territorial não deveria ser apropriada integralmente pelo proprietário foi foco de debates nos quais se discutia o conceito de solo criado e que foram sintetizados na Carta de Embu em dezembro de 1976. Esse documento foi produzido por arquitetos, urbanistas, juristas e sociólogos que participaram do Seminário “Aspectos Jurídicos do Solo Criado”, organizado pela Fundação Prefeito Faria Lima, ligada ao Governo de São Paulo, especificamente pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), na cidade paulistana que deu nome ao documento. O seminário foi concluído pela enumeração de um conjunto de princípios – como o solo criado e a outorga onerosa do direito de construir –, voltados à solução do pagamento de contrapartidas econômicas por aqueles que se beneficiariam de direitos adicionais de construção.

Antecedendo os eventos do final de 1976 a produção de diferentes propostas sobre o que deveria ser instituído como o mecanismo do solo criado. Documento produzido por técnicos do CEPAM apontaram três condições a serem adotadas pelo Poder Público nessa vertente, quais sejam: “1) coeficiente único de aproveitamento; 2) transferência do direito de construir; 3) proporcionalidade entre áreas construídas e áreas públicas” (COTA, 2010, p. 177). O Prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal, propôs princípios diferentes ao instrumento no Congresso Estadual de Municípios, a saber: “1) a instituição de coeficiente único de construção para todos os terrenos; 2) a possibilidade de o Poder Público conceder direitos de criar solo mediante pagamento; 3) que os recursos da venda de direitos de construir fossem destinados à aquisição de áreas públicas para equipamentos comunitários ou reurbanização” (COTA, 2010, p. 178). As propostas apresentavam divergências e a vertente defendida pelo então Prefeito de São Paulo acabou ganhando mais visibilidade e força nos debates do seminário ocorrido em dezembro de 1976<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> O solo criado teve seus princípios de controle urbanos e recuperação da valorização da terra urbana, cada vez mais, deturpados por ações do Governo, até que grupos sociais, principalmente alguns juristas e setores de produção imobiliária, passaram a conferir ao instrumento um caráter meramente arrecadatório.

As discussões que vinham sendo feitas acerca da organização urbana e de instrumentos de intervenção na dinâmica da cidade na década de 1970 foram sintetizados em um Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) da Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Esse anteprojeto foi publicado no *Jornal da Tarde*, no dia 24 de maio de 1977, e provocou polêmica entre os especialistas que tiveram acesso a seu conteúdo. Alguns deles consideravam o projeto inconstitucional, outros viam a importância das medidas que propunha, mas o consideravam ousado demais para ser implementado frente à estrutura política, econômica e social do País. Seus idealizadores, entretanto, apontavam as vantagens e a urgência no controle de utilização da terra urbana e da valorização derivada da apropriação do solo.

O anteprojeto baseava-se no condicionamento do direito de construir à função social da propriedade e buscava, assim, regular sobre a desvinculação entre o direito de propriedade e o direito de nela edificar. A norma, mesmo com avanços, foi baseada na concepção tecnicista vigente no período. Não foram inseridas condições para a participação popular. Foram pensados instrumentos coercivos de intervenção direta da Administração Pública na cidade, tais como: desapropriação; servidão administrativa; limitação administrativa; ocupação temporária; requisição; tombamento; direito de preferência para aquisição de imóvel; urbanização compulsória; constituição de reserva de terrenos; decretação de Áreas de Interesse Especial (Art. 41 do Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1977, *apud* COTA, 2010, p. 184). Instrumentos financeiros e tributários foram inseridos no anteprojeto como forma de auxiliarem no desenvolvimento urbano: tributação sobre o imóvel e o lucro imobiliário; taxa diferenciada, progressiva ou regressiva; contribuição de melhoria, incentivos fiscais e financeiros; financiamentos e subsídios; fundo financeiro para o desenvolvimento urbano (Art. 47 do Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1977, *apud* COTA, 2010, p. 185). O ensaio normativo não expôs explicitamente diretrizes para a aplicação do solo criado, mas inseriu a transferência do direito de construir, mesmo que não utilizando exatamente este termo.

Os anos 1980 deflagraram maior organização dos movimentos sociais em reivindicação por melhores condições na cidade. As péssimas condições de transporte, habitação, acesso à educação e saúde, entre outros problemas vivenciados pelas populações urbanas, reuniam pessoas, pensamentos e bandeiras nas ruas. Os grupos de reivindicações por melhores condições de urbanidade

---

Essa interpretação gerou entraves à aplicação do solo criado, em virtude da forma de cobrança e classificação como taxa, imposto ou tributo, bem como à formatação jurídica que deveria conter, proveniente da dúvida em relação à necessidade de haver uma lei nacional que direcionasse a aplicação do instrumento pelos municípios.

encontraram os grupos de luta pela democracia. Os grupos congregavam pessoas diversas, como integrantes de sindicatos, professores, intelectuais, técnicos, profissionais e organizações empenhadas em batalhar por soluções para os problemas das cidades. Muitos manifestantes e pensadores convergiram suas causas e delinearão o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que sintetizava a luta pela cidadania e pelo direito à cidade.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), órgão ligado à Secretaria de Planejamento e que, posteriormente, foi subordinado ao Ministério do Interior, elaborou um novo anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano do Poder Executivo, publicado no *Jornal da Tarde* e no *Jornal Estado de São Paulo*, em 27 de janeiro de 1982. Cota (2010) ressalta a evolução e a maturidade no tratamento das questões urbanas que aquele material demonstrava, em comparação com o ensaio normativo precedente. O anteprojeto apresentado em 1982 congregava premissas como as seguintes: contenção de processos especulativos; controle de parcelamento e ocupação do solo; uso racional do solo urbanizado e contenção dos vazios urbanos; necessidade de regularização fundiária; localização de usos conflitantes no território; questão ambiental no solo urbano; preservação do patrimônio; entre outros conceitos afetos à instituição do direito à cidade e à qualidade de vida no ambiente citadino. As diretrizes versavam explicitamente sobre a participação dos munícipes nos processos de desenvolvimento urbano e sobre o estímulo à participação da iniciativa privada nos processos de urbanização, preceito pelo qual se lançou a condição básica para instituição das operações urbanas no País.

O anteprojeto explicitava a questão social como fundamento para o desenvolvimento citadino, evocando o princípio da função social da propriedade, do qual o Poder Público poderia utilizar-se para alcançar objetivos tais como: redução dos desequilíbrios regionais do desenvolvimento pela ordenação do processo de criação e expansão dos núcleos urbanos; expansão ordenada e socialmente desejável das zonas urbanas; condicionamento da propriedade imobiliária urbana à sua função social; controle do uso do solo urbano; adequação dos investimentos públicos, notadamente no sistema viário, nos transportes, em habitação e em saneamento, aos objetivos do desenvolvimento urbano; recuperação, pelo Poder Público, dos investimentos que resultem valorização dos imóveis urbanos; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural e paisagístico e controle da poluição; estímulo à participação individual e comunitária no processo do desenvolvimento citadino; estímulo à participação da iniciativa privada na urbanização (Incisos do Art. 2º do Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano preparado pelo CNDU em 1982 e que deu origem ao PL n.º 775/1983, *apud* COTA, 2010, p. 189).

Os instrumentos para a intervenção do Poder Público na propriedade contidos no anteprojeto de 1977 foram reafirmados e foram introduzidos outros, quais sejam: edificação ou utilização compulsória; direito de superfície; direito real de concessão de uso; legitimação de posse; usucapião especial. Os meios para controle fiscal e financeiro também foram resgatados do outro anteprojeto com alteração da caracterização do fundo, que passou a “fundos e recursos públicos destinados ao apoio ao desenvolvimento urbano” (Art. 28D do Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1982, *apud* COTA, 2010, p. 191).

O Governo Militar enviou um projeto de lei ao Congresso Nacional, com poucas alterações do anteprojeto apresentado em 1982. O Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano (LDU), nome pelo qual foi batizado, PL nº 775/83, gerou avanços na forma como foi organizado, principalmente, levando-se em conta o momento político pelo qual o País passava. Recebeu críticas e colocou em debate, novamente, as considerações sobre a interferência na propriedade, feita pelos setores empresariais, e também enfrentou análises de setores técnicos que consideravam a proposição normativa como positiva, mas incompleta e centralizadora. A LDU, apesar de nunca ter sido votada e de ter recebido emenda substitutiva que destituía todo entendimento sobre a função social da propriedade, por se basear na propriedade privada como algo intocável, significou uma nova forma de pensar o urbano. A votação do PL foi maculada não apenas pela complexidade do tema e pela oposição que recebeu, como também pela polarização de debates organizados a partir de 1986 em torno do novo processo constituinte.

As questões urbanas tiveram espaço na Assembleia Nacional Constituinte, tendo sido marcante a entrega da Emenda Popular da Reforma Urbana elaborada pelo MNRU, sustentada por seis entidades nacionais ligadas às questões da cidade e contendo 150.000 assinaturas. O cerne das questões apresentadas na emenda constitucional era o mesmo que vinha sendo aperfeiçoado nas discussões sobre planejamento urbano, principalmente a partir da década de 1970: direito à cidade, desvinculação entre o direito da propriedade do direito de construir e possibilidade de o Poder Público recolher parcela do valor da terra gerada sem o esforço do proprietário. O planejamento era ressaltado como um instrumento de viabilização de uma política urbana mais justa e democrática. A maior diferença dessa intenção normativa para as outras iniciativas que a precederam foi uma vertente de recuperação social da cidade e da participação da população nos processos de gestão urbana inserida por Emenda Popular em 1987.

A partir da garantia da participação, os quatro princípios gerais mencionados seriam assegurados por uma série de instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários, e pelas diretrizes gerais para as políticas públicas de moradia, transportes e serviços públicos, com ênfase na questão social. Assim, o poder público poderia utilizar-se dos seguintes instrumentos (Cf. Art. 3º da Emenda Popular apresentada pelo MNRU na Assembléia Nacional Constituinte em 1987/88):

I – Imposto progressivo sobre imóveis; II – Imposto sobre valorização imobiliária; III – Direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos; IV – Desapropriação por interesse social ou utilidade pública; V – Discriminação de terras públicas; VI – Tombamento de imóveis; VII – Regime especial de proteção urbanística e preservação ambiental; VIII – Concessão do direito real de uso; IX – Parcelamento e edificação compulsórios. (Art. 3º da Emenda Popular) (COTA, 2010, p. 200-201).

As propostas trazidas pela Emenda Popular da Reforma Urbana não alcançaram os efeitos desejados por seus elaboradores e interlocutores. O conteúdo desse documento enfrentou grandes críticas no Congresso Nacional. As discussões e manifestações, contudo, implicaram a inserção dos artigos 182 e 183, inaugurando um capítulo sobre Política Urbana na CF/88.

Os debates e as ações pela construção de uma política urbana não se esgotaram nos artigos na Carta Magna. A luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade continuou, sobretudo com o trabalho do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). A atuação dessa entidade ocorreu com a recuperação de princípios dos projetos de lei da década de 1970 e de discussões contemporâneas à época, para a conformação de normas destinadas à regulamentação do capítulo sobre Política Urbana. O FNRU teve grande importância também na elaboração das constituições estaduais, das leis orgânicas municipais e dos planos diretores.

Mesmo com a inserção dos artigos 182 e 183 no texto constitucional de 1988, os municípios tiveram dificuldade de implementar suas premissas, alegando a necessidade de uma regulamentação em nível nacional. O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, solucionaria, em parte, essa demanda como expansão das ideias que permeavam a época constituinte quanto a princípios de justiça para apropriação da terra urbana. A lei federal em questão foi originária do PL nº 5.788/90<sup>14</sup>. A tramitação desse PL ocorreu, como se pode perceber, por, aproximadamente, onze anos até sua promulgação. O projeto de lei definiu instrumentos capazes de conduzir o ordenamento territorial sob a perspectiva de assegurar o direito à cidade, porém, com textos que os instituem de forma genérica, provavelmente, resguardando a autonomia municipal na aplicação das ferramentas segundo situações que lhes são próprias.

---

<sup>14</sup> Sintetizam-se, nesta parte da tese, apenas alguns dos aspectos e pensamentos gerais do PL nº 5.788/90, sobretudo aqueles relativos à formatação das operações urbanas. A análise desse PL e de sua tramitação foi feita de maneira mais detalhada por Cota (2010).

As operações urbanas foram conceituadas de forma explícita, pela primeira vez, no âmbito nacional por aquele PL. O conteúdo deste, entretanto, era bastante diferente daquele que foi instituído no rol de instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade. Estavam dispostas no artigo 41 do projeto de lei as premissas básicas da ferramenta e, em parágrafo que lhe foi acrescentado, definia-se que o interesse social deveria ser atendido como pressuposto para a parceria derivada da utilização da operação urbana.

O art. 41 propõe que o Plano Diretor, ressalvadas as especificidades locais, deverá ter entre suas diretrizes gerais a de fixar os critérios para a efetivação de **operações urbanas** com vistas à permuta, pelo Poder Público com os agentes privados, de usos ou índices de aproveitamento pela realização de obras públicas e execução de equipamentos urbanos e comunitários (Art. 41, X, do PL n.º 5.788/90) (COTA, 2010, p. 215, grifo da autora).

As operações urbanas foram, posteriormente, inseridas, explicitamente, como instrumento de política urbana ao projeto de lei em referência. A alteração da conceituação do instrumento começou, assim, a ser delineada nos moldes em que foi inserida no Estatuto da Cidade, em relatório que o FNDU emitiu sobre o PL e sobre as emendas que havia recebido.

Nesse documento elaborado pelo FNRU, foram incluídos também os instrumentos de cooperação entre poder público e agentes privados, previstos no antigo projeto de Lourdinha Savignon: *operação urbana*, *requisição urbanística* – uma espécie de consórcio imobiliário – e *reurbanização consorciada* – uma forma de promover a destinação social de um terreno após sua desapropriação. A *operação urbana* seria o instrumento jurídico que viabilizaria as transformações urbanísticas e estruturais na cidade, por meio de lei específica. Envolveria recursos da iniciativa privada e seria coordenada pelo poder público municipal. As propostas de *operação urbana* deveriam, inclusive, buscar contemplar áreas para a implantação de habitação de interesse social, ressaltando a finalidade social que deveria ter a adoção do instrumento – a parceria entre os agentes público e privado se justificaria pelo cumprimento de interesses coletivos (COTA, 2010, p. 220, grifo da autora).

O PL n.º 5.788/90 passou pelas devidas comissões de análise até chegar à comissão de mérito principal, a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI). As redações tornaram-se mais concisas, a partir de discussões feitas com entes ligados ao tema em todo o País e que, segundo Cota (2010), ajudaram a proporcionar maior coesão ao texto<sup>15</sup>. Interessa observar que, nos últimos anos de tramitação do PL n.º 5.788/90, muitos instrumentos de política urbana já eram

---

<sup>15</sup> Ressalta-se, como algo interessante, o fato de o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais (SECOVI-SP) ter sugerido que as operações urbanas fossem geridas de forma compartilhada com representantes da sociedade civil.

utilizados nos municípios brasileiros<sup>16</sup> e traziam vantagens para as administrações locais, mas também possibilidades de sobrelucro com a terra urbana para os setores imobiliários. As experiências realizadas, assim como o reconhecimento dos instrumentos como possibilidades de negociação de índices especiais para implantação de projetos de grande porte, fizeram com que o setor empresarial avaliasse como pertinente a instituição de ferramentas com esse teor pelo EC. Mesmo com interesses diferentes daqueles defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, cerne principal das discussões acerca do direito à cidade, firmou-se um aparente consenso entre pensamentos opostos que auxiliou a aprovação da nova lei nacional de política urbana em 2001.

O conteúdo da Constituição Federal de 1988 referente à organização da cidade e os dispositivos trazidos pelo Estatuto da Cidade são discutidos ao longo desta tese, estando a Seção 3 organizada, preponderantemente, em torno desse assunto. O recorte a ser apresentado posteriormente está focado nos princípios trazidos pelas leis em referência e na maneira pela qual atuaram como respaldo jurídico à conformação das operações urbanas consorciadas.

### **2.3. Autonomia municipal e participação do capital na organização do território urbano brasileiro**

As origens da institucionalização das parcerias público-privadas no Brasil estão, entre outros fatores, na crise, nos anos 1970, dos modelos tecnicista e funcionalista de regular o solo urbano. Tais padrões foram questionados, sobretudo, pelos resultados que imprimiram nas cidades de maior porte, que, com toda sua complexidade, podem ser sintetizados na exclusão das camadas mais pobres e expansão dos assentamentos precários e, concomitante, no enriquecimento de grupos de maior poder de apropriação dos atributos urbanos de qualidade, implantados pelo próprio Poder Público. Nesse contexto,

A demanda pelo estabelecimento de um novo instrumento na experiência brasileira partiu de quatro matrizes simultâneas nos anos 80: a falta de recursos públicos para realizar investimentos de transformação urbanística das áreas, a convicção de que investimentos públicos geram valorização imobiliária que pode ser captada pelo poder público, a convicção de que o controle do potencial construtivo era a grande 'moeda' que o poder público

---

<sup>16</sup> Alguns municípios, como São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Curitiba e Porto Alegre, mesmo antes da regulamentação nacional, entretanto, inseriram, entre o arcabouço de suas leis, instrumentos para planejamento e gestão do solo, alguns dos quais contendo ideias afetas ao solo criado. As operações urbanas, a contribuição de melhoria e a transferência do direito de construir, por exemplo, foram inseridas na política urbana daquelas cidades, assim como outros instrumentos pensados com referências na discussão que permeava as últimas décadas, mas sob construções técnica e jurídica próprias de cada município.

poderia contar para entrar na operação e a crítica às estratégias correntes de controle de uso e ocupação do solo no sentido de sua incapacidade de captar singularidades e promover re-desenho ou, em outras palavras, urbanismo (BRASIL, 2002a, p. 80).

A observância da situação de desigualdade da cidade e o questionamento do regime político vigente que a alimentava fortaleceram a organização do Movimento pela Reforma Urbana, como abordado na seção anterior desta tese<sup>17</sup>. As reivindicações e ideias surgidas naquela época acabaram por interferir na retomada do Regime Democrático, quando da elaboração do novo texto constitucional, ao final da década de 1980, com a regulamentação do capítulo sobre Política Urbana<sup>18</sup>. A nova Carta Magna estabeleceu a função social da propriedade e da cidade e tornou o direito à propriedade imobiliária particular um direito vazio, definido pela municipalidade quanto ao significado, aos limites e às possibilidades de utilização que possui, por meio do plano diretor.

A autonomia do poder local, regida pela Constituição Federal de 1988, proporcionou aos municípios a capacidade de auto-organização, de decisão sobre o futuro e de escolha dos meios para promover o desenvolvimento de seu território. Alguns municípios começaram a buscar formas de conter a geração de renda sobre a terra urbanizada e de instituir a gestão participativa da cidade. A tributação sobre a terra passou a ser paulatinamente mais organizada e foram abertas possibilidades legais para a formulação de parcerias que dividissem com o setor privado os ônus e os benefícios do processo de urbanização, bem como para o desenvolvimento de mecanismos de captura das mais-valias geradas pela ação do setor imobiliário no solo urbanizado.

Municípios como Belo Horizonte e São Paulo dispuseram, em suas leis de organização territorial, mecanismos de estabelecimento de parcerias público-privadas, sendo a principal delas as operações urbanas. No caso de São Paulo, o instrumento consta da proposição de plano diretor de 1985, que, entretanto, não foi aprovado, e, em Belo Horizonte, as operações urbanas foram regulamentadas no plano diretor promulgado em 1996. Cota (2010) aponta os principais fatores que desencadearam a regulamentação das parcerias público-privadas naquele contexto:

---

<sup>17</sup> A reprodução do modo de produção urbano da década de 1970, durante o Regime Militar, não era mais tão intensa frente ao expressivo endividamento em que o País encontrava-se. O Brasil sentia os efeitos da crise econômica mundial e enfrentava, internamente, a perda de legitimidade do regime político vigente. A reprodução dos meios de produção e a massificação da implantação de infraestrutura deixaram ambientes incompletos nas cidades. A propagação do modo de vida urbano – melhoria de transporte e dotação de energia às várias localidades – foi minimizada pelo Governo Central nessa época, sem que os municípios tivessem autonomia e condição de escolha de sua forma de desenvolvimento.

<sup>18</sup> Os artigos 182 e 183 do capítulo sobre Política Urbana da Constituição Federal de 1988 são tratados na Seção 3 desta tese.

No Brasil, a aplicação da parceria público-privada no planejamento urbano já havia sido aventada nos anos 1980, com o objetivo duplo de promover mudanças estruturais relativas à ocupação do solo em determinadas áreas da cidade e mobilizar recursos para tais mudanças. Quatro fatores principais teriam justificado sua instituição como instrumento urbanístico em algumas cidades brasileiras, a partir de 1988:

- a carência de recursos públicos para a realização de investimentos de transformação urbanística;
- a convicção de que investimentos públicos alteram o valor da terra, gerando valorização imobiliária que poderá ser parcialmente captada ou recuperada pelo poder público;
- a rigidez das normas urbanísticas que não consideram as singularidades e as necessidades de localizações específicas;
- a possibilidade de o poder público usar a flexibilização do potencial construtivo como contrapartida aos investimentos do setor privado (COTA, 2010, p. 236 e 237).

A concepção das operações urbanas era baseada, principalmente, na flexibilização de parâmetros urbanísticos dispostos nas leis de zoneamento e na expectativa de utilização da contrapartida de particulares para realização de empreendimentos de interesse público. Acreditava-se na possibilidade de ter, com o instrumento, controle da regulação urbana e das pontuais desregulações compensadas pela captura de recursos derivados da sobrevalorização da terra. As medidas estariam embasadas na função social da propriedade e da cidade.

A perspectiva de inserção de cidades brasileiras na economia global conferiu à parceria público-privada, contudo, outro viés de utilização dessas pelos municípios do País. A abertura econômica, iniciada na década de 1990, colocou as cidades latino-americanas como espaços de expansão do capital, fornecedoras de matéria prima e mão de obra na estrutura horizontal de produção mundial e como mercados consumidores para aquisição de bens e serviços. O Brasil, particularmente, voltou ao cenário de investimentos estrangeiros depois de um processo de liberação e desregulamentação financeira que atraiu um elevado montante de capital, em um contexto de mobilidade e de abertura de possibilidade de renda e de empreendedorismo fora dos países centrais. Os governos dos presidentes Fernando Collor (gestão 1991-1992), seguido de Itamar Franco (gestão 1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (gestão 1995-2002) adotaram aceitação e obediência a diretrizes do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), implementando medidas de liberalização comercial, flexibilização do mercado de trabalho, reformas econômicas e do Estado e privatizações (FIX, 2007, p. 167). Essas ações contribuíram para a entrada do País na chamada “dinâmica global”.

Castells (1998, *apud* FERREIRA, 2007) relaciona o processo de globalização como um novo paradigma, surgido, sobretudo, a partir da década de 1970, com recentes processos de informatização da sociedade a partir da revolução

tecnológica e do aumento da velocidade de fluxos derivado da evolução dos meios de transporte e de comunicação. O autor coloca a existência de um sistema, que chama de “pós-industrialismo”, que é dominado pela economia de serviços e pela economia informacional (FERREIRA, 2007, p.93). Castells (1998) afirma que, sob esse novo sistema, o Estado tem seu papel reduzido em uma nova realidade que se relaciona e convive com a globalização, a desregulação e a privatização.

A expressão *global cities* foi cunhada por Saskia Sassen em 1991 (COMPANS, 1999, p. 98), para designar pontos nodais dos fluxos financeiros que passaram a controlar mercados secundários em diversos pontos do mundo. Cidades como Tóquio, Nova Iorque e Londres passaram a exercer poder de influência e controle econômico em diversas localidades do globo, aproveitando-se das mudanças ocorridas ao longo dos últimos anos, como o aumento da mobilidade do capital em nível transnacional, em contexto de grandes facilidades de comunicação e abertura para instalar, em diversas cidades, estruturas industriais, tecnológicas e de serviços, além de outras formas produtoras de espaços e de capitais.

O conceito de cidades mundiais ou globais propagou-se das capitais mundiais principais e atingiu cidades periféricas, sobretudo asiáticas e latino-americanas, que adequaram políticas e até costumes, para melhor inserir-se na “suposta” rede de cidades globais. A alternativa de receberem financiamento de investidores estrangeiros, aceitando seus padrões e demandas, foi considerada por muitas administrações municipais como uma forma de reversão do aumento do desemprego, da crescente carência de atendimento à população de suas necessidades básicas e da escassez de repasses monetários dos cofres nacionais em virtude da crise fiscal e financeira instalada nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

As cidades sempre foram o lugar de reprodução do capital e de sua lógica de acumulação e, com a circunstância da globalização da economia, reforçaram esse papel. Alguns governos locais passaram a acreditar ser necessário se especializarem para atingir um “padrão global” (FERREIRA, 2007). Os núcleos urbanos que desejam estar na lógica em discussão são compelidos a se adaptar às condições impostas pelo mercado financeiro e imobiliário, para atingir o conceito de desenvolvimento contemporâneo que parece ter acertado um “senso comum”: uma cidade globalizada deve reunir qualidades locais; inserção no mercado financeiro; competitividade no preço da terra; mercado de trabalho preparado; completa rede de comunicação; boas condições de acessibilidade; oferecimento de flexibilidade e dinamismo aos negócios; composição de edifícios dotados de alta tecnologia, entre outros atributos ligados à evolução da informática, da construção e da política urbana. “As grandes cidades devem responder a cinco tipos de objetivos: nova base econômica, infra-

estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade” (BORJA; CASTELLS, 1996, p. 155).

A exigência de infraestrutura moderna e qualificada deve dar suporte para a instalação de “megaprojetos”. São edifícios ou conjuntos de prédios de padrão internacional, com capital de empresas nacionais e estrangeiras que se unem de forma organizada para empreender, a partir de estudos complexos, com definição de padrões e o máximo de certeza da relação entre investimentos e lucros, ou seja, com o menor risco possível<sup>19</sup>.

A concepção arquitetônica local, nesse contexto, tende a ser adaptada a padrões mundiais:

Essa incorporação do padrão internacional aparece no aumento da área da laje e do número de vagas de estacionamento; na instalação de sofisticados sistemas de ar-condicionado central, de sistemas informatizados de controle de energia elétrica e de regulação automática da iluminação artificial; nos sistemas de termoacumulação; e assim por diante. A aparência dos edifícios também altera-se significativamente: de maior porte, formas arredondadas ou chanfradas, revestidos externamente com chapas metálicas ou vidro espelhado, e forrados por dentro numa combinação de granitos de cores e tipos variados (FIX, 2001, p. 110).

Os prédios são desenvolvidos de modo a proporcionar um grande número de arranjos em seus espaços internos, que não são especialmente dimensionados para nenhuma empresa, mas que servem a várias delas. O padrão das construções segue preceitos da economia global que agregam qualidades mundialmente aceitas de estética e de materiais de acabamento, além de um uso intensivo de tecnologia. O partido arquitetônico, sob as premissas da globalização, confere ao edifício maior teor de atemporalidade e diminui a rapidez das desvalorizações. Os edifícios são concebidos com serviços que “replicam” a diversidade da rua, sem “seus problemas”, permitindo que seus usuários tenham satisfeitas várias de suas necessidades sem saírem das edificações.

Muitos dos prédios são construídos para continuarem sob propriedade de grandes incorporações, mas locados a altos preços que envolvem, além do aluguel do espaço, taxas e serviços. Empresas de capital internacional, muitas vezes, optam ou são convencidas pelos setores de produção imobiliária a não construir sedes próprias

---

<sup>19</sup> Surgiram novos mecanismos de financiamento na década de 1990, que propiciaram uma aproximação entre o mercado imobiliário e o mercado de capitais. Os fundos de investimentos imobiliários, regulamentados em 1993, podem ser citados como exemplo. O arranjo que promovem permite angariar recursos provenientes de vários investidores sob uma administração centralizada e que distribui os lucros sem “fragmentar” o imóvel por proprietários. Muitos empreendimentos surgidos na época, sobretudo em São Paulo, também foram feitos a partir da participação de investidores institucionais, os fundos de pensão estatais (Valia, da então Vale do Rio Doce, Previ, do Banco do Brasil e Petros, da Petrobras), que, após um período de intensa atividade em negócios imobiliários, regrediram para uma forma de atuação nesse ramo mais moderada, em decorrência da insegurança que o setor imobiliário implica (FIX, 2007).

e, assim, não comprometer parte dos recursos que dispõem em bens que não sejam parte dos negócios a que se dedicam. As multinacionais conseguem também, com essa alternativa, ter mais mobilidade para acompanhar seus investimentos e se localizar em pontos de maior visibilidade e dinâmica, procurando situações e parcerias que podem aumentar seus lucros.

As cidades, para dar respostas rápidas ao capital, exigidas no modelo global, “precisam” ser disciplinadas a resolver seus problemas, modernizar sua estrutura física e organizar sua composição socioeconômica, a fim de conquistar as maiores divisas e atrair investimentos. É preciso que os núcleos citadinos, sob a lógica do imediato, ofereçam bases para o desenvolvimento dos interesses capitalistas, como alternativa de “evitem o risco” de verem prosperar, em qualquer lugar do mundo, o capital que um dia pleiteou um lugar em seu território para se desenvolver, pois

No discurso das cidades globais a convergência ocorreria não entre nações, mas entre cidades, que passam a competir pela atração de capital e de pessoas do ‘tipo certo’, por meio da produção de uma série de vantagens comparativas (FIX, 2007, p. 167).

Algumas cidades, sobretudo a partir da década de 1990, recorreram à concepção de planos baseados nas teorias de gestão empresarial<sup>20</sup> e promoveram a consolidação de “planos estratégicos” para se adequar às novas demandas da economia global e da competitividade internacional. A gestão das cidades, sob essa conjectura, passou a estar baseada na lógica de uma empresa privada, e o espaço urbano e regional passou a ser tratado como parte do mercado global. O direcionamento da cidade como empresa é baseado na adaptação de ideias neoliberais no âmbito das questões urbanas (FERREIRA, 2007). A implantação das premissas do planejamento estratégico depende, normalmente, da atuação conjunta entre Estado e capital, de uma aparente formação de consenso, da promoção de um “patriotismo de cidade” e de uma liderança política forte. A lógica da adoção da cidade como mercadoria baseia-se na propagação de uma imagem que mascara qualquer crise, por meio de um *marketing* urbano que não veicula problemas, mas, sim, “oportunidades” e benfeitorias que promovem municípios, governos e governantes.

Para o funcionamento da cidade como empresa é preciso “desregular, privatizar, fragmentar e dar ao mercado um espaço absoluto” (MARICATO, 2000, p. 59), e, nesse sentido,

---

<sup>20</sup> O pensamento da cidade como empresa surgiu com a reurbanização de Barcelona para a realização dos Jogos Olímpicos em 1992 e teve bases nos ideais de práticas empresariais da *Harvard Business School* (SANCHEZ, 1999, p. 121).

Os instrumentos de 'parceria' tomam como justificativa a crise fiscal, diante da qual o Estado não teria mais condições de financiar as obras urbanas, e portanto deveria assumir o papel de 'promotor' ('normativo', 'regulador', 'indutor'), ou seja, de criar as condições que facilitem a instalação da oferta de infra-estrutura pela própria iniciativa privada. Desse modo, uma nova forma de associação do setor privado com o Estado seria o melhor caminho, talvez o único possível, para empreender a reordenação do espaço e adequá-lo às 'novas demandas da economia global' (FIX, 2001, p. 71).

As alternativas de obtenção de lucros criadas com intervenções no solo para urbanização ou alteração da estrutura urbana alimentam as possibilidades e permissões pleiteadas por grupos do mercado imobiliário e da construção, que conseguem manter-se lucrativos por meio da produção de espaços. Essa prática viabiliza a mercantilização da cidade, a geração de capital imobiliário.

Embora o objetivo manifesto seja o de incrementar a competitividade das cidades, em repetidas experiências, o resultado dos programas ditos de renovação urbana de áreas centrais e de waterfronts tem promovido gentrificação, valorização de capitais privados e especulação fundiária. Muitas vezes transformadas em parques temáticos, espetacularizados, estes espaços reúnem em seu repertório um conjunto de objetos que privilegiam a lógica do consumo, reforçando a transformação do cidadão em consumidor (SANCHEZ; BIENENSTEIN, 2003, p. 11).

Destaca-se que a inserção dos modelos financeiros e de planejamento das cidades globais nas cidades periféricas pode acentuar seus problemas e as diferenças socioespaciais. O capital não atua em locais onde sua reprodução não é certa ou, pelo menos, bastante provável, escolhendo dentro da cidade seus centros tradicionais ou lugares propensos a se transformar em espaços centrais para se multiplicar.

No lugar da convergência, além do aumento da distância entre centro e periferia, na divisão internacional do trabalho, aprofunda-se, internamente, o fosso entre dominantes e dominados. Essa nova diferença quantitativa obriga os dominados a um esforço descomunal para superá-la, o que introduz uma nova qualidade de desigualdade: a quase completa ausência de horizonte de superação (FIX, 2007, 168).

O empreendedorismo de cidades tem como elemento a adoção das parcerias público-privadas como uma prática especulativa e que, portanto, muitas vezes, envolve riscos não contidos no desenvolvimento planejado e coordenado pelas administrações locais (HARVEY, 2006). Em alguns casos, tais riscos podem ser assumidos apenas pelo setor público, pois as vantagens para o setor privado são, notadamente, garantidas pelas concessões governamentais na formatação das parcerias. Além disso, como afirma Mariana Fix (2007), ao examinar as consequências de operações urbanas desenvolvidas no município de São Paulo, "as estratégias voltam-se para o Poder Público, que passa a ser pressionado para a realização de

mais investimentos” (FIX, 2007, p. 134), com os quais o mercado aumentará seus ganhos.

O contexto de configuração das parcerias público-privadas no Brasil envolve, portanto, por um lado, o direito à cidade, instituído pela CF/88, e, por outro, o tratamento da cidade como mercadoria, muitas vezes, em situações de possíveis desequilíbrios, como atenta Cota (2010):

Esse duplo papel assumido pelas *parcerias público-privadas* – em especial pelas *operações urbanas* – no processo de produção do espaço urbano nos permite afirmar que esse instrumento de planejamento urbano pode ser visto então como uma ‘estratégia política’ do Estado, destinada a responder simultaneamente às exigências da acumulação e à própria necessidade de legitimação política, em um contexto democrático de governo no qual novos agentes sociais se tornam agentes políticos e passam a participar das discussões sobre a política urbana. Nesse ambiente institucionalmente politizado e conflituoso, a *parceria público-privada*, como ‘estratégia política’, aparece como alternativa para viabilizar interesses supostamente conflitantes que permeiam o processo de produção e de apropriação social do espaço urbano – quais sejam, aqueles vinculados à luta pelo *direito à cidade* e os da *cidade-mercadoria*. Nesse sentido, acreditamos que a ‘inovação espacial’ decorrente da aplicação da parceria público-privada não necessariamente atenderá a esse duplo objetivo. Entendemos que, na prática, haverá uma tendência de as operações urbanas viabilizarem um dos princípios em detrimento do outro – tudo dependerá da relação de forças entre os diferentes agentes que participam da cena política de cada localidade brasileira (COTA, 2010, p. 138 e 139, grifo da autora).

\*\*\*\*\*

As formas como as parcerias entre setor público e entes privados são constituídas podem promover o aprofundamento das desigualdades socioespaciais inerentes à lógica de multiplicação do capital na cidade. Os instrumentos de inserção da participação do capital na formação de espaços urbanos, entretanto, podem ser dotados de complexidade e de refinamentos que os garantam como formas de planejamento e de gestão do solo, cuja assertividade e segurança jurídica e operacional acelerem os processos de implementação da premissa constitucional de direito à cidade, conforme a hipótese principal a ser explorada nesta tese. As operações urbanas consorciadas, nesse contexto, podem se prestar à responsabilidade territorial do agente público e à conquista de princípios como a distribuição de ônus e de benefícios derivados dos processos de urbanização e da função social da propriedade, se equacionar a dependência e a subordinação ao capital, construindo nova forma de relação com os organismos privados para financiamento de melhorias urbanas.

## **2.4. As operações interligadas e as primeiras operações urbanas no Município de São Paulo**

As parcerias entre Poder Público e setor privado na reserva de espaços elitistas, onde classes de maior poder aquisitivo podem beneficiar-se de infraestrutura e de serviços qualificados, são práticas aplicadas à organização da cidade há muito tempo no Brasil. Fazendo um recorte na realidade brasileira dos últimos 40 ou 50 anos, ressalta-se o zoneamento como forma de replicar, na cidade, padrões excludentes de organização do espaço, onde modelos de assentamentos são descritos em formas de índices que encarecem ou controlam o preço da terra e, com isso, obviamente, restringem-lhe ou lhe facilitam o acesso.

Formas de parceria público-privadas como objeto de mudanças estruturais e de apropriação do solo urbano foram arregimentadas, no País, à lógica do zoneamento, por meio da consolidação de instrumentos de política urbana instituídos, no município de São Paulo a partir da década 1980, por exemplo. As operações interligadas e as primeiras operações urbanas implementadas na capital paulista – como apresentado por Fix (2001; 2007) e Montandon (2009), dentre outros autores – serviram para aumentar processos de exclusão territorial de camadas populares de maior vulnerabilidade social nos perímetros os quais abrangeu. Alguns pontos da aplicação desses instrumentos são discutidos nas próximas duas subseções desta tese, como registro de experiências que antecederam a inserção das operações urbanas consorciadas no Estatuto da Cidade e, principalmente, destacando críticas em relação ao seu distanciamento dos princípios constitucionais que buscam garantir a função social da propriedade e da cidade.

### **2.4.1. As operações interligadas**

As operações interligadas desenvolvidas no Município de São Paulo – regulamentadas pela Lei nº 10.209, de 09 de dezembro de 1986, conhecida como Lei do Desfavelamento – são marcos do modelo que está disposto atualmente para as operações urbanas consorciadas. As operações interligadas foram instituídas no governo do Prefeito Jânio Quadros (gestão 1986-1988) e continuaram a ser utilizadas quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a Prefeitura em 1989, com Luíza Erundina (gestão 1989-1993) à frente do Executivo paulista.

O princípio do instrumento era o de que os proprietários de terrenos ocupados por favelas requeressem à Prefeitura de São Paulo a modificação dos índices e das características de uso e de ocupação do solo dos imóveis a eles pertencentes, nos

quais se localizavam assentamentos irregulares, ou de outros terrenos também de sua propriedade e, como forma de contrapartida, construísem habitações de interesse social (HIS) a serem transferidas ao Poder Público. O objetivo primordial das operações interligadas era viabilizar investimentos em infraestrutura, mobilidade e construção de unidades habitacionais de interesse social no município, por meio de vantagens concedidas ao potencial construtivo vigente no zoneamento a empreendedores privados. O instrumento acabou por impulsionar o setor imobiliário e remover assentamentos precários de áreas com maior potencial de valorização, notadamente, em posições mais centrais da cidade.

O artigo 3º da lei que instituiu as operações interligadas previa a necessidade de um plano específico, a ser aprovado pelo Executivo Municipal, plano esse que deveria ser acompanhado de um estudo de viabilidade econômica. Era critério, para o estabelecimento da parceira, que a operação oferecesse solução para toda a população da favela.

Foram frequentes as críticas quanto a esse modelo de operação, sobretudo porque não havia diálogo com os moradores dos assentamentos que possibilitasse acordo sobre o destino que teriam e porque não havia limites para as alterações no zoneamento. As alterações às leis urbanísticas eram feitas caso a caso, o que poderia comprometer a infraestrutura instalada próxima aos terrenos com índices de aproveitamento aumentados (FIX, 2001, p. 73).

A recuperação do valor da concessão do direito adicional de construir pelo Poder Público foi convencionada em, no mínimo 60%, ou seja, por lei, o empreendedor ficava com 40% da provável mais-valia gerada pelo aumento da possibilidade de edificação derivada da modificação do índice das normas de regulação do solo originais do terreno. Paulo Sandroni contabiliza que,

Durante o período em que esteve em vigor, esta lei permitiu a realização de cerca de 150 operações na cidade de São Paulo e as contrapartidas alcançaram cerca de 120 milhões de dólares e a construção de cerca de 13 mil Habitações de Interesse Social (SANDRONI, 2009, p. 137).

As condições dispostas na Lei nº 10.209/86 foram alteradas pela Lei nº 11.773/95, durante o governo de Paulo Maluf (gestão 1993-1996). A alteração na norma, fundamentalmente, deixava de vincular o benefício concedido pela flexibilização do coeficiente de aproveitamento à construção de moradias de interesse social e passava a permitir o pagamento do benefício em contrapartida monetária. Deveria ser criado um fundo para investimentos em obras de habitação de interesse social, em substituição à produção direta de moradias destinadas às populações das áreas de assentamentos precários. A sobreposição feita, em 1995, à lei de 1986,

visando fundamentalmente à captação de recursos para construção de moradias no programa “Direito à Moradia”, recentemente lançado, foi, entretanto, considerada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a norma foi suspensa em 1998. O órgão julgador entendeu compor reserva legal a possibilidade de alteração de padrões urbanísticos e de características de ocupação e de uso do solo.

As operações interligadas colecionaram problemas não apenas decorrentes da lei que as instituiu, mas da forma como foram geridas. O modelo que partia da lógica do solo criado mostrou-se insuficiente para a promoção de urbanização das áreas reservadas às moradias de forma justa e sustentável. Houve a obtenção de recursos para o financiamento de habitação de interesse social, mas várias questões envolvendo a falta de critérios claros para definição das contrapartidas foram levantadas. O sistema das operações interligadas propiciava ganhos extraordinários aos investidores imobiliários, que atuavam, predominantemente, na área do Centro expandido, enquanto as moradias eram edificadas em áreas periféricas. “Ao contrário de ser um mecanismo redistributivista ou de justiça social, como se costuma dizer, a operação interligada favoreceu a concentração de investimentos públicos e privados nas áreas de interesse do mercado” (FIX, 2001, p. 76). Assim,

[...] se o Solo Criado pressupunha a recuperação de mais-valias fundiárias fazendo com que a propriedade cumprisse com sua função social, os princípios de mercado adotados nas interligadas tomaram força, de tal maneira, que por sua vez permitiam que empreendedores e proprietários explorassem ainda mais a apropriação exclusivista e patrimonialista da propriedade privada (MONTANDON, 2009, p. 34).

A ideia de parceria público-privada para intervenção no solo enunciada pelas operações interligadas seria reformulada, em São Paulo, na figura das operações urbanas, sem que essa medida significasse avanços na solução de problemas urbanos e, pelo contrário, ampliasse a utilização de instrumentos de concertação para intervir na regulação de modos de apropriação do território citadino a favor de ganhos ao capital. O instrumento usaria o princípio de modificação nos parâmetros urbanísticos em troca de contrapartidas a serem investidas na malha urbana, mas, diferentemente das operações interligadas, a aplicação dos recursos não seria vinculada à produção de espaços para a população de baixa renda.

#### **2.4.2. As primeiras operações urbanas no Município de São Paulo**

As operações urbanas, especificamente, surgiram em proposta para o plano diretor do Município de São Paulo em 1985. O instrumento partia do princípio de constituir a possibilidade de formatar parceiras entre o Poder Público e o setor privado, como alternativa de financiamento de soluções para os graves problemas urbanos, frente à escassez de recursos para investimentos governamentais e a uma crise configurada pelo crescimento desordenado da cidade, promotor de desigualdades sociais e de falta de acesso da população a moradia, a emprego e a serviços de primeira necessidade. A ferramenta trazia consigo a vertente do entendimento disseminado à época, crescente com os movimentos sociais por reforma urbana, de que se deveria recolher dos investidores privados a mais-valia gerada pela ação pública, mas havia, contudo, a ameaça de gerar meios de negociações entre setor público e particulares que pudessem causar exclusão e aumento das desigualdades (FIX, 2001).

As operações urbanas foram incorporadas à proposta para o plano diretor de São Paulo a partir de conceitos determinados por estudos contidos em dossiê da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA), realizado entre julho de 1983 e janeiro de 1985. O documento em questão trouxe o conceito do instrumento que seria incorporado ao plano diretor paulistano:

Entende-se por operações urbanas, conjuntos integrados de intervenções urbanas desenvolvidas em áreas determinadas da cidade sob a coordenação do Poder Público, visando à obtenção de resultados relevantes para os objetivos do Plano Diretor (SÃO PAULO, 1985, p. 2, *apud* MONTANDON, 2009, p. 15).

A expectativa era a de que o instrumento produzisse resultados, tais como: produção de imóveis, principalmente habitação popular; implantação de infraestrutura, equipamentos coletivos e espaços públicos; indução de transformações urbanísticas em áreas urbanas determinadas; implantação de melhorias de forma mais acelerada e com minimização de empenho de recursos públicos; participação de agentes privados e órgãos comunitários em sua constituição, entre outros efeitos.

O instrumento paulistano nasceu muito mais complexo do que a simples implementação dos princípios do solo criado. A intenção passou a estar focada na formação de uma estratégia para “obtenção de resultados relevantes em áreas de transformação prioritária estabelecidas no Plano Diretor e a partir da gestão integrada das intervenções no território” (MONTANDON, 2009, p. 16). O documento da SEMPLA (SÃO PAULO, 1985) determinava que a aplicação do instrumento deveria partir da

delimitação de um perímetro para o qual precisaria ser elaborado um diagnóstico que abrangesse as características físicas, as condições de ocupação e de uso do solo, bem como o atendimento por infraestrutura e por serviços da região. Deveriam ser definidos os objetivos gerais e específicos da operação e a caracterização econômico-financeira do instrumento. Haveria, posteriormente, a fase de propostas e de definição de procedimentos e de instrumentos a serem utilizados, complementada pela enumeração de impactos previsíveis.

Ressalta-se o caráter de geração de divisas que a operação urbana ganhava, ao ser um instrumento arrecadatório para financiar obras não apenas no âmbito do escopo do projeto urbano, mas também de outras vertentes de atendimento das demandas da municipalidade. Tais perímetros deveriam ser identificados pelo plano diretor do Município de São Paulo, que, na ocasião, recebeu a previsão de trinta e cinco operações urbanas. O Plano Diretor 1985-2000, entretanto, não chegou a ser aprovado como lei.

As operações urbanas, mesmo assim, começaram a ser instituídas em São Paulo pela Lei nº 10.676/88, na gestão de Jânio Quadros como Prefeito. O conceito desenhado para o instrumento por esta lei era diferente do elaborado em 1985 e previa a ação integrada entre setor público e setor privado, com a finalidade de melhorar o padrão de urbanização em algumas áreas do município. Os anos que se seguiram foram marcados, entretanto, pela promulgação da CF/88 e pela aprovação da Lei Orgânica do Município de São Paulo, em 1990, norma que trazia as operações urbanas como instrumento voltado para a promoção de transformações urbanísticas estruturais e não para a obtenção de recursos a partir da iniciativa privada (MONTANDON, 2009, p. 23).

São Paulo recebeu uma nova proposição de plano diretor, desenvolvida em 1991, sob a gestão da petista Luíza Erundina como Prefeita, mas que também não foi aprovado pela Câmara dos Vereadores. O Plano trazia muito do conteúdo das discussões sobre reforma urbana e, entre suas propostas, apresentava embasamento para aplicação do princípio do solo criado: propunha a fixação do coeficiente de aproveitamento em 1,0 e a aplicação de outorga onerosa do direito de construir para edificação acima desse limite em algumas áreas da cidade que suportariam maior adensamento construtivo.

A proposta de plano diretor, entre as várias alterações das normas urbanísticas que continha, trazia novas formas de parceria entre os setores público e privado, como o consórcio imobiliário e as operações de interesse social, que teriam o objetivo de viabilizar a produção de habitação para famílias de baixa renda. Tal proposição legal

implicou inovações às operações urbanas, a partir de estudos desenvolvidos à época. As operações passaram a ser definidas como

Um conjunto de intervenções desenvolvidas em determinadas áreas da cidade, sob coordenação do Poder Público e com a participação de recursos da iniciativa privada, tendo em vista a melhoria do padrão de urbanização com minimização de recursos públicos (SÃO PAULO, s.d. p. 2, *apud* MONTANDON, 2009, p. 23).

O modelo do instrumento trazia conceitos como a necessidade de ser aprovado por uma lei específica, haver um estoque de área edificável e a previsão de um programa de obras. A ferramenta incorporava o conceito de solo criado e de obtenção de recursos a partir de adoção de parâmetros urbanísticos diferentes, notadamente mais permissivos do que aqueles definidos na lei de zoneamento do município. As contrapartidas deveriam ser estabelecidas em doação de terrenos, execução de obras de infraestrutura, produção de unidades de interesse social no perímetro da operação, formação de áreas verdes ou pagamento em dinheiro. As parcelas financeiras deveriam ser depositadas em um fundo de urbanização específico para cada operação. As operações poderiam também ser propostas por proprietários de terrenos ou de glebas, desde que houvesse a adesão de, pelo menos, 2/3 dos proprietários envolvidos na implementação do instrumento e que estes custeassem a instalação de infraestrutura da região por ele abrangida. Nesses casos, deveria ser demonstrado e aferido o interesse público.

Cinco operações urbanas foram demarcadas no território pela proposição de plano diretor de 1991: Anhangabaú, Água Espraiada, Água Branca, Faria Lima-Berrini e Paraisópolis.

A Operação Urbana Anhangabaú foi a primeira das cinco operações previstas a ser instituída. Foi regulamentada por meio da aprovação da Lei nº 11.090/91, ao final do mandato de Luiza Erundina, e teve três anos de duração. O instrumento tinha como objetivos principais: promover diversidade de usos na área central, especialmente moradia; estimular a ocupação de áreas vazias ou subutilizadas na região; realizar intervenções para preservação do patrimônio ambiental e cultural, entre outras medidas. A forma de financiamento das obras, cujos objetivos principais eram a recuperação do patrimônio e a qualificação do espaço público, era feita mediante a possibilidade de transferência de direito de construir dos imóveis de interesse histórico cultural para fora da área central. A Operação Urbana Anhangabaú interessava à Prefeitura, mas não atraiu o mercado imobiliário nem chegou aos resultados esperados (FIX, 2001).

Os conceitos da Operação Urbana Anhangabaú foram alterados na gestão do Prefeito Paulo Maluf. O instrumento passou a ter maior flexibilização da ocupação e do uso do solo, além de limites ampliados. A operação urbana em referência deu subsídios para a aprovação da Operação Urbana Centro, por meio da Lei nº 12.349, de 06 de junho de 1997. Essa operação mantinha a lógica de transferência de potencial construtivo para áreas fora do perímetro de intervenções e dispunha da concessão onerosa de potencial para construção dentro de seus limites. As premissas de intensificação e diversificação da ocupação e do uso do solo, restauro dos imóveis de importância histórica e qualificação do desenho urbano foram ressaltadas na nova lei, entretanto, a operação continuava a não contar com um programa de obras.

A Operação Urbana Centro teve um aporte de investimentos em espaços culturais, que começou a ser feito pelo Governo do Estado, além de incentivos fiscais e urbanísticos a investimentos do setor privado. A transferência de potencial construtivo para fora da área da operação foi considerada irregular pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em 1999, que alegava que esse era um mecanismo de alteração das normas do zoneamento gerais da cidade. O Tribunal de Justiça declarou inconstitucionais artigos que acabaram por ser impugnados no ano seguinte. A Prefeitura recorreu da decisão e, em 2005, conseguiu a liberação dos dispositivos legais referentes à transferência de potencial construtivo para fora da área de operação, restando a necessidade de pronunciamento da Procuradoria Geral do Município (PGM) para voltar a utilizar o mecanismo.

Ressalta-se que a operação teve pouco êxito urbanístico e financeiro. O artifício de transferência de potencial construtivo foi mais utilizado do que a outorga onerosa do direito de construir. Ambas as alternativas poderiam ocasionar desdobramentos negativos em sua aplicação. A operação propunha o incentivo ao remembramento de lotes e o adensamento intensivo dos terrenos dentro do limite que abrangia, o que poderia gerar a demolição de imóveis e atrair um modelo de ocupação decorrente de determinada modalidade de investimento imobiliário construído sob tipologias que denotam segregação espacial. As transferências de potencial construtivo poderiam, pela forma de cálculo adotado, significar volumes construtivos muito superiores àqueles das áreas receptoras. Como avaliação geral da aplicação do instrumento, nesse caso específico, Montandon (2009, p. 57-59) afirma que foram executadas poucas obras públicas, em detrimento dos ganhos particulares que a operação propiciou a alguns empresários.

A primeira versão da Operação Urbana Faria Lima também foi constituída durante a gestão de Paulo Maluf. Montandon sintetiza as principais características dessa operação:

A Operação Urbana Faria Lima foi instituída pela Lei nº 11.732 de 14 de março de 1995, após a implantação de trecho da Avenida Faria Lima, em 1994, com o objetivo geral de otimizar a utilização da capacidade da infraestrutura melhorada em função dos investimentos viários implantados e captar recursos para financiar obras realizadas e previstas. Tal otimização seria atingida por meio do adensamento e da intensificação do uso do solo nas áreas próximas aos melhoramentos realizados. Já a obtenção de recursos seria feita com a concessão de incentivos urbanísticos através da legislação, sendo o principal deles a concessão de potencial adicional de construção.

[...]

O programa de investimentos previu, entre outros itens, a implementação dos melhoramentos viários, o pagamento de desapropriações, a produção de unidades habitacionais de interesse social e a aquisição de terrenos para futuros equipamentos sociais (MONTANDON, 2009, p. 36-37).

Essa operação objetivava a formação de um novo centro no Município de São Paulo, preparado para receber empreendimentos ligados ao setor terciário de alto padrão ao longo da Avenida Faria Lima, cuja obra, iniciada desde 1968, deveria ser acabada por decisão do Governo (FIX, 2001). O prolongamento do eixo viário dependia da remoção de um conjunto de favelas existente ao longo do traçado para o logradouro, bem como de parte de bairros de classe média consolidados nos limites da intervenção.

A população a ser removida e mesmo parte daquela que seria mantida, mas que teria de conviver com uma nova dinâmica urbana, promoveram intensos embates com o Poder Público, para que a operação urbana e as obras não fossem implementadas segundo as premissas planejadas. A gestão Maluf, entretanto, propiciou condições “favoráveis” à aprovação, por unanimidade, do projeto de lei que regulamentou a Operação Urbana Faria Lima na Câmara Municipal. É possível apontar que a instituição do instrumento ocorreu, principalmente, em decorrência de negociações com a população de classe média em relação a alterações no projeto e diminuição das desapropriações, a remoções a serem custeadas pela iniciativa privada e, sobretudo, à execução da obra viária com dinheiro público, o que criava a sensação de “fato consumado” (FIX, 2001, p. 118). Ficou latente, com essa última condição citada, a justificativa de que a operação recuperaria, para os cofres públicos, os investimentos realizados no sistema de mobilidade pelas contrapartidas pagas com a vigência do regime de operação urbana.

A implementação da Operação Urbana Faria Lima contou com a divisão do perímetro abrangido em setores distintos: em área diretamente beneficiada (ADB), formada por quadras lindeiras aos trechos de extensão da avenida, e área indiretamente beneficiada (AIB). Foi calculado estoque de potencial construtivo para a

ADB, que deveria ser adquirido mediante a aquisição de certificados de potencial adicional de construção. A contrapartida da AIB deveria ser calculada de forma direta e particularizada para cada caso. A falta de regulamentação federal para a emissão dos CEPACs<sup>21</sup>, títulos a serem convertidos em metros quadrados, fez com que não pudessem ser alienados. As contrapartidas desta operação foram, então, feitas sob o padrão antes exclusivo para a AIB.

A atuação do setor privado na AIB foi maior do que na ADB. As intervenções entre 1995 e 2004<sup>22</sup> concentraram grande transformação no setor da Vila Olímpia. As alterações na área indiretamente beneficiada ocorreram, principalmente, pela substituição de residências unifamiliares por edifícios de escritórios, transformando a paisagem e dinâmica local, como observado por Fix:

Na Faria Lima, os moradores de classe média, depois de uma longa batalha jurídica, conseguiram receber indenizações mais próximas ao valor do imóvel, para tentar permanecer na mesma região da cidade. Mas a abertura da avenida valorizou a região, e uma parte dos pequenos sobrados está sendo substituída por grandes torres de escritórios e hotéis de luxo. A sossegada Vila Olímpia tornou-se um dos principais pontos de lazer da elite paulistana, concentrando boa parte dos restaurantes, bares da moda e empresas '.com' (FIX, 2001, p. 133).

Os prédios implantados produziram um novo *skyline* na região, visto que o coeficiente de aproveitamento poderia chegar a 4,0. As residências que permaneceram foram sendo adaptadas para usos que suprissem demandas da nova dinâmica conformada e davam espaço para estacionamentos. Surgiram problemas de tráfego nas áreas de AIB que não haviam sido estruturadas para o aumento da demanda. Os terrenos na área da operação valorizaram bastante, chegando a dobrar ou triplicar seus valores em alguns quarteirões. As tipologias construtivas determinaram pouca diversidade de usos e alto padrão edilício. Os projetos construídos na Avenida Faria Lima são designados pelo mercado, quanto ao seu padrão, como “duplo A” ou “triple A”.

O número de prédios de alto luxo construídos na região, entretanto, com andares corridos à espera, principalmente de empresas multinacionais, não foi absorvido imediatamente à finalização de suas obras nem pelos preços previstos. Houve uma alta taxa de vacância dos edifícios, devido ao fim das privatizações das

---

<sup>21</sup> O conceito e a forma de utilização dos CEPACs são abordados na Seção 5 desta tese.

<sup>22</sup> A Operação Urbana Faria Lima foi revisada por meio da aprovação da Lei nº 13.769/04 e da Lei nº 13.871/04, com a finalidade de incorporar diretrizes do Estatuto da Cidade e do plano diretor estratégico aprovado no município. Esse novo contexto das operações urbanas paulistas será abordado posteriormente. As alterações principais consistiram em: incorporação dos CEPACs como mecanismo de recolhimento de contrapartida; divisão do perímetro em setores e revisão do estoque, incluindo a separação para uso residencial e não residencial; redefinição do plano de intervenção e revisão da composição do Grupo Gestor (MONTANDON, 2009, p. 38).

empresas brasileiras e à retração do mercado internacional na década de 2000 (FIX, 2007).

A imensa taxa de vacância dos imóveis fez com que o setor imobiliário procurasse formatar parcerias público-privadas a partir da formação do “Movimento Colméia”<sup>23</sup>. O intuito era aumentar a demanda por espaços construídos na área, com a melhoria de infraestrutura, sobretudo do sistema de mobilidade – previsão de duas pontes estaiadas, estações de metrô, interligações faltantes entre avenidas, garagens subterrâneas, entre outras intervenções (FIX, 2007, p. 120). As principais intervenções do Colméia visavam à alteração de condições urbanísticas, coleta de lixo, segurança e manutenção dos espaços em bom estado de conservação. Esse tipo de coalizão é feito de forma fechada ao grande público e imprime intensas pressões de proprietários de terra e de promotores imobiliários, construtores e outros agentes financeiros ao Poder Público, que acaba atuando em proteção ao capital, na escolha de obras segundo às intenções desses grupos e nos lugares de interesses deles.

A área beneficiou-se com diversas obras viárias, muitas das quais foram implantadas antes da instituição da operação, como explicitado. O montante de recursos em obras viárias em uma mesma região demonstrou falta de atendimento de diversas outras prioridades distributivas dos recursos, como ressalta Daniel Montandon:

Tal concentração de investimentos públicos em obras de natureza viária, desvinculados de investimentos em transporte público, em melhorias de espaços públicos e em habitação de interesse social, demonstra que as prioridades não estavam exatamente na obtenção de melhorias urbanísticas estruturais, revelando a ausência de uma idéia mais ampla de transformação urbana (MONTANDON, 2009, p. 43).

O que se observou nas dinâmicas que essa operação urbana provocou em termos mais sistêmicos no âmbito da cidade foi maior densidade construtiva com perda de população dentro do perímetro sob o regime do instrumento, concomitantemente a um aumento da renda média dos residentes e usuários do local. O período de 1991 a 2000, por outro lado, registrou ganhos construtivos e populacionais em áreas periféricas da capital paulista. Os adensamentos de áreas às bordas da cidade ocorreram com redução da renda média da população. A periferia recebeu famílias excluídas do processo de elitização das áreas centrais criadas não apenas por essa, mas por outras operações, como é demonstrado mais adiante, e

---

<sup>23</sup> Mariana Fix (2007, p. 114-116) demonstra que a associação do “Movimento Colméia”, em seus princípios e objetivos, assemelha-se aos *Business Improvement Districts* (BIDs) norte-americanos. Modelos de associações em centralidades de negócios com objetivos semelhantes já ocorriam em São Paulo, tais como a Associação Viva o Centro e a Paulista Viva.

continuou carente de estrutura urbana para receber as pessoas pobres migrantes (FIX, 2001; 2007).

A Operação Urbana Água Branca também foi prevista pela proposta de plano diretor, em 1991, e foi regulamentada pela Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995. Tinha como objetivo principal reverter a situação de subutilização dos terrenos da região e de estagnação do local que abrangia, em função das atividades industriais. Visava melhorar a infraestrutura de uma região com localização privilegiada em proximidade ao Centro da capital paulista, sobretudo solucionando deficiências dos sistemas de drenagem e de mobilidade. A operação incluía os objetivos de ampliação e implantação de espaços públicos, áreas verdes e equipamentos urbanos, além da produção de habitações de interesse social. As intervenções e melhorias deveriam ocorrer, primordialmente, a partir de investimentos privados e com reduzidos gastos públicos.

A implementação da operação contou com a definição de 1.200.000 metros quadrados como estoque de potencial construtivo, sendo um terço destinado ao uso não residencial e o restante à construção residencial. Foi elaborado um programa de obras para execução das melhorias. A cobrança da contrapartida relativa às flexibilizações dos parâmetros urbanísticos, que deveria ser analisada caso a caso, poderia ser realizada em obras públicas definidas pelo programa da operação, cessão de imóveis ou em dinheiro.

A operação arrecadou 24 milhões de reais em contrapartidas, com o consumo de 235.692 metros quadrados de potencial construtivo adicional no período de 1995 a 2007. Os empreendimentos implantados, até aquele momento, contudo, não foram suficientes para reversão da situação de subutilização da área. Enfatiza-se que, em 2002, a região foi objeto de projeto urbanístico correspondente à adaptação do local, para fortalecer a candidatura de São Paulo como sede dos Jogos Olímpicos a ocorrerem em 2012. A área foi tema, em 2004<sup>24</sup>, de um concurso para o desenvolvimento de um projeto de requalificação. Os estudos proporcionaram a revisão da operação (MONTANDON, 2009, p. 50).

O interesse pela área aumentou após a execução de obras no canal do Rio Tietê, a qual reduziu a ocorrência de cheias, e em virtude de alterações de zoneamento da região. Os investimentos públicos, novamente, impulsionaram a continuidade de implementação da operação urbana. Em 2009, estavam em

---

<sup>24</sup> Salienta-se que, em 2002, foi promulgado o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, por meio da aprovação da Lei nº 13.430. Em 2004, por meio da Lei nº 13.885, foram instituídos os Planos Regionais Estratégicos por Subprefeituras.

tramitação projetos que consumiriam, aproximadamente, 250.000 metros quadrados, o que ultrapassaria o valor utilizado desde a vigência da operação até 2007.

Montandon (2009) destaca, entretanto, que a qualificação da área não seria alcançada por meio das intervenções pontuais feitas pelas concessões de maiores liberdades de apropriação do solo pelo setor imobiliário nem pela implantação de obras, se mantida a estrutura fundiária desarticulada existente. O autor ressalta a necessidade de medidas sistêmicas que ultrapassem a escala dos lotes e terrenos<sup>25</sup>:

O território da Água Branca apresenta condições e características que evidenciam a necessidade de sua transformação. Acredita-se que os maiores obstáculos e desafios sejam os problemas fundiários, as limitações da legislação urbana em inferir em tal problemática e a escala da intervenção, que requer uma transformação integral e temporânea desta considerável porção de terra subutilizada na cidade. Ademais, acreditamos que a negociação financeira do potencial adicional de construção como tem sido adotada até agora torna limitado o processo de transformação na medida em que exige um massivo capital imobiliário voltado a um padrão urbanístico de elevada densidade e reduzida mescla de usos. Tal transformação exigira um plano global e instrumentos urbanísticos mais eficazes para uma efetiva mudança na estrutura fundiária. Isto é, a mera concessão de incentivos urbanísticos aos proprietários não encontraria na gleba e no lote a adequada unidade de intervenção. Tampouco os investimentos públicos não obteriam os efeitos desejados se ocorrerem a partir da estrutura fundiária existente, desarticulada do entorno e desprovida da escala adequada para prover urbanidade a um bairro (MONTANDON, 2009, p. 52-53).

A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, também prevista pela proposta de plano diretor de 1991, tinha como finalidades principais a melhoria do sistema de drenagem e da estrutura viária, além da construção de habitações para famílias removidas pelas intervenções e da urbanização das favelas mantidas nas adjacências das obras.

Os projetos de melhoria da Avenida Água Espraiada, atual Avenida Roberto Marinho, estavam sendo concebidos desde a década de 1960. A avenida em questão foi projetada com 60 metros de largura e 7 quilômetros de extensão, devendo ser iniciada à Marginal Pinheiros e finalizada à Avenida Conceição, no Bairro Jabaquara. A via deveria fazer parte de um minianel viário metropolitano. O Departamento de Estradas e Rodagem (DER), entretanto, mudou a rota desse anel para a Avenida Roque Petroni. A área da desapropriação realizada na Avenida Água Espraiada, anterior à mudança do projeto, foi sendo ocupada por barracos, e os imóveis vazios foram também utilizados para abrigo de famílias de baixa renda, sendo conformadas inúmeras favelas (FIX, 2001; 2007).

---

<sup>25</sup> Destaca-se que a observação feita por Montandon (2009) sobre a Operação Urbana Água Branca, quanto à dificuldade de efetivar transformações urbanísticas relacionadas à estrutura fundiária, é comum à realidade de intervenção no solo, em geral, no Brasil. Esse aspecto é melhor discutido na Seção 6, que aborda exemplos de instrumentos de intervenção urbana concertada.

O projeto da avenida foi alvo de avaliação de outras administrações, mas foi modificado na gestão de Luíza Erundina e, em 1990, recebeu uma proposta de operação urbana. A operação não foi, entretanto, efetivada, e, durante a gestão Maluf, foram garantidos recursos, por parte da Caixa Econômica Federal, para as obras de readequação da avenida. Retornava a intenção de imprimir ao logradouro um caráter de via expressa, para fazer a ligação entre a Marginal Pinheiros e a Rodovia dos Imigrantes (FIX, 2001). As obras do primeiro trecho da avenida foram concluídas na década de 1990.

A operação urbana para a região foi instituída pela Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001, com a Prefeita Marta Suplicy (gestão 2001-2004). A principal intervenção programada para essa operação deveria ser o prolongamento da Avenida Água Espraiada até a Rodovia dos Imigrantes. O mecanismo de financiamento previsto foi o recolhimento de contrapartida por meio de CEPAC, que deveria ser cobrado por concessão de potencial adicional de construção, ampliação de possibilidades quanto à instalação de usos e modificações de parâmetros urbanísticos estabelecidos pela legislação vigente.

A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada foi instituída sob a vigência do Estatuto da Cidade e inseriu, em sua concepção, novos atributos em relação às outras experiências de operações urbanas em São Paulo. Alguns dos novos mecanismos incorporados na aplicação do instrumento foram estes: divisão do perímetro da operação em setores de acordo com a morfologia dos mesmos e potencialidades de transformação; definição de potencial adicional de construção por setores; desenvolvimento de plano para intervenções contemplando as obras necessárias e programas de atendimento econômico-social; estabelecimento de parâmetros especiais de parcelamento e para implantação das edificações nos lotes; proporcionalidade entre usos residenciais e não residenciais para utilização do estoque de potencial construtivo; desenvolvimento de estudo de impacto ambiental, entre outros. O acompanhamento da implementação da operação foi definido como atribuição de um grupo gestor, composto por integrantes do Poder Público e da sociedade. A Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) ficou responsável pelo fundo da OUC e pela execução do programa de intervenções (MONTANDON, 2009).

A operação deveria implantar duas intervenções eleitas como prioritárias: a construção de duas pontes ligando a Avenida Jornalista Roberto Marinho à marginal do Rio Pinheiros – complexo Real Parque – e a construção de habitações de interesse social para as famílias da favela Jardim Edith, que seriam atingidas pela obra. A construção da intervenção viária foi concluída em 2008, e a edificação das seiscentas unidades habitacionais para a população favelada recebeu apenas um estágio inicial

com trabalhos sociais e com elaboração de projetos coordenados pela Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) (MONTANDON, 2009, p. 63-64).

[...] percebe-se que a prioridade dos investimentos públicos e imobiliários (privados) se deu no setor da operação urbana que se estende ao longo da Marginal Pinheiros, em detrimento do setor prioritário a receber investimentos com vistas ao prolongamento da Avenida Jornalista Roberto Marinho até a Rodovia dos Imigrantes no Bairro Jabaquara (eixo do Córrego Água Espraiada), intervenção esta reconhecida como estratégica para a estruturação desta área da cidade, com o objetivo de melhorar a fluidez do sistema de circulação viário sul e de aliviar a saturação do mini anel viário do centro expandido. Tal fato consagra, pelo menos até o presente momento, a lógica de combinação de investimentos em 'obras viárias de grande magnitude' (pontes, viadutos, túneis e avenidas) e empreendimentos imobiliários de alto padrão no setor sudoeste da cidade de São Paulo, que proporciona novos ciclos para investimentos privados e conseqüentemente novas frentes de especulação imobiliária.

Mais uma vez constatamos que o objetivo primeiro do instrumento da operação urbana, em promover transformações urbanísticas estruturais, foi deixado para segundo plano, sendo o 'mecanismo consorciado' utilizado prioritariamente para fins de dinamização da atividade imobiliária (MONTANDON, 2009, p. 65).

As intervenções nas avenidas Faria Lima e Água Espraiada e as operações urbanas em suas adjacências geraram gentrificação e promoveram a valorização dos empreendimentos e terrenos da região. Fix (2007, p. 97) destaca a remoção de 15 mil moradores da favela Jardim Edith para a mudança da configuração local pela instalação de um grande centro empresarial e a expulsão de, aproximadamente, 50 mil pessoas ao longo do Córrego Água Espraiada em poucos meses da virada do ano de 1995 para 1996. A remoção das favelas significou perpetuar condição excludente de transformação do espaço urbano, conjugada à possibilidade de expressivos ganhos financeiros: muitos terrenos foram comprados a preços moderados, em virtude da existência de assentamentos precários, e geraram imóveis – residenciais ou não residenciais – a preços elevados, em decorrência, entre outros fatores, da própria remoção dos assentamentos de baixa renda e da execução de benfeitorias derivadas, sobretudo, das ações públicas. Os ganhos dos empresários obtidos como resultados da remoção das favelas significaram lucros muito maiores do que a parte dos gastos que pagaram pela ação.

Um grupo de empresários, durante a gestão Maluf, organizou um *pool*, chamado "Associação Promoção Habitacional e Social", com o objetivo de realizar a remoção de assentamentos que possibilitaria a continuação da abertura da Avenida Água Espraiada e a construção de moradias, em outro local, para a população removida. A participação financeira de cada ente do *pool* foi meticulosamente calculada por empresa estrangeira, que baseava o valor dos aportes nos benefícios que os empresários ganhariam com os empreendimentos e com a localização de seus

terrenos. A renda da terra foi apropriada pelo setor imobiliário, com destaque para o Centro Empresarial das Nações Unidas (Cenu), o maior centro empresarial da América Latina, construído à Avenida Água Espraiada.

O desmonte das favelas significava grande valorização do preço do solo na região. A situação de pobreza e a precariedade das famílias que lá habitavam, entretanto, continuaram. O que houve foi o deslocamento das famílias de baixa renda para locais onde havia menor interesse do mercado. As alternativas de moradia desenvolvidas pelo *pool* foram uma das possibilidades “oferecidas” à população, que se via acuada frente a outras condições tão ou mais excludentes. Mariana Fix (2001; 2007) descreve, com detalhes, os desdobramentos sociais da operação:

Entre os dados costumeiramente ‘esquecidos’, está o fato de que apenas uma pequena parcela dos moradores ‘removidos’ foi atendida no conjunto construído pelos empresários: cerca de 15%, se considerarmos apenas a favela Jardim Edith, ou ainda menos, se considerarmos o total de moradores ao longo do córrego não beneficiado pelo *pool*. Além dessas unidades, a Prefeitura construiu moradias no Barro Branco, na zona leste, em Cidade Tiradentes, um dos distritos mais violentos da cidade, a mais de 30 quilômetros do local. As moradias, de apenas dois cômodos, descritas pelos moradores como pequenas ‘casas de pombo’, foram a única alternativa habitacional oferecida aos moradores das outras favelas, entre as avenidas Berrini e Washington Luís. Somadas, as unidades produzidas pela Prefeitura e pelos empresários atenderam a menos de 5% dos moradores expulsos ao longo do córrego Água Espraiada. Os poucos atendidos resolveram o ‘problema habitacional’ ao preço de fixar residência em locais distantes do trabalho e imobilizar uma parte do orçamento em prestações mensais a longo prazo.

Outros moradores acabaram ‘optando’ pela passagem ‘de volta à terra natal’, oferecida pela Prefeitura, ou por uma ajuda de custo de 1.500 reais para encontrar outro local. Com esse valor, a maioria não teve alternativa senão mudar para outras favelas, em condições ainda piores de vida. A remoção chegou a ter impacto sobre o ‘mercado imobiliário’ informal, elevando o preço dos barracos, o que reduziu ainda mais as escolhas dos moradores. Alguns foram para o outro lado do rio Pinheiros, logo em frente, na favela Real Parque, ou para Paraisópolis, também ali perto, uma grande favela que começou a se formar em 1940, no bairro do Morumbi. Muitos outros foram para bairros como o Jardim Ângela e o Jardim São Luís, recordistas nas taxas de óbitos por homicídio, verdadeiras ‘bombas socioecológicas’ cujos efeitos recaem sobretudo sobre os seus próprios moradores, como observou a urbanista Ermínia Maricato. Outros passaram a morar na beira das represas Billings e Guarapiranga, na área inundável e ambientalmente protegida dos mananciais de abastecimento de água. Uma favela da Billings recebeu tantos moradores da Espraiada que passou a ser apelidada ‘Jardim Edith 2’, e teve os valores de seus barracos elevados (FIX, 2007, p. 100-102).

\*\*\*\*\*

As operações urbanas efetuadas em São Paulo – Água Branca, Águas Espraiadas, Faria Lima e Centro – geraram grande volume de arrecadação, aproximadamente, 6 bilhões, dos quais 60% ainda não tinham sido gastos até 2013 (BONDUKI, 2013). Quase todo o valor despendido foi investido em obras no sistema

de mobilidade e provocaram a dinamização de setores para o mercado imobiliário, enquanto transformações urbanísticas estruturais, que não as voltadas à melhoria da mobilidade, e intervenções de cunho social não foram desenvolvidas.

As experiências de *operações urbanas* em São Paulo revelam que os empreendimentos somente são efetivados a partir do investimento público em infra-estrutura, associado à concessão de direitos de uso e ocupação mais permissivos do solo urbano. A *operação urbana* estimula a produção imobiliária do espaço em áreas inicialmente baratas (próximas às favelas), porém com localização interessante para a atuação do mercado, que vê na região uma possibilidade de alta rentabilidade. O Estado é mobilizado para transformar previamente a área, canalizando recursos públicos que são investidos em infra-estrutura necessária para atrair investimentos imobiliários e alavancar negócios privados. Assim, os investimentos públicos (obras viárias, investimentos em equipamentos culturais, etc.) acabam resultando na valorização da terra urbana, o que é atraente para investidores privados. A pretensa justificativa de recuperação de valorizações fundiárias 'cai por terra', na medida em que o próprio poder público, para atrair investidores, é chamado a criar as valorizações imobiliárias antecipadamente. Assim, não se observa, no caso da capital paulista, qualquer resultado relacionado ao pretense caráter redistributivo do instrumento, em termos de impactos positivos para a coletividade. Ao contrário, a permissão de construção acima dos índices estabelecidos pela lei de *zoneamento* promoveu a apropriação das valorizações imobiliárias pela iniciativa privada, além de ter contribuído para o agravamento de desigualdades socioespaciais (COTA, 2010, p. 248, grifo da autora).

A legislação urbana do Município de São Paulo foi alterada com a promulgação da Lei nº 13.430, em 13 de setembro de 2002. Essa lei instituiu o Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo. A promulgação do novo plano diretor revisou e inseriu princípios de planejamento e gestão urbanos, sobretudo sob diretrizes do EC. Algumas das prerrogativas para se desenvolver operações urbanas consorciadas foram modificadas.

A revisão da legislação urbanística do Município de São Paulo, por meio da aprovação do plano diretor estratégico, definiu as OUCs com a seguinte redação:

Art. 225 - As Operações Urbanas Consorciadas são o conjunto de medidas coordenadas pelo Município com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, notadamente ampliando os espaços públicos, organizando o transporte coletivo, implantando programas habitacionais de interesse social e de melhorias de infra-estrutura e sistema viário, num determinado perímetro (SÃO PAULO, 2002).

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo, em seu artigo 227, detalhou os objetivos básicos do Estatuto da Cidade de que as operações urbanas têm por finalidade realizar "transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a

valorização ambiental” (BRASIL, 2001)<sup>26</sup> e inseriu intenções a serem alcançadas com a utilização do instrumento<sup>27</sup>. Entre as especificidades, colocou limite para o coeficiente de aproveitamento mínimo (0,2), básico (inerente ao zoneamento) e máximo para as áreas de operações. Foram demarcados perímetros de 450 a 7.000 hectares para o desenvolvimento do instrumento, regiões reconhecidas como destinadas a intervenções estratégicas, as quais foram classificadas como macroárea de reestruturação e requalificação urbana pelo macrozoneamento do plano diretor estratégico. As demais disposições que o plano diretor estratégico estabeleceu para o instrumento são as dispostas pelo EC e alguns outros detalhamentos.

As operações urbanas realizadas em São Paulo até 2001 eram desenvolvidas pela EMURB. A partir desse ano, sob a gestão de Marta Suplicy, passaram a ser atribuição do Departamento de Projetos Urbanos, criado no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento. A instituição do novo órgão responsável pelas operações urbanas veio acompanhada de uma determinação da Prefeita de que deveria ser produzido trabalho de avaliação de resultados das operações realizadas até aquele momento no município e a proposição de novas premissas e procedimentos para o instrumento de política urbana em questão.

As conclusões dos grupos de trabalho conformados para análise de cada uma das operações urbanas realizadas até então, referenciou que o instrumento foi entendido muito mais como uma forma de arrecadação financeira do que como uma ferramenta capaz de gerar transformações estruturais. Os grupos observaram o descompasso entre arrecadação de recursos, adensamento construtivo e implantação de obras. Evidenciaram que estavam sendo geradas sobrecargas no sistema de mobilidade decorrentes do desenvolvimento de novos polos atratores de tráfego e que estava sendo procedido tratamento igualitário para regiões com características diferentes dentro dos perímetros em regime de operação. As medidas de cunho social, como a implantação de programas habitacionais, não chegaram a ser efetivadas. Constatou-se também a falsa expectativa de sustentabilidade financeira da operação e

---

<sup>26</sup> “Art. 227 - As Operações Urbanas Consorciadas criadas por leis específicas, têm, alternativamente, como finalidades:

I - implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano;

II - otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas;

III - implantação de Programas de Habitação de Interesse Social;

IV - ampliação e melhoria da Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo;

V - implantação de espaços públicos;

VI - valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico;

VII - melhoria e ampliação da infra-estrutura e da Rede Viária Estrutural;

VIII - dinamização de áreas visando à geração de empregos” (SÃO PAULO, 2002).

<sup>27</sup> A revisão do Plano Diretor do Município de Belo Horizonte realizada em 2010 contemplou os mesmos objetivos referentes às operações urbanas consorciadas definidos pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

que não havia critérios precisos e objetivos para o cálculo das contrapartidas (MONTANDON, 2009, p. 82).

Os estudos apontaram que o planejamento e a gestão urbana das operações deveriam ocorrer por setores, que, segundo Montandon (2009), tornaram-se “elemento-chave” para a instrumentalização dos planos das operações, por permitirem controle de densidade, gradação dos incentivos urbanísticos e cobrança de contrapartida diferenciada. O incremento à densidade populacional deveria ocorrer, principalmente, de acordo com a capacidade de suporte do sistema viário. Quanto aos incentivos urbanísticos, esses seriam concedidos de acordo com a possibilidade de as áreas suportarem transformações, com a dinâmica do mercado imobiliário e, novamente, com a capacidade da estrutura viária. A definição das contrapartidas deveria ser feita de acordo com os valores venais dos terrenos e com a intenção de incentivar determinados usos ou tipologias.

As análises das experiências de operações urbanas desenvolvidas no município levaram à conclusão de que deveriam ser observadas, para a consolidação de OUCs, além dos pressupostos referenciados:

- Necessidades de estabelecer um plano urbanístico com regras claras e criteriosas quanto aos investimentos públicos a serem promovidos, os benefícios a serem concedidos, as contrapartidas a serem exigidas e as formas de controle às quais os empreendimentos deverão ser submetidos;
- Avançar na melhor técnica dos projetos públicos;
- Dotar a gestão da operação urbana de critérios objetivos e transparência na concessão de benefícios e correspondente cobrança de contrapartidas;
- Explorar o emprego de outros instrumentos urbanísticos para a viabilização de intervenções urbanas;
- Definir projetos urbanos que conjuguem a melhoria dos espaços públicos com a melhor configuração do espaço privado (SÃO PAULO, 2001a, 2001b e 2001c, *apud* MONTANDON, 2009, p. 84).

As operações urbanas consorciadas passariam a ser entendidas como uma estratégia de desenho urbano e formuladas para gestão das transformações urbanísticas em um perímetro de abrangência extenso em médio período de tempo. O instrumento deveria ser constituído com a participação da sociedade, e o financiamento das transformações deveria ocorrer a partir de investimento privado. O planejamento e a gestão da OUC deveriam contemplar períodos diferentes de implantação e de transformações, os diversos agentes e os demais planos, projetos e dinâmicas de formação espontânea do espaço. Entendeu-se que as operações urbanas deveriam atuar no movimento da cidade e estarem coadunadas com os demais planos de desenvolvimento urbano do Governo.

O instrumento de atuação concertada passou a ser desenvolvido por meio do plano-referência de intervenção e ordenação urbanística (PRIOU), que contém o plano

urbanístico da operação, bem como metodologia para sua elaboração. O PRIOU foi idealizado para conter estudos e projetos e proporcionar a configuração de diferentes cenários para as áreas em regime de operação urbana, com a finalidade de propiciar a definição de um programa de prioridades de investimentos e de atuação dentro das OUCs.

O PRIOU ainda procura aprimorar o conceito de articulação e integração de intervenções urbanas frente a condicionantes e desafios de intervenção na cidade contemporânea, quando considera as demandas e as oportunidades, quando reconhece as limitações à transformação urbana, quando conjuga incentivos e condicionantes, quando equilibra benefícios e contrapartidas, e, sobretudo, quando faz prevalecer o interesse público sobre o particular. Essa última característica talvez seja o elemento de maior diferenciação das novas operações, pois as áreas objeto de operação urbana passam a ser aquelas que requerem reestruturação frente aos processos de transformação urbana aos quais estão submetidas, em detrimento de outras áreas onde prevalece o interesse eminentemente privado na especulação de novas frentes de atuação do mercado imobiliário (MONTANDON, 2009, p. 88).

Os planos das operações urbanas, concebidos para períodos de quinze a vinte anos, passariam por várias administrações municipais e,

Portanto, por um lado o plano deveria conter uma **definição específica e precisa** das atuações urbanísticas, e por outro, deveria conter certo grau de **flexibilização**, tendo em vista a gradual obtenção de recursos no tempo, a execução de obras em cronogramas e a incerta adesão e distribuição dos investimentos privados no território (MONTANDON, 2009, p. 85, grifo do autor).

O plano-referência de intervenção e ordenação urbanística deveria ser elaborado segundo uma sequência de ações, assim explicadas:

a. Caracterização prévia do território de atuação

Compreende recolhimento e sistematização de dados e informações técnicas e, subsequente, abordagem analítica, crítico-interpretativa da estrutura, da forma e da paisagem urbana local, com vistas a reconhecer, contextualizar e caracterizar as condições e problemas presentes, assim como identificar as lógicas e as potencialidades de transformação. Calçado no enfoque multidisciplinar, setorial e inter-escalar, tal estudo analítico deve conformar uma visão de conjunto da área de atuação e servir como medida de verificação e de referência das diretrizes de intervenção pública e de ordenação urbanística e, assim, permitir enquadrar e precisar o programa e enunciar as hipóteses a serem desenvolvidas nas etapas posteriores. Compreende:

a.1. Sistemas gerais (solo público)

Esse item abrange as análises setoriais, técnica e funcional, da infra-estrutura básica, saneamento e abastecimento, sistema viário, de transportes e comunicação, meio ambiente e paisagismo. O objetivo é diagnosticar os pontos críticos de funcionamento, cobertura, capacidade e desempenho de cada um desses sistemas, de modo a evidenciar as condições e alternativas de implantação das diretrizes de intervenção e ordenação urbanística.

a.2. Sistemas edificados (solo privado)

O reconhecimento da constituição física, funcional e sócio-econômica da área, a articulação e integração com os sistemas gerais, bem como a coerência com o programa e processos de transformação, deverão

balizar/definir os critérios para a proposição das novas quantidades e tipologias de edificação.

b. Desenvolvimento e estudo de viabilidade das diretrizes de intervenção

Desenvolvimento técnico das diretrizes para intervenção pública direta, selecionando e definindo os projetos e obras públicas cujo conjunto constituirá a coluna dorsal do processo de transformação da área: implantação/melhoria das redes infra-estruturais (notadamente sistema viário e de transporte), remodelação/requalificação do espaço público, implantação/recuperação de áreas verdes e equipamentos públicos. Tais projetos e obras devem ainda ser caracterizadas quanto às expectativas de custo, porte de remoções, dificuldades de implantação, padrão urbanístico e paisagem urbana resultantes e outros aspectos relativos a impactos e benefícios decorrentes.

c. Estudo do potencial de nova construção

A partir da caracterização da situação urbana presente, o estudo deve apontar diretrizes potenciais de transformação urbana. As alternativas de intervenção serão baseadas em estudos de massa, modelos volumétricos, perfis tipológicos etc., associados à capacidade e compatibilidade de adensamento construtivo e diversificação funcional. As propostas devem equacionar as novas construções e usos face às necessidades de implantação de infra-estrutura, de equipamentos públicos e de áreas livres.

d. Plano geral de implantação

Síntese, adequação e consolidação das propostas de intervenção e ordenamento urbanístico, tendo em vista sua articulação e integração com os diversos sistemas e escalas, redes e espaços complementares. A elaboração de um plano-síntese, de 'conjunto', visa sistematizar e compatibilizar as propostas de intervenção e ordenamento urbanístico e, daí, extrair um programa de atuação que permita relacionar, segundo modelos ou esquemas claros de prioridade e fases de implantação, investimento em projetos e obras públicas, com a definição de áreas preferenciais de transformação e adensamento construtivo, particularmente em face das possibilidades de ação conjunta/associada público/privada (SALES, 2005c).

Sabe-se, a partir de questionamentos feitos à Arquiteta Camila Maleronka<sup>28</sup>, que a forma de planejamento das OUCs foi alterada, obtendo determinações e denominação diferentes do PRIOU. O que se quis demonstrar, entretanto, foi a evolução de uma metodologia de planejamento para a constituição de operações urbanas consorciadas que envolveu a elaboração do instrumento de forma mais completa, pelo menos segundo os princípios apresentados nas pesquisas de Montandon (2009) e Sales (2005a; 2005b; 2005c).

A mais recente iniciativa de revisão de OUC no Município de São Paulo ocorreu com a aprovação, em 8 de outubro de 2013, da nova regulamentação para a Operação Urbana Consorciada Água Branca, proposta inicialmente pela SP-Urbanismo<sup>29</sup> com contribuição de entidades da região que abarca. O instrumento,

<sup>28</sup> Camila Maleronka lecionou no "Curso de Gestão da Valorização Imobiliária: Contribuição de Melhoria, Reajuste de Terrenos e Redesenvolvimento", organizado pelo *Lincoln Institute of Land Policy* e pela Agência Metropolitana de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH), entre os dias 1 e 15 de outubro de 2012. A Arquiteta, na ocasião, trabalhava na SP-Urbanismo, especificamente no desenvolvimento de OUCs, e havia desenvolvido tese sobre o instrumento em tela (MALERONKA, 2010). Durante o evento, a pesquisadora teve a oportunidade de indagar, à então técnica daquele município, sobre algumas questões das operações urbanas desenvolvidas em São Paulo.

<sup>29</sup> A SP-Urbanismo é uma empresa pública que foi originada da divisão da EMURB, em conformidade com a Lei nº 15.056, de 8 de dezembro de 2009, e com o Decreto nº 51.415, de 16 de abril de 2010. A

instituído em 1995, na gestão de Paulo Maluf, recebeu concepção bastante diferenciada sob a administração atual de Fernando Haddad, eleito pelo Partido dos Trabalhadores para assumir a Prefeitura de São Paulo a partir de 2013. Trata-se de um modelo bastante diferenciado de planejamento e de previsão de aplicação do instrumento, o qual demonstra um amadurecimento na forma de utilização dessa ferramenta por sua consolidação mais próxima de uma preocupação com o planejamento das intervenções na área que abarca de forma mais integral, mais completa.

A região envolvida na OUC, ocupada por muitas atividades industriais que se instalaram ao longo da ferrovia, vem sendo requalificada, com vistas a uma melhor inserção nas dinâmicas mais contemporâneas de utilização do espaço da capital paulista. O perímetro da operação abrange uma área de, aproximadamente, 500 hectares e uma densidade média baixa, de, aproximadamente, 25 habitantes por hectare. Os recursos angariados pela operação poderão ser aplicados em um perímetro mais amplo, cerca de quatro ou cinco vezes maior do que a área de aplicação direta do instrumento, com a finalidade de promover a completude de intervenções de cunho social, ambiental e viária, principalmente. Essa é uma das inovações propostas: um perímetro de transição incorporado à área de transformação predominante da OUC que não absorverá índices promotores de apropriação intensiva do solo, mas receberá obras para requalificação.

O projeto de lei para alteração da OUC Água Branca quase foi aprovado por unanimidade – 49 votos favoráveis e 2 votos contrários – após acordos e emendas que culminaram em um projeto substitutivo encaminhado pelo Executivo à Câmara Municipal. O texto foi debatido em, pelo menos, dez audiências públicas e técnicas organizadas pelos vereadores da comissão de política urbana que apresentaram destaques e mudanças à proposta original. O PL foi revisado pela equipe da Prefeitura e apresentado novamente para votação do Legislativo. O Vereador do PT Nabil Bonduki “afirmou que a proposta não é a ideal, mas a possível” (DOMINGOS, 2013).

Bonduki (2013), também Prof. Titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, descreve a área como “a última região do centro expandido a ter grandes terrenos ociosos ou subutilizados e usos incompatíveis com o seu potencial” e explica:

---

outra empresa formatada naquela ocasião foi a SP-Obras. A SP-Urbanismo tem como funções a elaboração e o assessoramento de ações do Governo para planejamento e promoção do desenvolvimento urbano do Município de São Paulo e está ligada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SÃO PAULO, 2009a).

Ao contrário de outras operações, a Água Branca é orientada por um plano urbanístico que estimula o uso misto, a fachada ativa (térreo que se abre para as calçadas), a habitação social e de mercado popular, as vias que privilegiam o transporte coletivo, ciclovias e calçadas e a valorização do espaço público e das áreas verdes.

Ela rompe com o padrão de verticalização predominante – marcado pelo adensamento construtivo com baixa densidade demográfica, grande número de garagens, estimulando o automóvel, e o rebaixamento do lençol freático. E busca incentivar a construção de apartamentos pequenos para atender a baixa classe média, impõe um número máximo de garagens e limita o uso do subsolo (BONDUKI, 2013).

A área deverá receber o acréscimo de, aproximadamente, 60 mil moradias. A lei prevê que 22% dos recursos arrecadados com a operação serão destinados à habitação de interesse social, uma condição para mitigar o conflito entre a defesa da Administração, que propunha que o montante ficasse em 20%, e a proposta da Câmara, que indicou 25% (DOMINGOS, 2013). O plano para reabilitação da área prevê a reurbanização de 15 favelas, sendo que,

Entre as prioridades estão obras de drenagem dos córregos Água Preta e Sumaré, construção de no mínimo 630 unidades habitacionais de interesse social, dentro do perímetro da Operação Urbana Consorciada, com atendimento preferencial dos moradores das Favelas Aldeinha e do Sapo, produção de 3 mil a 5 mil moradias para reassentamento das famílias, construção de no mínimo dez centros de educação infantil, duas escolas municipais de educação infantil, quatro escolas municipais de ensino fundamental, uma escola de ensino médio, duas unidades básicas de saúde e uma unidade básica de saúde com assistência médica ambulatorial (DOMINGOS, 2013).

Haverá investimentos na melhoria do sistema viário, com obras para completar avenidas, construção de pontes, melhoramento de viadutos, dentre outras intervenções que devem aumentar a conectividade da malha viária. A região já é servida por metrô, trem e corredor exclusivo para ônibus. O plano urbanístico prevê ampliação de calçadas e geração de espaços para uso coletivo. Os centros de treinamento dos clubes de futebol São Paulo e Palmeiras deverão tornar-se parques públicos com o fim da concessão dos espaços que atualmente ocupam.

A lei que regulamentou a Operação Urbana Consorciada Água Branca considera a disposição de um plano urbanístico para o desenvolvimento da parceria e trata de condições às quais os beneficiários de parâmetros especiais de ocupação e uso do solo devem obedecer para a reorganização do espaço e para a promoção de diversidade social. Essa operação possui soluções muito mais complexas do que a troca de potencial construtivo e outras alterações de parâmetros urbanísticos pela compra de títulos. Significa a tentativa de novas vertentes que caminham para a revisão das OUCs e para a possibilidade de reversão da utilização dessas como instrumento capaz de promover melhorias para a cidade, trabalhando pelo incremento

de regiões centrais com qualidade dos espaços públicos e variedade na composição da população. Ainda é cedo para avaliar se os objetivos definidos para essa OUC serão atingidos, mas a complexidade que o instrumento alcançou inscreve-o como um plano local que agrega alternativas multidisciplinares de melhoria urbana e que trata planejamento, gestão e financiamento para requalificação de uma área do Município de São Paulo, de modo bem diferente de qualquer experiência anteriormente realizada.

## **2.5. As primeiras operações urbanas no Município de Belo Horizonte**

Findado o processo constituinte, com a promulgação da nova Constituição Federal em 1988, foi organizado pelo Legislativo Municipal de Belo Horizonte, assim como em outros municípios brasileiros, uma comissão especial para o processo de elaboração da Lei Orgânica do Município, a qual foi aprovada em 1990, tendo Patrus Ananias, então vereador eleito, como relator. À norma, foi incluído um capítulo sobre Política Urbana.

O artigo 185 da lei em referência contempla instrumentos de política urbana a serem instituídos no município, quais sejam: plano diretor; legislação de parcelamento, ocupação e uso do solo, de edificações e de posturas; legislação financeira e tributária, especialmente o imposto predial e territorial progressivo e a contribuição de melhoria; transferência do direito de construir; parcelamento ou edificação compulsórios; concessão do direito real de uso; servidão administrativa; tombamento; desapropriação por interesse social, necessidade ou utilidade pública; fundos destinados ao desenvolvimento urbano. Percebe-se que nenhum instrumento de captura de mais-valia pelo adensamento construtivo foi disposto, explicitamente, naquele artigo.

O artigo 187, entretanto, contempla princípio do solo criado, mesmo que implicitamente, o que criaria condições para a configuração de instrumentos como a outorga onerosa do direito de construir e da operação urbana no plano diretor do município.

Art. 187 - O Município, sobre toda edificação cuja implantação resultar em coeficiente de aproveitamento do terreno superior a índice estabelecido em lei, deverá receber contrapartida correspondente à concessão do direito de criação do solo.

Parágrafo único - A contrapartida, que se dará em moeda corrente ou dação de imóvel, será utilizada segundo critérios definidos pelo plano diretor (BELO HORIZONTE, 1990, p. 56)

A partir da aprovação da Lei Orgânica, iniciaram-se as discussões acerca do projeto de lei denominado BH-2010<sup>30</sup>. Esse PL abarcava, de forma bastante inconsistente, princípios da reforma urbana e remetia à Lei de parcelamento, ocupação e uso do solo (LPOUS) a necessidade de organização da apropriação do território, como forma de alcançar a função social deste, com disposições, inclusive, restritas à aplicação apenas em lotes vagos. A figura do solo criado foi explicitada no projeto de lei, sem, entretanto, haver definição de mecanismos pelos quais fosse efetivada:

Art. 46 – O solo criado, a ser regulamentado em legislação específica, será utilizado como instrumento de implantação da estrutura urbana, devendo ser aplicado de forma diferenciada nas áreas a serem adensadas e naquelas a sofrerem restrição de adensamento (Projeto de Lei do Plano Diretor BH 2010, *apud* COTA, 2010, p. 263).

O Projeto de Lei BH-2010 não foi aprovado. A discussão acerca de mecanismos de política urbana a serem implementados seria reestruturada na gestão petista em Belo Horizonte, iniciada em 1993. Uma das metas mais importantes da administração de Patrus Ananias (gestão 1993-1996) como Prefeito foi a elaboração das leis de ordenamento territorial. No primeiro ano de seu mandato, foi organizada uma estrutura técnico-administrativa para a concepção dos projetos de lei que dariam origem às novas normas urbanas.

O Executivo montou um grupo de trabalho que congregava especialistas de várias áreas, para consolidarem estudos acerca da estrutura urbana da cidade. A publicação, denominada “Plano Diretor de Belo Horizonte: lei de uso e ocupação do solo, estudos básicos” (BELO HORIZONTE, 1995), evidenciou uma cidade com crescimento desigual; concentração de riquezas; diferentes padrões de urbanização; densidades construtivas diversas, sobretudo concentradas na área central e na periferia imediata; fragilidades ambientais e deficiências no cuidado ao patrimônio e à paisagem, dentre outros aspectos. Tais problemas, típicos das capitais brasileiras e fruto do rápido processo de urbanização que ocorreu no País, foram espacializados no território, para que as deficiências fossem identificadas e analisadas com mais clareza e se pudessem delinear os condicionantes legais para ordenar o desenvolvimento urbano do município.

O discurso que justificava a consolidação do novo aparato legal era fundamentado na necessidade de “inversão de prioridades”, na conformação de modelos de construção participativa de planejamento e de gestão urbanos e na

---

<sup>30</sup> Para obter mais informações sobre o processo de elaboração deste PL, ver Monteiro (2007), Capítulo 3.

mitigação dos processos de exclusão observados no território belorizontino. A orientação da Administração Municipal apontava para a reversão dos processos de segregação socioespaciais historicamente delineados pela forma de regulação urbana e pelas políticas desenvolvidas no município. As leis deveriam romper com a lógica elitista e excludente do zoneamento e inserir mecanismos de redistribuição de renda – fundiária – e facilitação de acesso à terra urbanizada, à moradia e aos serviços urbanos pela população. A regulação urbana deveria ganhar uma conotação diferente da multiplicação da renda da terra e de “reservas de oportunidades” para a construção do mercado formal e controlar a atuação do setor privado, bem como proteger espaços de valor social para a manutenção da população mais carente e aqueles lugares que agregam elementos paisagísticos, culturais e ambientais relevantes.

Daniela Cota (2010) relata que o Plano de Governo da Frente BH Popular, formulado em 1993, propunha mecanismos de política urbana para alcançar a aclamada inversão de prioridades no ordenamento territorial, tais como: edificação compulsória e IPTU progressivo sobre imóveis urbanos retidos de forma especulativa; cobrança de contribuição de melhoria; adoção do princípio do solo criado, vinculando a cobrança de contrapartida do particular pela ocupação do solo acima da limitação do zoneamento; alteração de normas de ocupação do solo, adequando-as à capacidade de suporte instalada, e de regras para uso do solo, conciliando-as a diretrizes de disseminação de atividades econômicas no território; controle de usos conflitantes e justa distribuição dos ônus e dos benefícios dos processos de urbanização e reurbanização. Seriam também propostos mecanismos que combateriam a retenção especulativa da terra e a manutenção de imóveis vazios e subutilizados, bem como alternativas de barateamento do solo e de acesso de populações de baixa renda a habitações de qualidade.

A conotação das parcerias público-privadas, tal como dispostas nas intenções de regulamentação das normas urbanísticas pelas referências enunciadas, estariam ligadas à consecução do direito à cidade. A captura de mais-valia era apresentada como um dos mecanismos para a construção de moradias e dotação de infraestrutura em áreas carentes, nas quais a Administração Municipal teria recursos para intervir, adquiridos dos processos de cobrança pela utilização do solo por parte da iniciativa privada ou pela transferência do direito de construir. Além da geração de TDC de imóveis com limitações para edificar em decorrência de preservação cultural e ambiental, seria possível alienar o coeficiente de aproveitamento do zoneamento não utilizado nos locais de instalação de empreendimentos para habitação popular.

Ressalta-se que a elaboração desse conjunto de propostas de regulação urbana para a capital mineira, na década de 1990, sofreu muita influência do processo

ocorrido no Município de São Paulo, por essa cidade ter avançado em concepções mais delineadas entre projetos de lei para ordenamento territorial e normas urbanísticas aprovadas. Houve consultoria da Arquiteta Raquel Rolnik na elaboração da legislação em Belo Horizonte, profissional que trazia experiência na formulação das normativas paulistas para o município mineiro.

As principais alterações propostas para Belo Horizonte, na forma de projetos de lei, em meados da década de 1990, tentaram superar a concepção extremamente funcionalista de regulação do uso e da ocupação do solo adotada até então. As leis a serem promulgadas deveriam introduzir o conceito de macrozoneamento, mitigando alguns efeitos decorrentes do zoneamento adotado nas normas anteriores. O macrozoneamento possibilitou a adoção de parâmetros urbanísticos mais ou menos permissivos, de acordo com potenciais de adensamento determinados a partir da infraestrutura disponível para cada área e das demandas por preservação e proteção ambiental, cultural, arqueológica ou paisagística. A instalação de usos não residenciais passou a ocorrer em conformidade com a hierarquia das vias no sistema de circulação, respeitadas as áreas de relevância ambiental e cultural. Os empreendimentos de maior porte seriam submetidos ao licenciamento ambiental. Em áreas onde aspectos ambientais, paisagísticos, patrimoniais ou urbanísticos conferiam especificidades aos lugares, foram propostos sobrezoneamentos que deveriam predominar sobre a mancha do macrozoneamento existente no local, com a denominação de área de diretrizes especiais (ADE). Foram propostos instrumentos específicos de política urbana, como transferência do direito de construir, concessão do direito de criar o solo, parcelamento e edificação compulsórios, consórcio imobiliário, operação urbana e convênio urbanístico de interesse social.

No contexto de reformulação das leis urbanísticas, as operações urbanas deveriam ser inseridas como mecanismos redistributivistas, de modo a promover a repartição mais justa de cargas e de benefícios originados do processo de urbanização e viabilizar intervenções urbanísticas mais inclusivas ou vinculadas à promoção de habitação de interesse social. A ferramenta deveria ser aplicada em um perímetro específico, tendo a obrigatoriedade de ser gerida por um “comitê” especial. O objetivo principal era promover parcerias do Poder Público municipal com o setor privado ou outros entes da Administração Pública, de maneira a viabilizar projetos de cunho estruturador em locais estratégicos da cidade.

A redação inserida PL n° 314/95<sup>31</sup>, entretanto, trouxe uma regulação muito mais simples e incompleta para o instrumento do que os pressupostos inicialmente formulados:

Art. 69 – Operação urbana é o conjunto integrado de intervenções coordenadas pelo poder público municipal, em período determinado, com a participação da iniciativa privada objetivando viabilizar projetos urbanísticos especiais em áreas previamente delimitadas (Projeto de Lei n° 314/95, *apud* COTA, 2010, p. 283).

Não foi inserida, na redação da minuta elaborada em 1995, a obrigatoriedade de que as operações fossem dispostas em áreas estratégicas definidas por lei, mantendo-se apenas a regra de que os perímetros deveriam ser previamente definidos. A possibilidade de alteração de parâmetros urbanísticos ficou disposta no parágrafo 1° do artigo 70 do PL e a regulamentação do instrumento foi conferida à obrigatoriedade de elaboração de lei específica.

É interessante observar que a proposta de operações urbanas, durante a tramitação do projeto de lei que instituiria o plano diretor na Câmara Municipal, não foi combatida de forma veemente pelo setor imobiliário, bastante articulado durante o processo de aprovação das novas normas urbanísticas na defesa de seus interesses. O instrumento estava sendo discutido no âmbito federal, e a experiência paulista demonstrava que a parceria com o Poder Público, sob as – frágeis – regras da operação, poderia significar ganhos significativos para o setor empresarial. A mesma “aceitação” não ocorreu com outros instrumentos de política urbana, como, por exemplo, o solo criado.

O solo criado foi rechaçado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon), sob justificativas que, novamente, subvertiam as funções da ferramenta, para acusar uma possível inadequação à realidade da cidade (COTA, 2010). A entidade argumentava que o solo criado aumentaria o preço dos terrenos; que era abusivo diminuir o valor do coeficiente de aproveitamento para cobrar pela sua recuperação; que as obras a utilizarem os valores da contrapartida deveriam ser realizadas nas áreas propensas a adensamento e não em áreas periféricas; que o instrumento deveria ser restrito à zona de adensamento preferencial, e não à zona adensada e à zona central, entre outras considerações que tentavam atestar sobre a inconsistência do instrumento.

---

<sup>31</sup> Houve uma tentativa de inserção das operações urbanas no município anterior à tramitação do PL n° 314/95. A Vereadora Neusinha Santos, paralelamente às discussões acerca do plano diretor, apresentou ao Legislativo o PL n° 252/93, que significou a primeira proposta de instituição de um formato de parceria público-privada no município por meio da instituição de operações urbanas e considerando a negativa de implementação do solo criado.

Após muitas alterações ocorridas ao longo do período de tramitação dos projetos de Lei nº 314/95 e nº 315/95 no Legislativo, foram aprovadas as Lei nº 7.165, Plano Diretor do Município de Belo Horizonte, e a Lei nº 7.166, Lei de parcelamento, ocupação e uso do solo de Belo Horizonte, em 27 de agosto de 1996. As leis foram consolidadas contendo premissas baseadas, principalmente, em parâmetros urbanísticos específicos para os diferentes macrozoneamentos, sobrezoneamentos por meio da criação de ADEs em perímetros de relevância cultural, ambiental e de incremento econômico e definição de usos de acordo com a hierarquia do sistema viário. A regulação urbana foi completada pela inserção de instrumentos fiscais e urbanísticos de intervenção na conjuntura de organização do território. Entre os instrumentos urbanísticos, foram aprovados a transferência do direito de construir, o convênio urbanístico de interesse social, os mecanismos de intervenção urbana e as operações urbanas. A instituição da gestão democrática da cidade ocorreu, fundamentalmente, por meio da organização de conselhos temáticos de composição compartilhada entre os poderes Executivo e Legislativo e a sociedade civil, da instituição das Conferências Municipais de Política Urbana<sup>32</sup> e da implementação do Orçamento Participativo.

O texto legal que regulamentou as operações urbanas não explicitou claramente preceitos redistributivistas, mesmo que possa estar subentendido, no *caput* do artigo 65 da Lei nº 7.165/96, que a parceria com o setor privado seria atinente ao princípio de divisão dos ônus dos processos de urbanização, ao dispor sobre o objetivo de viabilizar projetos urbanos especiais.

Art. 65 – Operação urbana é o conjunto integrado de intervenções, com prazo determinado, coordenadas pelo Executivo, com a participação de entidades da iniciativa privada, objetivando viabilizar projetos urbanísticos especiais em áreas previamente delimitadas.

Parágrafo único – A operação urbana pode ser proposta ao Executivo por qualquer cidadão ou entidade que nela tenha interesse (BELO HORIZONTE, 1996a).

Ao Executivo foi designada a função de coordenação das intervenções, com liberdades para conduzir as parcerias, obedecendo, entretanto, às finalidades e – poucas – regras para as constituir legalmente. As poucas amarras do texto normativo davam ao Poder Público possibilidades para, facilmente, justificar a operação e, ao

---

<sup>32</sup> A Conferência Municipal de Política Urbana foi instituída no plano diretor como um evento a ocorrer de quatro em quatro anos com o objetivo principal de reunir a população para discutir elementos de adequação do controle urbano. Houve três edições do evento em Belo Horizonte, entretanto, desde que foi instituído: em 1999, em 2001-2002 e em 2009.

investidor, muitas alternativas para solicitar a mudanças de parâmetros construtivos, negociar contrapartidas e, inclusive, fazer proposições para aplicação da ferramenta.

Percebe-se que o texto legal impôs que as áreas da operação urbana devem ser previamente estabelecidas, mas não especificou quando nem em qual instrumento legal deve ser cumprido esse princípio. A precedência de áreas de interesse do município para desenvolvimento de projetos urbanísticos específicos perdeu-se na aplicação da ferramenta, pois o plano diretor aprovado em 1996 não as indicou. Apenas o parágrafo 3º do artigo 13 da lei em tela determina que centros e centralidades podem ser objeto de aplicação do instrumento, sem designar também quais são esses lugares.

As possibilidades de consolidação de parcerias entre os setores público e privado foram exemplificadas mas não restritas aos tipos de intervenções dispostas no artigo 66 do PD. A norma trouxe uma imprecisão jurídica que agrega ao mecanismo de operação urbana uma conotação de interesse político, porque, sendo o Executivo o coordenador do instrumento, pode utilizá-lo em função de alternativas que não apenas as dispostas na lei. Ressalta-se o fato de que a imprecisão legal, praticamente, não seria necessária, pela amplitude de interpretações que pode ser conferida aos incisos do artigo 66, entre as quais pode ser incluída ampla gama de projetos de interesse público.

Art. 66 – A operação urbana envolve intervenções como:

- I – tratamento urbanístico de áreas públicas;
- II – abertura de vias ou melhorias no sistema viário;
- III – implantação de programa habitacional de interesse social;
- IV – implantação de equipamentos públicos;
- V – recuperação do patrimônio cultural;
- VI – proteção ambiental;
- VII – reurbanização;
- VIII – amenização dos efeitos negativos das ilhas de calor sobre a qualidade de vida;
- IX – regularização de edificações localizadas em área não parcelada oficialmente (BELO HORIZONTE, 1996a).

Na sequência, o artigo 67 define o conteúdo da lei específica que deveria reger uma operação urbana<sup>33</sup>. Os incisos, mesmo sendo condições para a elaboração do

---

<sup>33</sup> Art. 67 – Cada operação urbana deve ser prevista em lei específica, que estabelecerá:

- I – o perímetro da área de intervenção;
- II – a finalidade da intervenção proposta;
- III – o plano urbanístico para a área;
- IV – os procedimentos de natureza econômica, administrativa e urbanística necessários ao cumprimento das finalidades pretendidas;
- V – os parâmetros urbanísticos locais;
- VI – os incentivos fiscais e os outros mecanismos compensatórios previstos em lei para as entidades da iniciativa privada que participem do projeto ou para aqueles que por ele sejam prejudicados;
- VII – o seu prazo de vigência.

instrumento, não trazem limitações à instituição desse, nem urbanística, ao não apresentar limites para alterações dos parâmetros urbanísticos nem financeiras, ao não definir condições para o cálculo das contrapartidas. A aplicação do instrumento ficou, portanto, condicionada ao processo de negociação entre Administração e parceiro privado. O grupo gestor, proposto no primeiro formato do instrumento, que poderia intervir no processo, foi abolido da redação final da lei de 1996.

O artigo 68 permitiu a transferência de direito de construir para lotes dentro ou fora do perímetro da operação. Esse artigo admitia a indenização de proprietários que cedessem terrenos para a implantação de estruturas urbanas ou para a preservação de patrimônio natural ou cultural. O artifício poderia desonerar o Poder Público da necessidade de desapropriação, mas geraria uma insegurança, pois a cessão do terreno poderia não ser equivalente à contrapartida devida pela operação e, além disso, não eram fixadas limitações às áreas receptoras ao índice a ser transferido. A redação dada ao artigo 69 do PD, diferentemente da definição que seria adotada no Estatuto da Cidade e para as OUCs no Município de Belo Horizonte em 2010, obrigava que os recursos arrecadados com as contrapartidas apenas pudessem ser “aplicados em aspectos relacionados à implantação do projeto relativo à operação urbana” (BELO HORIZONTE, 1996a), o que não significava que tivessem de ser empregados em seu perímetro.

Foram instituídas em Belo Horizonte doze operações urbanas no período entre 1996 a 2010<sup>34</sup>. As regulamentações dessas operações urbanas, de modo geral, não demonstraram caráter de inversão de prioridades, de redistribuição da valorização fundiária e nem sempre serviram de forma eficiente à promoção de projetos estruturantes, função que o setor técnico passou a depositar no instrumento, mas que não se viabilizou da forma esperada. As operações urbanas, muitas vezes, acabaram sendo utilizadas para a flexibilização de parâmetros construtivos, sobretudo no que concerne ao aumento de coeficiente de aproveitamento, em troca de intervenções, em sua maioria, pontuais, de requalificação urbanística. Passaram a conter uma conotação de “trocas”, nas quais os benefícios privados, utilizando do princípio do solo criado de acréscimo oneroso de área construída, eram revertidos em obras, nem sempre prioritárias.

---

§ 1º - A área da operação urbana não pode receber transferência do direito de construir durante a tramitação do projeto de lei respectivo, a não ser que esta exceda o prazo de 4 (quatro) meses.

§ 2º - A modificação prevista no inciso V somente pode ser feita se justificada pelas condições urbanísticas da área da operação.

§ 3º - O projeto de lei que tratar da operação urbana pode prever que a execução de obras por empresas da iniciativa privada seja remunerada, dentre outras, pela concessão para exploração econômica do serviço implantado” (BELO HORIZONTE, 1996a).

<sup>34</sup> A análise pormenorizada das operações urbanas efetivadas em Belo Horizonte de 1996 a 2010 pode ser obtida em Cota (2010).

O trabalho de Cota (2010) reflete o histórico da criação do instrumento e analisa as operações viabilizadas no Município de Belo Horizonte. Das doze operações urbanas constituídas entre 1996 e 2010, é plausível inferir que (COTA, 2010, p. 345):

- quatro foram motivadas por interesse do Executivo Municipal e visavam à transformação urbanística ou à implantação de equipamentos urbanos e comunitários<sup>35</sup>;
- duas tiveram origem em interesse conjunto entre o Poder Público municipal e o setor privado e objetivavam transformações urbanísticas estruturais e alterações de parâmetros urbanísticos<sup>36</sup>;
- seis operações partiram de solicitações do setor privado ou de órgãos públicos estaduais, sobretudo para flexibilização de parâmetros urbanísticos contidos na Lei n° 7.166/96<sup>37</sup>.

O interesse em desenvolver as parcerias público-privadas por intermédio das operações urbanas surgiu, na maioria dos casos, para modificação pontual de parâmetros da Lei de parcelamento, ocupação e uso do solo. A principal solicitação dos possíveis parceiros do Executivo Municipal era o acréscimo de coeficiente de aproveitamento. Algumas operações foram viabilizadas para alterações na permissividade de instalação de usos e outras para a regularização de edificações. As contrapartidas em intervenções físicas, em alguns casos, beneficiaram o próprio empreendimento, na medida em que qualificavam o entorno e, possivelmente, em algumas situações, poderiam ter sido solicitadas como medidas compensatórias e mitigadoras das repercussões causadas pelos empreendimentos à vizinhança pelo processo de licenciamento ambiental ao qual estiveram submetidos. Contudo, por diferentes motivos, nem todas as parcerias foram implementadas<sup>38</sup>.

Os métodos para determinação dos valores da contrapartida variaram até se chegar ao padrão que predominou nas fórmulas de cálculo a partir de 2005. A equação partia da multiplicação da área do terreno de propriedade privada onde o

---

<sup>35</sup> Quais sejam: Desafetação de trecho de via pública, mediante Operação Urbana; Operações Urbanas para implementação de estações de integração de ônibus do BHBUS; Operação Urbana do Isidoro e Operação Urbana Casa do Conde de Santa Marinha e adjacências.

<sup>36</sup> Quais sejam: Operação Urbana Fundação Furtado de Menezes e Operação Urbana na área denominada Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo.

<sup>37</sup> Quais sejam: Operação Urbana Vila Silveira; Operação Urbana do conjunto arquitetônico da Avenida Oiapoque; Operação Urbana Centros de Comércio Popular; Operação Urbana do Edifício-Sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais; Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas; Operação Urbana da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

<sup>38</sup> Para informação sobre a efetivação das parcerias, ver Cota (2010).

empreendimento seria implantado pelo valor do coeficiente de aproveitamento pleiteado no regime de operação urbana. O resultado aferido dessa multiplicação era dividido pelo CA do macrozoneamento contido no plano diretor. Essa matemática resultava na “área virtual” que o terreno deveria ter para a implantação do empreendimento pretendido. Da área total necessária ao empreendimento era subtraída a área real do terreno, resultando na área extra viabilizada pela operação urbana, que, multiplicada pelo valor do metro quadrado do terreno, aferido do Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Inter Vivos (ITBI), determinava o valor da contrapartida. Os valores poderiam ser pagos em dinheiro à Prefeitura ou por meio da execução de projetos de interesse público, conforme a negociação feita.

Ressalta-se que o valor da contrapartida pelo “terreno virtual” criado para efeitos de seu cálculo é menor do que o valor do terreno real, pois não é considerado o preço de mercado, mas o valor atribuído pelo ITBI, sempre aquém dos valores reais de negociação do imóvel. Os cálculos também não levavam em consideração o valor geral de venda (VGV) dos produtos imobiliários gerados pelas concessões das normas incidentes na LPOUS. Os custos das contrapartidas cobradas pelo setor público significavam, provavelmente, uma porcentagem pouco expressiva frente à obtenção de lucros aferidos pela venda e utilização dos empreendimentos.

A maioria das operações urbanas consolidadas entre 1996 e 2010 foi discutida no Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR)<sup>39</sup>. A avaliação das operações em seções do COMPUR não era determinada em lei. Era comum, entretanto, que os assuntos afetos à política urbana, sobretudo os que demandariam alterações de normas de planejamento, de gestão do solo, edificações e de posturas fossem assuntos apreciados por aquele Conselho. Das doze operações elaboradas no período em análise, nove foram nele apreciadas.

Muitas operações urbanas foram vetadas pela então Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMURBE), que nelas não reconheceu interesse público que as justificasse. Diante do COMPUR, entretanto, nenhuma proposta de operação urbana

---

<sup>39</sup> O Conselho Municipal de Política Urbana foi instituído pelo artigo 80 da Lei nº 7.165/96. Esse órgão foi criado com atribuições de monitorar e discutir o desenvolvimento urbano do município e propor medidas para planejamento e gestão do solo. O Conselho foi instituído com uma composição mista que congrega representantes do Executivo, do Legislativo e da sociedade, sendo: oito representantes do Executivo Municipal; dois representantes da Câmara Municipal de Belo Horizonte; dois representantes do setor técnico; dois representantes do setor empresarial e dois representantes do setor popular. Cada membro titular do Conselho possui um suplente da mesma categoria. Os conselheiros que representam a sociedade são escolhidos em assembleias organizadas por setor que ocorrem de dois em dois anos. A assistência técnica da Prefeitura às operações era feita pela Gerência Executiva do Conselho Municipal de Política Urbana (GEXCO), ligada à Gerência de Desenvolvimento Urbano (GEDU) da Secretaria Municipal de Política Urbana. A GEXCO realizava a interface entre interessados e Administração, com a tutela do Secretário da SMURBE e de seu consultor técnico especializado, procedimento adotado, sobretudo, após 2005. O COMPUR exerceu poucas ações deliberativas desde sua criação até 2010, quando houve a alteração do plano diretor municipal pela Lei nº 9.959/10. O Conselho passou, então, a ter funções decisórias importantes como nos processos de estudo de impacto de vizinhança.

chegou a ser refutada. É importante observar, mesmo considerando a relevância de discussão das operações em reuniões públicas mantidas pelo Executivo Municipal, que as chances de aprovação de uma operação urbana eram muito maiores do que de sua reprovação pelo Conselho. Isso porque a operação é uma conciliação de interesses entre o setor público e privado e a composição do COMPUR congrega mais da metade de sua representatividade distribuída entre o Executivo e o setor empresarial. As observações que eram feitas pelos participantes das reuniões do Conselho e que poderiam transformar-se em condicionantes legais, também, eram poucas e não chegavam a alterar o conteúdo geral das propostas alinhadas previamente entre Prefeitura e setor privado. A pouca interferência dos conselheiros e da população em geral nos processos de formulação das operações era causada por fatores diversos, entre os quais estavam as restritas oportunidades de debate, a complexidade do tema e a linguagem excessivamente técnica na qual eram registradas as propostas de parcerias.

As tramitações dos projetos de lei provenientes do Executivo na Câmara Municipal também ocorreram com poucas alterações, seja da parte dos vereadores, seja da parte da sociedade.

De modo geral, nota-se que o tema das *operações urbanas*, considerado de grande complexidade e de grande interesse para a cidade, é discutido, pelo Poder Legislativo, ainda de modo insuficiente e sem envolvimento da sociedade civil, especialmente da população efetivamente impactada pelas intervenções propostas. De um lado, a demora na tramitação dos projetos de lei por diferentes mecanismos; do outro, a urgência em aprovar propostas que, muitas vezes, termina por eliminar a possibilidade do debate: ambos os caminhos adotados pelo Legislativo municipal parecem comprometer tanto os ideais democráticos que deveriam embasar as ações nesse canal de deliberação da política pública, quanto a efetivação dos princípios do *direito à cidade*, em especial o exercício da função social da propriedade e a democratização do direito aos benefícios urbanos defendidos nos textos da Lei Orgânica e do Plano Diretor (COTA, 2010, p. 342, grifo da autora).

A constituição das operações urbanas, sobretudo as propostas por parceiros externos (empresários ou órgãos estaduais), geralmente, passaram por processos de aprovação semelhantes, mesmo que os prazos de concepção tenham sido variados e as dificuldades, inerentes ao processo de negociação, fossem diferentes. Os processos, em geral, eram compostos pelas seguintes etapas:

- apresentação da intenção de operação urbana pelo particular ou pelo órgão estadual ao Executivo, especificamente à SMURBE;
- reconhecimento dos parâmetros urbanísticos a serem praticados pelo empreendimento;

- avaliação do interesse público pelo empreendimento, realizada concomitantemente a levantamentos de aspectos legais e de planejamento urbano feitos para a área do terreno e seu entorno;
- determinação dos parâmetros a serem alterados pela operação urbana, em caso de aferida a compatibilidade do empreendimento com o interesse do município;
- conhecimento do valor dos terrenos, com base no ITBI;
- cálculo do valor das contrapartidas a serem pagas pelo particular ao Poder Público pelos benefícios inerentes à flexibilização dos parâmetros legais vigentes ou outras medidas compensatórias no caso do parceiro ser órgãos estaduais;
- fechamento da proposta de operação urbana, segundo a obediência às determinações e aos interesses do plano diretor;
- apresentação da proposta de operação urbana no COMPUR;
- discussão e aprovação da proposta pelo COMPUR e
- redação final da minuta de projeto de lei da operação urbana e encaminhamento à Câmara Municipal.

\*\*\*\*\*

A variedade de situações nas quais foram empregadas operações urbanas em Belo Horizonte deixou o instrumento como um meio de viabilização de situações não previstas pelas leis, cabendo uma infinidade de abordagens, pois não era difícil vincular as solicitações das operações a intervenções de qualificação do espaço em uma situação de carências de todos os tipos vivenciadas no município. As operações urbanas acabaram por ser utilizadas como um artifício para promover alterações legais, nos casos das flexibilizações nos parâmetros urbanísticos dispostos na LPOUS, ou para viabilizar legalização de situações não previstas nas normas, no caso de alguns tipos de regularizações edilícias ou fundiárias.

Somada à fragilidade do instrumento implementado sob objetivos abrangentes de planejamento urbano, ressaltam-se também os problemas de gestão. As medidas de acompanhamento da tramitação dos empreendimentos admitidos pelas operações no licenciamento para construção e operação eram falhas, não se verificando interface, de forma efetiva, entre o órgão de elaboração das propostas de operação urbana e aquele responsável por aprovar sua implantação. As leis eram deficientes na definição de prazos de execução e no recolhimento das contrapartidas, bem como na aplicação de penalidades às possíveis infrações.

O reconhecimento das falhas e dos vícios contidos nas operações urbanas desenvolvidas no município e a aprovação do Estatuto da Cidade promoveriam novas discussões acerca da ferramenta de atuação concertada em questão. As premissas para inserção das operações urbanas consorciadas em Belo Horizonte foram levadas para a II Conferência Municipal de Política Urbana<sup>40</sup>. A não aprovação do projeto de lei derivado desse evento de participação popular, contudo, fez com que o instrumento não fosse instituído no município sob a conceituação da norma federal. O tema foi novamente tratado na III Conferência Municipal de Política Urbana<sup>41</sup>. Os pressupostos sobre o instrumento debatidos no evento ocorrido em 2009 foram consolidados no PL nº 820/09.

As indicações feitas para o instrumento na II Conferência Municipal de Política Urbana deturpavam a natureza da ferramenta disposta no EC (QUADRO 2), mas foram levadas para o evento sequente, pois a metodologia de trabalho sobre todos os temas na conferência realizada em 2009 envolvia revisões de propostas anteriormente conformadas. O conteúdo sobre OUC levado pelo Executivo para a III Conferência Municipal de Política Urbana era bastante genérico, mas, em conjunto com outras três propostas elaboradas durante o evento, proporcionaram elementos para a conformação de um conjunto de diretrizes bastante amplo, mas com alguns direcionamentos mais precisos de princípios que o instrumento deveria cumprir e com

---

<sup>40</sup> A II Conferência Municipal de Política Urbana foi convocada logo após a promulgação do Estatuto da Cidade, e contou com a participação, inicialmente, de duzentos e quarenta e quatro delegados. A abertura da conferência ocorreu em 8 de outubro de 2001 e o evento foi encerrado em 24 de agosto de 2002. O processo foi começado durante a gestão Célio de Castro, à frente do Executivo pelo Partido dos Trabalhadores, mas foi Fernando Pimentel, então vice-prefeito, que acompanhou a maior parte do processo. As principais propostas para alteração das leis urbanísticas vigentes à época foram transcritas nos Anais da II Conferência de Política Urbana (BELO HORIZONTE, 2002), entretanto não foram reconhecidas por todos os participantes. O evento teve problemas em sua finalização e na legitimação das propostas decorrentes dos debates, sobretudo porque o setor empresarial, prevendo alterações indesejadas aos negócios imobiliários com as novas regras para regulação do solo, retirou-se da conferência. O Executivo, por meio do trabalho dos órgãos ligados à questão urbana organizados pela Secretaria Municipal de Política Urbana, encaminhou à Câmara Municipal de Belo Horizonte um PL com os resultados da II Conferência Municipal de Política Urbana. O PL nº 655 foi aberto no Legislativo em 8 de agosto de 2005. Seu conteúdo havia sofrido alterações por trabalhos técnicos, discussões no COMPUR e sugestões de setores da sociedade. O PL teve várias emendas ligadas a si, foi retirado e recolocado em tramitação algumas vezes pelo Executivo e acabou sendo arquivado em 2009, na iminência da organização de uma nova Conferência Municipal de Política Urbana.

<sup>41</sup> A III Conferência Municipal de Política Urbana ocorreu entre abril e agosto de 2009, início do primeiro mandato de Marcio Lacerda (gestão 2009-2012) como Prefeito pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB). O evento foi organizado pelo núcleo de planejamento urbano da SMURBE e contou com a participação de duzentos e quarenta e três delegados e seus suplentes, representantes dos setores empresarial, técnico e popular. As propostas de alteração das normas urbanísticas foram encaminhadas à CMBH, gerando o PL nº 820/09. A aprovação da Lei nº 9.959/10 a partir do referido projeto de lei significou a inserção de alterações na forma de regulação do solo urbano decididas na conferência, mesmo que com diversas mudanças feitas durante a tramitação da proposta normativa na Câmara Municipal. Pode-se dizer que ocorreram, como efeito dos novos princípios estabelecidos, poucas alterações nos parâmetros de ocupação do solo, mas muitas mudanças nas alternativas de localizações de usos não residenciais no município, com vistas a possibilitar a distribuição de atividades no território, diretriz não alcançada com as regras das leis anteriores. A mais expressiva transformação no arcabouço das normas urbanísticas, entretanto, foi a inserção de um conjunto de instrumentos de política urbana baseado no Estatuto da Cidade, mas com direcionamentos próprios, entre os quais estão a operação urbana consorciada.

a espacialização de locais prioritários para a aplicação das operações urbanas consorciadas (QUADRO 3).

QUADRO 2: Proposta para instituição de operação urbana consorciada na III Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte (2009)

<b>PROPOSTA INICIAL DO EXECUTIVO</b>		
<b>II CONFERÊNCIA</b>	<b>PROPOSTAS PARA DISCUSSÃO</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b>
<b>Operações Urbanas Consorciadas</b>		
Previsão da possibilidade de se trabalhar com áreas distintas na mesma operação urbana (ou seja, previsão de que os benefícios da alteração de parâmetros urbanísticos em uma área possam ser compensados por intervenções em outra área).	<b>7 – RETIRAR</b>	O art. 33, §1º do Estatuto da Cidade vincula a aplicação dos recursos obtidos na Operação Urbana à área incluída em seu perímetro.
Previsão da possibilidade de utilização do instrumento para regularização de edificações ou de uso.	<b>8 – MANTER</b>	
Previsão da utilização de outorga onerosa de potencial construtivo.	<b>9 – MANTER</b>	
	<b>10 – NOVA PROPOSTA:</b>	Estabelecer as Operações Urbanas Consorciadas, conforme previsto no Estatuto da Cidade e as Operações Urbanas Simplificadas, com as mesmas regras previstas na Lei nº 7.165/96 (Plano Diretor). Criar duas alternativas de Operação Urbana, sendo uma mais adequada ao estabelecido no Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01 e outra mais simplificada.

Fonte: elaborado pela autora, com base em BELO HORIZONTE, 2009a.

QUADRO 3: Propostas sobre operações urbanas acrescidas na III Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte (2009)

<b>PROPOSTAS APROVADAS NA III CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA</b>	
<b>PROPOSTA 17</b>	<b>DETALHAMENTO</b>
Previsão da utilização de outorga onerosa de potencial construtivo nas Operações Urbanas Consorciadas.	Melhorar a distribuição dos benefícios e dos ônus do processo de urbanização.
<b>PROPOSTA 18</b>	<b>DETALHAMENTO</b>
Realizar operações urbanas consorciadas em áreas ao longo dos eixos viários prioritários OU do entorno de projetos públicos que tragam valorização imobiliária expressiva, prevendo redução do coeficiente de aproveitamento e lançamento de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC.	As operações urbanas consorciadas têm o objetivo de reestruturar as áreas nelas envolvidas. A renda proveniente dos CEPACs é revertida para a abertura das vias e para melhorias em seu entorno. A abertura de vias garante uma melhor acessibilidade e, conseqüentemente, melhores condições para adensamento, o que é permitido com a aplicação dos CEPAC no local, aumentando o potencial construtivo dos terrenos.
<b>PROPOSTA 19</b>	<b>DETALHAMENTO</b>
Previsão da obrigatoriedade de que toda proposta de Operação Urbana seja precedida de consulta ao COMPUR antes de ser enviada à Câmara Municipal	Propiciar maior discussão no Conselho de Política Urbana sobre as Leis de Operação Urbana.

Fonte: elaborado pela autora, com base em BELO HORIZONTE, 2009a.

As propostas acerca das operações urbanas aprovadas na III Conferência Municipal de Política Urbana deram ao Executivo a possibilidade de ampliar a aplicação da ferramenta para intervenção urbana em áreas estratégicas do município. Foram instituídos perímetros para desenvolvimento do mecanismo de parcerias em conjuntos específicos dentro da área central do município, em eixos viários principais, em vias primordiais para o incremento do transporte coletivo e em áreas em torno de estações de transporte coletivo, além de perímetros na região norte de Belo Horizonte.

A promulgação da Lei nº 9.959/10<sup>42</sup>, que altera o plano diretor e a lei de parcelamento, ocupação e uso do solo, derivada do PL nº 820/09, trouxe elementos que regularam as propostas aprovadas na conferência pelos delegados participantes acerca da concepção das operações urbanas em Belo Horizonte. As principais alterações contidas no texto legal que imprimiram um novo formato ao instrumento de atuação concertada em tela envolvem: inserção das OUCs em âmbito municipal; diferenciação entre operações urbanas simplificadas e consorciadas; demarcação de perímetros das OUCs pelo plano diretor e regulamentação do EIV, instrumento de execução obrigatória para o desenvolvimento das OUCs.

Belo Horizonte passou a contar com dois tipos de operações urbanas a partir de 2010, diferenciadas entre simplificadas, que guardam as diretrizes das operações

<sup>42</sup> A Lei nº 9.959/10 foi alterada pela Lei nº 10.378, de 09 de janeiro de 2012, para ajustes de quadros e referências, principalmente, e poucas adequações no texto legal (BELO HORIZONTE, 2012b).

urbanas vigentes no município desde o plano diretor de 1996, e consorciadas, reguladas pelas diretrizes do Estatuto da Cidade. O conceito geral de operação urbana passou a vigorar na legislação belorizontina com a seguinte redação:

Art. 65 - Operação Urbana é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Executivo Municipal, com a participação de agentes públicos ou privados, com o objetivo de viabilizar projetos urbanos de interesse público, podendo ocorrer em qualquer área do Município.

§ 1º - A Operação Urbana pode ser proposta pelo Poder Executivo Municipal ou a este, por qualquer cidadão ou entidade que nela tenha interesse, e será aprovada por lei específica, observado o disposto no art. 80, II, da Lei nº 7.165/96.

§ 2º - O encaminhamento à Câmara Municipal de projeto de lei relativo à Operação Urbana deverá ser precedido de assinatura de Termo de Conduta Urbanística - TCU - entre o Executivo e o empreendedor interessado, por meio do qual este se compromete a cumprir as obrigações e os prazos constantes da proposta de texto legal, sob pena de aplicação das penalidades previstas no TCU (BELO HORIZONTE, 2010).

O texto do *caput* do artigo 65 do PD, que regulamenta as operações urbanas, adota uma construção geral do instrumento, no sentido de “viabilizar projetos urbanos de interesse do município”, sem mencionar, entretanto, a escala desses projetos. O *caput* em questão enuncia a generalidade da norma, não exaurindo as possibilidades de utilização do instrumento, e possibilita, assim, continuar servindo às prerrogativas praticadas desde o plano diretor de 1996. No artigo em tela, entretanto, aparecem dois novos dispositivos.

O primeiro deles, contido no parágrafo 1º do artigo 65, formaliza que todas as operações são passíveis de serem apreciadas pelo COMPUR, visto que o inciso II, do artigo 80, da Lei nº 7.165/96, referencia em seu texto:

Art. 80 – Fica criado o Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR –, com as seguintes atribuições:

[...]

II – monitorar a implementação das normas contidas nesta Lei e na de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, sugerindo modificações em seus dispositivos (BELO HORIZONTE, 2010).

Outra novidade, ainda não praticada, descrita no parágrafo 2º do artigo 65, é a assinatura do termo de conduta urbanística (TCU) pelos parceiros do Executivo Municipal nas operações urbanas, antes de o PL específico para a instituição do instrumento ser enviado para apreciação da Câmara de Vereadores. O documento, desde a promulgação da Lei nº 9.959/10 até o presente momento, não foi elaborado, pois nenhuma operação urbana simplificada foi feita com parceiros específicos neste

período. Como o documento ainda não foi utilizado no município, as possibilidades de emprego do TCU ainda são especulações da autora desta tese.

A assinatura do termo em questão poderia servir para precaver o município de que concertações, realizadas junto ao Executivo e, possivelmente, aprovadas pelo COMPUR, sejam alteradas pelo partícipe da operação ou outros agentes em desfavor do interesse público quando da tramitação do instrumento no Legislativo. O termo pode auxiliar no processo de monitoramento da operação, algo falho nas experiências realizadas até 2010, por se tratar de documento que conteria o detalhamento de parâmetros e diretrizes que aparecem sintetizados na regulamentação legal. O material pode proporcionar condições mais claras para auxiliar o acompanhamento do licenciamento para urbanização, construção e funcionamento dos empreendimentos nos órgãos municipais competentes, adoção de exigências mais precisas para o cumprimento do pagamento das contrapartidas, monitoramento dos efeitos da operação no controle de seus impactos, entre outras melhorias ao processo de implantação das operações urbanas.

O artigo 65-A, acrescido pela Lei nº 9.959/10, veta a possibilidade de as áreas envolvidas em operação urbana receberem coeficiente de aproveitamento derivado de transferência do direito de construir durante a tramitação do PL em regulamentação do instrumento, com exceção de que o processo em questão dure mais de quatro meses. O artigo 65-B dispõe artifício às operações urbanas que permite que obras implantadas por particulares sejam pagas pela concessão para exploração econômica do serviço prestado pelas mesmas, o que também estava presente na lei desde 1996. O artigo 65-C, possivelmente tentando incentivar a transferência de terrenos nos perímetros envolvidos em operações urbanas, permite o seguinte:

Art. 65-C - O potencial construtivo das áreas privadas passadas para domínio público sem ônus para o Município pode ser transferido para outro local, determinado por lei, situado dentro ou fora das áreas envolvidas na Operação Urbana (BELO HORIZONTE, 2010).

As operações urbanas simplificadas não foram explicitamente definidas na lei municipal. O *caput* do artigo 66<sup>43</sup>, aprovado pela Lei nº 9.959/10, rege que as mesmas

---

<sup>43</sup> “Art. 66 - A Operação Urbana Simplificada, sempre motivada por interesse público, destina-se a viabilizar intervenções tais como:

- I - tratamento urbanístico de áreas públicas;
- II - abertura de vias ou melhorias no sistema viário;
- III - implantação de programa habitacional de interesse social;
- IV - implantação de equipamentos públicos;
- V - recuperação do patrimônio cultural;
- VI - proteção ambiental;
- VII - reurbanização;
- VIII - amenização dos efeitos negativos das ilhas de calor sobre a qualidade de vida;

devem ser sempre motivadas por interesse público. A redação que implementa as operações urbanas simplificadas por meio do artigo 66 é uma modificação do artigo que, na Lei nº 7.165/96, em sua aprovação inicial, regulava os objetivos do instrumento operações urbanas. A alternativa de não delinear, com clareza, os tipos de intervenções que podem ser realizadas com o instrumento operação urbana simplificada foi mantida.

Tal como na designação de projetos que podem ser feitos pelas operações urbanas, na regulamentação do plano diretor de 1996, o artigo 66 continuou a ter um caráter exemplificativo e não definidor dos objetivos a serem concretizados por meio da utilização da ferramenta. Os incisos trazidos pelo artigo em questão possuem redação praticamente análoga. O inciso IX teve a redação alterada, passando a permitir a regularização de edificações e de usos, e não apenas de edificações localizadas em áreas não parceladas oficialmente. Foi incluído ao artigo o inciso X, que versa sobre a possibilidade do instrumento ser utilizado para a requalificação de áreas públicas.

O artigo 67<sup>44</sup> da Lei nº 7.165/96 foi reescrito, dando maiores detalhes às condições para a constituição das operações urbanas simplificadas. O inciso I teve sua redação alterada de “perímetro da área de intervenção” para “identificação das áreas envolvidas”. É possível que essa substituição formalize a possibilidade de os perímetros de aplicação da operação urbana simplificada não serem contínuos. Foi suprimido o artigo que obrigava a constituição de um plano urbanístico para a operação.

É interessante salientar que a publicação do Decreto nº 14.594/11, que regulamenta o estudo de impacto de vizinhança no município, condicionou a elaboração do estudo como parte do processo de operações urbanas simplificadas,

---

IX - regularização de edificações e de usos;

X - requalificação de áreas públicas” (BELO HORIZONTE, 2010).

<sup>44</sup> “Art. 67 - Da lei que aprovar a Operação Urbana Simplificada, deverão constar:

I - a identificação das áreas envolvidas;

II - a finalidade da intervenção proposta;

III - as obrigações do Executivo e de cada um dos agentes envolvidos;

IV - os procedimentos de natureza econômica, administrativa, urbanística ou jurídica necessários ao cumprimento das finalidades pretendidas;

V - os parâmetros urbanísticos a serem adotados na Operação;

VI - as obrigações das demais partes envolvidas na Operação Urbana Simplificada, a serem dimensionadas em função dos benefícios conferidos pelo Poder Público na Operação, de acordo com o que dispuser a lei específica;

VII - o seu prazo de vigência.

§ 1º - Revogado.

§ 2º - A modificação prevista no inciso V somente pode ser feita se justificada pelas condições urbanísticas da área da operação.

§ 3º - Revogado.

§ 4º - As obrigações previstas no inciso VI do *caput* deste artigo não se confundem com a execução de condicionantes impostas aos empreendedores em decorrência de processo de licenciamento urbanístico ou ambiental” (BELO HORIZONTE, 2010).

para os casos em que o empreendimento derivado da operação estiver sujeito ao licenciamento urbanístico especial pela lei do município. Essa alternativa cria maior segurança para a Administração inferir sobre impactos e determinar parâmetros urbanísticos e contrapartidas para constituição das operações urbanas simplificadas. O parágrafo 4º do artigo 67 da Lei nº 7.165/96 esclareceu a separação entre contrapartida, derivada do recolhimento de mais-valias surgidas com as normas constituídas pela operação, e medidas mitigadoras e compensatórias, atribuídas para controle de impactos nos processos de licenciamento urbanístico ou ambiental.

As Disposições Transitórias da Lei nº 9.959/10 definiram cinco operações urbanas simplificadas. O Título II desse fragmento da norma em referência trouxe as diretrizes das seguintes operações urbanas simplificadas: Bosque das Braúnas; Avenida Barão Homem de Melo; Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG); da Savassi<sup>45</sup> e do Isidoro, esta última sintetizada a seguir por ser a mais significativa delas.

A denominada Região do Isidoro, também conhecida como Granja Werneck ou Mata do Isidoro, pode ser descrita como uma área predominantemente desocupada, inserida nas bacias do Ribeirão do Onça e do Ribeirão do Isidoro, ao extremo norte do Município de Belo Horizonte, contiguamente ao Município de Santa Luzia. Possui cobertura de vegetação nativa ainda bastante preservada, com partes de bioma de transição entre Mata Atlântica e Cerrado. O local é abundantemente irrigado, contabilizando várias nascentes e tendo o Ribeirão do Isidoro, o Córrego dos Macacos e o Córrego Terra Vermelha como os principais cursos d'água, os quais recebem vários afluentes. A área é marcada por um relevo declivoso, sobretudo na parte leste, e possui pontos marcantes de visadas e belas paisagens. Vive, na região, uma comunidade quilombola – denominada Quilombo de Mangueiras –, presente nessas terras há mais de 200 anos. O povoado, que ocupa, aproximadamente, terreno de 2 hectares de extensão, possui processo no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para o reconhecimento de um território de 19 hectares que, segundo os moradores do quilombo, pertence à comunidade. A Região do Isidoro ainda tem pontos de interesse histórico, como resquícios de atividades de extração de pedras, sedes de antigas fazendas e as instalações do Sanatório Hugo Werneck, atualmente denominado Recanto Nossa Senhora da Boa Viagem e vinculado à igreja matriz de mesmo nome, catedral de Belo Horizonte.

---

<sup>45</sup> Destaca-se que o Título II, “Das Operações Urbanas Bosque das Braúnas, da Avenida Barão Homem de Melo, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e da Savassi”, contém os artigos 14 a 40. As operações urbanas simplificadas em questão não são tratadas nesta tese.

A Operação Urbana do Isidoro foi instituída pela Lei nº 9.959/10 como uma operação urbana simplificada, embora se considere que o instrumento mais pertinente para tratar das transformações urbanísticas da região devesse ter sido a operação urbana consorciada, em decorrência da extensão da área, aproximadamente 9,5 hectares, da complexidade do território que abarca e da importância que significa para a cidade. As alterações legais previstas para a região, que definem a forma de apropriação do território no local, são mais completas do que as regras contidas na primeira versão de operação formatada para o local pela Lei nº 8.137/00, a qual alterou a Lei nº 7.166/96<sup>46</sup>.

As novas normas legais que incidem sobre o perímetro são resultantes de estudos técnicos minuciosos no reconhecimento e caracterização da área e de um conjunto de diretrizes que corroboram para que os assentamentos sejam compatíveis com a importância dos elementos ambientais e paisagísticos do local, embora a equipe técnica apontasse para a necessidade de proteção ainda maior dos atributos ambientais e paisagísticos da região. Essa operação urbana significou um avanço na forma de elaboração do instrumento em Belo Horizonte, tendo em vista a consolidação das premissas a regulamentarem a operação terem sido elaboradas a partir de estudo técnico multidisciplinar e multissetorial, ainda que sejam identificadas deficiências no processo.

A licitação SMURBE-121/2008 foi lançada para a contratação de serviços técnicos para elaboração do Plano Diretor da Regional Norte<sup>47</sup>, uma das nove regiões administrativas entre as quais o Município de Belo Horizonte está dividido e que contém a Região do Isidoro. A Secretaria contou com a parceria da empresa Técnicos em Transporte (TECTRAN), vencedora de processo licitatório que a habilitou como consultora no desenvolvimento deste trabalho. O plano foi concluído, entretanto, pelo Executivo Municipal, que precisou adequar as propostas para desenvolvimento urbano da área às novas premissas de política urbana regulamentadas pela Lei nº 9.959/10, alteração das principais leis urbanísticas do município aprovada após a contratação dos serviços e que mudaria o escopo do planejamento a ser preparado para a região.

No âmbito do Plano Diretor da Regional Norte, deveria ser elaborado um plano específico para adequação das formas de parcelamento, de ocupação e de uso do solo para a Região do Isidoro pela empresa contratada. A equipe do núcleo de planejamento urbano da SMURBE assumiu os trabalhos de realização do que batizou como “Plano Urbano-Ambiental do Isidoro”, por entender que o diagnóstico elaborado

---

<sup>46</sup> Ressalta-se que a operação urbana instituída em 2000 não foi efetivada (COTA, 2010).

<sup>47</sup> Os planos diretores regionais são mecanismos desenvolvidos em Belo Horizonte para aproximação das premissas do plano diretor municipal da realidade de perímetros específicos: as nove regiões administrativas em que o município está dividido.

sob a visão dos técnicos municipais poderia subsidiar, de forma mais precisa, a conformação de um novo modelo de ocupação para o local<sup>48</sup>. A SMURBE coordenou ações conjuntas entre seus profissionais e de outros órgãos, quais sejam: Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), Secretaria Municipal Adjunta de Regulação urbana (SMARU); Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP); Secretaria de Administração Regional Municipal Norte (SARMU-N); Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. (BHTRANS) e secretarias de responsabilidades sociais. A entidade então responsável pela política urbana no município dirigiu, conjuntamente, a participação de alguns consultores chamados em momentos específicos para diagnóstico e discussão dos temas afetos à composição da área, muitos deles, participantes do processo de elaboração inicial dos estudos sobre a Região do Isidoro pela TECTRAN.

O Plano Urbano-Ambiental do Isidoro evidenciou a importância que a região, considerada, por anos, como um local periférico na divisa com o Município de Santa Luzia, passou a ter no contexto de alteração da dinâmica do Vetor Norte<sup>49</sup> da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Esse vetor participa de uma inversão no processo de crescimento da RMBH que, segundo Monte-Mór, Pereira e Souza (2007), foi iniciada com a reativação e intensificação das atividades do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, no Município de Confins. O conjunto dos empreendimentos que, nos últimos anos, estão alterando a realidade da região norte da RMBH aponta para a intensificação da “modernização” da área, por meio da garantia de um tipo de uso do solo intenso em tecnologia, imerso no meio técnico-científico e informacional e articulado com o espaço e com a economia globalizada (MONTE-MÓR *et al.*, 2007).

A reativação do aeroporto de Confins veio acompanhada de outras intervenções planejadas pelo Governo Estadual para dinamização da área norte da Região Metropolitana: foi construída a Cidade Administrativa de Minas Gerais (CAMG) no Bairro Serra Verde, divisa entre o Município de Belo Horizonte e o Município de Vespasiano e, concomitantemente, foi implantado o projeto Linha Verde, uma intervenção viária de adaptação da Avenida Cristiano Machado e da MG-10, com

---

<sup>48</sup> Este plano não foi publicado, embora tenham sido feitas apresentações sobre suas consolidações em diversas oportunidades, sobretudo quando se explica a Operação Urbana do Isidoro em eventos públicos.

<sup>49</sup> A expressão “Vetor Norte” denomina uma das frentes de desenvolvimento do território metropolitano que, segundo trabalhos desenvolvidos pelo Governo do Estado de Minas Gerais, abrange os seguintes municípios: Lagoa Santa, Confins, Santa Luzia, São José da Lapa, Pedro Leopoldo, Belo Horizonte, Capim Branco, Matozinhos, Vespasiano, Ribeirão das Neves, Jaboticatubas, Taquaraçu de Minas, Baldim e Nova União. Especificamente em Belo Horizonte, o “Vetor Norte” agrega as regiões administrativas Nordeste, Noroeste, Pampulha e Venda Nova.

objetivo de tornar o percurso entre o Centro da capital mineira e a região norte mais rápido<sup>50</sup>.

Especificamente em relação ao crescimento do Vetor Norte dentro do Município de Belo Horizonte, convém destacar algumas intervenções concluídas e algumas em curso. O entroncamento das avenidas Dom Pedro I, Cristiano Machado e Vilarinho, que comporta uma estação intermodal de transportes – ônibus e metrô – e o Hospital Risoleta Neves, ganhou intervenções de cunho regional – um *campus* da Faculdade de Minas (FAMINAS-BH) e um *shopping center* – e receberá a Catedral Cristo Rei, projeto do Arquiteto Oscar Niemayer. A região da Pampulha está recebendo a instalação do Parque Tecnológico de Minas Gerais (BH-TEC). Os investimentos mais expressivos na região, entretanto, estão sendo feitos com a finalidade de a preparar para receber os jogos da Copa do Mundo de Futebol FIFA, em 2014. Dentre as obras, estão as reformas no Estádio Mineirão e no Ginásio Mineirinho, além de melhorias no desenho urbano da orla da lagoa e da implantação da Estação BHbus Pampulha.

A Região do Isidoro insere-se nesse contexto de alteração da dinâmica urbana da porção norte da RMBH, portanto. O perímetro da operação urbana simplificada elaborada para esse local, ainda predominantemente não parcelado, possui poucos proprietários de terra e uma pressão crescente por sua ocupação, sobretudo com o rápido crescimento de assentamentos irregulares voltados a populações de baixa renda nas bordas do polígono demarcado pelo plano, mas que começa a se espalhar, principalmente com ocupações sendo consolidadas a oeste da área em operação.

Foram recorrentes, aproximadamente entre 2008 e 2009, solicitações de empreendedores para parcelarem suas glebas. O local possuía três tipos de zoneamento: uma pequena parte recebia a classificação de zona de adensamento restrito do tipo 2 (ZAR-2) e as outras porções eram classificadas como zona de proteção ambiental do tipo 2 (ZP-2) ou zonas de preservação ambiental (ZPAM). Convém ressaltar que as áreas de ZPAM de propriedade particular, pela legislação vigente, passam a ter parâmetro de zona de proteção ambiental do tipo 1 (ZP-1). Concluiu-se, então, que, apesar de ser classificada quase, integralmente, por zoneamentos de proteção ou preservação ambiental, a Região do Isidoro “não estava protegida”, podendo ser parcelada, respeitadas as áreas de preservação permanente (APP), quase em sua totalidade. As categorias de zoneamentos da área vigentes até

---

<sup>50</sup> O Governo do Estado deve implantar outra obra de grande vulto para dinamização do Vetor Norte da RMBH, esta, entretanto, fora dos limites da capital: o Contorno Viário Norte, denominado Rodoanel. Alguns municípios do cordão metropolitano norte continuam a receber investimentos em projetos como o incremento do aeroporto internacional para se tornar um aeroporto industrial e o polo de microeletrônica em Vespasiano.

2010 instituem lotes grandes, maiores que 1.000 metros quadrados no caso de ZP-2 ou 10.000 metros quadrados no caso de ZP-1, exceto na área de ZAR-2. A legislação impunha à área uma ocupação moderada, com coeficiente de aproveitamento igual a 0,3 na ZP-1, 1,0 na ZP-2 e na ZAR-2 e taxa de ocupação restrita nas classificações de proteção.

O Executivo entendeu, entretanto, que, apesar de ser de direito dos proprietários o parcelamento da área, a ocupação da região não deveria ocorrer lote a lote, devendo haver um plano mais abrangente da região, elaborado considerando questões ambientais, principalmente, bem como a localização da área frente à dinâmica urbana em modificação do eixo de crescimento norte da RMBH. O tipo de zoneamento vigente até 2010 é comum à provável ocupação de classes de rendas mais altas em modelos não condizentes com a demanda crescente de moradias na cidade e, principalmente, com a faixa de renda das famílias que residem nos bairros lindeiros à área em discussão. A possibilidade de haver um reparcelamento dos lotes de forma clandestina era parte da desconfiança dos técnicos pela forma como os desenhos de alguns parcelamentos foram conformados e entregues para aprovação junto aos órgãos municipais licenciadores.

A condição de elaborar uma operação urbana para a área foi impulsionada pelo interesse de empresas privadas em utilizar o instrumento para viabilizar empreendimentos mais intensivos na apropriação do solo, sobretudo com a possibilidade de haver maior densidade populacional da região. Tais empresas não eram as mesmas que desejavam o loteamento da área para comercialização das frações. Interessavam-se em desenvolver intervenção mais complexa, com o parcelamento seguido da construção de imóveis, principalmente, residenciais, a serem comercializados. O Executivo tentou conciliar a relevância ambiental da área, a alteração da dinâmica da RMBH, a necessidade de ampliação da quantidade de moradias no município, a formação de uma nova centralidade urbana e o desenvolvimento econômico na operação urbana formatada para a Região do Isidoro.

Uma importante medida para a preservação da área ocorreu com a determinação de uma área de diretrizes especiais de interesse ambiental – ADE de Interesse Ambiental do Isidoro – sobre a região, aprovada na III Conferência Municipal de Política Urbana. Muitas das premissas determinadas para essa ADE foram originadas de oficina pública de discussão desenvolvida durante a elaboração do Plano Diretor da Regional Norte e de aperfeiçoamentos que a equipe técnica definiu em propostas para a manutenção e preservação das qualidades ambientais da Região do Isidoro no plano preparado especificamente para a área.

A ADE impõe que o parcelamento da Região do Isidoro ocorra sob a modalidade de parcelamento vinculado, estabelecendo maior controle da ocupação e do uso dos lotes. O instrumento determina que todos os cursos d'água sejam mantidos em leito natural e que os principais deles recebam parques lineares ao longo das margens. Os parques lineares, sempre quando possível, devem interligar áreas definidas como ZPAM, com a finalidade de criar eixos contínuos de preservação ambiental. A taxa de ocupação máxima admitida passou a ser 0,5 e definiu-se controle de altura de 12 metros para as edificações acima da cota 800 metros. Foram determinadas condições específicas para construção em subsolo. As edificações passaram a ser obrigadas a utilizar sistema de aproveitamento de energia solar, mecanismos para reaproveitamento de água e instalação de caixa de captação e drenagem, além da obediência à taxa de permeabilidade. As atividades econômicas classificadas como tipologias mais impactantes passaram a ter instalação vinculada a parecer favorável do COMPUR, sendo vedada a admissão daquelas que apresentem riscos de contaminação do lençol freático e das águas superficiais. Convencionou-se que as áreas de preservação deveriam ser todas circundadas por vias públicas que garantissem a visualização dos polígonos protegidos e que a pavimentação das vias locais seria de paralelepípedo ou material semelhante. A arborização deveria ser feita apenas por elementos da flora nativa. A instituição da ADE pela Lei nº 9.959/10 previu que o perímetro por ela abrangido poderia ser objeto de operação urbana.

A operação instituiu nova classificação para ocupação e preservação do território<sup>51</sup>. A prerrogativa legal que reclassificou a região para fins de parcelamento, ocupação e uso do solo ficou mais condizente com o conceito de preservação de áreas com relevância ambiental. A região foi classificada segundo três categorias, quais sejam:

Art. 44 – [...]

I - Grau de Proteção 1: áreas de proteção máxima, destinadas à preservação permanente de nascentes, cursos d'água e grandes áreas contínuas de cobertura vegetal de relevância ambiental, onde a ocupação deverá ser proibida, exceto para atividades relacionadas com a sua manutenção e preservação;

II - Grau de Proteção 2: áreas de proteção elevada devido às condições topográficas, presença expressiva de cursos d'água e de manchas isoladas

---

<sup>51</sup> A instituição da operação urbana pelo artigo 40 das Disposições Transitórias da Lei nº 9.959/10 teve sua definição assim disposta:

“Art. 40 – [...]

§ 2º - A Operação Urbana do Isidoro compreende um conjunto integrado de intervenções com o objetivo de promover a proteção e a recuperação ambiental da Região do Isidoro, por meio de processo de ocupação ordenado e sustentável, que proporcione a preservação de áreas de grande relevância ambiental e paisagística, em especial, das nascentes e dos cursos d'água, e de áreas de vegetação expressiva e de cerrado” (BELO HORIZONTE, 2009).

de cobertura vegetal significativa, nas quais a ocupação, o adensamento e a impermeabilização do solo deverão sofrer restrições<sup>52</sup>;

III - Grau de Proteção 3: áreas de proteção moderada, nas quais, em virtude das condições locais topográficas, morfológicas, de drenagem mais favoráveis e da menor concentração de cobertura vegetal relevante, poderão ser estabelecidos parâmetros de ocupação e adensamento menos restritos que nas demais áreas (BELO HORIZONTE, 2009).

O coeficiente total da área não foi submetido a grande alteração com a instituição das regras aprovadas para as novas classificações dispostas pela operação urbana<sup>53</sup>. O potencial construtivo, com a situação vigente na lei até 2010, daria a possibilidade de construir, aproximadamente, 5.000.000 metros quadrados e a área a ser edificada pela operação urbana foi estimada em 5.600.000 metros quadrados. O parâmetro que mais diferencia a nova concepção a ser implementada na área é a diminuição da quota de terreno por unidade habitacional, que propicia a construção de cerca de 67.620 unidades habitacionais se praticado o aproveitamento do solo próximo aos índices máximos, quando o zoneamento disposto permitiria um montante aproximado de 16.500 moradias. Fixou-se que, dos imóveis produzidos, pelo menos 10% devem estar destinados à Política Municipal de Habitação. A operação urbana obriga que 12% da área dos lotes seja voltada a usos não residenciais, como alternativa para incentivar a formação de uma polaridade para atender a região em comércio e serviços. As áreas permeáveis exigidas passaram de 40% do total da área interna ao polígono para 65% e as áreas mapeadas como ZPAM passaram de 25% para 40% da região. As ZPAMs, reclassificadas como grau de proteção 1, deixaram de, mesmo que de propriedade particular, poder ser fracionadas em lotes para ocupação, devendo assumir as funções de parque ou de reserva particular ecológica.

A infraestrutura foi dimensionada com o objetivo de preparar a capacidade da área para receber o adensamento populacional proposto. O sistema viário básico foi disposto no anexo da Lei nº 9.959/10, que ilustra o mapeamento da operação, e é composto pela Via 540, que constituirá um importante eixo de conexão leste-oeste, possibilitando a ligação da MG-10 à MG-20, e a Via Norte-Sul, que facilitará a ligação entre os municípios de Santa Luzia e de Belo Horizonte. Determinou-se a quantidade de equipamentos urbanos e comunitários e a forma progressiva como deverão ser implantados para atenderem o assentamento de moradias no perímetro. A lei dispõe sobre a necessidade de:

---

<sup>52</sup> A lei prevê que as áreas classificadas como grau de proteção 2 podem ser reclassificadas pelo COMAM como grau de proteção 1 se observada maior necessidade de preservação de porções do território com esta classificação.

<sup>53</sup> Os dados tratados neste texto foram obtidos da lei de parcelamento, ocupação e uso do solo e de apresentação do processo de constituição do Plano Diretor da Regional Norte organizada pela Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (SMAPU) (BELO HORIZONTE, 2012c).

Art. 62 – [...]

- I - 15 (quinze) Unidades Municipais de Educação Infantil, sendo 1 (uma) a cada 4.500 (quatro mil e quinhentas) unidades habitacionais;
- II - 20 (vinte) Escolas de Ensino Fundamental/Escola Integrada, sendo 1 (uma) a cada 3.500 (três mil e quinhentas) unidades habitacionais;
- III - 8 (oito) Escolas de Ensino Médio, sendo 1 (uma) a cada 9.000 (nove mil) unidades habitacionais;
- IV - 2 (duas) Escolas Profissionalizantes, sendo 1 (uma) a cada 35.000 (trinta e cinco mil) unidades habitacionais;
- V - 14 (quatorze) centros de saúde, sendo 01 (um) a cada 5.000 (cinco mil) unidades habitacionais;
- VI - 1 (um) terminal de integração de transporte coletivo a partir de 60.000 (sessenta mil) unidades habitacionais;
- VII - 1 (um) terminal de embarque e desembarque de ônibus a cada 600 m (seiscentos metros), nas vias 540 e Norte-Sul (BELO HORIZONTE, 2010).

A operação urbana implementou mecanismos para viabilizar dois grandes parques públicos na Região do Isidoro: o Parque Leste, com 2.300.000 metros quadrados, e o Parque Oeste, com 500.000 metros quadrados. Os principais mecanismos para obtenção das terras onde os parques deverão ser implantados são a cessão de terrenos necessária aos procedimentos de parcelamento do solo e a possibilidade de geração de unidades de transferência do direito de construir (UTDC) das áreas definidas como grau de proteção 1, que está condicionada à obrigatoriedade de passagem das terras que geraram o potencial construtivo ao Poder Público. Esse mesmo mecanismo de geração de UTDC é facultado, igualmente, às áreas que componham reservas particulares ecológicas de caráter perpétuo e abertas ao público. A obtenção de área dos parques públicos também pode ocorrer com o pagamento de contrapartida em terras. Ressalta-se que a lei dispõe que o Executivo é responsável pela elaboração dos projetos dos equipamentos e dos parques como forma de lhes resguardar qualidade técnica.

A estimativa da implantação de toda a infraestrutura na Região do Isidoro foi orçada em R\$ 963.573.000,00, valor sujeito à majoração após o desenvolvimento de projetos executivos que permitam o detalhamento dos custos de cada obra. As intervenções para urbanização da área devem ser custeadas por contrapartidas depositadas no fundo próprio da operação urbana ou por obras executadas pelos investidores e proprietários de terrenos da região<sup>54</sup>. O valor da contrapartida foi determinado pela seguinte fórmula:  $CT = AL \times V$ , em que CT é a contrapartida, AL é a área líquida edificada e V é o valor de investimento por metro quadrado de área líquida

---

<sup>54</sup> Esclarece-se que, por intermédio de ofício de autoria da Procuradoria do Município de Belo Horizonte, concluiu-se pelo entendimento de que, enquanto a Operação Urbana do Isidoro estiver vigente, qualquer apropriação da área deve ocorrer sob suas diretrizes, ou seja, não é facultado a proprietários de terrenos e investidores o parcelamento e ocupação da área pelos padrões do zoneamento e sem pagar os valores devidos como contrapartidas impostas sob a lógica do instrumento. A previsão de duração dessa operação urbana são 12 anos.

total edificável, fixado em R\$ 180,00 para uso residencial e em R\$ 380,00 para uso não residencial. O pagamento do valor da contrapartida financeira prevista deve ser realizado de acordo com cronograma a ser definido pela Comissão de Acompanhamento da Operação Urbana do Isidoro<sup>55</sup>. Tal comissão possui atribuição de monitoramento e fiscalização das ações pertinentes à operação urbana entre as quais estão decisões sobre investimentos prioritários e a forma de prestação da contrapartida.

O processo de elaboração da Operação Urbana do Isidoro teve momentos de participação de empresários e proprietários de terras com reivindicações que resultaram na definição de diretrizes que minoraram efeitos no alcance de objetivos do instrumento, sem, entretanto, desvalorizar sobremaneira seu efeito como organizador da apropriação do solo no âmbito das dinâmicas em curso em Belo Horizonte e na RMBH. O Executivo, principalmente pela experiência mal sucedida da operação urbana formatada em 2000, alterou – negociou – condições previamente constituídas no Plano Urbano-Ambiental do Isidoro e indicações da equipe técnica, tais como: diminuição das áreas classificadas como Grau de Proteção 1; possibilidade de adensamentos construtivo e populacional mais expressivos do que os defendidos pela maior parte da equipe técnica; disposição de percentual inferior de habitações para famílias com renda de até 3 salários mínimos, vinculando as moradias a serem doadas como contrapartida ao atendimento da Política Municipal de Habitação; fixação do valor da contrapartida por metro quadrado de construção, ao invés de um cálculo que leve em consideração a valorização da área; implantação das vias 540 e Norte-Sul como contrapartida, não sendo, nem parcialmente, exigidas como obrigação do loteador. A equipe técnica ainda confia ao licenciamento ambiental dos empreendimentos uma função complementar que auxiliará na proteção de aspectos relevantes da área, na observação da particularidade de interferências da implantação de cada prédio no terreno e nos detalhamentos das estruturas e do sistema viário local em observância de aspectos dispostos no plano elaborado para a área.

A experiência para com a confecção do plano urbanístico da Região do Isidoro e transferência dos resultados desse trabalho para a regulação da área por uma ADE e por uma operação urbana, ainda que com interferências, foi importante para uma evolução do instrumento de atuação concertada entre as práticas de planejamento

---

<sup>55</sup> A Comissão de Acompanhamento da Operação Urbana do Isidoro é composta por um representante de cada um dos seguintes órgãos: Secretaria Municipal de Finanças (SMF); Secretaria Municipal de Desenvolvimento (SMD); Secretaria Municipal de Governo (SMGO); Superintendência de Desenvolvimento da Capital; Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana; Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A e Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Compõem também a comissão um representante dos moradores, um representante dos proprietários dos terrenos e um representante dos empreendedores.

urbano em Belo Horizonte. O novo modelo de adensamento e de preservação da área e a forma de consolidação da operação foram bem diferentes das diretrizes pontuais e incompletas de intervenção do espaço por meio de operações urbanas anteriormente consolidadas. A Subseção 6.4 desta tese, por meio da abordagem do exemplo da Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências, trata de outras alterações na forma de regulamentação e de desenvolvimento do instrumento de concertação para transformações urbanísticas estruturais no município. As premissas que baseiam essa experiência estão mais atreladas aos conceitos do Estatuto da Cidade, sobretudo na utilização de uma operação urbana consorciada consubstanciada por processo de estudo de impacto de vizinhança.

## **2.6. Impressões gerais sobre as operações urbanas: conclusões e apontamentos de diversos autores**

As operações urbanas incitam diferentes análises dos planejadores e pesquisadores envolvidos com as questões afetas às políticas aplicadas à cidade. Antes de serem apresentados o conceito e a concepção legal do instrumento, instituídos pelo Estatuto da Cidade, são abordadas algumas considerações sobre a ferramenta. Algumas ponderações remetem a conclusões feitas das experiências realizadas. Outras apontam possibilidades de utilização do instrumento a serem exploradas. Todos os registros são importantes para recompor o conceito sobre as OUCs, tentando desvincular o instrumento de estigmas e adotar uma leitura mais próxima dos regimentos legais que versam sobre o equilíbrio das funções da cidade, com a finalidade de introduzir a proposição de melhoria dos métodos por meio dos quais sejam constituídas novas perspectivas para as operações urbanas consorciadas.

As pesquisas que alguns autores desenvolveram sobre operações urbanas, sobretudo em versões de utilização de instrumentos de atuação concertada entre ente público e setores privados anteriores ao EC, registraram uma série de denúncias de experiências que acabaram por acentuar desigualdades socioespaciais, como retratado nas subseções 2.4 e 2.5 desta tese. Alguns municípios, como foi exemplificado pelas experiências de São Paulo e de Belo Horizonte, condicionaram atributos em normas urbanísticas a discursos em defesa de alternativas que articulavam as exigências do capital às necessidades de resolução de vulnerabilidades territoriais. As formas de concepção de operações urbanas que desenvolveram ocorreram sem estar atreladas a um planejamento geral da cidade. Os instrumentos legais foram concebidos muito mais como a legitimação de regimes de exceções,

compostos por flexibilizações e pagamentos pelas situações de excepcionalidade criadas, do que como a formatação de meios para alcançar objetivos coletivos dispostos em um plano urbanístico que, efetivamente, estivesse comprometido com o direito à cidade e com a solução dos problemas que apresenta. Os modelos adotados não foram condicionados, nem mesmo, às leis orgânicas e aos planos diretores municipais. Não foram examinados os impactos físicos e sociais das intervenções e pouco se conhecia mesmo dos lucros financeiros que as alterações de parâmetros de parcelamento, de ocupação e de uso do solo poderiam gerar.

Os exemplos de implantação de parcerias entre ente público e setor privado para transformações urbanísticas nos dois municípios referenciados demonstraram a força interventora do capital imobiliário na ação pública de planejamento e de gestão do espaço, moldando a concepção dos instrumentos utilizados segundo finalidades de remodelamento do território. As operações urbanas, atreladas à lógica do zoneamento – modelo que organiza as funções da cidade, mas que acaba por incitar a proteção de lugares para multiplicação do capital imobiliário – intensificaram e direcionaram a estruturação urbana a favor de setores detentores de capacidade de investimento, que auferiram ganhos muito maiores do que as compensações cobradas pelo Estado.

O conhecimento das experiências acerca da realização das operações, principalmente, pelos olhares de Mariana Fix (2001; 2007) e Daniela Cota (2010) demonstra a força do setor imobiliário de inverter situações de crescimento urbano a favor de facilidades para geração de capital, colocando o Poder Público para atuar como parceiro, a partir de concessões e obras que contribuem muito para os ganhos privados e pouco, comparativamente, para a coletividade. As pesquisadoras atentam para o fato de que o mercado propõe-se a atuar em áreas centrais ou passíveis de se tornarem centros. Os princípios legais a regerem as operações, segundo as pesquisadoras, têm de abarcar condições – muito – atrativas ao mercado imobiliário para que o instrumento seja implementado.

A Operação Urbana expandiu as possibilidades de venda de exceção à Lei de Zoneamento. O mecanismo de obtenção de recursos é semelhante à venda de área de construção acima do permitido e outras exceções definidas no projeto de cada operação. A diferença é que cada Operação Urbana define um perímetro para o qual estipula as novas regras, como um volume de 'potencial construtivo' que pode ser vendido aos proprietários dos lotes da região, e um programa para a utilização dos recursos, que, ao invés de aplicá-los em habitações de interesse social, os destina a obras e serviços dentro da própria área definida. Desse modo, possibilita a reordenação de grandes áreas da cidade (FIX, 2001, p. 76-77)<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> A forma comparativa pela qual a autora trata o instrumento operação urbana no trecho transcrito é apresentada a partir do conceito das operações interligadas, abordado na Subseção 2.4.1 desta tese.

Para o Estado (poder público municipal), a *operação urbana* se justifica e termina sendo usada como instrumento de arrecadação para desonerá-lo de seus encargos ao envolver recursos privados em ações de transformação urbanística. Entretanto, não há garantias que essas transformações urbanísticas efetivadas com a participação de recursos privados promovam benefícios coletivos e contribuam para a democratização do espaço urbano. Já para o parceiro particular, a *operação urbana* constitui um instrumento de compensação pelos seus recursos investidos, proporcionando-lhe possibilidades lucrativas de atuação via produção (renovada) do espaço. (COTA, 2010, p. 384, grifo da autora).

Os impactos sociais negativos das parcerias em São Paulo foram mais expressivos do que em Belo Horizonte: a estruturação de espaços e a transformação em áreas centrais da capital paulista implicaram significativos processos de exclusão socioterritorial de populações em situações de fragilidades. As operações em Belo Horizonte não foram capazes de promover alterações estruturais na cidade, na maioria dos casos, e, talvez, até por isso, mesmo promovendo benefícios aos setores elitistas, a expulsão de famílias de baixa renda dos lugares de utilização do instrumento não foi fator preponderante às ações. As práticas de implantação de operações urbanas, tanto em São Paulo quanto em Belo Horizonte, distanciaram-se dos princípios de gestão democrática da cidade; responsabilidade territorial do ente público; função social da cidade; inclusão social; controle do mercado, entre outras prerrogativas que promoveriam justiça na utilização do espaço urbano por meio do emprego do instrumento de parceria.

O instrumento, segundo Mariana Fix (2001), quando analisado apenas de forma conceitual, não permitiria o entendimento do que ocorre na prática de sua aplicação. A ferramenta, que corresponderia a ganhos privados e coletivos, se transformaria, frente à realidade brasileira, desigual e excludente, em um instrumento que favoreceria a acumulação de capital por setores específicos da sociedade de forma institucionalizada por mecanismos produzidos pelo próprio Estado. As críticas de Fix (2001) são contundentes, quando afirma que,

A Operação Urbana contribuiu para tornar uma intervenção de interesse imobiliário, não prioritária, concentradora de renda e absolutamente autoritária em algo democrático e, legitimada por um instrumento que seria bom 'em si mesmo'.

[...]

A Operação Urbana não impede a concentração de renda, aliás encobre os seus mecanismos mais atuais de funcionamento, legitimando-a. A parceria adota formas para criar uma 'cidade própria'. Aplicada na cidade, a operação não se assemelha à elogiada 'fórmula mágica', em que todos ganhariam e ninguém perderia. Ao contrário, funciona como um mecanismo para que apenas uma parte da cidade continue a resolver seus problemas, utilizando o Estado como instrumento privado de acumulação, como sempre fez (FIX, 2001, p. 118-119).

As operações desenvolvidas em São Paulo, conforme relatado por Mariana Fix (2001; 2007), foram feitas de forma excludente, pela qual os próprios empreendedores privados tiveram autonomia para negociar com residentes dos aglomerados urbanos a remoção destes e pouco foi planejado para que as comunidades – de baixos recursos e pouquíssima influência política – a que pertenciam permanecessem nos perímetros de aplicação do instrumento. A construção da cidade pelo mercado pode gerar a habilitação de espaços com qualidade, mas pode também imprimir à terra valores inacessíveis à maior parte da população de um município. Replicando a lógica de multiplicação de espaços centrais sem políticas públicas socialmente inclusivas, voltadas para as pessoas de mais baixas rendas, acabou-se por formar ou expandir núcleos de pobreza fora do perímetro de intervenção derivados de um processo intensificador das desigualdades socioespaciais no Município de São Paulo.

Quanto ao caso específico do modo como as operações urbanas foram tratadas em Belo Horizonte de 1996 a 2010, Daniela Cota (2010) ressalta que o instrumento não foi utilizado para viabilizar transformações urbanísticas estruturantes e para a repartição de custos e de benefícios dos processos de urbanização. O que ocorreu, como demonstrado pela autora, foram projetos pontuais e de interesse, preponderantemente de particulares, com inconsistentes relações com as reais necessidades do município.

A discussão realizada [...] permite concluir que em Belo Horizonte a maioria das *operações urbanas* não contribuiu para a promoção de transformações urbanísticas de interesse público, nem tampouco realizaram 'projetos urbanísticos especiais' e relevantes para a coletividade. Sua adoção no município (quando instituída no Plano Diretor) buscava – assim como o Estatuto da Cidade, em nível federal – instituir uma nova lógica de participação da iniciativa privada na produção do espaço, viabilizando 'inovações espaciais' por meio da *regulação* urbanística e, ao mesmo tempo, possibilitando a repartição de custos e benefícios entre o poder público e o parceiro privado ou particular. Entretanto, não é isso que a experiência de Belo Horizonte vem demonstrando: as *operações urbanas* no município voltam-se, em sua grande maioria, para lotes específicos (e não para uma área urbana específica), promovendo alterações pontuais e de interesse restrito, de particulares, desconsiderando, inclusive, os impactos futuros que os empreendimentos viabilizados por meio do instrumento podem causar na cidade (COTA, 2010, p. 370, grifo da autora).

São reais as consequências perversas que as operações urbanas podem gerar, sobretudo se a definição de seu programa ocorrer privilegiando o capital imobiliário, financeiro e comercial. O instrumento pode ser utilizado para a concentração de gastos públicos em áreas de interesse do capital imobiliário, sem mecanismos coincidentes que promovam melhor distribuição de renda, promoção de trabalho e utilização da propriedade com função social. Os processos podem acarretar valorização da terra urbana e ganhos para os investidores proporcionalmente maiores

do que a recuperação das mais-valias geradas. A condição de valorização do preço do solo pode ser determinante de processos de gentrificação, expulsando a população socialmente vulnerável e os empreendimentos de pequeno porte para periferias. O mercado imobiliário encontraria nesses espaços qualificados, ambientes para reproduzirem empreendimentos bastante lucrativos.

O capital financeiro, assim como o comercial e o produtivo, busca obter vantagens a partir da apropriação de valorizações fundiárias, mediante o seu movimento de um sítio a outro, inserindo-se na busca de lucro que impulsiona os capitais móveis. No caso da atividade imobiliária, trata-se de viabilizar a financeirização (valorização do capital móvel) por meio de investimento em um bem imóvel, o que implica em produzir *externalidades* (alterações no entorno do terreno) capazes de produzir a dinâmica de valorização da área, essencial ao capital financeiro e também ao fomento do êxito da concorrência urbana (HARVEY, 2005, p. 44-45). Assim, torna-se necessário definir e renovar as qualidades espaciais das mercadorias imobiliárias, como requisito para tornar possível sua comercialização a longo prazo, ou seja, permitindo que sua valorização beneficie tanto o incorporador (*produtor* da mercadoria) quanto o comprador (*consumidor* e futuro vendedor do imóvel) (COTA, 2010, p. 134-135, grifo da autora).

As operações urbanas são consideradas por alguns autores, em virtude das experiências realizadas, como a implantação de grandes projetos com ampla extensão territorial que, muitas vezes, rompem com a focalização e com as prioridades das políticas públicas e promovem desenvolvimento de lugares centrais ao invés de qualificar as periferias. Dependendo da forma como o instrumento for aplicado, pode significar uma desarticulação com o planejamento da cidade e com uma visão sistêmica do território urbano. Fabrício Leal de Oliveira<sup>57</sup> aponta deficiências de modelos de operações desenvolvidos até 2009 no País:

[...] a prática brasileira parece mais voltada para dar legitimidade à flexibilização das normas urbanísticas e à venda de exceções à lei para implantação de projetos pouco relacionados – ou mesmo reforçadores – das grandes desigualdades nas cidades brasileiras. Além disso, nem sempre as justificativas para a implantação de operações urbanas relacionam, claramente, as mudanças realizadas na legislação às melhorias de condições de vida ou na estrutura urbana.

Outra leitura da Operação Urbana é aquela que a vê como um grande projeto e, sendo assim, como um evento com expressão territorial capaz de promover uma ruptura no processo de desenvolvimento urbano, seja no que diz respeito às formas de reprodução da cidade ou de apropriação social do espaço, ou ainda, às formas de planejamento e gestão da cidade (OLIVEIRA, 2009, p. 257-258).

---

<sup>57</sup> O Arquiteto e Urbanista Fabrício Leal de Oliveira foi debatedor no Seminário *Operações Urbanas Brasil-França* ocorrido em Belo Horizonte. À época do seminário foi apresentado como Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e funcionário do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (OLIVEIRA, 2009, p. 255).

O Executivo dispõe-se, muitas vezes, a implantar equipamentos-âncora ou obras de grande vulto, sobretudo as viárias, para atrair o capital, custeadas pelos cofres públicos. As rendas aferidas dessas obras, em grande parte, não são recuperadas pelo Estado e são embolsadas pelo setor privado, com a geração de mais-valia derivada do processo de melhoria urbana, ou são parcialmente recuperadas pelas administrações em longo prazo. Os projetos de intervenções urbanas, principalmente quando descontextualizados de um projeto geral de cidade, podem fazer com que o Poder Público assumira riscos financeiros derivados de endividamentos e de aumento de gastos para complementar obras não totalmente cobertas pela arrecadação de contrapartidas ou que geraram repercussões negativas não previstas.

O Estado transforma-se, assim, no principal 'sócio' da iniciativa privada na renovação urbana de algumas áreas, funcionando como um grande empreendedor imobiliário. O poder público é quem realiza os investimentos iniciais do empreendimento, como a instalação da chamada 'âncora' (ou 'motor') da operação urbana: uma obra que seja capaz de incentivar o investidor imobiliário a atuar na região. Os riscos de prejuízo para o Estado são altos e o reembolso, se vier, é apenas a longo prazo. Para o setor privado, ao contrário, as possibilidades de lucro são ampliadas e os riscos, diminuídos (FIX, 2001, p. 117).

Outro aspecto preocupante das operações, demonstrado por Mariana Fix (2007), é o que pode significar a consolidação do instrumento ao considerar a aquisição de CEPACs como alternativa à falta de recursos vivenciada pelos municípios. A autora, apesar de abordar especificamente o caso de São Paulo, reflete sobre a iminência da produção do espaço ficar sob as expectativas do mercado, como se a especulação imobiliária fosse instituída como motivador para a renovação urbana.

Um primeiro problema é a desvinculação que o título cria entre a compra do potencial construtivo e a posse do lote. Como qualquer um pode comprar o título, tendo ou não o lote na região, e seu valor deve variar ao longo do tempo – uma característica inerente aos títulos financeiros –, gera-se um novo tipo de especulação imobiliária 'financeirizada'. Seus defensores, contudo, mais uma vez utilizam o argumento da finalidade social: alegam que os Cepacs poderiam ser vendidos para custear a construção de moradia social, recuperações de cortiços, reurbanização de favelas, etc. Na prática, contudo, os Cepacs aparecem como solução tentadora para driblar a falta de recursos. Por isso, era previsível [...] que, se a Prefeitura adotasse essa lógica, acabaria por 'multiplicar as operações na cidade'. Nesse caso, estaria institucionalizando a especulação imobiliária como elemento motivador da renovação urbana. A produção do espaço se subordinaria, desse modo aos interesses do mercado, que colocaria em marcha apenas aquelas operações que desejasse, por meio da compra do Cepac (FIX, 2007, p. 105).

Como síntese de algumas questões decorrentes das operações urbanas aprovadas em lei no Município de São Paulo até 2007, Daniel Montandon e Felipe Francisco de Souza destacaram:

- O incentivo ao adensamento e a correspondente melhoria da infra-estrutura implicaram no encarecimento da terra, no esvaziamento populacional e no aumento da renda de modo concentrado, se tomarmos como exemplo a Operação Urbana Faria Lima, aquela de maior êxito financeiro;
- Inexistência de resultados urbanísticos estruturais vinculados às diretrizes do planejamento geral da cidade;
- Se por um lado houve sucesso e adesão em áreas de interesse do mercado imobiliário, por outro tal condição implicou no desequilíbrio entre as bases da parceria;
- Falsa expectativa do financiamento da infra-estrutura: são necessários subsídios e investimentos em projeto 'motor', que muitas vezes contribuem para a concentração de recursos em uma mesma área da cidade, já equipada;
- Desempenho relativo enquanto instrumento de recuperação da mais-valia gerada por ações coletivas e investimentos públicos: recupera-se somente o benefício concedido e não a valorização (MONTANDON; SOUZA, 2007, p. 95).

A confiança da utilização das operações urbanas como instrumento capaz de inserir preceitos de ordenamento territorial e transformações urbanísticas estruturantes, não foi esvaída com as mal sucedidas experiências consolidadas para alguns pesquisadores e técnicos. Diferentes estudiosos do tema conferem ao instrumento a expectativa de que seja desenhado e regulado em conformidade com os interesses coletivos, controlando e revertendo as práticas mercantis de exploração do solo em benefícios para a solução de problemas urbanos. O instrumento, com controle político, pode ser expoente da conquista de atributos que contribuam para a melhoria da cidade.

Das reflexões desses estudiosos são depreendidas potencialidades conferidas às OUCs, tais como: planejamento local atrelado a um plano geral de cidade; recuperação de mais-valia; divisão de ônus e de benefícios dos processos de urbanização; controle da atuação do capital; combinação entre desenho urbano e regulação urbanística; participação social; alternativa aos modelos de planejamento funcionalista, entre outras. Muitas das ideias abordadas destacam que a implementação do instrumento em favor de resultados coletivos depende de sua condução política e encontra respaldo na legislação em vigor. Reconhecer as possibilidades visualizadas para o instrumento é importante nesta fase da pesquisa para conceituar as OUCs tendo como base a ordem jurídica dos mecanismos de política urbana brasileiros e a função técnica para a qual a ferramenta de atuação concertada pode ser aprimorada em prol da conquista de melhorias no espaço citadino em soluções a diferentes problemas urbanos. Pedro Sales destaca pressupostos para aprimoramento das OUCs:

[...] no plano técnico, jurídico e financeiro de uma determinada operação urbana, os mecanismos e interesses referentes à concessão onerosa dos benefícios estariam submetidos a, ou melhor, inferidos dos **objetivos de transformação física, social e ambiental urbana (no sentido das séries tenderem a uma unidade territorial coerente e plural, coletivamente reconhecível e apropriada).**

Talvez seja sob esta ótica – e, mesmo assim, dentro de certas condições – que uma dada operação urbana possa supor maior alcance urbanístico e social, **i) fugindo da armadilha arrecadatória, da lógica tributarista e/ou especulativa que muitas vezes acabam se sobrepondo às decisões e interesses públicos; ii) garantindo a recuperação e distribuição da mais-valia gerada pelo próprio investimento público, e, assim, regulando distorções de valorização geradas por esses mesmos investimentos [...]; iii) promovendo formas de ocupação mais intensa, qualificada e inclusiva do espaço urbano articuladas a medidas que racionalizem e democratizem a utilização das redes de infra-estrutura e equipamentos sociais** (SALES, 2005a, grifo nosso).

Camila Maleronka (2010) defende que as operações urbanas, como instrumentos de política urbana, não devem ser descartadas pelas conclusões extraídas das experiências mal constituídas dos exemplos paulistanos. A autora, em sua tese, pesquisa os potenciais das operações urbanas como instrumento de planejamento e de gestão do espaço e conclui que “trata-se de um instrumento próprio para enfrentar problemas e demandas contemporâneos, e que não deve ser desperdiçado” (MALERONKA, 2010, p. 171). Concorda-se com a autora em seus argumentos:

Embora o resultado visível das OUCs vigentes em São Paulo corrobore a idéia de que esse instrumento serve à construção especulativa da cidade – propiciando a transformação de porções da cidade em áreas segregadas de acordo com o interesse do mercado imobiliário – este trabalho fornece argumentos que refutam essa idéia. **As possibilidades trazidas pela OUC para a intervenção urbana são muito maiores do que aquelas identificadas pelo mercado imobiliário. Cabe, porém, ao poder público desenvolver procedimentos para direcionar o interesse privado segundo suas intenções, e não o contrário. O investimento privado no território urbano não é ruim por princípio e, em uma intervenção pontual, pode ser muito mais fácil de ser controlado do que no processo espontâneo de construção das cidades. Trata-se de monitorar as OUCs em curso e de aprender com elas** (MALERONKA, 2010, p. 16, grifo nosso).

O texto introdutório da publicação “Operações Urbanas: Anais do Seminário Brasil-França” (BRASIL, 2009), que colige discussões e conclusões desse evento organizado pelo Ministério da Cidade no Município de Belo Horizonte, corrobora os argumentos de Maleronka (2010):

Em função do ótimo desempenho econômico, mas também dos resultados urbanísticos obtidos diante dos pressupostos sociais de gestão da valorização da terra, as Operações Urbanas em São Paulo foram alvo de críticas, principalmente em relação à prevalência dos benefícios privados sobre os públicos.

A despeito das controvérsias, **o instrumento Operações Urbanas reserva um potencial a ser explorado no delineamento de estratégias de transformação do território, possibilitando a mediação da participação privada, neste processo, e a recuperação à coletividade da valorização imobiliária, proporcionada por atuações públicas.** Seu êxito mais ou menos social dependerá não somente da regulamentação técnica, mas, sobretudo, do universo político da gestão do instrumento (BRASIL, 2009, p. 13, grifo nosso).

A conceituação das operações urbanas, constante do guia para implementação pelos municípios e cidadãos do EC, desenvolvido pelo Instituto Polis, já direcionava:

Operações urbanas consorciadas constituem um tipo especial de intervenção urbanística voltada para a transformação estrutural de um setor da cidade. **As operações envolvem simultaneamente: o redesenho deste setor (tanto de seu espaço público como privado); a combinação de investimentos privados e públicos para sua execução e a alteração, manejo e transação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e obrigações de urbanização.** Trata-se, portanto, de um instrumento de implementação de um projeto urbano (e não apenas da atividade de controle urbano) para uma determinada área da cidade, implantado por meio de parceria entre proprietários, poder público, investidores privados, moradores e usuários permanentes. As operações urbanas recortam da ordenação geral do uso e ocupação do solo um conjunto de quadras e definem para estas um projeto de estrutura fundiária, potencial imobiliário, formas de ocupação do solo e distribuição de usos distintas da situação presente deste setor e das regras gerais de uso e ocupação do solo vigentes para este. Trata-se, portanto, da **reconstrução e redesenho do tecido urbanístico/econômico/social de um setor específico da cidade, apontado pelo Plano Diretor, de acordo com os objetivos gerais da política urbana nele definidas** (BRASIL, 2002a, p. 78, grifo nosso).

Sobre as críticas às operações urbanas, Fernanda Furtado também pondera sobre a superação do modelo de operações urbanas efetuado de forma excludente, passando a serem desenvolvidos novos padrões para o instrumento que permitam a redistribuição socioespacial de rendas:

Sabemos que as OUCs já surgem recebendo as críticas acumuladas pelas experiências com as chamadas 'operações urbanas' realizadas nas últimas décadas em várias cidades do País. **O caráter pouco específico da definição do instrumento na normativa nacional, ao lado das fortes críticas às experiências realizadas nos anos que a precederam, vem levando a uma sistemática contra-indicação da aplicação do instrumento para administrações municipais comprometidas com princípios da justiça social** (MARICATO; FERREIRA, 2002). Argumenta-se que a OUC seria na verdade um mecanismo para responder às novas necessidades e formas de atuação de capitais imobiliários, e que seu desenho não garante o cumprimento de objetivos sociais apontados pelas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade.

Além disso, a crítica enfoca a própria formulação do instrumento, entendendo que seu desenho não somente não lhe confere o necessário caráter distributivo, como favorece e renova a prática consolidada da concentração de recursos públicos nas áreas de interesse da produção imobiliária. Um dos elementos centrais de crítica é o fato de que os recursos obtidos com o desenvolvimento da OUC, por força de lei, somente podem ser aplicados na própria Operação, ao contrário do instrumento da Outorga Onerosa, que permite, e até estimula, a transferência espacial de recursos. Esta crítica tomou força com base nas áreas definidas nas antigas 'operações urbanas',

que em geral eram estabelecidas em setores da cidade com grande potencial de valorização e com baixa presença de áreas socialmente menos favorecidas. **Entretanto, as novas OUCs já vem sendo delimitadas de modo a incluir essas áreas em seu perímetro, permitindo então a transferência e a redistribuição socioespacial de rendas.**

Em termos financeiros e fiscais, a OUC vem possibilitando a superação de um grande problema urbano, que é a falta de recursos para a requalificação de áreas urbanas que muitas vezes possuem uma boa infra-estrutura, mas necessitam de investimentos para voltar a ter importância nos ambientes urbanos (FURTADO, 2007, p. 257, grifo nosso).

Betânia Alfonsin defende a possibilidade da aplicação das operações urbanas para corrigir os processos excludentes de produção do espaço, além de poder ser formatada para melhor distribuição dos ônus e dos benefícios dos processos de urbanização:

**A possibilidade do Poder Público utilizar o instrumento operação urbana para buscar corrigir as distorções do processo de produção das cidades é muito clara.** As cidades brasileiras têm tido uma trajetória bastante semelhante no que diz respeito à (má) distribuição dos investimentos públicos. A situação mais comumente observada é a concentração de recursos em áreas nobres das cidades – nas quais o mercado imobiliário tem interesse – e um abandono das áreas das periferias urbanas, justamente aquelas que mais precisariam dos recursos públicos na implantação de infra-estruturas e equipamentos. **A diretriz que estamos analisando aqui recomenda que o poder público persiga a inversão dessa tendência, distribuindo de uma maneira mais justa e equilibrada ônus e benefícios do processo de urbanização.**

Uma forma de a operação urbana alcançar essa meta se dá quando, por exemplo, o poder público identifica oportunidades de financiamento de obras de interesse público por setores da iniciativa privada beneficiados com a flexibilização do regime urbanístico no marco de uma operação urbana (ALFONSIN, 2006, p. 294, grifo nosso).

As operações urbanas, para se evitar as distorções possíveis da concepção do instrumento a partir de processos irregularmente arrolados, não devem ser desenvolvidas para atenderem aos interesses do mercado, mas devem ser um instrumento de regulação do mercado em favor de melhorias urbano-ambientais. A ordenação das atividades do capital na cidade pode trazer melhores oportunidades para o empresariado imobiliário, mas o foco é a urbanização de qualidade e a justa apropriação social do território e das mais-valias geradas pelo processo de desenvolvimento urbano. Daniel Montandon destaca a possibilidade de as OUCs atuarem como instrumentos que geram um maior aproveitamento econômico do terreno e, concomitantemente, servem como mecanismo para recuperar a mais-valia da terra em benefício da coletividade:

As Operações Urbanas e a Outorga Onerosa do Direito de Construir também são reconhecidas como instrumentos de 'recuperação das mais valias fundiárias' em função do mecanismo de mediação da participação privada

nas atuações urbanísticas. Isto é, ao conceder potencial de construção, por exemplo, o poder público permite que alguns proprietários tenham um maior aproveitamento econômico do terreno. Conseqüentemente, esses terrenos serão valorizados e o Poder Público poderá utilizar instrumentos para recuperar essa valorização e distribuí-la para a coletividade (MONTANDON, 2009, p. 2).

Baseadas no princípio do solo criado, as operações urbanas podem proporcionar a oportunidade de haver melhor distribuição dos custos e dos benefícios do processo de urbanização, gerando divisas para investimentos públicos por meio da concessão onerosa de potencial construtivo, da determinação de regras especiais incidentes no parcelamento, na ocupação e no uso do solo, bem como das alterações nas normas edilícias, o que pode ocorrer de forma controlada e mediante o aumento da capacidade de suporte ao adensamento gerado por obras. As regras excepcionais a vigorar no regime de operação urbana não podem ser aleatórias, mas aprovadas em lei municipal, geralmente com prazo de duração determinado. O pagamento dos particulares pela obtenção dos benefícios da apropriação mais intensiva do solo regulada pela lei de operações significa, paralelamente, o recolhimento dos valores inerentes à utilização do território citadino para multiplicação de espaços vendáveis, possível a partir do entendimento de que o direito à propriedade está desvinculado da permissão de a utilizar, a qual é ditada pela Administração Pública em conformidade com a função social que os imóveis urbanos devem exercer. Sobre as contrapartidas, Fernanda Furtado esclarece:

**De modo mais geral, são previstos os pagamentos de contrapartidas por parte de proprietários, usuários permanentes e investidores privados, em função da utilização de benefícios previstos na lei municipal específica que define a OUC, tais como a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias na área delimitada para a Operação. Não há regras ou limitações para a definição dessas contrapartidas, porém a própria necessidade da sua aprovação pelo legislativo, somada ao necessário controle compartilhado da OUC com representações da sociedade civil, oferece um espaço para a destinação de parte dessas contrapartidas a iniciativas sociais. As cláusulas básicas que possibilitam essa orientação são as que definem as melhorias sociais como um dos objetivos do instrumento e a que determina a apresentação de um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, além da que obriga seu controle pela sociedade civil (FURTADO, 2007, p. 255, grifo nosso).**

Daniela Cota (2010) contrapõe às críticas que constrói sobre o instrumento, discutindo a possibilidade de as operações urbanas serem alternativa para solucionar deficiências decorrentes do modelo de leis funcionalista, amplamente adotado. A pesquisadora admite que o instrumento tem uma conotação política importante, que pode proporcionar efeitos positivos para a coletividade, dependendo da forma como for construído.

Devemos lembrar que a recepção 'bem sucedida' das propostas de *operações urbanas* pelos municípios está 'na possibilidade dela representar uma alternativa para as amarras da legislação modernista/funcionalista', permitindo a flexibilização de parâmetros de uso e ocupação do solo (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 221). Entretanto, essa forma institucionalizada que permite negociar potenciais construtivos pode resultar tanto em retorno positivo para a coletividade – objetivo principal que norteia a aplicação do instrumento – quanto em ganhos privados – dependendo da *forma* como ele é adotado em cada localidade. Segundo Maricato e Ferreira (*Ibidem*, p. 216-217), o caráter nocivo ou benéfico do instrumento está em sua formulação e implementação no nível municipal – é 'antes de mais nada uma questão política' (COTA, 2010, p. 298, grifo da autora).

A assunção do planejador público da coordenação da elaboração e implementação das OUCs é essencial, como defendem alguns pesquisadores, para que se possa dar ao instrumento uma vertente distributivista e de impulsão de projetos urbanos prioritários, evitando práticas excludentes de organização territorial. Os grandes projetos propostos para os perímetros de operação urbana só serão legítimos se traduzirem as premissas do plano diretor municipal, forem embasados por participação da comunidade e munidos do preceito de que a função social da propriedade seja garantida. Para Nadia Somekh<sup>58</sup>,

A principal crítica que se faz às operações urbanas, principalmente de São Paulo, é a falta de Projeto global, com desenho urbano, transparência [...] e efetiva redistributividade e impacto social positivo. **Entende-se que os instrumentos do Estatuto da Cidade, se bem utilizados e articulados nos PD e nas operações urbanas, poderão construir avanços consideráveis, garantindo espaços democráticos, participativos e ecologicamente equilibrados nas cidades brasileiras. No entanto, de nada servem instrumentos técnicos, sem a mobilização da população e a construção coletiva de uma cidade mais justa.** É importante garantir espaços que permitam esta ação coletiva (SOMEKH, 2009, p. 31-32, grifo nosso).

Kazuo Nakano e Natasha Menegon (2010) conferem à OUC, assim como a outros instrumentos de política urbana presentes no Estatuto da Cidade – tais como as zonas especiais de interesse social e o consórcio imobiliário – a possibilidade de constituírem uma reaproximação entre as ações de ordenamento territorial e o desenho urbano, que, segundo eles, teriam sido dissociados na efetivação das políticas urbanas das cidades brasileiras. Ressaltam ainda que a combinação entre regulação territorial e grandes projetos de reestruturação urbana pressupõe o dispêndio de investimentos significativos e, por conseguinte, devem ser estabelecidas estratégias mitigadoras, redistributivas e compensatórias. Atentam também para o fato

---

<sup>58</sup> Nadia Somekh foi debatedora no Seminário *Operações Urbanas Brasil-França* ocorrido em Belo Horizonte. À época do seminário, foi apresentada como Professora Titular da Pós-graduação do Programa de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Ex-Presidente da EMURB (2002/2004), Ex-diretora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Mackenzie e Secretária de Planejamento Urbano da Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (SOMEKH, 2009, p. 23).

de que a implantação de projetos pontuais acaba tornando-se medida de “antiplanejamento”, pela fragmentação e descontinuidade que significam para o espaço das cidades brasileiras.

Nas últimas décadas percebe-se, nas cidades brasileiras, **uma clara dissociação entre, de um lado, as estratégias de regulação do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano e, de outro lado, a realização de projetos de reestruturação dos espaços urbanos em trechos estruturais das cidades.** Mais comum ainda é vermos essa dissociação em relação a projetos urbanos que efetivem, simultaneamente, o desenvolvimento de atividades econômicas locais e os direitos sociais dos grupos de baixa renda em situações de vulnerabilidade. Em geral, as Leis de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, juntamente com os Planos Diretores com seu cabedal de instrumentos urbanísticos, quando aplicados, se restringiram a regras, normas e índices urbanísticos utilizados no licenciamento de novos empreendimentos imobiliários e de atividades em diferentes zonas de classificação urbanística que recortam os espaços das cidades. Por sua vez, as grandes intervenções urbanas, como, por exemplo, a implantação de alguns parques e a execução de obras de infraestrutura viária e de transporte coletivo, passaram a se implantar nas cidades sem a preocupação com a qualificação e transformação positiva, na perspectiva do interesse público, dos sistemas de objetos e ações urbanas afetados, direta e indiretamente, pela intervenção. **O ordenamento territorial se distanciou do desenho urbano.**

**O Estatuto da Cidade trouxe instrumentos que possuem potencialidades para estabelecer uma reaproximação entre esses dois componentes do planejamento e gestão do solo urbano. Conforme o Estatuto, alguns desses instrumentos se baseiam na articulação entre estratégias de regulação territorial e implantação de grandes projetos que procuram melhorar e reorganizar os sistemas de objetos e ações dos espaços urbanos.** Trata-se de instrumentos como a Operação Urbana Consorciada (OUC), Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e Consórcio Imobiliário (CI) cuja aplicação baseia-se, em tese, **num projeto de redesenho dos espaços urbanos, públicos e privados, que deve orientar as definições de todo um conjunto de direitos e deveres, concernentes tanto aos órgãos governamentais quanto aos grupos sociais (em especial proprietários de imóveis urbanos), relativos à regulação territorial local** (MENEGON; NAKANO, 2010, p. 140, grifo nosso).

Interrompendo as defesas de possibilidades conferidas às operações urbanas consorciadas, por haverem outras tantas entre as referências bibliográficas consultadas, utiliza-se argumentação de Karlin Olbertz, autora que sintetiza esse instrumento de política urbana de forma bastante completa, reflexão que contribui para a noção de complexidade que demandam as OUCs, conforme se pleiteia demonstrar:

Assim, a operação urbana consorciada tem por fundamento mais imediato uma lei municipal específica; por objeto, uma área delimitada do espaço; por função, a urbanificação, mediante atingimento de objetivos específicos e cumulativos; e por conteúdo, uma nova disciplina urbanística para a área associada a medidas de intervenção propriamente dita, que serão financiadas mediante contrapartidas auferidas dos particulares interessados (OLBERTZ, 2011, p. 70).

A próxima subseção está dedicada, a tentar conceituar as operações urbanas consorciadas como um sistema complexo de planejamento e de gestão

compartilhados do espaço, com finalidades tais como: trabalhar pela função social da cidade; desenvolver a responsabilidade do ente público na organização territorial e promover a divisão de ônus e de benefícios derivados dos processos de urbanização, elucidando a hipótese principal desta tese.

## 2.7. Introdução do conceito das operações urbanas consorciadas como um sistema complexo de planejamento e gestão do espaço

A hipótese levantada nesta tese parte do pressuposto de que a operação urbana consorciada constitui-se como instrumento incompleto para intervenção no solo urbano, em prol da função social da cidade, com limitações geradas por indefinições do próprio texto que a institui pela Lei Federal nº 10.257/01. As poucas amarras contidas na regulação dessa ferramenta descrita pelo Estatuto da Cidade, assim como ocorre com outros instrumentos nele contidos, tornam a OUC um dispositivo bastante impreciso. As operações urbanas consorciadas ainda não foram utilizadas como instrumento na conquista da função social da propriedade, do direito à cidade e da responsabilidade territorial do ente público e podem tornar-se mecanismos com segurança jurídica e urbanística na conquista dos princípios de política urbana enunciados, desde que constituídas por processos complexos e participativos de reorganização territorial, financiados a partir do recolhimento de mais-valia derivada de normas especiais de apropriação e da estruturação da malha cidadina. No mesmo sentido, Daniela Cota sintetiza:

O Estatuto da Cidade, lei federal aprovada em 2001, pode ser considerado a maior conquista daqueles que lutam pela *reforma urbana* e pelo *direito à cidade* no Brasil. Entretanto, a adoção dos instrumentos propostos pelo documento coube às municipalidades. Entre essas propostas estão as *operações urbanas consorciadas*, definidas como 'instrumentos de indução do desenvolvimento urbano'. No nosso entendimento, para que sua aplicação produza benefícios para a cidade e para a população, é necessária uma articulação entre os diferentes interesses existentes em cada município e que permeiam a deliberação da política urbana; ou seja, **o sucesso das operações urbanas vai depender da forma como são efetivadas em cada municipalidade, que por sua vez depende da correlação de forças políticas da sociedade. Desse modo, uma operação urbana pode – e deve – ser um instrumento de transformação urbanística e de reabilitação urbana, podendo ainda incluir iniciativas para melhorias na questão habitacional, redistribuição de renda e inclusão social**; ou, pelo contrário, sua efetivação pode viabilizar a apropriação privada dos benefícios da urbanização, reproduzindo, no espaço da cidade, os elementos de discriminação social, diferenciando o acesso aos bens e serviços urbanos (COTA, 2010, p. 385).<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Grifo da autora em itálico e grifo nosso em negrito.

As críticas efetuadas ao instrumento são reconhecidas pela autora desta tese, que não descarta a possibilidade de que as OUCs possam continuar sendo utilizadas pelas administrações para negociar privilégios e alimentar a multiplicação de capital a ser apropriado de maneira expressiva por uma restrita parcela da sociedade. Não se esquece dos riscos que o instrumento possui de seguir produzindo espaços elitizados com estruturas pautadas em intenções de constituir a cidade dentro de um “modelo de globalização”, ampliando indefinições e dificuldades ao cotidiano do local, à vida de muitos cidadãos.

A contribuição deste trabalho, entretanto, não está em continuar ressaltando esse discurso, contemplado em várias das referências bibliográficas consultadas e compreendido pela pesquisadora. Foi reconhecendo as deficiências do instrumento que se procurou alternativas de o formatar para uma aplicação mais eficiente no fazer do Arquiteto e Urbanista que trabalha diante dos problemas da cidade. A profissão do Arquiteto e Urbanista pressupõe o exercício de proposições para a solução de problemas – edifícios e urbanos – em uma empiria e um fazer, baseados em uma visão crítica da realidade, geralmente pouco registrados e discutidos na academia.

A investigação consiste em uma tentativa de buscar alternativas para reverter – ou mitigar – problemas e inseguranças observados nas experiências de desenvolvimento de atuações concertadas para transformações urbanísticas, a partir de uma discussão de que a OUC pode tornar-se uma ferramenta contemporânea e complexa de planejamento urbano que, instituída por uma lei federal, seja efetivada por técnicos, políticos e população, em concordância com as características – especificidades – dos municípios. O que esta tese propõe-se a apresentar e discutir é uma coleção de ferramentas complementares ao cotidiano de planejar e gerir a cidade, organizada em torno da escolha deste instrumento – OUC – explorado em diversas das possibilidades que traz para conduzir o desenvolvimento de áreas urbanas específicas, considerando a escassez de recursos observada nos municípios e a infinidade de vulnerabilidades com as quais o meio urbano, principalmente em países em desenvolvimento, convive.

Destaca-se que este trabalho envolve discussões mais amplas do que conceitos a serem empregados apenas nas operações urbanas consorciadas. Muitas das indicações de incremento de planejamento e de gestão urbanos abordadas deveriam ser comuns a qualquer ação sobre o espaço, independentemente da vinculação do território a perímetros demarcados para a utilização de instrumentos de atuação concertada. Ressalta-se também que o instrumento será sempre ineficaz se repetidas as práticas excludentes e elitistas de outros tantos projetos de transformação urbana e regramentos urbanísticos. O desenvolvimento de uma OUC que trabalhe

pelo direito à cidade passa pela alteração de planos gerais dos municípios e por mudanças na atitude dos governantes, sobretudo, responsáveis pelas administrações locais. As OUCs, passíveis de serem empregadas em perímetros específicos, não terão embasamento sem um plano geral para desenvolvimento de urbanidade nos municípios e atitudes políticas que corroborem os objetivos de garantia de direito à cidade a todos.

As operações urbanas consorciadas podem ser utilizadas para orientar a elaboração de planos atrelados a mecanismos de gestão com a particularidade de promover redirecionamentos para adequação de padrões de urbanização às características específicas de cada localidade que abrange. O instrumento, apesar de considerar as disposições presentes nos planos diretores municipais e leis de zoneamento, pode contribuir para o rompimento da generalidade e da rigidez, respectivamente, que tais normas, geralmente, carregam, ponto registrado nas entrevistas realizadas pela pesquisadora.

A Prof.<sup>a</sup> Jupira Mendonça (2013)<sup>60</sup> ressalta que a OUC é uma maneira jurídica de o técnico aproximar o planejamento de uma concepção de gestão, com a flexibilização das regras gerais condicionada ao cumprimento de obrigatoriedades e à ocorrência de condições específicas. A Arquiteta Janaína Pinheiro (2013)<sup>61</sup> associa o desenvolvimento do instrumento a uma forma de planejar diferente das atualmente adotadas e à consecução de resultados mais abrangentes que não seriam a tradução de um plano urbanístico em parâmetros e regras que conformassem apenas “uma lei de zoneamento em miniatura”. O Prof. Daniel Freitas<sup>62</sup> (2013) ressalta que as

---

<sup>60</sup> A Prof.<sup>a</sup> Dra. Jupira Gomes de Mendonça é Professora Associada 1 da Universidade Federal de Minas Gerais, no Departamento de Urbanismo, lecionando na graduação e no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura. É graduada em Arquitetura pela UFMG (1976), com mestrado em *Arquitectura Investigación y Docencia Urbanismo* pela *Universidad Nacional Autónoma de México* (1990) e doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2002). Concluiu Estágio Pós-Doutoral na *University of Toronto* em julho de 2007. A Professora, em sua atuação profissional, participa de trabalhos em administrações públicas municipais, tendo desempenhando diferentes cargos, na década de 1990, na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, órgão em que teve posterior contato como membro de conselhos de políticas públicas e consultora em diferentes atividades, sendo a mais atual, a pesquisa e organização conjunta da publicação “*Estudos urbanos: transformações recentes na estrutura urbana*” (CALDAS, *et al.*, 2008) (MENDONÇA, 2014).

<sup>61</sup> Janaína Marx Pinheiro é aluna do curso de mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, desde 2012, instituição na qual se graduou como Arquiteta e Urbanista (2009). Trabalhou no Governo do Estado de Minas Gerais na função de Gerente de Planejamento Metropolitano, na Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, de 2011 a meados de 2012, quando passou a exercer o cargo de Gerente de Projetos Urbanos Especiais, na Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, onde permaneceu até junho de 2013 (PINHEIRO, 2012).

<sup>62</sup> O Prof. Ms. Daniel Medeiros de Freitas é aluno do curso de doutorado em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, desde 2012, Professor Assistente do Centro Universitário UNA e Professor Temporário da Universidade Federal de Minas Gerais, no Departamento de Urbanismo, lecionando na graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura. É graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2000), Especialista em Revitalização Urbana e Arquitetônica (2004) e Mestre em Arquitetura (2006) pela Universidade Federal de Minas Gerais. Exerceu o cargo de Gerente de Projetos Urbanos Especiais, na Secretaria Municipal de

operações podem superar o viés de “plano-discurso” – crítica muito comum à falta de efetividade das medidas contidas nos planos diretores – e o rigor e falta de adaptabilidade das leis de ocupação e uso do solo à dinâmica urbana, desde que se tenha o cuidado de não serem constituídas como aparatos que culminem na replicação de um cenário fechado, no qual as exceções acabem sendo negociadas pontualmente, de acordo com a força política, sociocultural e econômica de quem demanda, o que, normalmente, proporciona vantagens aos detentores do capital imobiliário.

Izabel Melo (2013)<sup>63</sup> ressalta que os planos diretores e as leis de zoneamento, pautados em uma rigidez regulatória, têm tido resultados limitados no ordenamento territorial. A Arquiteta levanta a possibilidade de as OUCs constituírem uma oportunidade de promover a organização do espaço muito mais por um processo de indução do que de regulação, a partir do controle do adensamento oneroso e da condução da atuação do mercado na concretização de um plano urbanístico. Fernanda Furtado (2013)<sup>64</sup> ressalta a especificidade e a pertinência de a lei que rege a operação urbana consorciada ser um aparato jurídico moderadamente “aberto” e que o instrumento é muito mais uma ferramenta de reorganização técnica e econômica para melhoria de um lugar específico da cidade, com objetivo de que ele venha a ser um local com qualidade urbanística, do que meramente um “instrumento jurídico”.

Trata-se de um dos desafios das OUCs serem consubstanciadas por leis que prevejam possibilidades de intervenção por mecanismos de gestão e ações por procedimentos desencadeados segundo a concretização do instrumento de forma presumida por atributos que lhes confirmem segurança política e jurídica de que as liberdades pactuadas com a sociedade e descritas em sua regulamentação não vão produzir o reverso de seus princípios. Um fator de complexidade na regulamentação

---

Política Urbana e, quando da sua extinção, na Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, de 2009 a meados de 2012 (FREITAS, 2012).

<sup>63</sup> Izabel Dias de Oliveira Melo é Arquiteta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, desde 2005, cargo que foi conquistado mediante concurso público. É graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade Metodista Izabela Hendrix (1999), Especialista em Engenharia Sanitária (2004) e Mestre em Geografia (2009) pela Universidade Federal de Minas Gerais. Consultora de planejamento urbano, com ênfase em planos diretores locais e projetos em vilas e favelas, desde 1999. Esteve lotada na Secretaria Municipal de Política Urbana e, quando da sua extinção, na Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, onde trabalha atualmente, tendo exercido o cargo de Gerente de Coordenação de Políticas de Planejamento Urbano do final de 2007 a meados de 2008 e do início de 2009 ao início de 2013 (MELO, 2009).

<sup>64</sup> A Prof.<sup>a</sup> Dra. Fernanda Furtado de Oliveira e Silva é Professora Associada da Universidade Federal Fluminense, no Departamento de Urbanismo, lecionando na graduação e no Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Escola de Arquitetura e Urbanismo. É graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo do Instituto Metodista Bennett (1980), com Especialização (1988) e Mestrado (1993) em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, e Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1999), onde realizou também pós-doutorado (2009). Participa como colaboradora do *Lincoln Institute of Land Policy* desde 1995, atuando em diversas atividades como Professora e Pesquisadora. Desempenha trabalhos de colaboração com o Ministério das Cidades (FURTADO, 2013).

das operações é encontrar maneira para resguardar a implantação do plano urbanístico, fielmente a qualificação que objetiva promover no espaço, equilibrando a complementaridade entre diretrizes fixas e compatibilizáveis à dinâmica urbana.

Salienta-se que as operações urbanas consorciadas são consideradas por muitos autores e técnicos como uma situação de flexibilidade e de exceção à legislação urbanística municipal. Surge, a partir dessa afirmação, uma percepção – óbvia – de que o instrumento apenas se constitui como uma flexibilização se houver algo rígido que, comparativamente, seja considerado e, nesse caso, pode-se inferir que sejam as leis de zoneamento. Sem intentar negar que as OUCs são mecanismos que propiciam maneiras de apropriação dos terrenos diferentes das conseguidas a partir das regras estabelecidas pelas leis gerais da cidade, é mais adequado considerar o instrumento de atuação concertada como um regime de “re-regulação”, ao invés de um regime de “desregulação”.

O instrumento deve ser proposto como uma reformulação da regulação do espaço baseada nas especificidades que cada local apresenta. A possibilidade de concessões a formas de apropriação do solo mais permissivas pode ser pertinente a condições de recuperação de mais-valia e estruturação urbana promovidas pelas OUCs, que deve reger parâmetros, por vezes, mais restritivos do que os estabelecidos pelas normas gerais, exigidos como medidas mitigadoras e compensatórias para minimização de impactos, conservação de tecidos e melhoria da paisagem urbana. Não se está falando em negar todo o aparato regulatório existente, mas em criar um novo marco legal – ou “uma nova disciplina urbanística” (OLBERTZ, 2011, p. 27) –, pois as operações urbanas devem ser aprovadas pelo Legislativo Municipal, com atributos a regerem formas de apropriação do espaço mais condizentes com uma área específica da cidade e compatível com as regiões que lhes são adjacentes.

A operação urbana consorciada, elaborada com metodologia aprimorada, pode servir a impulsionar premissas contidas em um plano geral da cidade, que a regulação urbanística brasileira descreve como sendo o plano diretor municipal. O instrumento de concertação para reformulação de espaços urbanos em questão pode funcionar como um plano intermédio – ou intermediário – para a cidade, que estabeleça particularidades para se conseguir materializar objetivos da carta mestra de desenvolvimento urbano do município em um perímetro definido, com as quais devam ser pautados projetos de intervenção específica no território. O escopo da OUC ultrapassa as diretrizes do plano diretor, aproximando os acordos instituídos nessa carta de fundamentos da ordenação territorial em um plano urbanístico local detalhado com objetivos, quantificações, hierarquização de ações, definição de formas de financiamento e modelo de monitoramento e de gestão.

A possibilidade de utilização das OUCs como um plano urbanístico de escala local, desenvolvido de acordo com as especificidades dos espaços, é reconhecida pelos arquitetos e urbanistas nas entrevistas concedidas a esta pesquisadora. Fernanda Furtado (2013), além de concordar com a possibilidade de as operações exercerem função como planos locais, reforça a ideia, que considera fundamental, de que as OUCs devam ter um plano, um projeto urbanístico a ser executado. A Professora ressalta que “o componente espacial, projetual, é essencial e é uma coisa que ainda não está devidamente internalizado nos desenhos das operações”. Ela acrescenta que o componente projetual urbanístico é fundamental na concepção de um “bom urbanismo” e para resguardar que as áreas públicas ou de interesse social sejam dispostas em real integração nos espaços centrais. Jupira Mendonça (2013) reflete que o plano urbanístico de uma OUC, dentro do contexto do Estatuto da Cidade, deve ser concebido com ênfase em “diversidade, na pluralidade do espaço urbano e na ampliação dos espaços públicos e de uso público de qualidade”, ultrapassando o modelo de cidade segregadora para outras soluções de organização do meio urbano.

Izabel Melo (2013), falando sobre a possibilidade de utilização das OUCs como planos locais, ressaltou a condição de o instrumento oferecer a possibilidade de discussão de aspectos espaciais com a população de maneira mais próxima da realidade que conhecem, vencendo dificuldades de debater objetivos genéricos, percebidas em fóruns de participação para elaboração e revisão de planos diretores, e colocando as pessoas em situações onde podem apropriar-se, de forma mais consciente, das propostas e sobre elas inferir com mais clareza. A Arquiteta acrescenta que, considerando as OUCs como um plano localizado inserido no contexto do plano diretor, passam a ser configuradas como um mecanismo de reestruturação que apenas faz sentido ocorrer justificado em relação à estrutura geral e às demandas da cidade.

O plano diretor, sendo a base para o desenvolvimento de OUCs, deve possuir conceitos favoráveis à execução do instrumento de atuação concertada, resguardando o controle urbanístico de uma forma sistêmica e induzindo as áreas de crescimento da cidade, entre as quais estarão aquelas envolvidas em transformações estruturais a partir da ferramenta em questão. A Prof.<sup>a</sup> Fernanda Furtado (2013) destaca que as operações urbanas não são pertinentes e sustentáveis como projetos isolados para regiões do município. As regulações feitas para a apropriação do solo nas áreas de operação serão sempre comparáveis, no mínimo, à condição de viabilidade econômica em relação às demais áreas da cidade, fator observado pelo mercado, e à qualidade urbanística que obterá, critério demandado pela população. No contexto de planos

diretores muito flexíveis, onde o mercado imobiliário obtém, sem contrapartidas, alta lucratividade – em função de elevados coeficientes, número de vagas de garagem “ilimitado”, quotas por unidades habitacionais diminutas, entre outras facilidades de multiplicação de capital com base na terra urbanizada –, as OUCs apenas atuarão como possibilidade mais atrativas de adensamentos construtivos se forem promovidas como instrumentos que ofereçam ainda mais “vantagens”. Essa situação – possivelmente – acarretará saturações do sistema urbano e o colapso de estruturas socioterritoriais, comprovando a inadequação do uso do instrumento na vertente das premissas instituídas pelo EC, o que não é admissível.

As OUCs podem ser estruturadas para, entre outros objetivos, proporcionar a combinação de funções tais como: promover espaços centrais ou passíveis de se tornarem centros; concretizar projetos que viabilizem a diversidade de usos; solucionar problemas habitacionais; promover regularização fundiária; gerar emprego e renda; minimizar conflitos sociais; recuperar e ampliar áreas verdes; resgatar expoentes simbólicos; melhorar aspectos de mobilidade e acessibilidade, entre a ordenação de outros elementos da dinâmica realidade urbana. As composições de objetivos específicos devem ser concebidas para corresponder ao papel do recorte do tecido urbano, na relação deste com diversas escalas que vão desde a local – situação em que o cotidiano das pessoas dita o ritmo de vida – à regional – circunstância em que as áreas centrais ou passíveis de se tornarem centros devem servir às necessidades de atendimentos de usuários provenientes de mais amplo raio de abrangência.

As OUCs devem ser embasadas por diagnóstico multidisciplinar que, mais que o levantamento de dados, deve elucidar conflitos presentes no espaço urbano. A síntese das análises para a configuração do instrumento deve ter consolidações de pesquisas a características locais para intervenções físicas e mudanças de regulação da apropriação do território, capazes de apontar meios de sanar as principais carências das regiões e de aproveitar as potencialidades que agregam. As proposições feitas no plano urbanístico devem conformar um sistema de soluções de organização fundiária, demandas da população, desenho urbano, arrecadação com base na divisão do custo de urbanização entre os parceiros, entre outros aspectos, em uma síntese que se concretizará em um acordo sobre “o que” e “como” será projetada a área para inserção desta dentro do contexto do tecido urbano mais amplo. Cada programa, dentro da OUC, deve ter hierarquia dentro do objeto em construção, bem como a definição de responsabilidades de cada agente social, da forma como será financiado, entre outros atributos que lhe confirmam viabilidade.

O plano urbanístico das operações urbanas consorciadas deve ser baseado em uma noção de conjunto urbano que seja adequada à relação com a vizinhança e à

articulação entre projetos, planos e políticas de diversas disciplinas, que contribuem para a estruturação e para o equilíbrio das funções da cidade – meio ambiente, patrimônio, mobilidade, acessibilidade, saneamento, moradia, serviços, entre outras. As alterações espaciais para o desenvolvimento de um regime de OUC devem ser pensadas em composições de desenho urbano e alterações na forma de apropriação do território, superando a dissociação entre o projeto dos espaços públicos e o projeto dos espaços privados, componentes que devem ter maior integração no arranjo da malha urbana e que continuam a ser tratados em separado pela maioria das práticas de planejamento urbano aplicadas recentemente às cidades brasileiras. Izabel Melo (2013) ressaltou a dificuldade de as leis de zoneamento, tal como são constituídas, proporcionarem uma assertiva associação do empreendimento privado às intervenções públicas, possibilidade de complementaridade a ser desenvolvida nas OUCs. A consolidação de um plano urbanístico complexo também aumenta a condição de antecipar efeitos das transformações geradas na estrutura urbana pela OUC, antevendo a programação de recursos humanos e financeiros para alcançar objetivos decididos participativamente, promovendo a integração do novo projeto com o tecido urbano mais amplo e evitando ter um núcleo de modernidade que não dialogue com a vizinhança.

As OUCs podem funcionar como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias na medida em que têm o potencial de se configurar como mecanismo que recolhe parte de recursos derivados de uma utilização mais intensiva do solo urbano, permitida por normas especiais que incidem sobre os terrenos particulares. As intervenções pactuadas para a alteração dos cenários urbanos devem estar atreladas a uma sequência de execução e a um mecanismo que busca viabilidade econômica e o autofinanciamento da implantação das transformações espaciais. A lógica de escolha do instrumento, entre outras ferramentas técnicas e políticas de reformulação do espaço, envolve o aproveitamento da potencialidade que as OUCs têm de financiarem a reestruturação urbana mediante o recolhimento das mais-valias que as próprias melhorias, combinadas a formas de apropriação dos terrenos compatíveis com o aumento da capacidade de suporte, geram para áreas específicas da cidade.

Izabel Melo (2013) destaca que as operações urbanas consorciadas são instrumentos potencialmente geradores de recursos para financiamento de projetos urbanos com recursos privados, resolvendo dificuldades de escassez de financiamentos para intervenções urbanísticas. A Arquiteta ressalta que a ferramenta de atuação concertada, entretanto, tem objetivos mais amplos do que o arrecadatório, por estarem, no conceito que a rege os objetivos de transformação estrutural e de melhorias de cunho ambiental e social, conjuntamente previstas em um plano

urbanístico. As OUCs, dessa forma, não seriam mecanismos limitados à recuperação de mais-valia e arrecadação para projetos aleatórios, monofuncionais e isolados no contexto da cidade, mas para arregimentar condições de mudanças conjuntas e estruturais.

Os instrumentos voltados para intervenção na política fundiária, como as OUCs, mais do que aqueles voltados unicamente para a recuperação de mais-valias, têm embutida a prerrogativa da distribuição de recursos, conjugando a relevância arrecadatória ao objetivo de “controle do uso do solo urbano”.

O objetivo de ‘controle do uso do solo urbano’ envolve instrumentos que, sempre subordinados ao tema da recuperação de mais-valias fundiárias, entendido em sua perspectiva mais ampla, **objetivam definir as atividades adequadas e o aproveitamento do solo urbano, e de forma mais geral sejam capazes de incidir sobre o crescimento urbano e a configuração sócio-espacial das cidades.** Com relação a este objetivo, é preciso salientar que para que seja aplicado o necessário princípio distributivo, importa estabelecer não somente a qualidade, mas também a quantidade absoluta e relativa desses usos urbanos (FURTADO, 1999, p. 122, grifo nosso).

A OUC pode ser capaz de promover uma distribuição prévia e programada de recursos, diagramada no plano urbanístico que a organiza e controlada por seu processo de gestão, com efeitos mais amplos do que os possivelmente conquistados em práticas redistributivas, entendidas como uma revisão da distribuição de recursos, também presente no instrumento, mas de forma secundária (FURTADO, 1999). A utilização de recursos extraorçamentários no âmbito das OUCs deve promover o autofinanciamento das intervenções nela contidas e a paralela liberação de maior montante monetário proveniente de outras formas de arrecadação e financiamento públicos para investimento em outros locais da cidade.

O desenvolvimento de uma OUC pressupõe a estruturação de prática urbana concertada, construída em conjunto entre proprietários de imóveis, moradores, usuários permanentes e investidores privados, em uma coordenação efetiva e democrática do Estado em defesa à função social da propriedade. *“Las grandes intervenciones urbanas que aportan la mayor contribución al desarrollo de la ciudad tienen como base la gestión pública del suelo”* (LUNGO; SMOLKA, 2007, p. 305). O processo de consolidação do objeto de planejamento e controle urbano dos perímetros de operação deve ser participativo, assim como a sua gestão, que deve ocorrer por uma entidade estabelecida para esse fim, com composição mista entre membros da Administração Pública e da sociedade civil, conforme disposto no inciso VII, artigo 33 da Lei Federal nº 10.257/01. Devem ser incorporados, nas decisões, os participantes afetados pelo projeto, com especial atenção aos grupos que não são facilmente

identificáveis e que serão atingidos, mesmo que indiretamente, pelas transformações urbanas.

A concepção das OUCs pode congrega princípios do que se convencionou chamar de “cidades compactas”. Esse modelo de planejamento pressupõe a contenção do processo de crescimento horizontal de cidades, sobretudo, para periferias com situações de deficiências de infraestrutura. O objetivo é impulsionar a criação de áreas centrais dotadas da completude de elementos de urbanidade, que possam ser compartilhadas por mais munícipes, possibilitando-lhes morar, trabalhar e acessar bens e serviços com menores deslocamentos. A transposição desse modelo para reformulação do espaço urbano, que pode ser observada em cidades como Paris e Londres, tem sido explorada em cidades de países em desenvolvimento, como Bogotá e São Paulo. Da discussão sobre esse tema no contexto francês, mas aplicável a outros processos ocorridos em grandes cidades, destaca-se:

Os últimos 30 anos foram marcados, na França, por uma expansão urbana sem precedentes, caracterizada, nas grandes metrópoles, mas também em volta das cidades de porte médio, pela criação de extensas áreas de casas unifamiliares, como modelo predominante. Tido como resposta a determinadas aspirações sociais – tais como a valorização da esfera íntima – e culturais – a relação com a natureza –, esse modelo está sendo questionado, por ser grande consumidor de espaço, amplamente dependente do carro particular e por criar situações de isolamento e vulnerabilidade econômica, em caso de perda do emprego. Por isso, hoje em dia, **a noção de densidade encontra novo alento junto aos atores da vida pública (operadores urbanos, políticos), mas também moradores, conscientes da necessidade de economizar espaço e de encontrar uma nova relação de proximidade com as facilidades urbanas. Isso requer um trabalho pedagógico, onde o projeto de operação urbana será profundamente questionado, quando abordar o conceito de densidade, nas opções relacionadas com a forma urbana, que constituirão o cerne do processo participativo prévio à operação.** Este debate sobre a forma urbana – às vezes muito técnico – colocará também as problemáticas do meio ambiente e do quadro de vida, onde cabe o conceito de eco-bairro, poupador de energia, favorável à biodiversidade e aberto aos modos de deslocamento chamados de ‘alternativos’ (bicicleta, caminhada) (RIGAUDY, 2009, p. 239, grifo nosso).

Os centros adensados podem ser configurados como uma forma mais “sustentável” de cidade. O adensamento dos núcleos centrais pode gerar economia, melhoria da qualidade de vida, aproveitamento racional do solo urbanizado, inclusão e interação sociais, possibilidade de resgate de qualidade ambiental, otimização dos equipamentos urbanos e comunitários, revitalização e criação de áreas de lazer, entre outras vantagens. É possível incrementar, nos espaços de ocupação adensada, os deslocamentos por circuitos não motorizados de transporte, dotando-os de acessibilidade universal e desenho urbano qualificado.

A constituição de OUCs como instrumento de planejamento de intervenções em uma localidade a partir dos conceitos enunciados, preocupações deste trabalho

acadêmico, foi desenvolvida por meio de uma proposta de combinação de outras ferramentas de análise e conformação de pactos para a estruturação concertada de áreas específicas da cidade. O modelo complexo de planejamento urbano proposto para elaboração de uma operação urbana consorciada pode ser desmembrado em eixos a serem executados, os quais têm independência, como também, importância própria. As frações a conformarem o sistema em referência estão interligadas como um conjunto de ações que ordenam o trabalho técnico e participativo para formação da parceria, cujos objetivos são “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental” (BRASIL, 2001), adaptados às características locais de cada espaço, concomitantemente ao atrelamento das medidas a serem implantadas às imbricadas redes urbanas regionais.

É importante salientar que o modelo apresentado a seguir não consiste em um receituário a ser seguido e que não tem a pretensão de esgotar o assunto ou desconsiderar outras necessidades para ajustar a operação urbana consorciada à função social da cidade e à distribuição dos benefícios e dos ônus do processo de urbanização. O que se veem são as contribuições da autora à academia e aos interessados pelo tema que agregam pensamentos não definitivos, porém fundamentados, acerca da construção de um modelo de planejamento e de gestão urbanos com base nas especificidades dos espaços, na democratização das decisões, na concertação entre o ente público e a sociedade, na formação de parcerias para intervenção no território e no recolhimento de parte das mais-valias geradas por processos de urbanização e utilização dos valores angariados em favor da coletividade, que têm as OUCs como embasamento técnico e jurídico.

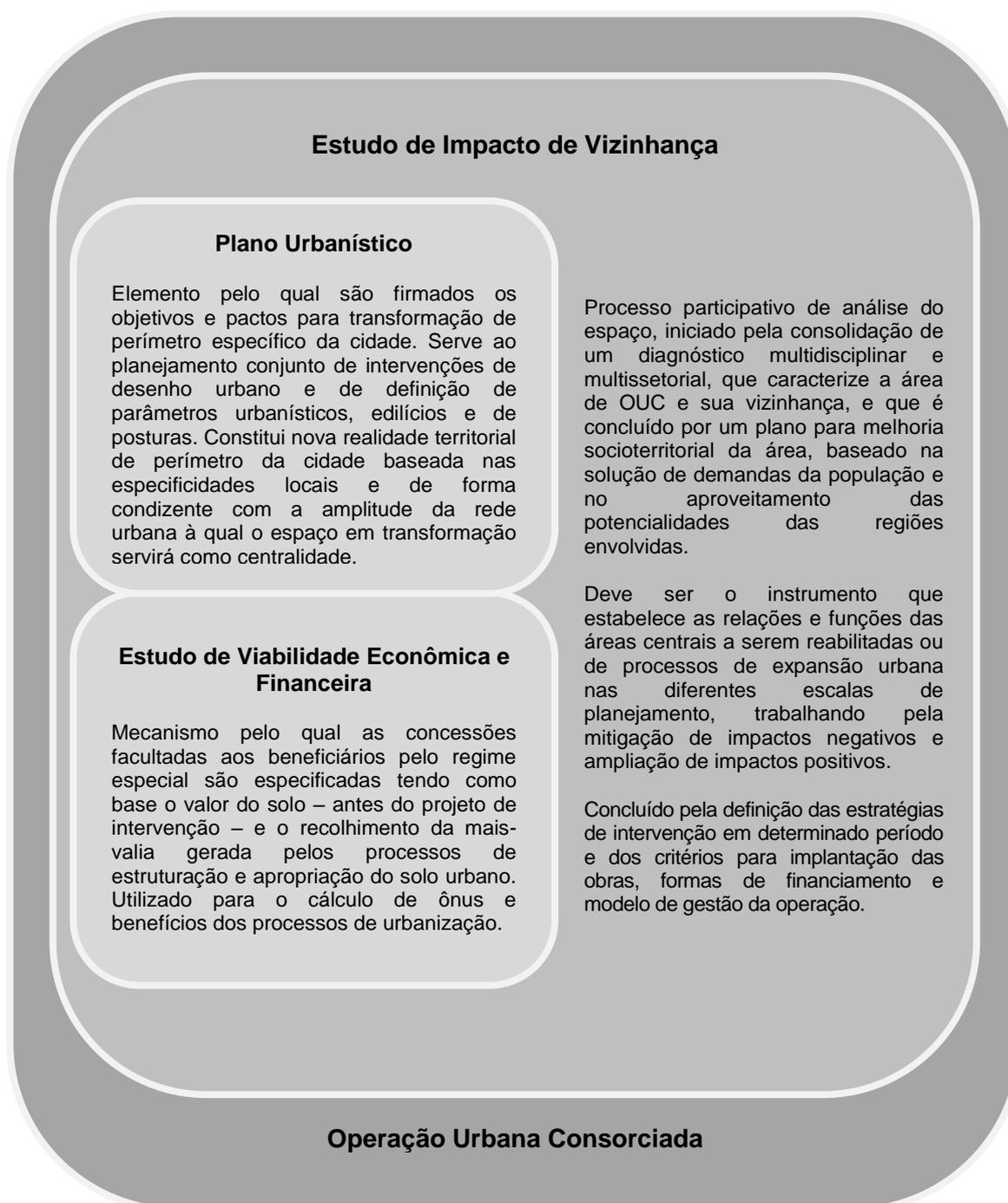
O instrumento que constitui o cerne de estruturação das operações urbanas consorciadas, pela discussão proposta nesta tese, é o estudo de impacto de vizinhança, obrigatório para a concepção de OUCs, conforme disposto no inciso V do artigo 33 do Estatuto da Cidade. Discute-se que, nesse instrumento, estejam frações – coleta de informações e análises – que comporão elementos para execução desde a fase de diagnóstico à etapa de decisão das premissas a regularem o regime de operação urbana. O EIV deve configurar um conjunto de informações que proporcionem condições para deliberações quanto às principais intervenções que estruturarão o espaço urbano, os modelos de assentamento pertinentes às características do território, a forma de financiamento das obras e de recolhimento de contrapartidas e o modelo de gestão para implantação das transformações durante a vigência da operação.

O EIV, assim como disposto pelo artigo 37 do EC, deve ser “executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade

quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades” (BRASIL, 2001). O uso desse instrumento resguarda, necessariamente, a publicidade do processo, premissa básica a ser garantida para situações de alterações no território urbano. A execução do estudo de impacto de vizinhança deve considerar a oportunidade de constituir diretrizes com a finalidade de sanar ou mitigar as intervenções potencialmente causadoras de impactos negativos, bem como aproveitar as potencialidades locais na solução de conflitos e vulnerabilidades urbanas.

O EIV, na proposta de utilização como instrumento direcionador da elaboração de OUCs, deve conter um plano urbanístico e um estudo de viabilidade econômica e financeira (QUADRO 4). Esses dois elementos implicam métodos e ações específicos a serem desenvolvidos, sendo alguns deles evidenciados e discutidos por esta tese. Cada parte dentro do EIV, entendido como capaz de conjugar elementos e ações para a composição das operações urbanas como sistema complexo de planejamento e gestão do espaço, tem funções complementares que conferem ao instrumento de prerrogativa pública e financiamento predominantemente privado, respostas para os objetivos que deve alcançar.

QUADRO 4: Proposta de composição do estudo de impacto de vizinhança para elaboração de operação urbana consorciada: conceituação



Fonte: elaborado pela autora.

As diretrizes derivadas do processo de execução do estudo de impacto de vizinhança devem ser transcritas para a linguagem jurídica pertinente, de modo a transformar o plano urbanístico em regras para ações conjuntas entre ente público e sociedade. A lei que regulamentar as OUCs deve estabelecer os limites para gestão deste instrumento, mas cuidar de forma específica dos tipos de readequação que

possam necessitar para melhor corresponderem às dinâmicas da cidade. A possibilidade de as OUCs desenvolverem mecanismos de captação de recursos para investimento dentro do perímetro que abrange pode consistir na geração de rápidas alterações do meio urbano<sup>65</sup>. As OUCs demandam cuidados e constante atenção para os acelerados efeitos que pode provocar, configurando a necessidade de uma gestão contínua, capaz de orientar várias ações que ocorrem concomitantemente, desde a fase de diagnóstico à consolidação das mudanças no perímetro que circunscreve. O EIV pode ser utilizado para monitoramento e revisão das operações em curso, reabrindo processos de avaliações de situações configuradas por intensas transformações na realidade que aborda.

\*\*\*\*\*

São tratadas, nas seções seguintes, discussões afetas ao planejamento urbano utilizando os elementos elencados como compositores das operações urbanas consorciadas, mesmo sabendo que a divisão do sistema complexo de planejamento urbano que se conforma pelo todo apresentado pode ocasionar perdas, comuns a processos científicos de sistematização e síntese. As próximas seções são dedicadas à conceituação das partes componentes do modelo apresentado. Assume-se, a partir desse momento, os riscos de, focando em uma alternativa de planejamento, deixar de explorar várias outras possibilidades que poderiam ser avaliadas para se chegar a resultados, talvez, semelhantes e, em compensação, serão oferecidos aprofundamentos em temas que ampliam a consideração das OUCs como instrumento de política urbana e que podem ser utilizados e adaptados a outras construções técnicas para requalificações de territórios urbanos sob a finalidade de solucionar – ou minimizar – alguns dos principais problemas da cidade.

Começa-se por um retorno ao conceito das operações urbanas consorciadas no Estatuto da Cidade, resgatando princípios de Direito Urbanístico e reinterpretando a regulamentação das OUCs, com o intuito de explorar o que o marco legal traz de potencialidades de utilização do instrumento urbanístico. As regras estabelecidas para o EIV no âmbito nacional são exploradas na seção seguinte, que, ao seu final, agrega considerações relativas ao modo como este estudo pode ser estabelecido em um processo de estruturação das operações.

---

<sup>65</sup> Observa-se que OUCs têm como prerrogativa serem planos complexos de transformação da cidade, que ocorrem em um curto período de tempo, comparativamente à ocorrência de alterações espaciais semelhantes programadas uma a uma, mas que perpassam administrações, tendo, portanto, períodos de duração mais prolongados do que planos partidários das administrações municipais.

Aspectos sobre a recuperação da mais-valia fundiária são tratados em sequência para a discussão de elementos e análises a compor o estudo de viabilidade econômica e financeira das OUCs. A concepção de planos urbanísticos, posteriormente, é abordada por meio de análises de experiências de concertação entre os setores público e privado – sendo três exemplos internacionais e um nacional –, como alternativa de demonstrar elementos das parcerias para conformação de novos cenários urbanos ainda pouco explorados pelas operações urbanas brasileiras. Este é o assunto que recebe maior detalhamento na tese por ser aquele que reúne aspectos para a conclusão de como a técnica em lidar com a sobreposição de instrumentos e elementos componentes do espaço pode auxiliar a inserção de conceitos a dotarem as OUCs de maior segurança urbanística e jurídica, cumprindo objetivo de funcionarem como mecanismo de política urbana imbuído do princípio de disseminação do direito à cidade.

### **3. ASPECTOS JURÍDICOS SOBRE AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS**

A leitura sistêmica do aparato legislativo instituído, sobretudo, pela promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, para direcionar princípios a serem aplicados na organização do meio urbano do país, faz-se importante para o entendimento das condições para implementação das operações urbanas consorciadas nos municípios e para perceber as potencialidades e limitações conceituais do instrumento. Esses aparatos legais constituem um ponto de inflexão na política urbana brasileira com a inserção ou o esclarecimento de conceitos que buscam garantir o direito à cidade, responsabilidades do ente público no ordenamento do espaço e a garantia da função social da propriedade. A falta de experiências de OUCs implementadas que contribuíssem para a conquista de melhorias para o espaço urbano de forma completa e inclusiva, bem como o apontamento de expectativas ao instrumento, relativas a discussões entre técnicos e pesquisadores do meio urbano, induz à necessidade de buscar, na conceituação dessa ferramenta legalmente estabelecida, qual é a forma que pode – e deve – corroborar na conquista dos princípios de ordenamento da cidade e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

A leitura simplificada dos artigos 32 a 34 da Lei Federal nº 10.257/01, os quais contêm o texto que institui as OUCs, demonstra a possibilidade de utilização de um instrumento que “quase” serviria para qualquer situação de intervenção no território e de justificativa de adoção de um regime de exceções às leis urbanas gerais para a geração de mais-valias e recolhimento de contrapartidas do beneficiário das novas condições de apropriação do solo. Talvez se possa conjecturar que, entre o conjunto de instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade sejam as operações urbanas a ferramenta que apresente o texto mais genérico e cheio de “meandros”. A condição de macular as intenções do instrumento e as experiências obtidas com as primeiras operações urbanas fizeram com que pesquisadores, técnicos e setores da sociedade as considerassem como uma “panaceia”, um artifício para possibilitar ao setor privado, com permissão do Estado, burlar os limites das leis urbanísticas.

O intuito desta seção é começar a desconstruir o estigma que carregam as operações urbanas, demonstrando que o EC, embasado em princípios constitucionais e em princípios de Direito Urbanístico, coleciona arcabouço para que a regulamentação do instrumento seja feita de forma mais justa e com maior segurança, para efetivar parcerias entre o setor público e o ente privado na potencialização de

qualidades locais e na reversão de muitos dos problemas da cidade. A leitura desta seção proporciona visualizar também que muito do que a legislação federal apregoa ainda não foi cumprido pelas administrações locais que utilizaram a ferramenta, as quais subvertem a forma propositiva da lei – nem sempre taxativa de seus princípios – para atuar sem procedimentos claros, inferindo interpretações, na utilização da ferramenta, que destoam do objetivo maior de garantia do direito à cidade a todos. As práticas acabaram por ignorar princípios de participação e adoção de mecanismos de gestão compartilhada com a sociedade que não são uma opção para a Administração Pública, mas uma obrigatoriedade, como se mostra em subseção específica adiante.

A leitura sistemática e atenta dos conceitos legais, desde as premissas constitucionais às finalidades e ao mecanismo de gestão do instrumento, é fundamental para dar embasamento à mudança de conduta na elaboração e implementação das OUCs. Foram reunidos, nesta parte da tese, a interpretação de juristas e o estudo da autora que demonstram as possibilidades do instrumento a partir de princípios amplos de direito à cidade.

### **3.1. Recortes jurídicos gerais: aspectos sobre Direito Urbanístico, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e Estatuto da Cidade**

O Direito Urbanístico, entendido como ramo do Direito Público que impõe a disciplina físico-social da cidade (OLBERTZ, 2011, p. 30), não se limita à regulação da apropriação urbana do território, mas

[...] tem um objetivo claramente definido e da maior importância, qual seja, **promover o controle jurídico dos processos de desenvolvimento, uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo urbano**. Os princípios do Direito Urbanístico também são claramente definidos, seja na ordem constitucional, seja na ordem legal e infraconstitucional. **O primeiro deles é o princípio do urbanismo como função pública e não apenas como função estatal. O segundo é o da supremacia do Direito Público sobre o Direito Privado na interpretação das regras do Estatuto da Cidade e demais leis urbanísticas. O terceiro é o caráter normativo das regras urbanísticas e a conformidade do direito da propriedade às regras urbanísticas** (FERNANDES, 2006, p. 12, grifo nosso).

José Afonso da Silva (2012, p. 46) defende que a função urbanística é exercida por atos jurídicos, procedimentos urbanísticos e operações materiais urbanísticas, conceitos assim definidos por Karlin Olbertz:

*Atos jurídicos urbanísticos* são declarações de vontade produzidas por um ou mais sujeitos, sendo um deles obrigatoriamente a Administração, que geram

efeitos jurídicos (criação, proteção, modificação e extinção de direitos) relacionados aos espaços habitáveis.

Os atos urbanísticos podem ser classificados em atos de *atuação urbanística*, que são aqueles integrantes de procedimentos urbanísticos e aqueles produtores de efeitos concretos de definição e limitação do direito de propriedade e de construir (tais como o alinhamento e o tombamento); e atos de *controle urbanístico*, que produzem efeitos de regulamentação ou autorização no que diz respeito ao uso do solo, tais como a licença para construir e o certificado de potencial adicional de construção.

Procedimento urbanístico é uma sucessão concatenada de atos orientados por uma finalidade urbanística. Exemplos de procedimento urbanístico são o plano e o planejamento (OLBERTZ, 2011, p. 61, grifo do autor).

Os atos urbanísticos podem ser reconhecidos por serem bilaterais ou plurilaterais, principalmente pela aplicação de instrumentos de política urbana que exigem parcerias, dos quais a operação urbana consorciada é um tipo.

As leis brasileiras regem que o Estado deve regular o mercado de terra, combatendo as práticas especulativas do território e promovendo acesso ao solo urbanizado a todos, além de dever zelar pela gestão democrática e participativa do meio urbano. Esses princípios inserem-se na necessidade de que o Poder Público resguarde a todos o direito à cidade, o qual, para Letícia Osório, significa:

**O direito à cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e ambientais.** Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização; o direito do exercício da cidadania e da participação no planejamento, produção e gestão da cidade; a produção social do habitat; o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural. O Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais e à participação no planejamento e gestão urbanos (OSÓRIO, 2006, p. 195, grifo nosso).

A Constituição Federal de 1988 definiu o urbanismo como uma competência estatal e uma função pública. As políticas públicas desenvolvidas na cidade devem ser constituídas com o intuito de promover o bem estar coletivo e os direitos humanos fundamentais. É imperioso, nesse sentido, que o município tenha como princípio básico o objetivo de que a função social da propriedade pública e privada seja cumprida.

A função social da propriedade deve ser entendida como aquela que atende o bem-estar da coletividade por meio da convivência harmoniosa dos indivíduos em sociedade. Pressuposto também inarredável é o direito à moradia, que no Brasil se verifica somente a partir de 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26, na qual se tem, dentre os direitos fundamentais, nos termos do art. 6º da CF/88, o direito social de moradia, o qual não se confunde com o direito de propriedade, corroborando a necessidade de uma adequada política urbana em consonância com a tributação imobiliária (FERNANDES, 2009, p. 115).

O município, que inclui espaço urbano e rural, é território de desempenho da função social da propriedade. Instrumentos jurídicos, financeiros, sociais e participativos devem, por isso, ser desenvolvidos sob estratégias que considerem as necessidades da população e a difusão de acesso à terra urbanizada, saneamento, moradias, transporte, emprego e renda, educação, saúde, entre outros direitos inerentes à vida<sup>66</sup>. “O Direito à Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social” (Carta Mundial pelo Direito da Cidade, *apud* OSÓRIO, 2006, p. 199).

O direito de propriedade passou a ter uma significação pública ligada ao respeito aos direitos constitucionais sociais, apenas podendo ser exercido se em concordância com os demais direitos garantidos pela Constituição Federal.

Art. 5º- Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (BRASIL, 1988).

A condição disposta pela CF/88 de que a propriedade deve cumprir sua função social implica que sejam determinadas as finalidades dos imóveis públicos e particulares sob a égide do interesse geral e, em escala secundária, sob o direito individual à propriedade privada. A Carta Magna de 1988 e o Estatuto da Cidade conferem à propriedade significado baseado no Direito Público e no Direito Urbanístico, superando a visão histórica, legalmente considerada pelo Código Civil de 1916, no qual a propriedade é um direito individual, a ser usufruído por seu proprietário para uso e ganhos econômicos, sem a preocupação sistêmica com a vizinhança e com os valores sociais e ambientais.

Parece um avanço enorme, mas a verdade é que outras ordens constitucionais vão muito além, como, por exemplo, a ordem constitucional colombiana, que não fala que a propriedade privada ‘deve cumprir’ uma função social para ser reconhecida, mas que a propriedade ‘é’ uma função social (FERNANDES, 2006, p. 14).

---

<sup>66</sup> Esses e outros princípios estão relacionados na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, material desenvolvido no Fórum Social das Américas (Quito, julho de 2004), no Fórum Mundial Urbano (Barcelona, setembro de 2004) e no V Fórum Social Mundial (Porto Alegre, janeiro de 2005), quando o Brasil, por meio de compromisso feito pelo Ministério da Cidade, aderiu à importância do modelo de desenvolvimento urbano contido no documento.

A função social da propriedade é alcançada, segundo diretriz da CF/88, com base no cumprimento do plano diretor municipal, o que dá ao diploma jurídico nacional uma capacidade de se adaptar às conjecturas locais, por criar o princípio básico, mas vincular a uma lei municipal os meios pelos quais direcionará a conquista dele. Edésio Fernandes defende que a Constituição Federal, ao atrelar a função social da propriedade ao plano diretor, transformou a definição do direito de propriedade em um processo político (FERNANDES, 2006, p. 14). A função social da propriedade ganhou, com a CF/88, uma noção de construção participativa e dinâmica, pois pode variar segundo o ordenamento urbano, as características do sítio, as necessidades socioeconômicas e mesmo de acordo com os períodos de desenvolvimento, de expansão e de adensamento da cidade. Sob quaisquer circunstâncias, entretanto, o município deve zelar pela contenção da especulação da terra, pelo acesso ao território garantido a todos, pelos princípios ambientais, entre outros atributos de benefícios coletivos, aplicando instrumentos urbanísticos e tributários, para que o solo tenha uma importância pública e ligada aos direitos sociais contidos na Constituição Federal de 1988.

O artigo 30 da CF/88 determinou as competências do município como ente responsável por legislar sobre o interesse local. Entre tais encargos, o inciso VIII do artigo em referência inscreve que o município deve “promover, no que couber, a adequação do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988). Os municípios brasileiros conquistaram maior autonomia o que os imbuíra, como ente importante no papel de consolidação da democracia no País.

Os municípios no Brasil fazem parte da Federação, nos termos do art. 1º da CF/88 e de seu art. 189, o que afirma a autonomia municipal, cláusula pétrea, conforme o art. 60, §4º, inciso I e concretiza, por meio da descentralização do poder, o ideal democrático, sendo imprescindível para se concretizar o poder-dever municipal a utilização de todos os instrumentos urbanísticos capazes de atender às demandas sociais, ambientais e econômicas existentes na cidade, criando novas soluções para a demanda espacial urbana, cada vez mais acentuada e complexa (FERNANDES, 2010, p. 112).

A organização da apropriação do território atribuída como responsabilidade do município encontra, entre as leis federais, um conjunto de dispositivos que influem nas políticas locais de intervenção no espaço. Estão no texto constitucional, além das citadas diretrizes para cumprimento da função social da propriedade, outros dispositivos que abordam pleno desenvolvimento da cidade; garantia de desenvolvimento sustentável; promoção de igualdade e justiça social; noções de bem

coletivo; equilíbrio ambiental e participação popular na gestão dos municípios (FERNANDES, 2009, p. 117). Conforme descreve a jurista Cíntia Fernandes:

Dentro do contexto constitucional, tem-se que ter em mente a importância do Ente Municipal na consecução dos objetivos basilares da sociedade, isto é, na realização da democracia, por meio da busca da efetivação de medidas não só fiscais como também extrafiscais, visto que anfitrião do espaço urbano, visceralmente ligado à necessidade de solução da crise espacial do seu território, da proteção do meio ambiente, enfim, da necessidade da busca do bem-estar social em um plano concreto (FERNANDES, 2007, p. 135).

As políticas urbanas são dispostas na Constituição do País em capítulo próprio<sup>67</sup>, “Capítulo II: Da Política Urbana”, cujos artigos foram regulamentados por meio da Lei Federal nº 10.257/01.

O Estatuto abarca um conjunto de princípios – no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbanos – e uma série de instrumentos que, como a própria denominação define, são meios para atingir as finalidades desejadas. Entretanto, delega – como não podia deixar de ser – para cada um dos municípios, a partir de um processo público e democrático, a explicitação clara destas finalidades. Nesse sentido, o estatuto funciona como uma espécie de ‘caixa de ferramentas’ para uma política urbana local. É a definição da ‘cidade que queremos’, nos Planos Diretores de cada um dos municípios, que determinará a mobilização (ou não) dos instrumentos e sua forma de aplicação. É, portanto, no processo político e no engajamento amplo (ou não) da sociedade civil, que repousará a natureza e a direção de intervenção e uso dos instrumentos propostos no Estatuto (BRASIL, 2002a, p. 21).

A Lei Federal nº 10.257/01, especificamente em seu Capítulo III<sup>68</sup>, apresenta o plano diretor municipal como norma orientadora do desenvolvimento urbano e

---

<sup>67</sup> “CAPÍTULO II: DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

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

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião” (BRASIL, 1988).

<sup>68</sup> “CAPÍTULO III: DO PLANO DIRETOR

regulamenta fundamentos para cumprir seus objetivos principais, quais sejam: regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. As condições de organização da dinâmica urbana a serem estabelecidas no plano diretor do município devem estar embasadas na lei orgânica de cada qual e contar com o trabalho dos três poderes e da sociedade para serem definidas.

O EC apresenta uma série de premissas para o estabelecimento das políticas urbanas municipais. Cabe resgatar o artigo 2º da lei em questão, pois o conteúdo que contempla deve constituir o cerne da lide com o território.

Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis [...];
- II – gestão democrática por meio da participação [...];
- III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território [...];
- V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
- VI – ordenação e controle do uso do solo [...];
- VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais [...];
- VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica [...];
- IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano [...];
- XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda [...];
- XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias [...];
- XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social;

---

Art. 39 - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40 - O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 2001).

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais (BRASIL, 2001).

A implementação das operações urbanas consorciadas, no âmbito municipal, pode ser considerada ação para atendimento de alguns dos pressupostos presentes no artigo 2º do Estatuto da Cidade. O instrumento, especialmente, pode servir para cumprimento da diretriz contida no inciso III, que versa sobre a “cooperação entre governos, iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social” (BRASIL, 2001). Estão no cerne das operações urbanas pressupostos de formação de parcerias para financiamento das transformações estruturais de perímetros citadinos. Também está no bojo da ferramenta em tela ter fundamentação na concertação dos diversos atores e nas decisões e monitoramento conjunto das ações de implementação do instrumento, visto que este não deve privilegiar setores específicos, mas desenvolver intervenções de cunho social abrangentes e inclusivas.

As premissas dispostas pelos incisos IX e XI do artigo 2º da Lei Federal nº 10.257/01 são também conceitos relativos ao desenvolvimento das OUCs. As contrapartidas, cobrança obrigatória aos beneficiários pelas concessões à apropriação do solo contidas nas leis de operação, são meios de corrigir distorções do processo de produção das cidades e de recolher parte da renda envolvida no incremento do território e à utilização da propriedade particular com conseqüente obtenção de mais-valia. A valorização oriunda de projetos implantados que qualificam o território pode ser recolhida pelo Executivo Municipal, com a finalidade de ressarcir gastos públicos que agregam valor à propriedade privada e proporcionar investimentos que solucionem problemas diagnosticados no espaço. Os instrumentos tributários e financeiros resguardados pelo artigo 4º, inciso IV, da Lei Federal nº 10.257/01 – Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); a contribuição de melhoria e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros (BRASIL, 2001) –, entre outras importantes funções de controle do preço da terra e financiamento das atividades administrativas e de melhoria urbana, podem ser utilizados de forma redistributiva e, inclusive, atuar de forma acessória a regimes de OUCs, conforme é discutido, principalmente, na Seção 5 desta tese.

A Constituição Federal de 1988 coloca em seu artigo 21, as competências da União que, conforme o inciso XX, deve “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” e, conforme o inciso XXI, deve “estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação” (BRASIL, 1988). Os municípios são os entes competentes para elaborar as medidas

de controle do território na escala local, o que não exige a responsabilidade que possuem de agir sob as premissas reguladas pela União e pelos estados dos quais fazem parte. As políticas locais devem estar articuladas a planos, a projetos e a ações de todos os entes federados, visando a melhores resultados. O Estatuto da Cidade detalha a competência da União sobre a política urbana, conforme seu artigo 3º<sup>69</sup>.

Em que pese o plano diretor ser uma atribuição do município, a CF/88 e, expressamente, os incisos I e II do artigo 4º do EC colocam como instrumentos de política urbana “planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” e “planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (BRASIL, 2001). Os estados possuem competência de exercer planejamento metropolitano, de aglomerações urbanas e microrregiões, em conformidade com o artigo 25 da Constituição Federal, que propaga a importância de articular assuntos de interesse comum entre municípios limítrofes.

As ações conjuntas entre União, estados e municípios podem ocasionar sobreposição e conjugação de planos e projetos e podem assumir a formação de acordos de colaboração por meio de consórcios<sup>70</sup> e convênios<sup>71</sup> inerentes ao que se convencionou chamar de “federalismo cooperativo” (OLBERTZ, 2011, p. 79). Os convênios entre os entes federativos podem ocorrer para intervenções em locais de responsabilidade compartilhada, como portos, aeroportos, rodovias e suas adjacências, bem como para a repartição de responsabilidades coincidentes, como promover soluções para habitação, transporte e saneamento. O consórcio público difere do convênio por dever ser o primeiro constituído por meio de uma pessoa jurídica de direito público ou de direito privado. A formatação do consórcio exige um protocolo de intenções entre os entes participantes e a aprovação de leis ordinárias por eles. A descrição do consórcio precisa ressaltar, entre outras coisas, a área de abrangência do programa, os prazos e as responsabilidades de cada partícipe.

---

<sup>69</sup> “Art. 3º - Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2001).

<sup>70</sup> O consórcio público está disciplinado pela Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. “O consórcio público pode ser conceituado como uma pessoa jurídica resultante de um acordo de vontades firmado por entes da Federação, para a conjugação de esforços e de resultados no sentido da realização de objetivos de interesse comum dos entes consorciados” (OLBERTZ, 2011, p. 81).

<sup>71</sup> Os convênios são regidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. “O convênio viabiliza a formação de acordos de vontade entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (mas é necessário pelo menos um integrante da Administração pública), tendo em vista a concretização de objetivos comuns” (OLBERTZ, 2011, p. 80).

A utilização do convênio e do consórcio, entre várias possibilidades, pode ser complementar às funções das operações urbanas consorciadas, mas não substitui a formatação do instrumento, que deve obedecer ao rito e aos atributos próprios inseridos no Estatuto da Cidade e nos planos diretores municipais. Os próprios estados e a União podem ter interesses na implementação de operações urbanas consorciadas, pois o desenvolvimento das OUCs oferece a possibilidade de auxiliar na solução de problemas da competência compartilhada desses entes. Ressalta-se que, em hipótese alguma, o município pode refutar as atribuições de coordenar as operações e o cumprimento das funções de regulação do espaço local, mesmo estando em associação com outros membros da Federação.

É possível também que nas áreas de OUCs sejam desenvolvidos programas e políticas federais, inclusive com a obtenção de financiamentos que auxiliem nas transformações estruturantes das áreas envolvidas, sobretudo para práticas voltadas à inclusão social. As alternativas criadas pelos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) e os financiamentos e normas que instituem o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), por exemplo, podem contribuir para conquista das políticas públicas determinadas no plano urbanístico de uma operação.

Voltando-se a tratar sobre o artigo 4º do EC, destaca-se que o inciso III insere o planejamento municipal como um instrumento de política urbana. O Estatuto da Cidade dispõe que o planejamento municipal pode ocorrer por meio do plano diretor, da disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social, além do plano plurianual e de gestão orçamentária periódico e participativo (BRASIL, 2001). A ação de planejamento foi considerada como um instrumento fundamental de política urbana e é inerente a uma sequência lógica para a tomada de decisão, por vezes, não sintetizáveis em texto legal único. O plano diretor é o plano mestre das intervenções públicas de organização territorial no município e deve adquirir efetividade pela consideração das diretrizes de política urbana – artigo 2º do EC –, por meio da combinação dos instrumentos de política urbana – artigo 4º do EC, e de complementações normativas. Há instrumentos de política urbana que não podem ser aplicados, se não estiverem inseridos na lei mestra do planejamento municipal<sup>72</sup>. O parágrafo 1º do artigo 4º do Estatuto da Cidade aponta a necessidade

---

<sup>72</sup> “Art. 42 - O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle” (BRASIL, 2001).

de que os instrumentos de política urbana possuam leis específicas que lhes deem detalhamento. A Lei Federal nº 10.257/01 é dedicada à concepção geral destes instrumentos em vários dos artigos subsequentes, dentre os quais serão abordados aspectos que a referida norma insere para as operações urbanas.

Convém observar que a OUC foi classificada pela Lei Federal nº 10.257/01 como instrumento jurídico e político – inciso V do artigo 4º. Betânia Alfonsin observa, entretanto, que “apesar desta classificação ter fundamento, pelas obrigações que gera para o Poder Público e para os particulares, é necessário compreender que a operação urbana é, centralmente, um poderoso instrumento de PLANEJAMENTO URBANO” (ALFONSIN, 2006, p. 289, grifo da autora). Sobre as OUCs, preliminarmente, afirma-se que o instrumento coaduna objetivos de outras ferramentas abordadas pelo EC, exercendo funções pertinentes a “planos, programas e projetos setoriais” e “planos de desenvolvimento econômico e social” (alíneas g e h, inciso III, artigo 4º, Lei Federal nº 10.257/01). Esse instrumento pode abranger “institutos tributários e financeiros” e “institutos jurídicos e políticos”, além de ter de passar por estudo prévio de impacto de vizinhança para ser consolidado (incisos IV a VI, artigo 4º, Lei Federal nº 10.257/01). É importante ressaltar que as OUCs, conforme contido no Estatuto da Cidade, assim como quaisquer instrumentos de política urbana que “demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil” (parágrafo 3º do artigo 4º da Lei Federal nº 10.257/01).

### **3.2. Instituição das operações urbanas consorciadas pelo Estatuto da Cidade**

O Estatuto da Cidade descreveu as operações urbanas consorciadas sob uma égide democrática e baseadas no controle do Poder Público sobre as intervenções espaciais. A disciplina normativa federal inseriu a obrigatoriedade de que a OUC seja prevista nos planos diretores e a necessidade da promulgação de lei específica que descreva o instrumento:

Art. 32 - Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com

---

Esclarece-se que o artigo 25 do Estatuto da Cidade refere-se ao direito de preempção; o artigo 28, à outorga onerosa do direito de construir; o artigo 29 à alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário; o artigo 32 às operações urbanas consorciadas e o artigo 35 à transferência do direito de construir.

o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (BRASIL, 2001).

A vinculação do instrumento à previsão no plano diretor municipal reforça a garantia de que o plano da operação tem de estar integrado a uma concepção geral de cidade, por meio da obediência a princípios básicos da lei mestra da ordenação territorial do município. “O plano da operação deve tomar o plano diretor por fundamento, de modo a permitir um planejamento integrado e coerente com a política urbana” (OLBERTZ, 2011, p. 98).

A utilização da operação urbana nunca pode prescindir de lei específica, visto que é possibilidade concedida ao instrumento pela lei federal a alteração de parâmetros de parcelamento, de ocupação e de uso do solo, edifícios, de posturas, entre outros, todos regrados por normas jurídicas. A lei que regulamenta a operação, por ser posterior às normas gerais que incidem sobre o território municipal e mais específica do que essas, pode sobrepor-se aos parâmetros e às condições gerais das normas vigentes na cidade, não podendo, entretanto, regulamentar princípios que infrinjam dispositivos de leis estaduais e federais, obviamente. O *caput* do artigo 32 do Estatuto da Cidade, ao versar que a lei da operação urbana deve ser específica, regulamenta que a norma com essa finalidade deverá dispor apenas sobre esse assunto e não sobre qualquer outro tema que não seja relativo à codificação do instrumento.

A Lei Federal nº 10.257/01 exige que a elaboração das OUCs possua participação dos diversos setores da sociedade no planejamento, na gestão e no monitoramento do instrumento. Essa condição exprime o princípio da participação democrática para o planejamento territorial. A elaboração das operações urbanas de forma compartilhada com a população é um requisito procedimental imposto na lei. Significa que a falta de mecanismos como pesquisas de percepção ambiental, consultas públicas, oficinas de discussão, audiências, comissões ou conselhos de acompanhamento e monitoramento, entre outras formas de participação popular, macula a validade do produto regulador da operação.

A lei federal define as OUCs como um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal com objetivo de promover ação de melhoramento do território urbano. As intervenções inerentes às operações têm caráter complexo por terem que incorporar a participação de entes públicos e de agentes sociais e serem originadas por finalidades específicas. A complexidade também advém do fato de se enunciar um conjunto de transformações e não de formas isoladas de intervenção urbana. A concepção da OUC pressupõe o exercício de uma função especial dentro do Estatuto da Cidade, função essa que é a geração

de “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (BRASIL, 2001, parágrafo 1º, artigo 32). A lei, portanto, mesmo atendendo a objetivos colocados pelo município, não se legitima se não reunir atributos que realizem os desígnios para os quais fora criada pela norma nacional. Atenção deve ser dada ao atendimento cumulativo dos três objetivos, conforme versa a redação utilizada no diploma legal em tela.

A qualificação das transformações urbanísticas como “estruturais” denota que as intervenções não devem ser restritas a grupos da sociedade e que são base para qualificação do modo de vida urbano e para reprodução de condição de urbanidade a um considerável raio de abrangência. Entende-se “transformação estrutural” como a consolidação de obras em diversas escalas e compatíveis com a área da operação e a vizinhança em um contexto de tecido urbano – rede urbana. Não é a implantação de “megaprojetos” que perfaz a reestruturação das áreas, mas medidas que organizam um sistema urbano, com intervenções de portes variados e inserções de elementos que dotam de maior qualidade a vida de diversos grupos. A noção de “melhoria social” diz respeito à qualificação da cidade de forma inclusiva e, explorando a utilização do termo “políticas sociais”, trabalhado no Brasil nas últimas décadas, é possível enfatizar a necessidade de medidas voltadas para a inclusão das camadas mais carentes nos processos e resultados da aplicação do instrumento. As “melhorias ambientais”, levando em consideração o amplo conceito de meio ambiente, dizem respeito à valorização do espaço natural – ou seminatural –, ao aumento de condições para lazer e entretenimento, cuidados com a cultura e com a história, bem como às ações de embelezamento e composição harmônica da paisagem urbana, dentre outras medidas que dizem respeito aos conceitos de ambiente sustentável.

Os objetivos das OUCs podem incitar normas diferenciadas para regulação da apropriação do solo, inclusive, que gerem modelos urbanos diferenciados, concebidos pela conjugação de parâmetros construtivos com desenho urbano. A possibilidade de promover um regime de regulação urbana especial dentro das operações é indicada pelo parágrafo 2º do artigo 32 da Lei Federal nº 10.257/01.

Art. 32 [...]

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente;

III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização,

nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas (BRASIL, 2001).

É juridicamente admitido que a lei específica aprovada para a OUC adéque aos objetivos de transformação da estrutura urbana diferentes formas de parcelamento, de ocupação e de uso do solo dentro dos limites de aplicação do instrumento. Ressalta-se que as novas referências não podem ferir as condições municipais gerais de ordenamento do espaço, pela obrigatoriedade de as operações urbanas terem de estar atreladas ao plano diretor. Podem ser alteradas as regras construtivas, obviamente dentro de limitações para a garantia das condições necessárias à edificação, que devem ficar dentro das normas técnicas pertinentes ao tema e resguardar conceitos como salubridade, habitabilidade e segurança. Convém ressaltar que algumas normas ambientais e de posturas urbanas podem apresentar a necessidade de ser alteradas, visto que o plano urbanístico das operações incide não apenas sobre a propriedade construída, mas sobre o espaço livre e de uso público. Para tais alterações, o município pode atuar de forma mais permissiva, como também de modo mais exigente, ampliando a qualidade de estruturação de espaços de uso público e a extensão de áreas verdes, por exemplo, como se abordará quando forem tratadas possibilidades de reunir contrapartidas não monetárias por meio das operações urbanas. O preceito estabelecido pelo EC, que autoriza a modificação das condições legais vigentes, condiciona as alterações nos padrões estabelecidos pelas normas gerais do município ao impacto ambiental que podem gerar como efeito. O planejador tem, com isso, obrigatoriedade de agir em prol da manutenção da qualidade do ambiente – (semi)natural e urbano.

O inciso II do parágrafo 2º do artigo 32 dispõe sobre a possibilidade de “regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente” (BRASIL, 2001). Essa alternativa pode ser utilizada para a criação de condição para a regularização urbanística de edificações construídas em desacordo com os padrões legais e, dependendo de como for disposta na lei específica da operação urbana, pode auxiliar nos processos preconizados pelo artigo 2º do EC, inciso XIV. Esse dispositivo insere a necessidade de promover “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (BRASIL, 2001). A esse respeito, Olbertz esclarece:

São variados os instrumentos de regularização fundiária que pode se valer a operação urbana consorciada. Para regularização jurídica, por exemplo,

podem ser citados a instituição de área de especial interesse social, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, o direito de superfície e o próprio loteamento. Para regularização registral (inclua-se aqui a regularização de dados dos cadastros municipais), é cabível instituir facilidades para o trâmite dos procedimentos, inclusive isenções de custos e emolumentos (OLBERTZ, 2011, p. 108).

A prerrogativa de revisão das leis gerais do município pelo regime de OUC significa possibilidade de geração de adensamento construtivo e populacional; de alternativas para instalação de usos não residenciais, anteriormente proibidos, mas tolerados sob condições; de anistias a edificações realizadas em desacordo com a legislação, entre outras condições especiais para se empreender no local onde o instrumento incide comparativamente a outras regiões dos municípios. A modificação de preceitos das leis gerais, quando consistir em parâmetros urbanísticos, edifícios e concernentes à regularização de imóveis mais permissivos, é um fator potencialmente gerador de mais-valias fundiárias. A possibilidade de alteração dos parâmetros urbanísticos nos perímetros de OUC é fator de interesse do mercado imobiliário, que se organiza para pressionar o Estado a garantir o máximo de oportunidades à multiplicação do capital, prática referenciada nas experiências anteriores de utilização de instrumentos de atuação concertada no Brasil, com resultados que agravaram processos de exclusão socioterritoriais, conforme discutido na Seção 2 desta tese.

As concessões feitas pelo regime de OUC devem ser previstas quanto a seus impactos, sendo exigidas, para possíveis repercussões negativas, medidas mitigadoras e compensatórias que proporcionem equilíbrio das funções urbanas. O ente público, sob a égide da legalidade das operações urbanas consorciadas, deve coordenar o processo participativo de aferição e permissão em serem utilizados índices superiores aos instituídos pelas leis gerais da cidade, de acordo com a capacidade de suporte da região, com a utilização da estrutura instalada para benefício de grupos diversos, com o equilíbrio ambiental e com a melhoria da qualidade de vida das pessoas. O instrumento transforma a lei de ordenamento territorial geral da cidade em uma lei – dinâmica – de planejamento e de gestão especial, segundo os interesses de desenvolvimento geral de um tecido urbano em rede e com respeito às particularidades do espaço sobre o qual incide.

Os casos em que a regulação da OUC acarrete aumento de renda da terra devem ser compensados para o equilíbrio da operação, dentro do conceito de repartição dos encargos da urbanização e utilização social do espaço. Possibilidades de apropriação do solo geradas por alterações legais que signifiquem geração de mais-valia fundiária devem ser concedidas de forma onerosa, com a cobrança de contrapartidas financeiras, exceto quando as concessões de utilização intensiva do

solo forem necessárias a políticas de interesse social, situação em que condições diferenciadas para apropriação dos terrenos tem mais conotação de política pública do que de geração de divisas. Podem ser previstos casos das compensações pelos benefícios de a operação urbana ocorrer pela execução de obras públicas ou em imóveis, dependendo da regulamentação do instrumento, como se vê na discussão sobre recolhimento de contrapartidas na Seção 5 desta tese.

O inciso III foi acrescido ao parágrafo 2º do artigo 32 do Estatuto da Cidade, pela Lei Federal nº 12.836, de 2 de julho de 2013. O dispositivo contribui para produzir efeitos ao inciso XVII, incorporado ao artigo 2º da norma em questão pela mesma alteração legal citada, o qual agrega mais um ponto ao conceito de equilíbrio ambiental e desenvolvimento sustentável ao regramento. Karlin Olbertz comenta sobre a alteração:

[...] a previsão da concessão de incentivos constantes do inciso III dirigiu-se expressamente às 'operações urbanas consorciadas', enquanto procedimentos, que atendam os pressupostos da hipótese normativa. Não se trataria, portanto, de conceder incentivos a particulares que construam de acordo com as modalidades de design e de obras especificadas. O benefício seria dirigido à própria operação e, por conseguinte, deveria ser aplicado no seu próprio desenvolvimento. A hipótese configuraria uma oportunidade de Estados e União exercerem o federalismo cooperativo com os Municípios que estivessem desenvolvendo operações urbanas consorciadas elegíveis. Assim, Estado e União poderiam incentivar projetos de operações urbanas que privilegiassem os padrões sustentáveis de construção (OLBERTZ, 2013).

A lei específica destinada a regular as OUCs deve ser elaborada de acordo com um plano, cujo conteúdo mínimo é o escopo definido pelo artigo 33 da Lei Federal nº 10.257/01. O plano exigido pela norma em questão não adquire uma formulação estanque, mesmo que tenha de ser instituído por dispositivo jurídico. Sendo inerente a uma operação urbana, o plano adquire forma dinâmica, condicionado a uma série de providências sequenciais para a transformação da realidade urbana, configurando mais que um ato jurídico urbanístico (SILVA, 2012) e um procedimento urbanístico (OLBERTZ, 2011).

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

- I – definição da área a ser atingida;
- II – programa básico de ocupação da área;
- III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- IV – finalidades da operação;
- V – estudo prévio de impacto de vizinhança;
- VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei;
- VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil;

VIII – natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei (BRASIL, 2001).

O plano das OUCs não é concluído apenas com um conjunto de relatórios técnicos que se finda com o entendimento da visão abrangente da região, com o conhecimento das normas que incidem sobre ela ou com a elucidação dos fatos urbanísticos que nela ocorrem e proposições de cenários sem horizonte temporal de ocorrência e viabilidade financeira prevista. O “plano de operação urbana consorciada”, termo obtido da norma, com obrigatoriedade de execução imposta pela lei federal, é o que vem sendo chamado nesta tese de plano urbanístico. A elaboração do plano urbanístico deve envolver diagnósticos, análises e decisões sobre a forma de concretização do instrumento e de gestão da operação, com base no reconhecimento das necessidades locacionais e de suas potencialidades. Esse assunto é discutido na Seção 6 desta tese, quando se propõe constituir um modelo complexo de formação de um plano intermédio de intervenção no território, com base nos conceitos do Estatuto da Cidade e no entendimento de ferramentas de parceria para intervenção no espaço urbano utilizadas em outros países, conformando-se síntese de toda a pesquisa realizada para esta tese. O plano urbanístico para OUC, como se defende, deve refletir as conclusões do estudo de impacto de vizinhança. Esse plano deve conter o dimensionamento do estoque construtivo a ser alienado pelo Poder Público, as condições para uso do solo, o desenho urbano e a definição de projetos prioritários, entre outras concepções que concluem a elaboração de cenários e o alcance dos objetivos de uma operação que congregue parceiros com a finalidade de efetivar transformações urbanísticas.

A definição do perímetro da OUC é a primeira exigência feita para a elaboração do plano pelo artigo 33 do EC. A definição dos limites da operação deve partir de um entendimento global da cidade, e não de segmentações de mercado ou do atendimento de demandas específicas de grupos populacionais. Cabe lembrar que os princípios de “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (parágrafo 1º, artigo 32, Lei Federal nº 10.257/01) não se circunscrevem a recortes restritos do território, indicando que a determinação do perímetro deve abarcar área suficiente para cumprimento dos objetivos que originam a utilização do instrumento. Os limites devem ser suficientes para que propiciem arranjo de um sistema que equacione conflitos e não gere impactos negativos para as áreas adjacentes. Devem ser compatíveis a abarcar medidas estruturantes para as regiões e a execução de obras que aumentarão a capacidade de suporte da área ao

adensamento construtivo e populacional, que resgatem qualidades ambientais e que promovam melhorias no sistema urbano como um todo.

Ressalta-se que perdura, nas discussões técnicas, a dúvida quanto à possibilidade de que as operações urbanas possam ser incidentes sobre perímetros descontínuos. O texto legal menciona “definição da área a ser atingida” (inciso I, artigo 33, Lei Federal nº 10.257/01), sem fazer qualquer direcionamento ao modo como será o recorte territorial a ser regido pela operação. Nenhuma interpretação jurídica que aponte a proibição de trabalhar perímetros descontínuos para aplicação do instrumento foi identificada. A Prof.<sup>a</sup> Fernanda Furtado (2013) relata que teve contato com discussões sobre a possibilidade de elaborar OUCs com perímetros descontínuos. A Arquiteta posiciona-se contrariamente a essa alternativa, referenciando que esse modo de conceber a área abrangida pelo instrumento replicaria, mesmo que parcialmente, problemas das operações interligadas efetuadas no município de São Paulo, por gerar a oportunidade de promover melhorias nas áreas centrais sem incluir intervenções de cunho social, principalmente, com finalidade de inclusão de população de baixa renda nos perímetros qualificados. As famílias de baixos recursos continuariam, se confirmada a hipótese, confinadas nas periferias. Concorde-se com os pontos levantados pela Professora e ressalta-se que, apesar da variabilidade de condições da cidade e da necessidade de diferentes soluções aos muitos problemas que apresenta, a alternativa de se manter perímetros contínuos para OUCs, com inclusão e com multiplicidade de atendimento social, parece ser situação de maior proximidade da utilização do instrumento com a intenção de democratização do espaço urbano.

O perímetro demarcado para a operação urbana deve receber um “programa básico de ocupação da área” e um “programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação” (incisos II e III, artigo 33, Lei Federal nº 10.257/01). O Estatuto da Cidade não detalha a condição de atendimento dos programas exigidos, o que pode gerar margem para entendimento e para concepções incompletos ou mesmo equivocados dessas ferramentas. Betânia Alfonsin (2006, p. 291) defende que o programa básico de ocupação da área deve revelar “as intenções do Poder Público para cada uma das regiões atingidas indicando como elas serão realizadas (instrumentos, regime urbanístico, padrões, etc.)”. O programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, conforme a autora, deve estar baseado na premissa de o instrumento dever ter como objetivo alcançar “melhorias sociais” e, dessa forma,

a operação urbana deverá deixar claro de que forma está beneficiando a população atingida por seus efeitos (produção de moradias, regularizações, provisão de equipamentos urbanos e comunitários, provisão de infraestrutura, etc) (ALFONSIN, 2006, p. 291).

O conceito de “população diretamente afetada” não foi definido. Em uma visão ampla, pode-se agrupar no conceito “proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados”, que são citados como participantes das operações urbanas no artigo 32 do EC. A abrangência da OUC e a magnitude das alterações que promoverá poderão gerar repercussões de diferentes alcances, envolvendo comunidades não apenas dentro do perímetro de efetivação do instrumento, como também nas adjacências deste. Acredita-se, com base nas diretrizes do artigo 2º da Lei Federal nº 10.257/01, que esse programa deva trabalhar fatores de inclusão da população mais vulnerável e medidas para que processos de gentrificação sejam evitados. Esse plano deve estar baseado no equilíbrio social da operação, garantindo prioridades e medidas para que a parcela da população que tem maior dificuldade de se inserir ou de se manter dentro da área de operação tenha acesso aos terrenos centrais e às condições de emprego e de renda oferecidas nesses locais.

O programa de atendimento econômico e social também pode veicular determinações de construção de habitação de interesse social (inclusive como contrapartida a benefícios), para atendimento da população residente em favelas, por exemplo; ou prever concessões de direito real de uso, ou de uso especial para fins de moradia, entre outras soluções. Lembre-se, todavia, que os recursos provenientes da operação só poderão ser aplicados na própria área da operação, o que exigirá do programa uma articulação econômica, no sentido da administração de necessidades e bens escassos num mesmo contexto espacial (OLBERTZ, 2011, p. 90).

As finalidades da operação urbana devem ser explicitadas no plano urbanístico para elas efetuados, assim como exige o inciso IV do artigo 33 do Estatuto da Cidade. Os propósitos designados pelo plano urbanístico da operação não podem ser mais do que o detalhamento dos objetivos inerentes à aplicação do instrumento, os quais fazem parte da conceituação do mesmo pelo *caput* do artigo 32 da Lei Federal nº 10.257/01. A exigência legal de serem esclarecidas as finalidades da OUC é cumprida com a explicitação, pelo Poder Público, dos objetivos específicos da operação, “atendendo ao princípio da publicidade por meio da divulgação transparente de suas intenções ao lançar mão do instrumento. Deve deixar claro que os objetivos vêm ao encontro do interesse público” (ALFONSIN, 2006, p. 291).

O estudo prévio de impacto de vizinhança é exigência do inciso V do artigo 33 da Lei Federal nº 10.257/01<sup>73</sup>. Depreende-se do texto legal que o EIV é condição fundamental para a aplicabilidade da lei que regerá a operação e requisito mínimo do plano de OUC. A Bacharel em Direito Vanêscas Prestes<sup>74</sup> argumenta:

Outro aspecto é a cogência de realização de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), instrumento que tem por função avaliar a relação da cidade com o empreendimento e do empreendimento com a cidade. Do comando que exige a elaboração prévia de EIV para a Operação Urbana Consorciada, decorre que este estudo deve ser parte integrante do projeto de lei que propõe a Operação Urbana Consorciada. Essa exigência é similar às hipóteses de alienação de bens imóveis que exigem laudos com avaliação prévia do bem. Nesse caso, o laudo é um anexo do projeto de lei, cuja inexistência implica a ausência de exame do respectivo projeto, em face da ausência de um pré-requisito deste (PRESTES, 2009, p. 80-81).

Os impactos oriundos da OUC devem ser estudados para a conformação de seu plano urbanístico, cuja concepção deve ser baseada na mitigação de repercussões negativas e na potencialização das qualidades da área para cumprimento dos objetivos da operação. Durante o EIV é que o diagnóstico deve ser elaborado, elucidando características da área afetada pela operação e de seu entorno e levantando os principais conflitos vivenciados no território. O estudo de impacto de vizinhança é o instrumento propenso a garantir o equilíbrio da operação dentro da área que abrange e para suas adjacências. As diretrizes legais a regerem a OUC devem ser decididas a partir desse estudo.

O EIV é outro instrumento trazido pelo próprio Estatuto da Cidade e é exigido no marco da operação como forma de demonstrar que o Poder Público *conhece* a região em que pretende realizar a operação urbana e que está utilizando-a efetivamente como instrumento de PLANEJAMENTO, pois o EIV que acompanhará a operação urbana conterà a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- adensamento populacional;
- equipamentos urbanos e comunitários;
- uso e ocupação do solo;
- valorização imobiliária;
- geração de tráfego e demanda por transporte público;
- ventilação e iluminação;
- paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (ALFONSIN, 2006, p. 291, grifo da autora).

A contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, referenciada no inciso VI do artigo 33 do EC, é um aporte que o

---

<sup>73</sup> A Seção 4 desta tese discute a forma de regulamentação do EIV pelos artigos 36 e 37 do Estatuto da Cidade.

<sup>74</sup> A Bacharel em Direito Vanêscas Buzelato Prestes foi debatedora no Seminário *Operações Urbanas Brasil-França*, ocorrido em Belo Horizonte. À época do seminário foi apresentada como graduada pela Universidade de Caxias do Sul, Mestre em Direito pela PUC/RS, Especialista em Direito Municipal pela Universidade Ritter dos Reis e Escola Superior de Direito Municipal, Procuradora do Município de Porto Alegre desde 1991, além de outras funções (PRESTES, 2009, p. 79).

particular faz a um fundo de financiamento especificamente criado para a OUC. É uma contribuição cobrada por uma valorização gerada por concessões ou ações desenvolvidas pelo Poder Público, que não demandam esforço do proprietário do imóvel e que geram, entretanto, a valorização da propriedade. O pagamento pode ser cobrado pelo solo criado, em decorrência de maior aproveitamento de potencial construtivo; por alterações de zoneamentos, que gerem valorização do solo urbano; por alterações de permissividade de usos, que gerem vantagens ao particular, entre outros motivos como, por exemplo, a passagem de um solo rural para suburbano e de uma classificação de suburbana para urbana.

A contrapartida não se configura como preço público ou tributo e tem natureza diferente de medidas compensatórias, exigidas, muitas vezes, em procedimentos de licenciamento ambiental ou urbanístico especial. A contribuição financeira deve ser paga pelas concessões regidas no âmbito da operação pelos proprietários, usuários permanentes e investidores privados que delas utilizarem. Dependendo da regulamentação da OUC, a contrapartida pode ser financeira ou não monetária – paga em obras ou imóveis, por exemplo.

O Estatuto da Cidade delibera, no parágrafo primeiro do artigo 33, sobre a área de utilização da contrapartida determinada pelo inciso VI do *caput* do artigo em referência da seguinte forma: os recursos arrecadados nas operações urbanas devem ser utilizados exclusivamente dentro de seus limites<sup>75</sup>. Esse pressuposto pode ser utilizado tanto para a promoção de espaços excludentes como também para a criação de modos de impulsão das políticas habitacionais e dos investimentos com abrangência social dentro de áreas qualificadas e centrais originadas das intervenções previstas pelas operações urbanas.

Fernanda Furtado (2013) aponta que a prerrogativa de disposição de recursos arrecadados dentro de um perímetro específico é uma questão importante para a avaliação da pertinência de utilização da OUC como instrumento de política urbana, frente à possibilidade de opção por outras ferramentas para alteração do espaço citadino. Essa prerrogativa do instrumento indica que há necessidade de melhoria daquele espaço urbano, a partir do emprego de recursos concentrados naquela área para gerar condições de abrigar novas formas de apropriação do território. Caso houvesse apenas a intenção de recolhimento de recursos pela maneira de ocupação e uso do espaço, sem a necessidade de reinvestimento para melhoria do mesmo, poder-se-ia empregar a outorga onerosa do direito de construir, por exemplo, que, prevista

---

<sup>75</sup> Art. 33- [...]

§ 1º - Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada (BRASIL, 2001).

entre os artigos 28 a 31 do EC, permite o emprego dos recursos arrecadados de forma desvinculada do perímetro onde se situam os empreendimentos que devem pagar pelo adensamento edilício.

A iniciativa pública pode, ao invés de expulsar a população pobre para periferia mais longínqua, fazer com que a comunidade permaneça em seu local de origem, caso seja de interesse de cada família, e, ainda, que pessoas beneficiárias pelas políticas sociais sejam trazidas para novas áreas centrais envolvidas em operações urbanas. Esse pressuposto pode ser atingido com programas específicos, dentro do plano econômico e social das OUCs, e com a responsabilidade pública de se promover o equilíbrio não só financeiro, mas também social dentro dos grandes projetos de requalificação urbanística.

O valor das contrapartidas pode ser abatido por incentivos concedidos a proprietários, usuários permanentes e investidores privados, quando exerçam ações que contribuam com os efeitos de controle e melhoria ambiental, conforme previsto no inciso VIII do artigo 33.

Em que pese o inc. III do art. 32, §2º, dirija os incentivos à operação, os incisos VI e VIII do art. 33 evidencia que os incentivos devam ser concedidos 'aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados', cujos lotes ou construções atendam os pressupostos da hipótese normativa.

Cabe então perscrutar quais poderiam ser esses incentivos. Na atividade de fomento, os incentivos mais comuns são os fiscais e financeiros. Mas outros mecanismos também são capazes de incentivar condutas desejáveis nessa área, tais como a simplificação dos procedimentos registrais e de licença, a outorga e a transferência do direito de construir e a alteração de uso (OLBERTZ, 2013).

A definição de contrapartidas e da forma de aplicação dos investimentos privados nas operações urbanas repercute diretamente nos resultados urbanísticos referentes ao rearranjo socioespacial decorrente do instrumento. A forma de cobrança das contrapartidas pelos benefícios concedidos aos partícipes financiadores da OUC

[...] apresenta o desenho redistributivo de cargas e benefícios que tem toda a operação urbana, indicando o QUE E QUANTO é possível ganhar com a mudança das regras urbanísticas, bem como O QUE, QUANTO E COMO SE PAGA para beneficiar-se delas. É aqui que será explicitada a forma como o Poder Público pretende calcular e captar as mais-valias geradas pela operação urbana aos terrenos privados (ALFONSIN, 2006, p. 292, grifo da autora).

O pagamento do particular pela alternativa criada, no âmbito da operação, deve ser calculado para recolhimento total ou parcial do valor agregado ao empreendimento pela concessão compreendida dentro do regime de regulação do território desenvolvido pela OUC. Os valores arrecadados devem ser compatíveis com os

custos derivados das intervenções necessárias à qualificação do perímetro em regime urbanístico especial. O estudo de viabilidade econômica e financeira, apesar de não compor o conteúdo mínimo das OUCs definido pelo EC, é fundamental para elaboração deste instrumento, devendo atestar que os gastos com a estruturação urbana estejam em equilíbrio com a arrecadação para seu financiamento<sup>76</sup> e determinar a repartição de ônus e de benefícios dos processos de urbanização.

O último inciso relacionado ao *caput* do artigo 33 impõe que o plano da operação deve abranger “forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil”. Esta definição está ligada ao fato de que a lei de operação não se viabiliza exclusivamente como reguladora, sendo um procedimento urbanístico (OLBERTZ, 2001) derivado de um plano que não finda em delimitação de diretrizes e nem com a aprovação de uma norma. O aparato jurídico derivado da OUC necessita de monitoramento e tomadas de decisões para controle das regras específicas dispostas pelo instrumento e aplicação de recursos nas intervenções no meio urbano, fundamentalmente. O artigo incita a aplicação da premissa contida no inciso II do artigo 2º da Lei Federal nº 10.257/01, que define como diretriz a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001).

[...] a operação urbana apresenta seu plano de GESTÃO, indicando os mecanismos que serão utilizados para não apenas permitir a participação no debate dos vários atores sociais envolvidos na operação, mas igualmente para dar publicidade e transparência ao conjunto da sociedade acerca da implementação de um instrumento que não apenas MUDA AS REGRAS DO JOGO, mas também mobiliza recursos e é um imperativo do nosso sistema jurídico que seja possível à sociedade controlar o efetivo atendimento ao interesse público em todo e qualquer ato do Poder Público (ALFONSIN, 2006, p. 292, grifo da autora).

A condição de anulação das licenças expedidas pelo Poder Público em desacordo com o plano da operação, conforme estabelece o parágrafo 2º do artigo 33<sup>77</sup>, insere-se como uma medida de controle para que as ações de planejamento tenham maior eficiência, como também para que sejam evitadas práticas especulativas nos perímetros destinados à aplicação do instrumento. É comum que, anteriormente à alteração da regulação de parâmetros urbanísticos das regiões, haja

---

<sup>76</sup> Estes conceitos são melhor discutidos na Seção 5 desta tese.

<sup>77</sup> “Art. 33- [...]”

§ 2º - A partir da aprovação da lei específica de que trata o *caput*, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada” (BRASIL, 2001).

uma “corrida” para aprovação de projetos como forma dos proprietários de terrenos e investidores imobiliários “garantirem” índices construtivos e outros padrões de ocupação e uso do solo mais permissivos. A possibilidade de anulação das licenças concede clareza ao Poder Público em não aceitar a argumentação comum de que o alvará de urbanização, de construção ou de localização significa “direito adquirido” ao empreendedor.

Conclui-se esta subseção referenciando que as OUCs, como marcos jurídicos regulatórios de áreas urbanas especiais, incitam certa seguridade da continuidade da aplicação do instrumento, mesmo com possíveis alterações nas administrações municipais por eleições quadrienais. A estratégia de reabilitação das áreas e a forma de financiamento a ela empregada são mantidas e perduram enquanto a lei estiver em vigor. Esse pressuposto pode significar vantagens quanto a planos e projetos governamentais, os quais, muitas vezes, não são mantidos nas alternâncias de poder, e mesmo que os princípios designados pelo plano diretor, por possuir regras mais claras e aplicáveis para a materialização das alternativas planejadas para o equacionamento dos problemas da cidade.

A operação urbana passa pela execução da lei que a rege como norma produtora de efeitos jurídicos relevantes, que são desenvolvidos por meio da emissão de atos administrativos tais como autorizações construtivas, transferência ou concessão de direitos construtivos espaciais, permissão de usos do solo, entre outros. O que ocorre é que o planejamento e a lei das operações devem conter seu sistema de gestão e instrumentalização, bem como a forma de monitoramento dos resultados das intervenções.

As diretrizes gerais e mesmo os padrões específicos devem ser definidos, mas pode ser necessário que sejam trabalhadas variáveis, e, sendo assim, a lei das operações deve abordar diretrizes fixas, dentro das quais pode haver ajustes. A regulamentação de uma OUC não consiste apenas em uma carta de regras a serem cumpridas, mas em um conjunto de dispositivos que conformam a maneira de condução de uma transformação urbana, envolvendo o princípio da negociação por melhores resultados algumas vezes. As operações urbanas consorciadas são procedimentos jurídicos dinâmicos, o que significa serem instrumentos ao mesmo tempo normativos e ativos (SILVA, 2012, p. 95).

### 3.3. Princípios legais para gestão participativa e para monitoramento das operações urbanas consorciadas

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o Estatuto da Cidade dispõem sobre a obrigatoriedade da promoção do planejamento e da gestão participativos dos municípios. A cidade, entendida como território de conflitos, deve ter seu desenvolvimento constituído por concertações entre diversos agentes. A participação nos processos de decisão quanto a políticas de desenvolvimento urbano deve ser ampla, direta, equitativa e inerente a todas as etapas concernentes às intervenções no espaço como planejamento, elaboração de programas, aprovação de normas, gestão, decisão de empregos de recursos, entre outras ações de ordenamento e transformações efetuadas sobre o tecido citadino.

Rogério Araújo (2009) destaca alterações nas formas de proceder a modelos democráticos, de caráter deliberativo e consultivo, que são alternativas à democracia representativa, que por anos perdura no País, de forma elitista, e que considera a participação como uma ameaça. O autor ressalta, em sua tese de doutorado, a importância da criação de mecanismos de participação popular, sobretudo na discussão sobre assuntos de interesse local.

[...] as metodologias de planejamento participativo e os instrumentos de regulação urbanística e ambiental passam cada vez mais a se impregnar, até mesmo por exigência legal, de mecanismos de participação ampliada da sociedade no processo de tomada de decisão, objetivando, segundo a retórica oficial, a promoção da função social da propriedade urbana, do desenvolvimento sustentável e justiça ambiental. Estas novas referências legais e institucionais pressupõem um ideal de democracia a ser problematizado pelo contexto sócio-político da sociedade brasileira, caracterizada por uma série de assimetrias sócio-econômicas e por um alto déficit de reconhecimento e representatividade dos poderes políticos instituídos. Neste sentido, a avaliação das possibilidades de realização dos ideais de reforma urbana e de justiça ambiental também passa pelo entendimento dos desenhos institucionais vigentes e de como eles condicionam as possibilidades de participação (ARAÚJO, 2009, p. 45).

Todo cidadão tem o direito de receber informação sobre processos públicos. Fazem parte do serviço das administrações públicas o atendimento aos munícipes e o fornecimento de informação de forma transparente. Esse princípio está contido na Constituição Federal de 1988, no inciso XXXIII do artigo 5º<sup>78</sup>, no inciso II do parágrafo 3º do artigo 37 e no parágrafo 2º do artigo 216. Tais dispositivos receberam nova regulamentação pela Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe

---

<sup>78</sup> “Art. 5º [...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;” (BRASIL, 1988).

sobre os procedimentos a serem observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações aos cidadãos.

O EC, no inciso II do artigo 2º, apresenta como uma de suas diretrizes gerais a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”<sup>79</sup> (Capítulo IV - Da Gestão Democrática da Cidade, BRASIL, 2001). A Lei Federal nº 10.257/01 também determina a obrigatoriedade de promover a gestão democrática da cidade mediante órgãos colegiados da política urbana, debates, audiências e política pública, além da organização de conferências sobre assuntos de interesse urbano. Observa-se que não é facultado ao Poder Público promover a participação da população nos processos de garantia da gestão democrática da cidade. Essa função é obrigatória ao Estado. Conforme interpretam Kazuo Nakano e Natasha Menegon,

Para que a gestão das políticas públicas se efetive na destinação de recursos públicos através de medidas que priorizem investimentos para reverter o quadro de desigualdade nas cidades, o controle social do Poder Público deve ser efetuado com base em um sistema democrático participativo. O Estatuto prevê uma série de instrumentos [...] que possibilitam interlocuções técnicas e políticas regulares e sistemáticas entre o Poder Público e a sociedade civil. Desse modo, os representantes da sociedade civil organizada podem acompanhar, opinar e até direcionar as políticas e a realização dos investimentos públicos. Para que haja um controle efetivo, é necessária representatividade de diversos grupos sociais, com informações de fácil compreensão fornecidas pelo Poder Público (MENEGON; NAKANO, 2010, p. 144).

Sendo a OUC um instrumento vinculado ao plano diretor do município e inferindo sobre a premissa disposta no artigo 40 do EC de que, no processo de elaboração desse plano e na fiscalização da implementação deste, é necessário promover “audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”, conclui-se que: a implementação da operação urbana consorciada, assim como a instituição de outras ferramentas a ele atreladas, deve promover espaços e momentos para discussão com os cidadãos sobre elaboração e monitoramento.

---

<sup>79</sup> “CAPÍTULO IV -

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001).

As diretrizes legais sobre participação e gestão mencionadas para a implementação dos planos diretores são complementares à especificação feita pelo EC no que se refere às OUCs, lei que em seu artigo 32, versa diretamente sobre a necessidade de compartilhamento com a sociedade para instituição e acompanhamento do instrumento de política urbana em questão. O parágrafo 1º do *caput* do artigo 32 da Lei Federal nº 10.257/01 coloca a obrigatoriedade da participação social para a própria condição de existência da OUC. O instrumento, coordenado pelo Poder Executivo Municipal, deve ser implementado “com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados” (BRASIL, 2001). O inciso VII do parágrafo 2º do artigo 33 da mesma norma cria a obrigatoriedade de haver “forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil” (BRASIL, 2001).

A gestão compartilhada da operação engloba: a fiscalização da aplicação das regras definidas pela lei que criou a operação, a avaliação precisa das contrapartidas extra-monetárias, o controle dos fluxos de dinheiro e suas aplicações para evitar desvios para outras finalidades que não da própria operação a resolução de conflitos e controvérsias que surgirem ao longo do processo de implementação, a promoção permanente da operação. Para que estas funções sejam exercidas é recomendável que, além de um fundo específico, seja criado um organismo gestor, de caráter permanente, que possa contar com autonomia em relação à estrutura do poder público a que estiver vinculado (BRASIL, 2002a, p. 85).

A regulamentação das operações urbanas consorciadas como lei urbanística não a torna uma norma imediatamente aplicável, como ocorre com outras leis de ordenação do território. A implementação das OUCs depende de um sistema de gestão organizado e participativo. Há muitos desafios a serem vencidos para que modelos de gestão eficientes sejam conformados na aplicação das operações urbanas e demais instrumentos de atuação no espaço cidadão, de forma a fazê-los trabalhar sob os objetivos da própria existência da política urbana: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001).

O reconhecimento das desigualdades territoriais existentes na realidade urbana brasileira é condição essencial para uma atuação que promova um desenvolvimento social e humano efetivo nas cidades do país. Os processos de gestão dos instrumentos da política urbana podem contribuir para enfrentar essas desigualdades e gerar avanços na construção de cidades mais justas. Nesse sentido, os instrumentos urbanísticos não podem ser dissociados do processo de gestão. Temos que construir o hábito de apresentarmos e discutirmos esses instrumentos sempre à luz das condições de gestão necessárias para a sua aplicação prática (MENEGON NAKANO, 2010, p. 142).

O modelo de monitoramento e fiscalização das operações urbanas inicia-se com a publicização do instrumento e a participação das comunidades locais e dos agentes formadores do espaço na concepção da ferramenta de atuação concertada. Os processos de elaboração do plano urbanístico e do EIV demandam construção coletiva do que se espera para a conformação da nova estrutura derivada de um plano de ocupação e de definição de prioridades para intervenção. É preciso que os participantes estejam cientes das possibilidades levantadas pelas ações de planejamento para tomada de decisão em acordos realizados e da forma de equilíbrio necessário para a divisão de cargas e de benefícios dos processos de urbanização, chegando-se à aferição dos recursos econômicos apreendidos e dos resultados sociais aplicados até o decurso do prazo de vigência do instrumento. A aprovação da lei que regulamenta a operação urbana é um marco para que toda uma estrutura de suporte funcione em favor da gestão do instrumento.

A gestão das OUCs requer que seja instituído um grupo específico, responsável pela evolução da implantação do projeto urbanístico e do controle de recolhimento e gastos de contrapartidas. As funções do grupo gestor das operações devem ser especificadas na lei que rege o instrumento, que pode definir também composição deste grupo por categorias representativas do setor público e da população, garantindo, na norma específica, o cumprimento da premissa da Lei Federal nº 10.257/01 de que a gestão da operação deve ocorrer de forma compartilhada com a sociedade civil. Cada município e cada operação constituirão sistemas de gestão diferentes, mesmo que se saiba que terão em comum alguns procedimentos básicos.

Sobre as operações urbanas efetuadas no Município de São Paulo e sobre os grupos de gestão dessas operações, Daniel Montandon (2009) aponta algumas características:

A maioria das operações urbanas contemplou o componente de gestão em suas leis, cada qual com suas particularidades. Em quase todas existe um instituto de gestão criado pela operação urbana, com atribuições muito distintas entre si: alguns tratam somente da gestão do fundo da operação urbana, outros têm o poder de deliberar sobre o plano de intervenções e obras, outros têm a atribuição de formular e acompanhar planos e projetos e outros se constituem meramente em comissão executiva para análise dos pedidos de benefícios possibilitados pela lei da operação urbana.

[...] existe a previsão da participação representada da sociedade nos grupos e conselhos gestores, se considerarmos o que foi definido nas leis de operação urbana. Essa representatividade se dá por segmentos e setores (instituições de classe, universidades, empresários, comerciantes, movimentos de moradia) e por agentes e lideranças locais (associação de moradores e subprefeituras). Tal composição supõe uma distribuição entre entidades de caráter geral e local e também um equilíbrio entre sociedade e poder público (MONTANDON, 2009, p. 66).

Montandon (2009) questiona a real participação da população nas decisões de prioridades a serem implantadas nas operações urbanas e diagnostica desigualdades de participação dos diversos segmentos nos processos deliberativos. O autor compara a efetividade da implantação das obras de infraestrutura, sobretudo viária, e a falta de implementação de medidas de cunho social, principalmente a construção de moradias voltadas para o atendimento da população mais vulnerável.

A efetiva participação da sociedade não supõe unicamente a validação dos processos do Poder Público por meio de reuniões periódicas e audiências públicas, mas o pleno envolvimento da sociedade na elaboração e implementação de projetos. Tal envolvimento requer a capacitação da sociedade a partir da leitura técnica da região, da cidade e dos instrumentos de gestão e também uma sensibilização do poder público a partir da leitura comunitária que possibilite a compreensão dos problemas de caráter local (MONTANDON, 2009, p. 68).

O entendimento do processo pela população e a fomentação da capacidade de diversos grupos de participarem de processos decisórios de aplicação da OUC pode fazer com que as políticas sociais sejam exigidas e implementadas juntamente com aquelas que provocam maior transformação da dinâmica urbana voltadas à atração do capital em investir no espaço, estas, certamente requeridas pelos setores mais organizados nos processos de interveniência junto ao Poder Público. A forma de implantação e funcionamento de gestão participativa é rara entre as referências bibliográficas pesquisadas sobre as operações urbanas. Cabe ao Estado garantir a participação da população nos processos decisórios organizando fóruns e condições favoráveis para a constituição das intervenções no espaço citadino de modo democrático e organizar a tomada de decisão para melhoria do território baseada na maximização de benefícios para a coletividade.

O município, como função do processo de gestão da OUC, deve organizar um fundo financeiro específico para cada uma delas. Os órgãos municipais ligados às finanças públicas devem auxiliar nesse processo. É preciso que haja um grupo interno à Prefeitura e ligado à Comissão de Valores Mobiliários para a prestação de informações a esse órgão e para organização de leilões dos CEPACs junto à Bolsa de Valores, caso seja esse o mecanismo de recolhimento de contrapartidas da operação. Os pagamentos e os gastos dos valores arrecadados pelas operações demandam trabalho constante de cálculos e organização de fluxos, pois se trata de verba pública e, portanto, faz-se necessária toda a tramitação que confere legalidade ao manuseio de fundos municipais.

\*\*\*\*\*

Sem esgotar os vieses interpretativos dos atributos jurídicos das operações urbanas consorciadas, acredita-se terem sido elucidados, nesta parte da tese, alguns conceitos legais que demonstram possibilidades de utilização do instrumento de forma bastante diferente das praticadas até então por algumas administrações municipais. A OUC, tal como explicitado na legislação e pela complexidade que congrega, incita a participação de agentes sociais e financiadores em parceria com o Poder Público para que seja consolidada. O processo político de constituição do instrumento é condição sem a qual ele não adquire legitimidade e nem mesmo legalidade.

A revisão sistematizada da legislação que rege as OUCs leva a concluir que o instrumento ainda não foi utilizado em sua complexidade em favor da qualificação da cidade. Sendo um processo de regulação e transformação urbanística que envolve planejamento, gestão e participação popular, abre-se, nessa pesquisa, espaço para discutir mecanismos que podem conferir segurança à elaboração e à implementação das operações.

#### **4. ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA**

São apresentadas, nesta seção, algumas possibilidades derivadas de interpretações dos textos jurídicos que instituem o estudo de impacto de vizinhança no âmbito federal e algumas reflexões de autores sobre o tema. Recorre-se ao texto do Estatuto da Cidade para demonstrar a aplicabilidade do EIV às operações urbanas consorciadas, algo pouco explorado pelas referências bibliográficas com as quais se teve contato.

Entende-se que o EIV deve ser o instrumento básico para que a OUC adquira equilíbrio urbanístico e econômico-financeiro. Este estudo é o instrumento que proporcionará meios para trabalhar pelo equilíbrio da operação no perímetro que visa alterar e os efeitos que o instrumento de atuação concertada provoca em seu entorno. A premissa é a de que um plano urbanístico com a complexidade de uma operação apenas possa existir se forem previamente equacionados os impactos negativos que as alterações espaciais que promova possam ocasionar e maximizados os impactos positivos a ordenarem o desenvolvimento do território. As obras, diretrizes e normas legais intrínsecas às operações devem ser escolhidas como medidas mitigadoras dos impactos negativos e potencializadoras das qualidades locacionais, a partir do equacionamento de repercussões, por meio da análise de conflitos, escopo do estudo de impacto de vizinhança para operações urbanas consorciadas.

##### **4.1. Aspectos sobre estudo de impacto ambiental e conceituação e aspectos jurídicos sobre o estudo de impacto de vizinhança**

A avaliação de impacto ambiental (AIA) surgiu na década de 1960, nos Estados Unidos da América, como resposta à organização da população em torno da exigência de participar das decisões e da gestão do meio ambiente. A tomada de consciência das pessoas acerca do tema foi decorrente da degradação ambiental que se configurava, sobretudo, pelos processos de industrialização ocorridos desde o início do século XX. A sociedade apontava a necessidade de haver melhor avaliação das implantações de grandes empreendimentos industriais nas cidades. Modelos de AIA foram amplamente discutidos e adotados em países desenvolvidos e em desenvolvimento a partir daquela época (MARQUES, 2010).

O Brasil teve as primeiras experiências de estudos e relatórios de impacto ambiental exigidos ou elaborados pelos entes da federação na década de 1970. O surgimento de regulamentações para controle de processos de intervenções com

vistas à garantia de preservação e equilíbrio ambiental foi impulsionado pelo fortalecimento de preocupações com o meio ambiente no País, nessa época. Os movimentos e as discussões sobre o assunto culminaram na aprovação da Lei Federal nº 6.938, em 31 de agosto de 1981, que instituiu as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

O inciso I do artigo 3º dessa lei define como “meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981). Essa lei instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), constituído por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, bem como as fundações criadas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

A Lei Federal nº 6.938/81 introduziu o estudo de impacto ambiental no Brasil, estudo esse que, regulamentado pelo Decreto Federal nº 88.251/83, passou a estar sob a responsabilidade de licenciamento pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), órgão componente do SISNAMA, que deveria criar os procedimentos para análise e aprovação do estudo, bem como monitorar o instrumento instituído. O CONAMA estabeleceu a Resolução nº 001/86, que regulamentou as obrigatoriedades para a elaboração do licenciamento ambiental e as responsabilidades dos setores participantes do processo. O estudo deveria contar, em síntese, com diagnóstico ambiental da área, descrição da proposta de intervenção no meio ambiente e a identificação de impactos positivos e negativos<sup>80</sup>, bem como formas de controle de interferências<sup>81</sup> provocadas pelas transformações e inserções de novos elementos em um ambiente.

---

<sup>80</sup> A Resolução nº 001/86 do CONAMA define impacto ambiental como “alterações das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, resultantes das atividades humanas que, direta ou indiretamente afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população” (BRASIL, 1986).

<sup>81</sup> Estados e municípios da Federação criaram procedimentos e órgãos para tratar das questões ambientais em consonância com as determinações federais. A regulamentação da política de meio ambiente no Estado de Minas Gerais e a criação do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), ocorreram por meio da Lei Estadual nº 7.772/80, alterada pela Lei Estadual nº 15.972/06, por exemplo. O Município de Belo Horizonte aprovou, em 1985, a Lei nº 4.258, que instituiu procedimentos para tratamento de atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental, vinculou a concessão de alvarás de localização e licença de funcionamento de fontes poluidoras a parecer técnico favorável da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e criou o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM). A política ambiental foi alterada no município com a aprovação do respectivo plano diretor e da respectiva lei de parcelamento, ocupação e uso do solo em 1996, fazendo uma nova leitura das questões ambientais em sua importância para o equilíbrio também das funções urbanas. A Lei nº 7.277, de 17 de janeiro de 1997, trouxe novos procedimentos referentes à elaboração e à análise do licenciamento ambiental. Aspectos sobre a evolução da política de preservação do meio ambiente e do processo de licenciamento ambiental em Belo Horizonte podem ser apreendidos em Araújo (2009). Nova alteração foi inserida no município no âmbito da avaliação de empreendimentos de impacto, com a aprovação da Lei nº 9.959 de 20 de julho de 2010, quando foi regulamentado o estudo de impacto de vizinhança no município, dividindo responsabilidades nas análises de empreendimentos com potencial de geração de repercussões negativas, de acordo com a geração de resultados preponderantemente impactantes sobre as questões ambientais – naturais – ou efeitos preponderantemente impactantes sobre as funções urbanísticas.

Os processos de licenciamento ambiental foram revistos e aprimorados pela Resolução nº 237/97, expedida pelo mesmo órgão. A resolução definiu os estudos ambientais como aqueles “relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida” (BRASIL, 1997). Vanêsa Prestes destaca avanços alcançados com as normas retratadas:

A partir da Constituição de 1988 e da Resolução Conama nº 237/97, com a definição de competências expressas aos municípios em matéria ambiental estabelecida na Constituição Federal e com a explicitação efetuada pela citada Resolução, é que o meio urbano passou a ser objeto de maiores avaliações, identificando a preocupação com a incidência da legislação ambiental e dos instrumentos de planejamento previstos nesta. Deste movimento é que começaram a aparecer Estudos de Impacto Ambiental para implantação de condomínios, grandes loteamentos, shopping centers, hipermercados, todas atividades urbanas impactantes ao meio ambiente construído, e que precisam ser avaliadas (PRESTES, 2003, p. 3).

O EIA introduziu um caráter discricionário à análise de situações e empreendimentos, que ultrapassa as limitações da rigidez legal e avança para uma avaliação caso a caso, que leva em conta atributos socioambientais e divide com a iniciativa privada responsabilidades sobre o incremento da infraestrutura urbana e da disposição de premissas de ocupação sustentável, por meio da atribuição de medidas mitigadoras e compensatórias. Para Araújo,

No sistema jurídico brasileiro a correspondência desta concessão discricionária de direitos pelo Estado se dá a partir do conceito de função social da propriedade o qual ainda encontra dificuldades para se materializar, principalmente pela tradição liberal dos direitos de propriedade e a resistência em separá-los do direito de construir. De acordo com a Constituição de 1988 e com o Estatuto da Cidade de 2001, os Planos Diretores Municipais são responsáveis pela definição da extensão e dos limites da realização dos direitos de construir a serem expressos pelo zoneamento, o que compromete o conceito de planejamento como um processo. Neste sentido, **um dos aspectos inovadores do licenciamento ambiental aplicado ao espaço urbano é exatamente a introdução do poder discricionário no processo de decisão para concessão da licença ambiental, que além de ser requisito prévio à concessão da licença para construir, é também concebido como participativo** (ARAÚJO, 2009, p. 99-100, grifo nosso).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 23, referenciou que a proteção e a preservação ambiental são de competência comum de todos os entes da federação. A Carta Magna inseriu, em seu Capítulo VI do Título VIII, o meio ambiente como tema. O artigo 225 da CF/88 regula que

Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Os incisos contidos no parágrafo 1º do artigo constitucional em referência tratam das obrigatoriedades do Poder Público para assegurar o direito exposto em seu *caput*. O estudo prévio de impacto ambiental consta do inciso IV do dispositivo em questão, que regula que o instrumento deve ser requerido para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente. O inciso citado direciona também que o estudo deve ter publicidade.

O EIA foi criado antes mesmo da promulgação da CF/88, imbuído de princípios como o da prevenção e o da precaução. A prevenção incita que se deve “*dispor (das coisas) com antecipação de modo que se evite mal ou dano; tomar medidas que evitem (algo) com antecipação; providenciar com antecedência*” (SANT’ANNA, 2007, p. 38, grifo da autora). O princípio da precaução complementa a função de prevenção, pois “*significa agir com cautela, com prevenção, guardando-se do que poderá acontecer*” (SANT’ANNA, 2007, p. 39, grifo da autora).

O EIA, sob a conduta do princípio da precaução, adquire função de proporcionar segurança ao processo de instalação de empreendimentos ao entorno que participa ou participará. Faz-se necessária a especulação do dano que pode ser causado para que se possa evitá-lo ou mitigá-lo, assumindo riscos e responsabilidades de não provocar situações de irreversíveis perdas para o meio ambiente, entendido no sentido amplo – meio ambiente natural, cultural, artificial e do trabalho –, sobretudo quando se trata de arranjos citadinos, assim como rege a legislação brasileira:

[...] é possível compreender que meio ambiente urbano reúne todos os espaços em que o homem criou para viver, conviver e se abrigar (artificial); onde protege e preserva (natural); aprecia e agrega valor cultural e sentimental (cultural) e transita, interage em sociedade e adquire recursos materiais para manter sua subsistência (trabalho) (MARQUES, 2010, p. 40).

Há riscos que não devem ser admitidos, sobretudo aqueles que colocam em perigo os valores constitucionais de proteção dos bens nacionais e da qualidade de vida das pessoas. As medidas de precaução devem ser executadas dentro da melhor técnica possível e com avaliação da razoabilidade econômica que o sistema deve servir. A implementação de ações atenuantes de malefícios ao equilíbrio de um sistema causado pela inserção de um novo objeto ou atividade deve ser prioritária e qualquer postergação apenas pode ser consentida no caso de se assegurar que não há prejuízo ao ambiente. Esse princípio deve ser adotado pela Administração Pública, balizando sua conduta de concessão de licenças, poder de polícia e zelo pela segurança do meio e do cidadão (SANT’ANNA, 2007).

O princípio da precaução foi debatido e ganhou destaque na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ocorrida no Município do Rio de Janeiro em 1992 – conferência que ficou conhecida como ECO 92. O texto resultante do evento e que foi adotado por diversos países dispõe:

Princípio 15: De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (SANT'ANNA, 2007, p. 39).

A ECO 92<sup>82</sup> esclareceu o conceito de sustentabilidade como “suprir as necessidades da geração presente sem afetar a habilidade das gerações futuras” (MARQUES, 2010, p. 22). As preocupações com o meio ambiente fizeram emergir discussões de que Governo e sociedade devem atuar em nível local para resguardar o sistema global equilibrado.

As cidades são hoje vistas como partes integrantes de um ecossistema. Onde as relações entre as partes buscam um equilíbrio em uma cadeia harmônica de alimentação. Arranjos produtivos locais interferem no todo, e as cidades sustentáveis têm como bases essas ações locais de sustentabilidade. Essas ações devem estar fundamentadas em estruturas deliberativas e democráticas entre a sociedade civil e as instituições governamentais. Tanto os governos precisam assumir os princípios de sustentabilidade como os cidadãos mudar seus hábitos, aprendendo a reduzir o consumo de água e energia, escolher produtos locais, optar pelo transporte coletivo, gerar menos lixo (MARQUES, 2010, p. 27).

O conceito de estudo de impacto de vizinhança, por sua vez, segundo Marques (2010), surgiu nas propostas de leis urbanísticas enunciadas no final da década de 1970. A ideia foi inserida ao Projeto de Lei nº 775/83 e, posteriormente, o EIV foi incorporado ao Projeto de Lei nº 5.788/90, que daria origem ao Estatuto da Cidade, durante tramitação na Câmara dos Deputados, especificamente quando da análise da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM)<sup>83</sup>, em 1997. O instrumento foi instituído pelos artigos 36 a 38 da Lei Federal nº 10.257/01,

---

<sup>82</sup> A Agenda 21 foi um dos resultados da ECO 92. O documento consolida premissas e recomendações acerca de como as nações devem proceder desenvolvimento sob preceitos de modelos e programas que garantam sustentabilidade. Várias nações comprometeram-se a adotar as medidas dispostas no relatório de forma adaptada às especificidades locais.

<sup>83</sup> Alguns municípios instituíram o EIV, ou mecanismos semelhantes de avaliação de impactos, antes da aprovação do instrumento pela Lei Federal nº 10.257/01. São Paulo instituiu, para empreendimentos privados com significativa repercussão ambiental ou na infraestrutura urbana, um relatório de impacto de vizinhança, com a promulgação da Lei Orgânica do município em 1990, sob vieses incorporados ao instrumento em 1994 e que vigorou até 2005, quando o município adotou o estudo de impacto de vizinhança em sua legislação. O Município de Porto Alegre, por sua vez, instituiu o estudo de viabilidade urbanística (EVU), em 1979, que obteve aperfeiçoamentos em 1998 e continha semelhanças ao estudo de impacto de vizinhança, posteriormente regulamentado (MARQUES, 2010).

imbuído de princípios gerais da política urbana instruída pela regulamentação em tela e funções próprias, como se vê adiante.

Observa-se que o Estatuto da Cidade aproximou a preocupação ambiental da preocupação com a política urbana, ao explicitar, dentre as diretrizes listadas, a garantia às cidades sustentáveis, 'entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações' (art. 2º, I); assim como a preocupação em 'evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente' (art. 2º, IV); e garantir a expansão urbana de forma compatível com a sustentabilidade (art. 2º, VIII). Os dois temas (meio ambiente e política urbana), tratados de forma separada inclusive pela Constituição Federal (Art. 225 e Art. 182 e 183, respectivamente), aparecem de forma articulada no texto do Estatuto da Cidade (COTA, 2010, p. 227).

Ressalta-se que o direito de vizinhança constava desde o Código Civil Brasileiro de 1916, dando direito ao proprietário de um imóvel impedir que o mau uso de propriedade vizinha prejudicasse a segurança, o sossego e a saúde do bem que possui. O novo Código Civil Brasileiro, Lei Federal nº 10.406/02, instituiu, em seu artigo 1.227, redação semelhante, que versa que "o proprietário ou possuidor de um prédio tem o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização da propriedade vizinha" (BRASIL, 2002b). O conceito de vizinhança no Brasil tornou-se mais abrangente a partir de princípios constitucionais que pregam sobre os direitos coletivos.

O Código Civil brasileiro sempre cuidou dos direitos de vizinhança, impondo limitações ao titular de uma determinada propriedade para atender aos direitos e interesses dos proprietários limedros, visando à convivência pacífica.

No momento atual, além de amparar o direito subjetivo dos proprietários dos prédios contíguos, a legislação evoluiu no sentido de amparar os direitos supraindividuais, os direitos de terceira geração, coletivos e difusos, ampliando o conceito de vizinhança, para atingir todos aqueles que vivem nas proximidades, numa área da cidade, e que podem ser afetados por usos de maior intensidade, gerando significativos incômodos (SANT'ANNA, 2007, p. 12).

As diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, os marcos regulatórios dos estudos ambientais e, principalmente, as deliberações feitas pelos dispositivos federais ao EIV, definem a conotação de impacto de vizinhança como uma interferência no meio urbano que gera consequências em raios de abrangência distintos, que podem ser mais ou menos amplos, de acordo com o tipo de empreendimento a ser instalado e com o tipo de uso a que este se destina. As condições de reversibilidade, abrangência, intensidade ou temporalidade dos impactos causados por um empreendimento estão atreladas à conformação natural, de

estruturação urbana e aos próprios hábitos das pessoas que compõem a vizinhança. A forma de percepção dos impactos é diferente também dependendo do grupo social do entorno da fonte geradora das transformações.

**[...] é possível concluir que impacto de vizinhança é um tipo de impacto ambiental urbano, que acontece sempre que há uma alteração de equilíbrio no meio ambiente urbano.** Impacto ocasionado pelo surgimento de uma nova atividade nesse meio, que no caso específico dos estudos de impacto de vizinhança será o ambiente artificial (a cidade). **Essa implantação irá gerar impactos para a vizinhança (positivos e negativos) dentro de uma área de influência que será definida de forma diferenciada para cada empreendimento, mas que afetará seu entorno imediato de forma direta e os outros pontos mais afastados da área do empreendimento, ou seja, na cidade como um todo, de forma indireta** (MARQUES, 2010, p. 44, grifo nosso).

O EIV presume análise sobre empreendimentos em construção, ampliação, instalação ou funcionamento que, mesmo previstos pelas leis de uso e de ocupação do solo e permitidos pelo plano diretor municipal, possuem atributos que, pelo porte ou pela execução de atividades impactantes, precisam ser analisados de forma pormenorizada. O estudo é um instrumento que cerceia as possibilidades de livre uso da propriedade e pode auxiliar a definir padrões para consolidação da função social dos imóveis urbanos. O instrumento vincula o exercício do direito individual sobre a propriedade a um plano mais abrangente elaborado para um local e pode compatibilizar as intenções de um indivíduo ou grupo específico à conjuntura geral da cidade. O estudo de impacto de vizinhança permite a elaboração de diagnósticos e análises que certifiquem que um empreendimento será implantado em compatibilidade com a estrutura urbana instalada e mediante considerações dos setores técnicos e da comunidade potencialmente ou efetivamente afetada – diretamente ou indiretamente – pela intervenção.

O objetivo do Estudo de Impacto de Vizinhança é democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, dando voz a bairros e comunidades que estejam expostos aos impactos dos grandes empreendimentos. Dessa maneira, **consagra o Direito de Vizinhança como parte integrante da política urbana, condicionando o direito de propriedade** (BRASIL, 2002a, p. 199, grifo nosso).

Mariana Sant'anna (2007) referencia o EIV como um instrumento de planejamento local atrelado ao plano diretor dos municípios. O instrumento tem como foco tratar áreas específicas da cidade onde se pleiteia implantar empreendimentos ou atividades com potencial de alteração da vida da vizinhança, por meio da geração de impactos positivos e negativos. As análises inerentes ao EIV devem englobar, além

dos atributos legais, a pertinência do projeto a ser implantado com o plano global de cidade contido no PD. Para a autora,

O objetivo do EIV é preservar a qualidade de vida e o bem-estar de todos, mediante a promoção do desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade e das propriedades urbanas, com a sugestão de medidas de prevenção, atenuação, potencialização ou compensação dos impactos identificados para a implementação de determinado empreendimento (ou atividade) (SANT'ANNA, 2007, p. 164).

Os processos de EIV podem culminar na exigência do cumprimento, pelos responsáveis legais pelos empreendimentos, de medidas mitigadoras das repercussões negativas e compensações nos casos de impactos que podem ser tolerados pela população, mas que, possivelmente, podem ser minimizados, porém não completamente equacionados. Os impactos positivos, por sua vez, devem ser identificados e maximizados para melhoria das áreas adjacentes aos empreendimentos.

A partir da análise dos impactos é possível avaliar a pertinência da implantação do empreendimento ou atividade no local indicado, ou seja, **avaliar se o proposto está adequado ao local, estabelecendo uma relação da cidade com o empreendimento e do empreendimento com a cidade, considerando o meio no qual está inserido.** Além disso, a partir da avaliação de impactos é possível apontar **formas de mitigação do impacto gerado, ou seja, minoração dos efeitos do empreendimento ou atividade no meio urbano, além de medidas compensatórias para o mesmo meio no qual a atividade ou empreendimento se instalará** (PRESTES, 2003, p. 2, grifo nosso).

O estudo prévio de impacto de vizinhança é parte integrante do plano da OUC, como versa o inciso V do artigo 33 da Lei Federal nº 10.257/01 e, por conseguinte, lhe é condição obrigatória para o desenvolvimento. Conforme argumenta a Bacharel em Direito Vanêsa Prestes (2009), o PL de uma OUC não possui validade sem que o EIV seja parte integrante. A jurista destaca a importância da operação urbana consorciada e do estudo de impacto de vizinhança como instrumentos de política urbana da seguinte forma:

**A Operação Urbana Consorciada, juntamente com o EIV, estão entre os instrumentos que claramente afastam a discricionariedade administrativa na condução das políticas urbanas.** A mitigação da discricionariedade implica a necessidade de apontar os motivos de dizer o porquê decidiu dessa ou daquela forma, justificando a tomada de decisão. E este procedimento possibilita, de um lado, o afastamento de absurdos; de outro, a formação de consensos. Além disso, a necessidade de motivação cria aproximações e permite visualizar a questão na integralidade. **Esse repensar das práticas municipais implica mudanças de postura. Questões aparentemente técnicas passam a ser debatidas com a comunidade. Há uma partilha do poder de decisão. As áreas de conhecimento passam a atuar de forma integrada, gerando novas sínteses de conhecimento, conquanto as políticas públicas precisem**

**ser visualizadas, tratadas e executadas de forma integrada. Cada gueto de área de conhecimento passa a necessitar conhecer o objeto de trabalho de outrem. Ou seja, os problemas sociais, urbanos e ambientais são visualizados na sua globalidade e trabalhados nessa dimensão ampla, considerando o cidadão na sua integralidade. E, em todos os momentos, há participação ativa da comunidade, tanto no repensar dessas práticas quanto na execução das mesmas** (PRESTES, 2009, p. 84, grifo nosso).

O conteúdo transcrito reflete muito dos princípios necessários à consolidação do modelo de OUC que esta tese discute. Corroborar-se com as reflexões de Vanêsa Prestes (2009), destacando as alternativas que a combinação dos instrumentos – OUC e EIV – pode originar para constituição de um complexo modelo de planejamento urbano, que são tais como: mitigação da discricionariedade da ação do Poder Público; formação de consensos; debates e participação popular; integração entre as áreas de conhecimento; coerência e combinação das políticas públicas; visão global das áreas de estudo; consideração do cidadão em sua integralidade, entre outras vantagens.

O EIV permite avaliar questões sistêmicas das OUCs, no que consiste à elucidação de aspectos diagnosticados nas regiões e à execução de processos de planejamento que concluirão sobre a conformação de cenários e prioridades a compor a proposição do instrumento. Faz-se necessário, contudo, conforme argumenta a Bacharel em Direito, que o setor público proceda a “mudanças de postura”. É fundamental conferir transparência ao processo, interdisciplinaridade às ações, mecanismos de gestão democráticos cotidianos, coleta e segurança das informações, preparação de equipe técnica, entre outros aperfeiçoamentos dos processos administrativos que amparam as decisões quanto à inserção de empreendimentos no meio urbano.

Observa-se que os artigos 36 a 38 do Estatuto da Cidade, ao definirem as regras básicas para o EIV, não fazem menção às operações urbanas consorciadas. Sabendo que o estudo deve ser conteúdo do projeto de lei das OUCs, é possível interpretar os artigos em questão, considerando que as operações figuram empreendimentos públicos, mesmo que isso cause estranheza quanto à regra disposta no artigo 36. Isso porque as operações urbanas consorciadas não dependem, elas próprias, de obtenção de “licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal” (BRASIL, 2001).

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal (BRASIL, 2001).

O resultado do EIV, assim como do EIA, é a expedição de uma licença ou autorização para que se dê prosseguimento à construção, à ampliação ou ao funcionamento de um empreendimento.

A licença reconhece e consubstancia um direito do requerente. **Trata-se, porém, de um direito cujo exercício é condicionado ao preenchimento de determinadas exigências e de alguns requisitos impostos em lei.** A outorga da licença significa o atendimento dessas exigências e requisitos, salvo se a própria licença houver sido liberada com desrespeito às normas legais, caso em que ela será inválida, não surtindo aqueles efeitos. **Mas ela não é, no campo urbanístico tão só a remoção de obstáculos ou limites ao exercício do direito, como tradicionalmente se concebe; mas é, ao mesmo tempo, uma técnica de intervenção e controle urbanístico, impõe deveres e condiciona permanentemente o exercício destes [...]** (SILVA, 2012, p. 439, grifo nosso).

A concessão de anuência objetivando o desenvolvimento do projeto de lei para a OUC, tentando-se fazer um paralelo com o conteúdo dado à expedição de “licença” por Silva (2012), deve atestar o cumprimento dos requisitos que, segundo o artigo 33 da Lei Federal nº 10.257/01, são obrigatórios à elaboração das operações. O licenciamento de uma proposta de OUC pressupõe a intervenção no espaço definido em um plano urbanístico de implementação continuada por um período e que tem de ser monitorado e fiscalizado quanto ao cumprimento de princípios e diretrizes.

O artigo 36 também define que a instituição do EIV depende de lei municipal e que a expedição de licença derivada desse estudo é competência exclusiva do município. É atribuição do Poder Público local a definição de empreendimentos e atividades privados ou públicos para os quais será imputada a realização do estudo como condição para construção, instalação, ampliação ou funcionamento, respeitadas as premissas legais do EC. O instrumento não recebeu normatizações em nível nacional abrangentes como as consolidadas para o EIA, o qual é regido pela Lei Federal nº 6.938/81 e recebe regulamentações que detalham o tema, assim como mencionado anteriormente.

O estudo de impacto de vizinhança, como ocorre com o estudo de impacto ambiental, é, a princípio, de responsabilidade do empreendedor – seja ele o empresário interessado em explorar economicamente o espaço ou o Poder Público, responsável por aumentar ou alterar a infraestrutura urbana. Destaca-se, como exemplo, que as OUCs, pelo menos no caso de Belo Horizonte, têm o setor público como executor dos estudos. O município tem elaborado os EIVs de duas formas: desenvolvimento do estudo sob a coordenação da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, com a participação dos demais órgãos municipais, ou contratação de empresa por processo licitatório para a confecção do estudo, situação

que também ocorre sob coordenação da SMAPU, em interface com outros órgãos da Administração.

O EC, em seu artigo 37, deliberou sobre as análises mínimas a serem efetuadas pelo EIV. O dispositivo legal em questão não impede – e não desobriga – que o Poder Público municipal exija análises específicas sobre outros temas de acordo com o empreendimento e com as características particulares que possui, bem como em respeito às condições da área que o abrange. Para tratamento das questões mínimas determinadas nos incisos do artigo 37, é preciso que haja uma equipe multidisciplinar trabalhando na coleta de dados e análises, em virtude da variedade de disciplinas a ser tratada, condição definida pela Resolução do CONAMA n° 001/86 para o EIA, que pode ser transposta para os casos de procedimentos afetos ao EIV. “Considerando que diferentes secretarias técnicas deverão analisá-lo [EIV], técnicos especializados nas diversas áreas envolvidas deverão também elaborá-lo” (SANT’ANNA, 2007, p. 164).

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (BRASIL, 2001).

Mariana Sant’anna (2007) chama a atenção para a atribuição do EIV de resguardar o equilíbrio ambiental, mesmo que essa imputação não lhe esteja explicitada pela lei federal:

[...] o Estatuto da Cidade regula o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do *bem-estar dos cidadãos*, bem como do *equilíbrio ambiental* (art. 1º, parágrafo único).

Quando mencionamos o equilíbrio ambiental, somos levados a **considerar o disposto no art. 225 da Constituição Federal, que estabelece que todos têm direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, razão pela qual o EIV também deverá primar pelos aspectos ambientais da cidade e da propriedade**, no que lhe couber (SANT’ANNA, 2007, p. 158)<sup>84</sup>.

Transpondo a condição de avaliação a ser disposta no EIV sobre a “qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades” (*caput* do artigo 37 da Lei Federal n° 10.257/01) para elaboração das OUCs, interpreta-se que a avaliação do

---

<sup>84</sup> Grifo da autora em itálico e grifo nosso em negrito.

estudo deve englobar o perímetro da operação, ou área a ser atingida (inciso I do artigo 33 da Lei Federal nº 10.257/01), e uma área de influência desse perímetro, potencialmente afetada pelos efeitos das intervenções regidas pelo instrumento de concertação. Esse recorte, teoricamente, daria materialidade ao conceito de “vizinhança” para as operações. É interessante observar que a divisão entre perímetro de operação urbana e área de influência deve ser definida, inclusive, com o auxílio da análise efetuada durante a elaboração do EIV, pois não cabem à área de influência a utilização de atributos legais diferenciados e o emprego de recursos recorrentes do pagamento de contrapartidas vinculadas àquela operação. Esse limite, portanto, deverá ser balizado por fatores como as obras a constarem do plano urbanístico e as questões de equilíbrio entre adensamento construtivo e populacional e preservação de atributos relevantes na região da aplicação do instrumento.

O parágrafo único do artigo 37 obriga que os documentos que compõem os processos de EIV sejam publicizados: “Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado” (BRASIL, 2001). A premissa de disponibilização do EIV para consulta por qualquer cidadão é interessante para manutenção da transparência do processo de licenciamento dos empreendimentos. Infere-se que, no caso das OUCs, em que o Poder Executivo é o interessado – ou um dos interessados – e, concomitantemente, o responsável pelo EIV, essa obrigatoriedade ganha ainda maior pertinência. A comunidade pode aferir a completude das análises e a pertinência das propostas, verificando se informações genéricas e, em alguns casos, propagandísticas, que difundem objetivos em favor da construção do direito à cidade, estão representadas em índices e diretrizes para implementação desse conceito no plano urbanístico das OUCs.

O entrave ao exame do EIV está, principalmente, em sua elaboração como um material técnico, que, provavelmente, terá trechos não compreensíveis à grande parte da população. O papel da academia, dos órgãos de pesquisa e dos profissionais de diversas formações é fundamental nesse processo de acompanhamento da tramitação dos estudos, por meio de análises tais como: verificação do conteúdo das pesquisas, observância da veracidade dos dados levantados e pertinência das propostas apresentadas, bem como na disseminação de informações à coletividade, concordando ou discutindo alternativas escolhidas pelo setor público para desenvolvimento das OUCs. A disponibilização do EIV, entretanto, não exige a Administração de trabalhar meios com linguagem acessível e de capacitar a população em geral para entendimento de todo o processo e construção coletiva das operações.

O artigo 38 da Lei Federal nº 10.257/01 dispõe: “A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental, requeridas nos termos da legislação ambiental” (BRASIL, 2001). O conteúdo desse artigo apresenta diferentes interpretações entre os autores consultados para a discussão corrente nesta seção. Alguns especialistas, como Pedro Avzradel (2005) e Janaína Marques (2010), argumentam que os licenciamentos são diferentes por abordarem aspectos comuns, mas também próprios, e por tramitarem em órgãos com competências distintas. Sendo assim, devem ser utilizados concomitantemente em processos de diagnósticos e medidas de prevenção a impactos causados pela instalação de empreendimentos no meio citadino.

Ambos EIA e EIV visam avaliar questões diferentes, embora intimamente relacionadas. **Como os riscos produzidos por qualquer atividade o são socialmente e de maneira muito complexa, quanto maior o número de estudos multidisciplinares e sujeitos à realização de audiências públicas, maiores são as chances de o ente municipal tomar a decisão.** Assim, ter-se-ão maiores benefícios e menores danos ambientais com o melhor aproveitamento das funções sociais da localidade.

**Sendo os estudos feitos por equipes multidisciplinares e diferentes, maiores são as chances das Políticas Ambiental e Urbana alcançarem sua eficácia.** Uma vez que os estudos provavelmente estarão submetidos a secretarias diferentes, as avaliações poderão correr independente e paralelamente, o que refuta a hipótese de qualquer morosidade excessiva (AVZRADEL, *apud* MARQUES, 2010, p. 78-79, grifo nosso).

[...] **é possível concluir que a aplicação simultânea dos instrumentos EIA e EIV traz benefícios para a sociedade à medida que proporciona um estudo que cobrirá diversos aspectos, ainda que tenham o mesmo objetivo de análise, ou seja, o mesmo empreendimento.** Visto que um analisa os aspectos urbanos (EIV), ou seja, se existem equipamentos urbanos disponíveis, se existe infra-estrutura no entorno, entre outros; e para o EIA ficaria a análise dos impactos ambientais e naturais, como geração de gases poluentes, contaminação dos solos, destinação de lixo e esgotos. A análise feita para subsidiar um instrumento poderá ser útil para fundamentar aspectos do outro e outrora se um não influenciar o outro trará sempre aspectos complementares. Quanto à morosidade, que poderia ser ocasionada pela exigência dos dois estudos, não confere, pois ambos podem ser pedidos por órgãos diferentes e também ser executados por equipes diferentes, em um mesmo espaço de tempo. Enfim, a sociedade só tende a ganhar com a exigência dos dois estudos (MARQUES, 2010, p. 81, grifo nosso).

Outros analistas concluem que os instrumentos estudo de impacto de vizinhança e estudo de impacto ambiental não precisam – ou não devem – ser utilizados concomitantemente, devendo a legislação determinar os casos a serem licenciados por cada qual, posição acompanhada pela autora desta tese. Essa é a opinião de Paulo Antunes e Vanêscia Prestes:

**Penso que o EIV é um instrumento mais do que suficiente para que se avaliem os impactos gerados por uma nova atividade a ser implantada em área urbana – não se tratando de atividade industrial. Penso que o EIV**

nada mais é do que um EIA para as áreas urbanas e data vênica, creio ser completamente **destituída de lógica ou razão a obrigatoriedade de ambos os estudos** (ANTUNES, 2004, *apud* MARQUES, 2010, p. 78, grifo nosso).

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é mais um instrumento de gestão previsto para avaliação de impactos urbanos. Entendemos que é similar ao EIA, porém como estabelece a própria lei, não o substitui (art. 38, Estatuto da Cidade), sendo que, é nossa opinião, que **nas hipóteses que cabe EIA não há que se falar em EIV. Ou é um ou é outro**. Ambos são instrumentos de gestão para avaliação de impactos, sendo que o EIA é mais complexo, prevê alternativas locacionais e tem assento constitucional, devendo ser aplicado para as situações urbanas previstas na Resolução 237 e naquelas estabelecidas em cada legislação municipal. Entendemos fundamental alertar para este aspecto, porque como instrumentos de gestão que são, exigidos pelo mesmo ente federativo nas hipóteses em que os municípios são licenciadores ambientais, **não há nenhum sentido em solicitar um e outro somente porque são de competência de Secretarias distintas da mesma Administração. As grandes críticas às legislações urbanística e ambiental são a ineficácia e a morosidade do processo decisório**. A introdução deste instrumento de gestão deve visar a melhoria do processo de gestão e não a sua burocratização. Por isso, é fundamental, apesar dos âmbitos distintos, a compatibilização das licenças urbanística e ambiental e dos instrumentos que antecedem esta, a fim de não continuar insistindo em práticas de gestão que já demonstraram ser ineficazes e não contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos centros urbanos, objetivo precípua da norma objeto do debate (PRESTES, 2003, p. 4-5, grifo nosso).

Entre a condição de elaboração de EIV ou de EIA para as OUCs, defende-se que o EIV seja o instrumento pertinente, por ser obrigatório para a conformação do plano da OUC, em atendimento ao artigo 33 do EC. O estudo, no contexto determinado por essa carta legal, busca avaliar a conformação da OUC como um sistema de intervenções urbanas em diversos aspectos – no mínimo os determinados em seu artigo 37 – prevendo e propondo respostas aos impactos – positivos e negativos – que a utilização do instrumento de concertação pode gerar na “qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades” (artigo 36, BRASIL, 2001). As obras, os empreendimentos e as atividades inseridos dentro das operações que necessitem de estudo de impacto ambiental específico, conforme disposto na legislação ambiental, ou mesmo de estudo de impacto de vizinhança específico, caso a lei municipal assim definir, devem cumprir esses procedimentos quando forem ser implantados. Esse é o entendimento que será adotado para embasar esta tese, apesar de haver autores que possuem outras interpretações sobre o tema, como Karlin Olbertz, que argumenta:

O art. 33 do Estatuto da Cidade, em seus incisos, não exige que o plano da operação conte também com estudo prévio de impacto ambiental (EIA). **Todavia, e como regra, o desenvolvimento desse tipo de estudo é indispensável para a realização da operação, por, pelo menos dois fundamentos jurídicos.**

Primeiro, porque o art. 32, §2º, I, do Estatuto da Cidade dispõe que, **na realização das operações urbanas consorciadas, as medidas de flexibilização de índices urbanísticos (a modificação de índices e de características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo,**

**bem como alterações das normas edilícias') devem considerar o impacto ambiental delas resultante.** E como flexibilização de índices urbanísticos é o principal mecanismo disponível às operações urbanas consorciadas, em geral será preciso realizar avaliação ou estudo de impacto ambiental, para legitimar a operação.

Segundo, em virtude de disposições da legislação ambiental, especialmente da Resolução nº 01/1986 do Conselho Nacional de Meio Ambiente [...], **que condiciona o licenciamento de 'projetos urbanísticos acima de 100 hectares' (tal como uma operação urbana consorciada cuja área supere um quilômetro quadrado), à elaboração de estudo de impacto ambiental** (art. 2º, XV) (OLBERTZ, 2011, p. 93, grifo nosso).

A posição de Karlin Olbertz (2011) não é a adotada em Belo Horizonte. A interpretação predominante no município – e que vem norteando a condução dos processos de desenvolvimento de OUCs – é a de que o estudo das repercussões sobre as questões do meio físico e biótico está inserido no escopo do EIV elaborado para constituição do instrumento. O entendimento também é o de que a ação de planejamento não se conforma como um “projeto urbanístico acima de 100 hectares” e de que, portanto, não se configura situação prevista para elaboração de EIA. O estudo de impacto de vizinhança é desenvolvido para elucidar os impactos provenientes da própria operação urbana consorciada, baseada em um plano – e não em um projeto – urbanístico, e, caso os equipamentos e obras que abarque sejam especificados pela legislação como passíveis de terem licenciamento especial, devem efetuar o procedimento, como exposto. Essa interpretação é acompanhada por esta pesquisadora, conforme explicitado.

O inciso XIII do artigo 2º da Lei Federal nº 10.257/01 regulamenta a “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população” (BRASIL, 2001). Entende-se, acerca desse dispositivo e de outros que apregoam a gestão compartilhada da cidade, que o EIV deve ser participativo, sendo as informações passadas pela população nas etapas de diagnóstico, fundamentais para a análise dos processos, atribuição de medidas mitigadoras e compensatórias e deliberação pelo ente público de forma conjunta com a sociedade sobre a condição da implantação dos empreendimentos na localidade.

Em relação ao EIV, pelo fato de a comunidade conviver com o local do empreendimento (ou atividade) a ser instalado, tem maior conhecimento da estrutura da vizinhança, bem como dos problemas e soluções que poderão surgir.

O conhecimento da vizinhança é essencial para o processo participativo de gestão. Esse processo deverá aproveitar as informações conferidas pela população para promover o desenvolvimento local, impulsionando o

aproveitamento das propriedades em prol do interesse público (SANT'ANNA, 2007, p. 210).

O EIV deve ser consolidado em situação na qual a avaliação técnica intercalasse com a visão dos diversos agentes formadores do espaço. O instrumento oferece a possibilidade de revelar conflitos no território e suscitar discussões importantes para a consolidação da gestão democrática da cidade. Espaços de participação auxiliam a formação de consensos – ou a redução de conflitos e a realização de acordos – entre os múltiplos grupos sociais, com a finalidade de decidir sobre objetivos, muitas vezes, conflitantes entre si, podendo ser citados: desenvolvimento econômico e sustentabilidade; atividades econômicas e produtivas e ambientes de bairro; aumento do fluxo de veículos e trânsito de pedestres; adensamento populacional e demandas por equipamentos comunitários, entre outras tantas questões que podem ser antagônicas ou conviventes no ambiente urbano, conforme a decisão dada aos conflitos levantados. O melhor resultado do EIV é aquele que equacionará divergências em vários aspectos – econômico, social, cultural, paisagístico, mobilidade, habitação, centralidades, entre tantas outras camadas que compõem cada vizinhança – e que será consolidado por decisão compartilhada entre diversos atores.

O reequilíbrio do meio ambiente urbano a partir da ação transformadora do espaço com a inserção do empreendimento ocorrerá, fundamentalmente, em adequações do mesmo para que melhor seja compatibilizado com a vizinhança. Os procedimentos de EIV, instituídos no âmbito municipal, podem utilizar princípios do EIA de condicionar o licenciamento dos empreendimentos à execução de medidas preventivas, mitigadoras, compensatórias e potencializadoras. Esse procedimento, não explicitamente previsto pelo Estatuto da Cidade para a elaboração do estudo de impacto de vizinhança, é pertinente à utilização do instrumento, levando em conta a premissa que carrega de especificar formas de manter o equilíbrio das funções urbanas.

As medidas de prevenção e mitigação são aquelas que de algum modo tentam prevenir, reduzir ou eliminar os efeitos negativos do empreendimento e, se possível, melhorar a qualidade do meio ambiente urbano local. A mitigação ou atenuação tem o objetivo de alterar algum ponto do projeto para a redução ou eliminação das más conseqüências ao meio ambiente urbano.

[...]

As mediadas compensatórias são utilizadas quando, mesmo com a aplicação de medidas preventivas e mitigadoras, os efeitos negativos do empreendimento ou atividade permaneçam (SANT'ANNA, 2007, p. 200-201).

O EIV, como último aspecto a ser abordado nesta subseção, amplia a possibilidade de embasamento à tomada de decisão sobre um empreendimento

quando comparado com a ação vinculada da deliberação dos processos administrativos pelo simples seguimento das leis urbanísticas de zoneamento. O estudo também coaduna com a limitação do poder discricionário do administrador em tomar decisão, pois as conclusões e determinações políticas podem ser embasadas nos fatos e nas justificativas do EIV, consubstanciado por análises técnicas e discussões coletivas. É conveniente ressaltar, entretanto, que o EIV é um procedimento administrativo e fará jus a uma decisão técnica e política para ser finalizado, que poderá divergir de informações do estudo e de considerações das comunidades, mesmo em processos decisórios feitos em Conselhos participativos, como é o caso de Belo Horizonte, onde as diretrizes apontadas no estudo para os empreendimentos são definidas pelo Conselho Municipal de Política Urbana.

Como instrumento de gestão que é, na mesma linha do EIA, **o EIV não substitui a decisão do administrador.** É um instrumento para a tomada de decisão e é mitigador desta. **Em outras palavras, o administrador precisa considerar os elementos colocados no EIV, porém não precisa aderir a este, desde que justifique e motive. O mesmo ocorre com o resultado de audiência pública. A Administração Pública não está vinculada às decisões da audiência pública, até porque podem ser contraditórias.** Precisa analisar e avaliar o colocado nestas audiências, motivando a sua decisão, dizendo os porquês e enfrentando as questões colocadas pela participação popular (PRESTES, 2005, p. 5).

O EIV, assim, não afasta completamente a discricionariedade administrativa acerca das decisões sobre intervenções impactantes no meio cidadão. A conclusão do estudo, mesmo que haja um conjunto de indicativos de fundamentos, restrições e potencialidades, é finalizada por um ato administrativo, o que não faz o EIV menos importante, entretanto. O conteúdo e as conclusões do instrumento, assim como nos processos de licenciamento ambiental, não extinguem a conveniência e a oportunidade que o Executivo pode exercer, por exemplo, afastando situações de proteção extrema da vizinhança para agir a favor de finalidade de conseguir um bem maior para a cidade. As decisões do Executivo devem ser justificadas pelos atributos levantados no EIV e imbuídas de princípios de razoabilidade e da responsabilidade territorial do agente público, que tem de justificar as deliberações que faz com base no processo técnico e participativo arrolado. O ente municipal fica limitado pelas condições elucidadas no estudo e mais apto a tomar suas decisões com base no resguardo do direito à cidade para todos.

#### 4.2. Estudo de impacto de vizinhança para operações urbanas consorciadas

O texto que rege o estudo de impacto de vizinhança, descrito nos artigos 36 a 38 do Estatuto da Cidade, apresenta delimitação das pesquisas e análises de impacto mais afetas a empreendimentos arquitetônicos do que a projetos de transformação urbanística. O estudo de impacto ambiental, determinado pela Lei Federal nº 6.938/81 e normas subsequentes, por sua vez, pressupõe um ordenamento bastante voltado para aferição de possíveis danos e modificações em condições de ambientes naturais, apesar de se adaptar a análises de alterações na cidade. Acredita-se que o EIV para as operações urbanas consorciadas deva estar baseado em princípios dos dois estudos citados, em outro formato, entretanto, como se discute nesta subseção.

A determinação do EIV feita pela Lei Federal nº 10.257/01 induz à consideração da operação urbana como um empreendimento, como justificado na subseção anterior desta tese. Conclui-se, assim, que o estudo para as OUCs deve ser “executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões”: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (BRASIL, 2001).

As análises, entretanto, devem ser abrangentes – como inerente ao estudo de impacto ambiental –, pois se trata do ambiente urbano em dinâmica que agrega o ambiente natural propriamente dito e o ambiente construído, disciplinas que devem somar-se e estar no maior equilíbrio possível. Premissas do EIA instituídas por normas e desempenhadas em práticas de licenciamento podem ser utilizadas no desenvolvimento do EIV, fazendo com que esse instrumento possua mais coerência e mais efetividade do que teria se seguidas apenas as obrigações genéricas atribuídas ao estudo pelo Estatuto da Cidade<sup>85</sup>. Do EIA, devem ser aproveitados conceitos tais como: observação sistêmica e integral do local afetado; acompanhamento do projeto desde seu planejamento ao monitoramento da operação; raio de influência potencialmente impactado; magnitude e temporalidade dos impactos; necessidade de mitigação e compensação de repercussões negativas pelas

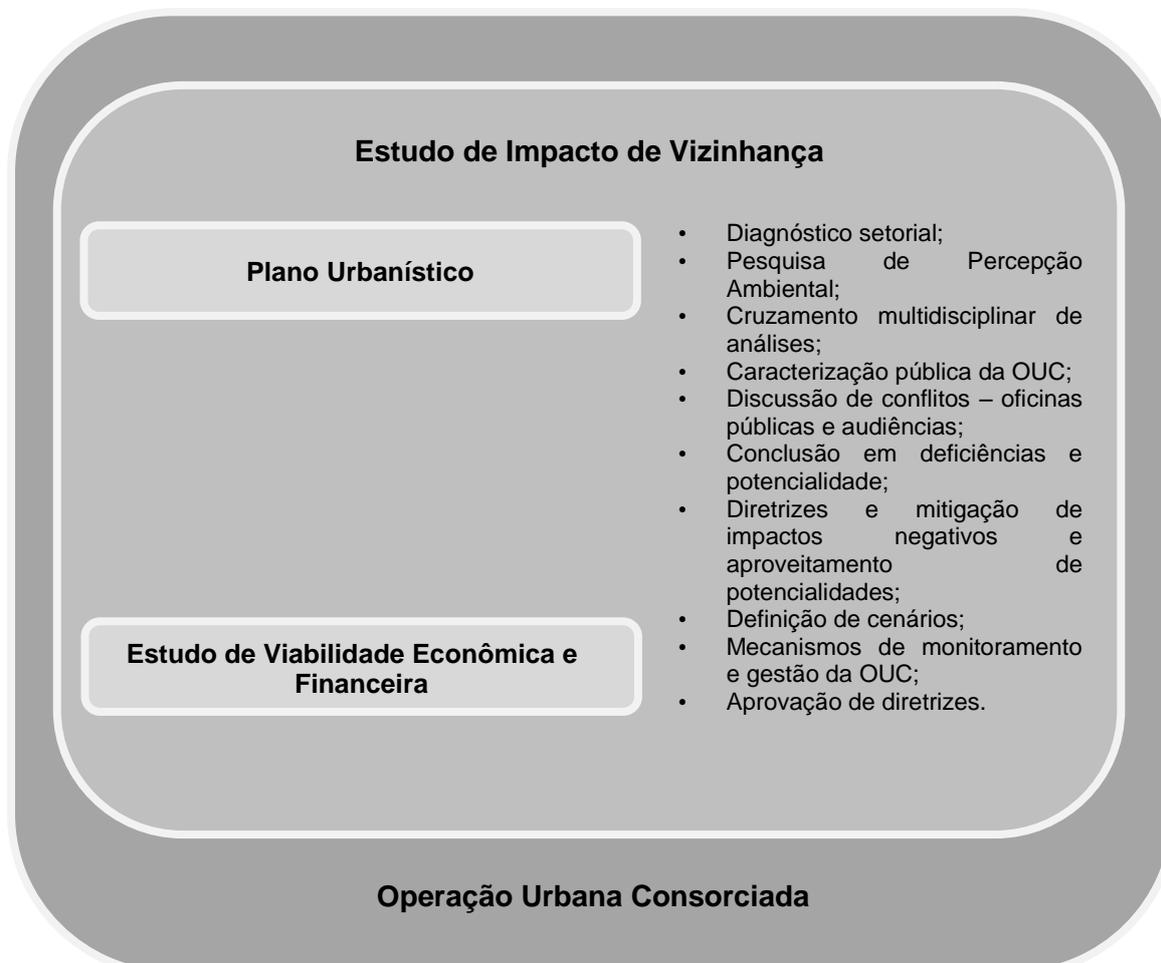
---

<sup>85</sup> Não há previsão legal de que o estudo de impacto de vizinhança deva seguir atribuições, conceitos e procedimentos do estudo de impacto ambiental. Essa conjugação entre os estudos é uma leitura desta pesquisadora, que acredita que o EIV é um instrumento genérico e descrito no Estatuto da Cidade muito mais para empreendimentos arquitetônicos do que para situações de transformação urbanística. O EIV pode utilizar a experiência do EIA, instrumento consolidado no País desde a década de 1980, para lograr maior desenvolvimento técnico e efetividade de análise.

intervenções, entre outros aspectos. Os impactos relacionados ao empreendimento devem ser examinados desde a expectativa gerada pelo planejamento aos efeitos de seu funcionamento. É preciso tipificar os impactos com classificações que são tais como: benéficos ou prejudiciais; planejados ou acidentais; diretos ou indiretos, cumulativos ou simples; reversíveis ou irreversíveis; de curto ou de longo prazo; temporários ou contínuos; local, regional, nacional ou internacional; mitigáveis ou não mitigáveis, entre outros aspectos (RIBEIRO, 2004, *apud* SANT'ANNA, 2007, p. 198).

O EIV deve conter a elaboração do plano urbanístico e do estudo de viabilidade econômica e financeira da operação urbana consorciada, além de procedimentos próprios, especificamente defendidos nesta tese, organizados como metodologia para a discussão científica, da seguinte maneira (QUADRO 5):

QUADRO 5: Proposta de composição do estudo de impacto de vizinhança para elaboração de operação urbana consorciada: conteúdo do EIV



Fonte: elaborado pela autora.

A Concorrência 2011/10, publicada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte para contratar “prestação de serviços de consultoria para elaboração de estudos de viabilidade da ‘Operação Urbana Consorciada da Avenida Antônio Carlos / Pedro I’ no município de Belo Horizonte”, assim define a necessidade do EIV:

Este estudo tem por objetivo subsidiar a construção do Plano Urbanístico da Operação Urbana Consorciada em questão, **orientando formas de se equilibrar os possíveis impactos de ações contidas na OUC, bem como direcionar um conjunto de medidas e ações para renovação urbana da área.**

Entende-se que o Estudo de Impacto de Vizinhança se desenvolverá **como um processo de discussão, que envolve tanto os técnicos do poder público quanto a população potencialmente influenciada pela OUC**, e que o mesmo conduzirá à construção de uma Operação Urbana Consorciada com todos os **impactos equilibrados de forma adequada e condizente com as expectativas da população, definindo alternativas mais adequadas para o crescimento da cidade.**

Tem por objetivos específicos, atendendo à determinação do Estatuto da Cidade:

1. **Prever e propor a internalização e equilíbrio dos impactos** decorrentes da Operação Urbana Consorciada, considerando-se a revisão dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo e de adensamento demográfico e construtivo; dos instrumentos de indução da ocupação do solo; dos mecanismos de arrecadação de recursos para implementação do programa de investimentos e do conjunto de intervenções no meio físico, previstos no Plano Urbanístico;
2. **Definir o programa de atendimento econômico e social** para a população diretamente afetada pela OUC;
3. **Construir a forma de controle da OUC**, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil (BELO HORIZONTE, 2011a, p. 35, grifo nosso).

A conceituação do EIV, no edital preparado para essa concorrência, traz uma definição pertinente sobre o sentido que esse estudo ganha para a elaboração das OUCs. Ele é o cerne do diagnóstico urbano-ambiental da área em regime de operação em toda sua complexidade e o documento de consolidação das diretrizes para a OUC. Conforme define a legislação federal, o EIV deve ser constituído com participação da sociedade, assim como os pressupostos de planejamento e a forma de gestão da operação urbana e, sendo assim, os instrumentos podem atuar conjuntamente na formatação de processos democráticos de construção da cidade.

O Prof. Daniel Freitas (2013) chama a atenção de que o estudo de impacto de vizinhança pode funcionar como um instrumento que, mais que a conformação de um pacto para a reformulação de uma área, pode servir a um diálogo aberto e importante, podendo ser configurado como um processo e um meio de envolvimento da população no desenvolvimento da OUC. O estudo seria uma ferramenta que propiciaria elucidar os problemas e discutir os conflitos desde o início do processo de elaboração das operações, funcionando por um período necessário à concepção da ferramenta, no

qual as questões fossem abordadas continuamente, embasando tal processo. O EIV, na linguagem do Arquiteto, teria abertura para funcionar “como se fosse uma espécie de conferência<sup>86</sup> com a população, com a vizinhança da operação urbana”. A Arquiteta Izabel Melo (2013) destaca a potencialidade de o EIV ser um mecanismo de avaliação do plano urbanístico em relação ao equilíbrio das repercussões que provoca e seu atendimento quanto às demandas sociais e às melhorias urbanísticas em geral.

A Prof.<sup>a</sup> Fernanda Furtado (2013), em argumentação semelhante, destaca a possibilidade de utilização do estudo de impacto de vizinhança como um processo de discussão de padrões da operação e de prioridades de intervenção de forma mais aberta, escutando opiniões diferentes para a tomada de decisões quanto ao ordenamento dos projetos a transformarem a realidade urbana. A Arquiteta ressalta a importância de a OUC chegar ao Poder Legislativo com uma construção mais coerente, com as “regras do jogo” elucidadas. O EIV, na visão da Professora, poderia ser elaborado como o instrumento pelo qual são estabelecidas tais regras de forma embasada e justificada, evitando decisões aleatórias e marcadas por personalismos dentro das câmaras municipais.

O perímetro da operação apenas deve ser definido com as conclusões do estudo de impacto de vizinhança que demonstrarem o equilíbrio sistêmico das intervenções físicas e normativas a regerem o instrumento, por aproximação de limites mais abrangentes, que devem ser utilizados para aferição das repercussões a serem causadas pelas transformações urbanísticas derivadas do instrumento de concertação. A amplitude da área a ser envolvida no EIV deve ser definida com base na magnitude das alterações socioterritoriais potencialmente derivadas das diretrizes de apropriação do solo e das alterações de desenho urbano previstas no plano urbanístico das operações, podendo demandar limites diferentes para análise de repercussões causadas por distintas intervenções e de efeitos sentidos por diversos grupos sociais ao ambiente em modificação.

A delimitação empírica da ‘vizinhança’ atingida ou afetada por determinado impacto apresenta várias dificuldades. **Em primeiro lugar a extensão da vizinhança varia conforme a natureza do impacto.** Um mesmo empreendimento tem impacto sobre o tráfego em uma área determinada, e tem impacto sobre a infra-estrutura em área diferente desta. Há, portanto, para a mesma fonte, várias áreas diferentes de influência, ou seja, várias vizinhanças, conforme a natureza da relação construtiva do ambiente. **Em segundo lugar, o impacto enfraquece com a distância da fonte do impacto.** O problema é definir a distância em que o impacto é significativo, ou seja, a distância em que o impacto não consegue ser absorvido pelo ambiente. **Em terceiro lugar, a capacidade de absorção de impactos varia**

---

<sup>86</sup> Daniel Freitas (2013) faz uma comparação com a Conferência Municipal de Política Urbana, evento participativo, instituído pelo Plano Diretor de Belo Horizonte para ocorrer quadrienalmente, com a finalidade principal de reconhecimento da dinâmica urbana e de revisão da legislação urbanística.

**conforme os grupos ou classes sociais atingidas.** Certas classes sociais podem ser muito mais exigentes quanto ao nível de ruído, que para outros seria suportável. Na solução desses problemas é impossível evitar uma grande dose de arbítrio (MÓREIRA, 1997, *apud* MARQUES, 2010, p. 60, grifo nosso).

Convém ressaltar a relação entre o perímetro de operação urbana consorciada e a abrangência do estudo de impacto de vizinhança, pois ambos são mutáveis, sobretudo nas etapas primeiras de elaboração do instrumento de concertação, por uma interdependência entre decisões a conformarem a estruturação da malha citadina e a necessidade da análise de suas repercussões. Os limites para OUCs devem estar previamente definidos no plano diretor do município. Caso não haja essa definição, a equipe responsável pelo desenvolvimento da operação precisará determinar critérios a traçar um perímetro preliminar para a OUC a partir de objetivos de estruturação urbana e de características do território. Tendo a área traçada para a operação na carta mestra de ordenação territorial ou arbitrada pela equipe de planejamento, determina-se uma área de abrangência, também preliminar, para o EIV, derivada de dados secundários, das unidades de vizinhança reconhecidas, de limites administrativos, entre outros elementos analíticos e experiência da equipe.

O perímetro preliminar do estudo de impacto de vizinhança passa por um processo de expansão ou estreitamento à medida que se avança o processo investigativo da composição do espaço e das relações sociais, sobretudo pela montagem diagramática do território com diversas camadas, acrescidas das informações coletadas em visitas de campo e das intervenções derivadas de processos participativos. A necessidade de soluções de problemas ou a possibilidade de se aproveitar atributos das regiões, sob os objetivos da operação, vislumbrados a partir do diagnóstico no contexto do EIV, vão sendo traduzidas em intervenções físicas e diretrizes para parcelamento, ocupação e uso do solo a conformarem o plano urbanístico da operação. A área a ser avaliada pelo estudo, dessa forma, é também alterada como consequência da evolução das definições do plano urbanístico e do estudo de viabilidade econômica e financeira, em decorrência da necessidade de avaliar efeitos causados por medidas preliminarmente propostas para que, efetivamente, tornem-se decisões a formar o cenário final do perímetro de OUC.

Esse exercício de “extensão e redução” do perímetro da operação urbana, com consequente alteração da área de análise do EIV, ocorre com frequência, até que se tenha nível de conhecimento suficiente e haja pactuação das condições dos projetos e formas de apropriação do solo com os cidadãos, elementos que comporão versão adiantada – ou final – do plano urbanístico. Os limites de aplicação das OUCs serão, então, resultantes de aspectos como: condicionantes e morfologia do sítio; realidade

socioeconômica; escopo de projetos e obras do plano urbanístico; requalificação de espaços estratégicos; formação de centros e centralidades; capacidade de suporte das regiões; adequação do sistema de mobilidade e de infraestrutura urbana; necessidades de preservação ambiental e cultural e possibilidades de adensamento; equilíbrio financeiro; dinâmica de mercado entre outras especificidades dos locais para onde esteja sendo desenvolvido o instrumento, levantadas no processo de elaboração do estudo de impacto de vizinhança.

O diagnóstico para elaboração do EIV para OUC tem como necessidade ultrapassar a compilação de dados, originando a conformação de um documento que apresente aspectos positivos e negativos das regiões de forma analítica. Mais do que o reconhecimento da situação presente nas áreas, é necessário verificar as funções que as mesmas exercem na cidade e as demandas da população local. O diagnóstico tem como finalidade não apenas retratar as condições das regiões em estudo, como também a intenção de ressaltar condicionantes e conflitos que baseiem as proposições do plano urbanístico e coloquem a operação em equilíbrio.

O diagnóstico em um contexto de EIV para OUC, também, por mais que consiga oferecer compreensão da dinâmica recente da área que envolve, deve ser trabalhado com a complexidade da reformulação do espaço em um período relativamente curto de tempo, compondo um prognóstico daquilo que formará um cenário de intervenção urbana. Outra particularidade importante a se ressaltar, discutida com a Arquiteta Janaína Pinheiro (2013), consubstancia-se na condição de que o diagnóstico efetuado para áreas de OUC não é imparcial, mas voltado a verificar a capacidade da área e a maneira como será cumprida a premissa disposta no plano diretor do município para aquela localidade. O pesquisador, possivelmente, estará imbuído de encontrar, naquele lugar, respostas ao cumprimento dos objetivos mais amplos contidos no plano geral da cidade, atento, por isso, não apenas no levantamento das características socioterritoriais, mas quais delas significam potencialidades e deficiências ao alcance da transformação da área em cumprindo da função confiada a ela por um sistema maior de planejamento. O diagnóstico elaborado sobre um perímetro de OUC, dessa forma, teoricamente, não seria o primeiro diagnóstico sobre uma área, mas um detalhamento de estudos que fizeram com que, no plano diretor, aquele lugar fosse determinado com objetivos específicos para transformação estrutural utilizando o mecanismo em análise. A operação apenas faz sentido como um detalhamento do plano mestre da cidade.

Kazuo Nakano e Natasha Menegon destacam a complexidade desse tipo de diagnóstico, a necessidade de realização e diagramação de alguns tipos de

levantamentos e a possibilidade de utilização de dados acessórios para retratação das áreas urbanas:

**A apreensão da realidade socioeconômica e territorial das cidades não se restringe ao conhecimento empírico e à mera reunião de informações quantitativas. Deve estar também associada à capacidade de sistematizar e analisar essas informações de modo crítico e com finalidades propositivas.** Bases cartográficas digitalizadas, cadastros, levantamentos e indicadores são instrumentos básicos de compreensão e análise das problemáticas urbanas. São importantes para o conhecimento das distribuições territoriais das demandas sociais. Se o objetivo de um município é impulsionar a utilização de terrenos e edifícios vazios ou subutilizados, é necessário identificar e mapear estes imóveis. Cadastros fundiários e fiscais atualizados possibilitam a identificação do proprietário, bem como seus possíveis endividamentos referentes aos imóveis em questão. São informações essenciais para a aplicação do instrumento de Edificação, Utilização e Parcelamentos Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação Sanção para que a propriedade urbana cumpra a sua função social (MENEGON; NAKANO, 2010, p. 142-143, grifo nosso).

O tratamento de bases de dados secundários nos estudos para planejamento urbanístico pode oferecer a possibilidade de converter dados de diversas fontes para formas analíticas do ambiente urbano. É necessário conhecer a maneira como são montadas as bases a serem utilizadas e se as deficiências na tradução de dados econômicos, financeiros ou cadastrais para subsidiar pesquisas urbanísticas não significam a invalidade desses pela falta – ou pela deficiência – de critérios para serem coletados.

Muitos tipos de impostos e de cobranças, por exemplo, podem permitir a identificação de elementos compositores da realidade econômico-espacial da cidade. O IPTU fornece indícios sobre o adensamento da cidade e sobre as tipologias de ocupação. O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e o recolhimento do Valor Adicionado Fiscal (VAF), como outros exemplos, podem apontar localidades com maiores concentrações de atividades econômicas e com maior participação na geração de emprego, entre outras análises. Outros dados, como a cobertura da rede de água potável e de energia elétrica em um município, oferecem informações sobre a infraestrutura das localidades. O número de projetos aprovados por região pode demonstrar a dinâmica do setor imobiliário na cidade. O número de chamados da polícia pode referenciar áreas que possuam falta de segurança e vulnerabilidade social. Denúncias de degradação de áreas verdes e de riscos geológicos nas defesas civis municipais e nos órgãos ambientais podem ser informações que possibilitem inferir sobre ocupação irregular. A apuração do número de equipamentos urbanos pelo número de habitantes pode indicar a carência de atendimento da população em educação, saúde, lazer, entre outras necessidades e direitos básicos do cidadão. Pesquisas de Origem e Destino oferecem inúmeras possibilidades, como conhecer

quais são os principais modais de transporte utilizados pelas pessoas por região, os motivos de deslocamento dessas, as demandas por melhorias das condições de circulação, entre outros aspectos, como a conformação de centros e centralidades.

A pesquisa de bases de dados secundários variadas, auxiliada por estudos de observação à imagem satélite, ferramenta importante disponível gratuitamente na rede de navegação digital, permite a organização de hipóteses que norteiam o trabalho de coleta a dados primários e a ampliação de objetivos específicos frente aos princípios fundamentais colocados pela legislação às OUCs. As visitas a campo devem ser organizadas por um conhecimento prévio da estrutura da área a ser estudada e buscar formas de condicionar os espaços ao que dele se espera dentro da dinâmica do novo regime que será para ele estruturado. A fase de pesquisa a dados secundários e de levantamento de hipóteses e de objetivos das operações é fundamental para definir as estratégias das equipes para coleta de dados primários. A troca de informações apuradas por meio dos dados secundários é importante, ainda, para a formação, entre os participantes, de entendimentos comuns e para incitar as primeiras discussões. Essa etapa de trabalho possibilita uma primeira divisão do território e a organização do grupo por tarefas.

O diagnóstico urbano-ambiental da região potencialmente afetada pelas OUCs, no contexto do EIV, deve sintetizar a análise da dinâmica urbana em aspectos tais como: meio físico e biótico; parcelamento, ocupação e uso do solo; paisagem e elementos históricos e simbólicos; composição socioeconômica; infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários; sistemas de articulação e transportes, entre outros aspectos definidos caso a caso, de acordo com especificidades locais.

[...] deve ser produzida uma leitura da área a partir de uma base de dados que considere no mínimo:

- infra-estrutura existente
- usos do solo atuais e tendências nos últimos anos (pelo menos 5 e 10 anos);
- evolução da população residente (últimos 10, 5 anos e atual);
- propostas de projetos apresentados para área nos últimos 5 anos (aprovados ou não, implementados ou não);
- licenças de uso concedidas e negadas na área nos últimos anos;
- terrenos e imóveis vazios e/ou subutilizados;
- evolução dos preços de mercado dos terrenos e imóveis da área (últimos cinco anos – levantamento das tipologias arquitetônicas existentes);
- levantamento do patrimônio histórico/arquitetônico da área;
- mapeamento dos fluxos de circulação e população flutuante;
- equipamentos públicos e áreas verdes;

Devem ser também mapeados os agentes envolvidos na operação: proprietários, empresas instaladas e suas representações, moradores e suas associações, locatários, órgãos públicos.

A partir disso, será calculada a capacidade de suporte das infra-estruturas e dos equipamentos existentes (BRASIL, 2002a, p. 82).

A necessidade de haver estudos de diversos ramos para que a realidade urbana seja retratada implica a participação de uma equipe multidisciplinar. Janaína Pinheiro (2013) defende que as operações urbanas consorciadas, sobretudo pelo porte que têm ganhado e pela complexidade do instrumento, não devem ficar circunscritas às equipes de planejamento urbano municipais, mesmo que essas sejam multidisciplinares. A Arquiteta considera que o instrumento deve tornar-se um “projeto estruturador” desenvolvido por diversos órgãos da Administração local, que não seriam “convidados a participar” em certos momentos do trabalho, mas que agiriam conjuntamente para territorializar as demandas da cidade. Essa alternância de método de trabalho surge a partir do entendimento de que todas as disciplinas que envolvem a complexidade urbana, afinal, são territorializáveis, entendendo-se como lógica que a vida – da cidade – necessita do solo para ocorrer.

Por mais que haja profissionais responsáveis por cada ramo da pesquisa, complementarmente à análise feita pela Arquiteta, acredita-se que os técnicos têm de adquirir conhecimento sobre as diversas disciplinas que compõem a estrutura urbana, a fim de conseguir inferir e localizar a importância e a pertinência de seu conhecimento específico na composição das estratégias de planejamento e de gestão do EIV e das diretrizes próprias das operações. As disciplinas têm de se sobrepor e de se complementar na composição do diagnóstico e na elaboração de soluções para melhoria do espaço urbano. Conhecimento das disciplinas alheias ao diploma técnico de cada um é necessário para saber quando e onde se deve interferir e os momentos em que as questões afetadas a cada assunto são principais ou “coadjuvantes” nas estruturas de diagramação do ambiente urbano e das formas de nele intervir.

O trabalho técnico e a construção da OUC como instrumento político, apenas se fundamenta com a participação da população diretamente e indiretamente envolvida. A conjunção dos instrumentos operação urbana consorciada e estudo de impacto de vizinhança remete a premissas do Estatuto da Cidade que delineiam a gestão democrática do meio urbano. O trabalho de decidir um projeto ou um plano de forma participativa inicia-se com a democratização do conhecimento. A responsabilidade do Poder Público de coordenar o processo de parceria das operações implica a obrigatoriedade de consultas públicas que auxiliem desde a consolidação do diagnóstico à determinação de diretrizes para transformação da estrutura urbana. Ressalta-se que, quando se refere à democratização do conhecimento, não se pretende encerrar a ação na preparação da população para receber a conceituação técnica do instrumento e poder interferir de forma mais ativa nas decisões, mas também se aborda a necessidade de se proporcionar a proprietários de terrenos, moradores, usuários permanentes e investidores privados,

formas de expressarem aos técnicos observações, hábitos e dinâmicas acerca das localidades. Daniela Cota, referenciando Marcelo Souza destaca que

[...] a tarefa de transformar a realidade socioespacial dependerá de uma práxis coletiva, o que irá demandar novas posturas por parte daqueles agentes que participam da tomada de decisão sobre a política pública. Conhecer a prática recente de planejamento e gestão urbanas 'traz balizamentos extremamente úteis ao processo de tomada de decisão sobre os meios e, em parte, até mesmo sobre os fins' (SOUZA, 2006, p. 519), permitindo-nos uma reflexão crítica sobre ela. Entendemos que o conhecimento da forma de se fazer planejamento – e sua crítica – serve como alerta para os problemas relativos tanto aos seus *meios* quanto aos seus *fins*, e também como orientação à população, submetendo tal 'fazer' a um maior controle pela sociedade, algo necessário para se *mudar a cidade* (COTA, 2010, p. 377).

Deve haver mecanismos de aproximação da sociedade do planejamento das operações urbanas por métodos que proporcionem, concomitantemente, visões setoriais e entendimentos coletivos sobre os espaços. A Prof.<sup>a</sup> Fernanda Furtado (2013) defende que qualquer processo participativo deve começar por ensinar às pessoas sobre termos e mecanismos que serão abordados, ficando o Poder Público responsável por despender tempo e esforço em realmente capacitar as pessoas para que possam inferir efetivamente. O desentendimento da matéria, por vezes, bastante complexa pela reunião de termos técnicos e jurídicos, macula processos participativos, enquanto explicações elucidativas e codificadas em linguagem acessível podem fazer com que a população compreenda muito melhor o cerne da questão, inclusive ultrapassando o entendimento técnico, arraigado em conceitos limitantes, conforme descreve a Arquiteta.

Janaína Pinheiro (2013) indica necessidade de o técnico envolvido com planejamento urbano conseguir atuar nos processos participativos como um “guia” das decisões extraídas da população, empenhando-se em entender os desejos das comunidades a serem transpostos para projeção do futuro dos espaços. Constata, adicionalmente, em que pese ser falso o desconhecimento das pessoas sobre a cidade – pois a maioria dos munícipes consegue explicar sobre o local onde vive de alguma forma –, que há uma urgência de algumas classes em sanarem problemas iminentes no ambiente onde habitam, o que dificulta o entendimento desses grupos sobre o conteúdo de discussão de um plano urbanístico de escala mais ampla e de temporalidade mais dilatada, como as OUCs são. Esses entraves, embora complexos, devem ser trabalhados para a construção participativa das operações urbanas consorciadas.

A Arquiteta Izabel Melo (2013) afirma que a efetividade das OUCs, entendida como a pretensa garantia de que as transformações realmente ocorrerão para

melhoria do espaço, está muito relacionada com a participação e com a apropriação do conteúdo do instrumento pela sociedade. A Arquiteta também aponta a necessidade de reformular a linguagem para abordar as questões a regerem as OUCs, a fim de que mais pessoas possam entender, questionar e interferir no que está sendo proposto. São numerosos os casos vivenciados em que há discordância dos munícipes de ideias apresentadas pelos técnicos por falta de entendimento de conceitos e visualização de resultados, quando, com explicações acessíveis, grupos poderiam apoiar e incrementar certas propostas apresentadas pela Administração local pensadas exatamente para sanar problemas que enunciam. A Arquiteta ainda lembra alguns processos participativos, presenciados por ela, nos quais grupos com mais entendimento da situação e de suas possibilidades colocam parte da população em embate com o setor público deturpando proposições, gerando confusões que facilitam a manutenção de privilégios e as soluções que lhes interessam.

A adequação do processo técnico destinado a subsidiar discussões políticas, realizadas por diversos agentes, pode fazer com que o instrumento formatado não tenha o mesmo rigor pensado pelos planejadores, mas conquiste respaldo da população, por se chegar a um objeto final que corresponda melhor aos anseios que possui. Essa é uma vertente que muitos técnicos têm dificuldade de aceitar, pois modelos de participação legítimos devem contar com a interferência das pessoas a princípios previamente estabelecidos pelos especialistas e, o que pode ser considerado por muitos como possíveis perdas de eficiência de projetos, são formas de apropriação e releitura da população de uma ideia de cidade – ou de porção da cidade. Para Izabel Melo (2013), assim como para Janaína Pinheiro (2013), a influência da participação da população no processo de constituição do território, passa pela mudança de postura dos técnicos de entender – e aceitar – necessidades e desejos das pessoas a alterarem soluções por eles constituídas. Mesmo equipes de especialistas que confiam no trabalho participativo e na importância de processos democráticos têm dificuldades de estabelecer um diálogo com as pessoas e acolher suas decisões, resguardando as questões de maior amplitude, importantes para a generalidade de munícipes, e aquelas de cunho específico, significativas para a identidade de grupos particulares. Essas são, realmente, tarefas bastante desafiadoras.

Sem esgotar os assuntos, são discutidos alguns mecanismos de apropriação da perspectiva dos partícipes quanto à realidade e à possibilidade de mudança de seus habitats, que proporcionam a troca entre conhecimento e diretrizes técnicas e vivência cotidiana da cidade. Os métodos exemplificados são complementares e possuem formas de abordagens diversas e abrangência variável – individual ou em

grupos –, não cabendo a esta tese aprofundar em cada método de vincular o plano urbanístico à participação popular, mas ressaltar a importância de canais variados de envolvimento das pessoas nas transformações da cidade. Considera-se imprescindível o exame de impactos que atingirão as maneiras pelas quais as comunidades compreendem e utilizam o meio urbano.

As pesquisas de percepção ambiental podem ser questionários, mapas mentais, análises de imagens, entre outros procedimentos aplicados à população, com o intuito de coletar a visão individual ou coletiva em relação à região onde vivem, trabalham ou simplesmente utilizam e visitam. O número de entrevistas varia de acordo com a intenção da ação de planejamento. Pode ser pertinente avaliar a relação do perímetro pesquisado comparativamente a uma região que o abarque, por exemplo. Com outra concepção, a pesquisa de percepção ambiental pode ser capaz de espacializar problemas em escalas menores, como, por exemplo, servir ao reconhecimento de divisões de espaços de menor abrangência que diferenciam e possibilitam a definição de setores homogêneos dentro das áreas de OUC. A Concorrência 2011/10, publicada pela PBH para estudos referentes à OUC da Avenida Antônio Carlos / Pedro I, assim estabeleceu:

Para tanto, mostra-se necessário estabelecer uma amostra proporcional, estruturada segundo a composição da população das áreas de influência e dos setores onde o empreendimento será implantado, dotada de relevância estatística e poder de generalização sobre o universo investigado (BELO HORIZONTE, 2011a, p. 39).

A pesquisa com informantes qualificados deve abranger entrevistas com representantes de órgãos públicos diversos, de entidades de segurança pública, do setor técnico, do setor acadêmico, do setor empresarial, do setor imobiliário, lideranças comunitárias, de organizações não governamentais que atuam na área, de movimentos sociais, entre outras pessoas que explicitem olhares diversos e específicos sobre a região. As entrevistas podem ser abertas, pois é bem diferente a gama de temas a ser abordada. As perguntas, entretanto, devem envolver aspectos da região, contemplando questões sobre as condições inerentes ao passado, à situação verificada no presente – problemas e potencialidades – e às perspectivas para o futuro.

As pesquisas de percepção ambiental e as entrevistas devem ser capazes de cumprir algumas necessidades, como: levantar hipóteses a serem verificadas em campo, oriundas de informações novas passadas pelos munícipes; aferir dados das pesquisas técnicas; acrescer ao diagnóstico fatos não perceptíveis à pesquisa técnica; embasar proposições do plano urbanístico, entre outros aspectos. Deseja-se que os

resultados possam ser tabulados, pois com este método, objetiva-se, além de outras possibilidades, perceber e qualificar as demandas e as potencialidades das regiões pelo que pensa a maioria das pessoas e grupos.

Fóruns de abrangência ampliada podem ser conformados por oficinas públicas de discussão e por audiências públicas. Esses ambientes podem permitir palestras e debates sobre os temas afetos à organização territorial e à vida em coletividade. Os convites podem ser feitos por divisões de setores sociais e por espaços territoriais em função do diagnóstico e dos programas de intervenção da operação urbana. A multiplicidade de atores e de representações de recortes espaciais deve ser definida de acordo com a demanda do trabalho em fases como diagnóstico, reconhecimento de potencialidades e de demandas, elaboração de propostas, decisões sobre priorizações de obras, entre outras. A discussão entre grupos diferentes, em fóruns ampliados, é fundamental para que sejam esclarecidas por seus representantes as crenças e as perspectivas que possuem sobre o solo cidadão. O enfrentamento entre os grupos por suas discordâncias e a elucidação de convergências de ideias diretamente entre eles é importante para a construção de acordos e de consensos quanto à formação coletiva da cidade. Nas audiências e oficinas públicas de discussão,

**[...] cria-se a oportunidade de que a população emita suas preocupações, opiniões, necessidades, etc., tornando-se parte integrante da decisão final.** Dessa forma, os valores do público são conhecidos e entendidos pelo empreendedor, pelos técnicos da comissão decisória, **o que possibilita que aspectos que talvez não fossem considerados passem a ser a partir das audiências públicas** (SANT'ANNA, 2007, p. 211, grifo nosso).

Há muitos entraves à participação da população nos processos de constituição das OUCs, comuns à elaboração também de outras alternativas de concepção de planos e de programas sob modelos de gestão democráticos. Entre as principais dificuldades encontradas estão: linguagem técnica complexa; despreparo das equipes e falta de profissionais especializados; cronogramas exíguos para os processos de capacitação e para a discussão sobre a definição de programas urbanos; falta de prioridade política; visão individualista de grupos específicos, entre outras. Nenhum dos entraves, entretanto, diminui a importância e a urgência das práticas participativas:

Entendemos que a conquista do *direito à cidade* por meio das *operações urbanas* somente poderá se dar a partir de um maior controle social e quando a população envolvida for efetivamente capaz de discutir o real interesse coletivo a ser viabilizado por meio do instrumento (COTA, 2010, p. 174, grifo da autora).

O planejamento e a gestão democrática da cidade devem ser perseguidos. Não se trata apenas de um momento técnico ou de uma decisão política, mas de uma prerrogativa constitucional que institui um direito do cidadão e um dever do Estado. Convém reforçar que a falta de participação dos munícipes nos processos de organização do território pode gerar a nulidade de seus efeitos pela falta de cumprimento legal, como explicitado anteriormente.

A fase preliminar de levantamento de dados secundários e primários feita pela abordagem técnica com a participação da população – iniciais ao diagnóstico a pautar o estudo de impacto – é importante para o reconhecimento profundo do território, mas ainda não enunciam ou representam a complexidade do ambiente urbano. Essa etapa produz, normalmente, conjuntos de estudos setoriais que apenas adquirem sentido com a sobreposição de informações para conformar uma composição diagramática da cidade que sintetize e simule um recorte da dinâmica que apresenta. As modelagens georreferenciadas de camadas urbanas, apreendidas dos estudos setoriais e em sobreposições, visam minimizar as simplificações dos processos de diagramação da cidade em escala compatível com o relatório técnico, com o mapeamento ou com qualquer outra forma de registro documental, pois

Há ainda certa fragilidade nos estudos feitos acerca do meio urbano e nas proposições de melhoria e condições nele vivenciadas. Essa fragilidade começa quando se fraciona a realidade urbana em partes a serem estudadas. Usa-se esse recurso das ciências naturais para se entrar em processos analíticos, como se fosse possível utilizar esse método de fracionamento para as ciências sociais (SANTOS, 2004). Tendo a realidade urbana uma escala global, porém, fica impossível estudá-la em toda sua complexidade (MONTEIRO, 2007, p. 14).

O cruzamento multidisciplinar de dados visa evitar – ou minimizar – a fragilidade de sistematização dos ambientes em desenhos e em gráficos, que não enfatizam conflitos. Visa condicionar a frieza dos traços e dos textos ao movimento da *urbes*. As fases de coleta de dados secundários e primários podem ser o início da consolidação da visão da multiplicidade do espaço. Equipes conformadas por profissionais diversos, desde as primeiras decisões metodológicas do processo, conjugam maior riqueza aos trabalhos e diferentes olhares sobre a composição do urbano. Entre os técnicos, aparecem as primeiras divisões e diferenças de análises e entendimentos das estruturas da cidade, que ficam mais claras com os trabalhos de pesquisas feitas com a população e ainda mais evidentes nos momentos de oficinas e audiências públicas, onde os diferentes atores encontram-se para participar do debate. As falas expressam movimentos ao espaço e reproduzem dinâmicas quase impossíveis de serem sintetizadas graficamente.

As informações recolhidas na fase de diagnóstico devem formar um cadastro ou abastecer cadastros técnicos multifinalitários (CTM) dos municípios. Esse procedimento deve ser pensado desde o início como estruturador do processo de análise e composição do ambiente urbano, bem como base do mecanismo de monitoramento e de gestão que será constituído para a operação.

**Por meio do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade cria, nas administrações públicas, a consciência de que o mapeamento e o cadastro técnico municipal não são apenas ferramentas de arrecadação tributária, mas também a condição básica para se desenvolver o planejamento e a gestão estratégica dos municípios.** Nesse sentido o mapeamento para fins cadastrais, executado de forma adequada, caracteriza o processo fundamental para a geração de um eficiente Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM). O CTM é um instrumento que orienta a administração municipal e fornece um conjunto de informações gráficas (mapas) e descritivas (dados) sobre as parcelas, propriedades imobiliárias e seus proprietários (OLIVEIRA, 2007, p. 167-168, grifo nosso).

A conclusão das análises multidisciplinares no trabalho de EIV para OUCs deve ultrapassar a visão do perímetro determinado para aplicação do instrumento de concertação em questão como algo estático. As análises devem evidenciar quais especificidades locais devem ser resguardadas e, concomitantemente, como esses territórios devem ser preparados para a lógica de melhoramento dos centros e das centralidades urbanos, entendidos como a própria função do núcleo citadino, bem como para expansão do aproveitamento e da democratização da infraestrutura instalada. As interferências externas, entendidas como a forma que o perímetro de OUC relaciona-se com a porção territorial que ultrapassa a área em análise, e as interferências internas, entendidas como as características da região em pesquisa que a faz adquirir autonomia e algum poder de polarizar outras áreas da região, devem ser analisadas e são fatores importantes no recorte territorial que se faz para aplicação das operações.

Se a sistematização da realidade urbana em diagnósticos incita discussões, na fase de proposição evidenciam-se ainda mais os diferentes anseios e para eles deve se chegar a um consenso – ou a um acordo possível –, como ocorre na maioria das vezes. Os objetivos das OUCs devem estar claros e pactuados com os setores sociais, com finalidades tais como resguardarem a própria transparência dos procedimentos e serem utilizados para dirimir conflitos. É necessário recorrer à função social da propriedade, ao direito à cidade, à responsabilidade territorial do ente público, à gestão democrática da cidade, à repartição de cargas e de benefícios dos processos de urbanização, como cernes das decisões.

A definição de diretrizes para a operação urbana consorciada representa a passagem da fase de diagnóstico para a etapa de elaboração do plano urbanístico da operação. O perímetro da OUC começa a ser redefinido com a enumeração específica dos princípios que regerão o instrumento – com base nos objetivos gerais contidos no

plano diretor municipal – e com o reconhecimento da área necessária para mitigar os impactos negativos e para gerar o aproveitamento das potencialidades enunciadas durante o EIV. A região de abrangência da operação pode ser fracionada em setores com características específicas, para os quais devem ser determinadas funções especiais, a partir das quais possam ser elaborados programas de intervenções que lhes promovam sentido dentro do plano geral da OUC. Começa, então, a fase de proposição de aspectos físicos e de regulação que direcionará a elaboração do plano urbanístico da operação.

A liberação de possibilidade de adensamento construtivo e populacional ou a adoção de maior permissividade de usos proporcionada pelo regime de operação urbana consorciada deve estar acompanhada da exigência de condições para minimização das consequências negativas do aumento dos índices edilícios e da ampliação de possibilidades à instalação de atividades e para compensação da estrutura urbana que evite a constituição de espaços saturados. Talvez os melhores termos para essas contrapartidas não financeiras de participação na urbanização possam ser medida mitigadora ou medida compensatória, atributos comuns aos processos de licenciamento ambiental e obrigatoriedades que podem ser formalizadas em decorrência da aprovação da operação urbana pressupor a figura do estudo de impacto de vizinhança. Este instrumento tem a atribuição de dimensionar mecanismos de controle e equilíbrio para o desenvolvimento de empreendimentos potencialmente geradores de repercussões de maior relevância e, por isso, a equação de demandas da ocupação e das formas de uso do solo existente e futura deve ser proporcionada. Mario Lungo esclarece que

*Es indispensable hacer un análisis adecuado de las compensaciones recíprocas (económicas, políticas, sociales, ambientales y demás), incluso si está claro que los problemas complejos de la ciudad contemporánea no puede resolverse con grandes intervenciones solamente. Debe atribuírseles mayor importancia a la institucionalización y legitimidad de los planes y acuerdos finales que a la simple aplicación de normas jurídicas (LUNGO, 2007, 299).*

O regime de OUC, com a compatibilização da geração de impactos, pode promover a composição do espaço urbano que, mesmo estando com capacidade mais aproveitada, esteja qualificado com atributos como: liberação de espaços de uso público; recuos frontais mais generosos; passagens para pedestres interiores às quadras; maiores áreas permeáveis; caixas de captação que auxiliem no sistema de drenagem urbana, entre outros atributos que serão discutidos na Seção 6 desta tese, que trata de objetivos e possibilidades a comporem os planos urbanísticos para as operações. A exigência de que a apropriação mais intensiva do solo possa ocorrer apenas sob determinadas condições pode significar compensações ao ambiente

citadino, adequando a capacidade de suporte das áreas ao maior volume construído, gerando como resultado qualidade e controle de possíveis processos de saturação e desequilíbrios urbano-ambientais, concomitantemente ao acesso a áreas centrais e de melhor qualidade de infraestrutura à maior quantidade de pessoas.

A condição de utilização do EIV para gerar oportunidades das operações urbanas consorciadas funcionarem como instrumento com maior segurança urbanística e jurídica pode ser transposta para o período de vigência das OUCs, ao auxiliar processos de decisões necessários à gestão da ferramenta de atuação concertada. As operações devem conter programas e desenhos urbanos adaptáveis às dinâmicas situações depreendidas nos períodos em que vigoram sob condições dispostas no pacto construído com a cidade para reger o instrumento. As atuações do grupo gestor que complementam a conquista do objetivo das operações devem ser limitadas dentro do acordo constituído.

O EIV pode, pelas premissas discutidas nesta tese, ser um estudo continuado de monitoramento das intervenções da operação e dos impactos que provoca na vizinhança, à medida que o instrumento de transformação urbanística concertada seguir alterando a realidade socioterritorial. Podem ser requisitadas aberturas de processos de tramitação formal do EIV, além dos estudos e das análises cotidianos de monitoramento das OUCs. O estudo pode ser refeito e reutilizado de forma mais aprofundada quando identificadas necessidades de alterações para adequação das operações que ultrapassam as atribuições do grupo gestor, conduzindo possíveis necessidades de mudanças legais, resguardados os direitos de moradores, proprietários de terrenos, usuários permanentes e investidores privados que aderiram ao instrumento em fases preliminares. O intuito de manutenção do processo de EIV com utilização temporal para monitoramento é assegurar que as operações ocorram sob princípios de transparência, respaldar as ações do grupo gestor, limitar as ações processuais das operações a atos justificáveis e continuar a ter resoluções construídas de forma participativa.

\*\*\*\*\*

A partir das considerações e das discussões apresentadas nesta seção, evidencia-se a importância do estudo de impacto de vizinhança para elaboração das operações urbanas consorciadas e a possibilidade de extensão da função desse estudo para dar suporte ao monitoramento e à gestão do instrumento de atuação concertada. As premissas e os conteúdos do EIV para a OUC, ainda não exauridos entre as discussões feitas até este ponto da pesquisa, são abordados demonstrando a

complexidade que o estudo de viabilidade econômica e financeira e o plano urbanístico devem adquirir como componentes das operações urbanas consorciadas, complementando argumentação que fundamentam este trabalho acadêmico.

## 5. ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICA E FINANCEIRA

A concepção de uma operação urbana consorciada deve ser feita contemplando a possibilidade de desenvolver mecanismos de gestão com a finalidade de recolher mais-valia da terra gerada pela estruturação física dos espaços e pela alteração da legislação incidente sobre os perímetros que limita. O instrumento pode ser constituído em cumprimento de diretrizes do Estatuto da Cidade, como: cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos e justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização (incisos III, XI e X, do artigo 2º da Lei Federal nº 10.257/01).

O estudo de viabilidade econômica e financeira pode ser conceituado, sinteticamente, como uma pesquisa de valores imobiliários, disponibilidade de atividades econômicas e condição de produção de imóveis na área da OUC, de forma contextualizada com a dinâmica econômica da cidade e das escalas superiores – metrópole, nação, globo. O estudo de aspectos atuais sobre a condição econômica da área deve proporcionar uma projeção do recolhimento da valorização da terra para controle urbano e para geração de financiamento da execução de melhorias dentro dos perímetros das operações.

O custeio das transformações estruturais no âmbito das OUCs brasileiras tem sido estabelecido, principalmente, em função do valor dos imóveis – obtido de cadastros fiscais ou de dados de transações imobiliárias – e das novas regulações feitas pelo Poder Público aos parâmetros urbanísticos e de apropriação do solo estabelecidos pelos planos diretores e pelas leis de parcelamento, ocupação e uso do solo sobre perímetros de aplicação do instrumento. As contrapartidas, conforme mencionado anteriormente, podem ser cobradas pela passagem de um solo rural para suburbano ou de suburbano para urbano; pelo maior aproveitamento de potencial construtivo; por alterações de parâmetros urbanísticos; por permissão à instalação de atividades econômicas; por autorizações para edificar; por processos de regularização construtiva de imóveis, entre outras condições. A cobrança de contrapartidas está ligada à recuperação de *plusvalia* ou mais-valia fundiária, sinteticamente, denominações mais comuns para a valorização gerada por uma ação do Poder Público que não demanda esforço do proprietário do imóvel, mas gera a valorização do patrimônio particular.

Observa-se uma grande dificuldade dos entes públicos locais – que se dispõem a realizar grandes projetos urbanos, pretensamente autofinanciáveis, como OUCs –, de avaliar o valor inicial do solo e o incremento de valorização que atingirá com as intervenções e as mudanças de parâmetros de apropriação dos terrenos envolvidos. Muitas dessas dificuldades podem ser superadas com um empenho real em conseguir uma gestão financeira eficiente de despesas e entradas de recursos referentes aos grandes processos de transformação de perímetros das cidades com organização do Estado e financiamento prioritário de capital privado. Mario Lungo e Martin Smolka expõem que

*No se trata de fingir ignorancia ni de minimizar los desafíos que conlleva avanzar en el conocimiento de cómo se forma la valorización y medir su dimensión y circulación. Sabemos que hay una gran cantidad de obstáculos derivados de los complicados derechos del suelo, las vicisitudes o las fallas permanentes de catastros y registros inmobiliarios y la falta de una serie histórica de valores inmobiliarios con referencia geográfica. Hasta el plan más pequeño debe distinguir entre la valorización generada por el proyecto mismo y la generada por externalidades urbanas que casi siempre existen sin importar la escala del proyecto, las diferentes fuentes y ritmos de valorización, etc. Ciertos trabajos han medido y evaluado la valorización asociada con el desarrollo. Pero pareciera que los obstáculos técnicos no son tan importantes como la falta de interés político en conocer el modo de gestión de estos proyectos (LUNGO; SMOLKA, 2007, p. 305-306).*

Esta seção tem como marco teórico a premissa de que é possível recolher mais-valia dos processos de urbanização. A partir desse pressuposto, demonstra-se a possibilidade de execução de EVEF para fins de melhor conceituação dessa ferramenta, proposta para elaboração de operações urbanas consorciadas nesta pesquisa e tratada como parte do estudo de impacto de vizinhança elaborado para o instrumento de atuação concertada. Serão apresentadas discussões sobre cobrança de contrapartida, em especial, de utilização dos certificados de potencial adicional de construção, no regime de OUC.

### **5.1. Mais-valia e pressupostos de formação de preços do solo urbano**

A terra, sobretudo nos países da América Latina, é historicamente um bem que confere segurança à população, acostumada a conviver com oscilações de ordem política e econômica, bem como com condições de trabalho e geração de renda instáveis. A noção de que a propriedade é um artifício de garantia de um investimento permanente à pessoa e à família, praticamente inviolável, como versaram muitos dos códigos civis, vem acompanhada da crença de que a valorização do imóvel seria uma extensão do direito de propriedade e, por vezes, da imputação ao ente público de promover tal valorização (FURTADO, 1999, p. 30).

A utilização de instrumentos e de regulações para “recuperar mais-valias fundiárias urbanas decorrentes da atuação do Estado”<sup>87</sup> (FURTADO, 1999) adquire importância como política para promover ações distributivas, baseadas na atuação do Poder Público em controlar ganhos auferidos pela produção de condição de urbanidade e de reprodução do solo urbano, revertendo a destinação exclusiva do valor excedente gerado nesses processos ao mercado e redirecionando, integral ou parcialmente, a geração de capital para benefícios coletivos. Sendo o Estado responsável pela guarda da terra à população, é o ente que deve desempenhar o papel de sua gestão, restituindo aos cidadãos valores gerados sobre as formas de apropriação do solo.

Conforme afirma Paulo Sandroni (2009, p. 135), “a mais valia urbana é em geral resultante do próprio processo de crescimento das cidades sendo que a demanda por mais espaço de construção e o caráter não reprodutível do solo resultam numa elevação dos respectivos preços”. É comum que a provisão de infraestrutura em uma área acarrete a valorização dos imóveis adjacentes, muitas vezes superior aos custos empregados. As dotações de estruturação urbana ou melhoria das condições da cidade, desejáveis e perseguidas para desenvolvimento da qualidade do meio urbano, também geram o aumento de valor da terra. Fernanda Furtado define:

Por *mais-valias fundiárias*, entende-se aqui os incrementos de valor da terra que vão sendo gerados no decorrer das diversas etapas de produção e reprodução presentes no processo de urbanização, entendido este como um processo permanente. Esse processo é conduzido (ou deveria ser) através da participação do Estado, de modo geral, e da administração pública municipal, em particular, em cada uma de suas seguintes etapas, que podemos, grosso modo, classificar como:

- Planejamento – produção de terra urbanizável – através da definição de limites do perímetro urbano, da titulação e cobrança de impostos urbanos, da provisão de infra-estrutura primária e serviços necessários a uma parcela de terra para que possa ser considerada urbana;
- Provisão – geração de terra urbana – através do fornecimento e/ou controle da produção e prestação de serviços de infra-estrutura urbana e equipamentos públicos, da autorização do parcelamento do solo e da edificação em solo urbano, da concessão de exploração de serviços urbanos etc.;
- Regulação – autorização de usos efetivos – através da normatização e controle de usos e atividades a serem concretizados nas diferentes áreas urbanas, da definição de potenciais construtivos e outros parâmetros como taxas de ocupação do solo, densidade construtiva, verticalização etc.;
- Gestão – evolução do processo de urbanização – através da permanente coordenação e integração das três etapas acima, do acompanhamento da dinâmica urbana, da manutenção e aprimoramento das bases e condições da urbanização, da requalificação de áreas em transformação,

---

<sup>87</sup> A expressão composta por Furtado (1999) remete a: “Recuperar (para a coletividade, porque cabem à coletividade) (a totalidade ou uma parcela estabelecida pela coletividade das) mais-valias fundiárias urbanas decorrentes da atuação do Estado (na provisão de obras públicas e na regulação urbanística)” (FURTADO, 1999, p. 94, grifo da autora).

da adequada revisão de parâmetros urbanísticos etc (FURTADO, 2007, p. 243-244).

É reconhecido o avanço do direcionamento das questões afetas ao acesso coletivo à terra no Brasil, entendida na ordem jurídica contemporânea como responsabilidade pública, por meio dos direcionamentos dados pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. Esses aparatos legais estabeleceram a função social da propriedade e da cidade e tornaram o direito à propriedade imobiliária particular um direito vazio, definido pela municipalidade quanto ao significado, aos limites e às possibilidades, por meio de normas específicas. A vertente contida na CF/88 avançou a respeito da autonomia dos municípios em elaborar seus orçamentos e a respeito do compartilhamento com os demais entes federativos de responsabilidades sobre as funções urbanas (MAC DOWELL, 2007, p. 23), como discutido na Seção 3 desta tese.

Uma das importantes atribuições da política urbana é zelar pelo equilíbrio entre todas as funções do espaço, garantindo a ocupação e o uso da propriedade em cumprimento à função social desta. Nesse sentido,

As cidades devem inibir a especulação imobiliária mediante a adoção de normas urbanas para uma justa distribuição de ônus e benefícios gerados pelo processo de urbanização e a adequação de todos os instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento equitativo e sustentável. **As rendas extraordinárias (mais-valias) geradas pelo investimento público – atualmente capturadas por empresas imobiliárias e por particulares – devem ser gerenciadas em favor de programas sociais que garantam o direito à moradia e a uma vida digna aos setores em condições precárias e em situação de risco** (Carta Mundial pelo Direito da Cidade, *apud* OSÓRIO, 2006, p. 203, grifo nosso).

O Estado é o ente responsável pelo controle das práticas especulativas sobre a terra e por evitar a formação de deseconomias pelo mercado. As práticas mercantis, por vezes, são contrarregulatórias, assumindo ações espontâneas em muitas alternativas que negam as leis urbanas na apropriação do solo e se manifestam ao gosto de alguns grupos ou de acordo com a capacidade de inserção econômica que possuem. Dois exemplos extremos mostram-se verdadeiros: as favelas, ocupações informais de baixa renda, e os condomínios fechados, ocupações irregulares para atendimento de populações de rendas variáveis. As alternativas de localizações espontâneas de empreendimentos imobiliários ou de atividades econômicas, outros exemplos, podem ocasionar saturações da infraestrutura de espaços centrais, carência de atendimento das periferias e uma série de problemas derivados da formação de deseconomias sociais, econômicas e ambientais, decorrentes do excesso

de adensamento construtivo e de atividades análogas ou incompatíveis à vizinhança. Como explica Cota,

[...] com a dinâmica da urbanização e o conseqüente incremento da produção imobiliária do espaço, áreas valorizadas e de interesse para a atuação do capital podem, com o tempo, diminuir sua condição de 'especial', principalmente devido aos impactos socioambientais que possam vir a sofrer: saturação da infra-estrutura urbana, congestionamentos, poluição, falta de segurança, são alguns exemplos de fatores que podem contribuir para reduzir o privilégio diferencial ou monopolista de algumas áreas, atuando como 'entraves' para a acumulação (no caso da atividade imobiliária). Trata-se de *externalidades* negativas que também impactam (negativamente) a valorização da terra urbana. Além disso, essas *externalidades* também podem induzir a alterações na legislação urbanística, como forma de conter o acirramento dos impactos indesejáveis, reduzindo o potencial construtivo dessas áreas e, assim, tornando-as menos interessantes para a atuação imobiliária – fato que promove sua desvalorização no mercado imobiliário (COTA, 2010, p. 135-136, grifo da autora).

O valor da terra é formado pelo valor dos elementos que compõem o espaço urbano – edifícios, ruas, infraestrutura – e pelo valor produzido pela aglomeração –, valor associado à condição destes elementos na cidade. As diferentes localizações apresentam diferentes valores, definidos pelos elementos urbanos nelas existentes, conjuntamente à condição de acessibilidade aos bens e aos serviços que oferecem (PEREIRA, 2002). O valor do terreno é composto por variáveis, tais como:

- a) Locacionais – considerada uma das mais importantes na formação da estimativa de valores, em que a acessibilidade e o padrão de uso da vizinhança influenciam na elevação ou não desta estimativa.
- b) Do próprio imóvel – atributos [...] intrínsecos do bem avaliado influenciam nesta estimativa, quais sejam: tamanho, idade, tecnologia de construção, qualidade construtiva, quantidade de dormitórios, entre outros relevantes.
- c) Influência da Legislação e das Interferências Governamentais – verificação do impacto das políticas de urbanização e dos instrumentos regulatórios (outorga onerosa, zona especial de interesse social, entre outros) e fiscais na valorização ou não do espaço urbano.
- d) Do funcionamento do próprio mercado – comportamento específico de cada mercado imobiliário, sua dinâmica de crescimento ou retração, sua composição e influências geradoras da concorrência em cada mercado (BRAZ, 2007, p. 220-221).

Os terrenos são, geralmente, mais caros quando pertencentes a um centro, sobretudo ao centro principal da cidade, e, gradativamente, há redução de valor à medida que se tornam mais periféricos. Os imóveis mais centrais, normalmente agregam fatores de elevação dos preços decorrentes de: terem maior possibilidade de instalação de usos diversos, inclusive maior gama de atividades não residenciais; estarem em posição estratégica para relações de complementaridade e de competitividade entre atividades econômicas; constituírem zonas de mercado mais ativo e de maior visibilidade e visitação de usuários; serem providos de melhores

condições de mobilidade e, por conseguinte, terem menores custos de deslocamento; possuírem infraestrutura mais completa e moderna, entre outros aspectos.

Os preços dos terrenos também variam de acordo com a incorporação de fatores históricos, de status e de intervenções feitas por proprietários do imóvel, por vizinhos e pelo Poder Público no entorno do bem, desde a formação da cidade e divisão do parcelamento urbano. Aos fatores históricos incorporam-se ações atuais dos proprietários e de outros indivíduos na vizinhança que valorizam o imóvel. As normas urbanísticas, definidoras das condições de uso e de ocupação do solo, são componentes preponderantes no preço da terra, bem como investimentos públicos por meio de obras de melhoria da infraestrutura dos locais. O Poder Público pode recuperar a mais-valia gerada por estes dois últimos fatores citados. Há ainda as expectativas de melhorias, as quais também interferem no aumento do preço dos terrenos<sup>88</sup>.

A intervenção do Estado é fundamental no processo de recolhimento da sobrevalorização da terra urbanizada, quando é a população que viabiliza e que suporta os custos despendidos para desenvolvimento e manutenção do espaço público. Furtando-se da responsabilidade de controlar a reversão de processos de geração da mais-valia em favor da coletividade, os governos permitem que o aproveitamento da terra urbana gere renda a ser embolsada – como “lucro” – exclusivamente pelo setor privado, contribuindo para a ampliação de desigualdades socioterritoriais. A aplicação de instrumentos para recuperação de mais-valia urbana, entretanto, encontra limitações em países latino-americanos, dentre as quais podem ser enumeradas:

- falta de incorporação do tema nas ações de política pública, ficando a recuperação e a redistribuição das mais-valias geradas, quando ocorrem, insuficientes e reduzidas à contribuição de melhoria;
- previsão legal de instrumentos para a recuperação da mais-valia fundiária não apropriados e efetivados em razão do modo confuso com que são concebidos, complexa interpretação que apresentam ou desconhecimento das possibilidades que agregam;

---

<sup>88</sup> Os lotes, especificamente, além dos fatores locacionais, têm seus preços variáveis segundo condições físicas como: relação entre as dimensões de frente para o logradouro e profundidade; condições topográficas e de adequação geológica para ocupação; restrições naturais ou legais à utilização, entre outras características.

- falta de vontade política e crenças errôneas atribuídas à recuperação de mais-valias, como arrecadação insignificante, Administração não capacitada e caráter antissocial e regressivo das ferramentas;
- relutância dos governos locais em utilizarem os instrumentos, por acreditarem que são tributos adicionais sem impacto redistributivo e insuficientes para reduzir as diferenças sociais e
- necessidade de serem aplicados atualmente, sobretudo, em áreas que carecem de estruturação, as quais, geralmente, são as mais pobres – locais que concentram mercados informais de terras, assentamentos clandestinos, ilegais e precários –, sendo que regiões mais ricas tiveram sua infraestrutura implantada sem ônus para seus moradores (SMOLKA; FURTADO, 2001).

A recuperação das mais-valias fundiárias ocorre, parcialmente, pela incidência de taxas e de impostos sobre a terra urbana e sobre o uso dela, bem como, ainda de forma incipiente, por mecanismos mais modernos que combinam as políticas fiscais às urbanas. São deflagradas, sobretudo nos países da América Latina, condições de arrecadação aquém da necessidade de gastos imprescindíveis à solução das graves situações de desigualdades e de constantes processos de acumulação de ganhos por parcela pequena da população pela exploração do solo para multiplicação do capital, sem reversão de valores compensatórios de direito da coletividade (FURTADO, 1999, p. 17).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000, dispõe sobre regras para gestão fiscal justa e transparente no Brasil e imputa à Administração a obrigatoriedade de arrecadar os valores devidos por bens ou por ações tributáveis, sendo que cada ente deve cobrar aqueles sob competência a ele atribuída. A norma em referência coloca punições ao que considera improbidade administrativa, que inclui a negligência de arrecadação de tributo ou de renda por meio do ente público.

O Estado Brasileiro, assim como outros governos latino-americanos que possuem figuras similares, determina o pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano e do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos como bases de arrecadação para financiamento administrativo e investimento nas cidades. O valor do IPTU tem como fato gerador a propriedade, domínio útil ou posse de bem imóvel localizado em área urbana do município. É calculado partir do valor venal dos imóveis multiplicado por uma alíquota que pode ser única ou diferenciada, nesse caso, podendo ser seletiva, progressiva ou regressiva. O ITBI é cobrado na ocasião da transmissão inter-vivos de forma onerosa de imóveis ou de direito sobre imóveis,

exceto os de garantia, bem como a cessão de direitos à aquisição (AVERBECK, 2007).

A cobrança do IPTU pode atuar como um mecanismo de recuperação, mesmo que parcial, da valorização imobiliária gerada por investimentos públicos ou mudanças normativas de regulação da apropriação da terra urbana. As tarifas progressivas podem servir na contenção da retenção de terra ociosa, contribuindo para trabalhar pela função social da propriedade. O imposto pode servir a finalidades de reduzir as diferenças econômicas e sociais das diversas camadas da população, envolvendo fatores como a capacidade contributiva dos municípios e a forma de aplicação diferenciada dos valores arrecadados para sanar disfunções na distribuição de condições de acesso à estrutura urbana (CESARE, 2007a, p. 50; 2007b p. 93). O ITBI, por sua vez, é referente a percentuais próximos de 2% do valor venal dos imóveis, e não se atribui a esse imposto um caráter progressivo, mas a diferenciação de alíquotas pode ser adotada de acordo com as características e localização das propriedades (AVERBECK, 2007, p. 79).

São recorrentes graves desgastes políticos na imputação desses impostos aos imóveis e o desinteresse dos agentes públicos em enfrentar as contendas que a elevação desse tipo de tributação pode gerar. A população, por sua vez, tem dificuldade de entender o cerne da cobrança de valores sobre a propriedade privada por fatores variados, mas, com destaque à falta de transparência dos mecanismos de controle e de investimento dos recursos, que se agrava pela descrença gerada por recorrentes processos de corrupção ocorridos em tantas administrações em todos os níveis governamentais do país. Não é comum que apareça a ligação entre a verba recolhida pelos impostos e o desenvolvimento da cidade de forma direta, outro fator preponderante da descrença da importância da tributação sobre os imóveis particulares para gerar melhorias coletivas. A esses aspectos soma-se o fato de que “o financiamento de determinadas obras urbanas requer volumes de recursos que não são possíveis de serem gerados apenas pelos recursos correntes” (MAC DOWELL, 2007, p. 44).

As legislações tributárias, geralmente, apresentam conteúdos bastante complexos, mas que não são suficientes para evitar disfunções na arrecadação de impostos. As classes detentoras de maior riqueza exercem poder político para influenciar modelos de arrecadação que amenizem as cargas sobre a propriedade e, além disso, mesmo os governos que defendem a contenção da especulação imobiliária e a importância da justiça fiscal, apesar de se observarem mudanças nas práticas de administrações de algumas cidades, acabam valendo-se pouco da utilização dos impostos a partir desses conceitos.

A manutenção da baixa arrecadação de impostos e taxaões extrafiscais é favorável às classes mais abastadas da sociedade, que conseguem ter influência sobre o direcionamento da aplicação dos recursos para as áreas da cidade que habitam. A manutenção dessa situação sustenta a escassez de verba para investimentos nas áreas mais carentes – normalmente, periféricas – pela priorização de aplicação de montantes em áreas ricas – normalmente, centrais. Os impostos, se aplicados de forma mais equilibrada em relação à capacidade contributiva dos cidadãos, ou se a contribuição de melhorias fosse implementada e ocorresse de forma a restituir às administrações os valores despendidos em relação ao benefício gerado aos particulares, acarretariam compatibilidade de encargos proporcional às rendas. Mantida a situação de defasagem desses instrumentos de cobrança sobre a propriedade, os ricos têm desconcentrados os custos dos investimentos no entorno de suas moradias ou negócios, rateados por toda a sociedade e canalizados para as áreas mais “visíveis” da cidade (FURTADO, 1999, p. 198).

O recolhimento de impostos apresenta outros problemas, como a inadimplência e a evasão no pagamento de montantes devidos, além de inconsistências no cálculo dos valores a serem recolhidos, geralmente, aquém das práticas de mercado, configurando situações semelhantes de baixas cargas de impostos prediais nos países da América Latina. É comum haver sonegação ou adiamento da quitação dos débitos, facilitados pelas multas, às quais o inadimplente fica submetido, nem sempre significativas, e pela possibilidade de políticas de anistia fiscal ou decisões judiciais e negociações que reduzem os montantes devidos.

As administrações locais de países latino-americanos são, comumente, extremamente dependentes de transferências de recursos provenientes dos governos regionais e nacionais, que operam em sistemas de redistribuição de valores concentrados sob sua gerência aos municípios. Furtado (1999, p. 21) aponta que a prática de concessão de recursos dos governos centrais às administrações locais acaba por se colocar como fator de redução da responsabilidade política municipal, sendo um desincentivo ao aprimoramento da captação de recursos gerados localmente e condição de aumento de um *déficit* sistemático das contas dos municípios.

O Poder Público pode, por meio de instrumentos como a contribuição de melhoria, por exemplo, recuperar o valor de obras por ele realizadas, bem como o dispêndio de custos com a administração das intervenções (FERNANDES, 2011), diminuindo a dependência de financiamentos externos para a estruturação das cidades. Cíntia Fernandes (2009, p. 125) defende a necessidade de a contribuição de melhoria ser cobrada sobre as valorizações dos imóveis derivadas das obras urbanas.

Ela pode ser arrecadada do proprietário, detentor do domínio útil ou possuidor com ânimo de dono do imóvel beneficiado pela obra pública. O instrumento, explicado de forma simples, possui sua lógica baseada na divisão do custo de um projeto público pelos agentes beneficiados de forma justa e levando em conta a capacidade contributiva dos diferentes partícipes sobre as responsabilidades e os benefícios pelo custeio do empreendimento. Ressalta-se que a cobrança feita por meio da contribuição de melhoria é restrita ao valor para financiamento da intervenção, mesmo que esta tenha gerado valorização dos imóveis da área que beneficia superior aos gastos e à administração relativa à obra (FURTADO, 1999).

Pode-se apontar diversas vantagens na cobrança desse tributo, no que tange aos municípios, como a justiça tributária, o financiamento de obras públicas através da receita arrecadada, a menor dependência dos Municípios quanto às transferências de receitas de outros Entes Federados, o fortalecimento dos Municípios através do aumento de sua autonomia financeira, a desmotivação da especulação imobiliária, a cobrança de um tributo que não é sonegável, a possibilidade de se criar um círculo de investimentos na cidade, através de novas obras originadas das receitas arrecadadas (FERNANDES, 2007, p. 158).

A inserção de tributos e outros mecanismos de cobrança das mais-valias fundiárias na América Latina foi difundida entre as décadas de 1920 a 1940, em países como Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, México e Colômbia.

O impulso para a definição de um marco legal para esses instrumentos é dado pelo objetivo arrecadatório, aliado à disseminação de um ferramental do urbanismo modernista e a uma conotação distributiva associada a princípios de reforma social (FURTADO, 1999, p. 157).

A contribuição de melhoria apareceu, pela primeira vez como instrumento no Brasil, na Constituição Federal de 1934, que dispôs em seu artigo 124: “Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, pode cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria”.

Este instrumento, entretanto, teve pequena aplicação no país e, além disso, capta tão somente uma PARTE da valorização imobiliária passível de ser incorporada pelos imóveis, exatamente aquela decorrente de investimentos diretos em obras públicas (ALFONSIN, 2006, p. 291, grifo da autora).

A ferramenta de cobrança fora suprimida na Constituição de 1937 e reafirmada na Carta Magna promulgada em 1946, seguida pela Lei Federal nº 854/1949, cujo conteúdo, porém, não foi efetivamente aplicado.

O Código Tributário Nacional, Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, regulamentou a contribuição de melhoria, em seu artigo 81, como um tributo passível

de ser cobrado em situações em que obras públicas gerem valorização de imóveis particulares. O instrumento perdeu visibilidade nos anos 1950 e 1960, em alguns países latino-americanos, ressurgindo nos debates sobre a situação urbana na década seguinte e, novamente, passou por um descrédito nos anos de 1980. O tema seria resgatado no final desse decênio, no Brasil e em outros países, contudo, quando foi retomado, mesmo que pontualmente, nas discussões de planejamento urbano. O inciso III do artigo 145 da Constituição Federal de 1988 guarda o princípio do instrumento:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

**III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.**

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos (BRASIL, 1988, grifo nosso).

O entendimento das administrações públicas de seu papel na relação com o mercado e no controle da regulação e intervenção no solo urbano vem intensificando-se, o que favorece a noção de uma cultura fiscal mais efetiva. Defende-se que, no caso brasileiro e sob os pressupostos e os instrumentos elencados no Estatuto da Cidade, algumas alternativas podem ser experimentadas no âmbito de instrumentos que servem de forma individual e complementar para gestão de processos de valorização da terra urbana, como: parcelamento, ocupação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos; outorga onerosa do direito de construir e operações urbanas consorciadas. Esses instrumentos de planejamento urbano, assim como outros, podem ser conjugados às ferramentas de cunho tributário para a composição de ações mais eficientes de controle da forma de apropriação e do valor da terra urbana.

Na consideração da conjugação desses dois objetivos, o da arrecadação e o do controle de usos do solo, uma questão central que surge é a das *convergências* e *divergências* entre objetivos concorrentes. Na sua forma mais genérica, o movimento é de convergência, pois esses dois objetivos caminham para um propósito comum, em que a integração do planejamento urbano e da fiscalidade potencializam a consecução de uma política fundiária urbana mais abrangente. Nas suas formas práticas, porém, a conjugação desses objetivos estará balizada por uma orientação contraditória entre

*estimular* ou *restringir* usos e aproveitamentos, o que dá origem às divergências entre os objetivos (FURTADO, 1999, p. 130, grifo da autora).

Como regular a terra para servir ao coletivo, revertendo as práticas liberais do capital em riquezas para conseguir práticas inclusivas nas cidades, inscreve-se como um dos principais desafios à aplicação de instrumentos de política urbana que envolve a configuração de parcerias entre os setores público e privado. O tema vem atraindo maior atenção dos planejadores urbanos que reconhecem, cada vez mais, a possibilidade de promover intervenções públicas para apropriação do solo urbanizado, conjugando a formação de fundos extraorçamentários para financiamento de obras e, assim, conquistarem maior autonomia dos municípios na gestão dos recursos necessários aos processos de melhoria da cidade.

O recolhimento das mais-valias provocadas pelas intervenções que o Poder Público promove no espaço urbano e pelas regras que propiciam apropriação do solo é possível com o desenvolvimento de operações urbanas consorciadas, o que é ratificado por Betânia Alfonsin:

Não resta dúvida que a redação dada ao instrumento da operação urbana consorciada no Estatuto da Cidade explicitamente admitiu a possibilidade jurídica de os municípios brasileiros buscarem a recuperação das mais-valias urbanas de uma forma mais ampla do que aquela já admitida por uma *contribuição de melhoria*, por exemplo, em que é legalmente admitida a captação da valorização mobiliária decorrente do investimento em obras de interesse público. **Hoje, no marco da operação urbana, é possível recuperar mais-valia de natureza distinta, aquelas que decorrem de tomadas de decisão pelo poder público no processo de Planejamento Urbano, ainda que essas decisões não acarretem qualquer ônus ao poder público.** Se das decisões do poder público decorrer valorização imobiliária, há autorização legal para recuperação de mais-valia, em notável avanço da legislação brasileira atinente à matéria (ALFONSIN, 2006, p. 296, grifo da autora).

A recuperação de mais-valia no contexto das OUCs está baseada em promover a potencialização organizada da forma de ocupação e de uso do solo concomitante à reversão da valorização pela apropriação intensiva da terra para sua estruturação e para disseminação de condições de urbanidade a mais cidadãos. O risco de saturação das áreas deve ser avaliado no estudo de impacto de vizinhança. O aumento da utilização da terra urbana deve ocorrer de acordo com a capacidade verificada em cada setor da OUC de receber mais edificações, atividades e pessoas a partir das características específicas e das estruturações a ocorrerem nos locais, não significando que haverá o mesmo tipo de adensamento em todas as operações e mesmo em todos os setores dentro de uma operação. Por mais recursos que um modelo de adensamento possa gerar, deve ser considerado viável apenas aquele que

tenha seus impactos solucionados ou controlados em condições adaptáveis às particularidades de cada setor da OUC.

Não se justificam, em um contexto de um instrumento com objetivo de “transformação urbanística estrutural, melhoria social e valorização ambiental” (BRASIL, 2001), alternativas de intervenções no espaço que gerem “lucro” a partir da formação de núcleos com baixa qualidade de vida para os cidadãos e de geração de deseconomias de qualquer tipo. O recolhimento de mais-valia não deve transformar-se na finalidade única a ser perseguida pelo planejador e limitar ações a serem desenvolvidas para amenizar as vulnerabilidades urbanas. O acesso à mais-valia fundiária, como forma de distribuição de ônus e de benefícios dos processos de urbanização, deve ser uma forma de fortalecer o planejamento urbano e não de condicioná-lo e de enfraquecê-lo. “O inverso seria considerar que se as mais-valias são recuperadas, os usos e aproveitamentos são adequados, o que, é claro, embora não deixe de promover uma convergência de objetivos, anula o objetivo do planejamento urbano” (FURTADO, 1999, p. 132).

*Acreditamos que a operação urbana, para atender aos reais objetivos da reforma urbana, deve conceitualmente e tecnicamente ser proposta a partir dos interesses coletivos mais amplos, abarcando critérios redistributivistas definidos previamente e juridicamente. As áreas, objeto de aplicação do instrumento, assim como as condições para a participação do parceiro particular – em especial os critérios mínimos exigidos como contrapartida deste agente pelos benefícios (imobiliários) a ele concedidos –, devem ser melhor explicitadas na legislação que institui a operação urbana (COTA, 2010, p. 387, grifo da autora).*

As OUCs devem disciplinar o parcelamento, a ocupação e o uso do solo regulamentando regras para aproveitamento dos terrenos condicionadas à geração de recursos extrafiscais que financiem, ainda que parcialmente, intervenções para melhoramentos dos espaços urbanos. O recolhimento da valorização da terra pode ser anterior à utilização dos benefícios do regime legal na materialização de novos edifícios e no desempenho das atividades nos perímetros da OUC. A forma da distribuição do investimento no espaço depende da responsabilidade política de transferir à coletividade os recursos, de modo a promover a repartição de investimentos de maneira equilibrada, reconhecendo que uma má distribuição do montante arrecadado pode ocasionar o aumento das condições de desigualdade reproduzidas por processos de transformação espacial nas cidades brasileiras. A distribuição dos recursos deve estar pautada nos pactos conformados durante o processo de formatação do plano urbanístico da operação urbana consorciada e do estudo de impacto de vizinhança a ele essencial, nos quais se determina uma

priorização de objetivos que pode servir para alterar as conformações das áreas e proporcionar a diminuição de desigualdades pré-existentes.

O direcionamento dos investimentos à consolidação de um plano urbanístico deve ser formatado de modo a dar transparência ao emprego dos recursos recolhidos. As OUCs podem gerar recursos extraorçamentários a serem destinados a finalidades específicas. O instrumento deve possuir mecanismo de estudo do montante a ser arrecadado e da decisão de como será utilizado, afastando as possibilidades que também oferece de uma distribuição regressiva da renda, com consequente acirramento das desigualdades da cidade, se mal planejado e mal gerido. O estudo de viabilidade econômica e financeira deve adquirir traços particulares para funcionar junto ao estudo de impacto de vizinhança para a concepção de operações urbanas consorciadas, auxiliando a proporcionar condições de financiamento das intervenções pelas contrapartidas arrecadadas, mediante o recolhimento das mais-valias derivadas dos processos de alterações urbanísticas, alguns deles discutidos na próxima subseção desta tese.

## **5.2. Estudo de viabilidade econômica e financeira para operações urbanas consorciadas**

O estudo de viabilidade econômica e financeira deve organizar a função distributiva da operação urbana consorciada. O modelo de equilíbrio econômico e financeiro da operação deve ser montado a partir das conclusões do EVEF com a comprovação de que os gastos com a implantação do plano urbanístico da OUC serão cobertos pela arrecadação gerada pelas contrapartidas dos beneficiários à implantação de empreendimentos nos perímetros abrangidos pelo instrumento de atuação concertada e sob as regras que este direciona.

Este Estudo [EVEF] tem como objetivo geral realizar um diagnóstico do mercado imobiliário na área de influência da Operação Urbana Consorciada e estimar o potencial de contrapartidas financeiras a serem arrecadadas pelo Poder Público. Deverá também propor estratégias para a operacionalização e implementação da OUC, assim como avaliar a sua viabilidade e equilíbrio econômico e financeiro (BELO HORIZONTE, 2011a, p. 32).

O EVEF, complementarmente aos dois outros componentes de constituição das operações urbanas propostos nesta tese – estudo de impacto de vizinhança e plano urbanístico – deve identificar os valores do solo na área da operação e fazer projeções do preço da terra depois das intervenções para qualificação da área. O equilíbrio econômico e financeiro das OUCs faz-se a partir da compreensão da

dinâmica imobiliária e do funcionamento de atividades econômicas e do entendimento do modo como esse cenário será alterado com a implantação do projeto urbano e dos novos padrões de apropriação do solo. Esse estudo auxilia a organizar os investimentos da operação por prioridades de solução de problemas e incremento para atratividade do mercado no plano urbanístico e a elucidar a relação entre gastos e receitas derivadas da concretização do instrumento de atuação concertada.

*Más allá de crear y promocionar la imagen del proyecto, es importante lograr legitimidad social mediante la combinación de socios públicos y privados aliados en empresas mixtas, la venta o arrendamiento de suelo urbano, la compensación por inversión privada directa, la regulación y hasta la recuperación pública de los costos y los incrementos inmerecidos del valor del suelo. También es necesaria una gestión pública activa ya que el desarrollo de la ciudad supone propiedades y beneficios comunes, no sólo intereses económicos. Igualmente es fundamental el análisis de los costos económicos y financieros, así como los costos de oportunidad, para evitar el fracaso de estos proyectos (LUNGO, 2007, p. 298-299).*

O EVEF deve fazer uma projeção da evolução recente da dinâmica imobiliária, do preço de terrenos e de imóveis na região de aplicação do instrumento urbanístico de concertação comparativamente a dados aferidos na cidade e, por vezes, em regiões fora dos perímetros municipais. Os estudos sobre equilíbrio econômico e financeiro das operações são sistêmicos e não devem estar restritos a tipos de usos e à produção imobiliária efetivada na área de aplicação do instrumento. Devem congregiar análises das principais demandas por tipologias residenciais e não residenciais para averiguar aquelas compatíveis com os objetivos das OUCs a serem incentivadas. As áreas de produção imobiliária intensiva, que surgem em regiões da cidade e mesmo em outros municípios, podem ser efetivadas nos espaços centrais da OUC, ou seja, algumas produções podem ser atraídas para os perímetros da operação de forma organizada, aproveitando da capacidade de suporte disponível ou criada nesses locais. Sabe-se que outras tantas tipologias construtivas continuarão a ser edificadas em locais com características específicas irreprodutíveis e não substituíveis nas áreas de operação, processos normais às diferentes respostas que os cidadãos buscam para saciar suas demandas próprias de viver na cidade.

As regiões abrangidas pelas OUCs serão procuradas por alguns tipos de público, que serão atraídos pelo modo de vida e as facilidades de morar e trabalhar em áreas centrais, sobretudo em situações em que o instrumento é desenvolvido para reabilitação de áreas urbanas, havendo também a possibilidade de atração de pessoas a residirem em novas áreas da cidade, quando as operações organizem expansões do tecido citadino. O EVEF deverá verificar o perfil dos cidadãos que serão contemplados pelo modo de vida propiciado pelo regime de operação. A

caracterização socioeconômica das famílias que terão interesse em morar nas áreas de operação, bem como daquelas cujas permanência ou inserção o Poder Público queira resguardar nas áreas por elas abrangidas, auxiliará na definição de modelos construtivos como tipologias-paradigma dentro dos setores e mesmo a balizar o programa dos espaços públicos, infraestrutura, mobilidade e equipamentos urbanos e comunitários no escopo do plano urbanístico.

O EVEF deve, ainda, auxiliar na conformação e no fortalecimento do centro principal da operação, bem como na organização de centros secundários de comércio e serviços dependendo do porte e da escala de abrangência da OUC. O estudo pode servir à caracterização de polaridades existentes ou passíveis de serem desenvolvidas dentro da operação, conforme diferentes níveis de atração e com diversas funções – produção, comércio, serviços, serviços de uso coletivo. Pode também auxiliar a conjugar as demandas da população à inserção de equipamentos-âncora para criação ou fortalecimento de centralidades. O resultado dos estudos baliza a definição dos parâmetros urbanísticos das operações e das obras públicas que efetivamente farão parte do plano urbanístico da OUC a ser incorporado na lei a regulamentá-la. As estimativas de arrecadação são pontos fundamentais para definição de cenários possíveis com a execução do instrumento.

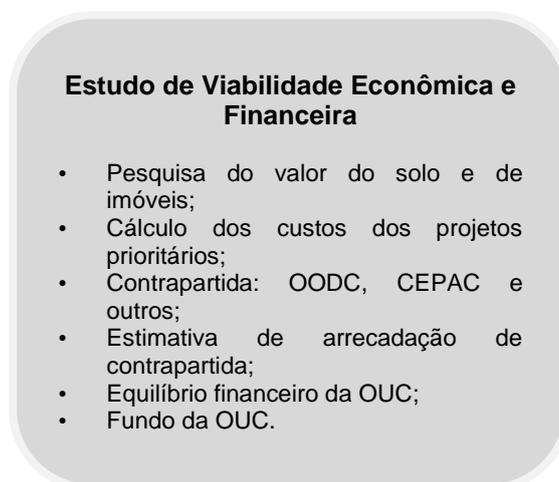
O valor das contrapartidas pagas pelos benefícios derivados de processos de parcelamento, de ocupação, de uso do solo e de edificação perfazem a função do EVEF. O EVEF deve agregar simulações que demonstrem o quanto empreender na área de OUC é economicamente lucrativo – ou não – a partir de análises de composição de possíveis lançamentos imobiliários, comparativamente aos preços que os imóveis adquirem no perímetro de aplicação do instrumento como em outros locais da cidade externos à área de OUC. O estudo deve chegar a simular a taxa interna de retorno (TIR) de empreendimentos residenciais e comerciais nos setores da operação.

As pesquisas realizadas no EVEF devem fornecer um entendimento da dinâmica do mercado que possibilite que o Poder Público adote valores justos às cobranças de contrapartidas. É no estudo de viabilidade econômica e financeira que se examina a pertinência da quebra de paradigmas estabelecida pelos incentivos ou obrigatoriedade de adotar novas tipologias arquitetônicas compatíveis com os objetivos de multiplicidade de usos e classes sociais dentro da operação e diferentes das leis gerais vigentes no município. Deve haver a preocupação de quantificar as demandas da população em relação aos produtos imobiliários a serem gerados e a viabilidade de atendimento aos diversos públicos. As próprias obrigatoriedades e os incentivos criados como condições para novas tipologias arquitetônicas derivadas de modelos de assentamento específicos constituídos no plano urbanístico podem ser

revistos com as conclusões dessas análises. As contrapartidas não financeiras, como as medidas mitigadoras e compensatórias generalizadas para completudes de desenho urbano e de programas da OUC, devem ser também aferidas, gerando o custo total para se empreender. Cumpre lembrar que, muitas vezes, as contrapartidas não financeiras de doação de espaços públicos, a abertura de áreas para uso coletivo a vegetação de espaços e sua dotação de mobiliário urbano, por exemplo, significam não apenas ônus, como também fatores de valorização das propriedades. Significam benefícios públicos e, utilizando as palavras da Arquiteta Fernanda Furtado (2013), “obter áreas públicas é sempre um ganho”.

Dentro da conceituação enunciada, propõem-se como requisitos mínimos para estudos de viabilidade econômica e financeira para OUCs nesta tese (QUADRO 6):

QUADRO 6: Proposta de composição do estudo de viabilidade econômica e financeira para elaboração de operação urbana consorciada



Fonte: elaborado pela autora.

As pesquisas de aferição de valores do solo urbano devem ser realizadas com a compreensão da situação inicial das áreas, considerada em momento em que ainda se configura pouca expectativa em relação à aplicação de instrumentos que gerarão valorização do preço da terra. Observa-se que muitas das práticas indicadas para formação de cadastros para recolhimentos de impostos e taxas sobre imóveis urbanos podem ser aproveitadas para aferição de valores iniciais dos terrenos nos perímetros de operações urbanas. A condição inicial do preço dos imóveis será o balizador da valorização deles e, desse modo, um fator comparativo para determinação de contrapartidas financeiras a serem cobradas pelos benefícios gerados pelas transformações urbanísticas e alterações nas formas de parcelamento, de ocupação e de uso do solo no regime de OUC.

Dados secundários como os cadastros de IPTU e de ITBI, análises realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), classificados de jornais ou arquivos de imobiliárias podem fornecer informações gerais sobre os preços dos terrenos e dos imóveis na cidade. Entre os informantes qualificados a serem entrevistados para essa parte da pesquisa do EVEF estão representantes do setor da construção civil, sindicatos e órgãos ligados à produção imobiliária, corretores de imóveis, comerciantes e prestadores de serviços, além de profissionais de diversas áreas – economistas, engenheiros, arquitetos – que atuam no mercado imobiliário. O objetivo de aferir o valor dos imóveis deve dar conta de estimar os preços praticados e a dinâmica que a área desperta em oferta, procura e produção de edifícios residenciais e não residenciais.

A caracterização do preço do solo deve considerar fatores locacionais, proximidade das intervenções com efeitos de melhoria urbano-ambiental, características do terreno, facilidade de transformação do tecido, entre outros atributos de uma realidade em iminência de mudança. Os valores iniciais de avaliação devem ser obtidos também de forma comparativa com transações recentes de mercado, por meio das quais é possível balizar as práticas efetivadas na comercialização dos imóveis das regiões por preços praticados. Esse procedimento pode ser dificultado para bens e para tipos de atividades que têm baixa alternância de proprietários, como certos usos que ocorrem em edificações a eles adaptadas – indústrias, postos de combustível, hospitais, entre outros (FURTADO, 2007, p. 257).

A avaliação de preços de terrenos em áreas de OUCs reflete também outros atributos. Além de observar as qualidades físicas do terreno, as dimensões dos lotes, as características da vizinhança, as qualidades de infraestrutura e a regularidade fundiária, pode haver outros elementos incorporados ao preço da terra pela realidade criada pelas OUCs. O modelo de estudo utilizado deve ser capaz de apreender as diferentes características dos imóveis existentes e estimar as interferências desiguais que agregam, dependendo da função e da localização que possuem dentro do contexto de materialização do novo projeto urbano. Os métodos serão sempre imperfeitos, mas devem ser apurados, para que a constituição de uma planta de valores detalhada seja obtida. É importante ressaltar que o valor final do imóvel não equivale apenas ao valor do terreno acrescido do custo da construção e outros encargos a ela agregados. O mercado adiciona um valor a ser repassado ao comprador final do imóvel, valor esse que é maior, principalmente pela sobreposição de elementos intangíveis, como *status*, qualidade de vida, expectativas de valorização, entre outros, que no regime da operação adquire uma potencial rapidez de efetivação.

A própria expectativa sobre as melhorias a serem incorporadas nas regiões em regime de operação e sobre a nova normativa mais permissiva em relação às leis gerais de organização do solo na cidade pode elevar os valores dos imóveis. Inserem-se, entre as alternativas de viabilidade e interesse do mercado, também, a facilidade de ocupação de áreas subutilizadas e a possibilidade de substituição de edificações. O reconhecimento dos centros e das centralidades e dos potenciais de alteração da permissividade de usos – residenciais e não residenciais – nas áreas da operação devem ser considerados na composição do preço do solo. Áreas mais próximas das obras de melhoria da ambiência e da funcionalidade local tendem a ter elevados os preços dos terrenos. É pouquíssimo provável, aliás, que imóveis percam valor de troca em um contexto de OUC, mesmo que, em algumas situações, possam ter diminuídos seus valores de uso. Todas essas análises devem dar ao ente público informações para formatação de plantas que diagramem os preços e as tendências de valorização das parcelas dentro dos perímetros de OUC.

A generalização dos preços da terra em plantas é interessante para formação de um cadastro, mas seria ideal que avaliações mais precisas dos imóveis fossem feitas para cálculo da contrapartida, levando em conta detalhes de atributos da propriedade e da localização que se inserem no contexto em transformação das OUCs. Fatores como localização dos terrenos, qualidade de urbanização, público para o qual as unidades são produzidas e obras públicas realizadas e previstas apresentam-se como componentes indiretos no valor final das contrapartidas, quando poderiam ser mais bem analisados na composição geral dos recursos a serem pagos pelos particulares pelos benefícios que recebem.

A projeção das benfeitorias e da viabilização do solo criado deve ser equilibrada em custos e em benefícios do processo de urbanização entre os parceiros. O EVEF deve confrontar a premissa do mercado em considerar o valor do solo e a rentabilidade financeira ao compromisso da Administração com o investimento público em favor de retornos de melhorias socioeconômicas para a coletividade. O EVEF deve proporcionar o equilíbrio de gastos com a estruturação da área e o financiamento das obras, prevendo formas de as intervenções inerentes ao plano urbanístico serem autofinanciáveis pelas condições que determina para apropriação dos terrenos particulares.

O plano urbanístico deve conter a especificação básica das intervenções com a finalidade de serem discutidas com as comunidades, mas também de serem orçadas. Sugere-se utilizar as experiências de execução de obras públicas do município para definição de preços dos equipamentos e da infraestrutura, desde a elaboração dos projetos específicos à implantação dos mesmos. Essa fase do trabalho consiste no

levantamento do dispêndio relativo a cada obra, para que sejam montados os cenários que deverão concluir o plano urbanístico da operação, levando em conta os meios necessários para estruturar as áreas das OUCs e as prioridades das intervenções.

As operações urbanas consorciadas oferecem modelos de recolhimento das mais-valias geradas por processos de regulação da terra para fins de urbanização, de aproveitamento construtivo dos terrenos e de localização e funcionamento das empresas, por meio de contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da concessão dos benefícios que requeiram para apropriação do solo urbanizado, sob as condições que devem estar previstas na lei que regulamentar o instrumento. A utilização da cobrança de contrapartida nas OUCs pressupõe a necessidade de estabelecer o coeficiente de aproveitamento básico, que será o ponto de partida para cálculo do valor a ser pago pelo beneficiário pelo incremento do índice construtivo até um limite de coeficiente de aproveitamento construtivo máximo, também determinado pelo instrumento. O coeficiente básico pode ser aquele inerente ao zoneamento geral do município ou outro especial para a área em regime de operação. O plano urbanístico da OUC deve determinar os valores máximos de coeficientes que podem ser praticados com base em um plano de adensamento e preservação, avaliado no EIV. Pode ser atribuído um limite máximo de potencial construtivo para todo o perímetro de aplicação da operação ou índices construtivos diferentes por setores ou quadras. Os coeficientes de aproveitamento devem ser determinados em função da capacidade de suporte de cada região ao aumento de densidade construtiva e populacional ou da necessidade de manutenção de baixos índices edilícios, em virtude de pertinência em preservar elementos – naturais e culturais – relevantes.

O plano urbanístico da operação deverá, além de determinar os coeficientes de aproveitamento máximos por lotes, chegar a um estoque de potencial construtivo máximo que servirá de limite para adensamento nas áreas da operação. O estoque de potencial construtivo pode variar por setores. Ele deve estar baseado na capacidade de suporte das regiões, levando em conta características atuais da malha urbana e o aumento da disposição ao adensamento da área depois das intervenções previstas no âmbito dos projetos derivados das políticas de desenvolvimento urbano, contidas no plano urbanístico da operação e no planejamento geral da cidade. A determinação da capacidade de suporte das regiões, resultante de análises feitas no contexto do estudo de impacto de vizinhança, deve levar em consideração atributos como: as condições de mobilidade e acessibilidade; infraestrutura; limitações ambientais e de paisagem urbana; densidade populacional e construtiva instalada e desejada; atendimento por equipamentos urbanos e comunitários, entre outros aspectos.

Outros parâmetros urbanísticos, tais como quota de terreno por unidade habitacional, afastamentos frontais e laterais, altura máxima da edificação ou altura máxima na divisa podem ser modificados em situações em que novos desenhos urbanos comportem a alternância de padrões edilícios mantendo ou melhorando as condições de conforto e da paisagem da vizinhança. Os métodos de planejamento das operações podem – e devem – proporcionar detalhamentos, especificações e ensaios volumétricos, da inserção de novas tipologias construtivas no espaço, sobretudo em situações de trocas de tecidos mais eminentes. O EVEF deve quantificar a lucratividade agregada por adoção de parâmetros que facilitem a composição edilícia e a venda de unidades, para aferir possível cobrança pela alteração dos mesmos.

Novas formas de regulação quanto à localização e ao funcionamento de atividades econômicas podem ser pensadas para serem pagas, se determinadas quais são as atividades admitidas preliminarmente e quais são aquelas que podem instalar-se sob condições específicas definidas pelo regime de OUC. Algumas atividades podem ser toleradas na composição dos novos cenários urbanos, desde que com controle da implantação e mediante pagamento para exploração em uma situação de maior permissividade prevista pelas normas que regem o instrumento. Pode haver situações em que algumas atividades sejam incentivadas para conformação de núcleos especializados em ramos de comércio e de serviços e, para tanto, impõe-se, nas leis de operação, o pagamento de contrapartida a atividades de outros tipos para serem instaladas no local. A alternativa de facilitar a implantação de certo ramo de atividades em situação de parceria para remodelação de área urbana foi utilizada no projeto do Bairro Poblenou, em Barcelona, Espanha, experiência discutida na Subseção 6.2 desta tese.

O Estatuto da Cidade, conforme parágrafo 2º, artigo 32, prevê a utilização de OUC para “a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente” (BRASIL, 2001). O emprego desse mecanismo e a cobrança de contrapartida para essa possibilidade não foram encontradas explicitamente nas referências bibliográficas consultadas. A situação pode ser demonstrada, de forma incipiente, com a descrição da Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências, que possibilita a utilização de coeficiente de aproveitamento adicional em edificações existentes. O acréscimo edilício em prédios construídos em desconformidade com a legislação na área do Barreiro, para onde foi pensada a aplicação de OUC, apenas é autorizada se for realizada a regularização do edifício e caso sejam cumpridos parâmetros urbanísticos especiais indicados, sobretudo, para liberação de espaço público e mitigação de impactos na vizinhança, assuntos que são abordados na Subseção 6.4 desta tese.

Os perímetros das operações urbanas consorciadas implicam uma aparente contradição, que é a regulação de espaços onde a valorização imobiliária deva ser controlada, onde haja limitações ao mercado de terras por serem as contrapartidas sociais e físicas mais importantes que a arrecadação de recursos para reinvestimento. Esses lugares são importantes para qualificação ambiental das áreas urbanas, para proteção de patrimônio e de símbolos e para participação de populações que não possuiriam condições de estarem inseridas nas novas dinâmicas conformadas sem medidas especiais garantidas pelo Poder Público, mas, obviamente, para as quais devem ser assegurados direitos de estarem naquele perímetro qualificado.

Sandroni (2009, p. 142) acredita que a delimitação de áreas dentro das operações urbanas como zonas especiais de interesse social é alternativa eficiente para controle do preço do solo. O economista lembra que a população mais vulnerável dentro dos perímetros das operações não são apenas as famílias de mais baixa renda. Estão vulneráveis também pequenos comerciantes e prestadores de serviços, os quais concorrem com um padrão central mais organizado do espaço do que aquele com o qual estão acostumados, notadamente, voltado para edifícios projetados para abrigarem usos não residenciais mais especializados. A consideração da importância desses grupos e a geração de condições que resguardem sua permanência, bem como alternativas que propiciem a multiplicação de classes diversas dentro dos perímetros das operações, são fundamentais para amenizar vulnerabilidades e devem estar especificadas no plano urbanístico da OUC.

As formas de contrapartida das operações urbanas, outro assunto a ser tratado nesta subseção, podem ocorrer por transferência de terrenos ao Poder Público, realização de obras ou em pecúnia, por exemplo. Convém ressaltar que a legislação não possui impedimento a que a cessão de terrenos ao Poder Público seja feita fora do perímetro sob o regime regulatório da operação:

Entende-se que a hipótese de oferecimento de contrapartidas na forma de imóveis localizados fora da área de operação é cabível, desde que haja uma relação entre tal contrapartida e as finalidades da operação e desde que haja previsão na lei específica da operação (OLBERTZ, 2011, p. 116).

As obras e a utilização de recursos gerados pelos benefícios dos parâmetros urbanísticos do regime de operação, todavia, devem ser, obrigatoriamente, realizados dentro do perímetro regido pelo instrumento, como dispõe o Estatuto da Cidade.

A contrapartida paga em obras possui algumas condições favoráveis, mas pode ocasionar uma série de inseguranças e de deficiências na sua efetivação. A facilidade é a de que as intervenções podem sair a custos mais baixos e não necessitarem de processos licitatórios e de execução das obras por equipes do

município, desonerando a Administração. Apesar de não ser o executor direto das obras, o Poder Público municipal deve cumprir seu dever na gestão dos processos das operações, dos quais a contrapartida aos efeitos da apropriação do solo é parte fundamental, bem como do alcance do projeto urbano programado para a área. A Administração deve cumprir o que inclui a obrigação de controle dos resultados e da qualidade das intervenções entregues. As contrapartidas pagas em obras merecem uma atenção efetiva do Poder Público na garantia do projeto executivo de qualidade, das especificações técnicas precisas e da aferição dos resultados.

Os problemas do pagamento de contrapartida em obras são, principalmente, advindos do tempo de execução, geralmente, vinculado à construção do empreendimento privado, e do risco que se corre com a desistência do empresário em relação ao investimento. O atraso ou a interrupção da construção dos projetos particulares que se beneficiam do regime de OUCs pode significar a demora ou a paralisação de obras de um projeto estruturador do plano urbanístico, caso não sejam previstas regras para entrega de tal intervenção, independentemente da utilização particular dos terrenos para fins edilícios ou de desempenho de atividade econômica, fato jurídico de difícil construção.

Os entraves no pagamento das contrapartidas em obras podem surgir, por exemplo, em decorrência de questões administrativas inerentes à aprovação dos projetos de edificação, irregularidades na obra privada e problemas judiciais que as paralise, dentre outros fatores, os quais, a princípio, não deveriam ser problemas da Administração Pública, no que envolve o recolhimento da mais-valia gerada pelas condições das OUCs. Quando se dispõe a escolha da obra ao investidor, as dificuldades podem ficar ainda mais graves, pois este tenderá a realizar intervenções que incidam mais diretamente em seus imóveis, o que nem sempre é condizente com a preocupação e a urgência de solucionar os problemas urbanos mais iminentes<sup>89</sup>.

As OUCs podem também ser financiadas com a disponibilização de outorga onerosa do direito de construir. Esse instrumento é baseado no princípio do solo criado, como referenciado anteriormente. A base do instrumento é disposta pelo Estatuto da Cidade<sup>90</sup>, e a opção pela utilização desse mecanismo para cobrança de

---

<sup>89</sup> Algumas experiências ocorridas no Município de São Paulo demonstraram entraves enunciados, visto que as primeiras operações urbanas davam ao empreendedor opções de obras a serem executadas como pagamentos das contrapartidas. A Operação Urbana Água Branca vivenciou problemas quando o empreendimento previsto pela Ricci Engenharia, no terreno da antiga Fábrica Matarazzo, ficou incompleto. Foram finalizadas quatro torres, em vez das treze projetadas para o local, segundo Sandroni (2009). A contrapartida era a extensão da Avenida Auro de Moura Andrade, que passava internamente ao terreno do empreendimento e que não foi concluída pelos investidores.

<sup>90</sup> “Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. [...]

contrapartida foi feita pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, no projeto de lei desenvolvido para a Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências.

A lei que regulamentar a OUC deverá estabelecer a fórmula de cálculo para cobrança de contrapartida por OODC, bem como poderá prever condições de isenção ou descontos aos valores e à forma de pagamento pelos beneficiários<sup>91</sup>. A fórmula de cálculo do valor da contrapartida em OODC pode variar, mas deve concatenar fatores tais como: diferença entre o coeficiente de aproveitamento requerido (limitado ao coeficiente de aproveitamento máximo) subtraído o coeficiente de aproveitamento básico; área do terreno; valor do terreno por metro quadrado e fatores de majoração ou minoração do montante a ser pago pela adequação do empreendimento aos objetivos a serem atingidos dentro da operação. Os valores de terreno a serem utilizados como base para cálculo da contrapartida na OODC podem ser derivados de estudos de mercado, bem como da planta de valores para cobrança de impostos – IPTU ou ITBI<sup>92</sup>.

Os valores de cobrança da OODC podem ser abatidos por descontos decorrentes do interesse do município em incentivar alguma tipologia construtiva, estimular formas de uso do solo específicas, conseguir liberação de espaço para uso público, incitar a adesão dos interessados em período mais curto, entre as conquistas de outras perspectivas enunciadas pelo plano urbanístico da operação como pertinentes à área em reabilitação ou expansão urbana. É possível chegar à isenção da outorga de potencial construtivo em alguns casos, assim como previsto pelo inciso II do artigo 30 da Lei Federal nº 10.257/01<sup>93</sup>.

A OODC só se transforma em receita para o Poder Público na ocasião da aprovação do projeto, não podendo ser vendida quando da imediata aprovação da lei que rege a OUC, que institui o estoque a ser disponibilizado para o acréscimo aos índices de edificabilidade ou para alteração de critérios de uso do solo. Este instrumento possibilita a compra do direito de construir ou de instalação de usos apenas de forma vinculada ao imóvel para o qual a concessão construtiva ou de

---

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário” (BRASIL, 2001).

<sup>91</sup> “Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário” (BRASIL, 2001).

<sup>92</sup> São Paulo utilizou, por exemplo, nas operações interligadas, o valor de mercado dos terrenos com o coeficiente base do zoneamento e uma projeção do valor do mercado por metro quadrado, caso o mesmo imóvel tivesse acréscimo de potencial construtivo. Belo Horizonte adotou o valor da planta de ITBI para cálculo das contrapartidas na OUC-EBA.

<sup>93</sup> A possibilidade de isenção do valor da outorga onerosa do direito de construir, enunciada de forma genérica pelo inciso II do artigo 30 da Lei Federal nº 10.257/01, pode ser utilizada de diferentes formas nos municípios. Belo Horizonte utilizou esse princípio na Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências, como é tratado na Subseção 6.4 desta tese.

instalação de atividade será realizada. A venda de OODC é uma relação direta entre o Poder Público, determinador do direito a ser outorgado, e o responsável pela construção ou pelo uso, comprador do benefício.

A emissão de certificados de potencial adicional de construção<sup>94</sup>, por sua vez, foi instituída pelo Estatuto da Cidade como alternativa de cobrança de contrapartidas pela adesão ao direito de construir acima do coeficiente básico atribuído ao imóvel em áreas sob regime de operação urbana consorciada<sup>95</sup>. Os títulos significam a constituição de um “mercado virtual” de metros quadrados adicionais de construção a serem acrescidos aos índices básicos dispostos nas leis urbanísticas e estão vinculados a um mercado de terras real – com ele competem e a partir dele variam.

O texto do EC cria a possibilidade de venda de CEPAC apenas para utilização “no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada” (BRASIL, 2001). O município de São Paulo, entretanto, dispõe, em leis específicas de operações urbanas, a possibilidade de utilização dos títulos em função de concessão onerosa para modificação de usos e para alteração de outros parâmetros urbanísticos. A Lei nº 15.519/11, a qual altera a Lei nº 13.769/04, que rege a Operação Urbana Faria Lima, dispõe:

Art. 8º. O Executivo fica autorizado a emitir até 1.000.000 (um milhão) de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, obedecendo sempre o limite total de metros quadrados de construção estabelecidos na Tabela 2 deste artigo, **para a outorga onerosa de potencial adicional de construção, modificação de uso e parâmetros urbanísticos**, que serão

---

<sup>94</sup> O CEPAC foi criado, em março de 1995, pelo então Secretário de Planejamento do Município de São Paulo, Marcos Cavalcanti de Albuquerque, para ser utilizado no financiamento da ampliação da Avenida Faria Lima, segundo Sandroni (2009, p. 145). O mecanismo de venda de CEPACs, entretanto, não foi implementado imediatamente para recolher contrapartidas na Operação Urbana Faria Lima. Os títulos enfrentaram desconfianças quanto a seu valor e à possibilidade de valorização pelos investidores. Havia também uma dúvida jurídica de que a emissão dos certificados aumentaria a dívida pública, o que não poderia ocorrer, pois o município estava no limite de endividamento. A primeira experiência na utilização de CEPAC ocorreu no Município de São Paulo na Operação Urbana Água Espraiada, aprovada pela Lei nº 13.260, em dezembro de 2001. Apesar de o mecanismo de emissão de CEPACs constar de outras normas que vigoravam para outras operações no município, a administração paulistana não tinha autorizado a emissão dos títulos para recebimento das contrapartidas até o desenvolvimento dessa operação. A venda de CEPACs foi aprovada pela Câmara Municipal de São Paulo em 2004 para as operações urbanas Água Espraiada e Faria Lima, esta instituída pela Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004. Esclarece-se que a Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, foi alterada pelas leis nº 13.871, de 8 de julho de 2004, e nº 15.519, de 29 de dezembro de 2011.

<sup>95</sup> “Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada” (BRASIL, 2001).

convertidos de acordo com a Tabela 1 deste artigo, de equivalência, a seguir descrita: [...] (SÃO PAULO, 2011, grifo nosso).

A venda dos certificados pode ser considerada como uma vantagem à obtenção de contrapartida em obras e mesmo ao recolhimento de contrapartida por meio da aplicação do instrumento outorga onerosa do direito de construir.

[...] no caso de uma OUC, os investimentos públicos (teoricamente) são conhecidos a priori. Isso fornece a condição necessária para que o poder público identifique os benefícios diretos e calcule as contrapartidas necessárias para recuperar seu investimento. Na prática, na operacionalização das OUCs, essa recuperação é feita de forma antecipada, por meio da comercialização de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC), que constituem uma experiência bem sucedida e pioneira (MALERONKA, 2010, p. 110).

Os títulos oferecem a possibilidade de o Poder Público angariar recursos para financiamento das intervenções necessárias ao plano urbanístico da operação anteriormente à aprovação dos projetos edifícios particulares que utilizam benefícios sob os critérios das OUCs. Os CEPACs ampliam a gama de investidores no perímetro em regime de operação, pois, ao contrário da OODC, não precisam estar vinculados a um terreno específico, podendo ser comprados por qualquer interessado por meio de leilões organizados junto à Bolsa de Valores. O princípio fundamental de criação dos certificados de potencial adicional de construção, segundo Paulo Sandroni, foi “separar a contrapartida econômica da realização do projeto que deu origem” (SANDRONI, 2009, p. 144).

Mariana Fix, contudo, acredita que o CEPAC pode ser também um mecanismo que acarreta aumento da exclusão socioterritorial:

[...] os recursos arrecadados com os Cepacs serviriam para investimentos públicos essencialmente nas áreas de interesse do mercado, em detrimento dos bairros mais carentes. Essa já era a lógica das operações urbanas: supostamente fariam que os promotores imobiliários financiassem os melhoramentos da própria área da operação, vendendo-lhes o direito adicional de construção. A sua implementação, contudo, mostra que havia uma grande distância entre o discurso, que apresenta as operações urbanas como se fossem uma ‘fórmula mágica’, e a prática, ou a forma como ela acontece quando é aplicada em uma realidade como a brasileira, em uma cidade extremamente desigual. Na prática, o mercado só se interessa por áreas nas quais vislumbra a possibilidade de valorização que justifique a compra do potencial construtivo adicional. ‘O Cepac exacerba essa lógica porque, sendo um título, ele só funciona se for valorizado. Senão torna-se um mico’. Ou seja, os títulos só podem ser lançados em áreas que interessam ao mercado (FIX, 2007, p. 105-106).

Para a autora, com a finalidade de atrair o mercado para investir nos títulos, o Poder Público efetivaria, prioritariamente ou, unicamente, obras de embelezamento e de melhoria de condições urbanas que tornassem os perímetros de OUC mais

qualificados à atuação do capital. Medidas de cunho social, dessa forma, sob a visão de Fix, ficariam preteridas e a possibilidade de processos de gentrificação ocorrer, mais prováveis. Alguns meios para evitar essas condições podem ser constituídos como se trata mais adiante nesta tese, sobretudo ao serem discutidos elementos para composição dos planos urbanísticos das operações na Seção 6.

Os CEPACs, para serem comercializados pela Bolsa de Valores, precisam ser autorizados e registrados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) antes de ser oferecidos no mercado. O mecanismo pressupõe uma “financeirização” do solo urbanizado, pois os certificados funcionam como um título que, manipulado e controlado em parceria entre o Poder Público e a Bolsa de Valores, pode ser adquirido por qualquer investidor. O título que gera recursos para execução das obras, portanto, incita uma possibilidade de ações especulativas tendo a criação de solo como foco, atribuição que Fix (2001; 2007) aborda.

Os CEPACs somente podem ser utilizados dentro do perímetro da OUC à qual forem vinculados como pagamento de contrapartida. A condição colocada pelo Estatuto da Cidade de que os recursos auferidos pela operação urbana apenas podem ser gastos em seu perímetro aumenta a probabilidade de os títulos serem valorizados. Os certificados são emitidos, exclusivamente, pelo Poder Público municipal, e a quantidade de CEPACs a serem vendidos dentro de uma operação urbana deve estar disposta na lei que a regulamenta. O título precisa estar atrelado a uma quantidade de metros quadrados a serem construídos, que não precisam estar na condição de um CEPAC para um metro quadrado de construção. A atribuição dos valores dos certificados pelos metros quadrados de construção que dá direito de edificação pode ser variável por setores ou por tipos de usos, por exemplo. O equilíbrio da OUC, entretanto, pressupõe que a quantidade de CEPACs vendida esteja vinculada a um limite de metros quadrados a serem produzidos, compatíveis com o estoque de potencial construtivo para uma região, a ser identificado a partir de análise que indique a capacidade de suporte do setor dentro da operação no contexto de equacionamento de impactos, assim como explicado anteriormente.

O controle do estoque de potencial adicional de construção, portanto, além de ser efetuado em cada lote pelo limite admitido pelo coeficiente de aproveitamento máximo definido na lei da OUC, pode ser limitado por setores do plano urbanístico, para que se evite possível saturação de cada um deles. O Poder Público pode controlar o interesse pelo emprego de CEPAC em áreas específicas, auferindo maiores ganhos com as vendas dos títulos em setores mais procurados pelo mercado ou mais bem dotados de infraestrutura. A utilização do aumento de potencial construtivo por meio da venda dos títulos tem mecanismos de restrição ao

adensamento que devem ser compostos nas intenções de planejamento urbano dos regimes de OUC: a conversão do CEPAC em metros quadrados é limitada por lote, visto que não se pode ultrapassar o coeficiente máximo de cada terreno; a majoração do volume edificado é limitada também por setores da operação, por meio do estoque de potencial construtivo adicional a ser disponibilizado a cada qual, e há ainda a limitação da quantidade de títulos a ser vendida por OUC. A quantidade de CEPACs deve ser também compatível com a possibilidade de aumento de permissões para instalação de atividades econômicas e com as alternativas criadas para utilização de parâmetros urbanísticos diferentes dos determinados nas leis gerais e mesmo nas regras básicas constituídas para as operações urbanas consorciadas.

É preciso também reconhecer quanto de potencial construtivo para uso residencial e não residencial poderá ser consumido em cada setor da operação, imprimindo condição de planejamento concernente à homogeneidade ou à heterogeneidade da composição das áreas por usos. Quando se fala em poder ser consumido, referencia-se capacidade de suporte do meio urbano e a estimativa de absorção pelo mercado para produção imobiliária em cada setor da operação definido no plano urbanístico. A gestão de estoque de potencial construtivo – que envolve equações entre a quantidade de metros quadrados disponíveis por setor, o valor da contrapartida e os tempos de oferta dos mesmos – é também importante fator de planejamento da ocupação nas áreas de operação urbana consorciada.

O valor do CEPAC deve ser determinado em estudo feito pela Administração Municipal quanto à viabilidade econômica e de efetivação do potencial construtivo no território. O EVEF deve produzir e avaliar informações como

[...] valor de mercado dos imóveis do interior do perímetro da Operação Urbana; os efeitos das intervenções programadas sobre os imóveis existentes; análise da demanda por direitos adicionais de construção no perímetro; estudo de impacto ambiental e de vizinhança, e forma de determinação da quantidade máxima de Cepacs que poderá ser emitida na OU (SANDRONI, 2009, p. 163).

A lei que regulamenta a operação urbana deve dispor sobre o valor de cada CEPAC e a estimativa de arrecadação total derivada da venda do conjunto de títulos. Os valores arrecadados pela venda dos certificados devem ser compatíveis com os custos das obras previstas no plano urbanístico da OUC, compondo um equilíbrio entre arrecadação e despesas no uso do instrumento. Paulo Sandroni explica que, no caso de São Paulo, os CEPACs foram colocados no mercado para financiamento de obras específicas e que

Uma nova emissão de Cepacs somente poderá ser feita para financiar novas obras se:

- a - as obras anteriores tiverem sido concluídas;
- b - todos os Cepacs da emissão anterior tiverem sido adquiridos; e
- c - todos os recursos necessários à conclusão da obra, ou das obras da intervenção anterior tenham sido assegurados por meio de depósito em conta bancária vinculada (SANDRONI, 2009, p. 154).

O controle da emissão de CEPACs e a vinculação desses a etapas de projetos dentro de um plano de obras podem conferir maior credibilidade aos investidores. Podem permitir, sobretudo, que o setor público reavalie o valor de venda dos títulos, incorporando a valorização dos preços dos terrenos e dos imóveis dos setores beneficiados com as transformações decorrentes das intervenções promovidas pela OUC e pelos próprios empreendimentos privados já executados, que acabam, muitas vezes, por elevar o valor de troca dos bens próximos a eles. Essa condição pode ser promovida pelo controle da venda de títulos em lotes. Cabe ao Poder Público organizar a oferta de certificados para que não haja excessos que façam seus preços caírem de forma inesperada. A venda de títulos de forma controlada e em leilões periódicos, a ocorrerem mediante monitoramento e gestão eficiente da operação, pode, portanto, constituir forma de recolhimento de valorizações depreendidas das implantações de obras de alguma forma.

A venda de CEPACs, assim como inerente a qualquer título lançado no mercado financeiro, pressupõe riscos e, nesse caso, principalmente para investidores que não sejam proprietários de terrenos nas áreas de operações urbanas. Os valores pagos pelos CEPACs, como são alteráveis com as variações das atividades imobiliárias, podem dar ao solo criado preços maiores ou menores do que aqueles aferidos aos terrenos. Podem variar também, por exemplo, com a elevação das taxas de juros, situação em que decrescem os valores do preço do solo. O Poder Público não oferece nenhuma restituição aos valores pagos pela compra dos certificados ao detentor destes nessas situações. Os CEPACs possuem particularidades, porque, ao contrário de outros tipos de títulos vendidos nas bolsas de valores, não têm datas de vencimentos e não podem ser resgatados pelo ente que os emitiu.

Os valores dos certificados podem aumentar ou diminuir em decorrência de oferta e procura e, estando atrelados ao controle de estoque das operações, podem ser valorizados ou desvalorizados de acordo com as intervenções em infraestrutura e embelezamento nos setores onde o instrumento abarca e com o interesse do mercado imobiliário em edificar em locais específicos. A utilização dos títulos, sendo limitada pelo potencial construtivo determinado pela lei que regulamenta o estoque de área

adicional dentro dos setores da operação, agrega a possibilidade de exaurir em certas regiões, que chegam ao limite do estoque de metros quadrados a serem edificados.

A obtenção dos certificados traz, além das inseguranças citadas, outros riscos a seus investidores. Há a possibilidade de ocorrer sobreposição de legislações e ações judiciais que possam impedir que os potenciais construtivos atinentes aos CEPACs sejam utilizados ou que as atividades permitidas pelos títulos entrem em funcionamento. A segurança que os certificados possuem em concordância com leis aprovadas pode ser revertida pela revogação da norma que os deu origem. O município, além disso, é um ente federativo autônomo, mas que cumpre determinações dos estados e da União, membros federativos que podem expedir normas que incidam na legalidade do instrumento e nas porções territoriais que abrangem. Podem ocorrer sobreposições de regulamentações e de programas como os de cunho ambiental e os viários, que mudam as possibilidades de apropriação de terrenos. Tais fatores podem ser amenizados ou evitados por um trabalho multissetorial e transescalar realizado no contexto do estudo de impacto de vizinhança da OUC entre os entes federados com atribuições sobre um mesmo território.

Os motivos de insegurança de obtenção dos títulos como prática especulativa não têm gerado, pelo menos significativamente, um mercado secundário dos mesmos. As experiências consolidadas em São Paulo, segundo Sandroni (2009), demonstraram que a maior parte das compras de potencial é destinada a empregos quase imediatos na aprovação de projetos específicos. A própria detenção do Poder Público de potencial construtivo em estoques não finalizados dentro das operações faz com que investidores sem perspectivas de empreender na área de OUC não se interessem pelos certificados, visto que cabe ao Executivo a possibilidade de emitir títulos a qualquer momento, inclusive a preços mais baixos do que praticados anteriormente. Algumas operações urbanas tiveram seus títulos predominantemente ou completamente comprados por instituições (FIX, 2001; 2007), entretanto, em uma expectativa de investimento e lucratividade com a valorização dos CEPACs<sup>96</sup>, e, nesses casos, processos de geração de mercados secundários foram formados.

Os CEPACs não concedem ao Poder Público completa certeza de eficácia de financiamento das intervenções necessárias à qualificação dos perímetros em regime de operação urbana. O Poder Público pode sofrer com a inadimplência do comprador dos títulos, ao deixar que paguem a contrapartida a prazo<sup>97</sup>, por exemplo. Os montantes arrecadados podem ser insuficientes para implantação dos projetos

---

<sup>96</sup> Assunto tratado na Subseção 2.3 desta tese.

<sup>97</sup> A compra dos CEPACs pode ser paga de forma parcelada em São Paulo (SANDRONI, 2009, p. 161).

contidos no plano urbanístico das operações, pois dependem do interesse de particulares de investirem nos locais especificados pelo instrumento.

**[...] a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o CEPAC ainda são instrumentos limitados para a viabilização de projetos urbanos, se considerarmos que nesses projetos a mediação da participação privada é um elemento-chave para seu desenvolvimento. Tal limitação se dá porque sendo a adesão privada voluntária e o fato dos recursos para viabilização dos projetos dependerem dessa adesão, o Poder Público fica refém do interesse privado (MONTANDON, 2009, p. 136, grifo nosso).**

O ideal do modelo de financiamento de OUCs é que o Poder Público não desembolse valores para implementação das intervenções previstas no plano urbanístico. Se o planejamento e a gestão da operação não forem eficientes, entretanto, a opção pelo sistema de recolhimento de contrapartida pode trazer o risco de haver urgência em se efetuar gastos públicos em virtude de problemas gerados pela instalação de intervenções incompletas. É importante ressaltar, ao mesmo tempo, que o Estatuto da Cidade não impõe que a obrigatoriedade de que os recursos arrecadados com a geração de contrapartidas dentro das OUCs sejam suficientes para a implantação de todas as obras necessárias à área que abarcam.

Vale ressaltar que algumas obras na área da operação urbana extrapolam os limites físicos de aplicação do instrumento de atuação concertada e são de abrangência regional, servindo a outras partes da cidade, como as obras viárias e de saneamento, geralmente. Alguns custos referentes a alterações de grande vulto no meio urbano podem ter recursos garantidos por outros fundos da Administração Municipal, como também custeio ou financiamento de entidades públicas federais, estaduais e municipais. É importante que se esclareça, no plano urbanístico da operação, de onde provêm as verbas para qualificação do espaço e quais são os compromissos financeiros do fundo da operação e de outras fontes, caso existam.

Os *planes parciales*, alternativa de consorciação público-privada para processos de urbanização desenvolvida na Colômbia, referenciam as cargas gerais, atribuídas a proprietários de imóveis em áreas mais extensas que os projetos de transformação demarcados, e as cargas secundárias, que devem ser assumidas especificamente pelos partícipes dos *planes parciales*, como é demonstrado na Subseção 6.3 desta tese. A experiência colombiana possibilita a utilização da contribuição de melhoria, instrumento empregado para repassar os custos de urbanização aos beneficiários que estão nas proximidades das obras estruturadoras da região em requalificação urbano-ambiental, mesmo que não sejam partícipes diretos dos projetos de desenvolvimento urbano.

Uma das características da OUC é que não é necessária a cobrança de contrapartida oriunda da valorização imobiliária proporcionada pelos investimentos públicos realizados pela operação urbana. **Isto é, a contrapartida paga pelos investidores dá-se em função dos incentivos urbanísticos e não do efeito da valorização imobiliária dos terrenos e imóveis. Isso faz com que a gestão da valorização imobiliária seja facultativa, podendo o Poder Público aplicar instrumentos como a contribuição de melhoria ou outros instrumentos que façam com que o efeito da valorização imobiliária dos imóveis seja revertido à sociedade, em vez de tornar-se um benefício exclusivo dos proprietários** (BOCANEGRA, 2010, p. 57, grifo nosso).

Há casos em que o Executivo aporta recursos iniciais, com a construção do sistema de mobilidade ou a inserção de equipamentos âncora para incremento de áreas a serem tratadas por regimes de OUC, medida que deve ser praticada com cautela, pois a inserção desses elementos não se justifica, se não forem de interesse público e em benefício da coletividade. O cuidado deve ser tomado, pois as contrapartidas relativas à participação do particular nas operações podem não cobrir os “investimentos” iniciais e, se cobrem, não solucionam o gasto de dinheiro público que apenas será recuperado, talvez, parcialmente e em longo prazo (FIX, 2001).

A intervenção do Poder Público antecipadamente ou conjuntamente com as ações do capital privado na área de operação, por vezes, está prevista no próprio plano diretor do município. As operações urbanas, em alguns casos, podem ser desenhadas prevendo elementos para complementar as intervenções principais que seriam prioritárias em planos mais gerais da cidade e não, necessariamente, para as promover. Acredita-se que obras previstas no plano geral da cidade, que beneficiem a coletividade, sobretudo aquelas com orçamentos previstos em planos de Governo, possam continuar sendo financiadas pelas entidades públicas, ficando a verba da operação destinada a completude da estruturação, principalmente para compatibilizar a inserção da obra de grande vulto à vizinhança. A atribuição do financiamento de obras pelo Poder Público ou pela reversão do recolhimento das mais-valias e investimento no território pelo regime de operação deve ser decidida mediante a complementaridade entre plano diretor e plano urbanístico do instrumento de concertação, relação em que o segundo plano está subordinado ao primeiro. A utilização da OUC deve ser concordante com o resgate de valorização do solo derivadas de projetos estruturadores a suas vizinhanças, sendo as obras implantadas por qualquer meio, entretanto. Há anos repete-se a implantação de melhorias sem a cobrança por elas no Brasil e a OUC é um instrumento que pode reverter, mesmo que parcialmente, essa situação.

Os recursos extraorçamentários originados pelos pagamentos das contrapartidas das operações urbanas consorciadas devem ser destinados a um fundo próprio, aberto para controle do dispêndio necessário à concretização do plano

urbanístico da OUC. Os gastos devem ser geridos de forma transparente, dentro de regras de funcionamento a serem firmadas na legislação pertinente e normas complementares necessárias à segurança para utilização da verba pública. A possibilidade de gestão social desses recursos e a condição de releitura de fatores dinâmicos que pressuponham a necessidade de alteração de emprego do montante monetário também devem ser previstas.

\*\*\*\*\*

As mais-valias geradas pelo Poder Público devem ser recuperadas em favor da coletividade. A ação do ente administrativo de promover o ordenamento do município apenas pelo zoneamento, permitindo a utilização de coeficientes de aproveitamento que possibilitam mais do que a ocupação do solo para benefício do proprietário do imóvel, pode ser considerada, por si só, a geração de valorização em favor de particulares. O planejador urbano deve ter em mente que qualquer intervenção no solo derivada da possibilidade de aumento da utilização dos terrenos para além do benefício próprio de seu usuário, gera valorização – aumento da renda da terra. Esse aspecto fora enunciado desde a discussão do solo criado e a maioria das cidades brasileiras continua permitindo a verticalização sem, entretanto, dividir com o setor empresarial o custo da sobrecarga na infraestrutura urbana. As obras públicas, muitas vezes, ocorrem por demandas, fora do planejamento global dos municípios, por serem admitidas situações de saturação do tecido urbano que acabam penalizando grande número de cidadãos.

A utilização da operação urbana consorciada pode significar, ainda que de forma restrita, a incorporação da lógica de recolhimento de valorização proporcionada ao imóvel particular por obras e por definições legais específicas. A Administração consegue, com isso, angariar recursos extraorçamentários que auxiliam a sanar as deficiências das localidades, exercendo uma medida de responsabilidade territorial do ente público. O desenvolvimento das OUCs pode funcionar como um plano para antecipação de possíveis situações de saturação, ao serem submetidas ao estudo de impacto de vizinhança, podendo chegar a condicionar o adensamento de algumas áreas à precedência da conclusão de obras. Os valores oriundos do CEPACs, da outorga onerosa do direito de construir ou das outras formas de cobrança de contrapartida apresentadas acabam por significar certa economia aos cofres públicos. Dividindo com o setor privado os valores da urbanização em áreas centrais ou propensas a se conformarem como centros, mais recursos públicos podem ficar

disponíveis para ser aplicados na organização e nas melhorias das periferias ou na solução de outros problemas urbanos.

Com todas as críticas ao instrumento OUC, cabe explorar a capacidade de ordenamento territorial que pode significar o estoque de potencial construtivo. Em vez de todos os proprietários de terra terem direito aferido na legislação de empreender com os coeficientes de aproveitamento do zoneamento, o estoque age com duas formas de controle: uma, por lote, derivada da limitação do coeficiente de aproveitamento máximo, e outra, por setores, com a oferta limitada de potencial construtivo em compatibilidade com a capacidade de suporte. Com toda a controvérsia também, se vê no CEPAC uma forma de maior segurança de obtenção de recursos ao ente público, que antecipa a receita, podendo programar melhor os gastos nas intervenções para solução de deficiências da cidade. Ressalta-se, entretanto, que a utilização dos títulos não é cabível a qualquer tipo de operação, podendo ser exploradas outras formas de recolhimento de contrapartidas, sobretudo em situações de emprego das OUCs em circunstâncias de menor complexidade. Uma operação também pode combinar a utilização do CEPAC a outras formas de contrapartida, com o objetivo de proporcionar maneiras de pagamento mais adequado à utilização de benefícios e de conseguir efetivar, de maneira mais célere, as designações do plano urbanístico.

O plano urbanístico da OUC, como mencionado, deve sintetizar informações que permitem quantificar os gastos nas intervenções e as responsabilidades de cada parceiro na execução das ações planejadas. Essas informações, cruzadas com as estimativas de valorização do solo em decorrências das alterações normativas e das transformações espaciais, permitem ao ente público prever, no mecanismo de regulação e de gestão da operação, a antecipação do recolhimento de contrapartidas para investimento nas obras dispostas no plano urbanístico.

Os valores das contrapartidas devem corresponder a equações que levem em consideração: preço do solo inicial; valor dos imóveis edificados sob as regras da OUC; implantação de projetos urbanos; possibilidade construtiva e de utilização dos terrenos; proximidade de centros e centralidades; tipo de uso que irá ser empreendido; fatores de planejamento urbano, sustentabilidade e interesse social; dinâmica do mercado, entre outras condições para que se componha o valor das compensações como condição de planejamento e de incentivo ao cumprimento dos objetivos da OUC. A definição de valores pode ser diferente para os diversos setores, para as tipologias arquitetônicas, para o tipo de uso, para incentivo da permanência da população em seus locais de origem, entre outras condições.

O Poder Público justifica, por meio do EVEF, a cobrança incidente sobre os empreendimentos e quais cálculos são utilizados para recolher as mais-valias geradas pela realidade criada pelo regime de operação urbana. A estimativa de arrecadação desenvolvida no EVEF tem como objetivo concluir sobre a viabilidade econômica e financeira da OUC, contribuindo para as decisões finais do plano urbanístico que serão expressas em cenários hipotéticos, a partir dos quais serão redigidas as premissas da nova normativa urbanística. As análises econômico-financeiras permitem que seja estimado, aproximadamente, quanto se arrecadará em situações de baixa, média e alta adesão ao instrumento.

As avaliações econômicas e financeiras dentro dos perímetros de operação urbana consorciada devem permear todo o período de vigência do instrumento. Há trabalhos de gestão de gastos e de arrecadações durante todo o tempo em que o regime de operação regular a apropriação do espaço urbano. A gestão do instrumento pressupõe a necessidade de programação de disponibilização de estoques, no decorrer da concretização do plano urbanístico e com a avaliação dos impactos que provoca, e a organização das finanças de forma transparente, com a participação e acompanhamento da comunidade. Os novos valores da terra, adquiridos com o desenvolvimento do plano, devem ser monitorados, para aferir e ajustar os valores das contrapartidas, como também dos impostos, a serem conjugados para cobrança efetiva e justa pelo bem imóvel beneficiado com as transformações urbanísticas.

## 6. PLANOS URBANÍSTICOS: PRINCÍPIOS PARA INTERVENÇÕES NO ESPAÇO POR MEIO DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

O *caput* do artigo 33 da Lei Federal nº 10.257/01 impõe que “Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada”. O plano em questão deve conter, conforme disposto no Estatuto da Cidade: definição da área a ser atingida pela operação; programa básico de ocupação da área; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada; finalidades da operação; estudo prévio de impacto de vizinhança; contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios gerados pelo regime de OUC e forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil (BRASIL, 2001). Ressalta-se que a lei da operação urbana consorciada deve estar baseada no plano diretor municipal, conforme rege o *caput* do artigo 32, e, dessa forma, o plano que define o instrumento deve seguir os preceitos do plano geral da cidade.

Para a elaboração das operações urbanas consorciadas,

[...] para que seja possível a concretização dos objetivos de melhoria e valorização, o setor focalizado pela operação receberá um plano próprio, executado pelo plano diretor do município. E esse plano específico será executado mediante a aplicação de recursos públicos e privados, cuja alocação dependerá do manejo dos parâmetros urbanísticos prévios e da negociação de direitos de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo do local, sem prejuízo de outras medidas de relativização e de obrigações de urbanificação (OLBERTZ, 2011, p. 58).

As OUCs podem ser encaradas como uma espécie de planejamento local<sup>98</sup>, na medida em que demandam diagnósticos e análises atinentes a um espaço específico do território, com a finalidade de desenvolver propostas que devem solucionar conflitos e aproveitar potencialidades dos perímetros que abrangem e áreas entorno. A instância de planejamento local deve ser utilizada como forma de resolução ou minimização das deficiências específicas de uma área de forma contextualizada com a importância que exerce no sistema urbano do qual faz parte. As diretrizes, as normas legais e as obras intrínsecas às operações devem ser escolhidas como medidas

---

<sup>98</sup> O plano da operação urbana pode ser entendido como um dos instrumentos de política urbana dispostos como responsabilidade dos municípios em conformidade com o inciso III do artigo 4º do Estatuto da Cidade. As alíneas *g* e *h* desse inciso apontam como instrumento de planejamento municipal, respectivamente, os “planos, programas e projetos setoriais” e os “planos de desenvolvimento econômico e social”. Acredita-se que o plano urbanístico das operações urbanas consorciadas esteja enquadrado dentro dos dispositivos legais aqui destacados.

mitigadoras dos problemas existentes e de possíveis impactos negativos gerados pela própria operação e potencializadoras das vocações e das qualidades locacionais, a partir do equacionamento de repercussões identificadas por meio da análise de conflitos, escopo do estudo de impacto de vizinhança para operações urbanas consorciadas.

O plano da operação urbana tem a função de enumerar e quantificar finalidades específicas e concretas para aplicação do instrumento, assumindo os fins das ações de planejamento e de gestão do processo da operação como forma de cumprir objetivo intrínseco ao emprego da ferramenta de “alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (parágrafo 1º do artigo 32 da Lei Federal nº 10.257/01). O plano urbanístico pode conjugar alternativas para: definição clara de objetivos; predominância do interesse público sobre o privado; vertente política da operação, principalmente ao adotar práticas participativas; vinculação entre projeto, adensamento, preservação, financiamento, responsabilidades e gestão do instrumento<sup>99</sup>.

Esta seção tem como intenção discutir instrumentos de concertação entre entes públicos e outros setores constituídos com a integração de políticas setoriais e de diferentes escalas para transformação de perímetros urbanos. As sínteses feitas nas quatro subseções em sequência demonstram diferentes contextos em que as metodologias de planejamento e de gestão urbanos foram organizadas com o objetivo de moldarem instrumentos de parceria para transformação do território. Foram escolhidos os exemplos das *zones d'aménagement concerté* parisienses, dos *planes "especiales" de reforma interior* barceloneses, dos *planes parciales* colombianos e da Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências, em desenvolvimento no Município de Belo Horizonte.

Os exemplos internacionais e a experiência belorizontina, esta mesmo ainda em formatação, foram selecionados com o objetivo principal de constituir um entendimento do modo como os planos urbanísticos para as operações urbanas consorciadas podem evoluir. É comum, entre os modelos retratados, a utilização de alguns métodos, tais como: diagnóstico; integração entre diversas disciplinas de planejamento; participação da população; formação de cenários; atribuição de responsabilidades entre os partícipes e desenvolvimento de mecanismos de

---

<sup>99</sup> A pesquisa sobre a constituição de planos urbanísticos para operações urbanas consorciadas foi um dos principais apontamentos como desafio a esta tese pela banca composta para o exame de qualificação desta doutoranda. Esta demanda foi ressaltada entre os técnicos e pesquisadores entrevistados que, sob diferentes justificativas, concordam que sem o processo de constituição de um plano urbanístico adequado, as OUCs dificilmente – ou impossivelmente – evoluirão como um instrumento direcionado à função social da cidade.

financiamento e de gestão. As experiências abordadas guardam como similitude também a obediência a planos gerais de abrangência municipal e metropolitana e o registro das diretrizes que constroem em uma regulamentação específica a resguardar as divisões de ônus e benefícios na forma de transformação do espaço, bem como registrar os objetivos e resultados esperados com as intervenções. Os exemplos apresentam modos de atuação urbanística que ultrapassam a forma estática da constituição de simples planos ou de leis urbanas.

As iniciativas de planejamento pesquisadas demonstram preocupação com o estabelecimento de um sistema complexo de intervenção no espaço por meio de atuações concertadas ainda não experimentadas no Brasil com as mal estruturadas operações urbanas constituídas até então. Os exemplos demonstram instrumentos para transformação das áreas urbanas como planos intermédios e não conclusivos para intervenções urbanas, ou seja, são aproximações dos planos gerais da cidade às realidades locais para cumprimento de premissas de desenvolvimento urbano estabelecidas, mas que ainda demandam ações complementares e instrumentos para implantação das diretrizes que definem. O plano urbanístico configurado para uma OUC deve ser extremamente conjugado e “dependente” de um sistema de gestão bem estruturado que vai delinear a evolução da concretização do plano em conformidade com as alterações socioterritoriais durante o período de vigência do instrumento de atuação concertada. É nessa posição de plano intermediário e local de intervenção urbana, entre as determinações dos planos diretores municipais e o projeto urbano, que se defende a estruturação das operações urbanas consorciadas. Mario Lungo assim explica:

*[...] los grandes proyectos urbanos [GPU] no deben verse como un enfoque alternativo para planes obsoletos o normas rígidas como la zonificación. Más bien, pueden presentarse como un tipo de planificación de nivel intermedio, como un enfoque integrado que aborda las necesidades de la ciudad entera e impide las separaciones físicas y sociales y la creación de normas que permiten privilegios exclusivos. Sólo de esta manera podrán los proyectos a gran escala consagrarse como nuevos instrumentos de la planificación urbana. Los efectos positivos de elementos específicos, como la calidad de la arquitectura y de diseño urbano, tienen gran valor en estos proyectos si fungen como punto de referencia y distribuyen con equidad en toda la ciudad (LUNGO, 2007, p. 298).*

Os registros das quatro experiências contribuem para esta pesquisa de doutorado, na busca de condicionar a operação urbana consorciada a funcionar como um instrumento de planejamento local atrelado ao plano diretor municipal, que possa dar materialidade ao desenvolvimento urbano a partir dos princípios dessa carta de ordenação territorial, sob os pressupostos contidos no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal de 1988. São destacados, nesta seção, aspectos que podem

servir ao aprimoramento das operações urbanas brasileiras com a finalidade de proporcionar que sejam desenvolvidas com mais qualidade e segurança urbanística e jurídica, por meio de princípios que atuem a favor da conquista do direito à cidade de forma coletiva.

A estruturação das quatro seções seguintes inclui uma contextualização de marcos de planejamento e de legislação que se submetem cada uma das realidades abordadas, pois se reconhece que o entendimento dos modos de constituir os instrumentos de intervenção depende de fatores históricos e culturais, bem como de organizações sociais e políticas e de características territoriais de cada povo. A disposição das informações é feita de forma semelhante, sempre tentando contextualizar a situação existente, a forma de planejamento geral, o modelo de plano intermediário que organiza o tipo de operação concertada com a finalidade de transformação do espaço e exemplos de mecanismos de intervenção que detalham e transpõem essas operações para a concretização das mesmas. As experiências abordadas demonstram atributos e processos importantes a serem considerados nos planos urbanísticos das operações urbanas consorciadas brasileiras ou mesmo no âmbito do sistema complexo que as deve sustentar, podendo ser apontadas algumas contribuições, “lições” a serem sintetizadas de cada situação tratada. As “lições” mais evidentes extraídas de cada instrumento são sistematizadas em quadros apresentados ao final das subseções (QUADROS, 7, 8, 9, 14), os quais são seguidos de figuras que ilustram processos e resultados dos exemplos escolhidos.

As formas pelas quais se delinearam as subseções são, entretanto, diferentes pelas próprias referências bibliográficas pesquisadas. A experiência francesa é investigada com base predominante em documentos e interpretações de autores sobre o tema, pela própria dificuldade da pesquisadora com o idioma, empecilho à consulta de materiais legislativos e aos planos de intervenção originais. Os exemplos espanhóis e colombianos são remontados a partir de referências bibliográficas e há maior aproximação de documentos legais sobre o tema, além de visitas aos respectivos países e aulas com especialistas que participaram da conceituação dos instrumentos e de intervenções espaciais promovidas por eles. Convém ressaltar que a maior parte dos materiais consultados nesses dois casos foi produzida por órgãos públicos, o que referencia uma visão conceitual e oficial – administrativa – sobre as operações. Tenta-se, em relação às três experiências estrangeiras, discutir alguns conflitos que pesquisadores e técnicos apontaram como falhas em seus processos de planejamento e de gestão para associar outras visões sobre alguns temas que tratam à abordagem dos documentos oficiais pesquisados. A operação urbana belorizontina é apresentada com uma maior intimidade e vivência, por ser esta pesquisadora membro da equipe técnica responsável por coordenar a elaboração desse instrumento, por

determinado período, no âmbito da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano. Optou-se, entretanto, em utilizar apenas documentos e materiais de acesso público como referência bibliográfica e abordagem das informações.

O esforço e o detalhamento das subseções a seguir são a última etapa da constituição desta pesquisa e, talvez, a maior contribuição disposta nesta tese. A abordagem remonta uma discussão que amplia a qualificação das operações urbanas consorciadas como sistema complexo de planejamento e de gestão urbanos para transformações espaciais realizadas de maneira concertada. Discute-se, neste ponto da tese, a importância do plano urbano na escala local, no caso brasileiro, associado ao estudo de impacto de vizinhança, como ferramenta de conhecimento da realidade, entendimento de conflitos, ponto de convergência de política pública e de acordos de alternativas para financiamento de obras com vistas à solução de problemas urbanos.

## **6.1. Experiência francesa: *zones d'aménagement concerté***

### **6.1.1. Aspectos gerais sobre planejamento urbano na França**

O ordenamento jurídico urbanístico da França está baseado na função social da propriedade, o que inclui, como na ordem normativa brasileira, a sujeição do direito de propriedade ao interesse coletivo. O conjunto de diretrizes mais importantes para o sistema de desenvolvimento e de organização territorial do país está disposto em seu *Code de l'Urbanisme* e normas complementares. O Estado francês procura controlar as questões de ordenamento do solo por meio de normas, planos e instrumentos para intervenção no território, que fornecem diretrizes a serem obedecidas pelos atores cidadãos públicos e privados na formação do meio urbano.

O Governo francês busca combater a especulação imobiliária, ordenar o espaço urbano e o mercado de solo e garantir a produção de moradias e serviços por meio de dispositivos colocados em seu plano fiscal, como medidas de cobrança de impostos e de taxas, que podem ser majorados quando aplicados a terrenos em desuso e não edificados ou para habitações vazias, por exemplo. O Poder Público intervém no mercado fundiário com políticas de fornecimento de habitação a custos moderados. Outras formas de combate à especulação e de recuperação de mais-valias fundiárias são desempenhadas com a definição do *plafond legal de densité*, estabelecido nos *plans locaux d'urbanisme*<sup>100</sup>, que pode ser referenciado à outorga onerosa do direito de construir disposta no Estatuto da Cidade brasileiro.

---

<sup>100</sup> Os *plans locaux d'urbanisme* são abordados no decorrer desta subseção. Convém destacar apenas, neste momento, que esse é um instrumento de ordenamento territorial no âmbito das comunas e que

O proprietário tem o dever de prestar uma contribuição compensatória ao município no caso de o PLD ser excedido (o PLD tem apenas efeitos sobre a valoração do solo urbano, não limitando o direito de propriedade). A contribuição deve equivaler ao valor do terreno que o construtor teria de adquirir para que não fosse excedido o PLD (CARDOSO *et al.*, 2011, p. 57).

O PLD é definido para todo o território nacional para limitação do potencial de edificação e permite maior controle no preço da terra e organização do adensamento construtivo. O coeficiente de aproveitamento, na França, depende dos planos locais, sendo usual a determinação do potencial de edificabilidade como uma vez a área do terreno, exceto em Paris, onde o PLD pode ser fixado em uma vez e meia a área do terreno. A construção acima do limite estabelecido apenas pode ser executada sob a condição de pagamento de contrapartida. Os recursos arrecadados com o pagamento pelo potencial construtivo adicional são revertidos em estruturação da cidade, preservação cultural e ambiental, produção de moradia de interesse social, entre outras benfeitorias públicas.

A França conta também com um instrumento semelhante à transferência do direito de construir, ferramenta de Direito Urbanístico instituída em alguns municípios do Brasil. Parte-se do mesmo princípio de que a capacidade edilícia de um terreno, no qual seja verificada impossibilidade de exercer todo o seu *coefficient d'occupation des sols* (COS) fixado no PLU, em decorrência da necessidade de proteção de qualidade paisagística, pode ser transferida a outro imóvel onde seja possível haver maior adensamento construtivo. Encontram-se resguardadas nas leis francesas, também, formas de compensação para proprietários que concordem ou queiram ceder seus terrenos em zonas reservadas ou em área florestais. Eles escolhem a maneira como a Administração os ressarcirá pela porção de solo cedida dentre modos previstos nos regulamentos.

Outras condições do aparato de regulação do solo francês são os critérios para a estruturação do parcelamento do solo com garantias de responsabilidades do loteador e obrigações para completude da estruturação das áreas em processo de loteamento. As administrações francesas podem colocar exigências na aprovação de edificações, como a cessão de partes dos lotes em benefício da coletividade – implantação de serviços urbanos e equipamentos comunitários, por exemplo.

Sem se prolongar na exploração dos vários instrumentos e regras do Direito Urbanístico francês, esta subseção é desenvolvida privilegiando aspectos gerais das regras do modelo de ordenamento territorial da França que sejam necessárias a

---

serve, entre outras funções, para definição e atribuição de parâmetros urbanísticos. Seria comparável, em função, às leis de ocupação e de uso do solo brasileiras.

abordagens específicas sobre as *zones d'aménagement concerté*. As operações urbanas consorciadas brasileiras guardam a similitude com o mecanismo de efetivação das ZACs por serem iniciativas de urbanismo concertado, com a participação de entes públicos e do setor privado<sup>101</sup>. As práticas de parceria francesas possuem uma complexidade em sua previsão jurídica, no modelo de planejamento e no aparato de implantação e de gestão bastante próprias e, vale dizer, muito mais completas do que os processos consolidados de operações urbanas no Brasil. Sublinham-se aspectos da estruturação das ZACs, remetendo, inicialmente, a figuras e a momentos que antecederam a sua instituição, para demonstrar a preocupação histórica com a imagem da cidade que é inerente a elas e a importância do projeto dessas zonas na refiguração do espaço urbano, pela complexidade de conjugarem desenho e norma que possuem.

As ZACs surgiram em Paris, em 1967<sup>102</sup>, tendo sido reformuladas em 1977, como o resgate de conceitos históricos de modelação do espaço, segundo Fuente (2005), após experiências de planejamento urbano colocadas em vigência por instrumentos de regulação urbana, cujas referências principais são os anos de 1902, 1958, 1967 e 1977. Os instrumentos instituídos em cada um desses marcos temporais foram mecanismos por meio dos quais determinadas personalidades – reunidas na defesa da memória de uma cidade tradicional e referenciada na Paris do Barão de Haussmann<sup>103</sup> ou apoiados na imaginação e na busca de outra maneira de configurar a imagem da cidade – tentaram organizar o território e as formas arquitetônicas constituintes do tecido urbano. Os objetivos de cada ideário, que alternam tradição e modernidade, estariam articulados por uma preocupação comum de constituição de uma imagem para a capital francesa.

As alternativas construtivas impostas pelos modelos de planejamento do século XIX, sobretudo as *Servitudes Speciales d'Architecture*, introduziram técnicas e controles de intervenção muito detalhadas e um completo aparato administrativo encarregado de os aplicar, o que gerou um padrão estético na modelação das ruas e dos prédios que destacou Paris comparativamente a outras cidades. O resultado construído pelas regras da época realçou um tecido urbano com qualidade

---

<sup>101</sup> As operações urbanas francesas assemelham-se mais ao que se costuma entender, no Brasil, como projetos urbanos, pois partem de uma decisão política à qual aderem participantes de forma consorciada. Oferecem, mesmo assim, similaridades e lições a melhorarem procedimentos para a formação de OUCs.

<sup>102</sup> Ressalta-se que a ZAC teria tido um instrumento antecedente com formatação parecida: a *zone à urbaniser en priorité* (ZUP). A ZUP vigorou entre 1959 e 1967 e previa parceria entre o Poder Público municipal e a iniciativa privada, sobretudo para provisão habitacional (MALERONKA, 2010, p. 55).

<sup>103</sup> Georges-Eugène Haussmann, conhecido como Barão de Haussmann, foi idealizador de grande transformação urbanística na cidade de Paris, sob o governo de Napoleão III, em meados do século XIX. O projeto de Haussmann ocasionou uma grande reformulação do sistema de vias da cidade, a constituição de parques e de equipamentos e a reformulação dos prédios, materializando objetivos de modernização e de embelezamento da cidade constituídos à época.

paisagística e funcional, regularidade e ordem, composto em visadas obtidas tanto em espaços mais significativos como em ruas menos expressivas, “anônimas” (SABATÉ, 1990, p. 1).

A relação do edifício com a rua, segundo Sabaté (1990) e Fuente (2005), deu-se historicamente, desde a ordenação espacial proposta pelo Barão de Haussmann, que ocorreu de uma forma particular em Paris e que instituiu diversidade e multifuncionalidade do edifício em sua ordenação vertical: a base como o lugar da produção e do trabalho, o corpo médio como o lugar da reunião familiar e residência e o arremate como o lugar de alojamento dos serviçais e dos aprendizes de artesãos. A proposta dos edifícios inseriu uma dimensão vertical ao contorno das vias, com alturas de 40 ou de 45 metros, solução que também proporcionou que os habitantes gozassem da luz, do ar e da vista dos espaços públicos. As varandas e os balcões proporcionaram espaços de contemplação e de conforto para o novo padrão edilício. Todo o ordenamento dos edifícios e sua sobreposição ao alinhamento das vias, por muito tempo, emolduraram o espaço público com pequenas variações e com pequenos ajustes, dependendo da largura das vias e de introduções de poucas regras novas.

O modelo regular do edifício parisiense sofreu uma mudança substancial no início do século XX, em decorrência de motivações especulativas, sociais e estéticas (SABATÉ, 1990, p. 2)<sup>104</sup>. Paris recebeu, em 13 de agosto de 1902, novas regras urbanísticas que ditaram as diretrizes do estilo *art nouveau* de uma forma que sugeriu maior liberdade na regulação tradicional da rua, baseada em soluções originadas de sucessivos estudos realizados nas últimas décadas do século XIX. Foi introduzido o conceito de gabarito<sup>105</sup>, que consistiu na determinação de um traço que não poderia ser ultrapassado, mas que, sob sua linha, seria admitida uma completa liberdade na configuração do edifício. A altura das construções passou a ser determinada em função da largura das vias e do alinhamento das edificações do lado oposto às mesmas, do qual era traçado um ângulo de 45°, para limitar a verticalidade máxima do prédio. O regramento de 1902 conservou a altura tradicional da cornija, parâmetro que, por séculos, proporcionou uma noção de continuidade às construções nas ruas de Paris.

---

<sup>104</sup> As alterações nas regras são, segundo Sabaté, consubstanciadas por: “*La demanda de un mayor aprovechamiento edificatorio, de la mano de agentes inmobiliarios; La preocupación por la ventilación y las condiciones de habitabilidad, reclamación de médicos e higienistas; La exigencia de una mayor libertad compositiva por parte de arquitectos y artistas*” (SABATÉ, 1990, p. 2).

<sup>105</sup> Foi definido o conceito de *contour-envelope*, um tipo de “envolvimento” do volume edificado, sob o qual se permitia completa liberdade em sua composição. Foram estabelecidos dois gabaritos: o primeiro para a fachada e para a cobertura e o segundo para os elementos que sobressaem a estas (projeções).

O efeito da nova regulamentação modificou a imagem da rua e marcou uma ruptura estilística, basicamente produto da liberdade que o gabarito concedeu ao coroamento dos imóveis. A base continuou com certa regularidade, em comparação com os imóveis construídos e por permanecer utilizada, predominantemente, para atividades comerciais. A integração entre o corpo e a base do edifício foi alterada com o desaparecimento do balcão do segundo piso e a modificação da relação entre comércio e habitação<sup>106</sup>. O surgimento dos elevadores, concomitantemente à alteração das normas e de costumes, auxiliou na preferência das classes mais abastardas por unidades superiores e mais distantes das ruas. A tecnologia do concreto armado alterou a forma construtiva no que concerne à estética dos prédios vista das vias, com varandas e com jardins de maior relevância. Volumes de maior complexidade afloraram nas coberturas como domos, claraboias de grande escala e esculturas decorativas.

Os novos modelos geraram uma transformação do alinhamento por meio da ruptura da continuidade das fachadas. Eles promoveram uma pequena diminuição das alturas das edificações em ruas mais estreitas e um aumento ligeiro na verticalidade dos prédios nas vias mais largas. As mudanças proporcionaram melhores condições de ventilação e iluminação nos bairros mais antigos e incentivaram o recuo dos prédios. As alterações, mesmo que pequenas, levaram a modificações do perfil edificado seja na cornija, ao não coincidir volumes antigos e novos, seja na continuidade das fachadas, que passaram a precisar estar sobre apenas 10% do alinhamento.

O novo ordenamento seguiu orientado por funções como a de proporcionar diversidade volumétrica e a de incentivar composições mais variadas que contrapunham a criticada monotonia que vinha sendo praticada nos últimos séculos, sobretudo pelos conceitos tratados pelas premissas haussmannianas. As flexibilizações, entretanto, não tinham a aceitação de todos os grupos e incitavam discussões entre os que defendiam a continuidade da ordenação histórica e outros, que se posicionavam favoráveis às mudanças.

Outra inflexão no ordenamento territorial ocorreu com a aprovação do *Code de l'Urbanisme et de l'Habitation*, em 26 de julho de 1954. Esse aparato jurídico congregou as leis que regulamentavam as condições para intervenções no solo e inseriu novos assuntos (CARDOSO *et al.*, 2011, p. 43). O novo modelo regulatório veio

---

<sup>106</sup> A composição predominante das edificações da época foi disposta em, aproximadamente, cinco andares: a base, composta pelo comércio e por uma sobreloja residencial; o corpo médio do edifício composto por três pavimentos semelhantes, sem balcões e com as *bow-windows* compondo as fachadas, e o coroamento, ou arremate, composto por varandas e jardins com significado não apenas na composição estética, mas como elemento de *status* (FUENTE, 2005).

a ser definitivamente consagrado no Decreto nº 58-1464, de 31 de dezembro de 1958, que ainda recebeu deliberações do Conselho Municipal, em 27 de outubro de 1959, passando a ser aplicado efetivamente em 1961.

Essa nova normativa urbanística surgiu no período de pós-guerra. Paris havia demonstrado, durante os anos de conflito, pouca vitalidade e decréscimo populacional, mesmo tendo tido seu centro preservado, pois os bombardeios que sofrera foram pontuais e circunscritos às periferias industriais. O período entre 1946 e 1954 registrou baixa produção de novos imóveis, que contrastaria com a migração de famílias para a capital francesa na década de 1950 e com o próprio crescimento demográfico do momento posterior à guerra, que culminaram em um aumento populacional de grande impacto para a cidade. O aumento demográfico gerou maior demanda por habitações, sobretudo unidades voltadas à política de aluguel moderado, e, com a demanda, houve a necessidade de revisão de estratégias de produção de moradias.

O instrumento legal de 1958 conferiu novas exigências para a política de habitação, para o desenvolvimento do território, para a descentralização do entorno da cidade, bem como para a reconquista dos tecidos antigos de Paris.

*Esta nueva política precisa las nuevas medidas tendientes a establecer una nueva concepción en los planes e en la relación de una nueva política financiera que ayudará al crecimiento y la extensión de las ciudades y sobre la renovación de sus centros.*

*De esta manera los Planes Urbanos deberán desglosarse en dos documentos:*

- a- *Un ‘Plan Director’ que comporta los elementos básicos y permanentes del desarrollo general del territorio, dando los lineamientos generales del conjunto: aglomeraciones, agrupaciones de comuna y los equipamientos de carácter general de la región y la ciudad.*
- b- *Un ‘Plan de Detalle’ que comportaría las previsiones precisas sobre un barrio o un sector en vista de operaciones muy determinadas como renovaciones urbanas por ejemplo (FUENTE, 2005, p. 48, grifo do autor).*

O novo plano diretor de Paris propôs o recuo em relação ao alinhamento e manteve a regra para definição da altura do edifício como uma linha que parte a 45° do alinhamento da face da rua oposta ao lote. A altura total da edificação na periferia passou a ser de 37 metros, aumentando o limite fixado em 1902, de 31 metros. A densidade construtiva passou a ser regulada em função de um coeficiente de utilização do solo que variava de 3,5 a 4,5. A linearidade das edificações e as alturas homogêneas ao longo das vias foram perdidas e foi conformada uma outra relação entre a inserção de prédios novos, que contrastava ainda mais com as linhas da cidade herdada. Passaram a ser exigidos pátios de tamanhos consideráveis – com mais de 150 metros quadrados – e uma proporção de 25% de espaço livre nos lotes.

Houve, também, alterações na forma de gestão da cidade. Os prefeitos passaram a ter o poder de impedir o desenvolvimento de projetos em terrenos impróprios para habitação. Passaram a existir formas de associação para gestão de projetos. Criou-se um fundo para erradicar os cortiços e proporcionar renovação urbana, com as finalidades de facilitar o financiamento geral de *lotsement* – “reparcelamentos” – e de proporcionar a possibilidade de que os proprietários de terreno ou de imóvel a ser demolido aportasse-o a um organismo construtor, em troca de um novo imóvel no mesmo local. A base da nova estrutura urbana dava-se, preponderantemente, pela substituição de áreas de habitação do tecido antigo, previamente cadastradas como áreas de cortiços e de deterioração, com parcelamento extremamente fracionado – urbanismo lote a lote – em um novo padrão espacial<sup>107</sup> que repercutiria na forma de organizar as transformações por quadras nas ZACs, como é abordado mais adiante.

Medidas lançadas pelo escritório público voltadas à produção de habitação, em 1958, foram responsáveis, em grande parte, por uma nova forma de urbanização que projetou uma mudança na política de combinação de destruição e reconstrução, com o objetivo de tornar mais eficiente a produção de novas moradias. A principal mudança foi a adoção de uma unidade mínima de atuação de 5.000 metros quadrados, o que transformaria uma política de intervenção lote a lote em uma prática de renovação de “*ilots*” ou “urbanismo de *ilots*” – “urbanismo de quadras, de quarteirões”. A atuação do escritório responsável pelas habitações passou a ser voltada à busca de compra e construção em terrenos com aquela dimensão mínima apenas.

O novo modelo rompeu com a maneira habitual de gerar a imagem da cidade com base em uma agregação contínua de imóveis ao longo da via sobre a estrutura tradicional do parcelamento. Houve a introdução de outra escala na forma de conceber o meio urbano, antes presente somente na consolidação de alguns bulevares periféricos. Foram incorporados também conceitos que proporcionaram condições de reproduzibilidade sob um “modelo habitável com condições mínimas”, que agregou requisitos inerentes às atividades cotidianas das famílias e padrões concernentes à “vida moderna”<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> A construção de imóveis habitacionais populares foi impulsionada em 1949, gerando efeitos significativos. Contam-se, em 1957, a produção e a administração de, aproximadamente, 55.000 habitações, destinadas a 220.000 pessoas.

<sup>108</sup> Os edifícios passaram a ser mais verticais e quebraram a noção de linearidade e continuidade mantida, por muitos anos, na capital francesa. O corpo médio das edificações contava com a reprodução, normalmente, de um pavimento tipo. Os arremates superiores dos prédios passaram a não ser mais tão cuidadosos como anteriormente e, obedecendo aos recuos da linha de gabarito, originavam varandas no último pavimento, normalmente em um apartamento com dois pisos. A base passou a não mais obedecer a um programa funcional e gerou espaços vagos a servirem, quase exclusivamente, para acesso às edificações (FUENTE, 2005, p. 67). A intensificação da construção em concreto armado alterou o ofício da Arquitetura e da Engenharia, o que se refletiu na estética geral dos prédios e na facilidade de construir

As novas concepções e ideias empregadas na organização de Paris àquela época estavam, segundo Fuente (2005), fortemente influenciadas pela Carta de Atenas – publicada como resultado do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), em novembro de 1933. Os objetivos das mudanças eram fundamentados na modificação da disposição tipológica do tecido tradicional com base no alinhamento das edificações à rua, o que acabava por alterar, profundamente, a vivência cotidiana dos parisienses com a cidade<sup>109</sup>. Os arquitetos modernistas encontraram, no momento do pós-guerra, a justificativa para transformar os modelos tradicionais e criar uma nova realidade para a “vida moderna”. Ressaltavam a forma de construir com preocupação com a higiene e com a salubridade das edificações, que deveriam ser ensolaradas, o que acabava por ocasionar soluções projetuais de implantações mais centrais aos lotes – às quadras. Dispunham às edificações uma reprodução em série, com a formação de uma expressão do construir com elementos industrializados.

Podem ser destacados seis critérios de organização espacial que conduziram esse “novo urbanismo”, que se refletiriam posteriormente e sob uma releitura, no planejamento das ZACs: 1) melhores localizações destinadas aos bairros habitacionais; 2) dimensionamento, controle e projeção de densidade demográfica de acordo com a capacidade da realização de uma programação de 50 anos; 3) garantia de um tempo mínimo de exposição ao sol de toda a habitação; 4) proibição de alinhamento das habitações ao longo das vias de comunicação, como forma de diminuir o impacto do trânsito inerente à função de circulação da cidade da condição de conforto da moradia e de segurança de seus habitantes; 5) construções verticalizadas implantadas a grandes distâncias umas das outras para liberarem superfícies verdes; e 6) demolição de quarteirões insalubres e seguinte substituição por superfícies verdes, com vistas a possibilitar que os bairros próximos fossem saneados (FUENTE, 2005, p. 62-64).

A Lei de Orientação Fundiária (LOF) – Lei n.º 67-1253, de 30 de dezembro de 1967 –, por sua vez, fez transparecerem, ainda mais, as concepções do movimento moderno e, por conseguinte, intensificou a quebra da regulação tradicional da orientação espacial de Paris. A norma estabeleceu uma relação de proporcionalidade

---

habitação de forma mais econômica e massiva, que, entre outros fatores, eram efeitos da utilização de elementos pré-fabricados. O uso de elevadores, mais comum, facilitou a construção vertical e foi um dos principais artifícios para alteração da escala das construções.

<sup>109</sup> Cumpre ressaltar que a dissociação da forma construtiva no alinhamento denota uma nova relação da função das edificações, que acaba por perder o espaço de trabalho no térreo. A demarcação precisa entre espaço público e privado ficou menos rígida, pois os recuos representam áreas de transição entre o coletivo e o particular, com indefinições próprias de espaços “semipúblicos” ou “semiprivados”.

entre a altura das construções e o perfil das vias<sup>110</sup>. A lei em referência, como colocado anteriormente, instituiu as ZACs (SABATÉ, 1990, p. 11) como um local a receber processo administrativo e operacional que permitia realizar operações de desenvolvimento urbano. Ressalta-se que os serviços administrativos de Paris e o *Atelier Parisien d'Urbanisme*, desde, aproximadamente, a aprovação da alteração legal de 1967, começaram a desenvolver trabalhos que culminaram na aprovação do *plan d'occupation des sols* (POS) de Paris. O POS foi aprovado em 28 de fevereiro de 1977 e trouxe uma reorientação da função da ZAC, conceituando-a melhor como área a ser desenvolvido instrumento de reconfiguração da cidade, o que a tornaria um local para aplicação de mecanismo que desenvolveria, em grande parte, novas paisagens na capital francesa.

O *Atelier Parisien d'Urbanisme* reescreveu regras para a forma urbana que, conforme demonstra Sabaté (1990), resgataram alguns critérios inerentes ao século precedente *no plan d'occupation des sols*. O plano dividiu a cidade em zonas urbanas e em uma zona natural<sup>111</sup> e designou as áreas por funções. A cada zona foi atribuído um coeficiente de ocupação do solo diferenciado. Foram dimensionados limites construtivos para cada uso – residencial, comercial, serviço, e industrial – com privilégios para o uso residencial, que deveriam estar dentro de um limite edifício máximo, o que abriu possibilidades para as políticas de renovação ou conservação, sem alterar o volume total dos edifícios (SABATÉ, 1990, p. 9). Houve uma redução das alturas das edificações, a fim de retornar a parâmetros próximos aos adotados em 1902: os prédios, nas zonas centrais, tiveram a altura limitada a 25 metros e, nos bairros periféricos, a 31 metros. Inseriu-se, novamente, a linha de delimitação do gabarito, e se restringiu a construção com recuos, voltando com os modelos de construção sobre o alinhamento. Foram retomadas preocupações com a unidade de agregação urbana – os quarteirões –, com a agregação ao longo das vias – composição de contínuo e descontínuo – e com a estratificação vertical dos imóveis – superposição de um piso sobre o outro (FUENTE, 2005, p. 76).

O *Code de l'Urbanisme et de l'Habitation* foi revogado pelo Decreto nº 73-1022, de 8 de novembro de 1973, que

procedeu à recodificação do acervo legal e regulamentar sobre o direito do urbanismo e da habitação nos *Code de l'Urbanisme* e *Code de La Construction et de l'Habitation*, sem que tal tenha determinado quaisquer

---

<sup>110</sup> A relação passou a ser: a altura do prédio é igual à largura da via mais 3 metros, para as vias com largura entre 12 e 30 metros. Para as vias com mais de 30 metros, a altura da edificação deveria ser igual à largura da via.

<sup>111</sup> As principais zonas nas quais a cidade fora classificada são: zona de habitação (59% da extensão total do território); zonas dos bairros centrais; zonas de antigos loteamentos; zona de serviços; zona financeira; zona industrial; zona portuária; zona natural; entre outras.

alterações substanciais ao conteúdo do código revogado (CARDOSO *et al.*, 2011, p. 44).

Convém destacar que o Estado francês passou por um processo de descentralização na década de 1980, em virtude do qual muitas competências relativas ao Estado central foram transferidas para as *communes*, sobretudo no que se refere à elaboração e à aprovação dos planos de ordenamento do território, à emissão de licenças para construção e à realização de projetos de urbanização<sup>112</sup>. Os municípios, não obstante à maior autonomia, deveriam obedecer aos planos de escalas administrativas ampliadas e às leis referentes às instâncias governamentais superiores<sup>113</sup>.

A aprovação da *Loi d'Orientation Pour la Ville* (LOV), em 13 julho de 1991, merece destaque, pois introduziu dispositivos que versavam sobre a miscigenação social nas zonas habitacionais e a promoção da diversidade urbana, tendo estabelecido uma quota de habitação social, como tentativa de amenizar o aumento de preço de imóveis identificado à época e estimular a produção de moradias para as camadas com menores rendas. Foram criadas entidades jurídicas – as *Établissements Publics Fonciers Locaux* (EPFL) – com o objetivo de adquirir solo para constituir reserva fundiária onde se planejavam operações e ações de urbanização e produção, principalmente, de habitação social. Os municípios passaram a poder atuar como promotores imobiliários por meio das EPFLs.

A *Loi Relative à La Solidarité et au Renouvellement Urbains*, aprovada em 13 de dezembro de 2000, promoveu a substituição dos *plans d'occupation des sols* e dos *schémas directeur* pelos *schémas de cohérence territoriale* (SCOT) e pelos *plans locaux d'urbanisme*. A lei aprovada em 2000, também introduziu os *Établissements Publics de Coopération Intercommunale* (EPCI), que são pessoas coletivas de direito público que têm poder para atuar em matéria de elaboração e aprovação de SCOT, ZAC, PLU e *programme local de l'habitat* (PLH).

O SCOT<sup>114</sup> é o instrumento, municipal ou intermunicipal, de concepção e de planificação estratégicos, que estabelece a orientação da evolução de um território, na

---

<sup>112</sup> A França é um Estado unitário, descentralizado na figura de regiões, de departamentos e de municípios (*communes*), além de outros tipos de divisões territoriais (artigo 72º da Constituição da República Francesa). As principais competências e responsabilidades que dizem respeito ao ordenamento do território e de gestão urbanísticas são concernentes aos municípios.

<sup>113</sup> O código de urbanismo prevê que o Estado central pode interferir na organização territorial do município procedendo planos setoriais, que podem abarcar mais de um núcleo citadino, tais como os *schémas de services collectifs* e as *directives territoriales d'aménagement*.

<sup>114</sup> “O aludido instrumento [SCOT] destina-se a servir de quadro de referência para as diferentes políticas sectoriais municipais, nomeadamente aquelas centradas nas questões de habitação social, de mobilidade, de desenvolvimento económico, de ambiente e de organização do espaço e assegura, ainda, a coerência dos demais instrumentos sectoriais municipais ou intermunicipais, no caso de estar em causa um SCOT elaborado por um EPCI (*Programme Local d'Habitation – PLH – e Plan de Déplacements*)”

forma de um projeto de ordenamento e de desenvolvimento sustentável (CARDOSO *et al.*, 2011, p. 49). Esse aparato regulatório talvez possa ser comparado, mesmo com várias ressalvas, ao plano diretor, instrumento mais próximos dele encontrado na política urbana dos municípios brasileiros. O PLU<sup>115</sup>, instrumento normativo que converge e detalha as premissas do SCOT (CARDOSO *et al.*, 2011), contém diretrizes estruturantes e regras urbanísticas para a cidade (HÔTE, 2009, p. 97) em termos de ordenamento do território, habitação, transportes e mobilidade. Esse plano fixa os índices e os parâmetros urbanísticos, os estacionamentos e as densidades aplicáveis às zonas que delimitam, as quais são tais como: zonas urbanas; zonas a urbanizar; zonas agrícolas e zonas naturais e florestais. Ele contém, entre outros elementos, as servidões de utilidade pública, a lista dos loteamentos, os setores salvaguardados e as ZACs existentes.

Ressalva-se que as ZACs sempre tiveram de estar em correspondências com normas urbanísticas regionais, mas, a partir de 2000, passaram a ter de estar previstas no PLU. Essa alteração atenuaria o caráter de excepcionalidade da ZAC, ao mesmo tempo em que manteria a eficiência operacional nela desenvolvida. A medida foi motivada pelo entendimento de que era preciso integrar mais a ZAC à cidade preexistente, o que significou a reintrodução do urbanismo operacional francês no projeto global de cidade, resgatando premissas fundamentais de planejamento urbano (MALERONKA, 2010, p. 57-58).

Especificamente em relação à experiência francesa das *zones d'aménagement concerté*, o artigo L 311-1 do *Code de l'Urbanisme*, transcrito e traduzido por Olbertz, define:

As zonas de ordenação concertada são zonas no interior das quais uma coletividade pública ou um estabelecimento público competentes devem intervir para realizar ou fazer realizar a ordenação e a implementação de equipamentos nos terrenos, em especial aqueles que a comunidade ou o estabelecimento tenha adquirido ou que venha a adquirir, a fim de cedê-lo ou licenciá-lo para usuários públicos ou privados (OLBERTZ, 2011, p. 124, tradução da autora).

---

*Urbains – PDU*) e dos *Plans Locaux d'Urbanisme* ou *Cartes Communales* estabelecidas a nível municipal. Ou seja, estes últimos situam-se num plano hierarquicamente inferior ao SCOT, devendo com ele serem compatíveis” (CARDOSO *et al.*, 2011, p. 49-50). O SCOT tem um tempo de execução de dez anos.

<sup>115</sup> “Os *Plans Locaux d'Urbanisme* são os planos que, à escala municipal ou intermunicipal (caso se trate de um agrupamento de *communes* – EPCI), estabelecem um projecto global de urbanismo e ordenamento do território e fixam as regras gerais de utilização do solo aplicáveis ao território considerado” (CARDOSO *et al.*, 2011, p. 50). O PLU dispõe de modo detalhado modelos de implantação nas parcelas definindo tipos de construção autorizados, densidades, regras de recuo, aspecto das construções, estacionamento, espaços verdes, entre outras coisas. Pode ser revisado de acordo com a necessidade, seguindo critérios e procedimentos regulamentados, normalmente, dentro do prazo de três anos.

Os planos que envolvem a constituição das melhorias nas ZACs têm diversos objetivos e reúnem instrumentos de regulação urbana, incentivos fiscais e intervenções públicas. O *Code de l'Urbanisme* institui:

As ações ou operações de ordenação destinam-se a implementar um projeto urbano, uma política habitacional local, a providenciar a manutenção, a ampliação ou o fomento das atividades econômicas, a promover o desenvolvimento da recreação e do turismo, a implementar equipamentos coletivos ou a realização de pesquisa ou ensino superior local, a combater a insalubridade, a permitir a renovação urbana, a salvaguardar ou valorizar o patrimônio construído e os espaços naturais (OLBERTZ, 2011, p. 125, tradução da autora).

As *zones d'aménagement concerté* surgiram em um contexto de reconhecimento do valor da paisagem urbana evidente em numerosos estudos e diversas manifestações, ao final dos anos de 1960, além da conjuntura de abertura dos Estados à maior atuação do capital privado. Mesmo com todo o aparato legal e administrativo e com a preocupação histórica dos parisienses com a imagem da cidade, ainda se colocavam algumas questões em que as ZACs talvez pudessem atuar, como aponta Sabaté:

*¿Cómo salvaguardar dicho valor sin caer en un conservadurismo integral, sin recurrir a reglas decimonónicas? ¿Cómo conciliar los requisitos de actualización y garantizar una 'conception plus ouvert et plus active de la mise en valeur des caracteres propres des quartiers de Paris'? (SABATÉ, 1990, p. 10).*

Jorge Fuente (2005) trata, em seu trabalho, fundamentalmente, da hipótese por ele levantada de que as ZACs são, atualmente em Paris, um lugar de aplicação de instrumento de prefiguração que discute, situa, fixa e afirma a imagem exterior de algumas vias da cidade, de modo semelhante ao que fizeram as *Servitudes Spéciales d'Architecture* no passado, posição comum à orientada por Joaquín Sabaté:

*Hasta la fecha se han impulsado una cincuentena de estas figuras, y nos proponemos interpretarlas como un instrumento equiparable al de las Servidumbres Especiales de Arquitectura, atendiendo a su contribución a la progresiva elaboración de nuevos instrumentos de control de la imagen urbana de la arquitectura. Al igual que aquellas, los proyectos de las ZAC se presentan como un conjunto de reglas escritas y dibujadas que deberán ser estrictamente observadas por las futuras edificaciones en su ámbito. Tienen empero un carácter más abierto, casi de guías de diseño, frente a las determinaciones tan precisas de las antiguas servidumbres (SABATÉ, 1990, p. 11).*

As ZACs, na visão de Fuente (2005, p. 82), estariam baseadas na tensão contínua de espaços e de elementos formulados sobre a superposição de três corpos articulados na vertical do edifício – base, corpo médio e arremate. O instrumento

também objetivaria uma estratégia de transfiguração histórica – a propósito de uma imagem –, arraigada na transcendência do passado e no potencial vital do presente, desencadeando seu futuro a ser descoberto e construído. O pesquisador ressalta, nesse contexto, a utilização das *zones d'aménagement concerté* como uma “estratégia de prefiguração urbana”, na medida em que os instrumentos nelas utilizados serviriam para produzir novas arquiteturas e imagens prefiguradas que são respostas às contínuas adaptações e alterações do meio e, assim, das relações, ditando a forma das ruas e dos espaços coletivos. O mecanismo prefiguraria, assim, a forma urbana como um processo de transformação exteriorizada que sintetiza situações acordadas por meio de elementos que conformam um modelo a ser implantado (FUENTE, 2005, p. 86). Para Fuente,

*Las Z.A.C. son parte de una estrategia que se sitúan en una frontera, que por un lado intentan comprender nuevamente la estructura formal y espacial de los inmuebles Parisinos, y por otra intentan correlacionarlos con la estructura general de la ciudad en continuidad con los valores históricos. Son un intento de generar un nuevo sistema vindicando las relaciones estructurales de la ciudad (formales y vitales), situándose en áreas urbanas marginales o deprimidas a fin de vindicar su valor, y resguardar al tiempo que limitar os estilos diferentes de la arquitectura Parisina, unificándolos y alineándolos bajos los mismos criterios formales, utilizando el tradicional **diseño norma**, experimentando nuevas formas de mejorar el paso del Proyecto Urbano a la Arquitectura construida. Así este mecanismo intenta, volver a pensar o situar dentro de una perspectiva histórica la ciudad (prefigurándola), devolviendo el equilibrio, la mixtura y la superposición de las funciones en estos sectores de Paris transformándolo en nuevos barrios multifuncionales, compatibilizando las viviendas, las actividades comerciales, oficinas, equipamientos públicos y actividades artesanales, estratificadas en altura, a través de la densidad, prefigurando las volumetrías de las construcciones, los elementos o situaciones espaciales y formales que dan lugar a las ordenanzas de cada Barrio o tejido de la ciudad de Paris (FUENTE, 2005, p. 16, grifo do autor).*

É importante perceber que a *zone d'aménagement concerté* é uma zona – um setor ou um lugar – e não um mecanismo. É o espaço determinado para a operação, e não a operação em si. As ZACs apresentam, além disso, dimensões variadas e geram impactos diferentes na cidade, bem como transformações que proporcionam maior ou menor efeito e são sentidas por diferentes raios de abrangências. Há projetos de pequena extensão – ruas e quarteirões – até alterações de maior magnitude – bairros e regiões –, que abrangem comunidades específicas ou conjuntos populacionais agrupados. Um fator comum, independente da dimensão da atuação urbanística disposta no plano da ZAC, é que esse instrumento busca servir às escalas diferentes de forma a melhorar a articulação da área do projeto com a cidade.

A criação de uma ZAC requer um dossiê composto por: estudos sobre as condições econômicas da operação; informações sobre o objeto e justificativa da proposta; diagnóstico e delimitação da área afetada; estudo de impacto ambiental;

entre outras exigências contidas no *Code de l'Urbanisme*. O documento deve apresentar um programa de equipamentos públicos a ser implantado, um planejamento global de construções e as modalidades de financiamento pelo período de vigência do instrumento.

Os expositores franceses presentes no Seminário Brasil-França de operações urbanas, realizado no Município de Belo Horizonte, em 2007, deixaram registrado nos anais do evento (BRASIL, 2009), sobre a importância e a cultura adquirida em seu país, de que os projetos urbanísticos devem estar pautados nos resultados de estudos preliminares, que são concluídos sobre a construção de uma base bastante precisa da realidade socioeconômica e espacial dos territórios. Os palestrantes vindos da França relataram sobre a disponibilidade de arquivos com informações por lote que agregam dados sobre os imóveis de forma bastante completa. A finalidade dos estudos é elaborar um plano global para as áreas de operação que transponham as diretrizes traçadas pelos órgãos municipais em estudos prévios compatíveis com o *plan locaux d'urbanisme*. François Hôte<sup>116</sup>, expositor do seminário ocorrido na capital mineira, falou sobre o significado da elaboração do plano de modo conjunto, contendo debates prévios e participação dos agentes envolvidos, o que denominou como “democracia da proximidade”.

O *Code de l'Urbanisme* define a obrigatoriedade de haver participação de moradores, associações locais e outros interessados, por meio de consulta, para que haja a criação da ZAC, procedimento comum também à concepção de outros tipos de intervenção urbanística que possam alterar significativamente o ambiente e as relações urbanas. A elaboração de um plano para uma *zone d'aménagement concerté* é realizada depois de uma fase preliminar de estudos e acordos, concertações, reuniões, exposições, debates e pesquisas de opinião públicas que reúnem Estado, cidadãos e associações locais em duas etapas (FUENTE, 2005, p. 87).

A primeira fase envolve procedimentos de criação e concertação, nos quais a coletividade, de forma coordenada pelo APUR e por outros órgãos responsáveis pelo desenvolvimento urbano, discute possibilidades de pactos, aprovando um dossiê de projeto formado por um documento gráfico e o que poderia ser um esboço de contrato de desenvolvimento com um operador – sociedades de economia mista ou operadores privados, por exemplo. A fase posterior, que pode ser considerada uma fase de realização, é aquela em que o dossiê é concluído com a aprovação de um *plan d'*

---

<sup>116</sup> O Arquiteto francês François Hôte foi expositor no Seminário *Operações Urbanas Brasil-França* ocorrido em Belo Horizonte. À época do seminário, foi apresentado como Diretor Adjunto de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Urbanismo de Paris, responsável por todas as operações, em especial nas denominadas áreas de ZAC e por grande projeto de renovação urbana do entorno de Paris, além de outras atividades (HÔTE, 2009, p. 91).

*aménagement de zone* (PAZ). O PAZ inclui a localização das principais afetações de solo existentes e projetadas e a destinação das superfícies a serem criadas – habitações, escritórios, comércio, entre outros usos.

A primeira ação comum aos PAZ é desenvolver a subdivisão das quadras em pequenas frações operativas. Uma vez definidas as partes, prossegue-se com a diagramação de espaços públicos e sua relação com os espaços comuns no interior dos conjuntos construídos. O terceiro passo refere-se a direcionamentos sobre a estrutura interior de cada fração, a fim de definir, preliminarmente, a imagem e as dimensões do espaço urbanístico e os diferentes reagrupamentos das arquiteturas.

*Así el pensamiento urbanístico y arquitectónico proceden de iguales pasos, son el resultado de la normalización asumida como un verdadero proyecto de la Arquitectura Urbana. Arquitectura sobre la ciudad. De este modo las reglas han sobrepasado tanto la clásica función normativa para llegar a la proposición y proyecto del espacio, la figuración de la imagen urbana, previa y dibujada* (FUENTE, 2005, p. 89).

A ZAC retoma benefícios do “desenho-norma”, experimentando novas formas de melhorar a cidade desde o projeto urbano à arquitetura materializada, como ilustra a citação anterior. O resultado do sistema de planejamento de uma *zone d'aménagement concerté* pressupõe a ordenação do espaço por funções e também das camadas do objeto arquitetônico por usos diferentes. O desenho concernente à ZAC atua no parcelamento do solo, estruturando o posicionamento das edificações em relação às vias e aos espaços públicos. A implantação do projeto privilegia, normalmente, a concentração de volumes, para liberar espaços vazios, ao mesmo tempo em que deve resguardar situações de iluminação e ventilação das fachadas dos prédios, os quais recebem limitações de altura, normalmente, com verticalização composta até o limite de sete a dez pavimentos, podendo haver fixação de alturas mais baixas, que possibilitam maior diversidade às áreas.

O plano inerente à concepção da ZAC proporciona que, depois das pesquisas públicas, aprove-se o programa definitivo de desenvolvimento e das modalidades de financiamento de equipamentos públicos por períodos, chegando a uma equação de previsão de rendas e gastos. Esse documento é gerido pelo APUR, responsável pelo desenvolvimento do projeto urbano definitivo, que passaria, em sequência, para a tutela de um organismo gestor.

A delimitação de uma área como *zone d'aménagement concerté* pode ser proposta pelas esferas de Governo nacional, departamental ou local, sendo mais comum que seja uma iniciativa da *commune*, que detém a responsabilidade sobre o

PLU. Mesmo que seja proposta por outra instância, a ZAC deve obter a aprovação do poder local, pois,

Nas ZAC, o poder público assume o papel de incorporador imobiliário. Sua atuação, entretanto, não está condicionada apenas à rentabilidade da intervenção, mas também e principalmente a uma visão global de cidade e das necessidades urbanas (MALERONKA, 2010, p. 67).

A ZAC é criada ou aprovada pelo setor público, mas pode ser gerida pelo ente público diretamente, ou indiretamente por pessoa pública ou privada. A realização das operações é, geralmente, contratada junto a uma empresa de economia mista – caracterizada por capital público majoritário e por acionistas privados<sup>117</sup>. Deve haver um contrato de concessão que resguarde o ente público quanto a possíveis faltas do parceiro privado na atuação em uma ZAC, caso seja essa a opção de gestão do projeto urbano.

O mecanismo de implantação das ZACs requer intervenção direta do Estado na propriedade privada. O Governo, geralmente, adquire, por meio de prioridade de compra ou de desapropriação, os imóveis do perímetro em que deseja promover o projeto urbanístico<sup>118</sup>. A instituição de uma ZAC, não obstante ser um efeito encontrado em outras práticas de intervenção no solo inerente às normativas francesas, significa uma forma de intervir publicamente no mercado fundiário, ocasionando reserva de terrenos para utilização em favor da infraestrutura urbana, da implantação de equipamentos comunitários e de habitações com custos controlados.

---

<sup>117</sup> Os governos locais franceses também, quando se julgarem inabilitados a preparar a operação urbana, podem organizar licitações simultâneas chamadas “de definição”, as quais formatam várias equipes compostas por engenheiros, arquitetos, urbanistas, paisagistas, entre outros. O modelo de operação direta assegura à pessoa pública controle total das ocorrências do processo, entretanto obriga que esse ente empregue recursos e pessoal para realizar o trabalho e que administre e comercialize os terrenos. A intervenção indireta nas ZACs é feita por meio da denominada *concessión de aménagement*, modelo que guarda semelhanças com a concessão urbanística, instrumento de política urbana, não previsto no Estatuto da Cidade, porém instituído em municípios como São Paulo e Belo Horizonte. Nessa segunda alternativa, há a necessidade de um concessionário, que será remunerado pelo resultado da intervenção e assumirá a responsabilidade pela qualificação da ZAC (OLBERTZ, 2011).

O regime jurídico francês resguarda que as sociedades de economia mista não estão sujeitas à lei de licitações e, no âmbito das ZACs, podem assumir o desenvolvimento financeiro da operação, desapropriar e comprar qualquer imóvel no mercado (MALERONKA, 2010, p. 57). As sociedades de economia mista constituem o principal veículo do urbanismo operacional francês. “As vantagens das sociedades de economia mista relacionadas por Marcou (1993) – flexibilidade de gestão, facilidade em reunir parceiros necessários para a realização, sem tirar das coletividades locais a responsabilidade das operações – ajudam a explicar o porquê deste protagonismo” (MARCOU, 1993, *apud* MALERONKA, 2010, p. 63)

<sup>118</sup> “No direito francês, existem diversos mecanismos de aquisição da propriedade por motivos de interesse público urbanístico: a) Expropriação por causa de utilidade pública [...]. b) Compra aos particulares mediante negociação [...]. c) Direito de preferência [...]. d) Aquisição mediante permuta de terrenos (apesar de formalmente ser configurada como compensação por uma cedência gratuita de terreno) [...]. e) Por último, a aquisição dos solos pode resultar das condições impostas por uma licença de loteamento ou de construção por via da cedência para o domínio público duma parcela da propriedade onde se pretende realizar a operação urbanística [...]” (CARDOSO, *et al.*, 2011, p. 58).

A qualificação da área é feita pelo órgão público ou pela organização à qual o Estado delegue essa função, e os terrenos são vendidos a entidades da Administração com responsabilidades em políticas setoriais – educação, saúde, áreas verdes – e a empreendedores privados nos setores da operação destinados a equipamentos públicos ou à livre comercialização. O Poder Público pode criar a obrigatoriedade da construção de melhorias públicas pelo particular, concedendo-o o direito de construir na área do projeto de ordenamento territorial definido pela *zone d'aménagement concerté*. Os recursos angariados servem para cobrir custos necessários às intervenções e, geralmente, para auxiliar na produção de moradias. Ressalta-se que as intervenções em ZACs têm como premissa o autofinanciamento destas em uma equação segundo a qual o custo das obras de urbanização seja suportado por uma valorização suficiente, cuja “renda” é recolhida por artifícios como a venda de terrenos e do direito de construir. Os cálculos de gastos e de contrapartidas devem ser efetuados conforme todo o período de implantação do projeto, sendo que, quanto menos dependentes de financiamentos externos, mais “equilibrada” é a equação (MALERONKA, 2010, p. 64).

No âmbito das ZAC, a execução directa pela Administração determina que esta suportará o financiamento, sendo ressarcida por via indirecta mediante taxas e outros mecanismos de política fiscal.

Na execução mediante concessão (ver artigo L300-4), que pode ser feita a uma entidade pública, mista ou privada [...] os custos das operações urbanísticas são assumidos pelo concessionário. Os custos são limitados ao montante necessário para a satisfação das finalidades da operação urbanística, sem prejuízo de poder haver lugar a participação do concedente nos custos. Não obstante, o concessionário pode ser ressarcido dos encargos que haja suportado, mediante a celebração de convenções para recuperação dos custos tidos com a urbanização da zona, quando os terrenos em questão não forem objecto de cessão, locação ou concessão de uso pela autoridade municipal ou supramunicipal. Este acordo é distinto daqueles que podem ser celebrados entre o concedente, o concessionário e os proprietários beneficiários, para efeitos de participação destes nos custos (ver artigo L311-4, 4.º parágrafo do Código do Urbanismo) (CARDOSO *et al.*, 2011, p. 65).

Abordadas as premissas de projeção e implementação das ZACs, passa-se à apresentação de duas das experiências conhecidas, como forma de discutir, mais detalhadamente, aspectos da organização do espaço por meio da utilização de instrumentos que modificam esses locais. O que se pode compreender das pesquisas sobre os planos elaborados para diversas ZACs é que, guardados objetivos específicos e características locais, alguns elementos e princípios para obtenção da qualificação do espaço público e composição do conjunto edilício vão sendo traçados, mantidos e replicados – ou aprimorados – em novas áreas onde os mecanismos de concertação são utilizados. As *zones d'aménagement concerté* têm promovido uma

nova coerência na imagem urbana de Paris, atualizando os tradicionais ordenamentos paisagísticos comuns à ordenação espacial da cidade por séculos (SABATÉ, 1990, p. 11). Foram selecionados os exemplos das *zones d'aménagement concerté Bercy e Masséna*.

### **6.1.2. Exemplo da Zone D'Aménagement Concerté Bercy**

A *Zone D'Aménagement Concerté Bercy* (ZAC Bercy) foi lançada em 1986 e concluída em 2006 (BURLON, 2009, p. 49). O local era predominantemente ocupado por adegas de vinho e angariava a simbologia de uma importante região histórica, passando de zona rural para bairro de palacetes, e, a partir do século XVIII, organizou-se como lugar de concentração de adegas, que abasteciam Paris através dos cais do Rio Sena. A área de Bercy, todavia, apresentava obsolescência, que podia ser notada na década de 1980. A região era visualizada como afastada da cidade e passou a ter uma imagem negativa, sendo considerada apta a abrigar apenas atividades industriais com baixo valor agregado.

A regulamentação dessa ZAC foi publicada em junho de 1990 e está baseada em nove artigos e três cartas ou planos (desenhos) – *Plan Masse des Ilots Du Parc*; *Plan des Contraintes des Ilots Du Parc* e *Plan de Rez de Chaussée e des Ilots Du Parc* – que asseguram e definem os parâmetros e acordos fundamentais a respeito da prefiguração da imagem futura da região de Bercy (FUENTE, 2005, p. 102).

O texto que regulamenta a ZAC Bercy dispõe sobre as “prescrições arquitetônicas dos *ilots* do parque” e os objetivos prioritários e se estrutura com os seguintes assuntos: alinhamentos e alturas máximas; regulação de elementos exteriores aos edifícios – projeções; regulação dos materiais das fachadas; atividades comerciais no térreo e ordenamentos para o espaço não edificado. O projeto contém uma estratificação funcional e também social. As edificações possuem apartamentos de tamanhos e posicionamentos que ocasionam soluções em um pavimento, em dois pisos – apartamentos duplex – e em unidades de cobertura com terraços. A unidade comercial foi disposta no térreo e a sobreloja pode abrigar o uso residencial.

O plano global, definido pelo *Atelier Parisien d'Urbanisme* e aceito pelos dirigentes municipais para o local, foi originado com o objetivo de estabelecer uma relação ou interação espacial entre as porções destinadas à moradia e o rio, interpretado como um elemento inerente ao lugar, capaz de qualificar as visadas a serem desfrutadas pelos futuros habitantes. A relação do projeto com o rio foi fortalecida pela própria extensão longitudinal do sítio e de outras linhas de circulação paralelas ao mesmo – as vias veiculares e a ferrovia.

Deveria ser conformado um novo bairro “com 2.000 unidades residenciais, em torno de um novo e vasto parque, com 12 hectares, além de atividades econômicas e comerciais, na parte periférica” (BURLON, 2009, p. 50). Optou-se pela incorporação de atividades de escritórios e de comércio do tipo vitivinícola e alimentares, resgatando a antiga vocação do lugar. O projeto recebeu cuidados especiais em desenhos tratados sob a recorrência de espaços e de elementos regulares. Os parâmetros construtivos foram determinados de acordo com a posição que as edificações ocupariam no plano e eram diferentes para as áreas adjacentes ao parque e entre algumas ruas. A implantação, linear e fronteira ao rio, foi pensada na conformação de aberturas para o mesmo, gerando descontinuidades e individualidades pela alternância de cheios e vazios.

Foram definidos gabaritos configurando as primeiras relações dos volumes com o espaço público. As regras edilícias ganharam detalhes que chegaram a ditar normas de desenho para os projetistas na composição volumétrica e estética, mas que não significaram determinações demasiadamente restritivas, por manterem certo grau de liberdade ao trabalho do Arquiteto. Foram estabelecidos critérios para as varandas e outras projeções da edificação, para a porcentagem de envidraçamento das fachadas, afastamentos e proporções dos recuos, uniformização de materiais e cores, padrão de cobertura das casas de máquinas e reservatório, entre outras exigências.

*Se pretende construir un conjunto de manzanas, las más singulares de ellas de unas ocho-nueve plantas (24-26 metros), abiertas hacia un parque. Para ello se definen la alineación estricta y los volúmenes de cada una, composta por:*

*Dos bloques laterales de once metros de frente y unos 50 de profundidad.*

*Un bloque longitudinal que cierra la manzana por detrás.*

*Unas torres de 14x17 metros de lado, separadas 5 metros entre sí y 8 metros de los bloques laterales.*

*Destaca la obligación de ‘coser’ los volúmenes de cada manzana con frente al parque mediante un porche de dos pisos de altura y unos balcones y barandillas corridas cada dos plantas.*

*El perfil o gabarit establece diferentes piezas retranqueadas a una distancia fija de 1,50 metros, una altura por piso de 2,80 metros y unos determinados materiales (vidrio en las esquinas) (SABATÉ, 1990, p. 12).*

As residências do projeto de Bercy, quase metade de interesse social<sup>119</sup>, deveriam obedecer a especificações estabelecidas para composição dos conjuntos. As moradias foram foco de concurso, compartilhando solicitações das agências de habitação de interesse social e condições colocadas pelas incorporadoras privadas. Serpa (2004, p. 153) considera que o percentual de 45% de habitações sociais construídas no projeto de Bercy é pouco expressivo, tendo em vista o contexto urbano

<sup>119</sup> Convém ressaltar que as habitações de interesse social na França incluem a produção de moradia para classe média.

de Paris, que apresenta um crescente aumento da demanda de unidades para aluguel subsidiado, e chama a atenção para o fato de que a limitada produção de habitação nessa ZAC está dentro de um processo vivenciado na capital francesa de expulsão da população de baixa renda para áreas periféricas de sua Região Metropolitana. O autor ressalta essa afirmação registrando que, em 1950, a capital parisiense concentrava 60% das habitações de caráter social comparativamente a sua Região Metropolitana e que, atualmente, esse percentual é de 18%.

O processo de construção de um novo modelo edilício e, por conseguinte, de unidades habitacionais de padrões mais elaborados, ocasionou a atração de outros perfis sociais para as áreas anteriormente consideradas degradadas, notadamente com nível socioeconômico superior ao anteriormente encontrado no local. O APUR, trabalhando com dados do censo de 1999, elaborou uma carta para Paris e sua Região Metropolitana, com a estrutura socioespacial simplificada da população ativa. Foi confirmado que, no Bairro de Bercy, havia uma predominância – entre 40% e 50% dos habitantes – de profissionais liberais, administradores de empresas e trabalhadores com nível de estudo elevado (SERPA, 2004, p. 154).

Os parâmetros que regem a composição dos edifícios regulam a diversidade de usos e a variedade de tipos de habitações, que promovem multiplicidades aos conjuntos, possibilitando-os servir a diferentes estruturas familiares, mas sempre optando por maior densificação dos espaços. As alturas finais são similares às regras colocadas em Paris por Haussmann – embasamento, e, aproximadamente, um máximo de oito pavimentos. A própria inserção da unidade habitacional no prédio significa uma hierarquização social e uma mescla de classes. Os projetos envolvem desde a produção de moradias para aluguel social para a população de renda inferior até as concepções de unidades com terraços que podem servir como “mansões contemporâneas” (FUENTE, 2005, p. 115) – forma de apropriar do arremate dos edifícios envolvendo uma relação com a cidade com atributos como a distância do ruído do nível térreo e o privilégio da contemplação e do domínio visual da paisagem urbana, sobretudo quando reformulada e valorizada pela presença do parque.

O parque, fundamental elemento de todo o projeto, foi também tema de um concurso internacional organizado pelo APUR e trazia no escopo do trabalho não apenas a conformação de “espaços verdes”, mas a atribuição de constituir um elemento importante dentro de uma operação de transformação urbanística que mudaria as características de uma região. Serviria como espaço de lazer não apenas para os habitantes do contorno da ZAC, mas para os moradores dos bairros a ela vizinhos.

O parque de Bercy foi implantado na mesma época da de outros parques projetados em conjunturas semelhantes, *La Villete* e *André Citroën*, também planejados no contexto pós-moderno ao final da década de 1980 e ao início da década de 1990. “Vistas na escala da cidade, essas intervenções continuam a ser pensadas em um sistema urbano geral – uma rede de espaços públicos urbanos – herdado da ação de Haussmann no século 19” (SERPA, 2004, p. 139). O equipamento público recreativo está ligado a uma vontade política e a uma importância de visibilidade de um sistema administrativo, comum como estratégia de vários governos ao longo do tempo. Recebe, por isso, atenção redobrada que envolve preocupações com a monumentalidade e com o programa de utilização. É comum que o projeto de parques, como o de Bercy, seja assinado por renomados profissionais.

No parque de Bercy – concebido por Marilène Fernand, Jean-Pierre Feugas, Bernard Le Roy e Bernard Huet – três partes se sucedem de oeste a leste: o grande gramado, os jardins temáticos e o Jardim Romântico. Ao sul, um grande terraço às margens do Sena isola o parque da via expressa George Pompidou e abriga um estacionamento, locais para estocagem e manutenção, guaritas de vigilância e sanitários públicos. Nove jardins temáticos ocupam a parte central: a horta, o observatório, o pomar, o jardim de treliças, a casa da jardinagem, o jardim de bulbos, o labirinto e o jardim dos sentidos. Na terceira parte – o Jardim Romântico – encontram-se os elementos aglutinados em torno do tema ‘água’: canal, ilha, cascatas e gruta (SERPA, 2004, p. 140-141).

É interessante ressaltar que, contiguamente à ZAC Bercy, foi realizado outro projeto – a *Zone D’Aménagement Concerté Corbineau-Lachambeaudie* (ZAC Corbineau-Lachambeaudie). Esta ZAC, projetada em 1985, objetivava a recuperação dos espaços ferroviários da estação de Bercy, basicamente a margem norte da *Rue Bercy*, também ao norte da área de operação retratada. A ideia era gerar uma frente edificada permeável como um espaço coletivo e um eixo de requalificação do tecido urbano existente. A imagem da rua seria marcada por meio de uma sequência de edifícios diferentes em uma composição de espaços e elementos regulares. Foi disposto um encadeamento de edifícios isolados em relação à frente da *Rue Bercy*, conformando um conjunto linear, ritmado e permeável, de 450 metros de comprimento e alturas entre 18 e 24 metros. A composição do espaço foi complementada por sequências de espaços vazios que se repetem ao longo do conjunto também de forma regular.

A aplicação do mecanismo de *zone d’aménagement concerté* em Bercy intencionou, segundo Fuente (2005, p. 106), pensar ou situar o lugar dentro de uma perspectiva histórica e no contexto da cidade, reconfigurando o local e devolvendo a este o equilíbrio, a mistura e a superposição de funções, transformando-o em um novo bairro multifuncional, compatibilizando as habitações, as atividades comerciais, os

escritórios, os equipamentos públicos e as atividades artesanais, estratificados em alturas e mediante aumentos de densidades. O projeto é exemplo da concepção de cheios e vazios, espaço urbano e arquitetura, retratada como pressupostos gerais da ZAC. Destaca-se o detalhamento dos parâmetros que prefiguram a imagem do lugar, mesmo que se saiba que as formas construtivas e o tratamento dos espaços públicos ainda sofrerão alterações nos momentos de materialização do plano.

### **6.1.3. Exemplo da Zone d'Aménagement Concerté Masséna**

A *Zone d'Aménagement Concerté Masséna* (ZAC Masséna) foi originada como uma operação específica dentro de um planejamento para uma área mais extensa, denominado inicialmente *Sena Rive Gauche* e posteriormente como *Paris Rive Gauche*, desenvolvido entre os anos de 1987 e 1989. Trata-se de uma área na região sudeste de Paris, na margem esquerda do Rio Sena, oposta à área onde foi desenvolvida a ZAC Bercy. O plano para a *Zone d'Aménagement Concerté Paris Rive Gauche* (ZAC Paris Rive Gauche) foi aprovado em 1990 (FUENTE, 2005, p. 90). O potencial de transformação deste local, assim como o interesse pela área de Bercy, foi vislumbrado com a candidatura de Paris aos Jogos Olímpicos de 1992, fator de impulsão de projetos de recuperação da área sudeste do município (BURLON, 2009, p. 48).

Os estudos de formulação do plano para a margem esquerda do Rio Sena foram iniciados um ano depois dos estudos de Bercy e, por isso, foi aproveitada a experiência realizada, sobretudo, a fim de embasar a constituição de uma nova imagem para o lugar. O planejamento foi baseado em processo semelhante ao ocorrido para elaboração da operação de Bercy. O plano global foi concebido pelo APUR, com base em diversas consultas urbanísticas. Este ente, em parceria com a secretaria de urbanismo do município, também foi responsável pela elaboração do documento que regulamentou a urbanização da área. A operação *Paris Rive Gauche* foi recortada em setores e, para cada um deles, foi escolhido um Arquiteto que coordenaria as transformações urbanísticas. A *Société d'Economie Mixte d'Aménagement* (SEMAPA) de Paris foi escolhida como operadora (BURLON, 2009, p. 53).<sup>120</sup>

Essa ZAC, por sua amplitude e localização, congregava uma preocupação em ser um exemplo e um símbolo de apresentação da cidade de Paris ao mundo, em uma

---

<sup>120</sup> "A SEMAPA confiou o desenvolvimento de cada um desses setores a diferentes urbanistas: Paul Andreu, para a Avenida de France; Christian Devilles, para a ZAC Austelitz; Roland Schuweitzer, para a ZAC Tolbic; Bruno Fortier, para a Rue du Chevalet; Christian de Portzamparc, para a ZAC Masséna" (MARTINS, 2012, p. 72).

época em que outros núcleos urbanos europeus também pleiteavam constituir uma imagem de modernidade. *El tamaño, la escala y por lo tanto la importancia y influencia urbana de este proyecto es tal, que se transformará en la manera de mejorar la competitividad y el equilibrio de la ciudad ante el mundo y la región* (FUENTE, 2005, p. 90).

O *plan d'aménagement de zone*, de 1991, determinou as principais diretrizes para a região. O documento estabeleceu uma altura máxima entre 24 metros, na borda do Sena, até 35 metros, sobre a linha do trem, em compatibilidade com os tecidos haussmanianos. O projeto para *Paris Rive Gauche* foi elaborado com a proposta de cobrir 10 hectares de ferrovia e promover a abertura de 3 quilômetros de uma nova via – a Avenida da França. O PAZ tratou de um perímetro de 130 hectares e 2,7 quilômetros de extensão. Foram destinados 520.000 metros quadrados à habitação, o que deveria significar a produção de, aproximadamente, 5.000 apartamentos de diferentes tamanhos, sendo que 50% das novas moradias criadas deveriam ser de interesse social e 1.000 unidades destinadas a residências estudantis. Deveria ser desenvolvido, no local, um polo de serviços com cerca de 900.000 metros quadrados, voltado a se constituir como uma centralidade de negócios dentro da capital francesa. Haveria a configuração de 300.000 metros quadrados de espaço público (MARTINS, 2012, p. 72).

O equipamento mais expressivo do plano da ZAC Paris Rive Gauche é a Biblioteca Nacional da França, projetada com 200.000 metros quadrados e que representa um componente cultural ao qual seriam atribuídos o referencial e o simbolismo da imagem do plano a partir de

[...] um conjunto de quatro torres, que durante e após sua realização foi muitas vezes criticado por seu caráter e sua funcionalidade, mas que, por outro lado, é, sem dúvida nenhuma, uma das realizações mais emblemáticas da arquitetura pós-moderna em Paris (COY, 2013, p. 209).

O conceito criado por esse elemento central ao projeto foi reforçado com a previsão de um novo centro universitário e da “cidade das artes gráficas”, local destinado a abrigar oficinas e outras instalações para artistas (FUENTE, 2005, p. 91). O grande equipamento situava-se na divisão de *Paris Rive Gauche* que configurou a ZAC Tolbiac, área vizinha à ZAC Masséna, e, em torno dele, foram feitas as primeiras intervenções do plano, a partir de 1994 (MARTINS, 2012, p. 70).

A ZAC Masséna foi, então, delimitada como a maior unidade de atuação dentro da operação *Paris Rive Gauche*, contendo princípios que alterariam a composição do espaço público e a forma de implantação das construções privadas, mas preservando importantes edificações existentes, que foram mantidas como elementos significativos

a pontuarem o novo desenho urbano (MARTINS, 2012, p. 90). Deveriam ser resguardadas características intrínsecas da região, e a conexão com a cidade da Paris seria pensada a começar da malha viária.

A área do projeto estava circundada por avenidas de maior calibre e havia algumas vias interiores de caixa mais larga. O sistema de circulação local, entretanto, era conformado por vias estreitas e possuía uma ordenação relativamente ritmada e ortogonal. A maioria das vias perpendiculares ao Sena tem larguras variáveis entre 10,50 metros e 16 metros, e as paralelas ao rio em torno de 12 metros e 18,6 metros. Fuente (2005, p. 93) atribui às vias a criação de uma atmosfera particular e calma ao bairro. A trama viária compunha quadras de dimensões reduzidas.

Foi realizada uma consulta pública para definição do projeto, a qual contou com uma fase em que os participantes deveriam apresentar uma proposta de tecido urbano, ainda não configurada em forma de plano, e uma etapa posterior, em que os candidatos selecionados na fase prévia deveriam propor um plano de massas para a área da operação.

A proposta ganhadora [...] definia um sistema de quarteirões abertos, ao modo do movimento moderno, jogando, entretanto, com regras de continuidade do século XIX, a partir das seguintes regras especiais:

- soleiras de mesma altura como um elemento invariável e mesmo tratamento dos níveis térreos;
- reserva de diversidade para os pavimentos superiores;
- interrupção com uma abertura de 8 m, em cada quarteirão, a cada extensão máxima construída de 45 m. No quarteirão oposto, diante de cada abertura, ocorrência de um elemento construído, ainda que recuado com relação à rua;
- potencial construtivo diferente em cada quarteirão (Surface horts nette – SHON);
- forma de ocupação do primeiro lote a ter projeto aprovado condicionador dos demais, compartilhando o restante do potencial construtivo do quarteirão;
- transferência do potencial construtivo entre lotes do mesmo quarteirão, dependendo da atividade, com variação conseqüente das alturas;
- ocupação de 100% do quarteirão no térreo, e de 40% a partir de 15 m de altura, dividida em iguais frações entre os lotes;
- largura das ruas variável entre 10, 16 e 18 m, conforme sua função na estrutura urbana, e proporcionalidade entre largura da rua e altura, o que significa uma variação de altura de um a dez pavimentos, mais o térreo (MARTINS, 2012, p. 73).

O documento que instituiu a operação foi aprovado em janeiro de 1999, configurando as regras para a estruturação dos *ilots* abertos e das vias abertas.

*Los ilots abiertos no están contruidos en la totalidad de su perímetro. Están compuestos de edificios distintos, en número variable, generalmente no medianeros, presentando cada uno fachada plana alineada estrictamente sobre la calle, y creando entre ellos espacios vacíos en el borde de la calle (FUENTE 2005, p. 94).*

A opção pelos *ilots* deveria garantir vistas mais aprazíveis a partir das edificações, melhor iluminação às unidades, legibilidade ao espaço público, principalmente a partir das vias, relação entre o conjunto de objetos construídos, espaço livre no interior das quadras, entre outros princípios de ordenamento espacial. A disposição dos edifícios nas quadras deveria ocorrer de forma a permitir a visualização do espaço vazio da rua a partir da maior parte das fachadas; garantir que o interior da quadra permanecesse iluminado e ensolarado, proporcionando melhores soluções de conforto térmico aos prédios; configurar intervalos nas margens das vias, por espaços destinados a jardins ou construções de baixa altimetria; manter isolamento de cada imóvel garantido por não haver empenas adjacentes e formar uma “parede da rua” pela relação entre os edifícios dispostos em conjuntos mais ou menos complexos e diversificados.

A regulação possui critérios para garantir a ordenação das implantações dos edifícios como forma de gerar proporção entre cheios e vazios nos *ilots*. As regras controlam as distâncias entre as edificações e a posição e as alturas de elementos utilizados para vedação. Os perímetros dos prédios construídos não devem ocupar mais de 70% do perímetro do quarteirão e nem menos de 50% dele. As larguras das edificações de frente para as vias são controladas em função da altura final que atinjam. De acordo com a extensão das fachadas e a altura dos prédios, as regras demandam espaços vazios que distanciam os edifícios e criam passagens. Sem detalhar as regras afetas às passagens, vale informar apenas que, a partir de edifícios compostos por um embasamento e mais um pavimento, deve haver um passeio de 6 metros de largura. As exceções foram previstas no caso de programas especiais, como a instalação de equipamentos.

As alturas, além de controladas pelas implantações dos edifícios em cada quarteirão, não podem ser superiores ao limite enunciado pelo PAZ, normativa que controla também outros parâmetros de urbanização. O coeficiente de aproveitamento para a ZAC Masséna varia entre 2,5 e 3,4 e os volumes construídos são resultado dessas densidades construtivas associadas aos limites de altura, que vão desde o embasamento a mais 4 a 10 pavimentos. Convém ressaltar que o potencial construtivo foi definido para cada quarteirão como um todo, sendo que pode ser “distribuído pelos lotes de forma diferenciada e em sistema de compensação, tendo como resultado múltiplas tipologias arquitetônicas e buscando coerência com a paisagem heterogênea dos conjuntos habitacionais do entorno próximo” (MARTINS, 2012, p. 141). As edificações altas devem ser alternadas nos quarteirões e em relação às edificações do lado oposto da rua, como artifício para conseguir intimidade e transparência na composição dos conjuntos.

A solução das quadras abertas e das ruas abertas configura alternativa de desenho para a estreita dimensão do sistema viário existente. As ruas abertas proporcionam espaços mais generosos e uma composição paisagística menos enclausurada do que em situações nas quais se utilizam os alinhamentos e as construções em sequência. A composição desencontrada dos edifícios verticais acaba por proporcionar maior conforto ao aumento de densidade, como se a verticalização fosse “compensada” pelas aberturas e pelos demais intervalos das ruas, pelas passagens e pela manutenção do interior das quadras livres.

As regras promovem uma organização espacial, mas, segundo seus elaboradores, sem replicar a homogeneidade criada com as normas tradicionalmente utilizadas em Paris. Permitem que haja diversidade de alturas, de materiais, de dimensões, entre outras características de composição das edificações, que são variáveis dentro de regras gerais e da relação dos edifícios entre si e com os espaços públicos.

*Nosotros hemos visto que la idea de permitir una ‘relativa autonomía’ de los inmuebles, los unos en relación a los otros permite no solamente acordar la ciudad del mañana a la cultura de nuestro siglo (o diciendo que toda la arquitectura moderna está basada sobre esta autonomía de un objeto arquitectónico sin medianeros y de partida sin fachada privilegiada). Pero esta autonomía quiere también hacer lugar a una característica de la evolución: **lo desconocido, lo aleatorio, la diversidad de estilos arquitectónicos, de materiales de fachadas que hoy día están presentes.** Esta diversidad de la cual se dice irá creciendo, se opone a hacer que toda la cultura tradicional del urbanismo, esté basada sobre la armonía creada por la delineación de tipos arquitectónicos y de convenciones constructivas y estilísticas (PORTZAMPARC<sup>121</sup>, 1999, apud FUENTE, 2005, p. 101, grifo do autor).*

Joaquín Sabaté (1990, p. 14) afirma que a proposta da ZAC Masséna apresenta uma interessante alternativa para a estrita configuração que prevaleceu em todo século XIX da rua como corredor, desconstruindo esse princípio, por meio de alternativas que proporcionam a minoração da exatidão da rua, que passa a estar desmaterializada e, ao mesmo tempo, redesenhada entre blocos e torres. O princípio de ordenamento das tradicionais *Servitudes Speciales d’Architecture* é reformulado na experiência retratada por uma série de normas que conformam novas ordenanças paisagísticas, que primam pela organização do espaço, mas dotam os projetistas de maiores liberdades e a cidade de maior diversidade de composições.

---

<sup>121</sup> Ressalta-se que o autor foi o redator do plano para a ZAC Masséna e designado como Arquiteto responsável pela operação.

#### **6.1.4. Alguns paralelos entre a experiência parisiense abordada e as operações urbanas consorciadas**

As *zones d'aménagement concerté* são espaços onde se trabalha pela recomposição ou pela reconfiguração dos lugares, com a capacidade de prefiguração do resultado da nova composição proposta, baseada na multidisciplinaridade, na diversidade de agentes, na sobreposição de usos, no desenho urbano e na parceria entre Poder Público e agentes privados. As leis que regem as intervenções recobram preceitos históricos de regulação urbana de Paris desempenhados no século XIX, como demonstra Fuente (2005), alguns dos quais dissociados das experiências urbanísticas dos anos 1950 e 1960, período em que foram gerados espaços menos plurais do que aqueles com os quais a cidade de Paris contava.

A constituição de uma ZAC resgata um modelo de planejar que leva em consideração a relação do espaço construído com a rua, de uma forma que oferece a leitura dos antigos valores de maneira contemporânea, materializada em conceitos de oferta de espaços de lazer, novos tipos de serviço, disposição de equipamentos urbanos, aumento de densidade e superposição de espaços de moradias para formação de conjuntos urbanos. Os projetos geram uma combinação entre cheios e vazios nos quarteirões que abarcam, privilegiando soluções sob formas densas e concentradas que consubstanciam a conformação de espaços públicos.

São encontradas críticas quanto aos reais mecanismos de participação popular e inserção da sociedade nos espaços requalificados, bem como quanto à banalização do projeto, sobretudo por resultados não correspondentes às expectativas de melhorias iniciais nos processos de desenvolvimento das ZACs, que devem ser ressaltadas nesta tese, mostrando que é reconhecido que a prática de conformação do mecanismo francês traz entraves e falhas.

*En Francia, no faltan las voces críticas que cuestionan las nuevas formas de planificar, el verdadero carácter plural de los nuevos procesos orientados a la gobernanza e incluso el carácter democrático de las estructuras intermunicipales. Numerosos autores parecen coincidir ya en una banalización progresiva del proyecto urbano en los últimos años, un concepto que, en ciertos casos, ha devenido en justificación de actuaciones que se alejan por completo de las premisas originales. Otros investigadores han analizado, a partir de casos concretos, en qué medida los grupos sociales más desfavorecidos quedan al margen de los procesos de participación y, por tanto, de esa pretendida construcción colectiva de la ciudad (ÁGUEDA, 2013, p. 30).*

Sobre a reabilitação do setor leste de Paris, que inclui as intervenções viabilizadas por meio da ZAC Bercy e da ZAC Paris Rive Gauche, Martin Coy ressalta:

A primeira vista, este megaprojeto parece realmente ser um passo decisivo para a reconquista da parte leste da interface rio-cidade, que se encontrava, durante muito tempo, em função do seu caráter industrial às margens da vida urbana, e, assim, um passo em direção a um equilíbrio entre o Oeste e o Leste parisiense. Portanto, vale lembrar que a realização de megaprojetos deste tamanho tem também os seus custos, resulta em críticas legítimas e causa conflitos de interesse. Neste sentido, é interessante observar que no meio dos novos edifícios pós-modernos persiste ainda uma 'ilha alternativa' nos antigos frigoríficos (*les frigos*), um estabelecimento industrial que foi ocupado, após o seu fechamento no início dos anos 80, por grupos de artistas que aqui instalaram no decorrer dos anos uma verdadeira 'cidade da arte' que tem as suas regras internas e que vive do seu espírito liberal e alternativo. Existe, portanto, o perigo que esta ilha seja, a médio e longo prazo, 'sufocada' pelo entorno dominado pelo business, pelos apartamentos chiques e gerenciado por uma filosofia orientada às regras do mercado. Os ocupantes por sua vez, se organizaram diante desta situação em associação para poder defender os seus interesses frente aos novos vizinhos e ao poder público. Vale mencionar também que o atual governo socialista da cidade de Paris interferiu, logo no início da sua gestão, na realização da ZAC no sentido de aumentar a porcentagem de domicílios de caráter social para evitar, desta maneira, o óbvio perigo da gentrificação no novo bairro que resultaria numa segregação e fragmentação em relação ao entorno (COY, 2013, p. 210).

A experiência francesa com as *zones d'aménagement concerté* envolve, mesmo com aspectos deficientes e controversos ilustrados pelas citações acima, conceitos e práticas que poderiam auxiliar o aperfeiçoamento das operações urbanas consorciadas brasileiras. O primeiro ponto que se destaca seria a previsão das operações urbanas consorciadas, obrigatoriamente, nos planos diretores municipais, assim como o *Code de l'Urbanisme* regula que as ZACs têm de estar dispostas nos *plans locaux d'urbanisme*. O Estatuto da Cidade versa que as OUCs devem estar consubstanciadas em leis específicas, baseadas no plano diretor, constituindo abertura para cumprimento dessa regra. Salienta-se que municípios como São Paulo e Belo Horizonte procederam à revisão de seus planos diretores, definindo as áreas prioritárias para desenvolvimento do mecanismo em seus territórios.

A inserção das OUCs nos planos diretores poderia proporcionar a escolha de espaços propícios para elaboração do instrumento dentro de uma visão global de cidade, aproximando o mecanismo, de abrangência fragmentada, à política de desenvolvimento territorial geral dos municípios. Sendo os planos diretores cartas jurídicas participativas, poderia a população inferir sobre os vetores de crescimento, adensamento e estruturação das cidades, minimizando-se que a definição sobre o assunto seja unicamente tecnicista ou originada dos gabinetes administrativos.

O exemplo francês demonstra a importância do plano e do projeto urbano nas áreas de reconfiguração com a utilização das concertações público-privadas. O plano resguarda os acordos entre os diversos atores constituídos na fase preliminar do projeto, no âmbito dessa tese, sugerido que ocorram no contexto do estudo de impacto de vizinhança. O plano concede maior segurança jurídica ao Poder Público quando regulamentado e clareza aos interventores privados das regras que devem ser

obedecidas e dos riscos que assumem na reurbanização de uma área. As equações financeiras e a prefiguração dos resultados urbanísticos constituídos no plano poderiam configurar uma menor subordinação de áreas de OUC ao capital privado, que passaria a operar muito mais como financiador dos projetos do que definidores de modelos de atuação, evitando situações comuns nas políticas urbanas brasileiras ao elaborarem projetos moldados às exigências do capital. O modelo francês parece ocorrer muito mais em um contexto de demandas de requalificação da cidade e de atendimento à população, convidando o capital privado para um “negócio”, certamente, lucrativo, mas direcionado a um objetivo coletivo, e não a simplesmente reproduzir as rendas da terra a serem “divididas”.

A condição de planejamento da ZAC, com seu processo baseado em um diagnóstico, na confecção de estudos – inclusive de impactos – e na consolidação de um *plan d'aménagement de zone*, em muito serve de arcabouço metodológico para “o programa básico de ocupação da área” e para o “programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação” no esquema de conformação das operações urbanas consorciadas exigido pelo Estatuto da Cidade. As OUCs têm sido desenvolvidas sob as diretrizes das Administrações correntes, na maioria das vezes, sem processos que resguardem a elaboração de um plano ou projeto, embora se perceba movimento de reversão dessa condição em experiências recentes de formulação de operações urbanas consorciadas nos municípios de Belo Horizonte e de São Paulo. Sem planejamento coletivo e estudo de suas repercussões, pouco se estabelece de princípios que confirmam qualidades estéticas, funcionais e de atendimento social à operação, muito menos que proporcionem transparência na concepção do instrumento.

As experiências efetuadas na França com as *zones d'aménagement concerté* e os debates relacionados aos aspectos de estruturação urbanística das operações urbanas consorciadas no Brasil durante o Seminário Brasil-França de operações urbanas (BRASIL, 2009) levaram a concluir sobre um conjunto de eixos de atuação e de necessidades de intervenções a comporem o plano urbanístico para aplicação do instrumento de parceria brasileiro, o qual deveria embasar, também, outros projetos de intervenções na cidade.

Independente de uma hierarquia capaz de definir maior ou menor importância a cada item, foram apresentados no debate como aspectos urbanísticos de uma operação ou de um projeto urbano aqueles que se relacionam com:

- proposta de densificação de um determinado setor urbano;
- perspectiva de estruturação ou reestruturação urbana envolvendo principalmente a dimensão pública da cidade na sua relação com a propriedade privada e a questão do parcelamento do solo;

- preocupação com distribuição de equipamentos em geral, tais como prédios públicos, instituições que prestam serviços de diferentes naturezas, áreas verdes, parques ou equipamentos de infraestrutura;
- preocupação com a proposta de distribuição de atividades considerando a perspectiva de policentralidade, diversidade, miscigenação de usos e de classes sociais;
- necessidade de uma política habitacional includente;
- preocupação com a questão da mobilidade urbana incluindo, além de traçado viário, política de transportes e idéia de acessibilidade;
- preocupação com a paisagem urbana incluindo a forma construída, as tipologias edilícias, a relação entre as áreas edificadas e os espaços livres de edificação quer sejam públicos ou privados e as áreas de iluminação e ventilação;
- preocupação com patrimônio cultural e natural;
- preocupação com a qualificação ambiental, incluindo questões de saneamento (ALBANO, 2009, p. 63).

As OUCs podem ser mais bem constituídas na medida em que forem consolidadas a partir de um diagnóstico multissetorial, da participação das comunidades e do estudo de impacto de vizinhança a originarem um novo desenho, mesmo que de uma fração de cidade. O conhecimento do sítio de intervenção e de sua conjuntura histórico-social proporcionaria melhor condição de prefiguração do espaço, de formação de cenários, talvez não necessariamente com o detalhamento das ZACs, mas congregando princípios importantes para efeitos de transformação do local com qualidade, sobretudo na integração de espaços públicos e privados, tais como: incentivo a modelos construtivos para quadras, evitando a construção lote a lote; regras que promovam liberação de espaço de uso coletivo, sobretudo no nível da rua; combinação do desenho urbano aos volumes edificados; garantia de condições de ventilação e iluminação dos edifícios; projeção do espaço urbano com base nos valores naturais, sociais e históricos, entre outras possibilidades que o planejamento das ZACs demonstrou. A oportunidade de reconfiguração que as operações urbanas têm de detalharem as leis urbanísticas vigentes e de criar novos parâmetros pode ser usada para cobrir as deficiências que leis e práticas incompletas promovem na cidade.

As ZACs, pelo que se conclui com a análise dos planos para Bercy e Masséna, são pensadas para serem capazes de promoverem ordenamento nas áreas em que se estabelecem tanto na dimensão longitudinal, ditando padrões de ordenamento linear – da rua – como na dimensão vertical, estabelecendo padrões para uma sobreposição de funções – do prédio. Enquanto, no sistema francês, obtém-se um rigoroso controle da forma urbana, materializando conceitos coletivos e históricos de conformação da cidade sob uma leitura contemporânea, nas operações urbanas consorciadas brasileiras, não se sabe sob quais padrões construtivos e sociais o incorporador privado pautará seu empreendimento. O efeito de uma OUC pode ser a inserção de padrões construtivos divergentes da identidade local, sem relação com o entorno e com o objetivo determinado para utilização do instrumento.

Os projetos das ZACs, em geral, retomam a legibilidade e a integração do espaço público, não por meio da continuidade da fachada, como se fazia antigamente na cidade de Paris, porém por meio da descontinuidade dos recuos e outras soluções, que geram espaços semipúblicos e vazios coletivos, lugares que atuam entre os limiares de interior e de exterior, com elementos que dão prosseguimento a passagens entre espaços cheios – edificados – e vazios. Os planos atuam como contrapontos entre as grandes dimensões da cidade e a intimidade das quadras, por meio do resgate da rua como espaço de vivência local.

O plano de Masséna inova não apenas por regular a relação do edifício com a rua e com os espaços públicos, mas também por regular a relação dos edifícios entre si. A implantação dos prédios adquire preceitos de adaptabilidade e as regras básicas para locação e para determinação da volumetria do edifício devem adequar-se a situações preexistentes, sempre na garantia dos objetivos básicos do plano, pautados na ideia de quadras abertas e ruas abertas. As diretrizes de implantação das edificações não se limitam à obediência a normas fixas, mas à composição que vai sendo gerada. O mecanismo ordenatório segue um grau de decisões específicas de organização quadra a quadra que pode ser desenvolvido por uma gestão específica do projeto e próxima ao cotidiano da evolução da implantação dos objetos no espaço – público e privado. A massificação das soluções pelas normativas genéricas pode ser evitada, para que sejam elaboradas composições mais adequadas ao planejamento local. Essa alternativa, utilizada em um lugar que tenha uma malha urbana delicada para receber um adensamento, como no caso demonstrado, poderia também ser empregada para evitar, em alguns locais específicos das OUCs, a degradação e a saturação de estruturas urbanas por efeitos cumulativos de massas construtivas e de exploração excessiva de densidades, que, mesmo admitidas pelas regras de instituição do instrumento, devem receber estudos específicos para definição da volumetria a ser gerada e respeito aos espaços livres coletivos.

É interessante observar a mistura de escalas de projeto na experiência de Bercy. A construção de um parque de escala metropolitana veio acompanhada de medidas de organização do espaço local. Sendo assim, o território configura situação de atendimento da capital parisiense, polaridade de grande abrangência, e da vizinhança do bairro. As grandes cidades, sobretudo as capitais, lidam constantemente com os desafios de abrir seu território a funções para atendimento de pessoas provenientes de raio de grande amplitude, derivadas de seu potencial de polaridade que ultrapassa os limites municipais, e as necessidades de manutenção da identidade e simbolismo dos espaços a usuários e a moradores, pessoas que têm relação mais

cotidiana e íntima com os lugares. Os planos das OUCs deveriam responder a diferentes demandas de escalas – da metrópole à unidade de vizinhança.

O plano diretor e as leis de ocupação e uso do solo parecem dissociados das intervenções e das grandes obras públicas. As modificações nos logradouros – calçadas, criação de praças, ciclovias, etc. –, a inserção de equipamentos comunitários, a abertura de grandes vias, entre outros projetos urbanos, não são acompanhados de uma remodelação legal, que poderia ocorrer para que as regras edilícias, ao controlar as ações dos particulares em seus imóveis, maximizassem os efeitos das intervenções públicas. As ruas e os equipamentos urbanos parecem não dialogar com o interior das quadras, que continua denso e murado, vedado à permeabilidade com o espaço coletivo. As obras públicas e as atuações na propriedade privada parecem não estar integradas sob o “modelo” – ou prática – de construção de cidades brasileiras. Essa condição pode ser alterada na área de OUC ao se pensar o projeto de melhoria e estruturação da cidade de forma conjunta com as regras construtivas. Os limites entre público e privado podem ocorrer de forma mais harmônica, pensando em espaços de transição que provoquem maior noção de conjunto. As contrapartidas não financeiras, em espaços públicos e em adoções de tipologias construtivas mais próprias às características locais, sobretudo adaptadas às áreas de transição com as fronteiras com bairros fora dos perímetros de OUC ou às margens de grandes vias de circulação, podem minimizar os impactos do projeto e, possivelmente, serviriam na constituição de experimentos de soluções que promovam melhores modelos de organização espacial em busca de urbanidade.

A condição do programa de atendimento econômico e social da população diretamente afetada também pode ser melhorada com procedimentos de diagnósticos detalhados que demonstrem deficiências e conflitos e com a participação da comunidade na definição dos projetos, quando podem demonstrar seus desejos e apontarem prioridades. O PAZ conta com momentos de participação coletiva a direcionar as decisões das operações concertadas francesas. As demandas da população, reconhecidas entre as análises do EIV, para o caso brasileiro, bem como as reivindicações a serem realizadas por momentos de participação coletiva devem ser transpostos em medidas para minimização de situações de vulnerabilidade.

Assim como há, nas ZACs, fixação de porcentagem de habitações para a população de baixa renda, as OUCs também podem adotar esse critério e servir à minimização do imenso *déficit* de moradias que computa o Brasil. A implantação de equipamentos e a geração de espaços públicos ou de uso coletivo também devem ser previstas. Se não há como levar recursos da operação para áreas de vulnerabilidade social fora do perímetro por ela abrangido, deve-se proporcionar que a diminuição das

carências sociais e urbanas sejam contempladas dentro dos limites de transformação urbanística, expandindo o acesso de populações de baixa renda a áreas centrais e bem estruturadas. As OUCs podem ainda conceder incentivos à não expulsão da população do seu local de residência e trabalho, evitando processos, como os ressaltados por Serpa (2004) quanto à experiência de Bercy, processos esses que, no Brasil, tanto ocorreram em situações configuradas por operações urbanas.

Ressalta-se que, tanto na operação consolidada em Bercy e quanto em Masséna, como em outras encontradas nas referências bibliográficas pesquisadas, foram necessários expressivos investimentos municipais e dos órgãos de Governo nacionais em infraestrutura e equipamentos para atrair o interesse do setor privado. O processo econômico e as bases jurídicas das operações francesas possuem mecanismos para que os compradores do direito de construir arquem com os custos dos investimentos necessários à urbanização. As operadoras públicas ou privadas das ZACs possuem a meta de capturar as mais-valias para os governos locais, que devem ser suficientes para as desapropriações necessárias, bem como para a compra de imóveis, para a geração de terrenos para necessidades coletivas e para o financiamento das obras.

As operações francesas, entretanto, incitam certo risco de ficar deficitárias e de demandar aporte do setor público sem ressarcimento posterior. O instrumento, geralmente, atua com a comercialização de terrenos urbanizados com vizinhanças dotadas de equipamentos, o que denota a necessidade de aportes iniciais, adiantados pela Administração Governamental. O Poder Público local busca obter financiamentos junto aos órgãos competentes e cuida para que o valor arrecadado pelas operações urbanas ocorra de forma mais elevada e no menor espaço de tempo. Os investimentos iniciais podem ser divididos entre os setores públicos e os proprietários de imóvel, situação facilitada em perímetros de operações pertencente a um ou a poucos donos de terreno (ADAM, 2009, p. 177). De qualquer forma, o Poder Público assume as intervenções iniciais da localidade, tomando para si os riscos de um “negócio” que pode dar errado.

Essa lógica de aporte financeiro inicial por parte do Governo nas OUCs brasileiras, não seria pertinente, em decorrência dos exíguos recursos das administrações locais, das dificuldades de o setor público conseguir financiamento e, principalmente, por serem as operações destinadas a áreas que, na maioria das vezes, não guardam deficiências tão graves quanto as periferias com vulnerabilidades urbanísticas e sociais que demandam intervenções urgentes. Importa pensar, entretanto, que as obras públicas ocorrem no Brasil, geralmente, de forma exclusivamente financiada pelos governos, seja pela União, pelos estados ou pelos

municípios, viabilizadas, muitas vezes, não por recursos diretos provenientes da receita do ente responsável pela intervenção, mas da capacidade que possui de endividamento com órgãos nacionais ou internacionais. Os gastos com as obras não são recuperados pelos setores administrativos, se não infimamente pelo aumento de taxas e impostos sobre os imóveis da área, e significam, geralmente, grandes ganhos para os proprietários de terrenos e investidores privados de imóveis adjacentes às intervenções.

As regiões próximas a obras públicas, possivelmente, seriam locais pertinentes à aplicação de OUCs para que houvesse a garantia da qualidade urbanística do entorno de grandes projetos e condição de recolhimento das mais-valias obtidas com intervenções que, possivelmente, acabam por aumentar a capacidade de suporte das áreas ao adensamento construtivo e populacional. O Poder Público há muito intervém produzindo riqueza como um ente financiador de melhorias, as quais beneficiam a coletividade, mas que geram lucros expressivos a grupos específicos. A função de urbanizador que viabiliza áreas de interesse do capital é prática das administrações brasileiras há séculos.

Os projetos urbanos no Brasil, além dos fatores apontados, geralmente são implantados de formas incompletas por motivos como: falta de um planejamento global; desatenção entre premissas gerais e conteúdos locais; inserção de elementos sem observância do entorno; escassez de recursos e deficiência de diagnósticos e estudos. A implantação de grandes obras acaba, muitas vezes, por gerar transtornos em suas adjacências que não serão recuperadas ou apenas passarão por reparos pontuais. Grandes projetos urbanos são também, por si só, geradores de encarecimento da terra e expulsão de população. As OUCs podem servir ao financiamento da completude do entorno dessas grandes obras – se não para auxiliar no seu custeio –, além de converter a atuação na propriedade em favor da coletividade e inserir mecanismos legais, para que as melhorias possam ser usufruídas por maior gama de usos e diversidade social, definições a serem feitas por meio do EIV e instrumentos a ele complementares.

Sem prolongar no que a análise dos planos elaborados para as *zones d'aménagement concerté* contribuiu a esta pesquisa, destacam-se dois últimos pontos. O primeiro é relativo à definição de área de abrangência do mecanismo, demonstrando que instrumentos de concertação podem ser utilizados para a recomposição de regiões de maior amplitude, mas também de bairros e de ruas. O segundo ponto que cabe aqui destacar é a simplicidade e a objetividade que as regras da operação podem adquirir quando se explora o plano estruturado a partir de desenho. A representação gráfica pode oferecer alternativa de maior clareza quanto

aos objetivos do plano urbanístico em comparação à exaustiva e complexa produção de diretrizes escritas, que oferecem muitas brechas e muitos desvios em relação às intenções dos planejadores, bem como oportunidades para alterações dos consensos firmados nos processos de consolidação do instrumento. Esse último ponto é abordado também no exemplo barcelonês, referenciado na próxima subseção.

\*\*\*\*\*

## QUADRO 7: Algumas lições apreendidas do método de planejamento parisiense

(Continua)

***Da experiência parisiense abordada...***

- As *zones d'aménagement concerté*, como figuras de planejamento intermédio, devem estar previstas em um planejamento geral do município aprovado e contido no *plan locaux d'urbanisme*, o que diminui o caráter de excepcionalidade do tratamento das áreas pelos regimes de concertação entre entes públicos e setores privados;
- Constitui mecanismo de intervenção em solo urbano para controle do preço da terra e viabilização de aquisição de terrenos para dotação e melhoria de infraestrutura, recuperação de espaços degradados e desempenho de funções públicas como construção de equipamentos e habitações de interesse social;
- Resguarda – ou objetiva – o autofinanciamento do projeto, a partir da reversão do recolhimento de valores com a venda de terrenos urbanizados e direitos de apropriação do solo, taxas e outros mecanismos da política fiscal, e sua reversão em melhorias urbanas;
- Objetiva uma ordenação das funções, atividades e paisagens de perímetro específico da cidade de maneira correlacionada com sua estrutura geral, resgatando exercício histórico de prefiguração do espaço, de uma forma mais flexível e aberta, porém com respostas às contínuas adaptações e alterações do meio urbano;
- É conformada a partir de processo de planejamento sequencial e com fases complementares de diagnósticos, reconhecimento de impactos, debates com os atores envolvidos, decisão sobre obras e normas urbanística, definição de modelo de gestão e de meios de financiamento;
- Configura instrumento de concertação empregado em recortes urbanos de tamanhos diversos e que reúne intervenções de diferentes escalas, que terão impactos e capacidade de atendimento a diferentes grupos, conjugando espaços necessários à função da capital nacional a lugares para identidade e leituras cotidianas de seus habitantes e usuários;
- Resgata a conformação do projeto urbano atrelado ao volume e à estética das edificações: direciona a reformulação dos espaços a partir de normas conjugadas para parcelamento, ocupação e uso do solo, desenho urbano e volumetria das edificações, voltadas ao alcance de objetivos comuns de valorização e ampliação do espaço público, conforto aos prédios de forma individual e harmonia de cada elemento na relação com massas e vazios que compõem a vizinhança;
- Pressupõe a diversidade de usos, de estratos sociais e dos desenhos das edificações, que recebem modelos de implantação diferenciadas de acordo com a relação com os elementos existentes – rio, parques, equipamentos, etc.– e função no projeto, com a finalidade de formação de novos conjuntos diversos e heterogêneos;
- Contém a obrigatoriedade de construção de habitações de interesse social e condições para composição variada de apartamentos para diferentes estratos sociais, tendo o adensamento controlado como fundamento para maior acesso à estrutura instalada;
- Programa as áreas que abarca tendo as vias e quarteirões como unidades principais de ordenamento, regulando a composição entre cheios – massas e alturas – e vazios – passagens e espaços livres –, por meio da organização dos *ilots* e vias abertas, superando ou – amenizando – a construção individualizada lote a lote e a rígida separação entre quadra e logradouro;
- Promove complementaridade entre grandes obras públicas, transformadoras de

## QUADRO 7: Algumas lições apreendidas do método de planejamento parisiense

(Conclusão)

espaços coletivos, e normas urbanísticas, reguladoras da instalação de edifícios privados e potencialmente disciplinadoras de mecanismos para recolhimento de mais-valia gerada por apropriações diferenciadas do território;

- Define índices edilícios preliminares para as edificações, podendo haver compensações e transferências de potencial construtivo entre os edifícios dos quarteirões, buscando melhor harmonia entre prédios e vizinhança, bem como criar composições diversas, heterogêneas;
- Conjuga a implantação dos edifícios baseada em regras gerais elaboradas durante o planejamento a outras revistas no processo gestão, processo pelo qual se comanda a sucessão das ações para a composição do espaço, adequando a leitura das vias, das quadras e dos edifícios pela ocorrência da dinâmica de implantação dos projetos, rompendo com a rigidez dos códigos edilícios e preservando elementos e princípios importantes, baseados nas especificidades locais e no efeito cumulativo das ações a serem guiadas por objetivos de composições coletivas do espaço urbano.

Fonte: elaborado pela autora.

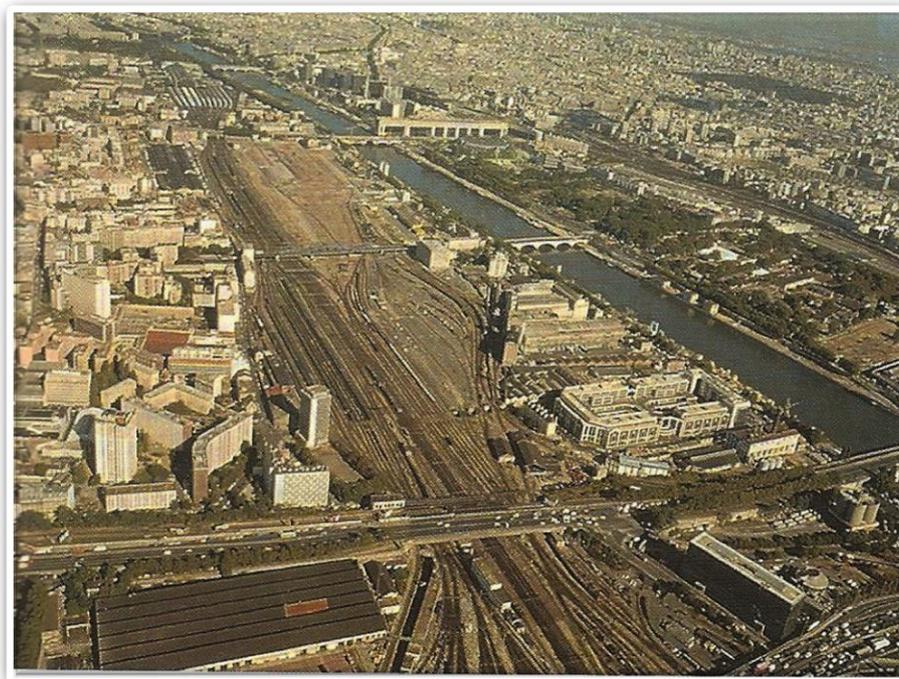


FIGURA 1: Vista aérea do Rio Sena em 1989: margem esquerda, ZAC Paris Rive Gauche, e margem direita, ZAC Bercy.  
Fonte: BURLON, 2009, p. 47.

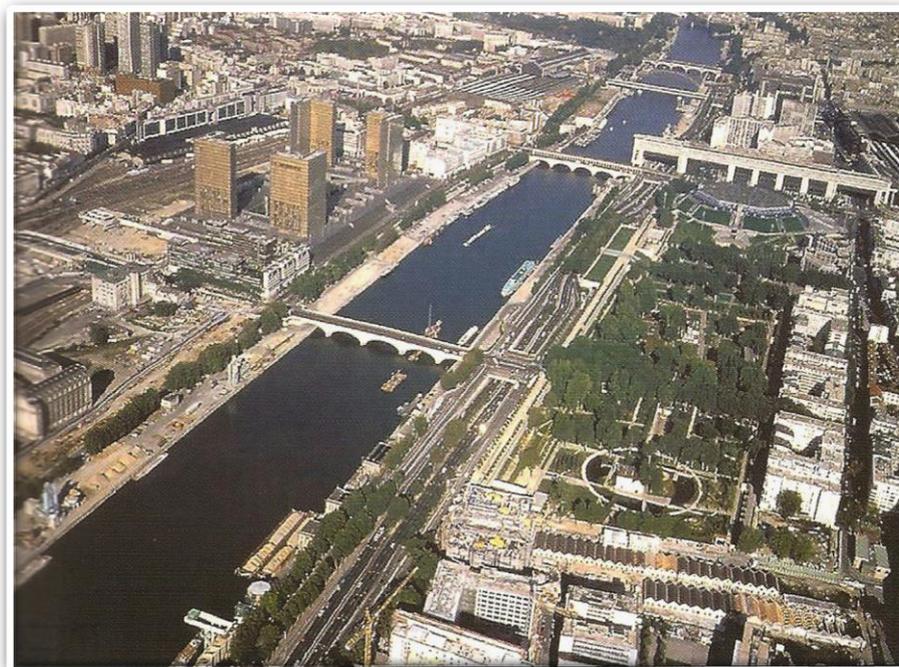


FIGURA 2: Vista aérea do Rio Sena em meados da década de 2000: margem esquerda, ZAC Paris Rive Gauche, e margem direita, ZAC Bercy.  
Fonte: BURLON, 2009, p. 53.

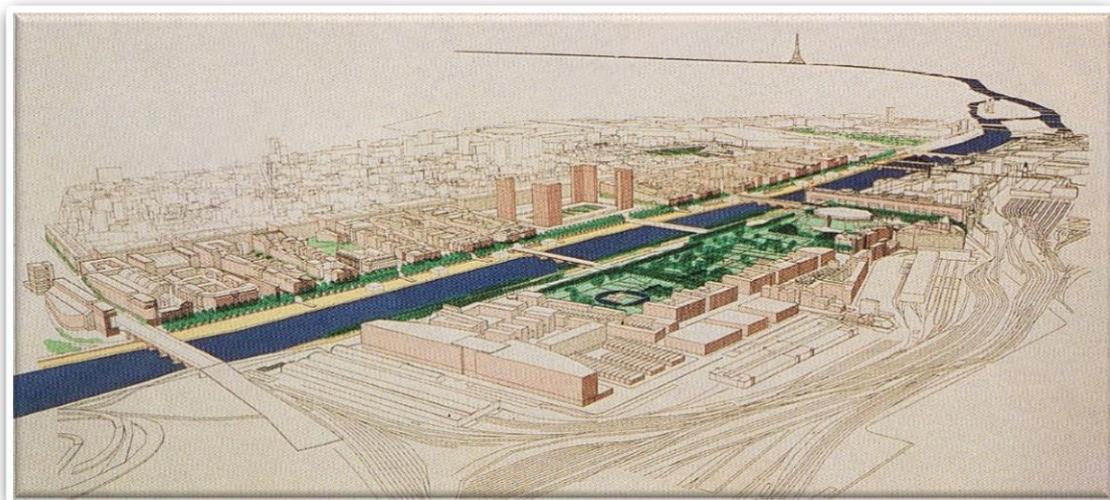


FIGURA 3: Plano para intervenção nas adjacências do Rio Sena: margem esquerda, ZAC Paris Rive Gauche, e margem direita, ZAC Bercy.  
Fonte: SABATÉ, 2013.

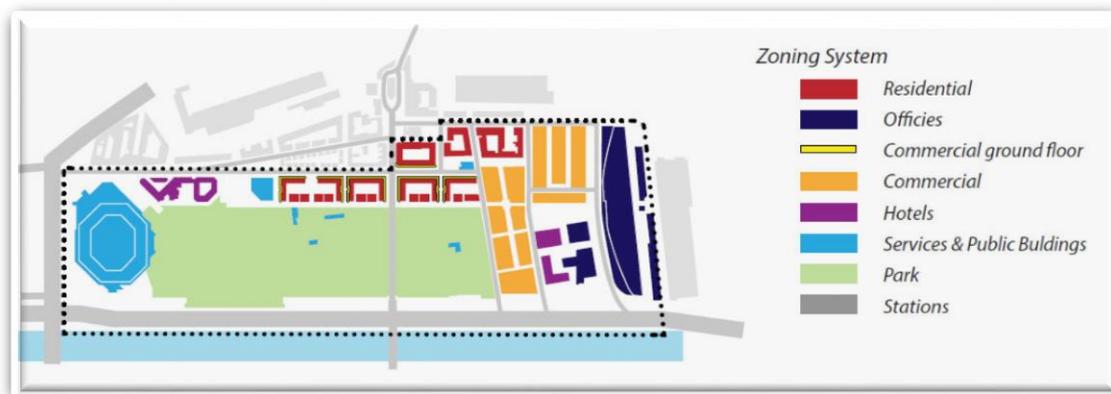


FIGURA 4: Plano de ocupação e uso do solo da ZAC Bercy.  
Fonte: NESTEROVA *et al*, 2013, p. 9.



FIGURA 5: Polo de trabalho, comércio e serviços da ZAC Bercy.  
Fonte: NESTEROVA *et al*, 2013, p. 11.

FIGURA 6: Edifícios comerciais da ZAC Bercy.  
Fonte: NESTEROVA *et al*, 2013, p. 16.



FIGURA 7: Parque, áreas de lazer e empreendimentos de comércio, serviço e apoio aos visitantes da ZAC Bercy.

Fonte: NESTEROVA *et al*, 2013, p. 11.

FIGURA 8: Parque da ZAC Bercy.

Fonte: NESTEROVA *et al*, 2013, p. 19.



FIGURA 9: Área residencial da ZAC Bercy.

Fonte: NESTEROVA *et al*, 2013, p. 11.

FIGURA 10: Edifícios Residenciais da ZAC Bercy.

Fonte: NESTEROVA *et al*, 2013, p. 14.

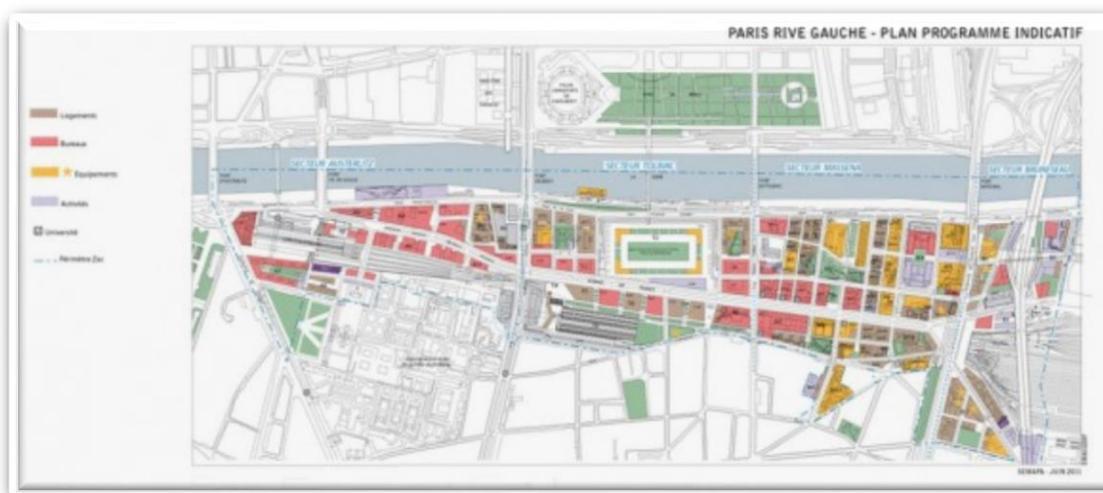


FIGURA 11: Plano de ocupação e uso do solo da ZAC Paris Rive Gauche.

Fonte: SEMAPA, 2014.

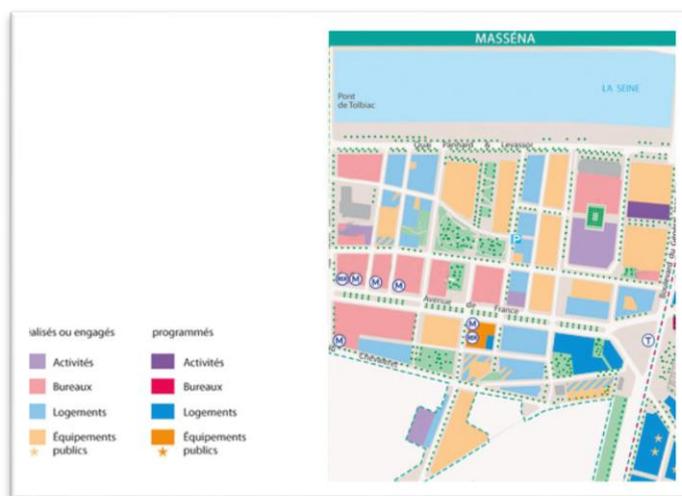


FIGURA 12: Plano de ocupação e uso do solo da ZAC Masséna.  
Fonte: SEMAPA, 2014, editado pela autora.



FIGURA 13: ZAC Masséna, vista aérea.  
Fonte: SEMAPA, 2014.

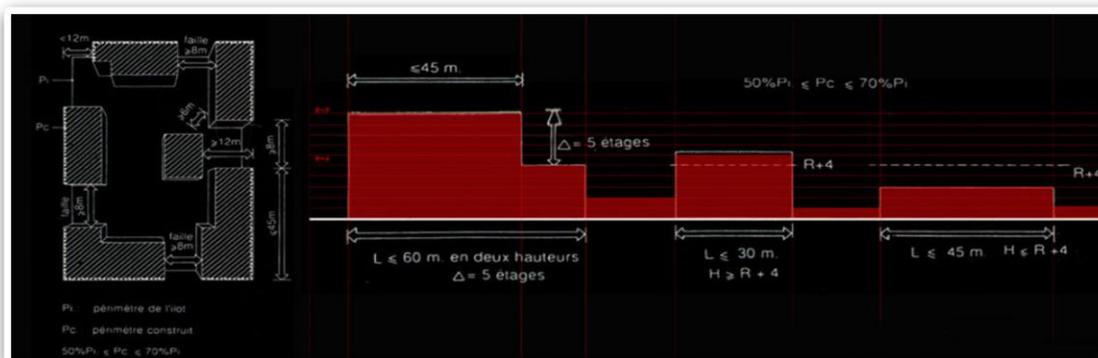


FIGURA 14: ZAC Masséna – continuidade e descontinuidade: relação entre intervalos e alturas das edificações nas quadras.  
Fonte: FUENTE, 2005, p. 96.

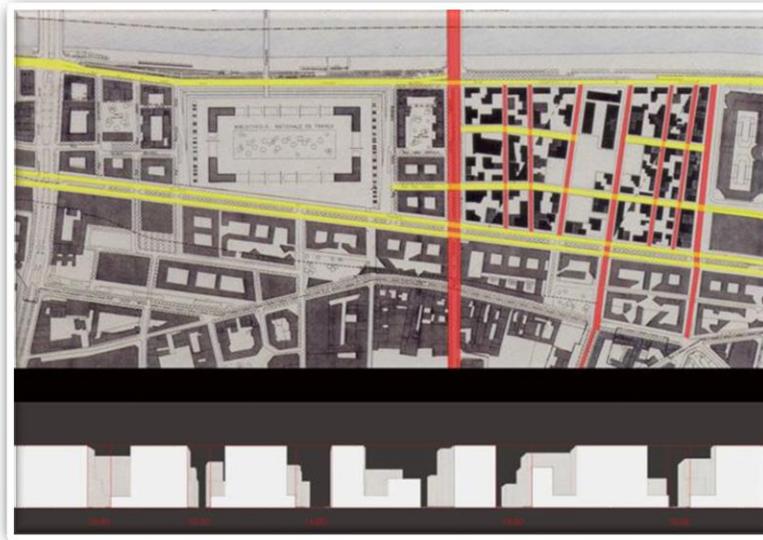


FIGURA 15: ZAC Masséna, *ilots* e vias abertas.  
 Fonte: FUENTE, 2005, p. 93.



FIGURA 16: Jardins des Grands Moulins - ZAC Masséna  
 Fonte: SEMAPA, 2014.

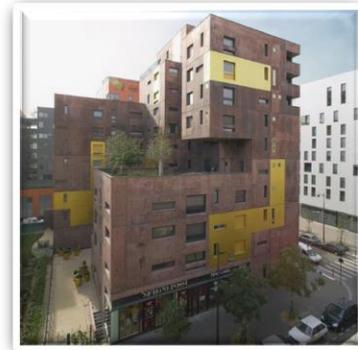


FIGURA 17: Edifícios residenciais da ZAC Masséna.  
 Fonte: SEMAPA, 2014.



FIGURA 18: Edifícios comerciais da ZAC Masséna.  
 Fonte: SEMAPA, 2014.



FIGURA 19: Equipamento público da ZAC Masséna: l'Université Paris Diderot.  
 Fonte: SEMAPA, 2014.

## 6.2. Experiência espanhola: *planes “especiales” de reforma interior*

### 6.2.1. *Aspectos gerais sobre planejamento urbano na Espanha*<sup>122</sup>

Barcelona, capital da Catalunha, destaca-se na conjuntura geral da Espanha, exercendo intensa polaridade e se configurando como lugar de desenvolvimento de políticas de planejamento econômico e urbano que objetivam conquistar espaço em uma rede internacional de relações, sobretudo a partir da prestação de serviços e da oferta de produtos diversificados. A cidade coleciona experiências de planejamento urbano executadas por sucessivas administrações, que vêm promovendo alterações em sua morfologia e em suas paisagens, mesmo que com ritmos e propósitos diferentes ou intensidades de atuações variantes em decorrência das condições internas e externas ao país, bem como dos perfis dos governantes.

*En 1999 se conmemoró el veinte aniversario de la llegada de los Ayuntamientos democráticos. En la ciudad de Barcelona estos años se caracterizaron por un desarrollo urbanístico sin precedentes; supusieron la transformación radical de una ciudad que arranca a finales de los setenta en medio de una profunda crisis económica, con graves deficiencias en servicios e infraestructuras, y se convierte en una metrópolis reestructurada, dinámica y atractiva en los noventa (SABATÉ; TIRONI, 2008b, p. 237).*

Joaquín Sabaté (2009) explica que a cidade de Barcelona apresenta uma situação bastante própria de desenvolvimento urbano, visto que a internacionalização de sua economia, paralela ao processo de globalização econômica mundial, ocorreu fundamentada sobre uma base de empresas de porte reduzido, com ausência de sedes de grandes multinacionais e sem um número expressivo de grandes corporações industriais ou terciárias.

*La pregunta clave es cómo la economía de Barcelona puede generar condiciones productivas que le permitan competir con eficiencia en una economía global. Y la respuesta básica es [...] que globalización económica y segmentación productiva tienen en este caso un alto valor complementario. El incremento de productividad de las empresas se lleva a cabo en Barcelona sobre la base de generar externalidades de naturaleza urbana. A la base pues de su éxito económico estarían factores tales, como el ejercicio continuado de diálogo y consenso social, o la importancia de las economías de localización (externas a la empresa pero internas al sector) y de urbanización (aquellas economías externas que afectan a todas las actividades económicas y no sólo a las específicas de cada sector) (SABATÉ, 1998, p. 15).*

---

<sup>122</sup> Ressalta-se que, ao longo desta seção, apresentam-se termos e citações em castelhano e catalão, por terem sido pesquisadas normas, publicações e documentos nos dois idiomas. Palavras ou expressões similares são registradas de forma diferente, de acordo com a referência bibliográfica em que foram descritas ou das quais foram destacadas.

A imbricada sucessão de planos e projetos urbanos realizados em Barcelona é retratada, nesta seção, recorrendo-se a uma leitura sintética do que contextualiza o histórico de planejamento da cidade a partir do final da década de 1970, sobretudo envolvendo as considerações de Joaquín Sabaté e Manuel Tironi. Optou-se por abordar mais detalhadamente uma experiência recente de transformação da cidade ocorrida no Bairro Poblenou, sob a vertente de um plano denominado *Pla 22@Barcelona*, chegando a expor sobre um *pla especial de reforma interior* para reconfiguração de um polígono específico dentro do Bairro – *Pla Especial de Reforma Interior Eix Llacuna* (PERI Eix Llacuna).

O caso das transformações urbanísticas no Poblenou é especialmente significativo, por agregar uma série de planos de disciplinas e escalas diferentes e por consolidar no espaço, projetos para “fragmentos” – subdivisões – territoriais adjacentes e, por vezes, sobrepostos. A superposição de planos seria iniciada na obediência ao *Pla General Metropolità*, que trata a área metropolitana de Barcelona com regras rígidas e genéricas, e atingiria planos feitos para pequenas porções, adaptados às características físicas das localidades, à organização social nelas existente e às parcerias que viabilizem a implantação dos projetos. O exemplo escolhido demonstra a ideia defendida por Juan Ramírez (2011), apoiada por Sabaté<sup>123</sup>, de que a remodelação de um território complexo e dinâmico necessita de ferramentas flexíveis para leitura e reciclagem do espaço consolidado, que superem a rigidez dos instrumentos habituais de planejamento da cidade (RAMÍREZ, 2011, p. 8). As alterações na paisagem seguiram a lógica de um plano geral, mas foram – ou estão sendo – efetivadas de acordo com as características de diferentes conformações espaciais, delimitadas em “fragmentos”, os quais receberam soluções aplicadas a suas múltiplas realidades, distanciando-se da definição das mudanças para a área feita sob a figura de um projeto único “*omnicomprensivo y uniformador*” (RAMÍREZ, 2011, p. 10).

*La lectura – escritura del fragmento motiva el reconocimiento de la identidad de cada uno de los escenarios de la transformación urbana. Identidad que genera lugares reconocibles y con un gran valor simbólico, cada uno con un carácter y una fuerza urbana diferente y que en conjunto conforman un todo formado por lugares complementarios. Esta forma de construir y reconstruir la ciudad rompe con la idea de una planificación que busca la homogeneización del territorio, a favor de una ciudad construida a partir de la diferencia y del reconocimiento de las particularidades de los lugares (RAMÍREZ, 2011, p. 143).*

---

<sup>123</sup> A dissertação de Juan David Arboleda Ramírez foi orientada por Joaquín Sabaté, que reafirmou algumas posições do aluno em orientação concedida a esta pesquisadora em 22 de agosto de 2013.

Escolheu-se também fazer uma abordagem menos extensa das legislações catalãs<sup>124</sup> e da municipalidade de Barcelona, para retratar com maior detalhe as regras estabelecidas pela *Modificació del Pla General Metropolità* (MPGM) *per la renovació de les àrees industrials del Poblenou* (MPGM-Poblenou), norma específica que estabelece critérios para o caso escolhido, com a finalidade de examinar a experiência barcelonesa de concertação público-privada. Observaram-se, neste exemplo particular, procedimentos e requisitos para a elaboração de operações urbanas consorciadas.

A experiência de planejamento urbano na Catalunha, como ressalta Sabaté (2003a, p. 195), tem demonstrado a figura do plano como uma ferramenta útil, capaz de ordenar a cidade e dirigir as transformações no espaço. Os planos urbanísticos passaram de indicações ou regulações passivas a instrumentos que trazem modelos bastante completos de intervenções, que incorporam a evolução técnica e preocupações com ambiente, história e paisagem, mesmo que, muitas vezes, com deficiências que configuram desafios ainda a serem superados. As alterações de planejamento urbano em Barcelona, ressaltadas a partir da década de 1970, podem, conforme as organizam Sabaté e Tironi (2008b), ser diferenciadas em etapas, quais sejam<sup>125</sup>:

- *Preservación y modernización* – 1979 até 1986: esta etapa iniciou-se em meio a fatores como crise econômica e grave *déficit* em infraestrutura e serviços e concomitante organização dos cidadãos, vontade de realizar um processo de reforma administrativa que construísse bases sólidas de financiamento, bem como da ascensão de liderança municipal para dirigir as transformações urbanísticas. Ressalta-se a aprovação do *Pla General Metropolità* em 1976<sup>126</sup>. A partir dessa

---

<sup>124</sup> A legislação urbanística aplicada ao território de Barcelona congrega um numeroso conjunto de leis e decretos de âmbito nacional, da unidade autônoma da Catalunha, dos órgãos metropolitanos e da própria municipalidade. Foram recortados elementos necessários ao entendimento básico da organização do solo urbano e das possibilidades de formar as parcerias entre o setor público e o setor privado para transformação da cidade nesta seção. Há outros instrumentos de parceria e concertação entre ente público e particulares não tratados nesta tese, os quais podem ser apreendidos nas leis citadas ao longo dos próximos textos, assim como nas obras de Noguera (2009; 2011).

<sup>125</sup> Os autores utilizaram as próprias publicações oficiais dos órgãos da Administração Municipal ou Metropolitana de Barcelona, que tratam dos planos e projetos que desenvolveram, para fazer essa classificação das experiências aplicadas na transformação do território barcelonês (SABATÉ; TIRONI, 2008b, p. 237).

<sup>126</sup> A regulação territorial de Barcelona recebeu orientações mais amplas provenientes de *planes metropolitanos*, promulgados em 1953 e em 1976, que trataram de forma estrutural o município central e outros que fazem parte do conjunto metropolitano. Os objetivos do *Pla General Metropolità* são abordados posteriormente nesta seção. A lei de política territorial da Catalunha, aprovada em 1983, define a utilização de *planes territoriales*, com um alcance global dos diversos aspectos compreendidos no território, e *planes territoriales sectoriales*, os quais servem a assuntos mais específicos como estradas, espaços protegidos, saneamento, entre outros. O *Plan Territorial General de Cataluña* foi aprovado em 1995. Os *planes territoriales* são o *general*, que cobre toda a Catalunha, e os *parciales*, que abarcam cada uma das sete áreas em que se divide o território catalão (NOGUERA, 2011, p. 37).

ocorrência até 1979, foram reunidos esforços para a implementação das premissas do plano, marcados, principalmente, por uma ampla política de aquisição de solo para realização de projetos “quase de urgência”, em função da necessidade de atendimento a demandas por habitações, escolas e espaços livres, principalmente. A maioria das intervenções, até 1983, foi de caráter monofuncional, de pequena extensão e responde a objetivos claros: a reabilitação dos centros antigos e a melhoria dos bairros (SABATÉ, 1998, p. 3). As intervenções posteriores a 1983 passaram a abranger objetivos de cobrir áreas maiores e demandas mais diversificadas de urbanização, habitação e equipamentos. Essa fase contou com um esforço em prol de um maior desenvolvimento econômico e social – geração de emprego e incentivo à criação de novas empresas – além de alternativas de participação cidadã nos processos urbanos (SABATÉ; TIRONI, 2008b, p. 238).

- *Relanzamiento e innovación operativa* – de 1986 a 1992: a política urbana exercida nessa fase recuperou propostas e revitalizações do triênio anterior à nomeação olímpica de Barcelona, ocorrida em 1986, configurando-se como uma das etapas mais férteis e inovadoras do planejamento da cidade, considerada por Sabaté (2003b, p. 73) como um período de execução de uma política urbanística madura e original. Essa fase foi marcada pela requalificação de espaços públicos e a transposição de critérios e propostas urbanísticas ensaiados na capital para um entorno mais extenso, que abarcou municípios do cordão metropolitano. As intervenções podem ser sistematizadas em cinco categorias, quais sejam: tratamentos de elementos urbanos de escala metropolitana; viabilização de novas áreas residenciais; recuperação de tecidos tradicionais; constituição de parques metropolitanos e espaços estratégicos e implantação de grandes equipamentos. As alterações urbanas passaram a contar com novos operadores públicos e privados e com mudanças na organização da Administração Municipal, que passou de protagonista absoluta frente aos processos a um agente de equilíbrio, que objetivava socializar os benefícios gerados por uma intensa dinâmica urbana. O *Ajuntament de Barcelona* passou a ter os grandes promotores como únicos interlocutores e executores dos projetos mais relevantes e se viu forçado a criar novas empresas para coordenar as ações de intervenção no território. Passou a adotar métodos de trabalho baseados na combinação de diversos níveis de intervenção em planos de médio prazo e projetos executivos, atuando nos fragmentos e resguardando a lógica geral da cidade (SABATÉ; TIRONI, 2008b, p. 239; SABATÉ, 2003b, p. 75).

Se a etapa anterior caracterizou-se por um esforço de requalificação urbana, essa etapa foi marcada pelo objetivo de reestruturação de Barcelona (SABATÉ, 1998, p.

4). A escolha do município como sede dos Jogos Olímpicos de 1992 foi considerada como um catalisador de rápidas mudanças (SABATÉ, 1998, p. 6) e como um motivo de inflexão da política urbana barcelonesa (SABATÉ; TIRONI, 2008b, p. 240), pois veio acompanhada de grande pressão para que as transformações necessárias ao evento ocorressem. Imprimiram-se ritmo e escala de atuação que dificultavam as negociações entre os partícipes públicos e privados em insuficientes períodos para tomadas de decisões, fatores que, crescentemente, ocasionaram, sobretudo a partir de 1989, uma série de dificuldades, tais como: renúncia de alguns responsáveis políticos e técnicos qualificados; problemas para se manter os objetivos das etapas de planejamento precedentes; criação de novas instituições para coordenar projetos de grande escala; desaparecimento de iniciativas de participação e redução das discussões a pequenos círculos. Passou-se a privilegiar a inserção na lógica global com maior eloquência e, dessa forma, a objetivar ações que culminassem em desenvolvimento econômico e na imagem pela qual a cidade pleiteava ser reconhecida pelo mundo, em detrimento das políticas de reestruturação de seu território, propagando um *marketing* que ressaltava suas inovações e qualidades. O primeiro *Plan Estratégico* (1988-92) foi então elaborado sob tal égide (SABATÉ; TIRONI, 2008b, p. 240).

- *Consolidación y reto de la eficacia* – de 1992 até o final do século XX: esse período foi marcado pela manifestação com maior ênfase dos impactos do processo de globalização. Os planos conformados na década de 1990 incorporaram detalhamentos de intervenções em lugares específicos e o interesse por projetos de escala intermédia, que procuravam integrar planejamento arquitetônico e urbanístico (SABATÉ, 2003a, p. 190). A preocupação com a viabilidade dos planos passou a contar com a prática de mecanismos de gestão e de execução apropriados às diferentes situações (SABATÉ, 2003a, p. 193). Intensificou-se a ocorrência simultânea de ações variadas, porém, sem estabelecer mecanismos de intervenção suficientemente claros para organizar as transformações. Essa fase esteve marcada por: processos de esvaziamento da cidade por seus moradores e uma concomitante intensificação da presença de turistas, visitantes e trabalhadores; aumento do custo de vida; progressivo empobrecimento da população de baixa renda; aumento da quantidade de automóveis particulares; entre outros problemas. As últimas décadas do século XX também significaram a consolidação de Barcelona como polo de atividades terciárias e confirmaram a estruturação do espaço de uma forma geral. A atribuição do protagonismo das empresas particulares nas transformações urbanas e arquitetônicas foi um dos principais fatores que fizeram permanecer um alto número de obras na cidade,

mesmo em um período de crise econômica (SABATÉ; TIRONI, 2008b, p. 240-241). Aos grupos conformados por bancos, imobiliárias, companhias de seguros e grandes consultoras, entre outros agentes nacionais e internacionais, foram concedidas facilidades para obtenção de resultados relevantes, muitas vezes em detrimento do interesse público. A Administração criou novas empresas e sociedades específicas para coordenar os trabalhos, além de instituir centros de execução e controle autônomos, sistemas de gestão por projetos, contratos-programa, entre outros mecanismos, e buscava a reversão das mais-valias geradas pelos projetos em favor da coletividade (SABATÉ, 2003b, p. 76).

Sabaté e Tironi (2008b, p. 245) afirmam que a história do planejamento de Barcelona, remontada nessas fases, é marcada por “*luces y sombras*”, uma sobreposição de notáveis operações de transformação, marcadas, porém, por significativos desajustes. Os autores reconhecem benefícios gerados por projetos que reabilitaram áreas degradadas e passaram a oferecer à cidade espaços públicos, melhores infraestruturas e novos equipamentos. Destacam, entretanto, uma crise no planejamento urbano refletida em indefinições de projeções articuladas das ações e na continuidade das políticas urbanas. Criticam a base das transformações efetuadas por “oportunidades” de investimentos que geraram fragmentações na malha citadina, segregação entre os espaços e excessiva autonomia dos objetos arquitetônicos em relação ao sítio (SABATÉ; TIRONI, 2008b, p. 258). A crítica continua com o apontamento de que a última década do século XX e o início do século XXI envolveram, predominantemente, estratégias urbanísticas marcadas por uma tentativa de transformar Barcelona em uma cidade global sem um planejamento geral de base, mas por meio de intervenções urbanas fragmentadas, constituídas por edifícios icônicos desenhados por arquitetos renomados (DUARTE; SABATÉ, 2013, p. 10). A Administração vigente, em princípios dos anos 2000, tentou recuperar uma imagem de protagonismo frente às grandes decisões urbanísticas e se mostrou, novamente, atenta às questões habitacionais, recuperou a importância dos planos de bairro, passou a estabelecer uma regulação mais rigorosa das intervenções privadas e resolveu encarar com mais seriedade as questões ambientais (SABATÉ; TIRONI, 2008b, p. 243).

Mesmo com as alterações nas formas de execução da política urbana abordadas entre as diversas etapas mencionadas, Sabaté (2003b, p. 79) afirma que o *Pla General Metropolità* de 1976 conserva seu valor como referência e como marco nos processos de concertação contidos nos instrumentos de política urbana. O PGM caracteriza-se por regras claras e um envolvimento de participação pública nos

princípios contidos em seu conteúdo, tendo sido elaborado em período subsequente a governos ditatoriais. O objetivo do *Pla General Metropolità* é garantir a ordenação urbanística do território que integra a *Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona*, definida pelo *Decret llei 5/1974* (BARCELONA, 2004). O PGM contém as principais diretrizes para ocupação e uso do solo e é complementado por outras normas dele decorrentes<sup>127</sup>.

Os diversos estatutos de autonomia, que foram aprovados na Espanha desde o ano de 1979, outorgaram as competências de ordenação e gestão urbanística às suas comunidades autônomas. A Administração Autônoma – no caso de Barcelona, a *Generalitat de Catalunya* – tem a função principal de preservar a coerência do desenvolvimento territorial, fomentar atividades e proteger espaços de interesse geral, e, por esse motivo, é responsável pelo planejamento metropolitano e exerce controle sobre os planos de ordenação urbanística dos municípios mediante a aprovação definitiva de seus planos específicos e de suas modificações. A Administração Autônoma tem um papel muito importante no desenvolvimento urbanístico dos municípios como principal agente de criação de equipamentos básicos – saúde, assistência social, educação – e de infraestruturas – estradas, linhas férreas, obras de saneamento, entre outras (NOGUERA, 2011, p. 30).

O município, por sua vez, gerido por seu *Ajuntament*, Governo local, é o espaço básico de ordenação urbanística, onde se podem elaborar alternativas de organização e intervenção no solo de forma mais concreta e detalhada. A ele cabe a figura regulatória do *plan de ordenación urbanística municipal* em conformidade com as definições do *Decret Legislatiu 1/2010*. Esse plano dispõe sobre a definição do projeto geral das cidades, vilas ou povoados por meio da consideração das diversas situações e circunstâncias que perfazem seus territórios. O *plan de ordenación urbanística municipal* também define a estrutura física geral do município que envolve, tendo por base o sistema de circulação, os equipamentos e os espaços livres. Trata ainda sobre outros temas, como medidas de proteção ao meio ambiente, à paisagem e a elementos e a conjuntos de interesse histórico e artístico, assim como infere sobre os espaços cívicos e representativos, as áreas centrais e o sistema de centralidades (NOGUERA, 2011, p. 31).

---

<sup>127</sup> Normas importantes, de âmbito estatal, para ordenamento do território foram promulgadas em 1990, 1998 e em 2007 (NOGUEIRA, 2011, p. 28). A Catalunha teve sua primeira lei autônoma de urbanismo completa em 2002 – *Llei 2/2002*, modificada posteriormente pela *Llei 10/2004* e complementada por seu regulamento, *Decret 305/2006*. O *Decret Legislatiu 1/2005* foi aprovado como um texto de fusão das duas últimas normas legais referenciadas. O *Decret Llei 1/2007* introduziu medidas urgentes em matéria de urbanismo e a *Llei 26/2009*, que trata de assuntos fiscais, financeiros e administrativos, dispôs outras modificações. O *Decret Legislatiu 1/2010*, de 3 de agosto, contém o texto consolidado da *Llei d'Urbanisme de Catalunya*.

A ordenação urbanística municipal faz uma primeira classificação do solo em *suelo urbano*, *suelo urbanizable* e *suelo no urbanizable*, a qual significa a designação básica de direitos e deveres quanto à utilização das propriedades. Essas classificações recebem divisões que são tais como: *suelo urbano consolidado*; *suelo urbano no consolidado*; *suelo urbanizable programado o delimitado en sectores*; *suelo urbanizable no programado o no delimitado en sectores*; *suelo no urbanizable, no adecuado* e *suelo no urbanizable protegido* (NOGUERA, 2011, p. 51). Os terrenos, dentro da divisão entre urbano, urbanizável e não urbanizável, que não estão destinados a sistemas<sup>128</sup>, são categorizados em zonas, que definem o tipo de ocupação e de uso que cada imóvel pode exercer, bem como a necessidade de preservação ou de proteção de áreas específicas. Para o *suelo urbano* e o *suelo urbanizable*, o plano geral prevê operações urbanísticas que lhes qualifiquem e que gerem mais-valia a ser recuperada em um regime de participação e cobrança de contrapartida dos proprietários dos terrenos situados sob essas categorias.

A legislação do solo e de urbanismo designa limites como *ámbitos de transformación urbanística*, tanto em áreas da cidade que possuem necessidade de serem profundamente reformadas como em áreas de solo rural que devem ser urbanizadas. As leis estabelecem, para esses casos, a obrigatoriedade solidária entre todos os proprietários com imóveis nestes locais de cederem solo para configurar a rede de espaços públicos, bem como solo correspondente às parcelas de terrenos necessárias à execução de edifícios de interesse público e coletivo. As obrigações dos particulares em troca do direito de edificar são acrescidas com responsabilidades de custeio da urbanização e de serviços. A legislação também estabelece que uma porcentagem do potencial de edificação deva ser direcionada ao uso da Administração. Institui, ainda, a obrigação dos proprietários participarem de processos promovidos pelo Poder Público e determina condições para que promotores privados aliem-se a essas intervenções (NOGUERA, 2011, p. 29). Ressalta-se que a Administração pode intervir e inclusive alocar recursos em áreas que considere de transformação prioritária.

O detalhamento das regras e das responsabilidades entre os partícipes dos projetos de urbanização ou de transformação urbanística é feito, no caso de *suelo urbanizable programado* ou *no programado*, pelos *planes parciales*, e, no caso de

---

<sup>128</sup> Entende-se por sistema, na normativa espanhola, a rede de espaços livres, entre os quais estão os espaços livres públicos – sistema viário, infraestrutura e áreas verdes – e os espaços edificados – equipamentos em geral. São todas as estruturas funcionais urbanas de interesse público geral para as quais a ordenação urbanística deve reservar solo em quantidade e localização adequada (NOGUERA, 2011, p. 56).

*suelo urbano consolidado ou no consolidado, pelos planes de reforma interior ou de mejora urbana*<sup>129</sup>.

*El plan parcial es el instrumento que ha de convertir una ordenación general – compuesta por zonas de usos y edificabilidades globales y sistemas – en una ordenación detallada, en la cual esté perfectamente determinada la configuración de los espacios públicos y de los espacios parcelados, y asimismo quede perfectamente claro qué y cómo se puede construir en las parcelas privadas que resulten de la ordenación. La ordenación que determina el plan parcial es, pues, una ordenación con el grado de detalle propio del suelo urbano consolidado [...]* (NOGUEIRA, 2011, p. 56).

O *plan parcial* deve conter definições, tais como: espaços parcelados e classificações por zonas; sistema de espaços livres; equipamentos públicos e comunitários; polígonos de atuação; elementos de urbanização e serviços urbanos, avaliação econômica; plano de etapas e determinação das cessões de solo.

Sobre os *planes de mejora urbana*,

*La actual legislación de Cataluña – LC05/10<sup>130</sup> – señala, dentro del abanico de finalidades de estos planes, las de compleción y rehabilitación de tejidos de reforma interior, de remodelación urbana y de transformación de usos, los cuales comportan, en mayor o menor proporción, la definición de nuevas ordenaciones del suelo* (NOGUERA, 2011, p. 77 e 78).

Os *planes “especiales” de reforma interior*, por sua vez, são ferramentas operativas das atuações de transformação que definem, para as áreas que abarcam, as condições fundamentais para aproveitamento do solo e para regime de responsabilidades urbanísticas entre os setores participantes do projeto, com a finalidade de possibilitar a reversão, para a comunidade, de parte das mais-valias geradas pelo plano, por meio da distribuição equitativa de benefícios e de cargas (BARCELONA, 2000a, p. 6). Determinam as condições e os parâmetros de edificabilidade e a disposição de usos, de acordo com objetivos específicos que impulsionam a concepção da transformação da área que abrangem. Servem para que sejam executados os procedimentos de gestão necessários, que devem envolver a cessão de solo para complementar a implantação de equipamentos no setor, o recolhimento das cargas de urbanização e a utilização dos recursos em consonância com as normas pertinentes e sob os objetivos de cada plano, além de fixar os prazos

<sup>129</sup> A *Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* de 1956 definiu, para ordenação de áreas em solo urbano, os *planes de reforma interior* e os *planes de mejora urbana*, ambos dentro da categoria de *planes especiales*. A legislação urbanística da Catalunha, *Decret Legislatiu 1/2010*, adotou, para todos esses planos, a denominação de *planes de mejora urbana* (NOGUEIRA, 2011, p. 80). Nem todas as publicações pesquisadas trazem a alteração da denominação dos planos em consonância com a lei de 2010. Usa-se, dessa forma, a denominação contida em cada norma quando da retratação de seu conteúdo.

<sup>130</sup> A inscrição *LC05/10* referencia a mesma norma retratada, ao longo desta seção, como *Decret Legislatiu 1/2010*.

de conclusão das obras de melhoria urbana e das de edificações (BARCELONA, 2000a, p. 12).

As áreas onde se realizam as operações são, geralmente, delimitadas em *sectores* nos planos mais macros da cidade (NOGUERA, 2011, p. 59 - p. 92). Os *sectores*, sobretudo em áreas de maior consolidação, podem apresentar características internas diferentes que dificultem a implementação do projeto e a divisão de cargas e de benefícios entre os partícipes. Os *polígonos* ou as *unidades de actuación* são utilizados nestes casos: são limites menores nos quais se realizam as operações de gestão urbanística e a urbanização necessárias para materializar o plano. Essas figuras têm como função específica proporcionar uma distribuição equânime das cargas e dos benefícios derivados do desenvolvimento urbanístico alcançado entre os proprietários incluídos no âmbito da atuação (NOGUERA, 2011, p. 61).

A técnica mais utilizada nas ações de transformação urbana tratadas nesta pesquisa para equilibrar os aportes iniciais dos proprietários e investidores e transferir a eles novos imóveis ou recursos depois da remodelação da área, é denominada *reparcelació*<sup>131</sup>. Essa prática, presente desde a *Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, de 1956, é de emprego corrente na Catalunha, sendo que

*La finalidad de la reparcelación es sustituir una parcelación existente por una nueva, de configuración más regular, en la cual la distribución del aprovechamiento urbanístico corresponda a los derechos iniciales de cada propietario y donde los nuevos espacios viales y otros de titularidad pública queden claramente diferenciados de las nuevas parcelas de titularidad privada, de manera que se pueda hacer efectiva su cesión al ayuntamiento. La reparcelación se concreta mediante un proyecto que se refiere a un ámbito determinado, el cual constituye un polígono o unidad de reparcelación* (NOGUERA, 2011, p. 190).

A legislação urbanística da Catalunha define modalidades de execução dos projetos de reparcelamento: *compensación, cooperación e expropiación* – desapropriação.

O sistema de *compensación* é mais aplicável às intervenções que têm uma lógica de gestão privada. Nesse sistema, é imprescindível que haja iniciativa e vontade de atuação de uma proporção dos proprietários do polígono, que constituem uma junta de compensação para execução do plano, ou que o proprietário único da área de atuação manifeste sua vontade de a modificar. Essa modalidade também pode ser usada nos casos em que as transformações ocorram por meio de um agente

---

<sup>131</sup> A *reparcelació* é figura complementar e essencial à divisão de cargas e de benefícios em projetos de transformação urbana na Espanha e é encontrada, com algumas diferenças, na Colômbia, país que tem sua legislação do espaço urbano baseada na experiência espanhola. O instrumento, sob a vertente colombiana, é tratado na próxima subseção desta tese.

urbanizador escolhido por concurso. Podem ser incorporadas à junta empresas urbanizadoras e promotoras que aportem meios e capitais para a execução do projeto. A constituição da junta e suas bases de atuação devem ser aprovadas pelo *Ajuntament*.

*Los propietarios que no tomen parte en el acuerdo inicial para constituir la junta de compensación tienen un plazo, desde la aprobación de los estatutos, para incorporarse a la misma con igualdad de derechos y obligaciones que los demás. Si no lo hacen, sus fincas serán expropiadas por la Administración actuante, a favor de la junta de compensación, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria, que quiere decir que la junta abonará el justiprecio de estas fincas y las incorporará a su patrimonio. De este modo, todo el suelo de la unidad quedará bajo el control de la junta, que podrá proceder a la ejecución del plan, realizando a su cargo la urbanización y aportando los terrenos de cesión obligatoria. Esta expropiación se podrá aplicar también a las fincas de propietarios integrados en la junta que no cumplan con sus obligaciones, en especial el abono a la junta de las cargas que les corresponden (NOGUERA, 2011, p. 185).*

A junta ou o agente urbanizador deve coordenar o reparcelamento da área e distribuir os terrenos derivados do novo projeto, o potencial construtivo ou a área edificada entre os partícipes, de acordo com os aportes que fizeram para a execução do plano. Deve também formalizar as cessões devidas ao Poder Público.

O sistema de *cooperación* pressupõe a execução de obras do *polígono* ou da *unidade de actuación* pelo *Ajuntament*, podendo, inclusive, ser desenvolvido com independência da vontade dos proprietários. Essa opção de promover as operações urbanísticas, geralmente, é escolhida em situações em que a unidade de atuação possui grande número de donos de imóveis, quando há fatores de incertezas relevantes, em perímetros em que as margens de lucros dos partícipes são limitadas, dentre outras causas. Os proprietários dos terrenos dentro dos limites da área em transformação devem fazer as cessões destinadas ao sistema viário e demais áreas necessárias a espaços e equipamentos públicos e custear a urbanização, mediante o pagamento de quotas à Administração, que podem, inclusive, ser cobradas anteriormente às obras. O projeto de reparcelamento deve determinar as quotas que correspondem a cada proprietário em função do investimento em obras de urbanização e em proporção ao valor dos terrenos aportados. Há casos em que a Administração desapropria ou adquire imóveis de proprietários incapazes de fazer os aportes, que apresentem problemas que impeçam a evolução do projeto ou que não tenham interesse em participar do plano. As mais-valias geradas com as transformações e alterações legais são utilizadas para pagar aos proprietários pelos aportes feitos e por outros transtornos causados pela operação (NOGUERA, 2011, p. 187).

À alternativa de conseguir solo por meio das cessões obrigatórias, portanto, soma-se a possibilidade de a Administração realizar desapropriação dos terrenos necessários às estruturas públicas. Quanto às parcerias, além da organização dos planos com a participação dos proprietários na divisão de ônus e de benefícios da implantação dos projetos, a legislação catalã prevê, desde 1984, que o Poder Público, à frente dos processos de transformação, empregue mecanismos mediante os quais os proprietários que não cumprirem suas obrigações no projeto de urbanização predefinido, possam ser substituídos de maneira ágil pela própria Administração ou por outros promotores privados (NOGUERA, 2011, p. 108).

O sistema de desapropriação, geralmente utilizado pelo Poder Público em ações de urbanização isoladas, apresenta a Administração como único agente que se torna dono dos terrenos, que os urbaniza e que dispõe os novos lotes da maneira como considere mais oportuna, leiloando-os a preço de mercado ou destinando-os à construção de habitação, por exemplo. O Poder Público, nesse caso, pode arrecadar as mais-valias resultantes da operação ou optar por atender demandas sociais em projetos que podem não gerar ganhos econômicos à municipalidade. A legislação urbanística, desde 1956, prevê que a execução de planos pelo sistema de desapropriação possa ser objeto de concessão administrativa, na qual particulares são escolhidos por concurso para efetuar as intervenções e têm fixados os direitos e as obrigações que devem seguir (NOGUERA, 2011, p. 188-189).

Feitos os apontamentos sobre planos e normas urbanísticas espanhóis e catalães que recaem sobre o território de Barcelona, chega-se ao exemplo escolhido para tratar a experiência de transformação de uma área urbana por meio de um modelo de planejamento que envolve a concertação entre ente público e setor privado: o *Pla 22@Barcelona*, que vem promovendo qualificação ao Bairro Poblenou. Poblenou<sup>132</sup> situa-se a leste da região central de Barcelona, no distrito de Sant Martí<sup>133</sup>, e passou por um processo de desindustrialização<sup>134</sup> no final do século XX, com consequente perda de vitalidade urbana, além de deterioração do espaço físico e de suas edificações. O processo de planejamento para reversão desse quadro, organizado pela Administração Pública Municipal, é apresentado a seguir.

---

<sup>132</sup> A denominação *Pueblo Nuevo* surgiu na metade do século XIX, para se referir a uma nova configuração urbana de Sant Martí de Povençals formada por diversas localidades (bairros) – Llacuna, Taulat, Plata, Trullàs, França Xica, Darrere el Cementiri, Pekín e Somorrostro.

<sup>133</sup> Sant Martí era um município autônomo e foi incorporado ao município de Barcelona em 1897.

<sup>134</sup> A condição de perda de indústria e importância econômica da região do Poblenou foi descrita em um estudo do *Col.legi d'Enginyers* elaborado em 1999 (BARCELONA, 2011, p. 10).

### 6.2.2. Exemplo do Pla 22@Barcelona

O contexto de surgimento do *Pla 22@Barcelona*, ao final da década de 1990, segundo publicação do *Ajuntament de Barcelona* (BARCELONA, 2011), envolveu o reconhecimento do Bairro Poblenou como uma região com tradição de produção industrial que perdera sua força, o que seria o principal motivo atribuído à – considerada – degradação da área. A ideia da Administração para o local estava contextualizada, complementarmente à intenção de regeneração da região, na defesa da pertinência de se aproveitar o momento de desenvolvimento e espraiamento de atividades ligadas à tecnologia de informação e de comunicação (TIC)<sup>135</sup> por toda a Europa. A proposta a ser implementada pelo *Ajuntament de Barcelona* abrangia uma renovação econômica do Bairro Poblenou, revertendo a situação de degradação da área observada e aproveitando sua proximidade ao centro da cidade, para formação de um *cluster* de atividades avançadas de mídia, tecnologia de informação e conhecimento, que colocassem o município como referência internacional nesses ramos.

Antes de prosseguir nas descrições da experiência de utilização de instrumento de atuação concertada na região do Poblenou – tratada, em grande medida, a partir de documentos oficiais que demonstram as premissas de planejamento, sobretudo reguladas –, é importante que se destaquem ideias que contrapõem, desde sua origem, a ação de planejamento desenvolvida pelos entes públicos para o local. Joaquín Sabaté<sup>136</sup> relata que o diagnóstico elaborado por profissionais ligados a órgãos acadêmicos para a área na época em que o *Ajuntament* se propôs a pensar mudanças para a região do Poblenou, ao final da década de 1990, apontou quantidade expressiva de recintos industriais e de oficinas em atividade corrente. Muitas das empresas foram consideradas obsoletas, mas se reconheceu a importância delas por empregarem muitos trabalhadores e por constituírem a base da comunidade que povoava o Bairro, além de referência histórica e simbólica. Horacio Capel, nesse sentido, informa:

*Las actuaciones que se han realizado en ese sector están destruyendo casi todos los espacios industriales, que eran muy importantes, algunos de los cuales daban acogida todavía a talleres y pequeñas industrias en plena producción que se han visto obligadas a abandonar el barrio o a cerrar.*

---

<sup>135</sup> As atividades de tecnologia de informação e de comunicação introduziam e maximizavam, à época, alterações de pensamentos, expandindo conceitos como digitalização, conexão da sociedade em rede e economia do conhecimento, além da óbvia condição inexorável de ampliação do uso da *Internet* pela Europa.

<sup>136</sup> Informações obtidas em orientação a esta pesquisadora em 22 de agosto de 2013.

*En su apuesta por las nuevas tecnologías, el Plan del 22@ no ha prestado atención a las necesidades de la diversificación del espacio, y a la importancia de mantener algunas actividades y talleres industriales que existían en el barrio, y que incluso realizaban actividades integradas en procesos productivos innovadores. Al mismo tiempo, seguramente ante la inquietud por la evolución de dicho Plan, se ha acabado primando la conversión en oficinas y viviendas (CAPEL, 2007).*

O *Pla 22@Barcelona*, sob a direção da Administração da época, foi estruturado segundo três objetivos:

**Com a pla de renovació urbana** culmina el procés de renovació del Poblenou i respon a la necessitat de reciclar el seu teixit industrial obsolet creant un entorn compacte, divers i equilibrat, en el qual els espais productius conviuen amb habitages protegits, equipaments i zones verdes que milloren la qualitat de vida i de treball.

**Com a projecte de renovació econòmica** constitueix una oportunitat única per retornar al Poblenou la seva condició de cor econòmic de la ciutat. Basat en la confluència entre ciència, tecnologia i empresa, afavoreix la convivència de les activitats productives no contaminants ni molestes i fomenta la implantació dels sectors més innovadors.

**Com a projecte de revitalizació social** afavoreix la interrelació entre els diferents professionals que treballen a la zona i impulsa i dóna suport als projectes innovadors que fomenten la col.laboració entre empreses, institucions, ciutadania i entitats d'ambits socials, educatius i culturals (BARCELONA, 2011, p. 14, grifo do autor)<sup>137</sup>.

O *Pla 22@Barcelona* abrange a transformação de 198,26 hectares, o que corresponde a 115 *illes de l'Eixample* – quadras de expansão. Contém potencial de criação de 4.000.000 metros quadrados de piso sendo, 3.200.000 metros quadrados de atividades produtivas e 800.000 metros quadrados de outros usos – habitações e equipamentos. O programa de habitação prevê a requalificação das 4.614 moradias existentes<sup>138</sup> e a criação de 4.000 novas habitações de proteção pública. As regras de urbanização servem para incremento de 114.000 metros quadrados de solo para áreas verdes e 145.000 metros quadrados de terrenos para novos equipamentos. A previsão era a de que houvesse investimento de 180 milhões de euros na área abrangida e a criação de 150.000 postos de trabalho.

<sup>137</sup> **Como um plano de renovação urbana**, conquista o processo de renovação do Poblenou e responde à necessidade de reciclar seu tecido industrial obsoleto, criando um entorno compacto, diverso e equilibrado, no qual os espaços produtivos convivem com habitações protegidas [habitações de interesse social], equipamentos e zonas verdes que melhorem a qualidade de vida e de trabalho.

**Como um projeto de renovação econômica**, constitui uma oportunidade única para resgatar ao Polbenou sua condição de coração econômico da cidade. Baseada na confluência entre ciência, tecnologia e empresa, favorece a convivência entre atividades produtivas não contaminantes e não impactantes e fomenta a implantação de setores mais inovadores.

**Como um projeto de revitalização social**, promove a interação entre os diferentes profissionais que trabalham na área e impulsiona e dá suporte a projetos inovadores que fomentam a colaboração entre empresas, instituições, cidadania e entidades das áreas sociais, educacionais e culturais (BARCELONA, 2011, p. 14, grifo do autor, tradução nossa).

<sup>138</sup> 90% das habitações existentes na região do Poblenou foram construídas antes do *Pla Comarcal*, de 1953, que proibiu o uso residencial na área.

O Bairro de Poblenou tem ocupação bastante antiga. A abundância de água da região propiciou o desenvolvimento de atividades de horticultura e outras plantações. Foi construída uma acéquia na região, entre os anos 954 e 966, para levar água do Rio Besos à Barcelona e regar os campos próximos. O local teve seu primeiro núcleo populacional conformado no século XII em torno da Igreja de *Sant Martí Vell*. A região está a, aproximadamente, 5 metros acima do nível do mar, tendo sido, por séculos, uma área inundável e, no século XV, inclusive, palco de uma batalha naval no cruzamento de duas de suas principais avenidas – Avenida Diagonal e a antiga *carretera de Francia*, atualmente, Carrer de Pere IV.

A abertura da *carretera de Francia* impulsionou a industrialização do Bairro a partir da metade do século XVIII, especialmente com a instalação de manufaturas do setor têxtil e a posterior instalação de outras grandes indústrias de ramos de atividades diferentes – química, alimentação, metalurgia. A proximidade do porto e o trânsito ferroviário dotaram a região de importante capacidade de transporte, ao mesmo tempo em que consolidou a vertente industrial e representou uma secção do local da dinâmica do centro da cidade. A região começou a ter um crescimento vertiginoso a partir de 1870. A evolução técnica industrial datada da segunda metade do século XIX e a aparição do vapor como nova fonte de energia favoreceram a concentração produtiva em espaços de grandes dimensões e impulsionaram a transferência das manufaturas para fora da cidade, ainda amuralhada. Poblenou passou a ser chamado de “*Manchester Català*”.

O Bairro foi alterado para seguir a malha regular da área de expansão do *Pla de Cerdá* (1859)<sup>139</sup>, implantada sobre a organização preexistente<sup>140</sup> a partir do final do século XIX, passando a configurar quarteirões, majoritariamente de 113x113 metros, entremeados por quadra de formatos diferentes que permaneceram como resquícios do parcelamento original, algumas das quais, contando com passagens intermediárias. A existência de grandes fábricas e de perímetros ocupados a partir dos antigos traçados agrícolas dificultou a implantação da ortogonalidade projetada (SABATÉ, 1997, p. 157).

---

<sup>139</sup> O *Plan de Reforma y Ensanche de Barcelona* ou *Plan de Cerdá* (1859) significou um marco na história da cidade de Barcelona e do urbanismo moderno. Idelfonso Cerdá formou-se como engenheiro de caminhos, canais e portos e se dedicou ao estudo de métodos de planejamento da cidade e a serviços para a Administração Pública (BARCELONA, 2009). “*Y ello lo articuló Cerdá novedosamente [...], mediante la integración metodológica en el Urbanismo (técnica aplicada de la Urbanística) del Derecho público y la Economía inseparablemente entrelazadas, en tanto que disciplinas estructuradoras del diseño físico-espacial del proyecto o plan*” (GARCIA DE DIEGO, 2000).

<sup>140</sup> A ocupação tradicional do bairro Poblenou estava consolidada em um tecido irregular, implantado à margem das previsões oficiais e construído ao redor dos eixos históricos. Formatava quarteirões pequenos, geralmente, nos quais se instalavam as indústrias e alguns pontos comerciais e residências e entre os quais estavam praças e equipamentos (SABATÉ; TIRONI, 2008a, p.14).

A malha urbana, conformada ao longo de todo esse tempo de ocupação da área, serviu de substrato para uma gama de diversas edificações de vários estilos, padrões, tamanhos e funções. A maior parte dos edifícios habitacionais são obras de qualidade arquitetônicas e construtivas bastante simples, mas há que se destacar a presença de alguns prédios multifamiliares com características próximas às edificações das áreas mais centrais. A ocupação estava marcada pela predominante horizontalidade das construções de até, aproximadamente, cinco pavimentos, rompida pelas chaminés das fábricas, as quais pontuavam a paisagem.

Os anos de 1950 trouxeram condições negativas para a região e outros problemas somaram-se nas décadas posteriores. A Guerra Civil representou um retrocesso significativo para a indústria. O *Pla Comarcal* de 1953, baseado em critérios de zoneamento funcional, destituiu a possibilidade de mistura de tecidos e usos característica de Poblenou, além de proibir habitações na área. Algumas fábricas importantes começaram a migrar do bairro na década seguinte para outros lugares da Região Metropolitana mais bem dimensionados e com melhor acesso à rede de transportes. A situação de perdas agravou-se com a crise econômica dos anos 1970 e com a crise do setor têxtil no final dos anos 1980. Os ramos de artes gráficas, plásticas, moda e bijuterias, entretanto, mantiveram-se no local, mesmo passando a conviver com um entorno desarticulado e ocupado por empresas de transportes e armazéns, as quais utilizavam sedes de antigas fábricas. Importa ressaltar que a área recebera a presença de artistas e artesões atraídos pelos grandes espaços das edificações e seus baixos aluguéis. Muitos galpões foram subdivididos e sublocados por numerosas atividades de pequeno porte, sendo muitas delas irregulares e em funcionamento durante curto período (SABATÉ, 2005, p. 31).

A região apresentava, na década de 1990, sintomas de estagnação e conflitos que iam desde a organização urbana a uma normativa contida no PGM que não era suficiente para transformação do local. O *Pla General Metropolità* de 1976 manteve a vertente industrial do Bairro e indicou lugares para remodelação destinados majoritariamente à habitação e à estruturação de áreas vizinhas ao tecido industrial, com a destinação de solo para equipamentos e áreas verdes, mas ainda não traçava medidas efetivas de reversão da condição de degradação do Poblenou.

Iniciou-se então, ao final daquela década, um processo de reflexão sobre a área com a contribuição de vários setores da sociedade – acadêmicos, profissionais, empresários, promotores imobiliários, associações e vizinhos. Um apontamento importante foi derivado do resultado de estudos do *Departament d'Economia Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona* (UAB) (BARCELONA, 2011, p. 29), o qual identificou cidades que atuavam como distritos de terciário da Região Metropolitana a

que pertenciam. Fortaleceu-se, naquela época, a ideia de criar um núcleo de novas atividades econômicas no Bairro Poblenou, baseado, sobremaneira, nas atividades tecnológicas e digitais.

Convém ressaltar que a região a leste da Avenida Meridiana, onde se situa o bairro em questão, contou com transformações importantes, mormente as ocorridas a partir de 1986, como consequência do planejamento executado na cidade para recepção dos Jogos Olímpicos. Poblenou e suas adjacências tiveram uma complexa confluência de planos e projetos da Barcelona olímpica e pós-olímpica que articularam a região ao centro da cidade e alteraram a relação do antigo distrito com o mar. Os resultados de tais planos somaram-se a algumas importantes obras efetuadas em anos anteriores. Entre as transformações importantes ocorridas na região nas últimas décadas do século XX, estão: o deslocamento da malha ferroviária da costa; a passagem da linha de ferro para o subsolo; a construção da *Ronda Litoral*, avenida paralela ao litoral, e a recuperação da orla com passeios e áreas de lazer – conformação de um parque; a construção da Vila Olímpica; a conversão de uma antiga fábrica – *Olivetti* – em centro comercial – *Glòries*; a reurbanização e a implantação de projetos de destaque na *Plaza de Glòries*<sup>141</sup>; a extensão da *Rambla del Poblenou*, via perpendicular à área costeira, até importante via de ligação regional – *Gran Via* (em, aproximadamente, 1970); a abertura da Avenida Diagonal<sup>142</sup> (aprovada em 1993 e aberta em 1999); a construção do tecido residencial de *Front Marítim e Diagonal Mar* e o desenvolvimento de bairros a norte – Casernes, Trinitat Vella e Valbona (BARCELONA, 2011).

---

<sup>141</sup> A *Plaza de Glòries* foi imaginada por Cerdá como um importante centro de Barcelona entre três de suas principais avenidas: *Diagonal*, *Meridiana* e *Gran Via*. Os projetos urbanísticos de melhoria das condições viárias foram implantados e também vários edifícios, como um auditório e um teatro, entre diferentes objetos arquitetônicos atribuídos a projetistas de renome, que, entretanto, não conformaram um conjunto urbano: um parque projetado por Zaha Hadid; um edifício de serviços municipais, de autoria de Frederico Soriano; a denominada *cripta de los museus*, de Oriol Bohigas e a torre de escritórios de Jean Nouvel. Os projetos somaram-se de forma autônoma e sem a preocupação de estabelecer um desenho urbano (SABATÉ; TIRONI, 2008b, p. 252).

<sup>142</sup> A abertura da Avenida Diagonal foi pensada e executada de acordo com o *Plan Especial Diagonal-Poblenou*, complementando a via de 10 quilômetros que atravessa Barcelona com diferentes seções, mas sempre com importância de conexão e de centralidade. A abertura da avenida foi realizada mais de 100 anos depois de sua idealização por Ildelfonso Cerdá, sobre um tecido parcelado de diferentes formas. O plano abrangeu a modificação do sistema viário, melhorando a relação da região com a área central da cidade, e previu alternativas para saneamento de áreas degradadas; criação de habitações; destinação de um terço do solo criado ao setor público, sobretudo para construção de moradias de custo moderado; realocação da população residente no local de origem; conformação de espaços livres; manutenção de traçados, atividades e elementos de interesse preexistentes; compatibilização entre usos diferentes e divisões de unidades de atuação para participação de particulares nos custos do projeto. Os resultados da gestão e da implantação das obras e edificações contaram, porém, com problemas como a perda de qualidade das intervenções e, principalmente, a depreciação dos objetivos sociais e a criação de facilidades para intervenção do setor privado que, inclusive, foram as causas da saída de profissionais do setor público comprometidos com o plano inicial (SABATÉ, 2005, p. 31-36; p. 39). O planejamento foi claramente dirigido por interesses particulares e não envolveu participação da população nas decisões do processo (DUARTE; SABATÉ, 2013, p. 10).

As alterações referenciadas, entre outras, fizeram com que antigas barreiras contidas na região do Bairro Poblenou fossem rompidas e que a área passasse a ter condições de se tornar centralidade. Os interesses voltaram-se para a região, considerada como o último território para crescimento de Barcelona, com muitas partes vazias ou ocupadas por construções julgadas obsoletas (SABATÉ, 1997, p. 157; SABATÉ; TIRONI, 2008b, p. 245). A área adjacente ao *Pla 22@Barcelona*, também, recebeu em 2004 um projeto de reabilitação para recepção do *Fòrum Universal de las Culturas*<sup>143</sup>, que impulsionou a construção de centros comerciais, hotéis e habitações de alto nível, de uma forma acelerada, no entorno das intervenções conformadas para o evento (SABATÉ; TIRONI, 2008a).

A primeira ação do *Ajuntament de Barcelona*, que sinalizava a iniciativa de alteração da conjuntura de Poblenou para viabilização do *Pla 22@Barcelona* foi a publicação de um documento com critérios e soluções gerais para renovação das áreas industriais do bairro em março de 1999 – *Criteris, objectius, solucions generals de planejament de la renovació de les àreas industrials del Poblenou*. Constava do material uma declaração de intenções para controlar movimentos especulativos que começavam a pressionar pela conversão das áreas industriais em locais de moradia. Baseado em um reconhecimento profundo do território, o documento, debatido com a população, apontava a pertinência de manter a tradição produtiva daquele espaço urbano. A proposta urbanística para reabilitação da região do Poblenou contou com a participação de técnicos da Administração Municipal que congregavam experiência de outros planos e projetos elaborados para a cidade, além de colaboradores e de instituições como o *Taller del Poblenou*, *Col·legi d'Enginyers Industrials*, *l'Institut Català de Tecnologia* e a *Escola d'Arquitectura de Barcelona*.

O *Sector d'Urbanisme de l'Ajuntament de Barcelona*, conforme resgatou Sabaté<sup>144</sup>, sob a vertente administrativa da época, decidiu refutar indicações feitas por profissionais que participaram do diagnóstico da área e da elaboração de diretrizes para o local, tais como a defesa da manutenção dos usos existentes – indústrias e

---

<sup>143</sup> O *Fórum Universal de las Culturas* foi idealizado como um evento a promover a transformação de uma área degradada, onde se localizavam, predominantemente, atividades de grande porte, algumas de potencial poluidor. O fórum tinha como temas principais a paz, a diversidade cultural e o desenvolvimento sustentável, debatidos em numerosos eventos – palestras, exposições, espetáculos e festas – por quase cinco meses e tendo, aproximadamente, 6 milhões de visitantes. A reabilitação urbanística abrangeu uma área de 40 hectares e a construção de equipamentos, extensos parques, a recuperação da faixa litorânea próxima, a melhoria de áreas de serviços técnicos, a construção de habitações, hotéis, prédios de escritórios, entre outros elementos sobre os quais se ressalta a implantação do “edifício *Fórum*”, com uma arquitetura de destaque e capacidade para 3.500 pessoas. As peças compositoras do projeto não formaram um conjunto ou estabelecem relações coerentes com seu entorno e algumas intervenções previstas, que poderiam estabelecer maior coesão do tecido, não foram implantadas (SABATÉ, 2005, p. 45 e 46). Destaca-se, contudo, que as visitas feitas ao local demonstram um espaço bastante utilizado pela população, principalmente, para atividades de esporte e de lazer, e abriga eventos de caráter público ao ar livre com considerável frequência.

<sup>144</sup> Informações obtidas em orientação a esta pesquisadora em 22 de agosto de 2013.

oficinas, inclusive as de pequeno porte – e o incremento da construção de moradias, principalmente, protegidas. O Poder Público municipal assumiu a postura de alterar profundamente a dinâmica do bairro, baseado na intenção de transformar a região para receber atividades de TIC. Referenciou suas ações nas hipóteses de que as atividades de menor especialização e maior porte poderiam migrar para outras áreas fora do município e de que a base econômica de Barcelona seria pautada na consolidação e no fortalecimento de, sobretudo, atividades de serviços.

A resolução do Poder Público municipal recebeu críticas da comunidade local e de outros setores da sociedade. Horacio Capel, ao retratar pontos do *Pla 22@Barcelona*, considera:

*El nuevo urbanismo rechaza cada vez más la homogeneidad y valora los ambientes diversos, la variedad de tramas, tipologías edificatorias y funciones. En lugar de ello, los políticos y arquitectos que dirigen el urbanismo municipal barcelonés parecen empeñados en homogeneizar, arrasar y construir una ciudad que cada vez se parece más a ciudades brasileñas o venezolanas con solo cien años de vida e intenso crecimiento, como no dejan de advertir los mismos asombrados visitantes que recorren ciertas partes de Barcelona (CAPEL, 2007).*

Os trabalhos, em desenvolvimento da vertente assumida pelo setor público municipal, receberam contribuições do *Institut Català de la Tecnologia*, organizadas no documento “*Ciutat Digital*” (BARCELONA, 2011, p. 10; 2000a, p. 113). A definição de atividades a serem admitidas no local foi feita a partir desse estudo, elaborado com base em exemplos mundiais de implantação de novas atividades econômicas em áreas urbanas.

Um segundo documento, consolidado em fevereiro de 1999, representou um passo a mais na constituição da proposta de alteração da área, estabelecendo premissas que constituiriam o texto normativo a promover a modificação da região. Expunha-se como proporcionar a progressiva alteração da realidade urbanística, mediante a afirmação de condições, tais como: nova regulação de usos; admissão de setores habitacionais; criação de novos elementos de estrutura urbana; pesquisa de novas formas tipológicas conviventes com o patrimônio edificado; preservação de edificações industriais de maior valor e inserção de modelos de gestão voltados ao processo de transformação. Esses e outros pressupostos foram publicizados e, segundo a Administração, foram basicamente bem recebidos pelos diferentes setores da sociedade, inclusive pelos residentes da área (BARCELONA, 2011, p. 30).

A Administração Municipal começou a trabalhar, ainda em 1999, na proposta de *Modificació del Pla General Metropolità per la renovació de les àrees industrials del Poblenou* (BARCELONA, 2000a). Foram abertas diversas frentes de trabalho

incumbidas de concretizar o processo de transformação urbanística, organizar a estruturação do setor, regular as atividades e aferir a viabilidade econômica do plano<sup>145</sup>.

A aprovação de uma *Modificació del Pla General Metropolità* era necessária, porque seriam inseridas novas formas de ocupação e de uso do solo e alterações nos mecanismos de gestão para concretização do *Pla 22 @Barcelona* na área contida no *Pla General Metropolità*, classificada, predominantemente, como *Zona Industrial – zona 22a* (BARCELONA, 2004)<sup>146</sup>. A modificação da norma metropolitana foi submetida à aprovação da *Generalitat de Catalunya*, visto que, por constituir alterações no PGM, interfere em assuntos de autoridade deste ente<sup>147</sup>. A *Modificació del Pla General Metropolità per la renovació de les àrees industrials del Poblenou* foi aprovada, definitivamente, em 27 de julho de 2000 (BARCELONA, 2000a, p. 6)<sup>148</sup>.

A MPGM para regulamentação do *Pla 22 @Barcelona* consiste em um documento que estabelece diretrizes e serve de marco de referência para implantação do plano de transformação da área, trazendo mecanismos que podem ser utilizados em diversas circunstâncias. Esse material dita critérios básicos para as reformulações do espaço, especificações como os potenciais de edificabilidade, as condições de ocupação dos terrenos, produção de moradias, formas de acautelamento do patrimônio, diretrizes para as renovações e para o controle de usos. Direciona as alterações urbanas com o propósito de que seja implementada uma infraestrutura muito mais completa do que a utilizada em projetos de urbanização convencional. Trata a promoção econômica como objetivo essencial e sistematiza mecanismos de recuperação de mais-valia orientados ao equilíbrio urbano e social, direcionando recursos, principalmente, à produção de habitação protegida, de equipamentos urbanos e de espaços livres. O documento define condições de participação de diferentes operadores no processo de planejamento e na consolidação das mudanças de ocupação e de uso do solo (BARCELONA, 2011, p. 224). Esses assuntos são abordados a seguir.

---

<sup>145</sup> Os trabalhos do *Setor d'Urbanisme* contaram com um total de vinte equipes de arquitetos, com coordenação de responsáveis pertencentes à academia, que incorporavam ideais para melhoria de diversos aspectos e espaços específicos – pontos nodais – dessa parte da cidade.

<sup>146</sup> Ressalta-se que permanecem regulados pelo PGM os parâmetros e os padrões não fixados expressamente na modificação da norma para o perímetro inscrito no *Pla 22 @Barcelona*.

<sup>147</sup> O trâmite para aprovação de uma modificação no PGM deve ser o mesmo necessário à aprovação da norma original. O processo previsto no *Decret Legislatiu 1/1990* e na *Carta de Barcelona* para aprovação de uma MPGM obriga haver etapas básicas, como aprovação inicial, exposição ao público durante o período de um mês, aprovação provisória e aprovação final (BARCELONA, 2000a, p. 5-6).

<sup>148</sup> As regras urbanísticas do *Pla 22 @*, em virtude das alterações legais ocorridas após sua aprovação em 2000, foram levadas a nova tramitação e aprovação em março de 2006.

A MPGM instituiu uma nova zona de usos, com um conjunto específico de atividades admitidas, definidas como 22@<sup>149</sup>, e restrições a usos industriais, ramos de atividades de grande porte e construções residenciais, além de introduzir o que chamou de equipamentos 7@, que são abordados adiante nesta subseção. A nova normativa admitiu usos comerciais, residenciais, sanitários, religiosos e culturais, recreativos e desportivos sob condições específicas. A MPGM trouxe, em seus relatórios, a necessidade de estruturação da área com soluções que conjugam recursos tangíveis, reproduzíveis em vários locais, a recursos intangíveis que diferenciam as localidades (BARCELONA, 2000a, p. 15). O entendimento de alterar a composição das atividades econômicas não se viabilizaria, segundo a Administração Municipal, sem as alterações urbanísticas. Estas serviriam não apenas para preparação do espaço físico, mas

*Perquè actualment, la generació de riquesa requereix unes determinades concentracions d'activitats en un marc de bona qualitat de vida, infraestructures modernes, flexibilitat, qualitat dels espais productius i facilitat a l'accés dels recursos humans més qualificats (BARCELONA, 2011, p. 40)<sup>150</sup>.*

O plano trabalhou regras especiais para o aproveitamento das edificações consideradas como consolidadas, defendendo o conceito de que as mudanças seriam realizadas sobre um tecido existente e que as novas inserções deveriam ser compatíveis com os volumes construídos e, sobretudo, com os prédios considerados como patrimônio<sup>151</sup>. Esses princípios, contidos nos documentos oficiais, recebem

---

<sup>149</sup> As atividades determinadas no rol de atividades 22@ são aquelas ligadas a serviços, desenho, gestão, tecnologia, conhecimento e informação. Possuem um alto valor agregado e um potencial de consumo relativamente pequeno e intensivo de solo. As empresas desses ramos de atividade, geralmente, congregam baixo impacto ambiental, geram pouco consumo de recursos naturais e agregam a facilidade de convivência com outros usos. A lista de atividades partiu do documento “*Ciutat Digital*” elaborado pelo *Institut Català de la Tecnologia* e por pesquisas a outras fontes nacionais e internacionais – Canadá e Estados Unidos – para que uma comissão técnica conseguisse chegar a um conjunto de empresas a serem admitidas na área (BARCELONA, 2000a, p. 30). A listagem de atividades @ pode ser ampliada mediante a avaliação da comissão assessora que acompanha a implantação dos *planes especiales*. Ressalta-se que as indústrias de grande porte e potencial poluidor que permaneceram no local deveriam ser transferidas e que as atividades de armazenagem apenas seriam admitidas quando atreladas às empresas. Conjuntos de escritórios seriam admitidos, desde que observada a pertinência de sua localização por meio de um *plan especial*, para que se evitasse que a área do *Pla 22@* fosse intensamente ocupada por empresas terceirizadas. Outros usos, como de hospedagem e hotelaria, também seriam permitidos, condicionados a um *plan especial*. O uso comercial foi admitido sem limitações, mesmo fora de *planes especiales*, nos pavimentos térreos das edificações.

<sup>150</sup> Porque atualmente, a geração de riqueza requer umas determinadas concentrações de atividades e um marco de boa qualidade de vida, infraestruturas modernas, flexibilidade, qualidade dos espaços produtivos e facilidade de acesso a recursos humanos mais qualificados (BARCELONA, 2011, p. 40, tradução nossa).

<sup>151</sup> O *Pla 22@* e os planos específicos dele derivados devem dar tratamento especial aos edifícios de relevância histórica, aos *fronts consolidats d'habitages*, aos antigos recintos industriais, conjuntos ou ambientes que permitem entender melhor a história do bairro, que podem ser, também, resquícios de ocupações e de traçados agrícolas ou passagens que não se encaixaram na rígida trama de Cerdá. O plano apresentado em 2000 foi aprovado com a indicação para proteção de 46 elementos industriais, sendo que, em 18 casos, apenas as chaminés deveriam ser preservadas. Houve uma intensa crítica e

críticas quanto à sua parcial efetivação em publicações de Horacio Capel (2005; 2007).

O *Pla 22@Barcelona* adotou densidades construtivas de áreas centrais, o que foi considerado como um uso mais racional do solo, por proporcionar um aproveitamento maior da estrutura urbana, bem como diminuição do consumo de energia e de tempo dos deslocamentos, além de proporcionar aumento de acesso a atividades urbanas pela população – bases do conceito de cidade compacta (BARCELONA, 2011, p. 38). O modelo urbano então planejado veio acompanhado da prevalência da atenção ao transporte público, da melhoria das rotas cicloviárias e dos locais de circulação de pedestres.

O *Pla 22@Barcelona* dispôs como política o reconhecimento de habitações existentes, a definição de condições de melhoria e de reforma dos *fronts consolidats d'habitages*<sup>152</sup>, a necessidade de criação de novas habitações de proteção pública e regras para adaptação de certos edifícios industriais catalogados em moradias não convencionais, sob a orientação da *Comissió de Patrimoni Industrial del Poblenou*. As edificações residenciais a serem mantidas ou substituídas deveriam ser consideradas nos planos efetuados em suas quadras ou proximidades, com a finalidade de realizar estudo da morfologia específica de cada uma e de formas de as integrar aos novos conjuntos edilícios a serem constituídos em seu entorno. Os habitantes das residências transformadas no contexto do plano deveriam ser realocados, assim como prevê a *Llei d'Urbanisme de Catalunya*. As habitações construídas ou resultantes de ampliações de edifícios existentes devem estar vinculadas a algum regime de

---

reação de residentes, profissionais e estudantes que impulsionaram uma revisão do plano. Destaca-se que a área apresenta um centro histórico que foi preservado e que existem edifícios industriais incluídos no *Catàlag de Patrimoni Arquitectònic Historicoartístic de la Ciutat de Barcelona* como valiosos elementos do patrimônio industrial. O *Pla de Patrimoni Industrial del Poblenou* foi redigido em 2006, com o objetivo de estudar e proteger os elementos ou conjuntos de interesse, de forma individual ou juntamente com objetos compositores da paisagem e da memória coletiva, classificados em diferentes graus de proteção. O plano passou a direcionar um conjunto normativo para intervenções nos locais protegidos, evidenciou o patrimônio como elemento estruturador das proposições e, para garantir a adequação das propostas de intervenção aos edifícios, foi constituída a *Comissió e Patrimoni Industrial del Poblenou*. Foi consolidado, em 2010, o *Pla de Protecció del Casc Antic del Poblenou*, com o objetivo de atualizar o planejamento de acordo com as características e particularidades do tecido residencial e sua arquitetura, priorizando a proteção, a conservação e a reabilitação dos conjuntos nas intervenções a serem realizadas (BARCELONA, 2011, p. 96).

<sup>152</sup> A classificação de uma edificação como de “*front consolidat d'habitage*” – edifício residencial consolidado – baseia-se na avaliação do grau de consolidação de cada edifício em função de critérios, tais como: para parcelas que dão frente para vias com 20 metros de largura, edifícios com 4 pavimentos ou mais ou com 4 moradias ou mais; para vias com largura entre 8 e 20 metros, edifícios com 2 pavimentos ou mais ou com 2 moradias ou mais; edifícios isolados que tenham 6 pavimentos ou mais ou 10 moradias ou mais. Determinadas as edificações consolidadas, convencionou-se que os *fronts consolidats d'habitages* são também grupos de duas ou mais parcelas com predomínio de edifícios residenciais consolidados dentro dos setores de atividades industriais, atendendo estes parâmetros: estar formado por duas ou mais parcelas consolidadas; estar delimitado por parcelas consolidadas; pelo menos 40% da dimensão longitudinal da fachada frontal ser considerada como edifício de habitação consolidado. As parcelas consideradas como *fronts consolidats* representam, aproximadamente, 17% da área tratada na MPM (BARCELONA, 2000a, p. 26-27).

proteção pública. O número de habitações previstas pelo projeto deve ser em torno de 40.000, totalizando, aproximadamente, 50% do conjunto edificado (BARCELONA, 2011, p. 45).

Os espaços públicos foram planejados com diferentes escalas e se conectam pela rede viária. As vias principais e projetos de maior importância receberam áreas livres de maior proporção, parques que variam entre 2.000 e 10.000 metros quadrados. Eles servem a maior número de habitações, equipamentos locais, universidade, entre outros edifícios. Os perímetros de maior densidade gerados pelas transformações devem ser pontuados por espaços livres, mesmo que de menores dimensões, que atuam em complementaridade e formam uma estrutura de áreas verdes, servindo de ambiência à vizinhança, à escala local. Algumas das áreas livres estão ligadas a prédios reconhecidos como patrimônio e servem para reforçar características que lhes conferem singularidade. Quando conjugados à estrutura das vias, esses espaços acabariam por reforçar um caráter cívico e proporcionar uma leitura que ultrapassa a importância local para atingir uma escala de cidade.

A área conta com a previsão de equipamentos para “uso cidadão” – centros docentes, residências para idosos, centros assistenciais, centros cívicos, entre outros – no *Pla d’Equipaments del Poblenou*, definido entre os moradores e o *Ajuntament de Barcelona* para atender a população existente e os novos residentes (BARCELONA, 2011, p. 48). Os equipamentos 7@ foram especialmente determinados pela MPGM e são empreendimentos destinados a atividades de formação e ligados à divulgação de novas tecnologias, os quais também podem incluir setores produtivos a eles conjugados, atividades de universidades, centros de pesquisa e residência para estudantes (BARCELONA, 2011, p. 12; p. 32). Os equipamentos 7@ desenvolvem-se mediante *plans especials urbanístics*, que ditam a destinação, as condições de implantação e a edificabilidade deste tipo de empreendimento, além de atestarem a vinculação do equipamento à vertente que devem conter e os critérios de participação de atividades privadas. A titularidade pública desses equipamentos é mantida (BARCELONA, 2000a, p. 56).

O *Pla 22@Barcelona* conta com um novo modelo de urbanização, que estabelece um padrão mais apurado de qualificação dos desenhos urbanos e das infraestruturas a serem implantados na área. As diretrizes dispostas na MPGM sobre a estruturação no âmbito dos projetos sob sua área de regulação foram detalhadas no *pla especial d’infrastructures* (PEI)<sup>153</sup>, aprovado em outubro de 2000. O PEI

---

<sup>153</sup> O conteúdo do *pla especial d’infrastructures* abarca métodos de provimento e reaproveitamento de água, utilização e produção de energia, condições de aclimatização dos edifícios – frio e calor, destinação de resíduos, rede de telecomunicações, mobilidade e mobiliário urbano. Foram propostos novos

concentra formas de atuar tanto no espaço público como no espaço privado, sobretudo de utilização coletiva, determinando aspectos de projeto e execução de reformas no solo e no subsolo. A intenção desse plano é projetar e controlar de forma unificada a implantação de todo o conjunto de infraestrutura.

Além dos elementos de caráter sistêmico e construtivo, o PEI define aspectos econômicos ligados à valoração das áreas e à repercussão provocadas pelas obras de urbanização. A execução das obras inseridas no *pla especial d'infrastructures* é, geralmente, realizada pela Administração. Os custos derivados da implantação dos serviços e das infraestruturas devem ser assumidos pelos proprietários de solo<sup>154</sup> à medida que forem executando as transformações construtivas em seus terrenos, mediante o pagamento de uma quota fixada no próprio PEI, exceto em caso de algumas intervenções de responsabilidade das empresas fornecedoras dos serviços e quando o terreno seja ocupado por habitações protegidas (BARCELONA, 2000a, p. 44). O pagamento pode ser feito em espécie, em terrenos ou em aproveitamento construtivo.

A MPGM definiu novos parâmetros urbanísticos e as cargas que proprietários e incorporadores devem aportar ao desenvolverem as operações de transformação de terrenos ou intervenções em construções consolidadas como indústrias e edifícios residenciais. Estabeleceu-se que o potencial de edificabilidade pode ser ultrapassado, progressivamente, do limite de  $2,0 \text{ m}^2\text{st}/\text{m}^2\text{s}$ <sup>155</sup> determinado para a zona 22a, dependendo do tipo de edificação e do uso que o projeto comporta. O novo limite, em geral, passou a ser de  $2,2 \text{ m}^2\text{st}/\text{m}^2\text{s}$ , sendo que o aumento do índice em 0,2 justifica-se como uma compensação pelo aumento do custo de urbanização e se vincula à execução do PEI. O potencial de  $2,2 \text{ m}^2\text{st}/\text{m}^2\text{s}$  é o limite para edifícios que abriguem atividades admitidas pela MPGM e que não estejam inseridos em planos especiais. O coeficiente de aproveitamento pode ser aumentado no âmbito de *planes especiales* da seguinte forma:  $0,5 \text{ m}^2\text{st}/\text{m}^2\text{s}$  condicionado à destinação exclusiva para atividades @, como medida para incentivar a implantação deste tipo de atividade;  $0,3 \text{ m}^2\text{st}/\text{m}^2\text{s}$  de titularidade pública a ser destinado obrigatoriamente à habitação com proteção pública e  $0,2 \text{ m}^2\text{st}/\text{m}^2\text{s}$  para atender às necessidades administrativas de serviços técnicos ou para também ser convertidos em habitação no âmbito dos *plans especiales*

---

desenhos para os espaços públicos, mudanças na pavimentação e na inserção de elementos para melhorar a acessibilidade, hierarquização mais pertinente das vias, mobiliário urbano em menor quantidade e mais racional e eficiente, revisão e padronização da sinalização. Os projetos preveem absorver a demanda de estacionamento da área residencial e parte das demandas esporádicas por vagas no interior das quadras, além de organizar os locais de operação de carga e descarga.

<sup>154</sup> Tato (2010, p. 78) afirma que os custos das transformações excedem a capacidade dos investidores locais. Investidores externos interessados no projeto são incorporados às intervenções e acabam por impor seus valores à dinâmica da vizinhança, alterando a imagem da área com tipologias bastante diferentes das tradicionais (DUARTE; SABATÉ, 2013, p. 12).

<sup>155</sup> A abreviatura  $\text{m}^2\text{st}/\text{m}^2\text{s}$  significa metros quadrados de piso por metros quadrados de solo.

predefinidos (BARCELONA, 2011, p. 34)<sup>156</sup>. A quota de terreno por unidade habitacional foi fixada como a divisão da área máxima de moradia por 80 metros quadrados, com exceção das construções especificamente de proteção pública, para os quais poderá haver ajustes na densidade populacional. Ressalta-se que 25% da área construída de habitações devem estar destinadas à locação (BARCELONA, 2000a, p. 11). Além dos parâmetros referenciados,

*Las condiciones de edificación son las siguientes:*

- a) *Edificación alineada al vial. Mediante la aprobación del correspondiente estudio de detalle podrá adoptarse la tipología aislada cuando las preexistencias lo aconsejen.*
- b) *Altura reguladora máxima y número de plantas: 24 m, para calles de 20 m de anchura o superior con un límite de planta baja y cuatro pisos; 19,20 m, para calles de 11 m y menos de 20 m, con un límite de planta baja y tres pisos; 14,40 m, para calles de 8 y menos de 11 m, con un límite de planta baja y dos pisos; 9,60 m, para calles de menos de 8 metros con un límite de planta baja y un piso. La altura reguladora se aplicará según el tipo de ordenación de alineación de vial.*
- c) *Los altillos y los cuerpos salientes cerrados computan en todo caso dentro del techo edificable.*
- d) *El subsuelo puede ser ocupado en su totalidad.*
- e) *Parcela mínima de 500 m<sup>2</sup>.*
- f) *Ocupación máxima de parcela: 70%.*
- g) *Los edificios industriales que alojen más de una actividad deberán tener un espacio de carga y descarga común y un único acceso al aparcamiento (BARCELONA, 2000a, p. 52).*

As contrapartidas de responsabilidade dos particulares que aderirem ao *Pla 22@Barcelona*, cobradas pelo maior aproveitamento do solo, são as seguintes: cessão de 10% de solo de toda área em transformação destinada a equipamentos comunitários; cessão de 31 metros quadrados de solo para cada 100 metros quadrados de habitação edificada, da qual 18 metros quadrados devem ser destinados a áreas verdes; custeio da urbanização das áreas verdes; responsabilidade sobre a despesa com infraestrutura do setor sob os critérios do PEI; cessão do solo correspondente à materialização de edificabilidade de 0,3 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s para habitação de proteção à municipalidade e, em alguns casos, do solo necessário ao exercício do potencial de 0,2 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s utilizados para outras necessidades públicas ou construção de mais moradias; participação no financiamento de outros gastos necessários às transformações urbanísticas, tais como indenizações, demolições, gestão do projeto,

---

<sup>156</sup> É interessante comparar os índices de edificabilidade inerentes ao *Pla 22@Barcelona* aos praticados em outras áreas da cidade. Os coeficientes de aproveitamento nos quarteirões inseridos no projeto podem chegar a um potencial construtivo máximo de 3,2 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s, enquanto, em outras áreas de expansão mais centrais, foram definidos índices variando entre 3,8 e 6,1 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s. Em áreas próximas ao plano em questão, como em quadras qualificadas junto à Avenida Diagonal, foram adotados coeficientes acima de 3,3 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s, chegando a 5,6 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s em um quarteirão trapezoidal em *Glòries* (BARCELONA, 2000, p. 22).

realocações de habitações e de atividades e supressão de usos não admitidos<sup>157</sup> (BARCELONA, 2000a, p. 64-65).

As intervenções nos limites do *Pla 22@Barcelona* devem ser executadas mediante detalhamentos em *plans especiales de reforma interior* ou *plans de millora urbana*, cujas regras básicas estão dispostas na MPGM. Os planos devem ser de autoria do município ou passar pela sua aprovação e ter participação dos cidadãos em suas formulações.

*Aquest plans s'adapten als diferents requisits i situacions i permeten impulsar projectes de magnitud diversa: actuacions directes sobre parcel·les o edificis existents, plans sobre l'àmbit d'una illa, promoguts pel sector privat, i els sis plans d'iniciativa pública – àmbits predeterminats – que transformen eixos o àrees estratègiques i que actuen com a referents i condensadors urbans.*

*Els plans, d'escala molt diversa, públics o privats, responen als grans criteris d'estructura urbana establerts pel sector, reforçant eixos i llocs estratègics, i definint les grans peces singulars, els equipaments públics, la posició dels habitatges, les relacions volumètriques de l'edificació, i la tipologia i el caràcter de l'espai públic. Es reconeixen els valors socials, econòmics i espacials existents, conservat en una altra proporció i millorant el teixit existent i establint condicions de convivència per definir noves formes i imatges urbanes. És, per tant, una operació de reforma urbana que es basa en actuacions aïllades, heterogènies i fragmentàries, amb un fort component de coexistència entre el nou i el vell, per establir un caràcter propi en continuïtat amb la morfologia de l'estructura productiva que s'assenta sobre aquest territori des de fa més 150 anys (BARCELONA, 2011, p. 56, grifo nosso)<sup>158</sup>.*

As seis áreas referenciadas na citação como estratégicas receberam *plans especiales de reforma interior*, realizados pela entidade pública a partir de 2001. Foi confiada a esses perímetros a capacidade de atuação como setores dinamizadores da implantação do *Pla 22@Barcelona*. As seis áreas representam 48% do solo a ser transformado, tendo sido batizadas como: Eix Llacuna; Campus Audiovisual; Parc Diagonal; Pujades-Llull (Levant); Pujades-Llull (Ponent); Pere IV-Perú. Os *planes especiales de reforma interior* servem como um método de intervenção urbanística e

<sup>157</sup> Ressalta-se que as cessões de solo podem ocorrer dentro do próprio limite de atuação do projeto ou pela doação de terrenos descontínuos. O *plan especial* deve conter a qualificação dos solos pertinentes de serem doados e estabelecer os mecanismos de gestão correspondentes para efetivação da operação.

<sup>158</sup> Estes planos se adaptam aos diferentes requisitos e situações e permitem impulsionar projetos de magnitude diversa: atuações diretas sobre parcelas ou edifícios existentes, planos sobre a área de um quarteirão, promovidos pelo setor privado, e os **seis planos de iniciativa pública – áreas predeterminadas – que transformam eixos ou áreas estratégicas e que atuam como referenciais e polarizadores urbanos.**

Os planos, de escala muito diversa, públicos ou privados, correspondem aos grandes critérios de estrutura urbana estabelecidos pelo setor, reforçando eixos e locais estratégicos, e definindo as grandes peças singulares, os equipamentos públicos, a posição das habitações, as relações volumétricas de edificação, e a tipologia e o caráter do espaço público. São reconhecidos os valores sociais, econômicos e espaciais existentes, conservados em uma outra proporção e melhorando o tecido existente e estabelecendo condições de convivência para definir novas formas e imagens urbanas. É, portanto, uma operação de reforma urbana que é baseada em atuações isoladas, heterogêneas e fragmentárias, com um forte componente de coexistência entre o novo e o velho, por estabelecer um caráter próprio em continuidade com a morfologia da estrutura produtiva que se assenta sobre este território há mais de 150 anos (BARCELONA, 2011, p. 56, grifo nosso, tradução nossa).

de transformação urbana, que se baseia nas especificidades dos fragmentos que conformam um sistema complexo e apresentam a oportunidade de se trabalhar de forma inclusiva e de modo a valorizar a heterogeneidade das áreas dentro de planos mais abrangentes. Proporcionam que as normativas gerais adaptem-se às conformações de cada espaço, adequando suas regras a formação de uma realidade compatível com as necessidades locais (RAMÍREZ, 2011, p. 12).

A fase prévia de definição das transformações desses perímetros contou com a colaboração de profissionais da *Escola Técnica Superior d'Arquitectura de Barcelona de la Universitat Politècnica de Catalunya*. A partir das propostas preliminares foram redigidos os correspondentes instrumentos de planejamento para implementarem a ordenação dos setores, os mecanismos de gestão e a programação temporal das transformações. Os documentos foram submetidos a um processo participativo que culminou na incorporação de sugestões feitas por cidadãos em geral, bem como por associações, grupos políticos do Governo Municipal, proprietários de imóveis, moradores e usuários dos edifícios das áreas e diversos técnicos, ainda que tenha havido inconsistência no mecanismo de construção coletiva dos planos. Ao discutir questões afetas ao planejamento urbano de Barcelona em geral, mas abordando o caso do *Pla 22 @*, Horacio Capel ressalta:

*En general, da la impresión de que los políticos consideran que la participación es sobre todo informar, presentar las decisiones o las propuestas a grupos de ciudadanos, para que éstos las conozcan, asientan, consientan y hagan algunas correcciones de detalle. Las reuniones se consideran más de información y consulta que de intervención de los asistentes y debate real de las propuestas alternativas que pudieran existir. Cuando un participante hace críticas se le puede descalificar alegando que otros muchos no están de acuerdo con ellas y que apoyan las propuestas de los técnicos municipales, aunque nadie sepa quienes son ni se les identifique correctamente (CAPEL, 2005).*

Cada uma das seis áreas deveria ser desenvolvida em função de suas características específicas e de sua posição no tecido urbano. Os planos deveriam manter os elementos de identidade e de reconhecimento histórico de cada lugar e ditar os cuidados para fazer novas inserções. O tratamento dado aos PERIs serviria para recuperação de paisagens, reinterpretação de tecidos parcialmente autônomos das antigas indústrias, de pátios internos e de outros sistemas urbanos típicos da área do Poblenou. Os planos apontariam elementos projetuais urbanísticos que fossem adequados às diversas situações, tais como fixação de gabaritos; controle de padrões de arquitetura; composição de usos; inserção de equipamentos e espaços verdes; detalhamento do PEI e direção dos processos de participação e de execução de obras.

Planos secundários, chamados de *plans d'illa*, além dos seis planos principais, podem ser propostos pelo Poder Público ou pela iniciativa privada sempre que haja a participação de proprietários de 60% do quarteirão de proporções regulares ou donos de 80% daquelas quadras divididas por passagens. Esses planos devem estabelecer condições precisas para as transformações sob as regras gerais da MPGM, definindo questões de morfologia, de tipologia e de composição de usos, de maneira que o projeto desenvolva os espaços de forma compatível às características dos diferentes operadores e usuários, às condições específicas de cada local e à inserção da quadra em relação ao seu entorno imediato e ao *Pla 22 @Barcelona* em geral. Salienta-se que a Administração pode ajustar os planos a envolverem porções de terrenos em diferentes quadras para conseguir melhor equacionar a repartição de cargas e de benefícios do processo de transformação urbana de uma área e conferir melhores resultados às intervenções.

Os edifícios industriais consolidados ou de interesse histórico também podem ser reutilizados mediante o desenvolvimento de um plano especial. As construções industriais identificadas para preservação possuem condições específicas para que sejam adaptadas, sobretudo ao uso residencial, as quais devem ser observadas quando da execução e aprovação do *plan especial*. A compensação pela cessão de solo pode ser substituída por seu equivalente econômico nos casos de aproveitamento de prédios existentes. O projeto, nessas situações, deve servir para melhoria da conexão do edifício industrial com seu entorno (BARCELONA, 2000a, p. 53).

As moradias identificadas como *front consolidats d'habitage*, também mediante a aprovação de *planes especiales*, podem ser alteradas, inclusive, com aumento de área. Os edifícios nessas condições obedecem a critérios especiais para proceder modificações, entre os quais está a exigência de manter o uso residencial, podendo utilizar 20% da edificabilidade para usos não residenciais, desde que não se diminua a área destinada à habitação. As cessões de terrenos pertinentes à construção de moradias novas, nesses casos, podem ser realizadas fora do perímetro do projeto ou pode ser cobrado o equivalente à transferência obrigatória em dinheiro (BARCELONA, 2000a, p. 53).

Cabe proceder a *planes especiales* também para desenvolvimento de novos empreendimentos hoteleiros, edifícios destinados a atividades @ e *usos dotacionales* – ligados a saúde, educação, cultura, entre outros equipamentos de atendimento social. A área de atuação, nesses casos, deve ser maior ou igual a 2.000 metros quadrados, com exceção das áreas para implantação de *usos dotacionales*, e o coeficiente construtivo máximo é de 2,2 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s. A MPGM Poblenou impõe a edificação imediata desses empreendimentos e a finalização das obras em dois anos,

contados a partir da concessão da licença, bem como o cumprimento das responsabilidades com os custos de urbanização e cessões de terrenos (BARCELONA, 2000a, p. 60).

Os sistemas de gestão foram descritos na *Modificació del Pla General Metropolità per la renovació de les àrees industrials del Poblenou* para viabilização dos planos e dos projetos públicos e privados, e por isso, são vinculados às atividades de planejamento, de projeto e de execução de obras. As funções dos mecanismos de gestão no âmbito do *Pla 22 @Barcelona* estão garantidas em normas específicas e são, fundamentalmente:

- *La participació de la comunitat en les plusvàlues generades per l'acció urbanística dels ens públics. Es concreta en l'obligació de cessió gratuïta de sòls per a zones verdes, equipaments i vials, més el percentatge d'aprofitament urbanístic previst en el planejament.*
- *El deure dels propietaris de contribuir, en els termes establerts per les lleis, a l'acció urbanística dels ens públics: submissió a la legislació i al planejament urbanístic, aportació de béns i drets al procés urbanístic, pagament dels costos de la transformació, etc.*
- *La solidaritat de beneficis i càrregues: participació en el repartiment equilibrat de beneficis (obtenció de sòls edificables i assignació d'edificabilitats i usos) i càrregues (cessions obligatòries i gratuïtes de sòls, pagament de costos, etc) derivats del planejament entre els propietaris inclosos en el polígon d'actuació* (BARCELONA, 2011, p. 105)<sup>159</sup>.

A gestão é considerada como um processo contínuo, “*és el punt d'inici de l'etapa més dura i cruent, que afecta de manera directa i immediata les persones i els seus patrimonis*”<sup>160</sup> (BARCELONA, 2011, p. 106). É o momento em que se efetuam as negociações e em que se constituem as formulações de instrumentos e de medidas administrativas e legais, incluindo ações judiciais forçosas, se for o caso, para que se constituam as situações que os planos devem concretizar<sup>161</sup>. As concertações devem ser realizadas entre a Administração ou o órgão legalmente constituído para gestão dos projetos e os diversos atores: proprietários de terrenos; investidores;

---

<sup>159</sup>

• A participação da comunidade nas mais-valias geradas pela atuação urbanística dos entes públicos. Se concretiza na obrigação de cessão gratuita de solo para áreas verdes, equipamentos e vias, mais a porcentagem de aproveitamento urbanístico previsto no planejamento.

• O dever dos proprietários de contribuir, nos termos estabelecidos pelas leis, com as ações urbanísticas dos entes públicos: submissão à legislação e ao planejamento urbanístico, aporte de bens e direitos aos processos urbanísticos, pagamentos dos custos da transformação, etc.

• O compartilhamento de benefícios e cargas: participação na divisão equilibrada de benefícios (obtenção de solos edificáveis e atribuição de edificabilidade e usos) e cargas (cessão obrigatória e gratuita de solo, pagamento de custos, etc) derivados do planejamento entre os proprietários incluídos no polígono de atuação (BARCELONA, 2011, p. 105, tradução nossa).

<sup>160</sup> “é o ponto de início da etapa mais dura e sangrenta, que afeta de maneira direta e imediata as pessoas e os seus patrimônios” (BARCELONA, 2011, p. 106, tradução nossa).

<sup>161</sup> A publicação organizada pelo *Ajuntament de Barcelona* (BARCELONA, 2011, p. 106) registra algumas dificuldades nas negociações, entraves à consolidação do plano como: recursos administrativos e judiciais, normalmente por solicitações dos setores privados que rogam maiores indenizações e prestação de menores contrapartidas, além de questionarem os processos de parcelamento e, dessa forma, o próprio projeto. A etapa de negociação, por esses e outros motivos, pode durar anos.

comerciantes; industriais; prestadores de serviços; moradores com ou sem títulos de imóveis e organizações diversas. A mediação pública deve ser eficiente no atendimento das solicitações pertinentes, na resposta às reclamações, na leitura dos interesses divergentes e, sobretudo, no equacionamento de conflitos.

Foi criada uma sociedade mercantil de titularidade pública – *societat municipal* 22 ARROBA BCN, S.A.U. – para efetuar a gestão do projeto pelo *Ajuntament de Barcelona* no ano 2000, a qual atua de forma conjugada com a *empresa municipal* 22@Barcelona S.L. Essa instituição proporcionou a separação das intervenções para melhoria da condição urbanística e de infraestrutura da área do *Pla 22@Barcelona* da gestão do resto da cidade, permitindo a adoção de um tratamento próprio dado à área, além de uma relação mais próxima entre política e técnica (BARCELONA, 2011, p. 12). Foi acrescida à *societat municipal*, em 2003, a função de promotora econômica, sendo ela convertida em uma espécie de agência de desenvolvimento local. Constitui objeto social desse organismo

*el desenvolupament i l'execució de tota mena d'actuacions urbanístiques referides a les àrees industrials i productives de la ciutat de Barcelona amb qualificació urbanística 22@ i vinculades, tant pel que fa a l'elaboració del planejament com a la seva gestió, projectació i execució; la planificació, promoció, disseny, construcció i gestió d'infraestructures, serveis urbans, equipaments i espais públics; i la promoció nacional i internacional de les àrees industrials i productives referides, així com l'impuls per la creació d'empreses i activitats vinculades a les tecnologies de la informació i les comunicacions* (BARCELONA, 2008, p. 1)<sup>162</sup>.

A *societat municipal* 22 ARROBA BCN controla os processos de transformação ocorridos nos limites do plano, com uma equipe multidisciplinar que trabalha desde o diagnóstico até a implantação de novas atividades, o que congrega: a) diagnóstico das necessidades; b) fixação de objetivos; c) planejamento urbano envolvendo a ordenação física e a definição de conteúdo; d) gestão para obter solo e recurso para materializar as previsões do planejamento e infraestrutura; e) execução da infraestrutura; f) acompanhamento dos diferentes agentes e aproximação entre oferta e demanda para garantir adequação do produto arquitetônico; g) criação de equipamentos públicos e a geração de *clusters* e redes empresariais, funcionando como um posto onde diferentes operadores se inter-relacionam e cooperam em projetos tanto de escala local como de escala global (universidade, empresa,

<sup>162</sup> o desenvolvimento e a execução de todos os tipos de ações urbanísticas relacionadas às áreas industriais e produtivas da cidade de Barcelona com a qualificação urbanística 22@ e vinculadas, tanto no que diz respeito à elaboração do planejamento como à sua gestão, projeção e execução; o planejamento, promoção, desenho, construção e gestão da infraestrutura, serviços urbanos, equipamentos e espaços públicos; e a promoção nacional e internacional das áreas industriais e produtivas referidas, assim como o impulso pela criação de empresas e atividades vinculadas às tecnologias da informação e de comunicação (BARCELONA, 2008, p. 1, tradução nossa).

Administração Pública, usuários, entre outros agentes); h) renovação e ampliação do tecido residencial, com especial atenção à população afetada; i) impulso e monitoramento dos tramites administrativos, entre outras funções (BARCELONA, 2011, p. 224).

A *societat municipal* comanda os processos para desenvolver as melhorias, devendo congregiar as demandas da vizinhança e os cuidados e ajustes necessários à realidade do distrito. Faz parte da atividade dessa organização a conexão ou a interface com projetos que não estão dentro do *Pla 22@Barcelona*, mas com ele interagem – como as proximidades de *Glòries*, o *Parc de Recerca Biomèdica de Barcelona*, a nova sede da *Telefónica* –, entre outras alterações que devem ser implantadas no entorno.

A implementação do plano ocorre por instrumentos previstos na legislação urbanística: “*el projecte de reparcel.lació ordinari, la reparcel.lació voluntària, la reparcel.lació econòmica, el conveni urbanístic alternatiu o complementari dels anteriors instruments, l’operació jurídica complementària, i fins i tot la llicència directa em determinats casos previstos*” (BARCELONA, 2011, p. 111).

O instrumento mais comum de gestão urbanística é o *projecte de reparcel.lació ordinari*, que constitui um material de conteúdo técnico e jurídico que, a partir dos elementos básicos do planejamento que executa, enumera, descreve, documenta e avalia detalhadamente todos os bens e direitos aportados: propriedades, construções, instalações, atividades, habitações, entre outros. Essa ferramenta cria novas propriedades que substituem as parcelas iniciais de acordo com a ordenação territorial prevista ao modelo de qualificação do espaço, aos padrões de edificabilidade, aos usos propostos, às áreas de servidão e às cargas correspondentes ao projeto, entre outros custos que devem suportar os participantes das ações de transformação. São efetuadas as novas titularidades de terrenos urbanizados e imóveis construídos em proporção ao direito de cada ente que aportou recursos ou propriedades ao projeto, inclusive da Administração, se for o caso, e fixadas indenizações em situações como perda de bens, necessidade de remoção e realocação, entre outras. Esse procedimento tem tramitação regulamentada, que inclui audiência com os interessados e exposição pública, além de um momento de aprovação definitiva da nova situação pelos órgãos competentes e etapa de registro das novas propriedades.

A equipe técnica que participa do desenvolvimento do *Pla 22@* organizou, em 2009, um documento que sintetizou um diagnóstico da evolução do plano até a ocasião e que dispunha algumas propostas para sua readequação. O estudo teve a colaboração de alguns profissionais da *Escola Tècnica Superior d’Arquitectura de Barcelona de la UPC* e da *Escola Tècnica Superior d’Arquitectura La Salle de la*

*Universitat Ramon Llull*, bem como a incorporação de contribuições de outras entidades, como associações de vizinhos e comerciantes e da *Comissió d'Arquitectura de l'Ajuntament de Barcelona*. As avaliações produziram alguns resultados, como a ênfase na relevância do centro histórico do Poblenou, que ganhou uma normativa específica em 2010, pela qual foi aprovado um plano de ordenamento e de proteção para a área.

Identificou-se, em 2011, que as parcelas pendentes das ações previstas em planejamento equivaliam a, aproximadamente, 34% da superfície do projeto inicial. Diagnosticou-se que algumas das áreas que não haviam passado por alterações poderiam ser passíveis de melhoria e receberem projetos com as regras da normativa vigente. Outros perímetros, entretanto, apresentavam condições que constituíam dificuldades para sua melhoria, e, para que pudessem ser alterados, a norma deveria conter soluções mais adequadas a situações como: parcelamento histórico bastante fracionado; áreas excluídas e contíguas a planos já desenvolvidos; indústrias com muitos proprietários, entre outras. Viu-se que a questão da verticalidade que as edificações estavam atingindo deveria ser reavaliada, como forma de constituir melhor a compatibilidade entre o “novo e o existente” e conceber a ideia de continuidade do tecido em algumas composições. Observou-se que o pavimento térreo dos edifícios deveria ser tratado com maior integração com o espaço público e com o espaço privado de uso público, apresentando maior permeabilidade.

Os resultados das análises enfatizaram a importância da mistura de usos residenciais e não residenciais, da densidade de habitações contínuas e da presença de atividades no nível térreo como características da região que deveriam ser incentivadas por proporcionarem grande riqueza ao tecido urbano. Reconheceu-se que alguns setores do plano estavam consolidando-se ou poderiam consolidar-se com a presença de poucas moradias, principalmente aquelas áreas que não possuíam *fronts consolidats d'habitages* e outros tipos de habitações preexistentes. Concluiu-se que seria necessário, como forma de amenizar essa situação, estudar maneiras de permitir um maior número de residências com a finalidade de reequilibrar a proporção de usos e manter os espaços com maior vitalidade, sem, todavia, aumentar a edificabilidade (BARCELONA, 2011).

Os primeiros dez anos de desenvolvimento do *Pla 22@Barcelona* demonstraram considerável resistência ideológica, política e divergências técnicas entre residentes, estudiosos e representantes da municipalidade (DUARTE; SABATÉ, 2013, p. 6), apesar dos critérios de planejamento e de resultados efetivos de melhorias em áreas do Poblenou. As controvérsias ao plano são, entre outras, provenientes de um grupo de críticos que denunciam a alteração socioeconômica da área confrontando

o discurso da Administração local de que o plano resultará na criação de postos de trabalhos, além da urbanização de qualidade implantada na área, incremento de espaço público, aumento do número de habitações e crescimento econômico.

Sabaté e Tironi (2008a) demonstram a contraposição que pode ser gerada entre as medidas a serem adotadas para a conquista dos objetivos da Administração de impulsionar Barcelona como uma cidade mundial e as preocupações em atender os “atributos de um *ranking* de uma cidade global” frente às características históricas, sociais e urbanas do Bairro Poblenou. Os autores citados estão entre os que questionam o conteúdo dos documentos oficiais, evidenciando conflitos oriundos do desrespeito com elementos do patrimônio histórico e com a população originária do local na execução do *Pla 22 @Barcelona*.

*No obstante, se sigue defendiendo el cambio urbano a través de una competencia agresiva y, de alguna manera, fratricida. Si no gana el Poblenou lo hará otra ciudad, u otro barrio de Barcelona. No interesa pues buscar la identidad del Poblenou en su propia historia y patrimonio, sino reelaborarla, como en un juego de espejos, mirando hacia fuera, hacia una competencia abstracta basada en la posesión de atributos funcionales comparables. Las transformaciones no surgen del territorio, ni de sus habitantes, sino de un balance estratégico de relaciones y posiciones, de la lucha por atraer capitales y personas cualificadas. En este marco lo que importa no es la historia, ni la memoria, no es la vida cotidiana, sus gentes y espacios, ni mucho menos, lo que éstas tengan que decir con respecto a la generación de innovación y conocimiento. Lo que importa es maximizar todos los elementos funcionales y técnicos para que el barrio devenga un referente de nivel internacional, aunque esto signifique desanclar este proceso de la escala local. Paradójicamente una intervención urbana que basa su discurso en una elegía de la ciudad, muestra a la vez un total desprecio por sus atributos (SABATÉ; TIRONI, 2008a, p. 18).*

Os moradores e os usuários que participam da vida local têm reivindicado que as redes consolidadas durante anos não sejam desfeitas. Outro conflito social apontado é a migração da comunidade artística e cultural do bairro, que cresceu no local, sobretudo, na década de 1990, não apenas pelo aumento dos preços dos aluguéis, mas também porque esse grupo busca lugares que representem simbolicamente seus *ethos* inovador e de ruptura, motivo que, geralmente, leva-os a optar por espaços marginais ao interesse econômico, mas ricos em urbanidade e em dinamismo social (SABATÉ; TIRONI, 2008a, p. 21; 2008b, p. 251).

A pesquisa realizada, nesta tese, sobre o *Pla 22 @Barcelona* e a MPGM demonstra um processo complexo e detalhado de planejamento que resulta em diretrizes para transformações urbanas. São documentos que delimitam o planejamento local em uma escala intermediária, mas não oferecem subsídios ao projeto e à materialização das obras a serem implementadas para melhoria do espaço. O encadeamento de planos dessa experiência de Barcelona não é concluído sem a

elaboração de um *pla especial de reforma interior* – ou outro plano específico com função semelhante previsto na MPGM – que constitua um plano local de intervenção efetiva e estabeleça os requisitos de concertação entre entes na materialização das transformações no espaço. Trata-se, a seguir, do *Pla Especial de Reforma Interior del sector de l'Eix Llacuna*<sup>163</sup>, escolhido entre os seis planos de responsabilidade do Poder Público para transformar um limite específico dentro das premissas do *Pla 22@Barcelona*.

### 6.2.3. Exemplo do Pla Especial de Reforma Interior Eix Llacuna

O *Pla Especial de Reforma Interior del sector de l'Eix Llacuna*<sup>164</sup> foi desenvolvido pela municipalidade, assim como previsto na *Modificació del Pla General Metropolità per la renovació de les àrees industrials del Poblenou*. O PERI Eix Llacuna detalha as condições contidas na MPGM e no *Pla Especial d'Infraestructures*, estando, entre suas finalidades:

- *La concreció dels elements bàsics i de les característiques principals que hauran de reunir de diferents xarxes d'infraestructures i de serveis a implantar en el procés de reurbanització del sector.*
- *La definició i programació econòmica – temporal de les actuacions prioritàries en el conjunt del sector.*
- *La determinació econòmica de les càrregues d'urbanització (22@BCN.SA, 2002, p. 14)*<sup>165</sup>.

A fase prévia do PERI Eix Llacuna foi feita com a colaboração de profissionais da *Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona de la Universitat Politècnica de Catalunya*. O desenvolvimento subsequente ficou a cargo da *22@BCN.SA*. A proposta de ordenação da Carrer de la Llacuna e de suas adjacências buscou transformar suas margens, dispor espaços livres, equipamentos, habitações, atividades econômicas e executar os trechos interrompidos da via, assegurando sua completude como eixo de ligação perpendicular à costa e qualificando mais uma

<sup>163</sup> A escolha do *Pla Especial de Reforma Interior del sector de l'Eix Llacuna* entre os seis planos de mesmo tipo foi feita em decorrência de se considerar o material referente a esse PERI mais completo, em comparação aos demais, e pelo fato de esta pesquisadora ter residido em área adjacente aos seus limites, enquanto esteve em bolsa sanduíche em Barcelona, no período de maio a agosto de 2013.

<sup>164</sup> A Carrer de la Llacuna está disposta em sentido perpendicular à faixa costeira e no limite do centro histórico do Bairro Poblenou. Destaca-se por servir de ligação entre dois parques da região – del Clot e Litoral. A via teve sua classificação alterada com a aprovação da MPGM, para passar a ser referenciada como um eixo estruturador da região.

<sup>165</sup>

- A concretização dos elementos básicos e das características principais que terão que reunir diferentes redes de infraestrutura e de serviços a implantar e o processo de reurbanização do setor.
- A definição e programação econômica – temporal e das ações prioritárias no conjunto do setor.
- A determinação econômica das cargas de urbanização (22@BCN.SA, 2002, p. 14, tradução nossa).

conexão entre mar e montanha. A ideia do *Ajuntament* era a de que o novo eixo potencializaria as condições urbanas e de centralidade do núcleo histórico e residencial do bairro e, em conjunto com a Rambla del Poblenou e a Carrer Maria Aguiló – principais vias cívicas do setor –, configuraria uma referência central da região (BARCELONA, 2011, p. 68; 2002, p. 16).

A área de abrangência do PERI Eix Llacuna compreende um conjunto de quarteirões classificados como 22@ às duas margens da Carrer de la Llacuna entre as ruas Almogàves e Doctor Trueta, além de áreas classificadas com outros zoneamentos, como zonas 12 e 17, as quais, pelas normas urbanísticas do *Pla General Metropolità*, são, respectivamente, *zona de nucli antic* e *zona de renovació urbana em transformació de us* (BARCELONA, 2004). Há também áreas destinadas a equipamentos – zona 7 –, sendo uma com equipamento existente e outra reservada a novos equipamentos.

O limite do PERI Eix Llacuna previsto na MPMG foi alterado quando da elaboração do planejamento específico para a área (22@BCN.SA, 2002, p. 6). A superfície contida no plano equivale a oito “quarteirões de *Cerdà*” mais a área referente ao sistema viário. O perímetro foi classificado por suas características como *suelo urbano no consolidado*, mesmo contendo infraestrutura e edificações de várias épocas e tipos. Os prédios apresentam diferentes tipologias e usos, com volumetrias e consolidação diferentes: há habitações unifamiliares e treze *fronts consolidats d’habitage*, predominantemente, edifícios de cinco ou seis pavimentos, e usos não residenciais que variam entre indústrias e oficinas nos pavimentos térreos das edificações a alguns prédios verticais que abrigam atividades econômicas. Destaca-se a presença de um antigo recinto industrial no encontro das ruas Llacuna, Pere IV e Pallars, ao qual o documento que sintetiza o PERI (22@BCN.SA, 2002, p. 5) refere-se como majoritariamente composto de velhos prédios, que não guarda sua função original, dividido em armazéns ou oficinas e elemento que significa dificuldade de abertura da Carrer de la Llacuna.

A primeira versão do PERI Eix Llacuna foi aprovada em 24 de dezembro de 2001 e disponibilizada para conhecimento público. As manifestações feitas por escrito pela sociedade em geral foram mais de 4.000. Durante o período de exposição e paralelamente à recepção dos apontamentos, foi organizado um processo de análise do plano, de avaliação dos aspectos fundamentais das manifestações levantadas e de debates entre os órgãos públicos e representantes da vizinhança. O período de discussão culminou na elaboração de uma nova proposta. O PERI incorporou algumas

alterações substanciais, sendo necessária uma nova aprovação inicial e, conseqüentemente, um novo tempo de exposição do novo documento ao público<sup>166</sup>.

O novo PERI Eix Llacuna teve sua aprovação inicial em 16 de maio de 2002 e ficou exposto para manifestações por um período de dois meses, nos quais foram recebidas novas demandas – por volta de 150 –, em relação às quais os dirigentes do plano realizaram análises e responderam aos munícipes. Foi redigida, então, versão do plano que incorporou alterações derivadas de informações, pressões e reivindicações obtidas em todo esse processo, finalizada de forma bastante diferente da proposta inicial (22@BCN.SA, 2002, p. 4). O *Pla Especial de Reforma Interior del sector de l'Eix Llacuna* teve sua aprovação definitiva pelo *Plenari del Consell Municipal* em 27 de outubro de 2002.

O PERI Eix Llacuna é um documento composto, fundamentalmente, por memória descritiva, que traz explicações e justificativas das alternativas técnicas de planejamento; normativas urbanísticas, que detalham parâmetros especiais para a área e devem prevalecer sobre as demais regras existentes, que passam a ser subsidiárias naquilo em que o PERI não contiver; plano de etapas das intervenções; estudo econômico e financeiro, que levanta os valores do processo de urbanização e prevê a distribuição de benefícios aos partícipes; detalhamento dos critérios do PEI e plano de intervenção, com diagramação da infraestrutura a ser instalada e organização da composição das áreas particulares; alternativas para gestão do *pla especial* e suas *unitats d'actuació*, também como justificativas às alternativas escolhidas para implantação das alterações espaciais.

A estruturação da área foi planejada em torno de seis sistemas urbanos: acessibilidade, espaço público, energia, telecomunicação, ciclo de água e resíduos. A intenção foi preparar a região, compatibilizando as ações de planejamento urbanístico com as atuações do setor imobiliário. Tanto as novas construções como os edifícios existentes deveriam ter acesso a estruturas de qualidade. O *pla especial d'infrastructures* contido no PERI definiu três tipos de atuação que correspondem a uma lógica técnica, operativa e temporal diferentes, quais sejam: atuações estruturantes, aquelas imprescindíveis para o funcionamento do serviço ou sistema e que são, basicamente, intervenções nas vias principais e em outros locais que possam alavancar e garantir a compatibilidade entre os sistemas; atuações subordinadas, aquelas que ocorrem de forma coordenada com o desenvolvimento do PERI,

---

<sup>166</sup> O processo participativo de definição do plano para o Eix Llacuna resultou, entre outras alterações, na redução das alturas das edificações, portanto em uma alteração da tipologia construtiva preliminarmente proposta, e na manutenção de mais elementos do tecido existente, tanto residencial quanto não residencial. As propostas de estrutura do espaço público e de equipamentos continuaram embasadas na ideia inicial (BARCELONA, 2011, p. 60).

correspondentes aos seis âmbitos de atuação, à transformação dos quarteirões e a intervenções nas vias secundárias e atuações complementárias, que são as demais intervenções.

O plano previu a implantação de áreas verdes de médio porte em sequência, com características diversas e que culminariam no aumento do espaço público da via em 20 metros, além de um parque de maiores proporções, aproximadamente, 6.000 metros quadrados, em ampliação a uma área verde existente entre as ruas Pallars e Pujades. Esses espaços livres, juntamente com outros elementos do projeto e a inserção de serviços, qualificariam a área, amenizando a densidade do tecido residencial do centro histórico. Foi destinada uma área de 5.000 metros quadrados para receber uma escola prevista no *Pla d'Equipaments del District* e um local de estacionamento com capacidade para, aproximadamente, 550 veículos, em local estratégico para atender às habitações e viagens destinadas a equipamentos próximos.

O PERI Eix Llacuna buscou tratar o tecido com garantia de mistura de usos – públicos e privados –, atividades e edifícios existentes e novos, como também a variedade volumétrica e tipológica ao longo da via principal do plano. Deveriam ser mantidas partes de alguns edifícios de interesse: *El Cànem*, *Can Culleres* e *Fàbrica Godó*. Foi feita a previsão de incentivar a implantação de espaços abertos no térreo, reinterpretando a morfologia das passagens no interior dos quarteirões, comuns em algumas partes do Bairro Poblenou. Optou-se por explorar a possibilidade de haver usos não residenciais com acesso direto pela rua (BARCELONA, 2002, p. 16-17).

O PERI apresenta descrição, em textos, dos principais componentes e dos elementos que deverão ser incorporados em cada quadra, bem como um conjunto de desenhos que se complementam para registrar o plano. As concepções demonstram um conhecimento profundo da área – estruturas parcelárias, edificações, zoneamentos, usos e dimensões de espaços consolidados e vazios – que foram diagramados em plantas técnicas, organizadas em camadas para assuntos diferentes.

O detalhamento permite determinar a quantidade de solo consumido por tipo de uso, neste caso, 86.702,79 metros quadrados de sistemas – equipamentos comuns novos e existentes e atividades 7@ – e 82.009,22 metros quadrados de edificações públicas e particulares – atividades 22@, habitações, manutenção de edificações existentes, entre outras. Sabendo quais intervenções serão feitas de forma isolada e quais comporão unidades de atuação, chega-se a determinar, a partir das normas contidas na MPGM, qual será a quantidade de solo criado por uso. As estimativas numéricas permitem que se conheça a quantidade de solo a ser cedido, bem como a destinação de áreas para espaços livres, vias e equipamentos (BARCELONA, 2002, p.

22-23). O PERI Eix Llacuna atinge um nível de detalhe que posiciona previamente as edificações nas quadras, define a volumetria básica da composição dos prédios, regula gabarito das edificações por número de pisos e situa os espaços verdes e áreas livres. O PERI transpõe em desenhos as diretrizes e as metas da MPGM para situações reais, constituindo cenários semelhantes a “anteprojetos urbano-arquitetônicos”. A normativa contida nesse documento dota os diagramas e os desenhos de grande importância, instituindo que, em caso de divergências entre as determinações gráficas e as escritas, prevalece o conteúdo das primeiras.

As áreas classificadas pela MPGM como 22@ receberam subcategorias no PERI, quais sejam: subzona 22@T, com solos destinados a atividades e subzonas 22@HS e 22@HS/ST, com solos cedidos destinados à edificação de 0,3 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s em habitação sob algum regime de proteção e à edificação de 0,2 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup> em habitação sob algum regime de proteção ou em serviços técnicos necessários ao setor. Para cada uma das subzonas são dispostos critérios e parâmetros que balizam os projetos das edificações.

A gestão urbanística do plano parte da definição de sete *unitats d'actuació*, as quais são, por vezes, descontínuas, e de projetos específicos não vinculados a *unitats d'actuació*, tais como intervenções em *fronts consolidats d'habitages*, reutilização de edifícios industriais consolidados, entre outros casos. As situações de transformações e inserções fora das *unitats d'actuació* seguem as regras gerais impostas pela MPGM e demais normas cabíveis. Os *fronts consolidats d'habitages* e os edifícios industriais consolidados estão localizados e descritos no PERI, que também reconhece e localiza as demais ocorrências que não foram compatibilizadas a unidades de atuação por dificuldades impostas, por exemplo, por um parcelamento muito fragmentado, ocupação intensa e consolidada, usos específicos, entre outras. Alguns desses locais poderão ser transformados mediante a execução de um *pla especial específic* (BARCELONA, 2002, p. 29-36).

O PERI Eix Llacuna define os limites de cada unidade de atuação e os parâmetros por meio dos quais serão desenvolvidas, atendendo critérios de equilíbrio de lucros, investimentos e cessões de solo obrigatórias. O estudo econômico de cada perímetro apresenta os valores referentes a gastos relativos a cada uma das unidades para sua estruturação. O *Pla d'Etapes*, contido no PERI, prevê que as unidades de atuação 3 e 4 tenham suas transformações realizadas no período de quatro anos e que as demais unidades sejam concretizadas em até vinte anos.

Definiu-se, em conformidade com a *Llei d'Urbanisme de Catalunya*, que o sistema de atuação a ser aplicado à transformação do Eix Llacuna será o de *reparcel·lació*, em caso de iniciativa privada, na modalidade de *compensació bàsica* e,

em caso de iniciativa pública, na modalidade de *cooperació* (BARCELONA, 2002, p. 37). Das sete *unitats d'actuació*, apenas uma recebeu a previsão de ser realizada por *reparcel.lació* na modalidade de *cooperació*. A escolha dessa alternativa para viabilização da *Unitat d'Actuació 3* significa a avocação pelo Poder Público das tarefas de impulsionar, elaborar, tramitar e executar os instrumentos de gestão e de urbanização, no lugar dos proprietários do solo, a fim de garantir a cessão necessária à abertura de trecho da Carrer de la Llacuna, intervenção considerada essencial no PERI ao qual pertence. As demais *unitats d'actuació* deverão materializar-se mediante a *reparcel.lació* sob a modalidade de *compensació básica*. A escolha dessa alternativa foi justificada pela homogeneidade dos perímetros, número reduzido de proprietários e ausência de dificuldades que possam provocar entraves significativos ao projeto. A legislação aplicada ao tema permite que a Administração assuma a transformação de qualquer uma dessas unidades, instituindo o sistema de *cooperació*, caso as mesmas não sejam executadas pelos particulares ou em caso de morosidade ou paralisação improcedente da implementação do plano.

Ressalta-se que há caso no qual o sistema de atuação previsto foi a desapropriação. Trata-se das áreas classificadas pelo PGM como áreas de renovação urbana e transformação de uso existente – zona 17 –, para as quais a MPGM e o PERI Eix Llacuna reforçaram esse caráter, e, sendo assim, elas continuam a obedecer a normativa de 1976, não recaindo sobre tais terrenos as possibilidades de aumento dos índices edílios e as cargas derivadas do processo de urbanização. Os custos de obtenção e urbanização dessas áreas podem ser compartilhados com os partícipes do PERI, pois as alterações nelas implantadas repercutem sobre toda a área abrangida pelo plano. Essas e outras cargas de obtenção de solo e intervenções no âmbito do PERI constituem obrigações adicionais dos particulares aos custeios específicos que tenham em seus projetos isolados ou nas unidades de atuação que participem (BARCELONA, 2002, p. 45).

A legislação, como mencionado anteriormente, estabeleceu a obrigatoriedade de haver realocação dos moradores afetados pelas obras de urbanização e novas edificações. O PERI estabeleceu que esse direito fosse conferido aos habitantes que apresentassem título de ocupação que demonstre que residiam na área na data da primeira aprovação do plano. As novas habitações devem estar sob algum regime de proteção pública ou, ocasionalmente, o realojamento poderá ser realizado em habitações de livre mercado, de acordo com a renda do ocupante em exercício do seu direito de relocação. Pode, excepcionalmente, haver relocações fora das unidades de atuação mediante acordo prévio com a Administração.

#### **6.2.4. Alguns paralelos entre a experiência espanhola abordada e as operações urbanas consorciadas**

A formatação das parcerias entre ente público e setor privado para realização das transformações urbanas em Barcelona atingiu um nível de complexidade que parte de uma escala metropolitana, atendida pelo *Pla General Metropolità*, e chega à escala de edificações e quarteirões, no âmbito do *pla especial de reforma interior*. As normas e os modelos desenvolvidos na cidade para alterações do espaço financiadas pelas mais-valias produzidas no território parecem oferecer condições de intervenção no solo urbano com organização e segurança, gerando resultados de remodelação e reestruturação econômica e do espaço físico, mesmo que haja deficiências nesses processos. A complexidade do sistema de formulação das transformações urbanísticas e os resultados de alteração do espaço dessa experiência barcelonesa são muito mais desenvolvidos do que processos registrados sobre quaisquer das operações urbanas consorciadas conhecidas no Brasil. É possível elencar vários atributos empregados na intervenção em curso no Bairro Poblenou que auxiliariam no desenvolvimento de instrumentos de concertação brasileiros, com a finalidade de superar algumas das deficiências reconhecidas em ações de planejamento que utilizam ferramentas de concertação no País.

As críticas ao plano de reabilitação do Bairro Poblenou ressaltam dificuldades que ainda perduram, mesmo com toda a experiência de planejamento de Barcelona, muitas delas em torno de questões-chave dos estudos urbanísticos contemporâneos: perguntas que continuam a desafiar a condução das metrópoles, indagações talvez sintetizadas, entre tantas, em como promover desenvolvimento econômico de forma inclusiva e preservando as relações sociais locais e em como efetuar as melhorias urbanas sem homogeneizar as localidades e as tratar como um espaço sem história.

*El caso del Poblenou y el 22@ nos enseñan además que no basta con reconocer la importancia de atributos antes desatendidos, como la cultura o la innovación, sino que es necesario repensar que entendemos por estos conceptos y cómo los introducimos en planes de intervención urbana. La gravedad del impacto que el 22@ está teniendo sobre el tejido industrial del barrio nos obliga a reflexionar sobre la valoración de la larga historia de innovación industrial del barrio, sobre la propia definición de innovación, en como integrar el pasado, la identidad y la memoria en la construcción del futuro. Es fundamental que el proyecto urbano, y sobre todo aquel que pretende construirse sobre la innovación y el conocimiento, reconozca el valor del territorio, no como una hoja en blanco en la que delinear una nueva propuesta, sino como una elaboración cultural construida a través de sucesivas capas de significados.*

*Este caso, y otros diversos, en Barcelona y en tantas otras ciudades, nos obligan a reflexionar sobre el valor de los rankings, sobre el sometimiento de las ciudades a unos supuesto indicadores de éxito, para supuestamente atraer a inversores, turistas, empresas o clases creativas, olvidando en*

*cambio valorar el bienestar de sus ciudadanos, su historia, diversidad y riqueza de lo cotidiano (SABATÉ; TIRONI, 2008a, p. 258).*

Horacio Capel destaca, entre outros problemas das intervenções em Poblenou, que

*La población tiene la impresión de que en Poblenou las expropiaciones a bajo precio de viviendas populares y la gran inversión pública en la urbanización no han permitido evitar unas plusvalías especulativas. No se ha construido vivienda pública dirigida en primer lugar a los residentes y a otras clases populares de la ciudad. Por el contrario, se han generado importantes plusvalías por parte de las empresas inmobiliarias que han construido bloques de vivienda de mercado libre para grupos sociales medios y altos [...].*

*Sin hablar de la densificación que se ha producido y de la modificación del tejido social, el paisaje resultante es verdaderamente banal, el de cualquier ciudad americana del norte o del sur, con el agravante de que se ha construido en un espacio lleno de reminiscencias e identidades históricas, que han sido prácticamente arrasadas [...]. O que si no lo han sido es gracias a la presión popular y de algunos intelectuales, cuya acción se ha llevado finalmente a una rectificación parcial por parte de los políticos municipales [...]. (CAPEL, 2005, p. 82).*

A contraposição entre “*luces y sombras*” (SABATÉ; TIRONI, 2008b) no planejamento urbano de Barcelona, certamente, continua a existir. Não se pode deixar de observar efeitos contraditórios nas transformações ocorridas em Poblenou, o que não invalida a análise da experiência tratada nesta subseção e o levantamento do que pode contribuir para constituição das operações urbanas consorciadas brasileiras, como exposto.

O primeiro ponto que pode ser destacado são os estudos elaborados sobre diversos temas pela academia e outras entidades técnicas e de pesquisa, que embasaram decisões em várias partes do processo de concepção e de consolidação do *Pla 22 @Barcelona*, bem como em momentos de reavaliação das diretrizes nele contidas e suas consequências nas mudanças ocorridas nessa parte da cidade. Algumas críticas e questões levantadas por órgãos de pesquisa, inclusive, aparecem em documentos oficiais, que registram alguns pontos controversos entre a visão do setor público, da academia e da comunidade, além de premissas para revisão da normativa e redefinição de intervenções (BARCELONA, 2011, p. 208-221). A presença da universidade e de outros núcleos de análise do meio citadino na conformação das operações urbanas consorciadas poderia ser explorada ampliando e fortalecendo as pesquisas do urbanismo no Brasil – como ciência urbana –, traçando as realidades com maior fidelidade em diagnósticos consolidados por visões diversas e propondo soluções inovadoras, derivadas de uma sobreposição de práticas com os desafios cotidianos da cidade e resultantes do conhecimento teórico sobre diversos assuntos.

A vigência do *Pla 22@Barcelona* contou com importantes momentos de reavaliação e essa prática deve ser efetuada também nas operações urbanas consorciadas. O longo período de duração dos instrumentos de concertação para transformações estruturais do solo urbano – desde sua elaboração até sua aplicação – e as alterações de conjunturas da dinâmica realidade citadina implicam, necessariamente, avaliação e monitoramento constantes de diretrizes de ocupação e de uso do solo, bem como do planejamento das intervenções firmado nos mecanismos de parceria depois de instituídos. Esse monitoramento deve ser feito não apenas dentro do perímetro da área definida para transformação urbana, mas em seu entorno, assim como a *societat municipal 22 ARROBA BCN* tem por atribuição de competências. Destaca-se o monitoramento das atuações de transformação das áreas realizado também pela universidade, com seu papel crítico e propositivo, e pela população, na defesa de interesses e de direitos coletivos. As reivindicações populares, no caso do Poblenou, culminaram em mudanças no tratamento do patrimônio histórico do Bairro, por exemplo, entre outras alterações na concepção da normativa que instituiu o *Pla 22@Barcelona*.

Depreende-se da análise da experiência barcelonesa a relevância do *pla especial d'infraestructures* no contexto da transformação da área definida na MPGM para alteração na região do Bairro Poblenou, como um plano físico de intervenções, que significa uma das metas mais importantes para as quais o instrumento de parceria é constituído. As transformações urbanísticas estruturais são um dos principais objetivos do *Pla 22@Barcelona* e são definidas preliminarmente, estando as condições de ocupação e de uso do solo atreladas ao dimensionamento da infraestrutura e ao desenho urbano de uma configuração final clara de implantação do plano.

A elaboração do PEI está baseada em um diagnóstico e oferece um produto por meio do qual os acordos preliminares podem ser firmados com mais segurança pela comunidade e pelos investidores, cabendo discussões sobre o que fazer na área, prioridades e períodos de execução das intervenções, sobretudo no detalhamento dos PERIs. A forma como o PEI é formulado pressupõe estreita interação entre órgãos de planejamento da estrutura urbana e entre as administradoras de serviços para pensar a localidade de uma forma conjunta. Os projetos preliminares de infraestrutura que compõe o PEI são parte da MPGM, além de detalhadas as premissas para sua execução em normativa própria (BARCELONA, 2000b). A alternativa de traçar a composição da infraestrutura da área concomitantemente ao seu sistema de financiamento e gestão e preliminarmente à concepção jurídica das operações urbanas consorciadas, em maior detalhe, serviria à definição mais clara de cumprimento dos preceitos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade para o instrumento,

diagramando-se “o que”, “como” e “quando” cada intervenção seria implementada em prol do alcance dos objetivos de “transformação urbanística estrutural, melhoria social e valorização ambiental” (BRASIL 2001).

Os direitos edilícios e as contrapartidas contidos na MPGM e nas normas complementares, em grande parte, consubstanciam-se na execução do PEI. Observa-se que as estimativas de equilíbrio e de viabilidade econômica e financeira do *Pla 22@Barcelona* ocasionaram um acréscimo moderado de coeficiente de aproveitamento na área do Poblenou: de 2,0 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s, admitidos na zona 22a pelo PGM para 2,2 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s ou, no máximo, para 3,2 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s, ampliados pela MPGM. O aumento moderado de coeficiente seria suficiente para implantação de um projeto urbano de qualidade, como o resguardado à área, vinculado a um projeto de cidade, não sendo necessária a proporção de ganhos imobiliários exorbitantes, como condição de que a iniciativa privada aceite a parceria para viabilizar as estruturações urbanísticas necessárias ao local. Ressalta-se que a própria melhoria urbanística do perímetro de aplicação do instrumento é fator de valorização dos imóveis. Os índices de aproveitamento do solo nas operações urbanas consorciadas, por vezes, chegam a patamares muito mais elevados do que os garantidos pelas leis básicas de zoneamento dos municípios brasileiros, o que faz com que se pense em geração de sobrelucros descompassados com as obrigações das contrapartidas como formas de financiar as melhorias espaciais.

Cabe sublinhar, também, que o aumento de coeficiente, para atingir o valor máximo de 3,2 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s, acontece apenas em situações especiais, sob o controle de um planejamento específico, que impõe como condição para o aumento do índice não apenas o pagamento de contrapartidas de forma onerosa, mas um rol de exigências de contrapartidas não – diretamente – monetárias. O aumento desse coeficiente, no contexto da *unitat d'actuació*, insere condicionantes que partem do diagnóstico do quarteirão ou de porções definidas no âmbito de gestão das unidades de atuação em detalhe, para atribuição de parâmetros urbanísticos especiais, os quais têm como função minimizar impactos da implantação das novas edificações, melhorar as condições do espaço público e sua relação com os imóveis privados, bem como maximizar os efeitos do PEI, entre outras. A possibilidade de aumento do adensamento construtivo nas OUCs poderia ser vinculada a apontamentos do EIV, que propiciem a elaboração de soluções especiais para minimização de repercussões negativas e potencialização de características positivas no plano urbanístico para utilização mais intensiva do solo.

A composição do aproveitamento do solo em 3,2 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s apenas é possível se parte dele – 0,5 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s – estiver condicionado à construção de habitações sob

algum regime de proteção pública ou a serviços públicos necessários ao setor. Cabe lembrar que há a exigência de cessão de solo pelos particulares para esses usos públicos. Sem discutir se a quantidade de solo ou a produção desse tipo de habitação é suficiente, que parece em porcentagem reduzida pelas análises do projeto e críticas que recebe, convém ressaltar a pertinência de regular, na figura da operação urbanística com concertação pública e privada, mecanismos que trabalhem a produção de moradias dirigidas a grupos populacionais frequentemente excluídos de áreas centrais.

A MPGM significou uma alteração não apenas nas possibilidades construtivas, mas na admissão de usos na região do Poblenou, onde, com as determinações como zona 22a, apenas era permitida a instalação de atividades industriais e de outros poucos ramos de atividades, geralmente ligados à produção (BARCELONA, 2004). A modificação do PGM significou a reinserção da possibilidade de haver usos residenciais na área, restringida desde 1953, e uma ampliação de possibilidades de instalação de serviços e de comércio. As alterações de usos determinadas, que geram mais-valia, não foram vinculadas à prestação de contrapartida. As operações urbanas consorciadas brasileiras também não costumam aproveitar a possibilidade de levantamento de recursos afetos à concessão de possibilidade de exploração de atividades econômicas originadas das alterações normativas, quando deveriam.

As condições previstas no PEI e o nível de detalhamento do PERI, elaborado pela Administração Pública na organização espacial, coadunam como fator de unidade para o *Pla 22 @Barcelona* e como tentativa de garantia da qualidade dos espaços originados pelo plano geral. Esse é outro aspecto a ser destacado. O detalhamento desenvolvido nos *planes especiales* aproxima o plano geral ao projeto urbanístico e arquitetônico, promovendo maior controle dos efeitos das transformações na geração de impactos negativos e maior compatibilidade entre as alterações no espaço público e nas áreas e nas edificações privadas.

Observa-se, na forma de composição do PERI analisado, a atenção de proceder à urbanização pública e de definir as condições de implantação das edificações no espaço privado do quarteirão de forma complementar. Ressalta-se, como exemplo, que muitas das quadras são setorizadas entre espaços ocupados e vazios, proporcionando espaços livres de uso público, que funcionam como áreas verdes complementares ao sistema público de vias, jardins, parques e praças. Os quarteirões são planejados com passagens para pedestres, estacionamentos coletivos, áreas de carga e descarga, além de outros elementos que atuam em complementaridade com as funções da rua. Há preocupação com espaço térreo, não apenas nas partes abertas, mas também com a maneira pela qual o pavimento de

acesso às edificações será estruturado, assim como qual tipo de uso oferecerá. Essa prática de organização conjunta entre as quadras e a rua não é corrente nas operações urbanas conhecidas. Os projetos edilícios, nos casos brasileiros, seguem concepções de seus autores privados desconectadas de um projeto geral de composição de espaços do conjunto urbano no qual o lote e a quadra estão inseridos.

O planejamento por “fragmentos”, entendidos como cada porção que recebe um *plan especial* ou unidades de planificação ainda menores, consubstancia modificações específicas para cada localidade, que podem melhor agregar as características de seu processo de formação, a relação do lugar com seu entorno e sua composição atual. Os PERIs, por serem constituídos por normativas específicas, permitem que sejam detalhadas as premissas das leis gerais para composição do espaço segundo situações próprias, mas mantêm os objetivos da norma geral da operação, do PGM e demais regramentos de escalas de planejamento mais abrangentes aos quais está subordinado o plano local. A questão da especificidade no tratamento das características dos territórios permite a reformulação dos espaços com a consolidação de uma estrutura urbana complexa, constituída a partir do planejamento geral, entretanto, adaptada e modificada não apenas em decorrência das características locais, mas das circunstâncias do momento (RAMÍREZ, 2011). Essas condições de adaptabilidade das normas são interessantes para lidar com a dinâmica da cidade, mas, na conjuntura da política urbana brasileira, apenas seriam legítimas a partir da obediência dos preceitos constitucionais e do Estatuto da Cidade no cuidado com as questões sociais e coletivas, banindo a reprodução do histórico de flexibilização das leis urbanas para privilegiar a reprodução de capitais, sobretudo o imobiliário.

A forma flexível e específica de atuar nas localidades é interessante como um modo de solução de problemas e de aproveitamento de potencialidades de cada área para a qual o plano deva ser desenvolvido. Quanto menor a escala de atuação, maior é a confiabilidade do diagnóstico e mais refinados são os conceitos afetos à história e à dinâmica socioeconômica do perímetro, bem como mais possível a concertação entre os atores envolvidos nos processos de transformação. Os planos de menores escalas apresentam certa autonomia projetual no caso de Barcelona, que promove soluções específicas para cada espaço, suplantando práticas de planejamentos funcionalistas. Essa alternativa proporciona controle de ocupação e de uso, desenvolvendo maiores possibilidades de diversidade com menores impactos, tendo em vista que se chega à determinação de critérios de densidades, de composição volumétrica e de infraestruturas registrados em desenhos.

O desenho urbano, como ferramenta técnica, tem no PEI e no PERI uma grande relevância, fazendo com que a normativa jurídica não contenha apenas um texto explicativo, mas os princípios de configuração da área registrados graficamente, o que torna os objetivos da norma mais claros. É comum que haja conflito entre a decisão pública e técnica quanto à organização do espaço e a concepção legal das operações urbanas. A orientação dos desenhos, como mecanismos de regulação do solo, simplificaria sobremaneira as leis que regem as práticas de transformação da cidade e minimizaria as contradições entre as decisões da disciplina urbanística e as transposições para formatação textual jurídica no instrumento brasileiro. A utilização da disposição gráfica em detalhe nas operações urbanas consorciadas significaria uma maior eloquência do plano e das decisões do Urbanista em sua forma de expressão e prefiguração da cidade. Tais mudanças no registro das normativas lhes trariam maior objetividade e transparência.

O patrimônio histórico, sejam lugares ou edificações reconhecidos pelo valor simbólico e identitário, recebeu atenção especial no *Pla 22@Barcelona*. O material consultado demonstrou a importância da atuação da comunidade em defesa dos elementos que lhes representam e a influência que obtiveram na criação e alteração das normas para resguardar locais de relevância. É interessante observar que, no âmbito das operações urbanas, assim como dos *plans especiales de reforma interior* ou *plans de millora urbana*, as alterações espaciais ocorrem de uma forma intensiva. É inerente às cidades sua construção como um “palimpsesto”, em que a constituição de um espaço é alterada para adequar a mudanças políticas, sociais, econômicas, entre dinâmicas de outras conjunturas.

Os projetos de transformação do território de maior relevância e escala de abrangência – e esta não é uma condição exclusiva das operações urbanas – costumam ser feitos sem uma leitura criteriosa do território, quando não deveriam. A experiência do Poblenou demonstrou a necessidade e a importância de reconhecer quais são o patrimônio e os locais de referência de uma área específica, que poderiam passar despercebidos sob um olhar vinculado ao reconhecimento de elementos sob critérios de sentidos mais abrangentes. A leitura pormenorizada dos ambientes e objetos que se destacam nos perímetros delimitados para transformação urbanística pode fornecer, inclusive, justificativa para manter lugares e elementos recentes, importantes para as comunidades locais ou para grupos específicos, mas que ainda não tiveram o distanciamento histórico para ser considerados por grupos mais ampliados como patrimônio público.

O processo de gestão apresentado no *Pla 22@Barcelona* – último ponto de destaque desta subseção, mas que não esgota a análise da experiência estudada – é

organizado desde o momento de concepção das normas e, sendo assim, une “o que fazer”, decidido no planejamento, a “como fazer”, decidido nos mecanismos de gestão, de forma complementar. Ressalta-se a criação de um organismo de gestão próprio para implementação do plano, responsável por viabilizar ações necessárias às transformações urbanas. A atribuição de funções à entidade de gestão, no caso pesquisado, à *societat municipal* 22 ARROBA BCN, é atrelada à continuidade do planejamento, processo entendido como o detalhamento das normas da MPGM, e à execução das obras do PEI, o que envolve: concertação entre atores; articulação entre os órgãos públicos; solução de dúvidas e demais problemas para consecução das melhorias espaciais definidas pelo plano. Os limites da atuação da *societat municipal*, bem como seus deveres, estão definidos nas normas.

O modelo de concepção de um ente para gerenciamento das questões específicas das operações urbanas, dimensionado de acordo com seu porte e demanda, pode ser alternativa interessante para: impulsionar os projetos de melhoria; facilitar a articulação entre as disciplinas que compõem o espaço urbano; promover ações com conhecimento e com fidelidade às questões locais; criar maior proximidade com a vizinhança; dar celeridade aos processos de aprovação de projetos e intensificar a fiscalização e o monitoramento das obras e da execução do plano urbanístico e socioeconômico.

Barcelona segue atraindo bens, serviços e pessoas pela qualificação de seu meio urbano e por como a própria cidade pode, com seus atributos, gerar polaridade pela produção de infraestrutura de qualidade e de espaços belos e agradáveis. As operações urbanas consorciadas podem seguir essa vertente, cumprindo seus objetivos de promover melhorias físicas e sociais dispostos no Estatuto da Cidade.

\*\*\*\*\*

## QUADRO 8: Algumas lições apreendidas do método de planejamento barcelonês

(Continua)

**Da experiência barcelonesa abordada...**

- Promove desenvolvimento econômico da cidade e ingresso na estrutura global tendo como fundamento importantes qualificações urbanas, conseguidas com participação social, e transformação do espaço, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das pessoas;
- Parte do reconhecimento das diferenças, fazendo com que o “todo”, cidade, seja formado por lugares complementares com valores simbólicos e identitários próprios, evitando a homogeneização do território, práticas de planejamento funcionalistas e gerando um controle de ocupação e de usos a partir do desenvolvimento de maiores possibilidades de diversidade com menores impactos para transformação de recortes do tecido;
- Utiliza o plano não como uma figura passiva e monotemática, mas como interlocutor de diversas disciplinas e de diferentes escalas para configurar modelos bastante completos e complexos de intervenção no espaço;
- Dispõe de sucessão de planos que aproximam diretrizes gerais e integradas contidas no *Pla General Metropolità* à efetivação das ações detalhadas, no caso abordado, no *Pla Especial de Reforma Interior*, por meio das *unidades de actuación*;
- Envolve processo de decisões de alterações das normas metropolitanas, realizado com participação de técnicos da administração municipal, instituição de trabalhadores, população, setores técnico e acadêmico, mesmo que de forma parcial na opinião de alguns estudiosos, regulado por meio da aprovação de MPGM, com obrigatoriedade de período de publicização das intenções de mudanças e atenção em respostas aos questionamentos feitos, tendo como resultado reformulações a partir de indicações propostas pela sociedade;
- Utiliza figura de planejamento intermédio, a MPGM, constituída como norma específica para uma região e definidora de objetivos que transpõem as diretrizes de um plano de organização do território em regras jurídicas, para: reparcelamento, ocupação dos terrenos e uso das edificações; acautelamento do patrimônio; implantação de infraestrutura; viabilização de habitação protegida; implantação de equipamentos comunitários e espaços públicos; definição de contrapartidas cobradas para financiamento das obras; estabelecimento de doações de terrenos para uso público – áreas verdes, sistema viário e infraestrutura –, além de direcionamento de intervenções por desenvolvimento de planos específicos e complementares – *plan especial d’infraestructures*; *planes parciales*; *planes “especiales” de reforma interior*, *planes de mejora urbana*, entre outros.
- Desenvolve os PERIs como mecanismos direcionadores da efetivação do planejamento intermédio: determinam as condições e os parâmetros de urbanização e edificabilidade das áreas que abrangem; ordenam as ações públicas e privadas para implantação de infraestrutura e desenho urbano de forma conjunta à implantação dos prédios e definem a forma de recuperação de mais-valia em favor da coletividade. São subdivididos em *sectores* – polígonos ou *unidades de actuación* – os quais abarcam perímetros adequados à gestão e à distribuição equânime das cargas e dos benefícios derivados do processo de desenvolvimento urbanístico;
- Possui como instrumento comum de viabilização das transformações urbanísticas a *reparcelació*, mecanismo pelo qual há a reformulação do parcelamento existente por um mais regular, no qual haja melhoria do sistema viário, da infraestrutura e do espaço coletivo, com responsabilidades compartilhadas entre os proprietários de terrenos e investidores, os quais recebem benefícios proporcionais às suas obrigações no projeto;

## QUADRO 8: Algumas lições aprendidas do método de planejamento barcelonês

(Conclusão)

- Planeja a estruturação das áreas no contexto do PEI, com o objetivo de atingir configuração complementar entre redes – infraestrutura, sistema viário, áreas verdes, etc. – a serem conformadas em proporções e desenhos complementares entre espaços públicos e privados, de modo a conferir legibilidade ao local, ressaltar patrimônio e valores simbólicos, aumentar o conforto de usuários e moradores no desfrute de áreas livres e preparar a região para aumento de densidade populacional condizente com maior aproveitamento da estrutura instalada;
- Estabelece regras para inserção de novos elementos em compatibilidade com o tecido existente, bem como com as edificações de importância histórica, identificados por trabalho técnico, reformulado a partir de reação popular com o propósito de proteger elementos com significado para aquele grupo social;
- Contém premissas para construção de habitação destinada a famílias de diversas faixas de renda, contemplando definição de coeficiente de aproveitamento obrigatório e vinculado à produção de habitação protegida. Alternativas de reformulação de edifícios, inclusive industriais e históricos, em conjuntos habitacionais sob modelos adaptados para cada situação;
- Prevê relocação dos moradores para execução das obras e diretrizes para manutenção das pessoas em seus locais de origem ou relocação feita fora da unidade de atuação, adotada como medida excepcional e com critérios acordados previamente;
- Possibilita a utilização de índices de edificabilidade acima do potencial permitido apenas sob a condição de desenvolvimento de *planes especiales*, obedecidas as regras da MPGM, e em consonância com os objetivos da operação: doação de fração dos terrenos; viabilização do PEI; implantação de atividades específicas; aumento do número de moradia e atendimento a serviços públicos, sendo esses dois últimos fatores de aumento do potencial construtivo de participação pública;
- Congrega possibilidade de planejamento de áreas estratégicas, determinadas pela MPGM, serem assumidas pela Administração, que desempenha a responsabilidade pelo desenvolvimento de PERIs, contemplando meios de efetivação de ações por unidades de atuação com base na composição de sistemas que garantam a completude das intervenções e definição da operacionalização do processo: ações estruturantes, subordinadas e complementárias;
- Conceitua e organiza o processo de gestão como um processo contínuo, no qual o agente gestor – composto por entidade com equipe multidisciplinar e criada especificamente para tratar da viabilização do plano – atua como mediador de conflitos e executor de alternativas legais, judiciais e técnicas necessárias às atividades de planejamento, projeto, execução de obras e monitoramento da implementação das transformações, condicionadas às dinâmicas internas e externas ao perímetro da operação;
- Contempla períodos de reavaliação das dinâmicas e dos efeitos da implantação do plano, nos quais setor público, representantes da academia e setores da sociedade têm oportunidade de atuar e propor melhorias à efetivação das transformações, adequando as incongruências diagnosticadas por contínuo processo de monitoramento;
- Utiliza o desenho como ferramenta de publicização, de interlocução e de registro técnico, com a intenção de dotar o planejamento das intervenções de maior clareza, simplificar as normas jurídicas e resguardar objetivos que acabam se perdendo em procedimentos de transcrição de planos e projetos para a forma escrita.



FIGURA 20: Vista aérea de Glòries ao Poble Nou.  
Fonte: BARCELONA, 2012, p. 2.



FIGURA 21: Vista aérea dos limites do Pla22@Barcelona e de outros projetos e planos próximos ao Bairro Poble Nou.  
Fonte: BARCELONA, 2012, p. 3.



FIGURA 22: Abertura da Avenida Diagonal: vista aérea 1996 e vista aérea 1999.  
Fonte: BARCELONA, 2010.

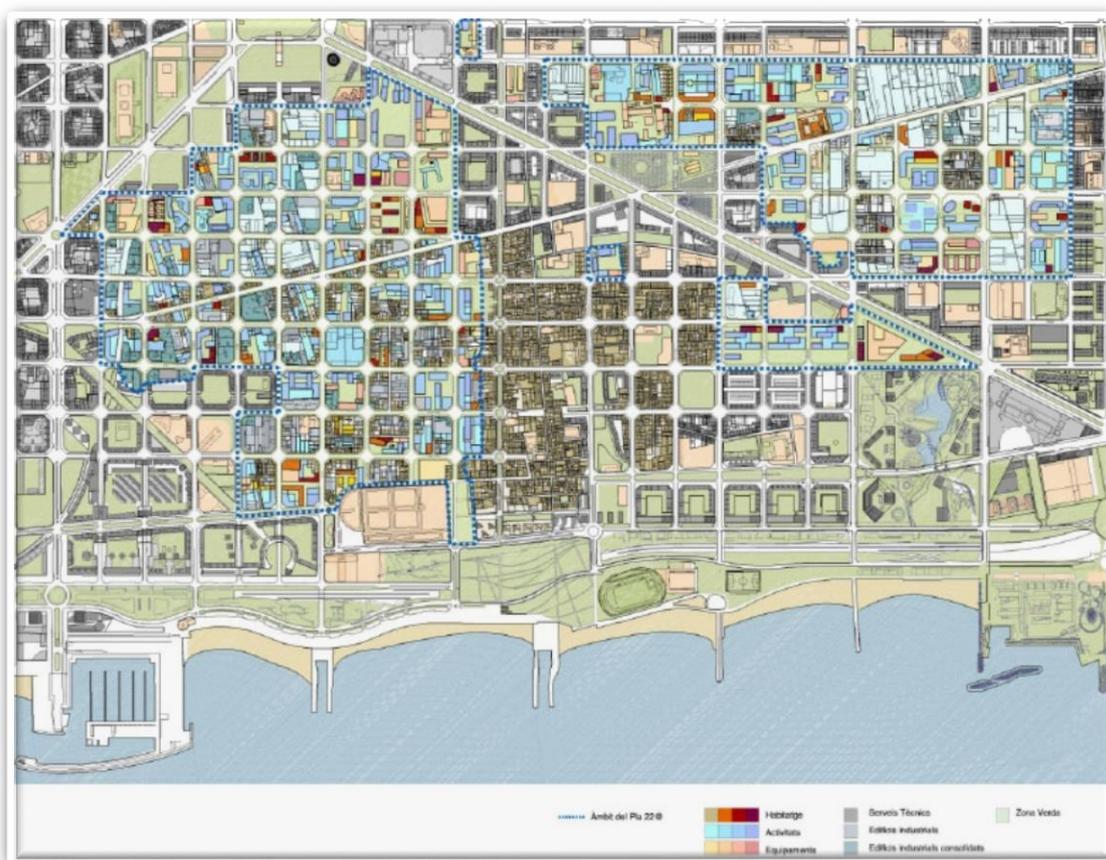


FIGURA 23: Plano geral de ocupação do Pla 22 @Barcelona.  
Fonte: BARCELONA, 2012, p. 55.

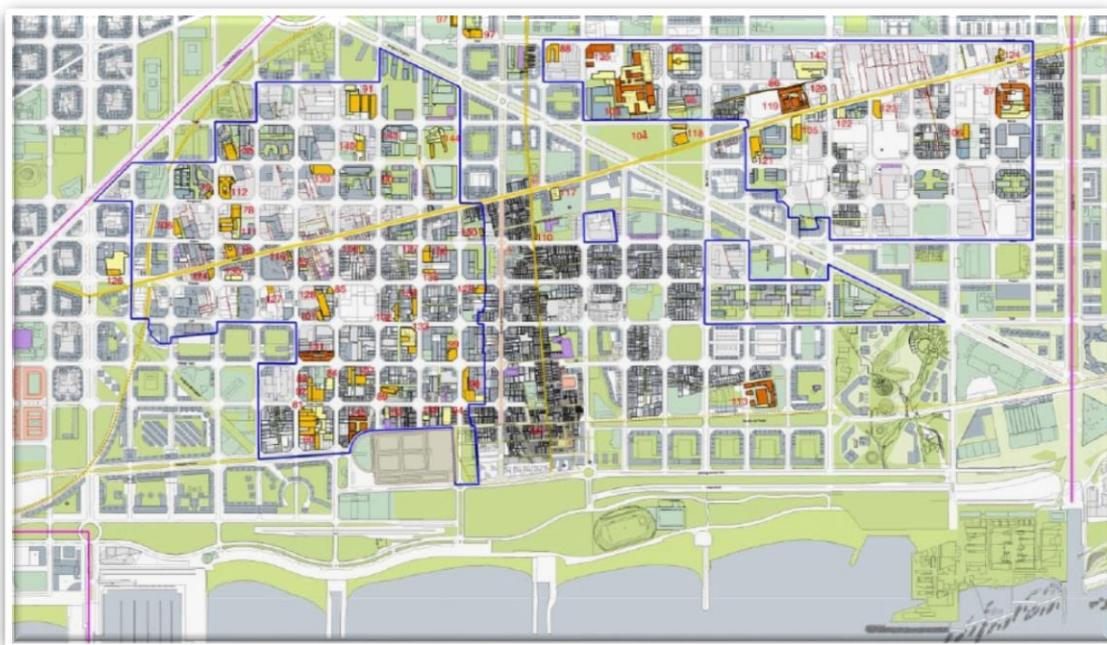


FIGURA 24: *Pla especial de protecció del patrimoni històric del Poblenou do Pla 22@Barcelona.*

Fonte: BARCELONA, 2012, p. 16.

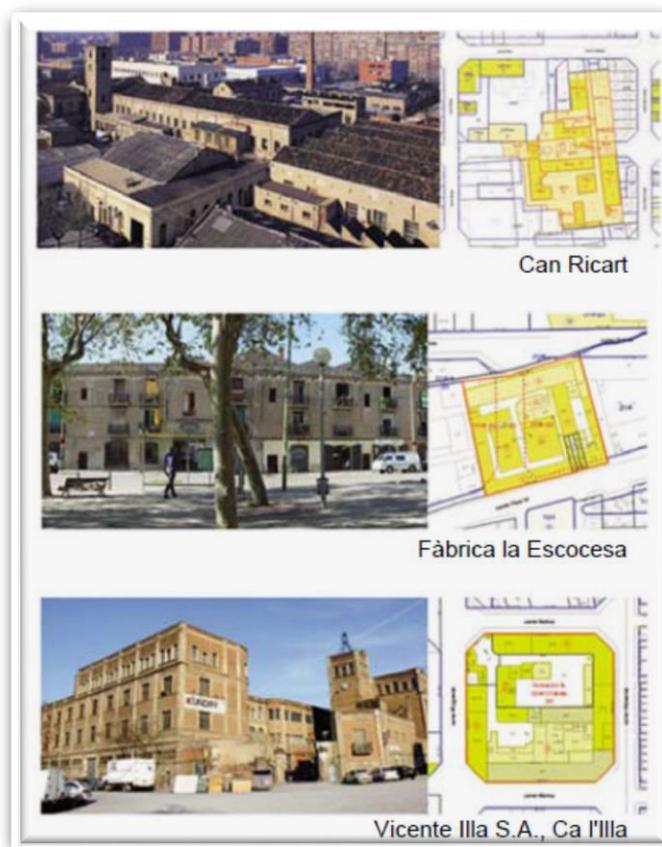


FIGURA 25: Edifícios industriais e espaços de importância histórica mantidos e reutilizados.

Fonte: BARCELONA, 2012, p. 15.

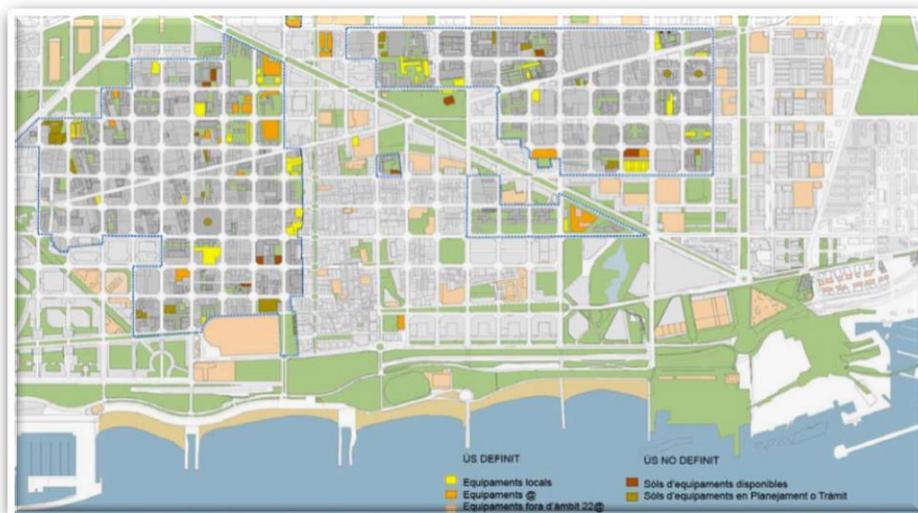


FIGURA 26: Plano de equipamentos públicos do *Pla 22 @Barcelona*.  
 Fonte: BARCELONA, 2012, p. 21.



FIGURA 27: Escola no PERI Eix Llacuna do *Pla 22 @Barcelona*.  
 Fonte: BARCELONA, 2012, p. 20.

FIGURA 28: Equipamento @: Can framis. Fundació Vila Casas.  
 Fonte: BARCELONA, 2012, p. 17.



FIGURA 29: Novas habitações de interesse social do *Pla 22 @Barcelona*.  
 Fonte: BARCELONA, 2012, p. 9.

FIGURA 30: Front consolidat d'habitatge do *Pla 22 @Barcelona*.  
 Fonte: BARCELONA, 2012, p. 13.

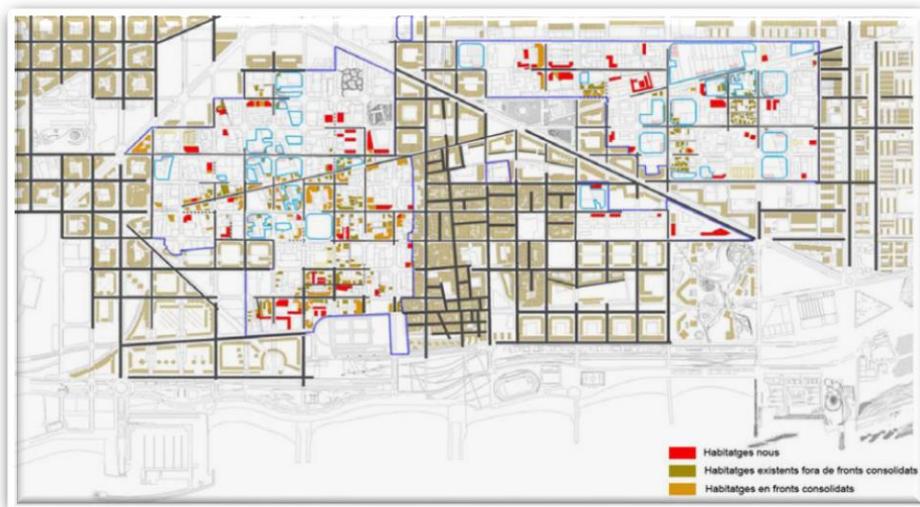


FIGURA 31: *Planol d'habitatge do Pla 22 @Barcelona.*  
 Fonte: BARCELONA, 2012, p. 23.



FIGURA 32: Seis planos predeterminados pelo *Pla 22 @Barcelona.*  
 Fonte: BARCELONA, 2012, p. 10.



FIGURA 33: Edifício de escritórios no PERI Eix Llacuna do *Pla 22 @Barcelona.*  
 Fonte: BARCELONA, 2012, p. 33.

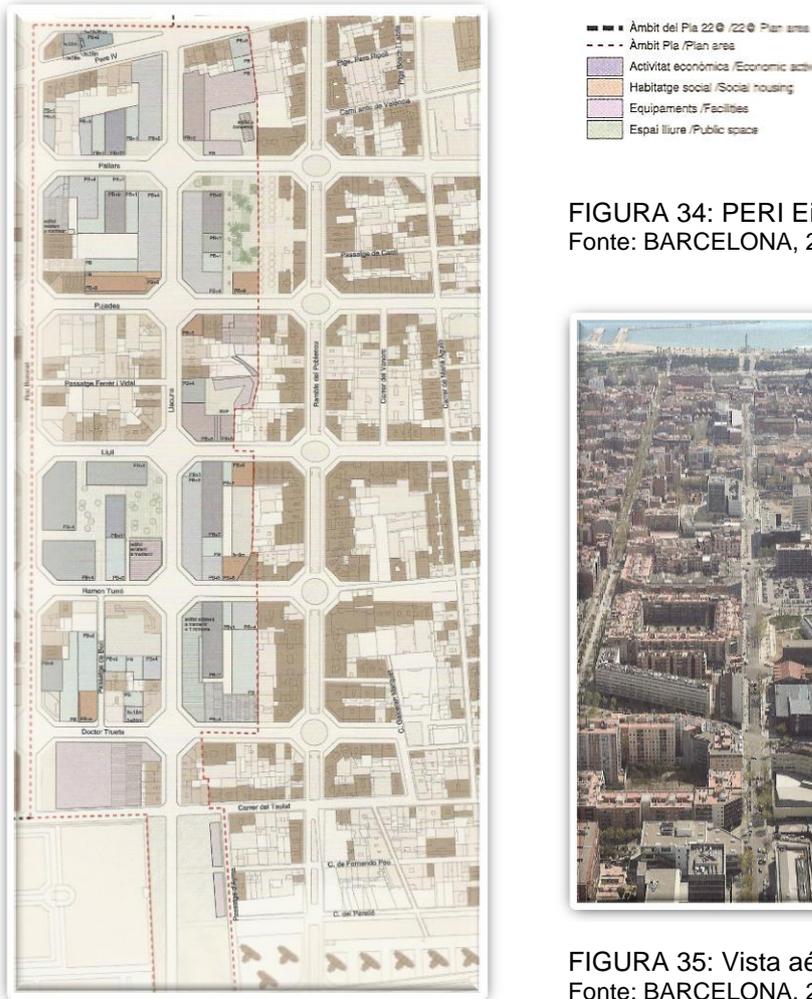


FIGURA 34: PERI Eix Llacuna.  
 Fonte: BARCELONA, 2011, p. 69.

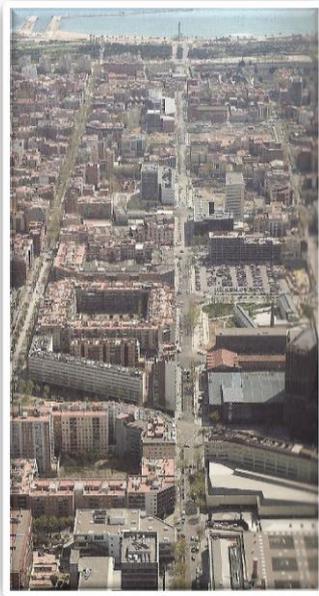


FIGURA 35: Vista aérea: PERI Eix Llacuna.  
 Fonte: BARCELONA, 2011, p. 68.



FIGURA 36: Quadra a ser reformulada sob os critérios do *Pla 22@Barcelona*.  
 Fonte: BARCELONA, 2012, p. 10.



FIGURA 37: Quadra a ser reformulada sob os critérios do *Pla 22@Barcelona* – projeto contemplando aumento de densidade construtiva e populacional, espaço público e compatibilidade com edificios existentes.  
 Fonte: BARCELONA, 2012, p. 10.

### **6.3. Experiência colombiana: *planes parciales***

#### **6.3.1. Aspectos gerais sobre planejamento urbano na Colômbia**

A Colômbia vem passando por um processo de mudanças na concepção da ordem urbana, com o objetivo de alterar as condições de precariedade de suas cidades e conseguir implantar novas ideias com base na função social da terra urbana. Esse processo guarda semelhanças com os acontecimentos desenvolvidos no Brasil desde a aprovação da Constituição Federal da República em 1988. As práticas e os marcos jurídicos elaborados naquele país, entretanto, revelam-se mais ousados e organizados do que as ações brasileiras no mesmo sentido.

Os processos de renovação das leis sobre o solo urbanizado e as novas regras de política urbana no Brasil e na Colômbia são relativamente concomitantes e, certamente, esses dois países estão à frente das disposições existentes nas demais nações latino-americanas no que concerne ao trato com o meio urbano. Os dois países aprovaram normas com o objetivo de direcionar os governos municipais para o ordenamento territorial das cidades, na tentativa de superar as desigualdades decorrentes dos processos de urbanização, promover melhorias na estrutura urbana e encontrar meios de recolhimento da mais-valia gerada pelas intervenções públicas no solo citadino. Os modelos brasileiro e colombiano possuem princípios semelhantes, mas a forma de concepção dos instrumentos para conseguir as finalidades de justiça com a apropriação da cidade é diferente.

No caso da legislação brasileira, esta enfatiza a escala municipal de planejamento, diferentemente do conteúdo da lei colombiana (Ley 388 de 1997), que envolve a orientação e um conjunto de instrumentos que permitem uma 'cascata de planos', detalhando pequenas áreas do território. O conteúdo do Estatuto da Cidade envolve – além de importantíssimas diretrizes e princípios, e da definição da função social da propriedade e da cidade [...] – a utilização de instrumentos urbanísticos organizados sob o corpo de um plano diretor municipal que envolve tanto a área urbana como a rural. Diferentemente da Ley 388 de 1997, o Estatuto não propõe planos em menor escala, não articula as diversas escalas de planejamento e afasta-se do regramento do parcelamento do solo, que no Brasil é regrado principalmente pela Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79) (SANTORO, 2010, p. 95-96).

Observam-se incompletudes e desconexões a serem superadas no sistema brasileiro de normas para as lides com o território, ao se reconhecer o detalhamento que as disposições das leis colombianas oferecem aos gestores locais para ordenamento territorial. Os efeitos das aplicações das normas na estrutura urbana brasileira ficam dependentes de alternativas a serem criadas pela população, por técnicos e por governantes com base em princípios estabelecidos pela CF/88 e pelo

EC. O desafio de implementar as premissas das normas federais em solo municipal possui uma distância muito maior na realidade das leis do Brasil do que na legislação nacional colombiana, que oferece aos entes federados um rol de instrumentos muito maior e formas de transposição das diretrizes macro às transformações de unidades de atuação dentro das cidades, por projetos urbanos, feitos especificamente para elas, como é demonstrado adiante.

A Colômbia construiu uma reforma do Direito Urbanístico coeva das mudanças implantadas no Brasil e também originadas de reivindicações por reforma urbana, que pregavam o fortalecimento do planejamento territorial e da conciliação da reforma social com o planejamento da cidade, por meio da combinação das políticas urbanas às sociais. As alterações no regime jurídico colombiano foram originadas de discussões ocorridas desde, aproximadamente, 1960.

Vários projetos de lei passaram pelo Congresso Nacional colombiano sobre o assunto desde aquele momento, mas receberam forte oposição política e dos setores imobiliário e detentor de terras. Mesmo diferenciadas em alguns pontos, as proposições legais objetivavam resolver os problemas das cidades mediante o controle público do solo e a adoção de regulação, por meio da instituição de mecanismos que combatessem a retenção de terrenos, sobretudo, urbanizados. As alterações no regime visavam, principalmente: desenvolver mecanismos de financiamento dos investimentos urbanos; recuperar plusvalias; formular uma política especial para a habitação; colocar o Estado como protagonista em favor dos setores mais pobres da população e como agente a enfrentar os problemas de desigualdade e de pobreza gerados pelas maneiras até então usuais de apropriação da terra.

As leis urbanísticas com esses princípios apenas foram promulgadas após a completa reformulação da *Constitución Política Colombiana*, em 1991, derivada de um processo de mudanças no poder central do país. A lei básica que definiu o Direito Urbanístico na Colômbia foi a *Ley 9º*, de 1989, considerada a lei nacional de reforma urbana.

O discurso que deu suporte à aprovação da lei de reforma urbana era baseado no reconhecimento das péssimas condições de vida das camadas mais pobres do povo colombiano, que viviam nas periferias; das condições de trabalho inadequadas; das precárias condições de transporte; da degradação de espaços com valor ambiental; da apropriação privada da renda da terra urbana; das práticas especulativas, dentre outros aspectos geradores de desigualdades. A nova legislação deveria garantir o direito à cidade a todos, eliminar a informalidade urbana e buscar uma divisão mais equitativa das mais-valias geradas com a terra, objetivando a

efetividade do princípio constitucional que versa sobre a função social da propriedade e sobre a maior eficiência nos processos de desenvolvimento urbano.

A *Ley 9º*, de 1989, foi reformulada pela *Ley 388*, em 1997, denominada como *Ley de Desarrollo Territorial*, que tem sua importância comparada à função do Estatuto da Cidade no Brasil, por dirigir as políticas da lide com o solo urbano. A lei de desenvolvimento territorial colombiana, contudo, possui um detalhamento muito maior do que a brasileira, que apenas institui princípios e instrumentos de política urbana sem direcionar meios para que sejam implantados no território. Mesmo assim, observam-se desafios comuns a serem superados, alguns dos quais, elencados por Maria Mercedes Maldonado Copello:

*Como se ha indicado, la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo no se ha generalizado en todas las ciudades, el proceso ha sido más lento de lo deseable y, sobre todo no se ha utilizado todo el potencial que la ley permite, porque tienden a predominar ciertas inercias, falta de visión o de compromiso político con el tema de muchos alcaldes, así como un desbalance en el garantismo, más del lado del derecho de propiedad que de los derechos e intereses colectivos y sociales. Aún así, el proceso de implementación está en marcha y tiene posibilidades (COPELLO, 2008, p. 61).*

A *Ley de Desarrollo Territorial* é composta por 139 artigos, que dispõem sobre um sistema de ordenamento da apropriação do solo, por meio de mecanismos de planejamento e de gestão, incluindo planos com funções diferentes e complementares, e instrumentos de política urbana diversos, entre os quais estão ferramentas urbanísticas, jurídicas e financeiras de forma bastante detalhada. A norma nacional dita conceitos para que municípios, distritos e regiões metropolitanas definam regras urbanísticas próprias e escolham meios de implementar os princípios da política urbana em seus territórios.

A legislação urbanística colombiana é baseada nas leis espanholas, com adaptações feitas à realidade do país sul-americano a partir de influências de países como França e Estados Unidos na concepção de suas normas territoriais, além da adoção de conceitos da legislação japonesa, derivada de contato dos governos dos dois países, depreendidos de acordos de cooperação técnica. As novas normas trazidas pela *Ley 388* superaram o significado civilista da propriedade e inseriram a noção de função social da propriedade, bem como a redefinição do conteúdo trazido por este direito. O Estado foi considerado como regulador da utilização do solo urbano e defensor do interesse comum e o proprietário particular passou, com o novo regime jurídico, a não mais ter a possibilidade de livre desfrute do imóvel do qual é titular, mas a ter o direito e o dever de o utilizar dentro de limites legais. A legislação colombiana,

mais assertivamente do que a brasileira, dispõe que a propriedade “é” uma função social e ecológica.

Os princípios da *Ley 388* podem ser assim resumidos: função social e ecológica da propriedade; prevalência do interesse público sobre o particular; urbanismo como função pública e distribuição equitativa de cargas e de benefícios dos processos de urbanização (COPELLO, 2006, p. 36). As obrigatoriedades inseridas por essa lei têm fundamentos como: urbanizar e construir nos períodos e sob as condições definidas pelos instrumentos de ordenação territorial; transferir para a coletividade a parcela de terra correspondente às áreas livres e de lazer, infraestrutura e equipamentos coletivos; obter licença para parcelamento do solo; entregar à coletividade uma porcentagem entre 30% e 50% do valor do acréscimo ao preço do solo produzido pelas decisões legais; recolher os valores gastos pela execução de obras públicas e conservar o patrimônio arquitetônico, histórico e ambiental.

A *Ley de Desarrollo Territorial* colombiana apresenta uma preocupação com o ordenamento e o planejamento do espaço e com o estabelecimento do papel do planejamento urbanístico em suas distintas dimensões e escalas, de forma articulada com a gestão do solo e com intervenções no mercado de terras. O sistema de planejamento urbano vigente na Colômbia está interligado também ao desenvolvimento econômico e social, segundo a lei federal que o regulamenta.

*Los instrumentos de planeación son la base para la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y éstos permiten concretar y cumplir los objetivos de ordenamiento. Los planes van concretando objetivos, directrices y mecanismos de distribución de las cargas y beneficios urbanísticos, así como las normas urbanísticas (concebidas ya no de manera estática, sino como uno de los elementos centrales de dicho sistema de distribución equitativa, ya que las normas concretan los aprovechamientos urbanísticos en términos de usos e índices de edificabilidad)* (COPELLO, 2006, p. 36).

A legislação colombiana confere aos municípios a responsabilidade sobre o planejamento de seu território. O principal instrumento para isso é denominado *plan de ordenamiento territorial* (POT). O POT contém diretrizes gerais sobre os objetivos a serem atingidos pelas políticas de apropriação do solo. Esse documento assemelha-se aos planos diretores no âmbito da política urbana brasileira.

O POT traduz políticas de longo prazo por meio de definições das ações territoriais estratégicas necessárias para garantir a conquista dos objetivos de desenvolvimento econômico e social do município ou do distrito. “*Es la carta de navegación que el municipio deberá adoptar mediante Acuerdo del Concejo Municipal, para orientar el ordenamiento de su territorio por un período mínimo tres Administraciones Municipales (9 años)*” (COLÔMBIA, 2003, p. 40).

O *plan de ordenamiento territorial* contém as normas urbanísticas de parcelamento, urbanização, construção e utilização do solo, além de direcionamentos para desenvolvimento do espaço classificado como solo urbano e de expansão urbana, bem como a interação e a preservação da área rural e de proteção ambiental. O plano prevê a divisão do território em zonas sobre as quais recaem conjuntos de parâmetros específicos e diferentes direitos e deveres de utilização da terra. O solo é classificado pelo plano, basicamente, como: solo urbano, solo rural e solo de expansão urbana e, dentro dessas classificações, existe o solo de proteção. A categoria rural pode contemplar outra, denominada solo suburbano.

Ressalta-se que a formulação do POT impulsionou a implantação de sistemas de informação geográfica (SIG) e a consolidação de bases que catalogam imóveis públicos e privados, urbanos e rurais. O conjunto de dados é colhido em parceria entre Governo Nacional, instituições de pesquisa e poderes locais e abarcam informações sobre propriedade, valor dos imóveis, uso e ocupação do solo e indicadores que servem para planejamento e monitoramento das dinâmicas ocorridas.

A legislação colombiana prevê que a ocupação das áreas definidas como de expansão urbana ou de renovação urbana apenas pode ocorrer mediante o desenvolvimento de um plano de ocupação e se aferida condição de ampliar a rede de serviços públicos, aumentar e expandir a malha do sistema viário e de implantar espaços públicos. Nos casos de expansão ou renovação urbana, deve ser previsto instrumento que garantirá a distribuição de cargas e de benefícios inerentes às atuações.

O *plan de ordenamiento territorial* é desenvolvido por meio do *programa de ejecución* (COLÔMBIA, 1997). Esse programa define as atuações sobre o território previstas no POT que deverão ser executadas no período de uma administração municipal – quatro anos – e aponta a programação de atividades, as entidades responsáveis e os recursos necessários para desenvolvimento das intervenções no solo. O programa contém a conclusão do exame das possíveis obtenções de resultados monetárias e não monetárias da proposição, avaliando as características geográficas e locacionais e a eficiência dos projetos. A definição das intervenções a serem executadas ano a ano é feita por estudos que concluem sobre viabilidade econômica, impactos positivos e negativos, necessidades de aportes financeiros públicos e privados e disponibilidade de recursos e interesses, entre outras condições que aferem ou refutam a concretização de propostas contidas no POT em um dado momento. O *programa de ejecución* abarca a definição dos terrenos ou das zonas que serão objeto de atuações urbanísticas pelo Estado, por meio de urbanização, requalificação e ocupação, além de referenciar os instrumentos que devem ser

utilizados para obtenção dos resultados esperados para execução dos projetos pelos entes públicos e privados.

As premissas contidas no POT, que são refletidas no plano de execução, necessitam de formatos de planejamento mais precisos, que elaborem objetivos e procedimentos aplicáveis ao desenvolvimento ou à requalificação de espaços específicos. Para tanto, a legislação colombiana prevê o *plan parcial* ou *plan local* (COLÔMBIA, 1997).

Algumas premissas dos *planes parciales* colombianos são abordadas nesta tese, tendo em vista a forma como definem um plano urbanístico e o equilíbrio econômico das intervenções de expansão ou requalificação urbana a que se destinam, as quais podem ser utilizadas no âmbito das operações urbanas consorciadas no Brasil. Não é tratada uma única experiência colombiana como exemplo, mas a formatação geral dos planos parciais. Optou-se por abordar o conceito geral do instrumento, avaliando que a escolha de qualquer estudo de caso poderia minorar a amplitude que a ferramenta representa. Ao contrário da estratégia de tratamento da experiência francesa com a escolha do caso de Bercy e Masséna para entendimento dos preceitos do instrumento *zones d'aménagement concerté* e da experiência espanhola a partir do *Pla 22@Barcelona*, a lei colombiana é suficientemente clara e tem princípios gerais que se repetem nos diversos casos conhecidos, não sendo necessário trazer especificamente alguns deles para elucidar os fundamentos dos planos parciais interessantes aos estudos registrados neste trabalho.

### **6.3.2. Exemplo dos planes parciales**

A conceituação dos *plan parciales* colombianos e seu desenvolvimento para transformação do espaço são mais detalhados, nesta tese, em relação à discussão do uso do instrumento sob a experiência espanhola, quando se resolveu focar em uma experiência específica. O intuito é demonstrar como essa ferramenta foi institucionalizada e que oportunidades abarca na solução de problemas urbanos de um país em desenvolvimento, com cidades contendo vulnerabilidades semelhantes às dos núcleos urbanos brasileiros. Juan Carlos Bocanegra conceitua o instrumento:

De forma simples, um Plano Parcial é um instrumento para direcionar a urbanização de um solo de expansão urbana e convertê-lo em solo urbano, fazendo com que uma determinada área, antes rural, seja adequadamente dotada de infraestrutura e de serviços urbanos, possibilitando assim seu adequado desenvolvimento. O mesmo pode ocorrer com uma área urbana deteriorada ou subutilizada, para que seja renovada e convertida em zona de maior utilidade para o desenvolvimento urbano de toda a cidade (BOCANEGRA, 2010, p. 57).

A *Ley 388* dispõe sobre os PPs em seu artigo 19:

*Artículo 19. Planes parciales. Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente ley (COLOMBIA, 1997).*

O *plan parcial* envolve a definição das intervenções no sistema viário, nos serviços públicos, nos equipamentos urbanos e comunitários e no desenho do espaço público e, por isso,

Além de ser um exercício de 'desenho urbano', envolvendo urbanistas, arquitetos e engenheiros de diversas especialidades em seu processo de formulação, também conta com a participação de especialistas em temas ambientais, ciências sociais, economia e temas imobiliários afins, assim como especialistas em direito urbanístico, ou seja, constitui-se em processo interdisciplinar (BOCANEGRA, 2010, p. 60).

O *plan parcial* é empregado na Colômbia como um instrumento de planejamento de escala intermediária, com a função de completar e desenvolver as diretrizes do *plan de ordenamiento territorial*. Permite regulamentar normas urbanísticas específicas de acordo com as normas estruturantes contidas no plano geral para perímetros determinados como de expansão ou renovação urbana. O objetivo é a promoção de urbanização completa e qualificada, com financiamento dos agentes beneficiados pelas alterações físicas e normativas do espaço.

Em resumo, o Plano Parcial, além de uma aposta urbanística – supõe-se que de maior qualidade que se a mesma porção de cidade fosse urbanizada lote a lote –, compreende um conjunto de ferramentas legais que obrigam determinadas contribuições aos agentes urbanizadores, ao mesmo tempo em que lhes confere algumas garantias de intervenção na propriedade, se o jogo da especulação estiver impedindo o desenvolvimento dos projetos. Do mesmo modo, fixa um regime de normativas urbanísticas próprio e compartilha as obrigações de infraestrutura – custos – entre as diferentes unidades, e no interior destas, entre os diferentes proprietários, em proporção ao que cada um pretende 'ganhar', nos termos do que a lei denomina 'benefícios urbanísticos', fazendo do princípio da equidade o melhor aliado da sustentabilidade econômica e social de um projeto urbano de grande dimensão e complexidade (BOCANEGRA, 2010, p. 62).

O artigo 2º do Decreto nº 2.181/06, norma que regulamenta os *planes parciales*, destacado por Montandon (2009), assim explicita a ferramenta:

Mediante o Plano Parcial se estabelece o aproveitamento dos espaços privados, com a atribuição de seus usos específicos, intensidades de uso e

de edificação, assim como as obrigações de cessão e construção e dotação de equipamentos, espaços e serviços públicos, que permitirão a execução associada dos projetos específicos de urbanização e construção dos terrenos incluídos em seu âmbito de planejamento (MONTANDON, 2009, p. 103, tradução do autor).

O Decreto nº 2.181/06, em seu artigo 7º, determina toda a documentação, os estudos e os projetos que devem compor a elaboração de um *plan parcial*:

1. *Documento Técnico de Soporte que contendrá como mínimo:*
  - 1.1. *Memoria justificativa del plan parcial y sus condiciones de partida y criterios de diseño, donde se expliquen las condiciones evaluadas en la fase de diagnóstico, la pertinencia y procedencia del plan parcial, así como los objetivos y criterios que orientaron las determinaciones de planificación adoptadas en la formulación del mismo;*
  - 1.2. *Presentación del planteamiento urbanístico proyectado con la definición de los sistemas del espacio público y los espacios privados;*
  - 1.3. *Presentación de la estrategia de gestión y financiación y de los instrumentos legales aplicables para el efecto;*
  - 1.4. *Cuantificación general de la edificabilidad total según uso o destino y cuantificación financiera de la intervención.*
2. *Cartografía en escalas 1:2000 ó 1:5000 que incluya como mínimo:*
  - 2.1. *Planos del diagnóstico:*
    - 2.1.1. *Plano topográfico del área de planificación, señalando los predios con sus Folios de Matricula Inmobiliaria.*
    - 2.1.2. *Plano de localización de los sistemas generales o estructurantes proyectados y existentes.*
  - 2.2. *Planos normativos de la formulación:*
    - 2.2.1. *Plano general de la propuesta urbana o planteamiento urbanístico.*
    - 2.2.2. *Plano de la red vial y perfiles viales.*
    - 2.2.3. *Plano de espacio público y de la localización de equipamientos.*
    - 2.2.4. *Plano del trazado de las redes de servicios públicos.*
    - 2.2.5. *Plano de usos y aprovechamientos.*
    - 2.2.6. *Plano de asignación de cargas urbanísticas.*
    - 2.2.7. *Plano del proyecto de delimitación de las unidades de actuación urbanística y/o de gestión.*
    - 2.2.8. *Plano de localización de las etapas de desarrollo previstas.*
    - 2.2.9. *Plano de delimitación de las zonas o subzonas beneficiarias de las acciones urbanísticas que permitan determinar el efecto de plusvalía, cuando a ello hubiere lugar.*
3. *La propuesta del proyecto de decreto que adopta el plan parcial con sus normas urbanísticas.*
4. *El proyecto de delimitación de las unidades de actuación urbanística.*
5. *La factibilidad para extender o ampliar las redes de servicios públicos y las condiciones específicas para su prestación efectiva (COLÔMBIA, 2006).*

É importante ressaltar que a lógica de desenvolvimento e de implementação dos *planes parciales* rompe com a prática de parcelamentos incompletos e de ocupação lote a lote, em que cada proprietário de terreno ou construtor licencia seu empreendimento com pouca ou nenhuma preocupação com o sistema regional ou local do qual participa. O perímetro onde o PP é aplicado é chamado de “área de planejamento”. A área de planejamento é objeto de diagnóstico e de proposições, de projetos e de regulamentações para todas as transformações necessárias e com a

finalidade de se lograr melhor forma de articulação do local abrangido no plano com o entorno. A delimitação dessas áreas passa pela identificação de uma região homogênea, que possa configurar uma parte da cidade com autonomia e identidade, um espaço urbano com características funcionais e estruturais próprias (MONTANDON, 2009, p. 114).

O diagnóstico a ser elaborado para a área a ser tratada no *plan parcial* apresenta avaliações das condições do sistema viário estrutural e local; do atendimento por transporte público; das formas de acessibilidades para pedestres; da necessidade de equipamentos urbanos; da viabilidade e proporção de implantação das redes de infraestrutura; dos atributos ambientais da área e das formas de utilização do solo. A fase preliminar à elaboração do projeto conta com a avaliação do valor da terra antes da expectativa que a formulação do PP pode gerar. A avaliação do preço da terra sem alterações e sem a expectativa das alterações via planejamento é importante para calcular as cargas e os benefícios dos participantes dos planos parciais, bem como da instituição de tributo de contribuição de melhoria, caso este venha a ser utilizado.

Destaca-se que os encargos com a estrutura viária principal e com as redes matrizes de serviços públicos, considerados cargas gerais do projeto, são compartilhados pelos proprietários de toda a área beneficiada pela obra. Os proprietários de terra envolvidos no *plan parcial* devem ceder a área necessária à implementação das obras. O artigo 27 do Decreto nº 2.181/06 prevê que os custos locais deverão ser recuperados “mediante tarifas, contribuição de valorização, participação em mais-valias, imposto predial, ou qualquer outro sistema que garanta o reparto equitativo de cargas e benefícios das atuações [...]” (COLÔMBIA, 2006, tradução nossa).

O *plan parcial* articula conjuntamente atributos de ordenamento territorial, planejamento de intervenções estruturais e complementares, gestão e financiamento, por meio de mecanismos que permitem a integração de várias propriedades.

*Este instrumento permite someter a una misma reglamentación y a un solo esquema de gestión el desarrollo de considerables extensiones de terreno, con el fin de poder ejecutar actuaciones urbanísticas integrales capaces de absorber por sí mismas los costos de la provisión e implementación del equipamiento necesario para generar una buena calidad de vida urbana (COLÔMBIA, 2003. p. 41).*

Os PPs podem ser propostos pelas instâncias públicas municipais e por pessoas ou entidades privadas interessadas no desenvolvimento de uma localidade – comunidades ou proprietários de terrenos e investidores. Nessa segunda hipótese, o

plano desenvolvido por particulares deve seguir para aprovação pelos órgãos de planejamento municipal ou distrital.

O Plano Parcial é, na sua essência, um instrumento que cria condições para a construção de alianças e acordos entre diferentes grupos e pessoas, que nunca interagiram e que agora estão juntas para promover a transformação de um determinado setor da cidade. Isto proporciona o debate e a disputa dos diferentes interesses envolvidos, o que torna o instrumento certamente complexo de se manejar – daí sua impopularidade em alguns setores da sociedade. Contudo, é neste debate e disputa que reside a maior riqueza do instrumento, pois ensina aos diferentes agentes uma nova maneira de se promover a gestão da cidade e, sobretudo, de se compartilhar as responsabilidades na transformação do território, no âmbito dos objetivos e normas gerais de ordenamento territorial estabelecidos pelo POT de cada cidade (BOCANEGRA, 2010, p. 58).

O processo de urbanização, a ocorrer por meio do desenvolvimento de um *plan parcial*, requer a definição clara do modo como se consolidarão as obras e como será a participação dos diferentes atores envolvidos no processo. É possível utilizar a forma de atuação pública, privada e mista.

*La actuación pública se da cuando la administración es propietaria del suelo a urbanizar y es ella quien directamente o a través de una constructora urbaniza el suelo y luego lo vende. En la actuación mixta la administración adquiere los terrenos para las obras de infraestructura vial y de servicios previstas en el POT, los cuales entrega a particulares para su desarrollo y luego cobra a los propietarios de los predios el costo del terreno y las obras realizadas. Por último la actuación privada es aquella donde son directamente los particulares quienes por iniciativa propia promueven la urbanización y corren por su cuenta y riesgo con los costos que esta conlleva (COLÔMBIA, 2003, p. 47).*

Os projetos de intervenção dos planos parciais são elaborados pela Administração ou por particulares e levados ao conhecimento de proprietários, investidores e outros agentes que têm a possibilidade de os acatar ou propor que sejam modificados. O procedimento de intervenção em uma unidade de atuação urbanística exige a exposição do projeto em uma audiência pública<sup>167</sup>. Autoridades municipais, também, são consultadas no processo de elaboração dos *planes parciales*, para que sejam realizadas as licenças ambientais, por exemplo. A proposta deve ser submetida a um Conselho Consultivo de Ordenamento para análise e recomendações.

A concepção dos planos parciais deve ocorrer a partir da delimitação e da caracterização das *unidades de actuación urbanística* (UAU) ou das *unidades de*

<sup>167</sup> A audiência pública necessária à discussão da unidade de atuação urbanística deve ser comunicada por duas vezes em um veículo publicitário de ampla circulação ou em uma emissora local de ampla cobertura, informando com, aproximadamente, quinze dias de antecedência a ocorrência do evento (COLÔMBIA, 2009).

*gestión*<sup>168</sup>. A UAU é a área cujo desenvolvimento submete-se, integralmente, às normas específicas contidas em um plano parcial. Tais unidades são definidas como de “Parcelación, Urbanización o Construcción, cuando el área delimitada está libre, y de Mejoramiento Barrial y Renovación Urbana o Redesarrollo cuando ya se encuentra construida” (COLÔMBIA, 2003, p. 42). A *Ley 388* define as *unidades de actuación urbanística* da seguinte forma:

*Artículo 39. Unidades de Actuación Urbanística. Los planes de ordenamiento territorial podrán determinar que las actuaciones de urbanización y de construcción, en suelos urbanos y de expansión urbana y de construcción en tratamientos de renovación urbana y redesarrollo en el suelo urbano, se realicen a través de unidades de actuación urbanística.*

*Como Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios (COLÔMBIA, 1997).*

As *unidades de actuación urbanística* são áreas nas quais os proprietários de solo têm de cumprir, conjuntamente, os deveres de cessão, de urbanização e de financiamento da totalidade de sua extensão, que pode ser contínua ou descontínua. O artigo 39 da *Ley 388* detalha, após a definição transcrita, que os proprietários do solo das UAUs devem fazer as cessões e a realização de obras públicas correspondentes a redes secundárias e domiciliares de serviços de abastecimento de água e de esgoto, energia e telefonia, transferência de áreas para parques e zonas verdes, vias veiculares e de pedestres e construção de equipamentos comunitários. As necessidades correspondentes ao custo de infraestrutura viária principal e das redes matrizes de serviços públicos devem ser distribuídas entre os proprietários de toda a região beneficiada e devem ser recuperados mediante tarifas, contribuição de valorização, participação em plusvalia, imposto predial ou qualquer outro mecanismo que garanta a repartição equitativa das cargas e dos benefícios dos procedimentos de urbanização.

O *plan parcial* deve conter as normas urbanísticas específicas para a correspondente *unidade de actuación urbanística* ou para a área específica objeto de operação urbana. O PP deve regulamentar intensidade de ocupação, especificação de usos do solo, alinhamentos, gabaritos, volumetria e tipologia dos prédios, regras para edificação, entre outros parâmetros. A *Ley 388* obriga que haja definição dos objetivos e das diretrizes urbanísticas específicas que orientam a atuação ou a operação urbana

---

<sup>168</sup> A *unidade de gestión* ocorre quando há apenas um proprietário.

dos planos em aspectos como: aproveitamento dos imóveis; melhoramento ou ampliação do espaço público; qualidade do entorno; alternativas de expansão, melhoramento integral ou renovação considerados; estímulos aos proprietários e investidores para facilitar processos de concertação; integração imobiliária ou reajuste de terras<sup>169</sup> ou outro mecanismos para garantir a divisão equitativa de cargas e de benefícios vinculadas ao aproveitamento dos imóveis; programas e projetos urbanísticos que, especificamente, caracterizam os propósitos da operação e prioridades de seu desenvolvimento. As premissas devem ser elaboradas considerando a escala e a complexidade da atuação que a operação urbana contempla.

As intervenções no escopo do *plan parcial* recaem de maneira diferente em partes de uma *unidad de actuación urbanística*, caso seja apenas uma, ou entre as *unidades de actuación urbanística* que o compõem. Cada unidade de atuação ganha um *proyecto urbanístico* no qual estão combinados desenho urbano e a provisão de infraestrutura e de equipamentos. A atividade de planejamento em questão deve definir a conformação urbanística do perímetro que abarca, definindo atributos tais como: traçado e características do espaço público; sistema viário geral; e, especialmente, nos casos das UAU, o sistema viário secundário, as redes locais de abastecimento de serviços públicos, habitações e equipamentos coletivos e de interesse público ou social – como templos, centros de ensino e de saúde, espaços públicos e zonas verdes destinadas a parques.

O *plan parcial*, complementarmente, segundo a legislação, deve prever a adoção dos instrumentos de intervenção no solo, captação de plusvalias, repartição de cargas e de benefícios, procedimentos de gestão, avaliação financeira das obras de urbanização e programa de execução das mesmas, conjuntamente às alternativas de financiamento pelas quais serão efetivadas. Os projetos contidos no plano devem obedecer a prioridades para implantação dos elementos de melhoria do espaço. Os *planes parciales* definem, também, direitos e obrigações dos proprietários de terra, dos agentes públicos e possibilitam a participação de investidores que não sejam donos de imóveis na área, bem como de urbanizadores e de construtores entre outros agentes.

*[...] las cargas que pueden ser distribuidas legalmente entre los distintos propietarios de tierra son de dos tipos: las generales, que son tanto el suelo requerido como los costos de construcción de las infraestructuras viales de carácter arterial o principal y las redes matrices de servicios públicos*

---

<sup>169</sup> “De um modo geral, o reajuste de terras é mais utilizado na reconfiguração de terrenos em áreas ainda não urbanizadas. Já a integração imobiliária pressupõe a transformação de um conjunto de terrenos em áreas já urbanizadas e o sistema de cooperação, ocorre em situações em que os terrenos não tenham que ser reconfigurados, tanto em área já urbanizadas quanto não urbanizadas” (MONTANDON, 2009, p. 106).

*domiciliarios. Se consideran cargas locales el suelo requerido y dos costos de construcción de las redes viales de nivel intermedio o local, las redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios (COPELLO, 2006, p. 44).*

A lógica de financiamento das intervenções é baseada no recolhimento dos valores da terra produzidos pelas normas contidas nos *planes parciales* e pelas obras públicas, fundamentalmente. O equilíbrio ocorre pela diferença entre o valor do aporte inicial de terras e o valor que o beneficiário adquiriu após as intervenções. São feitos ajustes no cálculo das cargas e dos benefícios após a devolução da terra urbanizada a seus proprietários. Aqueles que ficariam beneficiados por imóvel de valor maior do que o justamente atribuído pelas contas finais, podem ter que compensar a operação com a construção de um equipamento, por exemplo. Aqueles que ficariam com terrenos menores e menos valorizados do que deveriam receber, podem obter concessão de maior potencial construtivo ou permissividade de usos. Os acertos aos cálculos devem levar em conta valores necessários à provisão de medidas sociais e de gestão do processo. O sistema permite maior transparência nas condições de mobilização de recursos públicos e privados e evita excessivos gastos aos fundos municipais, bem como o enriquecimento de setores privados com exploração de gastos públicos. O sistema também permite que,

de uma só vez, seja efetivada a transformação total de uma determinada área urbana, por meio do provimento de infra-estrutura, da melhoria e ampliação de espaços públicos e de equipamentos e do aproveitamento racional do uso do solo; sendo que, para tanto, são utilizados os recursos provenientes do próprio efeito de valorização imobiliária proporcionado pelo projeto (MONTANDON, 2009, p. 133).

O sistema de equilíbrio é feito de tal forma que os proprietários que participam com seus imóveis recebem pagamentos equivalentes pelo terreno aportado, independentemente da utilização de seu imóvel original para um parque ou uma zona de proteção ambiental ou cultural, um equipamento urbano comunitário, um centro de comércio e serviços, um edifício de andares múltiplos ou para habitações de interesse social, por exemplo. O cálculo do preço do solo de cada terreno para equilíbrio financeiro do instrumento leva em consideração a situação individual da posse do investidor, mas é baseado no conjunto de elementos que são propulsores da capacidade de suporte dos locais para promoção de qualidade de vida e atendimento aos usuários do projeto.

A execução das obras de uma *unidad de actuación urbanística*, ou seja, a implantação da urbanização e ocupação dessa unidade, depende de haver a adesão

de proprietários detentores de, pelo menos, 51% da área necessária ao projeto. Os titulares de imóveis que se negarem a participar da operação podem alienar seu terreno voluntariamente, ser desapropriados pelo Poder Público ou ter seus imóveis vendidos em leilão. A lei colombiana prevê facilidades para desapropriação por utilidade pública, e a Administração, caso não tenha verba para pagar pela obtenção do imóvel, pode conceder ao dono da terra direitos de construir gerados na unidade de atuação em que se situa sua propriedade. A lei colombiana oferece a possibilidade de desapropriação em favor de terceiros e presume a transferência do imóvel a ser urbanizado a investidor interessado em participar do processo de urbanização, o que, segundo Juan Carlos Bocanegra (2010, p. 61), contribui para evitar a especulação dos terrenos por seus proprietários.

*[...] la expropiación a favor de terceros [...] puede ser un mecanismo adecuado para apoyar la gestión asociada u otros proyectos de interés colectivo, en el caso de propietarios renuentes, sin tener que comprometer recursos públicos en el pago de las indemnizaciones, que pueden provenir de la venta anticipada de los lotes urbanizados o de derechos de construcción, a través de los fideicomisos que se constituyan para la gestión de los reajustes de suelo o las integraciones inmobiliarias. No obstante, presenta el riesgo de la utilización del poder público en el proceso expropiatorio para desplazar población socialmente vulnerable, sobre todo teniendo en cuenta que es motivo de utilidad pública, incluso para la expropiación por vía administrativa, la ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en la Ley 388, sin ninguna otra calificación como que sean proyectos destinados a la producción de vivienda social u otros similares de interés colectivo (COPELLO, 2008, p. 57).*

Ressalta-se que o valor da desapropriação dos titulares de imóveis que recusem a participar do projeto de execução do plano parcial pode abarcar apenas o valor antes de se iniciar a operação urbanística de desenvolvimento do instrumento, ou seja, sem a incorporação de valorizações decorrentes das ações de planejamento, alterações legais ou intervenções.

Os processos de requalificação das áreas e de expansão urbana realizados por *planes parciales* viabilizam, muitas vezes, a aquisição de terras pelo Estado. O arranjo do plano pode contemplar a obrigatoriedade de cessão de uma parte de terreno para implantação de equipamento e de infraestrutura de forma não onerosa aos entes públicos, desvinculando-se de práticas que, muitas vezes, demandam grandes dispêndios governamentais para obtenção de solo, sobretudo o urbanizado.

O *plan parcial* passa a vigorar por meio de um decreto expedido pelo Prefeito do município e as licenças de urbanização e construção ficam vinculadas a esse instrumento regulador. O ato de delimitação de uma *unidade de actuación urbanística* deve ser inscrito no que chamam de *registro de instrumentos públicos* e, dessa forma,

garante-se que nenhum imóvel daquele perímetro poderá ser objeto de licenças de urbanização com critérios diferentes daqueles estabelecidos e fixados para a unidade à qual pertence.

A *Ley 388* prevê que a efetivação do projeto possa ocorrer por três alternativas: o *reajuste de tierras*, a *integración inmobiliaria* ou a *cooperación entre partícipes* (COPELLO, 2006, p. 49). Dentre essas formas, analisa-se, na próxima seção, o *reajuste de tierras*, modelo interessante para adaptação em algumas situações inerentes às operações urbanas consorciadas no Brasil.

### **6.3.3. Exemplo do reajuste de tierras e instrumentos complementares**

O *land readjustment* teve origem na Alemanha, mas é abordada, nesta subseção, a experiência de utilização do instrumento no Japão, a qual subsidiou as práticas colombianas. O Japão efetuou a primeira aplicação da ferramenta no desenvolvimento de terras agrícolas, a partir de 1899, quando foi aprovada a “Lei de Consolidação da Terra”, e continua utilizando a ferramenta sob outros formatos. Este país possui significativa fragmentação da posse da terra, o que é considerado um fator de dificuldade para processos de desenvolvimento urbano. A época em que o *land readjustment* começou a ser utilizado era marcada pela revolução industrial japonesa, que acarretou uma migração crescente de camponeses para as cidades e a necessidade de promover terras urbanizadas, sobretudo para dar suporte à construção de habitações. Os princípios abordados, naquela época, agregavam conceitos de instrumento aplicados na Alemanha, país que também encontrava dificuldades com a titularidade fracionada do território.

A “Lei de Consolidação de Terra” teve seus princípios aplicados à realidade urbana com a aprovação da “Lei de Planejamento Urbano” no ano de 1919, a qual regulamentou, no Japão, o *kukaku-seiri*, traduzido para o inglês como *land readjustment* e para o espanhol como *reajuste de terrenos* ou *reajuste de tierras*, com tradução semelhante para o português como “reajuste de terrenos” ou “reajuste de terras”, podendo o instrumento também ter a denominação como “reajuste fundiário”. A primeira experiência de utilização dessa ferramenta aplicada ao meio urbano consolidado ocorreu em 1923, para reconstrução de área urbana depois do terremoto de Kanto, que havia causado grande destruição em seu local de incidência.

De acordo com a lei japonesa, ‘Land Readjustment’ significa ‘alterar a forma e as condições fundiárias dos lotes e instalar ou melhorar equipamentos públicos de acordo com áreas de planejamento urbano, a fim de prestar melhores serviços públicos e ampliar o uso de cada terreno’ (art. 2º-1) (FERNANDES, 2010, p. 109).

A experiência da aplicação do instrumento em núcleos citadinos fez com que a concepção deste evoluísse com a inserção de um Conselho de *land readjustment*, com o objetivo de gerenciar os projetos, envolvendo representantes eleitos pelos proprietários de terra. Houve também a proposição de um registro provisório das propriedades que permitisse a seus titulares a utilização de seus lotes com as características originais até que fosse finalizada a implantação da urbanização prevista no LR.

O *land readjustment* substituiu definitivamente a Lei de Consolidação de Terra em 1949 e, em 1954, com um formato ainda mais desenvolvido, proporcionou as diretrizes de reconstrução de mais de 100 cidades japonesas afetadas pela II Guerra Mundial. Outro marco regulatório do planejamento urbano no Japão foi a vigência de uma nova “Lei de Planejamento Urbano”, a partir de 1968, que deu ao LR maior amplitude, ao servir também para conversão de terras subutilizadas em áreas com maior aproveitamento e ocupação. O instrumento é utilizado com finalidades como: “o desenvolvimento de centros urbanos; a renovação de área urbana; a prevenção de crescimento desordenado; o desenvolvimento de novas cidades; e reconstrução urbana” (FERNANDES, 2010, p. 110).

Daniel Montandon resume o conceito do instrumento *land readjustment* da seguinte forma:

**A ideia básica é promover a urbanização ou renovação urbana de uma determinada área da cidade com reduzidos recursos públicos, fazendo com que o financiamento das obras de infraestrutura e a respectiva aquisição de terrenos sejam viabilizados a partir da valorização dos terrenos proporcionada pelo próprio projeto.** Ou seja, em vez de os proprietários destinarem área para sistema viário, praças, parques e atividades institucionais, com base em porcentagens fixas definidas em lei, tal como acontece no Brasil com a legislação de parcelamento do solo, os proprietários devem conceder à cidade as mesmas áreas, mas com base em estimativas da valorização dos terrenos e conforme um projeto urbano, que pode, inclusive, definir uma maior contribuição em área de terreno, dependendo do caso. Os proprietários também ficam responsáveis pela urbanização das infraestruturas de caráter local, isto é, aquelas que beneficiam diretamente os lotes envolvidos no projeto. **A vantagem dessa técnica está no fato de a valorização imobiliária ser revertida em benefício da cidade através de melhorias em infraestrutura, espaços públicos e equipamentos sociais, em vez de se constituir em benefício exclusivo do proprietário.** No caso do Japão, é comum que seja destinada uma determinada parcela dos terrenos para compor os chamados ‘terrenos reserva’, que serão comercializados para ajudar no financiamento do projeto (MONTANDON, 2010b, p. 79, grifo nosso).

O *land readjustment*, geralmente, é desenvolvido por um projeto urbano de escala local. O método japonês utiliza o que chamam de *reploting*, que envolve redimensionamento, reposicionamento e reconfiguração de terrenos. As propriedades

inscritas na área do LR são submetidas a regras específicas de parcelamento, de ocupação e de uso do solo baseadas no redimensionamento de lotes ou de glebas, de forma a evitar o licenciamento fracionado de projetos e como alternativa de proporcionar maneiras mais eficazes de qualificação urbanística. Os projetos são definidos de acordo com as características do sítio e com a melhor forma de implantar infraestrutura, equipamentos, edificações e áreas verdes.

O LR é utilizado, por exemplo, em áreas suburbanas, com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano de modo planejado, evitando o 'espraiamento' da ocupação urbana. O LR também é utilizado em áreas centrais da cidade, geralmente na melhoria de infraestrutura em áreas vacantes ou deterioradas (YANASE, 2010, p. 32).

O reajuste de terras pressupõe o princípio da equidade na distribuição de cargas e de benefícios dos processos de reparcelamento. Todos os proprietários fazem aportes equânimes em relação a seus pares e recebem imóveis com condições equivalentes a propriedade original que dispuseram ao plano de transformação urbanística quando da completude do projeto. Os processos são organizados, geralmente, em perímetros com 10 a 50 hectares. Os proprietários doam parte de seus imóveis para execução das intervenções e recebem de volta terrenos menores, mas urbanizados e mais valorizados. O rearranjo dos terrenos permite a constituição de um terreno de reserva, o qual tem como finalidade a cobertura de parte do custeio das intervenções. A base dos cálculos requer criteriosos métodos de avaliação do terreno. Ressalta-se que o LR deve ser aprovado pelo Governo local e por 2/3 dos proprietários dos imóveis para ser implementado. O 1/3 de proprietários que não concorde com os projetos deve alienar seus imóveis ou poderão ser desapropriados.

**Com o instrumento do LR, o Poder Público reduz os investimentos públicos necessários, na medida em que não precisa desapropriar os terrenos, tirando partido do seu poder de regulação do uso do solo. Isso não significa que os projetos de LR sejam totalmente autofinanciáveis.** Muitos necessitam de subsídios, mas o fato de o governo local adquirir solo dispensando a desapropriação significa uma considerável amortização dos custos, ainda mais num país como o Japão com escassez de área urbanizável, o que a torna cada vez mais cara (MONTANDON, 2010b, p. 80, grifo nosso).

A modernização dos processos de LR implementou o "reordenamento fundiário voluntário", que não obedece à rigidez normativa que prega o princípio da correspondência dentro dos processos tradicionais de reajuste de terrenos. Essa ferramenta é utilizada quando o proprietário do imóvel abre mão da localização do seu terreno original para solicitar que seja beneficiado por fração de terra em área específica, geralmente, requeridas dentro das zonas centrais de serviços, os *center*

*business districts* (CBD), no resultado do processo de parcelamento. Esta ferramenta não pode ser utilizada livremente, pois tem regras específicas que buscam controlar a comprovação de interesse geral na cessão do terreno por seu proprietário e o excesso de valorização que a adoção dessa situação possa proporcionar ao interessado. O procedimento apresenta algumas vantagens na formação das áreas comerciais, mas também contém dificuldades a serem sanadas, por comprometer o princípio de equidade a ser garantido pelo processo de *land readjustment*<sup>170</sup>.

Ressalta-se que o processo de LR é participativo. Os cidadãos podem opinar na elaboração dos estudos e na instalação da infraestrutura do projeto de reajuste de terrenos. O planejamento e a execução do LR requerem um complexo processo de concertação entre os agentes envolvidos. O instrumento pode ser implementado por dois tipos principais de alternativas: a associação direta de todos os proprietários dos imóveis e a iniciativa do Governo local ou de uma corporação de desenvolvimento público. A primeira alternativa conta com a organização de um Conselho Gestor para a elaboração do projeto, composto pelos interessados. A segunda pressupõe a nomeação de um Conselho Consultivo, formado por proprietários de terreno, que também interferem nos processos de reordenamento fundiário, inferindo sobre as decisões do agente implementador público.

O tipo de parceria firmado pressupõe a obrigatoriedade dos proprietários envolvidos na área de obedecerem ao plano de reordenamento fundiário. A parceria firmada entre o Poder Público, o investidor, os proprietários de terreno e a sociedade não está baseada em concessão de incentivos urbanísticos em troca de recursos financeiros ou obras, mas no estabelecimento de obrigações e de direitos de cada ente na execução de um projeto urbano amplo e único. O Estado atua de forma próxima do setor imobiliário e controla os interesses de mercado, submetendo-os às necessidades da cidade, sob um sistema de planejamento abrangente que ganha regulamentação complexa.

Os fundamentos do *land readjustment*, que subsidiam o modelo colombiano de *reajuste de terreno*, são semelhantes ao instrumento japonês, com adaptações à realidade do país sul-americano. Há também influência do modelo de *reparcelación*, de origem espanhola. O objetivo geral de utilização da ferramenta para viabilização de *planes parciales* ou execução de *unidades de actuación urbanística* está relacionado ao reordenamento fundiário e à divisão de cargas e de benefícios dos processos de urbanização.

---

<sup>170</sup> Os grandes proprietários, geralmente, são os que se beneficiam desta ferramenta por terem condições de fazer maiores aportes de terras ou financeiros para o projeto. Para maior detalhamento consultar Montandon (2010b).

Os proprietários de imóveis de uma determinada localidade, de forma geral, aportam seus terrenos ao projeto e recebem imóvel de área menor, porém com valores maiores do que os inicialmente aportados, assim como ocorre no modelo japonês. A lei que rege o LR na Colômbia regulamenta que deve haver correspondência entre o lote original e a nova conformação proveniente da aplicação do instrumento em relação a localização, tamanho, tipo de solo, saneamento básico, uso permitido e vizinhança (YANASE, 2010, p. 29). A valorização dos imóveis é derivada da urbanização da área e da dotação do local de equipamentos urbanos e comunitários, vias, áreas verdes, entre outros atributos custeados pelos proprietários de terrenos da área do projeto. O registro do imóvel sob novas dimensões é parte do processo.

O Reajuste de Terrenos, como um processo, é uma ferramenta para executar a Unidade de Atuação Urbanística ou uma Unidade de Gestão voluntariamente conformada, sendo assim um instrumento do plano parcial para o desenvolvimento de uma parte do mesmo. Isto permite a gestão da transformação dos terrenos e o compartilhamento de custos e benefícios do projeto urbano, que será implementado em unidades, seguindo o princípio legal do ordenamento territorial colombiano. Também é definida a obrigação que cada agente tem na promoção do desenvolvimento urbano – neste caso, **os proprietários de terreno de uma Unidade de um Plano Parcial, que devem contribuir com o financiamento dos sistemas públicos – vias, serviços públicos, parques, equipamentos etc. – na mesma medida e proporção dos benefícios potenciais que lhes são conferidos, derivados da comercialização dos imóveis** (BOCANEGRA, 2010, p. 60, grifo nosso).

A equação de ajustamento de custos e benefícios ocorre por um cálculo que leva em conta o valor inicial dos terrenos e o valor final que adquirem ou de um sistema de pontos que também é utilizado para o raciocínio. A distribuição equitativa de cargas e de benefícios ocorre quando se equaciona a cessão dos terrenos e dos custos na urbanização, aportes dos particulares, com os ganhos que obtêm com o terreno urbanizado, bem como com a regulação da intensidade de uso do solo, formas de ocupação ou transferência de direitos de desenvolvimento ou construção, por exemplo.

O método do reajuste de terras atende à demanda da municipalidade de obter um desenvolvimento unificado, com a definição de uma melhor configuração global do projeto destinado à unidade de atuação urbanística e à distribuição mais precisa das cargas e dos benefícios incidentes sobre os diferentes proprietários. O instrumento é capaz de auxiliar nas intervenções em perímetros de expansão urbana ou destinados à qualificação de um perímetro urbano ocupado, mesmo em processos a ocorrerem em áreas recortadas por imóveis pertencentes a diferentes proprietários.

Cada Unidade é compreendida como uma única fase de urbanização do plano, para a qual é necessário integrar terrenos, evitando o fracionamento da terra, o que tem sido uma das maiores tragédias do desenvolvimento urbano do último século na Colômbia, submeter-se à forma e delimitação dos lotes – quase sempre absurda e pouco prática para a urbanização – construindo a cidade por pedaços onde cada parte, fração ou lote considerava-se um mundo isolado e autossustentável, situação que tem gerado cidades de má qualidade (BOCANEGRA, 2010, p. 61).

A forma de gestão dos reajustes ou reparcelamentos prevista legalmente na Colômbia, quando não gerida pela Administração Pública, pode ser a formação de um contrato de fidúcia mercantil. Esse “ente” tem o papel de deter a titularidade dos terrenos, expedir títulos que representem o direito de construir, assegurar compensações entre os proprietários que aportam terrenos, fiscalizar o cumprimento do plano parcial e manejar a verba investida para execução das obras (COPELLO, 2006, p. 51).

A *Ley 9º*, de 1989, regulamentou, também, um imposto para recolhimento de sobrevalorização da terra denominado contribuição de desenvolvimento municipal, inspirado na Constituição Alemã de 1919 e na tradição colombiana consolidada de aplicação da *contribución de valorización* ou *contribución de mejoras*<sup>171</sup>. O instrumento foi aplicado na Colômbia desde 1920, sob o princípio de recuperação dos acréscimos aos preços dos solos derivados dos investimentos em obras públicas. Esse procedimento permitiu, segundo Maria Mercedes Copello (2006), financiar parte significativa dos sistemas viários das cidades grandes e médias do país.

A incidência da cobrança sobre as mais-valias geradas pelo incremento da estrutura urbana pode ocorrer concomitantemente ao tratamento de repartição de custos e de benefícios pelos regimes de planos parciais ou de unidades de atuação urbanística.

**Maldonado Capelo (2006) deixa claro que num processo de urbanização e de renovação urbana, a noção de ‘encargo’ proporcionado pelo provimento de infra-estrutura e melhoramento de espaços e equipamentos públicos é uma responsabilidade que se divide de maneira equânime entre os proprietários envolvidos em determinada atuação urbanística. Inferimos, portanto, que o ônus se divide entre os proprietários de maneira obrigatória, assim como os benefícios também são um direito aos proprietários, como forma de compensação dos aportes em solo e em urbanização. Ambos, ônus e benefício, fazem parte do regime urbanístico da propriedade e são completamente diferentes da participação em mais valia, que em nossa interpretação está mais relacionada à idéia de justiça social no contexto do urbanismo. Isso implica no fato de que o ‘efeito mais-valia’ ou de valorização imobiliária não se equipara ao ônus que incide aos proprietários nas atuações urbanísticas previstas nos Planos Parciais e nas Unidades de Atuação Urbanística, o que, conseqüentemente, faz com que seja possível a**

<sup>171</sup> A legislação colombiana prevê como ferramentas de gestão do solo do tipo financeiro: *plusvalía*; *contribución por valorización*; *derechos adicionales de construcción y desarrollo* e *transferencia de derechos de construcción y desarrollo*.

**ocorrência de ambos os mecanismos, ou seja, as obrigações derivadas do compartilhamento de custos e benefícios podem ocorrer concomitantemente à participação de mais valias** (MOTANDON, 2009, p. 108, grifo do autor).

A lógica fundamental de aplicação da contribuição de melhoria parte da determinação de zonas de influência das benfeitorias referentes a obras públicas. Os proprietários de edifícios residenciais e não residenciais, bem como os proprietários de terrenos, pagam ao Poder Público um valor referente à obra que varia de acordo com o tipo de intervenção, a intensidade do benefício gerado a eles, a proximidade do projeto e a estratificação socioeconômica em que o proprietário do imóvel é enquadrado no sistema nacional. O Poder Público pode recolher 100% do custo da obra e mais 30% pelo custo referente à administração dela.

Os recursos da contribuição de melhoria devem ser utilizados unicamente no financiamento de obras. A regulamentação colombiana feita à *contribución de valorización* pela *Ley n° 48/68* define que o montante total a ser recuperado não pode exceder o custo do investimento público. O valor destinado aos cofres públicos pode ser cobrado antes, durante ou depois da realização das intervenções. A cobrança do tributo feita ao proprietário não pode exceder o valor do benefício agregado ao seu imóvel gerado pela execução da intervenção.

A Colômbia tem regulamentada também a *participación en plusvalía*, prevista no artigo 73 da *Ley 388*. Essa contribuição, em lógica semelhante à contribuição por valorização, incide exclusivamente sobre o grupo beneficiado economicamente com acréscimos de valores a sua propriedade ocasionados por ações do Governo. Para que os valores sejam cobrados, é preciso que sejam originados de ocorrências como:

- (1) *Que se produzca una decisión administrativa (un acuerdo del Concejo, un Decreto del Alcalde) que constituya una acción urbanística, y que esa decisión produzca un incremento en los precios del suelo*
- (2) *Una decisión que contenga o suponga una autorización específica respecto a cualquiera de los tres hechos que pueden producir los incrementos en los precios, o sea:*
  - *La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano;*
  - *El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo; y*
  - *La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevado el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez* (COPELLO, 2006, p. 55).

As obrigações tributárias sobre as plusvalias derivam, geralmente, dos atributos e das possibilidades regulamentadas pelos planos de ordenamento territorial, mas apenas são cobradas diante de efetiva utilização dos benefícios. A cobrança

ocorre, por exemplo, no efetivo momento de expedição de licenças de urbanização, utilização de índices de edificabilidade maiores ou de concessões para instalação de usos não residenciais. As áreas onde incidem a cobrança pela plusvalia devem estar devidamente delimitadas e espacializadas cartograficamente e é de competência do Conselho Municipal definir o montante de participação e forma de pagamento.

Faz-se importante, para definição dos valores de plusvalias e de outros instrumentos que permitem a distribuição de cargas e de benefícios, a conformação do solo em *áreas morfológicas urbanas* (AMU) ou *áreas morfológicas homogêneas* (AMH). Conformam uma AMU aquelas zonas ou subzonas que tenham características similares quanto a parâmetros urbanísticos, permissividade de uso do solo, condições de relevo, atendimento por serviço público, sistema viário, tipologia de construções, estratificação e morfologia, bem como o histórico de ocupação do parcelamento (COLÔMBIA, 2003, p. 69). Para efeitos de cálculo das compensações, divisões dos custos e ganhos e delimitações de unidades de atuação urbanística, a legislação colombiana prevê que sejam consideradas regiões que possuam características semelhantes quanto à tipologia de terreno, à edificação ou construção, aos usos e aos índices. O trabalho de definição das AMU permite conseguir uma aproximação da edificabilidade pertinente ao loteamento para lograr determinar o preço de referência inicial de uma propriedade, o valor de referência por apropriação antes das ações que gerarão plusvalia.

Os valores dos imóveis para cobrança de plusvalias são aferidos com a avaliação do preço do imóvel antes e depois da mudança das regras, realizada por demanda do Prefeito a peritos públicos ou privados. A diferença de valor do preço final do empreendimento com e sem a alteração à norma urbanística corresponde à plusvalia agregada pelo processo ocorrido. Os valores subsidiários do preço do terreno e do metro quadrado de construção necessários aos cálculos são os de mercado ou os contidos na definição de *zonas geoeconómicas homogêneas*<sup>172</sup> (ZGH). A porcentagem recolhida pelo instrumento varia entre 30% e 50% do valor acrescido à propriedade, dependendo do município, e o pagamento pode ser feito em espécie ou mediante terra, execução de obra ou porcentagem de participação no projeto urbanístico. A destinação dos recursos é decidida pelo Conselho Municipal dentro de requisitos básicos:

---

<sup>172</sup> As *zonas geoeconómicas homogêneas* são áreas que possuem similaridades físicas e de valores do solo. Devem ter características similares em aspectos como: relevo; normas urbanísticas; serviços públicos e domiciliares; redes de infraestrutura viária; tipologia das construções; valor por unidade de área de terreno; áreas morfológicas homogêneas e estratificação socioeconômica. A legislação prevê que os valores comerciais dos imóveis por metro quadrado das zonas geoeconômicas homogêneas sejam aferidos antes de modificações legais ou alterações de uso ou aproveitamento construtivo do solo (COLÔMBIA, 2003, p. 72-73).

*Los recursos provenientes de la participación se destinarán, según lo decida cada Concejo Municipal, a: (1) No menos del 40% para la adquisición de predios para vivienda de interés social prioritario, norma nacional de obligatorio cumplimiento (2) Construcción o mejoramiento de infraestructura viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado. (3) Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano. (4) Financiamiento de infraestructura vial y sistemas de transporte masivo de interés general. (5) Programas de renovación urbana (6) Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de la ciudades declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado (COPELLO, 2006, p. 55).*

O instrumento de recuperação de plusvalia, como se pode perceber, parte de princípios do exercício da função social da propriedade. A cobrança é feita por uma quebra da regulamentação que dota os terrenos de maior capacidade edilícia ou de utilização para atividades urbanas. Sendo o Poder Público o ente gerador da maior possibilidade de apropriação da terra, pode recolher parte dos ganhos dos particulares para compor mais equitativamente os custos do desenvolvimento urbano e gerar melhoramentos para a coletividade.

A noção dos valores do solo, o conhecimento dos proprietários de terra e dos agentes do setor imobiliário, bem como o controle das valorizações fundiárias e a responsabilidade de expansão das condições de urbanidade que o ente público possui, são base para um sistema de financiamento e de execução de obras no solo colombiano, como abordado. Mesmo com as deficiências que a aplicação dos instrumentos pode oferecer na prática diária das administrações, percebe-se uma complementaridade entre as ferramentas que buscam tornar a cidade um direito coletivo e que trabalham pela função social da propriedade.

#### **6.3.4. Alguns paralelos entre os instrumentos colombianos abordados e as operações urbanas consorciadas**

Os *planes parciales* e as operações urbanas consorciadas têm em comum a prerrogativa de estarem atrelados a um plano geral de desenvolvimento urbano: os *planes parciales*, no formato colombiano, devem cumprir as premissas do plano de ordenamento territorial, e as operações urbanas consorciadas devem ser desenvolvidas sob as deliberações do plano diretor. A OUC, entretanto, é um instrumento de utilização facultativa para as administrações locais brasileiras, e o *plan parcial* é a condição sem a qual não se efetuam projetos de expansão urbana e de

requalificação de áreas degradadas nos municípios e nas áreas metropolitanas da Colômbia.

Como se pode ver, a Ley 388 é um manual de instruções de planejamento detalhada e os PPs são planos detalhados em menor escala que os POTs. O instrumento mais próximo deste que temos no país são as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). No entanto, se por um lado, se a Ley 388 é muito detalhada, o que muitas vezes dificulta o processo face ao tempo e conhecimento técnico que exige, além de dificultar o monitoramento participativo; por outro, o Estatuto da Cidade, por não detalhar, tem operações aprovadas sem plano ou desenho da área, e assim incorre na possibilidade de não atender a necessidades básicas do interesse público nas áreas delimitadas como OUCs, não delimitando áreas públicas, parques, o reparto de cargas e benefícios, entre outros (SANTORO, 2011, p. 11).

Os objetivos fundamentais que guardam as duas ferramentas – *planes parciales* e operações urbanas consorciadas – possibilitam que se possa pensar em processos com princípios dos *land readjustments* para desenvolvimento das operações urbanas consorciadas, comparativamente ao que significam para viabilização dos *planes parciales* colombianos.

O *land readjustment* é condizente com as concepções da Constituição Federal Brasileira de 1988 e das demais normas de Direito Urbanístico desenvolvidas no país. O instrumento, segundo a jurista Cintia Fernandes (2010), poderia ser previsto na legislação local, desde que atenda ao conteúdo dos incisos I e II do artigo 30 da Carta Magna<sup>173</sup> e esteja previsto no plano diretor municipal. A ferramenta envolve pressupostos constitucionais colocados nos artigos 3º, 182 e 183 da CF/88, tais como: função social da propriedade; igualdade no trato das questões urbanas; sustentabilidade ambiental; ordenamento do solo; participação popular; justa distribuição de cargas e de benefícios dos processos de urbanização, entre outros. O instrumento é mais um meio de o município exercer seu poder-dever de regular as questões de cunho local e de promover o ordenamento do território por meio do planejamento e da regulação do parcelamento, da ocupação e da utilização do solo (BRASIL, 1988, art. 30).

Cintia Fernandes afirma, ao escrever sobre os avanços contidos na Constituição Federal de 1988, quanto à autonomia dos municípios e sua responsabilidade territorial, que

[...] é condição *sine qua non* o reconhecimento de um novo marco jurídico, o marco jurídico da Responsabilidade Territorial dos Municípios, o que implica a necessária instrumentalização de tal poder-dever, por meio do reconhecimento da efetiva autonomia dos municípios brasileiros para

---

<sup>173</sup> O Município de São Paulo encaminhou à Câmara Municipal lei que pretende a regulamentação do *land readjustment*, batizado como “reajuste fundiário”, instrumento que recebeu adaptações para a condição urbanística paulistana (FERNANDES, 2010, p. 124).

elegerem instrumentos adequados para a ordenação de seu território, sendo o Land Readjustment um instrumento urbanístico a ser estudado e, se for o caso, adaptado e implementado pelo poder local por meio de sua legislação.

[...]

Neste contexto, verifica-se a importância de se implementar no Brasil instrumentos urbanísticos que exigem efetivo equilíbrio entre os custos e benefícios do processo de urbanização, o que é, justamente, a viga mestra que embasa o Land Readjustment, que busca a justa distribuição dos ganhos não só urbanísticos, mas também econômicos e sociais (FERNANDES, 2010, p. 115).

A jurista realiza uma análise comparativa entre o *land readjustment* e alguns dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, quais sejam: consórcio imobiliário; operações urbanas consorciadas; outorga onerosa do direito de construir e transferência do direito de construir (FERNANDES, 2010). Cintia Fernandes chama a atenção para processos de utilização semelhantes entre o reajuste de terrenos com os instrumentos brasileiros consórcio imobiliário e operações urbanas consorciadas. Destaca, também, que a outorga onerosa do direito de construir e a transferência do direito de construir podem ser ferramentas complementares à aplicação do *land readjustment*.

As operações urbanas consorciadas possuem pontos de confluência com o processo de execução dos reajustes de terrenos, quando versam sobre as necessidades de transformação do espaço por meio da participação de agentes públicos e privados. Mais especificamente,

**A Operação Urbana Consorciada também tem semelhanças com o Land Readjustment, pois visa a viabilização de condições financeiras para obras de infraestrutura urbana;** neste caso também o Poder Público, proprietários, locatários, posseiros e investidores privados participam da operação; transformações urbanísticas estruturais (revitalização do centro, aumento de densidade), melhoria social e valorização ambiental; alteração de índices e característica de parcelamento, uso e ocupação de solo e subsolo. **Também possui um órgão colegiado para mediação de conflitos e um termo de compromisso e obrigações na forma de um contrato entre as partes, semelhante à agência do Land Readjustment.** Também aqui é uma lei que deve conter o plano/projeto da operação (FERNANDES, 2010, p. 121, grifo nosso).

A incidência do reajuste de terras em uma área que recebe um *plan parcial* nos municípios colombianos significa que qualquer alteração no território deve ser conjunta, não se admitindo licenciamentos isolados e desvinculados dos princípios do projeto urbanístico. O *reajuste de terras* significa alteração intensiva das áreas que abarca e que todos têm de participar da reformulação do espaço, entendendo suas propriedades como parte do projeto geral de reformulação territorial. A definição de zonas para transformação urbanística pelo mecanismo em referência garante maior unidade ao planejamento e ao projeto urbano, o que pode proporcionar melhor

atendimento da população, equacionamento de conflitos, soluções de espaços públicos e de desenho urbano, diversidade econômica e alternativas inclusivas, por tratar as características físicas e sociais de um território que passará por um projeto com financiamento comum, predominantemente, gerado por meio da valorização dos próprios imóveis que comporta.

É importante salientar, entretanto, deficiências que o sistema colombiano de *reajuste de tierras* possui. Paula Santoro (SANTORO, 2010) chama a atenção para algumas delas, como a falta de um debate aberto e mais abrangente na utilização dos instrumentos de política urbana naquele país. A autora considera que a implantação de projetos urbanísticos e as negociações relativas a repartição de cargas e de benefícios dos processos de urbanização ocorrem de forma praticamente restrita entre os investidores, os proprietários de terreno e a Administração Pública, procedendo-se, inclusive, a expulsão da população mais vulnerável do processo de discussão em alguns casos. A resistência da população a algumas situações de elaboração de planos urbanísticos ocorre sem que a sociedade, em representatividade mais ampla, seja chamada a se posicionar.

Ressalta-se que, mesmo com as possibilidades de organização territorial que o instrumento possibilita, os municípios têm enfrentado diversos problemas e várias discordâncias, sobretudo de proprietários de terras, no que tange a princípios e a obrigações que o reajuste de terrenos direciona:

*[...] el reajuste ha sido tildado de complicado, demorado y difícil de entender, se enfrenta a problemas de capacidad de gestión en el sector público al tiempo que enormes resistencias entre los propietarios de suelo, en tanto les transfiere de manera explícita buena parte de las obligaciones urbanísticas y los obliga a asociarse con otros propietarios. No se ha contado con suficiente capacitación o apoyo técnico del nivel nacional para su implementación y ha implicado un proceso de aprendizaje más largo de lo conveniente, lo cual ha afectado su alcance y eficacia y redundado en la persistencia de las resistencias.*

*Los impactos del cambio en las reglas de juego respecto a la apropiación y distribución de las plusvalías, o rentas del desarrollo urbano que la utilización de este instrumento implica, ha llevado a que por ahora las intervenciones de los gobiernos locales han sido tímidas y en muchas ciudades de escaso alcance. Aún así, algunas ciudades como Bogotá, Pereira y Medellín avanzan en la aplicación de la técnica de la distribución equitativa de cargas y beneficios, para contar con alternativas más racionales a la obtención de suelo para fines colectivos y sociales, y con fuentes alternativas de financiación de los costos de urbanización (COPELLO, 2008, p. 56).*

As experiências japonesa e colombiana coadunam obrigações para todos aqueles que estão na área de aplicação dos projetos em cessão do terreno e financiamento das intervenções e, ao final, todos têm seus bens valorizados e retribuem quantias à coletividade. As operações urbanas consorciadas, geralmente

com mecanismos incompletos de implementação e de financiamento, recolhem de modo bastante inconsistente as mais-valias geradas pelos processos de transformação urbanística. As OUCs proporcionam que as obras valorizem os terrenos daqueles que aderiram e dos que não incorporaram os novos preceitos da aplicação do instrumento. Os proprietários de imóveis dentro dos perímetros de operação que não promovem transformações relevantes em seus bens não participam do custeamento pelo valor das obras e delas se beneficiam, assim como de uma sobrevalorização derivada das flexibilizações quanto aos parâmetros comuns do zoneamento para aproveitamento do solo quando o regime da operação as regulamenta. Os que aderem pagam apenas pelos atributos legais particularmente regulados pela OUC que utilizam, mas não restituem à coletividade por grande parte da valorização de seus imóveis pelas obras implantadas no entorno. As operações urbanas não cobram diretamente pelos custos das intervenções realizadas, o que demonstra que a recuperação dos investimentos do Poder Público que tenha resultado na valorização dos imóveis urbanos, prevista também no Estatuto da Cidade, não é diretamente aplicada no âmbito desse instrumento (MONTANDON, 2009, p. 96).

Os processos de reajuste de terreno organizam a divisão de custos entre os proprietários de terreno e os demais participantes do processo para cobertura de gastos com sistema viário, infraestrutura e equipamentos urbanos de cunho local. Os investimentos nas redes de serviços e viárias primárias e prioritárias que passam pelas UAU são repartidos não apenas com os participantes dos processos de reajuste fundiário, mas com um raio mais amplo de abrangência, que abarca propriedades que também se beneficiam com as obras de caráter regional. As operações urbanas consorciadas que ocorrem em áreas onde grandes obras, sobretudo as viárias, são implantadas ou nas quais as administrações produzem “equipamentos-âncora”, por exemplo, não possuem mecanismos de restituição dos cofres públicos semelhantes, pela falta de implementação de instrumento de coleta de valores agregados aos imóveis derivados de obras públicas, de uma forma geral, no Brasil. São realizados – à custa do dinheiro público ou das OUCs – projetos estratégicos que beneficiam um entorno ampliado das áreas de aplicação do instrumento que poderiam ressarcir o custo daquelas melhorias.

[...] para uma área de operação urbana na cidade de São Paulo, teríamos a outorga onerosa do direito de construir sendo operada de maneira muito semelhante ao instrumento de participação em mais valias. Já o esquema de compartilhamento de custos e benefícios não encontra semelhança com nenhum outro instrumento ou esquema de planejamento, pelo menos na maneira pela qual está instituído na Colômbia. Por ora, poderíamos supor que os custos locais, aqueles que beneficiam somente um determinado conjunto de lotes, poderiam estar vinculados ao direito de construir desses

proprietários, isto é, ao potencial construtivo correspondente ao potencial construtivo básico. **Para que esses proprietários obtivessem a licença urbanística (alvará) deveriam arcar com os custos locais em proporção ao terreno que possuem e de maneira coordenada com os demais proprietários. Para tanto, poderia ser utilizado o instrumento contribuição de melhoria, ou estabelecida uma obrigação em caráter especial no âmbito da operação urbana, ou ainda, poderia ser instituído um novo instrumento** (MONTANTON, 2009, p. 109, grifo nosso).

O equilíbrio de aportes e benefícios de terrenos são proporcionais e equânimes entre os proprietários em um sistema de valorização territorial geral e de cada imóvel derivado pela qualificação urbanística das áreas, tanto no modelo de reajuste de terras japonês quanto no colombiano. “A equidade é uma ferramenta potente na negociação entre proprietários e Poder Público, pois pode conferir segurança jurídica e justiça na celebração de acordos para transformação da cidade” (MONTANDON, 2010b, p. 87). Esse equilíbrio não ocorre necessariamente nas OUCs, visto que a compra de potencial construtivo mediante CEPACs é, comparativamente, um mecanismo simplista de equilíbrio do instrumento, porque não contempla a restituição de ônus de áreas destinadas à preservação e proteção dentro dos projetos, não proporciona diretamente os processos de liberação de terrenos para usos públicos e não recolhe toda a mais-valia dos imóveis com melhor localização e potencial de edificabilidade, bem como do aumento de valor dos bens derivados da implantação das obras. A valorização do preço do solo avaliada para equilíbrio das operações nos estudos de viabilidade econômica para aplicação do instrumento é feita por médias de áreas homogêneas, podendo escapar incrementos aos valores dos imóveis gerados por intervenções públicas e por fatores específicos de conformação física e localização das propriedades privadas.

Convém lembrar que o *land readjustment*, seja na versão japonesa, seja na colombiana, contém um caráter compulsório após a adesão de porcentagem de proprietários de terrenos, o que não ocorre com as operações urbanas brasileiras. Essa condição está presente, entretanto, em modelos de concessão urbanística, instrumento regulado em municípios como São Paulo e Belo Horizonte, não disciplinado pelo Estatuto da Cidade. Esse conceito de compulsoriedade na participação, embora polêmico e controverso, pode fortalecer o princípio da função social da cidade e subsidiar a distribuição de custos e benefícios derivados de ações de urbanização.

A possibilidade de expropriação da terra em favor de um particular prevista na regulação do instrumento concessão urbanística pode ser um mecanismo para implantação de projetos urbanos, mas deve ser efetuada com cautela, por se imbuir de preceito perverso de possibilidade de concentração de terra em benefício do capital. O

Poder Público acaba por, de certa maneira, utilizar seu poder de desapropriação em benefício de particulares, e, por isso, a justificativa do interesse público tem de ser coerente com o plano de cidade, e não com a negociação de “liberação de terras” para concepções de projetos, replicando deficiências do planejamento estratégico e ampliando os processos de substituição de população de áreas passíveis de aumentar a abrangência que possuem como centralidade urbana.

O *land readjustment* guarda como premissa, apesar de possuir formas de expropriação embutidas em sua concepção, a noção de manutenção da população originária da terra no local. O instrumento pressupõe que os lotes urbanizados após a conclusão dos projetos serão entregues a seus proprietários. A ferramenta define a correspondência das condições de devolução de imóveis mais valorizados aos mesmos titulares que iniciaram o processo junto ao poder organizador das alterações territoriais, seja ele um ente público, seja privado.

As operações urbanas não possuem essa preocupação, visto que se baseiam na lógica da venda de potencial construtivo que, nem sempre, sobretudo nos modelos que utilizam a alienação de CEPACs, serão comprados pelos moradores e pelo empresariado local. Os planos urbanísticos das operações não vinculam o pagamento das responsabilidades e a repartição de benefícios à população original dos perímetros de aplicação do instrumento. Aumentam, com isso, a prática especulativa e o interesse do mercado em forçar processos de troca de população pelo pagamento de altos valores pela terra com possibilidades edilícias e de usos alteradas. O “programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação”, previsto pelo inciso III do artigo 33 da Lei Federal nº 10.257/01, deveria tratar com seriedade formas de evitar os processos de gentrificação das áreas sob regime de OUC.

O instrumento do reajuste de terrenos tem como pressuposto a redefinição do fracionamento do território e a desvinculação do sistema de construção lote a lote, enquanto as operações urbanas consorciadas não são implementadas, necessariamente, por alternativas que direcionem a organização do solo por esses princípios. Os modelos de urbanização lote a lote em terrenos fracionados são fatores que dificultam a qualificação de perímetros urbanos e a dotação dos locais de espaços e equipamentos de uso público. Há que se ter cuidado, entretanto, para não ser reproduzida estrutura fundiária em que poucos são donos de grandes extensões de terra, o que pode ocasionar maior submissão do Poder Público ao capital, monofuncionalidade de áreas urbanas e ainda processos mais profundos de exclusão territorial das camadas populacionais mais vulneráveis.

A exemplo do reajuste de terras, o Poder Público municipal pode utilizar, em áreas de operações urbanas, o pagamento de contrapartidas em doações de terrenos. Essa alternativa garante ao gestor local a geração de espaços para utilização como áreas verdes e para equipamentos urbanos e comunitários em regiões parceladas e ocupadas, sem a necessidade de proceder a desapropriações. A premissa de concessão de terrenos por particulares em processos de parcelamento do solo, resguardada pela Lei Federal nº 6.766/79, poderia ser empregada de forma oportuna sob regras especiais no recolhimento de ônus da urbanização dos processos de operação urbana, mesmo em áreas parceladas.

O processo de incorporação de preceitos do *land readjustment* na realidade brasileira é certamente desafiador, quando se sabe das dificuldades enfrentadas pelos municípios em implementar os instrumentos do Estatuto da Cidade. Quanto a esse assunto, Cíntia Fernandes coloca:

Como pontos NEGATIVOS, apontam-se a pouca tecnologia e ausência de condições financeiras dos países em desenvolvimento; grande desigualdade econômica; o consenso difícil entre as partes envolvidas; a ausência de cadastros territoriais multifinalitários urbanos atualizados; a dificuldade em se estabelecer os valores das contribuições; os terrenos reserva no Brasil talvez não sejam tão rentáveis; a difícil negociação com o Poder Público por meio de uma relação de confiança (FERNANDES, 2010, p. 126, grifo da autora).

As operações urbanas consorciadas devem ter anuladas as licenças em desacordo com seus pressupostos, mas há no instrumento uma liberdade à adesão ou não dos proprietários e modelos que permitem que os benefícios sejam utilizados lote a lote. As OUCs possuem adesão facultativa, o que faz com que se proceda a alteração volumétrica da área de forma gradativa e, muitas vezes, incompleta. As intervenções públicas podem não estar necessariamente vinculadas às áreas que se adensam primeiro, podendo haver descompassos entre a requalificação e o adensamento populacional dos espaços. Não há mecanismos, no princípio das operações urbanas consorciadas, que assegurem que a urbanização será completa. A participação parcial dos donos de terra nas áreas de operação gera situações como a convivência, por vezes conflituosa, entre modelos de ocupação diferentes e a falta de financiamento para implantação do plano urbanístico em sua completude.

O que se depreende, a partir da discussão feita nesta subseção, é que podem estar em práticas experimentadas na Colômbia e no Japão algumas alternativas para desenvolvimento das OUCs com repartição de custos e de benefícios mais eficientes, processos de participação mais abrangentes, melhores resultados de transformações urbanísticas de áreas da cidade, controle das administrações locais sobre os processos, entre outras evoluções dos métodos de concepção do instrumento. O

modelo de *planes parciales* colombianos e os objetivos dos reajustes de terras dos dois países abordados nesta parte da tese demonstram preocupações mais focadas na requalificação urbana, na implantação de um projeto urbanístico, na consolidação de espaços públicos, na dotação de infraestrutura e na ampliação da quantidade de equipamentos urbanos do que na arrecadação de verba para reinvestimento. Os benefícios coletivos é que denotam o sucesso do plano urbanístico elaborado para o instrumento de transformação dos espaços, e não a quantidade de recursos arrecadada pelos processos arrolados. A completude do projeto é uma meta a ser alcançada, o que parece conferir aos lugares transformações, realmente, estruturais.

\*\*\*\*\*

## QUADRO 9: Algumas lições apreendidas do método de planejamento colombiano

(Continua)

**Da experiência colombiana abordada...**

- Dispõe na legislação o conceito de que a propriedade “é” uma função social e ecológica;
- Reúne na *Ley de Desarrollo Territorial*, de abrangência nacional, diretrizes para tratar o planejamento urbano em diferentes dimensões e escalas, de forma articulada com a gestão do solo, com intervenções no mercado de terras e com o desenvolvimento econômico e social, por meio de normas concebidas para regular, de forma dinâmica, processo organizador de sistemas de distribuição equitativa dos aproveitamentos construtivos e de usos, regulamentados em conformidade com localidades e situações específicas;
- Desenvolve e mantém cadastro territorial detalhado em parceria entre Governo Nacional, instituições de pesquisa e poderes locais, que agrega dados sobre valor dos imóveis, uso e ocupação do solo e constitui indicadores para planejamento e monitoramento do espaço;
- Emprega sucessão de planos que aproximam diretrizes gerais e integradas contidas no *plan de ordenamiento territorial* a ações detalhadas, no caso abordado, no *plan parcial*, por meio das *unidades de actuación urbanística*;
- Utiliza o *plan parcial* como figura de planejamento intermédio, obrigatoriamente elaborado em situações que demandam transformação de áreas urbanizadas ou expansão do perímetro urbano, constituído como norma específica para uma localidade e definidor de objetivos que transpõem as diretrizes de um *plan de ordenamiento territorial* em regras jurídicas para: organização do parcelamento, da ocupação e do uso do solo; desenho do espaço público e destinação dos lotes privados; regulamentação edilícia; definição das cargas gerais e secundárias que comporão sistema viário, infraestrutura, equipamentos, áreas verdes, habitações de interesse social, entre outras; divisão dos benefícios gerados pela valorização do espaço; operacionalização e implementação do projeto por meio de unidades de gestão ou de atuação urbanística;
- Contém princípios para efetuar planejamento com base em diagnóstico detalhado elaborado por equipe multidisciplinar e discussão do projeto com a comunidade e com autoridades municipais, com consecutiva submissão da intenção de transformação das áreas a um Conselho Consultivo;
- Apresenta mecanismos para superação da urbanização lote a lote, que possibilitam reformulação conjunta do espaço público e privado a partir de objetivos comuns e adequação de partes da cidade com autonomia e identidade, por se concretizarem com maior completude e urbanidade como um projeto com características funcionais e estruturais próprias dentro de uma rede mais ampla;
- Define as *unidades de actuación urbanística* como subdivisões que guardam homogeneidades socioterritoriais e valores de solos equânimes, para as quais é desenvolvido um *proyecto urbanístico* – que contém a provisão de infraestrutura; equipamentos; sistema viário principal e secundário; serviços públicos; habitações; zonas verdes e parques, entre outros elementos –, além de facilitar a atribuição de responsabilidades aos partícipes sobre a cessão de terrenos e o financiamento conjunto das obras, bem como de auxiliar na organização do recebimento de benefícios dos processos de reformulação do espaço aos proprietários de imóveis e investidores;
- Realiza estudo do valor da terra que considera o valor inicial dos terrenos como aquele

## QUADRO 9: Algumas lições apreendidas do método de planejamento colombiano

(Conclusão)

anterior à formulação do *plan parcial*, tentando, inclusive, desvincular o aumento de preço gerado desde a expectativa de alteração que o plano pode consubstanciar, sendo esta prática fundamental para cobrança mais adequada de contrapartida pelas modificações nas normas de apropriação dos terrenos e pela reformulação física do espaço, por aferir, mais acertadamente, a valorização dos imóveis resultante do processo de transformação do território que constitui o próprio fator a ser revertido em custeio para viabilização do projeto;

- Utiliza o *reajuste de terrenos* com a finalidade de implementação dos *planes parciales*: mecanismo que parte do reparcelamento dos perímetros em operação com geração de terrenos menores, porém mais valorizados por processos de aumento das possibilidades de adensamento e de utilização dos imóveis e por obras estruturais de qualificação do espaço, e que possibilita a reversão da valorização que adquirem os imóveis no perímetro que envolve em benefício para a coletividade. O instrumento contempla redimensionamento, reposicionamento e reconfiguração das propriedades, buscando uma correspondência entre as características e os valores dos imóveis iniciais e dos imóveis derivados dos processos de transformação, podendo contar com a composição de um terreno de reserva a ser comercializado para financiamento de parte do plano de remodelação espacial;
- Resguarda manutenção da população originária na região remodelada nos processos de *reajuste de terrenos*: o instrumento pressupõe que imóveis derivados da transformação da área sejam apropriados pelos mesmos habitantes dos imóveis iniciais do lugar;
- Atribui ganhos aos proprietários de acordo com o aporte inicial que fazem ao plano coletivo, não importando se sua propriedade foi utilizada para comportar alta densidade construtiva e populacional, uso residencial ou comercial, ou ainda se foi utilizada para constituição de espaços públicos, habitação de interesse social ou equipamentos comunitários;
- Vincula as licenças para edificações dentro da área de *planes parciales* exclusivamente para cumprimento de seus objetivos e, portanto, dentro das normas específicas contidas no decreto que firma as ações de planejamento e gestão para a área em operação concertada;
- Preconiza a distribuição das cargas gerais do projeto no perímetro beneficiado pelas intervenções urbanas, que pode ultrapassar o perímetro das operações de concertação entre ente público e setor privado, mediante tarifas, contribuição de melhoria, imposto predial ou outro mecanismo que garanta a repartição equitativa de cargas e de benefícios dos procedimentos de urbanização.

Fonte: elaborado pela autora.

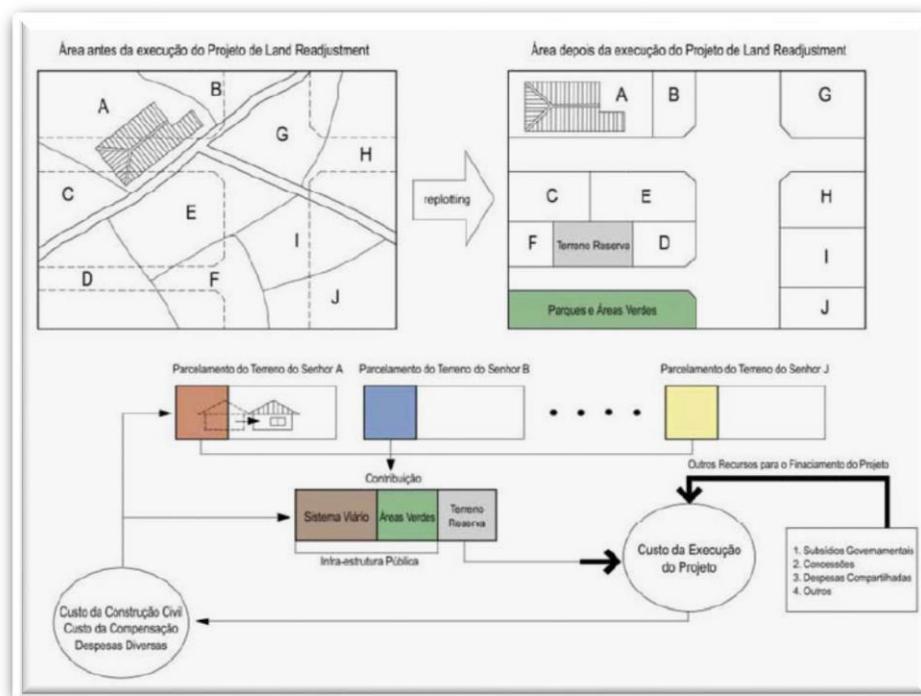


FIGURA 38: *Land Readjustment* – esquema geral.  
 Fonte: MONTANDON; SOUZA, 2007, p. 25.

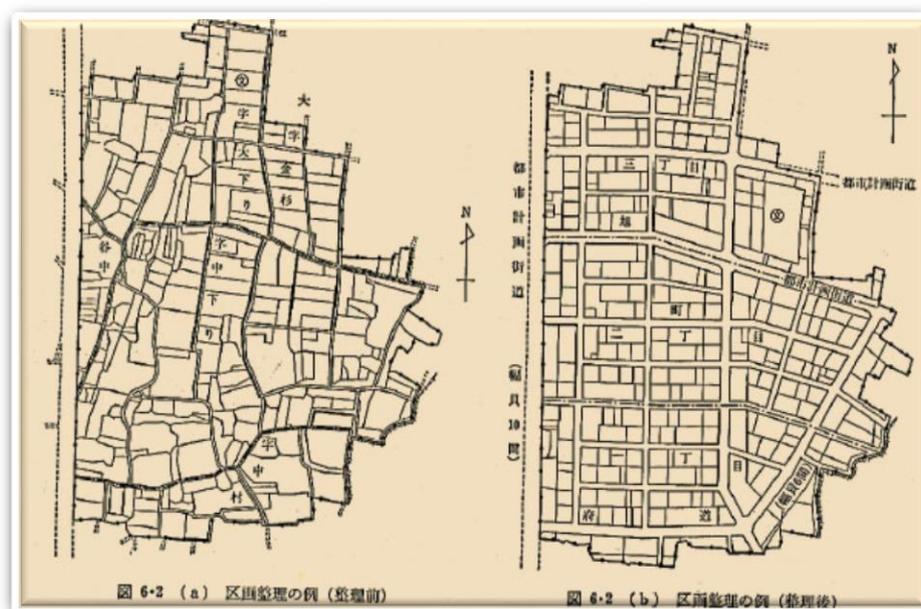


FIGURA 39: *Land Readjustment* aplicado para reconstituição do território após o terremoto de Kanto – Japão.  
 Fonte: YANASE, 2010, p. 30.



FIGURA 40: Metodologia para formulação de *planes parciais* – terreno hipotético.  
Fonte: BOCANEGRA, 2006, p. 15.

FIGURA 41: Metodologia para formulação de *planes parciais* – estrutura original da propriedade.  
Fonte: BOCANEGRA, 2006, p. 16.



FIGURA 42: Metodologia para formulação de *planes parciais* – sistemas estruturantes.  
Fonte: BOCANEGRA, 2006, p. 17.

FIGURA 43: Metodologia para formulação de *planes parciais* – articulação com entorno.  
Fonte: BOCANEGRA, 2006, p. 20.



FIGURA 44: Metodologia para formulação de *planes parciais* – determinação do sistema público – cargas secundárias: vias, áreas verdes, equipamentos, redes de serviços públicos.  
Fonte: BOCANEGRA, 2006, p. 21.

FIGURA 45: Metodologia para formulação de *planes parciais* – determinação do sistema privado – benefícios: modelo de ocupação, usos, edificabilidade.  
Fonte: BOCANEGRA, 2006, p. 23.

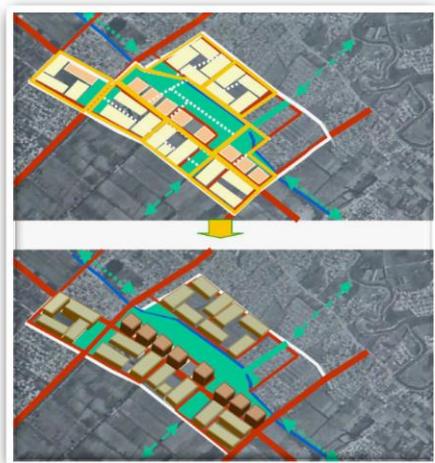


FIGURA 46: Metodologia para formulação de *planes parciales* – equacionamento de cargas e benefícios: distribuição de obrigações para a urbanização e compensações por áreas edificáveis, potenciais construtivos e permissividade de usos.  
Fonte: BOCANEGRA, 2006, p. 23.



FIGURA 47: Metodologia para formulação de *planes parciales* – Definição das *unidades de gestión* e das *unidades de actuación urbanística* (identificadas na figura por números).  
Fonte: BOCANEGRA, 2006, p. 29.

FIGURA 48: Metodologia para formulação de *planes parciales* – Comparação entre *unidades de gestión* e *unidades de actuación urbanística* (identificadas na figura por números) com a estrutura original da propriedade (identificada na figura por letras).  
Fonte: BOCANEGRA, 2006, p. 37.



FIGURA 49: Metodologia para formulação de *planes parciales* – síntese: repartição de cargas e benefícios.  
Fonte: BOCANEGRA, 2006, p. 34.

## **6.4. Experiência brasileira: Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências**

### **6.4.1. Aspectos gerais sobre planejamento urbano em Belo Horizonte: foco nas operações urbanas consorciadas e no estudo de impacto de vizinhança**

A operação urbana consorciada é tratada no plano diretor de Belo Horizonte por seu artigo 69. O código urbanístico municipal contemplou definição análoga ao conceito determinado no parágrafo 1º do artigo 32 do Estatuto da Cidade para o instrumento:

Art. 69 - Operação Urbana Consorciada é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Executivo Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, podendo ocorrer em qualquer área do Município.

§ 1º - Cada Operação Urbana Consorciada será instituída por lei específica, de acordo com o disposto nos arts. 32 a 34 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, - Estatuto da Cidade (BELO HORIZONTE, 2010).

O artigo 69 da Lei nº 7.165/96, alterado pela Lei nº 9.959/10, elenca finalidades para elaboração de operações urbanas consorciadas, incluindo propósitos que ampliam o objetivo geral contido na conceituação do instrumento presente na lei federal. O parágrafo 2º do artigo em análise descreve possibilidades de utilização das OUCs, atuando como um dispositivo legal exemplificativo e não taxativo dos princípios que rege.

§ 2º - As Operações Urbanas Consorciadas serão instituídas visando a alcançar, entre outras, as seguintes finalidades:

- I - implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano;
- II - otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas;
- III - implantação de Programas de Habitação de Interesse Social;
- IV - ampliação e melhoria da Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo;
- V - implantação de espaços públicos;
- VI - valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico;
- VII - melhoria e ampliação da infraestrutura e da Rede Viária Estrutural;
- VIII - dinamização de áreas visando à geração de empregos (BELO HORIZONTE, 2010).

O plano diretor do Município de Belo Horizonte, conforme deliberação da III Conferência Municipal de Política Urbana, passou a conter dois tipos de operação urbana: as operações urbanas simplificadas, abordadas na Subseção 2.5 desta tese, e

as operações urbanas consorciadas. A diferença fundamental entre as duas modalidades de operações urbanas pode ser assim sintetizada: as simplificadas viabilizam intervenções pontuais e continuam com a noção de “troca” da primeira geração de operações urbanas, inserindo, geralmente, poucos parceiros e tendo alcance específico e limitado, enquanto as consorciadas visam intervenções mais estruturantes, de maior amplitude e que abarcam maior gama de participantes e tipos de parcerias. Organizando os preceitos legais que resguardam as finalidades de cada tipo de operação (QUADRO 10), pode-se comparar o alcance de cada uma delas.

QUADRO 10: Síntese das finalidades das operações urbanas simplificadas e consorciadas conforme plano diretor do Município de Belo Horizonte

<b>Objetivos</b>	
Art. 66 e art. 69 da Lei nº 7.165/96, alterada pela Lei nº 9.959/10	
<b>Operação Urbana Simplificada</b>	<b>Operação Urbana Consorciada</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• tratamento urbanístico de áreas públicas;</li> <li>• reurbanização;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas;</li> <li>• dinamização de áreas visando à geração de empregos;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• abertura de vias ou melhorias no sistema viário;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ampliação e melhoria da Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo;</li> <li>• melhoria e ampliação da infraestrutura e da Rede Viária Estrutural;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• implantação de programa habitacional de interesse social;</li> <li>• implantação de equipamentos públicos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• implantação de Programas de Habitação de Interesse Social;</li> <li>• implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• recuperação do patrimônio cultural;</li> <li>• proteção ambiental;</li> <li>• amenização dos efeitos negativos das ilhas de calor sobre a qualidade de vida;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• regularização de edificações e de usos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• requalificação de áreas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• implantação de espaços públicos.</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora, com base em BELO HORIZONTE, 2010.

O parágrafo 3º do artigo 69 do plano diretor reitera o parágrafo 2º do artigo 32 do Estatuto da Cidade sobre a possibilidade de haver modificação de índices e de características de parcelamento, de ocupação e de uso do solo e do subsolo, bem como alterações das normas edilícias, para os perímetros em regime de operações urbanas consorciadas. A norma municipal condiciona que a alteração dos parâmetros da lei vigente deve considerar “o impacto ambiental delas decorrente e o impacto de vizinhança” (BELO HORIZONTE, 2010). Esse mesmo parágrafo dispõe sobre a possibilidade de proceder a regularização de edificações executadas em desacordo com a legislação vigente.

O artigo 33 da Lei Federal nº 10.257/01 e o parágrafo 4º do artigo 69 da Lei nº 7.165/96, alterada pela Lei nº 9.959/10, apesar de conterem redações diferentes de alguns incisos, apresentam conteúdo semelhante sobre o que deve ser desenvolvido para aprovação da operação urbana consorciada. A lei municipal replica o conteúdo da lei federal. Há diferença entre a redação do *caput* do artigo 33<sup>174</sup> da Lei Federal nº 10.257/01 e do parágrafo 4º da Lei nº 7.165/96<sup>175</sup>, apesar de serem iguais as redações dos incisos a eles atrelados.

O artigo 69 da Lei nº 7.165/96, em seu parágrafo 5º, esclarece, como no Estatuto da Cidade, que os recursos angariados com as contrapartidas da operação urbana consorciada devem ser exclusivamente aplicados dentro de seu perímetro. O parágrafo 6º desse artigo normatizou que as licenças e as autorizações expedidas pelo Poder Público, a partir da aprovação da lei que regulamentar as operações urbanas, são nulas caso estejam em desacordo com o plano da OUC. O parágrafo 7º definiu que pode ser utilizada a outorga onerosa do direito de construir nas áreas de operação urbana consorciada, mediante previsão na lei específica e de acordo com as características de cada operação.

As operações urbanas consorciadas delimitadas e conceituadas no plano diretor municipal são: Áreas em Reestruturação no Vetor Norte de Belo Horizonte; entorno de Corredores Viários Prioritários; entorno de Corredores de Transporte Coletivo Prioritários; Áreas Centrais, indicadas como preferenciais para Operação Urbana nos termos do Plano de Reabilitação do Hipercentro; áreas localizadas em um raio de 600 metros das estações de transporte coletivo existentes ou das que vierem a ser implantadas (BELO HORIZONTE, 2010, art. 69A). A tais OUCs aplicam-se todos os dispositivos gerais estabelecidos no artigo 69 do PD e outros específicos que delinham atributos e resultados a serem alcançados por cada uma delas.

As demarcações das áreas passíveis de serem abrangidas em operações urbanas consorciadas, contidas nos anexos IV (FIG. 1) e IV-A (FIG. 2) do plano diretor municipal, são preliminares. São perímetros que receberam regras transitórias, que visam controlar a valorização da terra nos principais setores de crescimento da cidade para onde está prevista a aplicação do instrumento de atuação concertada por meio, principalmente, de controle ao potencial construtivo atribuído aos terrenos pelo macrozoneamento. Ressalta-se que não apenas dentro dos perímetros demarcados na lei aplicam-se as regras transitórias, mas também nos terrenos lindeiros aos limites

---

<sup>174</sup> “Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:” (BRASIL, 2001).

<sup>175</sup> “§ 4º - A lei específica que aprovar ou regulamentar a Operação Urbana Consorciada deverá conter, no mínimo:” (BELO HORIZONTE, 2010).

das operações. As diretrizes transitórias definidas para as áreas de OUCs e para os terrenos limítrofes sobrepõem-se a qualquer diretriz legal menos restritiva estabelecida pelo macrozoneamento e são válidas até que a lei específica para a operação urbana seja aprovada.

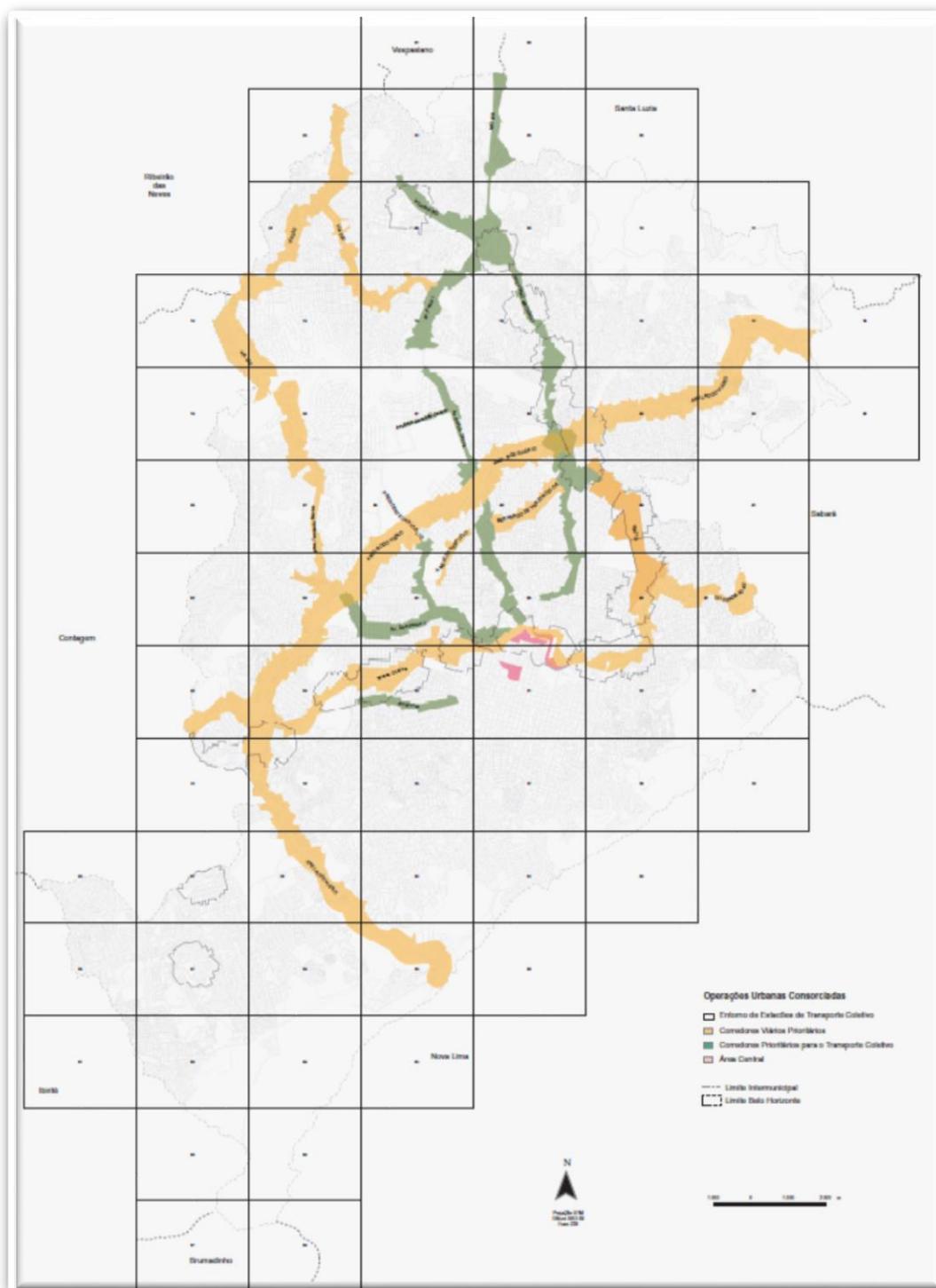


FIGURA 50: Áreas para operações urbanas consorciadas – Plano Diretor de Belo Horizonte. Fonte: BELO HORIZONTE, 2010 (Anexo III, que inclui o Anexo IV da Lei nº 7.165/96).

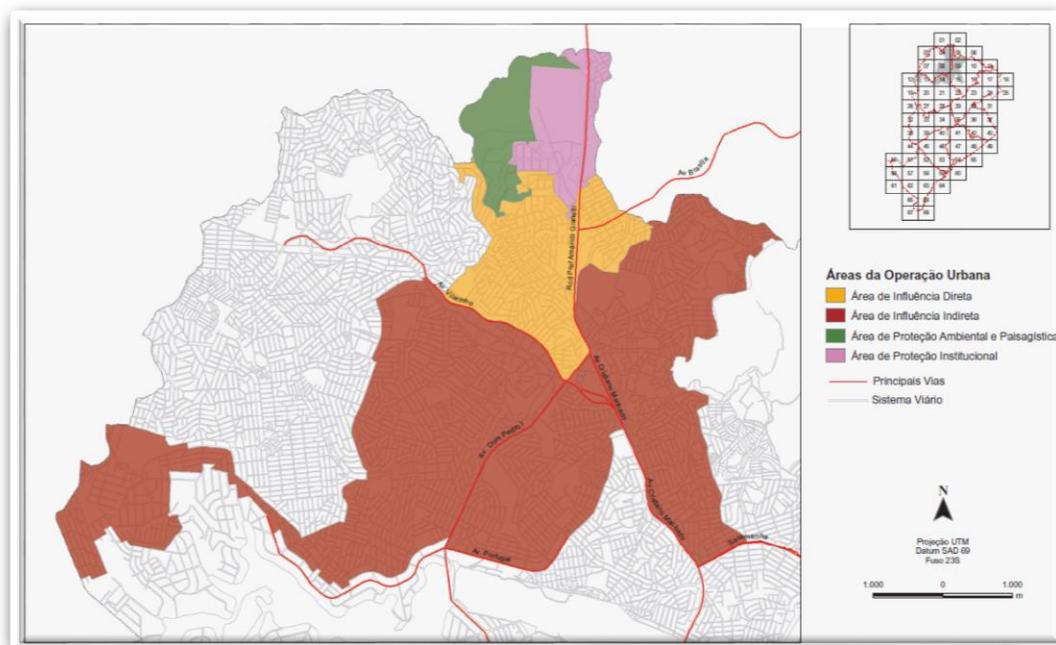


FIGURA 51: Operação urbana consorciada das áreas em reestruturação do Vetor Norte de Belo Horizonte.

Fonte: BELO HORIZONTE, 2010 (Anexo IV, que inclui o Anexo IV-A da Lei nº 7.165/96).

Dentro das áreas demarcadas como OUC e nos imóveis adjacentes a elas, o coeficiente de aproveitamento foi limitado a 1,0 ou a 0,5, exceto para construção de empreendimentos públicos ou de comprovado interesse público, que podem praticar o potencial construtivo original do macrozoneamento em algumas das operações. As áreas dentro desses perímetros não podem receber transferência de direito de construir. A lei aprovada em 2010 regulamentou também que não pode haver operações urbanas simplificadas nas áreas destinadas a operações urbanas consorciadas, a menos que a finalidade da execução seja viabilizar a construção de equipamentos cujo intuito seja preparar a estrutura urbana para a Copa de Futebol FIFA 2014 (artigo 13 das Disposições Transitórias da Lei nº 9.959/10). As regras transitórias para as áreas de OUC ainda previram a aplicação de direito de preempção sobre todos os terrenos abrangidos pelos perímetros delineados nos anexos IV e IV-A do plano diretor. Esse instrumento, entretanto, não foi regulamentado no município de modo a ter efetiva aplicação.

A limitação ao coeficiente de aproveitamento para as áreas de operação urbana consorciada é fundamental para sua viabilidade. Os coeficientes de aproveitamento básicos praticados na cidade são bastante altos, em decorrência dos próprios índices e dos descontos ao cálculo da área edificada atribuídos a espaços como estacionamento, pilotis, cobertura e uma porcentagem das áreas destinadas à circulação vertical e horizontal, varandas, caixa d'água, casa de máquinas, entre

outros elementos das edificações, em conformidade com o artigo 46 da Lei nº 7.166/96. Dependendo da tipologia construtiva adotada, a soma dos descontos de área construída pode fazer dobrar, na prática, o coeficiente de aproveitamento admitido para o macrozoneamento. O rebaixamento do coeficiente nas áreas de OUC significou a maior pertinência de praticar as premissas de solo criado, permitindo ao Poder Público conceder, onerosamente, o direito de construir quando da regulamentação das OUCs. Algumas delas poderão resgatar a premissa inerente à idealização primária do solo criado para liberação de espaço público em áreas específicas da operação, como demonstrado na experiência da Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências, que foi desenvolvida para área em torno de estação de transporte coletivo e que é abordada na subseção seguinte.

A Operação Urbana nas Áreas em Reestruturação no Vetor Norte de Belo Horizonte, prevista pelos artigos 69-B a 69-J, foi criada com a finalidade de ordenar a ocupação do solo, visando a estruturar nova centralidade no entorno da Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais. Ela é dividida em quatro subáreas, que objetivam, fundamentalmente, assegurar condições de expansão do uso institucional de interesse público complementar às atividades da CAMG; garantir a proteção e a valorização do patrimônio arquitetônico, cultural e paisagístico; ordenar o crescimento urbano na região; permitir a implantação de equipamentos estratégicos para desenvolvimento urbano; implantar espaços públicos; ampliar e melhorar a rede viária estrutural e local; proteger as áreas de fragilidade ambiental; otimizar as áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclar as áreas consideradas subutilizadas.

Os estudos organizados pela SMURBE em 2008 (CALDAS *et al.*, 2008) verificaram o enorme encarecimento do preço da terra na Região Norte de Belo Horizonte. Constatou-se a necessidade de controle para arrefecer a construção de novos empreendimentos na área em torno do novo elemento polarizador, a CAMG, pois a quantidade de edificações e atividades econômicas criadas poderia saturar a estrutura urbana local, despreparada para tantos novos empreendimentos públicos e privados que vêm sendo instalados na região nos últimos anos. As medidas de contenção de potencial construtivo e de usos admitidos no perímetro demarcado por aquela OUC buscaram também criar uma forma de prever uma ação de planejamento urbano que contemple mecanismos que proporcionem maior possibilidade de permanência da população originária da área, ocupada principalmente por moradores

de renda média a baixa, frente ao intenso processo de crescimento do Vetor Norte da RMBH e da especulação imobiliária que congrega<sup>176</sup>.

As operações urbanas consorciadas Corredores Viários Prioritários, artigo 69-K do plano diretor, e Corredores de Transporte Coletivo Prioritários, artigo 69-L, têm finalidades semelhantes<sup>177</sup>. Elas foram demarcadas, preponderantemente, sobre eixos de ligação radial à Área Central de Belo Horizonte, além de outras vias importantes ao sistema de circulação regional ou metropolitano, que seriam, pela própria rede de mobilidade urbana, atrativos à instalação de usos não residenciais de maior abrangência. Tais trechos viários foram demarcados desde a primeira lei de uso e de ocupação do solo belorizontina, em sua maioria, como áreas onde os usos não residenciais de maior porte eram admitidos. A concepção funcionalista da lei de 1976, mantida em sua revisão realizada em 1985, classificava as bordas desses corredores de maior capacidade como zonas comerciais. A lei de 1996, apesar da tentativa de quebrar a lógica funcionalista, retirando do macrozoneamento a capacidade de regular a instalação de atividades econômicas, criou uma lógica de permitir usos não residenciais de acordo com a classificação funcional dos logradouros em vias de ligação regional, arteriais, coletoras e locais. Mesmo mudando a regra, eram nas vias de maior porte – muitas delas radiais ao centro principal da metrópole e com maior importância no sistema de mobilidade – onde se permitiam implantar atividades de maior abrangência<sup>178</sup>.

Os eixos de circulação principais possuem convergência de condições que conferem aos terrenos lindeiros altos preços. São, geralmente, áreas com trechos de declividades amenas, que se destacam em um município com terrenos de relevo bastante movimentado. Agregam elementos de formação histórica com importância de

---

<sup>176</sup> A região norte de Belo Horizonte participa de uma inversão no processo de crescimento da RMBH. Questões relevantes sobre as causas e o processo de alteração da região foram, sinteticamente, abordadas na Seção 2 desta tese e podem ser verificadas em Monte-Mór *et al.* (2007).

<sup>177</sup> “Art. 69-K - A Operação Urbana no entorno dos Corredores Viários Prioritários tem as seguintes finalidades:

I - permitir a implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano;

II - implantar novos espaços públicos;

III - ampliar e melhorar a rede viária estrutural;

IV - otimizar áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e a reciclagem de áreas consideradas subutilizadas.

Art. 69-L - A Operação Urbana no entorno de Corredores de Transporte Coletivo Prioritários tem as seguintes finalidades:

I - permitir, após a reestruturação dos Corredores, a revisão do adensamento, dada a maior capacidade de suporte do sistema de transporte;

II - permitir a implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano e para o sistema de transporte;

III - implantar novos espaços públicos;

IV - ampliar e melhorar a rede viária;

V - otimizar as áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e a reciclagem de áreas consideradas subutilizadas” (BELO HORIZONTE, 2010).

<sup>178</sup> Sobre a forma como as leis de 1976, 1985 e 1996 organizaram a instalação de usos não residenciais em Belo Horizonte, ver Monteiro (2007).

ligação entre povoados antigos e costumam servir à acumulação de atividades econômicas. São abastecidos e recebem tráfego da maior parte das linhas de transporte coletivo. Têm permissividade legal para implantação de atividades não residenciais de variados tipos e coeficientes de aproveitamento do solo, quase sempre iguais ou maiores que 1,0. Possuem infraestrutura completa comparativamente à instalada na cidade e obras de manutenção mais frequentes do que em outras áreas internas aos bairros.

As operações urbanas consorciadas Corredores Viários Prioritários e Corredores de Transporte Coletivo Prioritários visam, fundamentalmente, organizar áreas lindeiras a esses eixos de alta capacidade, com maior aproveitamento dos espaços considerados subutilizados. Tais áreas possuem, atualmente, trechos extensos que funcionam apenas como local de passagem e se configuram como barreiras físicas ao sistema urbano. As intervenções das operações urbanas a se efetivarem nesses setores devem buscar transformar as “barreiras urbanas” em eixos de crescimento. Buscam transformar o entorno dos grandes corredores de circulação em locais com “equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano” (BELO HORIZONTE, 2010)<sup>179</sup>. Apresentam o potencial de promover expansões qualificadas do centro principal da cidade, dissipando a qualidade de centro regional, economicamente atraente, a investimentos do setor imobiliário e de atividades econômicas, que possam ampliar a abrangência de atendimento e a qualificação da metrópole em oferecer comércio e serviços.

Os eixos devem também ser planejados para servir à habitação e polarizar locais de trabalho. As intervenções devem ser capazes de agregar condições de equilíbrio ambiental e conter áreas verdes, espaços públicos, infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários condizentes com a quantidade de moradores e usuários a serem atraídos para o local. A ideia é que se explore a utilização desses corredores, principalmente por pessoas que o acessem por meio do transporte coletivo, qualificando os deslocamentos por esse modo de transporte e, também, privilegiando os deslocamentos por modos não motorizados, com a finalidade de criar alternativas ao uso do automóvel particular. A implementação de estrutura complementar à melhoria viária deve aumentar a capacidade de suporte dessas regiões a um maior adensamento construtivo e populacional propenso a abrigar famílias de diferentes estratos socioeconômicos.

---

<sup>179</sup> A execução de obras de grande porte em avenidas como Cristiano Machado, Antônio Carlos e Pedro I, atualmente, busca qualificar e aumentar a capacidade do sistema de transporte coletivo por meio da implantação do sistema de *Bus Rapid Transit* (BRT), que, apesar de gerar perda de valor de uso para algumas atividades, agregam valor econômico a muitos imóveis lindeiros a esses eixos e situados em suas adjacências.

Tratadas no artigo 69-M do plano diretor<sup>180</sup>, as áreas a 600 metros em torno das estações de transporte coletivo têm muitas das funções inerentes às áreas de operações urbanas previstas para as margens de corredores viários prioritários. Elas, entretanto, agregam com mais veemência a ideia de aproveitar espaços subutilizados e aumentar a capacidade de suporte do território que abarcam, com a implantação de infraestrutura para inserir maior adensamento construtivo e populacional. Parte-se do pressuposto de que o entorno das estações de transporte coletivo, sobretudo das que servem ao sistema de trens, são passíveis de se tornar nós – centros e centralidades – com equipamentos de grande porte e ser locais de moradia de uma população que faça uso intensivo do transporte de massa.

As operações urbanas consorciadas das Áreas Centrais, por sua vez, são originárias de um plano urbano local concluído em 2007. O Plano de Reabilitação do Hipercentro<sup>181</sup> apontou perímetros dentro da Zona do Hipercentro (ZHIP), que devem ser requalificados por fatores tais como: potencial de atendimento de comércio e serviços; importância na malha urbana; atributos culturais e históricos e quantidade de visitas que recebem cotidianamente. Alguns desses espaços encontram-se em condições de degradação da qualidade urbana, mas, apesar dos problemas físicos, alguns deles, são apropriados por setores da sociedade importantes à identidade do Centro e da cidade<sup>182</sup>.

A nova configuração urbana que cada OUC acarretará no município deve ser examinada pelo procedimento de estudo de impacto de vizinhança, instrumento

---

<sup>180</sup> “Art. 69-M - A Operação Urbana nas áreas localizadas em um raio de 600 m (seiscentos metros) das estações de transporte coletivo tem as seguintes finalidades:

I - permitir a implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano e para o sistema de transporte;

II - ampliar e melhorar a rede viária local, melhorando o acesso às estações;

III - otimizar as áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e proporcionar a reciclagem de áreas consideradas subutilizadas;

IV - rever os adensamentos, dada a maior capacidade de suporte do sistema de transporte” (BELO HORIZONTE, 2010).

<sup>181</sup> O plano de Reabilitação do Hipercentro foi uma iniciativa de planejamento local para parte da Área Central de Belo Horizonte, que recebe a classificação de Zona Hipercentral pela Lei nº 7.165/96, e suas adjacências. Esse plano foi coordenado pela SMURBE e desenvolvido em parceria com a empresa Práxis Consultoria e Projetos, vencedora de processo licitatório realizado com a finalidade de habilitação para execução do trabalho. O Plano foi financiado pelo Ministério da Cidade e foi construído de forma participativa. O documento final traz diretrizes para requalificação de espaços públicos, meios de atração de emprego e renda, alterações de desenho urbano, remodelação do tráfego de veículos privados e transporte coletivo, entre outros preceitos.

<sup>182</sup> As áreas destinadas a operações urbanas, demarcadas pelo plano em referência e inseridas na Lei nº 7.165/96, são assim denominadas: Casa do Conde de Santa Marinha/Boulevard Arrudas; Guaicurus/Rodoviária e Mercados. Tais operações têm as seguintes finalidades:

“Art. 69-N [...]

I - implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano;

II - otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas;

III - implantação de Programas de Habitação de Interesse Social;

IV - implantação de espaços públicos;

V - valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico;

VI - dinamização de áreas, visando à geração de empregos” (BELO HORIZONTE, 2010).

regulamentado em Belo Horizonte com uma gama ampla de empreendimentos a serem avaliados sob seus pressupostos. O plano diretor de Belo Horizonte passou a contar com esse tipo de estudo de impacto a partir de sua alteração pela Lei nº 9.959/10. O instrumento foi incorporado para avaliação de empreendimentos com impactos preponderantemente urbanísticos sob as premissas do Estatuto da Cidade e deliberações da III Conferência Municipal de Política Urbana. Foi mantido na legislação municipal o mesmo conteúdo básico para avaliação de impactos disposto no artigo 37 da Lei Federal nº 10.257/01<sup>183</sup>.

O parágrafo 2º do artigo 74-P do plano diretor dispôs que deveria haver lei municipal com a definição dos empreendimentos sujeitos ao EIV. Essa tarefa foi cumprida com a fixação, na lei de parcelamento, ocupação e uso do solo do município, dos empreendimentos que devem desenvolver estudo de impacto ambiental e de vizinhança. O PD regulamentou o entendimento de que os empreendimentos que estiverem submetidos a estudo de impacto ambiental não serão requisitados a realizar estudo de impacto de vizinhança. A forma como foi dada a redação do parágrafo 4º do artigo 74-P<sup>184</sup> conduz à interpretação de que a lei belorizontina define pela não sobreposição dos instrumentos EIA e EIV em nenhum caso, elucidando o conteúdo do artigo 38 da Lei Federal nº 10.257/01 no âmbito municipal.

O plano diretor definiu que o EIV deve ser apresentado pelo empreendedor e elaborado por profissional técnico habilitado. A base do estudo são análises de “impactos nas condições funcionais, paisagísticas e urbanísticas e as medidas destinadas às conseqüências indesejáveis e a potencializar os seus efeitos positivos” (BELO HORIZONTE, 2010, artigo 74-Q). O PD determina também que é de responsabilidade do empreendedor a efetivação de medidas mitigadoras e a execução de medidas compensatórias de impactos gerados pela instalação, pela construção, pela ampliação ou pelo funcionamento dos empreendimentos.

---

<sup>183</sup> “Art. 74-P - Fica instituído o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV -, para os casos em que o empreendimento implicar repercussões preponderantemente urbanísticas.

§ 1º - O EIV deverá considerar a interferência do empreendimento na qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades, considerando, nos termos da Seção XII do Capítulo II da Lei Federal nº 10.257/01, no mínimo:

I - o adensamento populacional;

II - os equipamentos urbanos e comunitários;

III - o uso e a ocupação do solo;

IV - a valorização imobiliária;

V - a geração de tráfego e a demanda por transporte público;

VI - a ventilação e a iluminação;

VII - a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural” (BELO HORIZONTE, 2010).

<sup>184</sup> “Art. 74-P [...]

§ 4º - Os empreendimentos sujeitos à elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - EIA - e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA - serão dispensados da elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV -, ficando, nessa hipótese, acrescidos ao escopo do EIA os requisitos incluídos no Estatuto da Cidade para o EIV” (BELO HORIZONTE, 2010).

A lei municipal reitera a obrigatoriedade, criada pelo Estatuto da Cidade, de que o órgão municipal responsável pela análise do EIV deve disponibilizar os documentos integrantes do estudo a qualquer interessado. O artigo 74-R criou a possibilidade da execução de audiência pública e de utilização de outros instrumentos de gestão democrática no processo de elaboração do EIV. Os casos que demandam incorporação de pesquisa de percepção ambiental aos estudos ficaram para ser definidos pela regulamentação do instrumento. O plano diretor incorporou ainda a deliberação aprovada na III Conferência de que deveria haver procedimento para que se pudesse interpor recurso às decisões administrativas feitas no processo de estudo de impacto de vizinhança.

A LPOUS dispôs alguns detalhamentos aos estudos de impacto urbanístico e ambiental, que complementam as premissas do plano diretor e delineiam a implementação dos instrumentos de licenciamento especial. Essa lei definiu, por seu artigo 73, que “empreendimentos de impacto são aqueles, públicos ou privados, que venham a sobrecarregar a infra-estrutura urbana ou a ter repercussão ambiental significativa” (BELO HORIZONTE, 2010). Os instrumentos de licenciamento especial são tidos como formas de planejamento e de gestão das áreas adjacentes aos empreendimentos potencialmente impactantes, podendo chegar a indicar a revisão e a adequação do zoneamento da região alterada pela intervenção, se for o caso, conforme define o artigo 74-E da Lei nº 7.165/96 (BELO HORIZONTE, 2010)<sup>185</sup>.

O artigo 74 da Lei nº 7.166/96 regulamentou a conceituação definida na III Conferência Municipal de Política Urbana que diferenciaria os empreendimentos a passarem por procedimento de licenciamento ambiental e aqueles subordinados a licenciamento urbanístico especial:

Art. 74 - A instalação, a construção, a ampliação ou o funcionamento dos empreendimentos de impacto, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis, ficam sujeitos a:

I - licenciamento ambiental pelo COMAM, nos termos da legislação específica, nos casos em que o empreendimento implique repercussões ambientais significativas;

II - licenciamento urbanístico pelo COMPUR, nos casos em que o empreendimento implique repercussões preponderantemente urbanísticas (BELO HORIZONTE, 2010).

A LPOUS designou quais atividades ficariam submetidas ao licenciamento ambiental e quais delas passariam pelo licenciamento urbanístico especial, conforme as propostas aprovadas pelos delegados da conferência realizada. O conjunto de

---

<sup>185</sup> Ressalta-se que, mesmo sendo considerada pertinente a alteração do macrozoneamento das áreas, esse processo apenas pode ocorrer com aprovação da medida no âmbito da Conferência Municipal de Política Urbana e com posterior incorporação da alteração na lei municipal pela Câmara de Vereadores.

empreendimentos designados para licenciamento ambiental abarca atividades listadas em leis federais e estaduais cujo funcionamento é atribuído à obtenção daquela licença, além de outras determinadas pelo município. A listagem de empreendimentos para os quais o licenciamento ambiental era obrigatório ficava disposta na Lei nº 7.277/97 e passou a incorporar a lei de parcelamento, ocupação e uso do solo do Município de Belo Horizonte, em seu artigo 74-A, com a alteração da norma aprovada em 2010<sup>186</sup>. O COMAM, assim como atuava a partir das diretrizes das regulamentações em vigência antes da revisão do PD e da LPOUS em 2010, continuou contando com a prerrogativa de estabelecer, por critérios que conjuguem o porte e o potencial poluidor ou degradador do meio ambiente, quais atividades e quais tipologias edilícias submetidas a licenciamento ambiental podem passar por procedimentos simplificados.

O EIV foi definido como condição para que algumas situações específicas de funcionamento de usos não residenciais pudessem ser examinadas<sup>187</sup>, além da utilização “tradicional” do instrumento, condicionada aos empreendimentos listados pelo artigo 74-B da LPOUS. A Lei nº 9.959/10 explicitou que o EIV deve ser obrigatório para a instalação, a construção, a ampliação ou o funcionamento dos empreendimentos de impacto preponderantemente urbanístico e que o estudo pode ser requisitado pelo COMPUR para empreendimentos que estejam em atividade<sup>188</sup>

---

<sup>186</sup> Estão contidos entre os empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo artigo 74-A da Lei nº 9.959/10: extração ou tratamento de minerais; indústrias com repercussão ambiental significativa; terminais rodoviários, ferroviários e aeroviários; interceptores de esgoto; aterros sanitários e usinas de reciclagem de resíduos sólidos e estação de transbordo de resíduos; autódromos, hipódromos e estádios esportivos; cemitérios e crematórios; ferrovias subterrâneas ou de superfície; intervenções em corpos d'água; estações de tratamento de água e de esgoto sanitário; postos de abastecimento de veículos e de revenda de combustíveis; loteamentos; obras de arte compreendidas por viadutos, túneis e trincheiras; hospitais, entre outros.

<sup>187</sup> O EIV pode ser utilizado para avaliar a possibilidade de instalação de escolas infantis em vias classificadas como arteriais, algo proibido pela legislação municipal, mas que pode ser autorizado se o estudo atestar pertinência.

Outra situação de utilização do instrumento está prevista pelo artigo 71-B da LPOUS. O mecanismo previsto nesse dispositivo é conhecido como “extensão de uso”. Quando o empreendimento é aprovado em lote ou em conjunto de lotes com frente para logradouros de permissividade de usos diferentes, pode ser admitida a utilização de todo o terreno com o uso permitido nos lotes com frente para a via de classificação superior, desde que sejam respeitados os parâmetros urbanísticos determinados para cada lote e o acesso do empreendimento seja feito pelas vias onde a atividade é admitida. A entrada e a saída do empreendimento pelas vias onde o uso não é permitido, entretanto, podem ocorrer se houver a elaboração de EIV e se este concluir pela pertinência à exceção da regra geral para as situações de extensão de usos.

O artigo 72 da Lei nº 7.166/96, por sua vez, determina, sobre o direito de permanência de uso, que define que atividades instaladas em um local onde alteração legal vedou a possibilidade de localização e de funcionamento das mesmas, podem continuar em exercício. O dispositivo regulamenta que a continuidade da atividade no local onde houve a proibição é tolerada pelo município, mas que a edificação onde se exerça permanência de uso somente é passível de alteração ou de acréscimo de área utilizada, mediante parecer favorável do COMPUR baseado em EIV. Os impactos da atividade gerados pela modificação, nos casos de alterações dos edifícios onde é exercido o direito de permanência de usos, devem ser mitigados e as mudanças devem contribuir para minimizar possíveis incômodos causados pela atividade.

<sup>188</sup> “Art. 74-B - Submetem-se a licenciamento urbanístico pelo COMPUR os seguintes empreendimentos de impacto:

A lei dispôs que o COMPUR pode delegar ao Executivo a análise de empreendimentos contidos no artigo 74-B que forem considerados de baixa repercussão negativa para a vizinhança, desde que sejam definidos padrões e procedimentos pertinentes. Essa prerrogativa assemelha-se à determinação vigente no município para procedimentos simplificados de licenciamento ambiental.

As definições contidas na Lei nº 7.166/96 não seriam suficientes para tramitação dos estudos de impacto, entretanto. Essa norma previu a necessidade de regulamentação específica para o EIA e para o EIV. O estudo de impacto ambiental continuou sob as determinações da Lei nº 7.277/97 e das normas a ela complementares, obviamente, excluindo as premissas conflitantes com as novas regras vigentes pelo PD e pela LPOUS para o instrumento. O EIV foi regulamentado pelo Decreto nº 14.479, em 13 de julho de 2011, substituído pelo Decreto nº 14.594, em 30 de setembro do mesmo ano.

O segundo Decreto manteve as disposições do primeiro, mas foi necessário para adequar a tramitação e o desenvolvimento dos processos de licenciamento urbanístico especial à criação da Comissão de Interface para Orientação e Acompanhamento do Processo de Licenciamento de Empreendimentos de Impacto<sup>189</sup>. A referida comissão é responsável pela orientação, pela avaliação e pelo acompanhamento conjunto dos expedientes referentes aos licenciamentos, que se iniciam com a requisição do responsável técnico e se encerram com a emissão de

---

I - os edifícios não residenciais com área de estacionamento maior que 10.000 m<sup>2</sup> (dez mil metros quadrados) ou com mais de 400 (quatrocentas) vagas;

II - os destinados a uso residencial que tenham mais de 300 (trezentas) unidades;

III - os destinados a uso misto com mais de 20.000 m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados);

IV - os destinados a serviço de uso coletivo com área maior que 6.000 m<sup>2</sup> (seis mil metros quadrados);

V - casas de show, independentemente da área utilizada;

VI - centro de convenções, independentemente da área utilizada;

VII - casa de festas e eventos com área utilizada superior a 360 m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados);

VIII - hipermercados com área utilizada igual ou superior a 5.000 m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados);

IX - os parcelamentos vinculados, na figura de desmembramento, que originem lote com área superior a 10.000 m<sup>2</sup> (dez mil metros quadrados) ou quarteirão com dimensão superior a 200 m (duzentos metros);

X - as intervenções em áreas urbanas consolidadas, compreendidas por modificações geométricas significativas de conjunto de vias de tráfego de veículos;

XI - os helipontos;

XII - outros empreendimentos sujeitos a EIV definidos por lei municipal" (BELO HORIZONTE, 2010).

<sup>189</sup> A Comissão de Interface para Orientação e Acompanhamento do Processo de Licenciamento de Empreendimento de Impacto foi composta por um representante e seu respectivo suplente de cada um dos seguintes órgãos:

"Art. 6º- [...]

I - Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, que a coordenará;

II - Secretaria Municipal de Meio Ambiente;

III - Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano;

IV - Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana;

V - Secretaria Municipal de Saúde;

VI - Superintendência de Limpeza Urbana - SLU;

VII - Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. - BHTRANS;

VIII - Superintendência de Desenvolvimento da Capital - SUDECAP;

IX - Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - URBEL;

X - Fundação Municipal de Cultura" (BELO HORIZONTE, 2011c).

licenças necessárias à ocupação e ao uso dos empreendimentos. Ela é formada por um grupo de funcionários que representam entidades da estrutura administrativa municipal, definido no Decreto que regulamenta o EIV, e dela podem participar representantes de outros órgãos municipais, convocados para prestar informação ou auxiliar em decisões inerentes a casos específicos. As finalidades principais do Decreto nº 14.594/11 foram descritas como: aprimorar os processos de gestão interna e de prestação de serviços públicos e agilizar o processo de licenciamento de empreendimentos de impacto no município.

Os empreendimentos de impacto, sejam eles urbanísticos ou ambientais, devem requisitar a Orientação para o Licenciamento de Empreendimento de Impacto (OLEI), para dar início ao processo, à Gerência de Orientação e Licenciamento Integrado (GELC) da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSU), que coordena todo o processo. O documento é concedido mediante o preenchimento do formulário de Caracterização de Empreendimento de Impacto (CEI), nos casos de licenciamento ambiental<sup>190</sup>, e após a execução do procedimento de caracterização do empreendimento, nos casos de licenciamento urbanístico especial.

A regulamentação do EIV no município imprimiu ao COMPUR uma importância ainda maior do que a que apresentava antes da promulgação da alteração das normas urbanísticas realizada em 2010. Os empreendimentos que possuem a obrigatoriedade de desenvolver esse estudo para implantação, construção, ampliação ou funcionamento e as propostas de operações urbanas devem passar por reuniões públicas do Conselho, pelo menos duas vezes, salvo em alguns casos para os quais os conselheiros deliberaram que sua gerência de organização e de apoio – Gerência Executiva do Conselho Municipal de Política Urbana (GCPU) – deva levar para apreciação em plenária apenas a decisão de diretrizes, dispensando a fase de caracterização do empreendimento de ser realizada em reunião pública.

O modelo de elaboração do estudo de impacto de vizinhança constituído no Decreto nº 14.479/11 e transposto para o Decreto nº 14.594/11 foi feito sob a coordenação da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, com a participação dos órgãos municipais licenciadores que teriam assento na Comissão de Interface. Os órgãos responsáveis por matérias específicas do EIV foram chamados a elaborar um roteiro unificado para subsidiar a implementação do instrumento no município<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup> Os procedimentos de elaboração do EIA dispostos no Decreto nº 14.594/11 não são detalhados nesta tese.

<sup>191</sup> Convém ressaltar que o trabalho de elaboração da regulamentação do estudo de impacto de vizinhança no município teve a participação da empresa Práxis Consultoria e Projetos, contratada para a tarefa. A empresa de consultoria não interferiu, entretanto, na versão final do estudo, consolidada pela

O EIV deveria ser uma ferramenta que, além de cumprir as premissas do Estatuto da Cidade e do plano diretor, conferisse aos processos de licenciamento de impacto no município mais agilidade e mais segurança nas decisões. Era pertinente que se aproveitasse a experiência de licenciamento que o município desenvolve, pelo menos, desde 1997, para regulamentação do novo instrumento. Mostrava-se necessário, entretanto, promover formas de desconstruir não somente os vícios internos à Prefeitura, mas também os recorrentes entre os responsáveis técnicos – contratados no mercado – para elaboração dos estudos. Fazia-se pertinente montar um fluxo de trabalho que promovesse momentos de análises conjuntas entre as entidades licenciadoras, maximizando a produtividade das equipes do Executivo e facilitando a interface com a sociedade.

Os gerentes e os técnicos envolvidos no licenciamento de empreendimentos de impacto converteram pontos do termo de referência concedido para elaboração do EIA em um roteiro com perguntas mais objetivas para o novo procedimento em construção e inseriram novas demandas a serem encaminhadas pelos interessados para demonstrar a relação do empreendimento com a vizinhança. Muitas das questões foram organizadas em forma de tabelas e de quadros, para possibilitar respostas rápidas e objetivas pelos requerentes. Várias reuniões foram realizadas, com a preocupação de tentar pensar quais conceitos realmente eram importantes para alcançar resultados significativos no processo de exame de empreendimentos mediante EIV. As questões colocadas no roteiro foram pensadas partindo do pressuposto que Belo Horizonte encontra-se quase completamente parcelada e bastante construída, o que denota a pertinência de diminuir o detalhamento de análises aprofundadas sobre o sítio natural e relativas à fauna na maioria dos casos.

Algumas premissas nortearam a simplificação das solicitações feitas no roteiro de estudo de impacto de vizinhança. As leis ambientais, de ocupação e de uso do solo, edificações e de posturas foram bastante alteradas pelo município ou por outros entes da federação, pelo menos, nos últimos dez anos. Várias normas técnicas foram elaboradas ou modernizadas. O próprio cumprimento da lei e das normas garante, portanto, atualmente, condições de equilíbrio urbano-ambiental mais eficientes do que quando foram pensadas exigências para elaboração do estudo de impacto ambiental,

---

SMAPU. A Práxis conduziu o início dos trabalhos e levantou, com base em suas experiências em licenciamento ambiental e com a equipe multidisciplinar de consultores unida para realização do trabalho, falhas nos processos de licenciamento ambiental e pontos que causavam morosidade à tramitação deles. Pesquisou também questões relevantes que deveriam ser levantadas para construção, ampliação, instalação e funcionamento dos empreendimentos em ambiente urbano, além daquelas que deveriam ser transpostas do licenciamento ambiental para o urbanístico, bem como outras demandas que deveriam ser incorporadas ao estudo. O mesmo exercício foi feito entre os órgãos municipais licenciadores, o que complementou as análises da empresa de consultoria e permitiu a elaboração de um roteiro de análise unificado para elaboração do EIV.

e, sendo assim, a obediência a regras normatizadas funciona como medidas mitigadoras de alguns dos impactos causados pelas atividades, bem como para proteção da paisagem e do patrimônio, resguardo da segurança e garantia de acessibilidade universal, por exemplo.

Os trabalhos de diagnóstico urbano-ambiental e as informações georreferenciadas que o Executivo coleciona atualmente concedem aos técnicos respostas rápidas e evitam solicitações de informações que podem ser levantadas nos próprios órgãos. A vivência e a capacitação da equipe também possibilitam que se dispense o particular de demandas que possuem respostas dentro das entidades públicas. Foram incorporadas práticas de levantamento espacial recorrentes dos próprios trabalhos do Executivo entre as solicitações feitas aos responsáveis técnicos no modelo de EIV. É possível, dessa forma, que se consiga maior padronização dos estudos realizados pelos requerentes com a finalidade de gerar comparações das informações fornecidas com dados existentes e de promover sistematização de atributos que possam ser recolhidos para abastecimento do banco de dados organizado para monitoramento dos processos de licenciamento urbanístico. Algumas informações são requeridas em meio digital, para que possam ser sobrepostas aos dados oficiais de propriedade dos órgãos públicos, enriquecendo as análises e evitando possíveis fraudes.

Convencionou-se que o EIV seria um estudo para emissão de diretrizes voltadas à implantação de projetos ou de atividades econômicas. Um apontamento recorrente entre os técnicos que participaram do processo de elaboração do estudo de impacto urbanístico era o de que, no estudo de impacto ambiental, o empreendimento chegava praticamente em formato de projeto para aprovação ou em nível executivo à fase de licença de implantação. Esse é um dos fatores que fazem com que a Prefeitura enfrente resistência dos responsáveis técnicos e legais para alterações de locação do projeto, quando, muitas vezes, esta é alternativa para mitigação de repercussões negativas. A tramitação do EIV não exige o projeto arquitetônico, mas, sim, estudos volumétricos e de implantação.

Vale ressaltar que o roteiro requisitado pela Prefeitura e entregue pelo responsável técnico é único para produção de informação a ser submetida à avaliação por todos os órgãos. Essa medida evita que o requerente forneça informações diferentes para as entidades, tal como pode ocorrer no licenciamento ambiental, visto que cada órgão solicita estudos específicos ao requerente. Os prazos são monitorados pela GELC, sendo os mesmos para todas as entidades licenciadoras com participação nos processos. A solicitação de complementações dos estudos e as emissões de diretrizes são realizadas de forma conjunta entre os membros com assento na

Comissão de Interface, o que gera coerência das respostas públicas emitidas para a sociedade e para o requerente.

O roteiro de elaboração de EIV consiste em um formulário dividido, sinteticamente, em quatro partes: 1- caracterização do empreendimento<sup>192</sup>; 2- caracterização da vizinhança<sup>193</sup>; 3- descrição dos impactos<sup>194</sup> e 4- equacionamento dos impactos. As questões desse formulário a serem respondidas pelos responsáveis técnico e legal pelo empreendimento são designadas pela Gerência Executiva do Conselho Municipal de Política Urbana, com a participação dos membros da Comissão de Interface e dos conselheiros do COMPUR, com base nas informações procedentes da caracterização do empreendimento.

Ressalta-se que, na fase de equacionamento de impacto, são colocadas questões aos requerentes sobre todos os assuntos levantados nas fases de caracterização do empreendimento e da vizinhança, para tentar mensurar e qualificar os efeitos provocados por este e as medidas de controle que devem ser adotadas. O intuito principal dessa fase é consolidar uma interpolação entre características do empreendimento, aspectos positivos, deficiências da vizinhança e medidas para solução de repercussões negativas e potencialização das repercussões positivas que o empreendimento pode gerar. As descrições feitas nessa fase são fundamentais para a etapa de conclusão do estudo.

---

<sup>192</sup> A primeira fase do roteiro de elaboração de EIV, caracterização do empreendimento, é iniciada com informações sobre o terreno, tais como: geologia e geotecnia; recursos hídricos e cobertura vegetal. As descrições devem ser complementadas por um relatório fotográfico. O roteiro traz, em seguida, questionamentos sobre a concepção arquitetônica do empreendimento que envolvem matérias como: implantação do empreendimento, interferência em bens ou perímetros histórico-culturais; apresentação da volumetria básica; fluxos e acessos de veículos e pedestres e condições de acessibilidade; equipamentos a serem utilizados para execução das atividades geradores de ruídos ou efluentes líquidos ou gasosos; mecanismos de sustentabilidade ambiental; aspectos sobre operação do empreendimento; gestão de resíduos sólidos; parâmetros urbanísticos previstos para execução ou praticados no objeto arquitetônico; atividades econômicas a serem exploradas, entre outras questões.

<sup>193</sup> A fase de caracterização da vizinhança potencialmente afetada deve ser iniciada pela própria definição da abrangência do perímetro a ser estudado. O roteiro indica que as áreas a serem consideradas nos estudos temáticos podem ser diferentes de acordo como o efeito potencial dos empreendimentos ao seu entorno. Essa etapa do EIV agrega os seguintes levantamentos: características de uso e ocupação do solo, paisagem urbana, patrimônio cultural e ambiência da vizinhança do empreendimento; trânsito, transportes e circulação; infraestrutura de saneamento; características socioeconômicas e organização social; percepção da comunidade sobre a vizinhança e sobre o empreendimento e valorização imobiliária.

<sup>194</sup> A descrição dos impactos no terreno e na vizinhança, que compõe a terceira etapa do estudo, inicia-se com a exposição de aspectos como movimentação de terra, demolições, interferência em recursos hídricos, supressão de vegetação e intervenção em áreas com proteção legal. O roteiro contém como demanda para essa fase, identificar e descrever possíveis impactos provocados pelo empreendimento que resultem em alterações de características locais, tais como: densidade populacional; demanda de utilização dos equipamentos urbanos e comunitários; características de uso e de ocupação do solo; dinâmica imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; condições de ventilação e iluminação; paisagem urbana, patrimônio natural e cultural. O responsável técnico deve incluir na descrição os impactos e sugestões identificados pela população através de pesquisa de percepção ambiental. Para cada impacto, deve considerar as diferenças entre a situação existente e a criada com a implantação do empreendimento e evidenciar as medidas incorporadas ao projeto ou à vizinhança com o objetivo de mitigar as repercussões causadas pelo objeto em licenciamento.

A finalização do EIV consiste em uma síntese da avaliação e do equacionamento dos impactos. O trabalho feito na quarta fase é organizado por meio da montagem de um quadro, onde o requerente relaciona: impacto; efeitos positivos ou negativos; fase provável de ocorrência do impacto – planejamento, obras ou implantação e ocupação –; medidas mitigadoras, potencializadoras ou compensatórias a serem empregadas e previsão da execução das medidas – planejamento, obras ou implantação e ocupação.

Apresentadas as principais considerações acerca do roteiro do estudo de impacto de vizinhança – que evidencia o aprimoramento do processo de acompanhamento do instrumento no município e sua transformação em uma ferramenta de análise detalhada e publicizada de inserção de empreendimentos no território, fundamental ao que se propõe para o entendimento da razão pela qual esta tese confia ao EIV o ordenamento das OUCs –, volta-se às explicações sobre a tramitação do estudo no Executivo belorizontino. O protocolo da caracterização do empreendimento pelo responsável legal pelo projeto ou pela atividade e pelo responsável técnico pelo EIV no órgão municipal competente deve ser veiculado em jornal de grande circulação. A caracterização do empreendimento tem um extrato publicado no Diário Oficial do Município (DOM), onde também é divulgada a pauta da reunião do COMPUR que contém o agendamento da apresentação do requerimento de EIV como matéria a ser apreciada. Na fase de caracterização, as intenções do responsável legal são demonstradas aos conselheiros e à comunidade, que ficam cientes também do aparato legal que limita a concepção do projeto ou o funcionamento da atividade em licenciamento. Os presentes podem interferir no roteiro de estudo que a Gerência Executiva passará para o responsável técnico desenvolver, como forma de diagnosticar as possibilidades de geração do impacto do empreendimento. É na etapa de caracterização que é decidida a pertinência de exigir pesquisa de percepção ambiental no escopo do EIV.

Após a etapa de caracterização do empreendimento e fornecido o roteiro base para o EIV ao requerente pela GCPU, o responsável técnico contratado pelo empresário ou os responsáveis pela elaboração do estudo para as operações urbanas, desenvolve-o e o protocola para avaliação, concomitantemente a nova publicação em jornal de grande circulação, comunicando o início do processo de análise do estudo pelos órgãos municipais competentes. É obrigatório o fornecimento de uma cópia do estudo para ser disponibilizada para consulta pública, que fica sob a guarda da Gerência Executiva do COMPUR.

Os documentos protocolados para fins de licenciamento urbanístico especial são encaminhados pela GELC aos órgãos municipais componentes da Comissão de

Interface para análises e deliberações documentadas em pareceres. Ressalta-se que, apesar de membros dessa comissão poderem ser convocados pela equipe de elaboração das OUCs, a qualquer tempo, para discussões específicas, há a oportunidade de registrarem suas considerações acerca das intervenções e padrões de apropriação do solo estabelecidas pelo instrumento de atuação concertada em licenciamento, por meio dos pareceres afetos ao plano urbanístico deste. As análises feitas pelos órgãos setoriais podem ser incorporadas às OUCs, eliminando falhas ou melhorando alternativas de parcelamento, de ocupação, de uso do solo e de procedimentos de gestão urbana a serem estabelecidos por esta ferramenta. Após as avaliações temáticas, de responsabilidade de cada órgão, o assunto é debatido em reunião, cuja principal função é compatibilizar as diretrizes propostas para o projeto, para o funcionamento da atividade ou para o plano urbanístico das operações. A conclusão do trabalho da Comissão é um parecer conjunto, denominado relatório de estudo de impacto de vizinhança (REIV)<sup>195</sup>, que contém o seguinte:

Art. 30- [...]

§ 2º - Deverão constar no REIV:

- I - as diretrizes para projeto, implantação e funcionamento do empreendimento;
- II - as medidas mitigadoras e compensatórias;
- III - os prazos para o cumprimento das condições a que se referem os incisos I e II deste parágrafo;
- IV - a relação de projetos e planos que deverão ser aprovados junto aos órgãos municipais competentes em fase anterior ao protocolo de solicitação de emissão de certidão de origem, termo de recebimento para parcelamento do solo, alvará de construção, alvará de localização e funcionamento e certidão de baixa;
- V - outras recomendações que se façam necessárias (BELO HORIZONTE, 2011c).

O REIV deve reunir as principais diretrizes da operação urbana consorciada a serem resguardadas como dispositivos no projeto de lei. É pertinente que sejam sintetizadas no REIV diretrizes tais como: padrões de parcelamento, de ocupação e de uso do solo; normas edilícias especiais; condições gerais de posturas diferentes para o perímetro de OUC; forma de cálculo das contrapartidas; projetos e obras para

---

<sup>195</sup> A análise do estudo de impacto de vizinhança protocolado pode caracterizar a incompletude do EIV ou a necessidade de esclarecimentos relativos ao seu conteúdo. É encaminhada aos responsáveis pelo empreendimento, nesses casos, uma listagem dos itens incompletos ou para os quais seja necessária a prestação de esclarecimentos, acompanhada de instruções para o seu preenchimento. Deve ser obedecido pelo requerente prazo para protocolo do material solicitado, ao qual nova análise é realizada pelos órgãos municipais licenciadores. Esse procedimento de correção e complementação do estudo apenas pode ocorrer uma vez. Constatadas novas deficiências, o processo é indeferido ou verificado o atendimento aos quesitos solicitados, segue-se para a elaboração do REIV.

requalificação urbanística; orçamento geral para as intervenções, entre outros componentes que resguardam a conformação do instrumento.

O REIV é publicado no DOM, e qualquer munícipe pode apresentar recurso quanto às diretrizes nele dispostas. Os recursos devem ser levados para decisão do COMPUR na segunda oportunidade de apreciação do empreendimento pelos conselheiros, quando deliberam sobre as condições de desenvolvimento, de implantação e de funcionamento do projeto. Os estudos técnicos podem atestar a incompatibilidade do empreendimento com o local onde foi proposto. Nessa hipótese, o Executivo emite um REIV com as justificativas do indeferimento do pedido de licença.

A reunião para deliberação das condições a serem dispostas para processo de elaboração de OUC pelo COMPUR deve consistir, fundamentalmente, na explicação pelo Poder Público sobre a proposta elaborada para o plano urbanístico e para o mecanismo de gestão que delineiam o instrumento. A apresentação da proposta de operação pelo Executivo deve ser seguida de votação das diretrizes nela contidas pelos conselheiros, caso não haja pedidos de vista de algum de seus membros, assim como descrito no regimento do órgão. Os conselheiros e a população presente podem discutir e elucidar suas dúvidas diante da apresentação das condições a regerem o instrumento.

A participação da sociedade nas plenárias do Conselho é de fundamental importância para que verifiquem, junto a seus representantes, a tomada de decisão coerente com o que a maioria do setor acredita. As pessoas podem opinar e argumentar favorável ou contrariamente a diretrizes colocadas no REIV, sendo agentes nos processos de deliberação. A discussão no COMPUR deve acentuar as divergências e os conflitos para que os conselheiros, eleitos por seus setores – técnico, popular e empresarial –, bem como os representantes do Executivo e do Legislativo, tomem suas posições publicamente, demonstrando o compromisso quanto às decisões sobre as questões da cidade.

As decisões do Conselho são dispostas em um parecer de licenciamento urbanístico (PLU), também publicado no DOM. A partir das diretrizes que este documento resume, dá-se prosseguimento ao licenciamento das construções e das atividades. O processo de aprovação e emissão de licenças aos empreendimentos de impacto continua, sob monitoramento da GELC e dos demais órgãos licenciadores. A próxima tarefa após a publicação do PLU, no caso das operações urbanas, é a consolidação, pelo Executivo, do projeto de lei referente à instituição do instrumento a ser encaminhado à Câmara Municipal. O PL deve garantir as diretrizes contidas no PLU e fazer os detalhamentos necessários para resguardar os objetivos da operação.

O parecer de licenciamento urbanístico tem validade de dois anos e apenas pode ser renovado se não houver ocorrido alteração na legislação urbanística municipal e se a área de vizinhança do empreendimento não tiver sofrido modificação significativa. A emissão de certidão de baixa da edificação, do termo de recebimento para parcelamento do solo, bem como do alvará de localização e funcionamento do empreendimento ficam condicionados ao cumprimento das diretrizes incluídas no PLU emitido pelo COMPUR. A obediência às diretrizes em questão deve ser monitorada pelo órgão que as impôs, sendo necessária a verificação de sua aplicação para concessão da licença pleiteada pelo requerente.

A Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências foi a primeira experiência desenvolvida segundo as novas regras agregadas à legislação urbanística belorizontina pela inserção dos instrumentos do Estatuto da Cidade ao conjunto de normas municipais. A operação foi desenvolvida tendo o EIV como processo de composição de diagnóstico e de análise de conflitos e como instrumento utilizado para apontar o desenvolvimento da região como centro urbano. O estudo de impacto de vizinhança buscou contemplar a equação de algumas das deficiências e a exploração de fatores históricos que destacam a área central do Bairro Barreiro de Baixo como uma polaridade, cuja abrangência e complexidade estão em expansão. A aprovação da OUC-EBA seguiu os trâmites apresentados anteriormente. O processo, mesmo com deficiências, sobretudo originadas pelo curto período em que foi desenvolvido e pela pouca participação de munícipes, oferece avanços na forma de concepção de um plano urbanístico integral para a área. A operação urbana foi composta como um plano local, no qual há soluções conjugadas para que a área suporte um maior adensamento construtivo e populacional no entorno de uma estação de transporte coletivo e dissemine sua qualidade como centro urbano, alguns dos princípios do plano diretor belorizontino que nortearam as novas regras a conformarem as transformações daquele pedaço da cidade.

#### **6.4.2. Exemplo da Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências**

A Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências foi proposta para área compreendida em raio de, aproximadamente, 600 metros da Estação de Integração BHBUS Barreiro. Os proprietários de terrenos e os investidores na região reivindicavam que o perímetro dessa OUC, predominantemente classificado como zona central do barreiro (ZCBA) e zona de adensamento preferencial (ZAP), voltasse a ter os coeficientes de aproveitamento inerentes a esses zoneamentos, ou seja,

coeficiente de aproveitamento básico de 1,8 e 1,4 e coeficiente de aproveitamento máximo de 2,3 e 2, respectivamente. Esse grupo solicitava que fosse revogada a redução da possibilidade de aproveitamento do solo restrita ao índice 1,0 pelo plano diretor para a área abrangida pela OUC.

A região do Bairro Barreiro de Baixo teve conformação espontânea, com a consolidação de um povoado existente antes mesmo da construção da capital mineira. As aprovações dos parcelamentos que marcaram o aumento da densidade de ocupação da área ocorreram por volta da década de 1970. O local possui identidade reconhecida pelos cidadãos belorizontinos e por moradores de municípios da RMBH próximos ao sul da capital mineira. O Barreiro, além ser uma região de moradia tradicional da cidade, apresenta concentração de comércio e serviço, que recebe intensa visitação de pessoas, pela variedade de atividades e pelo próprio despreparo que as áreas em torno congregam em termos do atendimento às necessidades da população.

A operação urbana consorciada para a área deveria seguir as diretrizes colocadas pelo artigo 69-M do plano diretor, que define, preliminarmente, seu perímetro de abrangência. Resgatando os princípios desse tipo de operação, esse artigo aponta as finalidades de criar condições para a implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano e para o sistema de transporte; ampliar e melhorar a rede viária local, melhorando o acesso às estações; otimizar as áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte; proporcionar a reciclagem de áreas consideradas subutilizadas e rever os adensamentos, dada a maior capacidade de suporte do sistema de transporte (BELO HORIZONTE, 2010). Para a delimitação contígua à Estação de Integração BHBUS Barreiro, particularmente, verificou-se a possibilidade de promover o desenvolvimento da região, classificada como um centro intermediário, para ser um centro de abrangência regional, algo em processo de consolidação no local.

A SMAPU desenvolveu uma metodologia específica para a operação urbana consorciada, baseada em discussões que havia realizado em função da concepção do instrumento, assumindo o desafio de elaborar um diagnóstico e um plano urbanístico para essa operação. O trabalho contou, fundamentalmente, com a consolidação de plano de intervenção e atribuição de novos parâmetros urbanísticos para a área, constituídos a partir de estudos de impacto de vizinhança e de viabilidade econômica e financeira.

A Secretaria formou uma equipe constituída por arquitetos, geógrafos, advogados, economistas e engenheiros para execução dos trabalhos. A condução dos estudos e das propostas de intervenção legal e física foi elaborada fundamentalmente

pela SMAPU, que convocou outros órgãos públicos municipais para discussões acerca da formulação do instrumento, quais sejam: Secretaria Municipal de Serviços Urbanos; Secretaria Municipal de Meio Ambiente; Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana; Superintendência de Limpeza Urbana (SLU); Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A.; Superintendência de Desenvolvimento da Capital; Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL); Fundação Municipal de Cultura (FMC) e Secretaria de Administração Regional Municipal do Barreiro (SARMU-B). A maioria desses órgãos compõe a Comissão de Interface para Orientação e Acompanhamento do Processo de Licenciamento de Empreendimento de Impacto.

O estudo de impacto de vizinhança foi iniciado pelo diagnóstico da área. Foram elaboradas consultas a dados secundários, sobretudo ao Censo Demográfico, para que a região pudesse ser caracterizada quanto a sua realidade econômica e social. A dimensão relativamente pequena da área, de aproximadamente 1,34 quilômetros quadrados, permitiu que a equipe técnica explorasse-a com as finalidades de reconhecer todas as áreas verdes disponíveis e a condição da arborização dos logradouros; qualificar o espaço público; caracterizar as tipologias edilícias em seu porte e padrão construtivo; levantar e caracterizar os grandes equipamentos da região; hierarquizar o centro internamente e reconhecer a relação deste com a cidade; avaliar as alternativas de trânsito, transportes e estacionamentos da região; conhecer dados sobre o valor do solo e dinâmica imobiliária; estudar a qualidade da infraestrutura, além de pesquisar outros temas. O debate constante da equipe fazia serem enumerados e qualificados os conflitos de uso, de ocupação e de apropriação do solo na região, o que foi mais bem esclarecido posteriormente, com pesquisas feitas com moradores, trabalhadores e alguns atores específicos, chamados para entrevistas mais detalhadas.

A primeira necessidade percebida pela equipe foi a de que seria fundamental a revisão do perímetro da operação, adequando o limite definido no plano diretor a uma área de abrangência mais ampla, necessária à requalificação da área central do Barreiro. Aos quarteirões demarcados a 600 metros em torno da Estação, foram acrescentados outros. O limite ao norte foi definido por questões administrativas, pois refere-se à Avenida Tereza Cristina, divisa entre os municípios Belo Horizonte e Contagem. Ao leste, o limite deu-se na Avenida Olinto Meireles, onde se encontra área industrial da Vallourec e Mannesmann Tubes. O relevo mais acidentado, ao sul, foi o limitador da operação nessa direção e, a oeste, o limite foi transferido para próximo ao Conjunto Átila de Paiva e às áreas industriais e de subestação de energia.

É possível sintetizar que a região pesquisada é carente de áreas de lazer e equipamentos culturais. As poucas áreas verdes existentes são pequenas e mal equipadas. Faltam salas de cinema, teatros e outros equipamentos culturais que valorizem a memória da região. O perímetro estudado atualmente congrega, predominantemente, atividades de cunho local – como mercearia, farmácia, salão de beleza, entre outras – e de função intermediária – como loja de cama mesa e banho, banco, supermercado, entre outras. A área, entretanto, nos últimos anos, vem recebendo atividades de maior nível de abrangência. A própria estação de integração de transporte coletivo interligada ao *shopping center* é um exemplo. A construção de um *campus* da Pontifícia Universidade Católica (PUC), bem como de unidades de ensino da rede Pitágoras e do Centro Universitário UNA, tem atraído mais pessoas para a região e aumentado o poder de polarização que exerce. O local recebeu, ao longo dos últimos anos, cartório, atividades forenses, clínicas e hospitais, agências bancárias, entre outros ramos mais qualificados de comércio e serviço.

As características da região devem ser bastante alteradas com a finalização das obras da Avenida Tereza Cristina. Esse elo de ligação da capital com os municípios a sul possui problemas de capacidade e interrupções, que serão, provavelmente, equacionados com a conclusão das obras. A área, além dessa intervenção, deverá receber a linha 2 do metrô, com área de embarque e desembarque prevista próximo à estação existente.

O tráfego de veículos internamente ao centro do Barreiro possui conflitos, em decorrência de suas avenidas servirem a um intenso tráfego de passagem, tanto de veículos particulares quanto de linhas de transporte coletivo. Convém ressaltar que a quantidade de itinerários de transporte coletivo causa conflitos no tráfego, mas também traz movimento e visitas à área. É expressivo o deslocamento de pedestres, sobretudo na porção leste do perímetro da OUC, onde o centro intermediário é mais desenvolvido – região em torno das avenidas Visconde de Ibituruna, Afonso Vaz de Melo e Sinfrônio Brochado. A capacidade das vias internas à área suportaria melhores condições de tráfego com uma política de gestão de estacionamentos. Admite-se, atualmente, o estacionamento em vias públicas, sendo a prática realizada, em alguns logradouros, dos dois lados da rua.

O estudo de viabilidade econômica e financeira diagnosticou os preços dos terrenos com bases principais no IPTU e no ITBI, considerando também pesquisas realizadas com corretores imobiliários que atuam na região. Foram identificados altos valores concernentes ao preço do metro quadrado de construção no perímetro em análise, sobretudo nas porções a leste, onde eles podem ser comparados a preços praticados na Área Central de Belo Horizonte. Os valores, coletados no início de 2011,

variavam de 1.500 a 2.000 reais por metro quadrado e chegavam a 7.000 mil reais em alguns imóveis. Foram constatados altos preços das “luvas” pagas pelos pontos comerciais.

O EVEF demonstrou a baixa dinâmica imobiliária da região, sendo os edifícios que exploraram o coeficiente de aproveitamento do zoneamento aqueles construídos antes da promulgação da lei de parcelamento, ocupação e uso do solo de 1996 e outros, que surgiram, recentemente, ao sul da área, aproveitando o potencial construtivo dos quarteirões classificados como zona de adensamento preferencial. As principais carências de produtos imobiliários são referentes a prédios de salas, apartamentos pequenos – unidades habitacionais de um ou dois quartos –, hotéis e outras alternativas de imóveis comerciais, conforme se aferiu nas pesquisas.

O diagnóstico apontou, porém, que, mesmo com novos empreendimentos, ainda predomina baixa utilização do solo, comparativamente ao potencial construtivo legal vigente até 2010. São poucos os lotes vagos, mas a região dispõe de grande possibilidade de substituição de edificações, pois os imóveis são, predominantemente, horizontais. Os estudos, contudo, concluíram que, caso tivessem sido consolidadas, na área, alterações na dinâmica imobiliária que explorassem os coeficientes permitidos para os macrozoneamentos predominantes – ZCBA e ZAP, com os parâmetros construtivos legais, determinados lote a lote, sem uma reestruturação da infraestrutura local –, teria sido configurada uma situação de saturação urbanística de difícil solução.

Os estudos técnicos foram complementados por pesquisa de percepção ambiental. A metodologia contemplou a aplicação de questionários a pessoas residentes e trabalhadoras na área e de entrevistas com informantes qualificados, quais sejam: lideranças comunitárias e religiosas, empresários que atuam na região, diretores de instituições de ensino, entre outros agentes. As opiniões são, obviamente, diversas, mas a população demonstra que gosta de residir e trabalhar no Barreiro, ressalta problemas como intenso tráfego de veículos e violência e exalta as características da região como um núcleo comercial “quase independente do centro principal de Belo Horizonte”.

A conjugação dos levantamentos e as discussões depreendidas no processo de estudo de impacto de vizinhança possibilitaram sintetizar as principais características da região. O perímetro de aplicação da OUC pode ser dividido em, pelo menos, cinco subáreas, em decorrência de suas características sociais, econômicas, de organização territorial e de uso e de ocupação do solo, assim sintetizadas:

- Subárea 1: definida ao leste, ao longo do corredor da Avenida Olinto Meireles, possui fábrica da Vallourec e Mannesmann Tubes de um lado e a outra margem com imóveis subutilizados ou ocupados por atividades que geram menor movimento de pessoas, como concessionárias, oficinas mecânicas, marmorarias, etc.;
- Subárea 2: definida ao norte e ao oeste pelos bairros Santa Margarida e Átila de Paiva, onde residem famílias de renda baixa a média. Essa área é separada do centro principal do Barreiro pela linha férrea, apresenta predominância de residências unifamiliares, muitas delas inseridas em lotes menores do que 300 metros quadrados, com alta taxa de ocupação. É bastante provável que a conclusão das obras na Avenida Tereza Cristina seja acompanhada da valorização imobiliária do local;
- Subárea 3: faixa de grandes equipamentos de abrangência intermediária e regional situada paralelamente à linha de trem, quais sejam: instituição da rede Pitágoras; um grande atacadista; *campus* da Pontifícia Universidade Católica; batalhão da Polícia Militar; estação de transporte coletivo e Shopping Center; Restaurante Popular; Hipermercado; Campus da UNA, entre outras atividades;
- Subárea 4: determinada como a porção centro-oeste e sul do perímetro da operação urbana, é a área onde predominam residências de melhor condição construtiva, comparativamente à região, e alguns edifícios multifamiliares; e
- Subárea 5: localizada ao centro-leste e ao longo da avenida Sinfrônio Brochado, onde se concentram atividades de comércio e serviços locais e intermediários que recebem maior visitação cotidiana. É a porção que mais sofre com o intenso tráfego de passagem, más condições dos passeios, mobiliário urbano disposto de forma inadequada, poluição visual, entre outros problemas. Nessa área, são encontrados edifícios de maior porte, com mais de dez andares.

A caracterização da operação urbana para início do processo de estudo de impacto de vizinhança provocou um primeiro momento de debate público sobre o assunto, quando o tema foi levado para a 168ª Reunião Ordinária do COMPUR, ocorrida em 15 de dezembro de 2011<sup>196</sup>. Na ocasião, o presidente do Conselho, também Secretário de Desenvolvimento Urbano, Marcello Faulhaber, e a Vice-Presidente do Conselho, também Secretária Municipal Adjunta de Planejamento

---

<sup>196</sup> A autora desta tese estava presente na reunião. As informações relacionadas nesta seção estão dispostas na ata da 168ª Reunião Ordinária do COMPUR, ocorrida em 15 de dezembro de 2011. As falas demonstram claramente a visão de proprietários de terreno que cobram do Poder Público “atitudes” para melhoria na área e desconsideram a premissa constitucional de que o direito à propriedade está vinculado a sua função social, cabendo ao Estado regular sobre o uso e a ocupação da terra urbana (BELO HORIZONTE, 2011d).

Urbano, Gina Rende, apresentaram os primeiros resultados do diagnóstico acerca da área pesquisada, bem como as principais premissas que regeriam o plano de adensamento e o plano de obras e intervenções da operação urbana.

Os conselheiros e os demais presentes tiveram a oportunidade de tirar suas dúvidas quanto aos objetivos e à aplicação do instrumento. A reunião foi tomada, principalmente, pelo discurso de um grupo de proprietários de terrenos e empresários locais. Eles concordavam com a avaliação sobre as carências e os problemas que a área possuía e com a hipótese de que a verticalização desacompanhada da qualificação da estrutura urbana poderia ocasionar piora da qualidade urbanística da região. Seus depoimentos em prol da liberação da área da restrição causada pela demarcação da OUC-EBA pelo plano diretor, entretanto, convergiam para argumentos tais como: o rebaixamento do coeficiente causa prejuízo a comerciantes e contribuintes, que exigem uma “solução” rápida para esse problema; a adoção de coeficiente 1,0 “atrapalha” a dinâmica imobiliária; o dinheiro pago por cada empresário para obtenção de potencial construtivo é insignificante para a Prefeitura e bastante impactante para o investidor da região, entre outras falas que demonstraram a crença de que o Executivo estaria “banindo um direito” daquela parcela da população.

As discussões da equipe técnica, decorrentes do diagnóstico e do contato com a população, avançaram para o cruzamento de dados setoriais e a pontuação de conflitos e de potencialidades existentes na área. A equação dos impactos e das características levantadas nos processos concomitantes de desenvolvimento do EIV e do EVEF deu origem ao plano urbanístico da operação urbana, que sintetiza um “plano de intervenções” e um “plano de adensamento” elaborados para a área.

É interessante observar que o plano urbanístico foi consolidado como uma ação de planejamento local, que apontou para a região estudada unidades de vizinhança específicas quanto ao padrão de urbanização, com funções determinadas e complementares entre si. A OUC-EBA ganhou um formato muito semelhante a um plano local, para o qual foram propostos parâmetros urbanísticos e foram elencadas intervenções específicas. A conformação desse plano como uma operação urbana consorciada, no entanto, avançou em comparação a outros planos locais desenvolvidos em Belo Horizonte, por estabelecer a prioridade das obras, dimensionar seus impactos e definir os meios pelos quais serão financiadas.

O plano de intervenções contemplou, fundamentalmente, um conjunto de ações de qualificação ambiental da área, alterações no sistema de mobilidade, qualificação das principais centralidades, implantação de equipamentos urbanos e comunitários e produção de habitação de interesse social. As intervenções urbanísticas e ambientais têm como princípio servir à solução de problemas

diagnosticados e preparar a região para aumentar a capacidade de suporte para receber adensamento construtivo e populacional, premissas de áreas em torno de estações de transporte coletivo destinadas a operações urbanas, como explicitado.

As intervenções de cunho ambiental preveem o resgate e a criação de áreas verdes públicas ou de uso público, contemplando medidas como estas: melhoria da arborização e das praças; criação de uma praça com equipamento cultural na área da antiga estação de trem; requalificação da praça contígua à PUC Minas e dotação de espaço público de lazer adjacente ao clube existente em terreno municipal.

As intervenções no sistema de mobilidade e a qualificação das áreas comerciais abrangem ações como: melhoria da infraestrutura das vias, com a solução de pontos de estrangulamento, sobretudo nas avenidas principais; adequação dos sentidos de fluxo do tráfego; revisão do sistema de drenagem disposto nos logradouros; melhoria da iluminação pública; adoção de medidas de desenho urbano que privilegiem o transporte coletivo e o modo não motorizado de circulação – ciclistas e pedestres. Convém ressaltar que as intervenções no sistema de mobilidade também buscam preparar a região para as alterações do tráfego, que serão decorrentes da finalização das obras da Avenida Tereza Cristina. Um terminal de embarque e desembarque de linhas metropolitanas foi proposto para o bairro Santa Margarida, com a finalidade de organizar o fluxo intermunicipal, retirando itinerários da área central do Barreiro. Devem ser mantidas as linhas municipais neste local. Há a previsão de intervenções no viaduto existente na Avenida Tereza Cristina, para melhorar o fluxo dos movimentos que recebe e viabilizar uma ligação mais adequada e ágil entre a Estação Barreiro e a Estação Diamante, parada de transporte coletivo situada mais ao sul da Região Administrativa Barreiro.

A implantação de equipamentos públicos está prevista para ampliar o atendimento da rede existente à medida que o adensamento populacional ocorrer. Foram planejadas unidades municipais de ensino infantil (UMEI), escola de ensino médio, centro de saúde e uma sede mais adequada para a Administração Regional, que deverá ter central de atendimento aos munícipes com mais funções integradas. A operação urbana prevê também a produção de 1.000 unidades habitacionais, destinadas a famílias com renda entre zero e três salários mínimos, com recursos auferidos, exclusivamente, com as contrapartidas da OUC.

Os projetos e as obras necessários à implantação das intervenções foram preliminarmente orçados, levando em conta valores praticados em obras de instalação de infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários a cargo dos órgãos

municipais competentes<sup>197</sup>. Apesar de se ter a certeza de que esses valores serão alterados com a formulação de projetos básicos e executivos, foi importante verificar o montante financeiro a ser gasto para constatar a viabilidade e o equilíbrio econômico da operação. As intervenções foram priorizadas em quatro projeções de adesão à operação urbana, que coincidem com o depósito acumulado de contrapartidas equivalentes a, aproximadamente, 25%, 50%, 75% e 100% do valor médio considerado para arrecadação com a venda de potencial construtivo por meio de outorga onerosa do direito de construir.

Cabe dizer que as intervenções no âmbito da primeira etapa são aquelas essenciais ao aumento da capacidade de suporte da região e à requalificação de centros e de centralidades. A segunda fase contempla obras necessárias à complementação da estrutura urbana e o aumento da capacidade de suporte, para adequar a região à maior venda de potencial construtivo. Nessa fase, haverá expansão dos perímetros requalificados. As obras referentes à terceira etapa envolvem a conclusão de alguns eixos de intervenção, em um cenário em que se concretiza um adensamento aproximado – populacional e construtivo – da conclusão da operação. A última etapa abarca obras de finalização do plano urbanístico.

O plano de adensamento, por sua vez, foi consolidado com vistas a dotar cada subárea de potencial construtivo e de densidade populacional compatíveis com a qualidade de estrutura urbana existente e com a possibilidade de aumento da capacidade de suporte da região, produzida pelas intervenções do plano urbanístico. Foi organizado com base em três classificações diferenciadas pela densidade construtiva e pelos padrões de urbanização que devem ser atribuídas às quadras ou às partes de quadras.

A equipe entendeu que a proposição de uma operação urbana deve buscar quebrar a lógica de construção lote a lote como condição para promover uma reestruturação qualificada da área. Esse é um desafio na região central do Barreiro, onde as sequências de lotes, quase sempre, são compostas por diversos proprietários. Sob o raciocínio do Arquiteto colombiano Augusto Carrillo, funcionário do *Departamento Nacional de Planeación* da Colômbia, Montandon e Souza afirmam:

É preciso romper o modelo de produção da cidade prédio por prédio, lote por lote, para se realizar um manejo do solo urbano mais adequado às questões ambientais e à paisagem, que garanta o exercício da função social e ecológica da propriedade. Na medida em que se amplia o número de agentes envolvidos numa ação urbanística, as complexidades aumentam. Nesse contexto, os planejadores devem fazer prevalecer o interesse público, mas

---

<sup>197</sup> Neste trabalho, grande parte dos valores é referenciada com base em arquivos da Superintendência de Desenvolvimento da Capital, órgão que, entre outras atribuições, desenvolve projetos e executa obras no município.

tendo maior proximidade ao capital imobiliário para melhor negociar a conduta das intervenções (MONTANDON; SOUZA, 2007, p. 128).

A equipe da SMAPU elaborou lógica de adensamento baseada no agrupamento de lotes, o que pode ser considerado um avanço na aplicação do princípio defendido por Carrillo, mesmo que se tenha a consciência de que práticas mais eficientes deverão ser desenvolvidas nesse sentido. Os graus de adensamento pensados para a OUC possuem uma escala de potencial construtivo admitido, que varia de acordo com a área dos terrenos. Os lotes que possuem até 360 metros quadrados não estão habilitados a comprar coeficiente de aproveitamento. Os índices de aproveitamento construtivo aumentam para terrenos com dimensões maiores do que 360 metros quadrados e menores do que 2.160 metros quadrados, e é admitida a aplicação dos coeficientes de maior valor aos terrenos com área superior a 2.160 metros quadrados.

Essa alternativa foi acrescida de exigências em busca de um modelo construtivo que pressupõe a concentração de potencial de edificabilidade em parte do terreno, com a finalidade de proporcionar liberação de espaço para uso público que possibilite encontro, estar, lazer e atividades urbanas compatíveis com o centro. A operação define taxa de ocupação<sup>198</sup>, que varia de acordo com o tamanho dos terrenos nos quais for realizado o empreendimento.

Os beneficiários pela maior utilização de potencial construtivo devem cumprir taxa de permeabilidade vegetada em terreno natural e construir caixa de captação de água pluvial, com vistas a melhorar a qualidade ambiental e paisagística e conter a sobrecarga do sistema de drenagem urbana. A proposta de qualificação urbanística é incrementada pela exigência de implantação de uma faixa livre de uso público interna a todos os terrenos que aderirem à operação urbana consorciada, com largura mínima de seis metros. Essa faixa busca garantir a permeabilidade visual e de trânsito entre os terrenos. Ela deve ter passeio voltado ao livre fluxo de pedestres e pode ter área destinada à instalação de mobiliário urbano, ao acesso de veículos às edificações ou à ampliação das atividades econômicas para o logradouro. Também, as regras da lei de uso e de ocupação do solo referentes à altura na divisa e à relação entre afastamento lateral e de fundos e altura dos edifícios podem ser diferenciadas, chegando à construção sobre até 50% da extensão das divisas entre os lotes.

O QUADRO 11 é parte do Parecer de Licenciamento Urbanístico da OUC-EBA, que contém os parâmetros urbanísticos dessa operação e, portanto, foi inserido à

---

<sup>198</sup> Convém salientar que a legislação urbanística de Belo Horizonte não prevê limites à taxa de ocupação, a não ser para as áreas de proteção ambiental.

concepção do projeto de lei que deverá regulamentar. O PLU<sup>199</sup> dessa operação foi consolidado pela Gerência Executiva do COMPUR, com as alterações aprovadas no Conselho relativas ao relatório de estudo de impacto de vizinhança<sup>200</sup> emitido para o caso. A principal intervenção, votada na reunião onde o tema foi apreciado, foi o aumento do coeficiente de aproveitamento para os terrenos das áreas classificadas como grau de adensamento 2 e como grau de adensamento 3<sup>201</sup>.

QUADRO 11: Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências: parâmetros urbanísticos

A) Coeficiente de Aproveitamento	Grau de adensamento	Área do terreno <= 360 m <sup>2</sup>	Área do terreno < 360m <sup>2</sup> <= 2.160m <sup>2</sup>	Área do terreno > 2.160m <sup>2</sup>
	<b>G1</b>		2,0	3,0
	<b>G2</b>	1,0	3,0	4,0
	<b>G3</b>		4,0	5,0
B) Área permeável	Grau de adensamento	Área do terreno <= 360 m <sup>2</sup>	Área do terreno < 360m <sup>2</sup> <= 2.160m <sup>2</sup>	Área do terreno > 2.160m <sup>2</sup>
	<b>G1, G2 e G3</b>	10%	20%	25%
C) Caixa de Captação	Dimensionamento compatível com a retenção de água para amortecimento do escoamento para o sistema de drenagem pública, calculada para cada caso.			
D) Taxa de ocupação	Grau de adensamento	Área do terreno <= 360 m <sup>2</sup>	Área do terreno < 360m <sup>2</sup> <= 2.160m <sup>2</sup>	Área do terreno > 2.160m <sup>2</sup>
	<b>G1, G2 e G3</b>	80%	60%	50%

Fonte: elaborado pela autora, com base no PLU n° 05/12, BELO HORIZONTE, 2012a.

Essa OUC deverá ser monitorada pela SMAPU, que subsidiará, tecnicamente, as ações do Grupo Gestor. O grupo citado deverá ser formado por representantes do Executivo e da sociedade e terá, entre suas atribuições: escolher dentre as etapas de prioridades das obras aquelas que deverão ser executadas primeiro; publicizar os efeitos da operação urbana; coordenar a elaboração do programa de atendimento econômico e social à população diretamente afetada pela operação urbana; gerir o fundo financeiro próprio configurado para esta operação. Será responsável também pela aprovação da implantação das edificações, zelando pela interligação das áreas livres de uso público, visibilidade das áreas verdes, composição paisagística, construção sob as divisas, entre outros fatores.

<sup>199</sup> O Parecer de Licenciamento Urbanístico 05/12 foi emitido para esta operação pela SMAPU (BELO HORIZONTE, 2012a).

<sup>200</sup> O REIV referente à Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências foi levado para discussão na 172ª Reunião Ordinária do COMPUR, ocorrida em 26 de abril de 2012, e está disponível no Diário Oficial do Município de 18 de fevereiro de 2012 (BELO HORIZONTE, 2012d).

<sup>201</sup> A SMAPU havia pensado em uma alternativa mais conservadora de aplicação de coeficientes. A proposta para os coeficientes de aproveitamentos relativos à OUC foi feita pelo Conselheiro Píer Senesi, também Secretário Municipal de Serviços Urbanos, e aprovada na reunião do COMPUR, de 26 de abril de 2012, quando foi apreciado o REIV da OUC-EBA.

A OUC-EBA será, provavelmente, a primeira experiência do município baseada na utilização da outorga onerosa do direito de construir como contrapartida ao aumento do potencial construtivo. Há, na fórmula, além de fatores que condicionam o preço da contrapartida aos valores de coeficiente de aproveitamento básico, coeficiente aproveitamento máximo e área do terreno, outros fatores que amenizam o preço final pelo coeficiente construtivo adicionado. Tais fatores servem para incentivar a diversidade de usos, facilitar a execução de obras de interesse público – como equipamentos urbanos e comunitários e habitações de interesse social – bem como para estimular a instalação de mecanismos que confirmam conceitos de sustentabilidade<sup>202</sup> aos edifícios. Além desses fatores, deverá ser facultado que a contrapartida seja paga em dinheiro ou tenha seu valor amortecido pela transferência de imóveis ao Poder Público e pela execução de obras previstas no plano urbanístico. A forma de pagamento da contrapartida deverá ser determinada pelo Grupo Gestor da operação.

O projeto de lei referente à operação urbana foi enviado pelo Executivo à Câmara Municipal de Belo Horizonte, tendo recebido o número 865 e sendo publicado em 25 de novembro de 2013 no portal eletrônico do Legislativo. O PL inicia denominando a operação oficialmente: Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro. O conteúdo estabelecido no referido projeto de lei demonstra convergência com as disposições contidas no parecer de licenciamento urbanístico aprovado para o empreendimento e apresenta detalhamentos derivados das decisões contidas nesse documento-mestre para tradução do plano urbanístico contido no EIV para um texto legal, utilizando a linguagem técnica e jurídica desenvolvida no município para tratar de assuntos de cunho urbanístico.

Ressalta-se, entre os acréscimos e os detalhamentos feitos ao PLU na regulamentação da operação urbana consorciada, a inserção de fatores que direcionam a composição de tipologias construtivas e de utilização das edificações por meio de fatores de descontos nos valores da contrapartida, em concordância com objetivos principais de aplicação do instrumento para aquela localidade específica. A fórmula para cálculo da contrapartida ficou disposta no artigo 36 do projeto de lei em questão da seguinte forma:

---

<sup>202</sup> Ressalta-se que, durante a 172ª Reunião Ordinária do COMPUR, o Conselheiro Hamilton Moreira, representante do setor técnico, propôs que fosse incorporado à fórmula da contrapartida financeira um “fator de sustentabilidade”. Esse fator objetiva a implantação de mecanismos e programas que insiram conceitos e técnicas afetos a sustentabilidade ambiental nas edificações construídas no perímetro abrangido pela OUC-EBA.

Art. 36 - Os valores de CA<sub>b</sub> previstos nesta Lei somente poderão ser superados mediante pagamento de contrapartida.

§ 1º - A contrapartida financeira será calculada de acordo com a fórmula  $CF = (CA_p - CA_b) \times AL \times V \times FP \times FIS \times FS$ , na qual:

- I - CF: valor da contrapartida financeira do beneficiário, em reais;
- II - CA<sub>p</sub>: Coeficiente de Aproveitamento praticado, limitado ao CA<sub>m</sub> previsto pelo Grau de Adensamento onde se situa o empreendimento;
- III - CA<sub>b</sub>: Coeficiente de Aproveitamento Básico;
- IV - AL: área do lote;
- V - V: valor atualizado do metro quadrado de terreno apurado para fins de cálculo do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Inter Vivos - ITBI, conforme o cadastro do Município;
- VI - FP: Fator de Planejamento;
- VII - FIS: Fator de Interesse Social;
- VIII - FS: Fator de Sustentabilidade (BELO HORIZONTE, 2013a).

O fator de planejamento foi elaborado como uma combinação dos seguintes incentivos: à tipologia construtiva que possua uso misto – edificações com usos residenciais e não residenciais combinados –, seguida pelas edificações de uso residencial; viabilização de que o térreo das edificações possua atividades não residências abertas para o logradouro ou para espaços de uso público criando “fachadas ativas”; união de lotes para maximização das passagens e áreas para uso público internas aos quarteirões; adesão à operação nos primeiros anos. O PL trata do detalhamento das condições a serem cumpridas para que tais fatores sejam acrescidos ao cálculo das contrapartidas, deduzindo seus valores. Os índices para multiplicação que resulta no valor a ser cobrado foram apresentados no Anexo IV do Projeto de Lei nº 865/13 (QUADRO 12).

QUADRO 12: Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências – Projeto de Lei nº 865/13 – Anexo IV: fator de planejamento

Grau de adensamento	Tipo de uso e ocupação	Área do terreno	Ano de adesão <sup>1</sup>					
			1º ao 4º	5º ao 6º	7º ao 9º	10º ao 12º	13º ao 15º	
<b>G1</b>	NR-2	De 360 a 2160m <sup>2</sup>	0,90	0,93	0,94	0,96	0,98	
		Acima de 2160m <sup>2</sup>	0,80 <sup>2</sup>	0,86	0,88	0,92	0,96	
	NR-1	De 360 a 2160m <sup>2</sup>	0,80	0,86	0,88	0,92	0,96	
		Acima de 2160m <sup>2</sup>	0,70 <sup>2</sup>	0,79	0,82	0,88	0,94	
	R	De 360 a 2160m <sup>2</sup>	0,70	0,79	0,82	0,88	0,94	
		Acima de 2160m <sup>2</sup>	0,60 <sup>2</sup>	0,72	0,76	0,84	0,92	
	M	De 360 a 2160m <sup>2</sup>	0,60	0,72	0,76	0,84	0,92	
		Acima de 2160m <sup>2</sup>	0,50 <sup>2</sup>	0,65	0,70	0,80	0,90	
	<b>G2</b>	NR-2	De 360 a 2160m <sup>2</sup>	0,90	0,93	0,94	0,96	0,98
			Acima de 2160m <sup>2</sup>	0,80 <sup>2</sup>	0,86	0,88	0,92	0,96
NR-1		De 360 a 2160m <sup>2</sup>	0,80	0,86	0,88	0,92	0,96	
		Acima de 2160m <sup>2</sup>	0,70 <sup>2</sup>	0,79	0,82	0,88	0,94	
R		De 360 a 2160m <sup>2</sup>	0,80	0,86	0,88	0,92	0,96	
		Acima de 2160m <sup>2</sup>	0,70 <sup>2</sup>	0,79	0,82	0,88	0,94	
M		De 360 a 2160m <sup>2</sup>	0,60	0,72	0,76	0,84	0,92	
		Acima de 2160m <sup>2</sup>	0,50 <sup>2</sup>	0,65	0,70	0,80	0,90	
<b>G3</b>		NR-2	De 360 a 2160m <sup>2</sup>	0,80	0,86	0,88	0,92	0,96
			Acima de 2160m <sup>2</sup>	0,70 <sup>2</sup>	0,79	0,82	0,88	0,94
	NR-1	De 360 a 2160m <sup>2</sup>	0,70	0,79	0,82	0,88	0,94	
		Acima de 2160m <sup>2</sup>	0,60 <sup>2</sup>	0,72	0,76	0,84	0,92	
	R	De 360 a 2160m <sup>2</sup>	0,90	0,93	0,94	0,96	0,98	
		Acima de 2160m <sup>2</sup>	0,80 <sup>2</sup>	0,86	0,88	0,92	0,96	
	M	De 360 a 2160m <sup>2</sup>	0,60	0,72	0,76	0,84	0,92	
		Acima de 2160m <sup>2</sup>	0,50 <sup>2</sup>	0,65	0,70	0,80	0,90	

NR-1 - empreendimentos de uso não residencial cujas unidades situadas no pavimento térreo possuam acesso direto e abertura para o logradouro ou vias internas de uso público

NR-2 - demais empreendimentos de uso não residencial

R - empreendimento de uso residencial

M - empreendimento de uso misto

<sup>1</sup> - Configurar-se-á adesão por meio de protocolo de projeto arquitetônico para aprovação no órgão municipal competente, contado o prazo da mesma da data da entrada em vigor desta Lei;

<sup>2</sup> - Nas hipóteses assinaladas, o fator de planejamento será ainda multiplicado por 0,73 (setenta e três décimos) para empreendimento que faça uso de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) do CAM previsto para o Grau de Adensamento no qual seu respectivo terreno está inserido.

Fonte: BELO HORIZONTE, 2013a.

O fator de interesse social dispensa de contrapartida os empreendimentos habitacionais de interesse social para famílias com rendas entre zero e três salários mínimos e os equipamentos comunitários. Apresenta também índices que significam dedução do valor da contrapartida para empreendimentos de moradias voltadas para

famílias com renda entre três e seis salários mínimos e equipamentos privados de interesse público (QUADRO 13). A pertinência de adotar tais índices está em privilegiar e facilitar a construção de empreendimentos que auxiliem no atendimento a demandas prioritárias da população, sendo a própria função desempenhada pelos projetos meios de atendimento das principais carências da cidade.

QUADRO 13: Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências – Projeto de Lei nº 865/13 – Anexo V: fator de interesse social

Uso de Interesse Social	Fator
Empreendimentos habitacionais de interesse social - Faixa I (0-3 S.M. <sup>203</sup> .)	Dispensados de contrapartida
Empreendimentos habitacionais de interesse social - Faixa II (3-6 S.M.)	0,5
Habitação de mercado popular (6-10 S.M.)	0,7
Equipamentos públicos (hospitais, policlínicas, posto de vacinação, posto de saúde, escolas, creches, escolas superiores, centros de formação profissional, unidades administrativas do Poder Público, bibliotecas, museus, centros culturais, centros de convenção, e demais equipamentos de cultura, esporte, lazer, segurança, assistência social e afins)	Dispensados de contrapartida
Equipamentos privados de interesse público (hospitais, clínicas, escolas, creches, escolas superiores, faculdades, universidades, centros de formação profissional, bibliotecas, museus, centros culturais, centros de convenção, e demais equipamentos de cultura, esporte, lazer e afins)	0,5
Demais usos	1,0

Fonte: BELO HORIZONTE, 2013a.

A operação urbana consorciada Estação Barreiro e Adjacências adquiriu complexidade referente ao alcance de metas complementares de reformulação de uma área no município contendo dispositivos, como pode ser apreendido no projeto de lei que sintetiza as intenções de mudança normativa, que alteram as principais regras de apropriação dos terrenos no município. O PL, se aprovado, significará a consonância de normas de parcelamento, de ocupação, de uso, de edificação e de posturas especiais para essa área da cidade, vinculando qualquer alteração no espaço a ser efetuada pelo ente público ou privado a um plano urbanístico concebido especificamente para a área entorno de uma estação de transporte coletivo, determinada no plano diretor do município como passível de receber mudança em padrões de composição urbanística por meio da aplicação do instrumento de política urbana que se pesquisa nesta tese.

<sup>203</sup> S.M.: Salário Mínimo.

#### **6.4.3. Algumas considerações sobre a experiência da Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências**

Não era objetivo do Poder Público municipal que a Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências fosse a primeira das operações a ser planejada no município. A SMAPU trabalhava na preparação de condições para desenvolvimento do instrumento nas adjacências da Avenida Antônio Carlos, onde as obras de intervenção para ampliação da via ao transporte coletivo estavam recentemente concluídas. O principal motivo da inversão de prioridades foi a pressão que os proprietários de terreno e empresários da área imprimiram, sobre o Executivo e o Legislativo, para resgate do potencial construtivo original do macrozoneamento.

O desenvolvimento da operação, considerada de pequena escala comparativamente às áreas das outras OUCs contidas no Plano Diretor do Município de Belo Horizonte, servira, entretanto, como um trabalho onde a equipe pôde experimentar uma nova forma de planejar uma parte da cidade, continuando um período de transformações cuja inflexão poderia ser marcada na ocasião da III Conferência Municipal de Política Urbana. O processo de elaboração do instrumento de política urbana, além das alterações de regras e de princípios para lidar com os processos de parceria para transformações urbanas, contava com uma evolução técnica impulsionada por uma coleção de dados georreferenciados ainda não explorados como o foram com essa experiência.

O EIV desenvolvido para a OUC-EBA instaurou um processo de elaboração da operação urbana consorciada e gerou uma organização de dados e de ações, de apontamentos técnicos e de definições políticas, que fizeram com que a constituição da operação tivesse maior transparência nos registros de etapas, gerando maior facilidade de interlocução entre participantes da execução do instrumento nos setores da SMAPU e nos órgãos da Prefeitura. A tramitação de um documento – o estudo de impacto de vizinhança –, que registra diagnósticos e proposições do plano urbanístico para a área, mesmo parecendo uma ocorrência corriqueira e óbvia, significou um avanço frente às negociações feitas em gabinete, que geraram textos de leis genéricos a regerem operações urbanas instituídas de 1996 a 2010, desconectados das políticas e dos programas em andamento no município, em muitos dos casos. As informações foram consolidadas considerando-se a publicidade do processo, o que garantia maior clareza das intenções para transformação da área e maior transparência das justificativas e das explicações sobre padrões e procedimentos voltados a promoverem alteração do espaço.

O plano urbanístico para a operação partiu das determinações constantes em projetos e programas setoriais desenvolvidos no município pelas diversas entidades que compõem a Administração Pública, reunidos e revistos para a realidade local, que recebera a composição de um modelo próprio de desenho urbano e parâmetros urbanísticos a gerarem novas volumetrias construtivas no local. Houve maior interlocução com as equipes ligadas às matérias de cunho predominante de organização territorial e uma aproximação das secretarias de temas sociais para desenvolvimento das operações. Esse contato com os órgãos públicos que tratam de políticas sociais no município, apesar de deficiente, contribuiu para o dimensionamento de demandas, abrindo uma vertente importante dentro do estudo de impacto de vizinhança de que deveria garantir, na área, não apenas a solução de *déficits* quantitativos e qualitativos de equipamentos existentes, como também proporcionar atendimento à nova configuração populacional que se espera para o local.

A organização do plano ficou a cargo da SMAPU, que avançou na execução de um diagnóstico condicionado não somente ao levantamento de dados, mas à perspectiva de alteração da realidade em um curto espaço de tempo. O banco de dados secundários foi tratado permitindo cruzamentos, que agilizaram a sistematização e a produção de novos dados demandados pela equipe, o que orientou a coleta de informações no local. As visitas de campo eram sempre efetuadas em grupos compostos por técnicos de diferentes disciplinas, abrindo um ambiente de discussões constantes acerca das temáticas a serem conjugadas nas propostas de operação.

As propostas registradas no plano urbanístico foram desenvolvidas no âmbito do processo de elaboração do estudo de impacto de vizinhança, como medidas mitigadoras de impactos existentes e potencializadoras de qualidades diagnosticadas. Os projetos de intervenção no espaço, entretanto, apresentam um nível de adiantamento ou mesmo de concretude questionável. O tempo de seu desenvolvimento era insuficiente para elaboração de propostas com a coesão desejada, o que fez com que a equipe optasse por fazer apontamentos para permitir os cálculos de estudo de viabilidade e os registros de intenções prioritárias de qualificação de espaços estratégicos. A equipe técnica reconhecia essa deficiência, que se agravava com a diretriz de trabalhar no tempo condicionado pelas estratégias políticas. A representação das intenções em desenhos, todavia, foi uma experiência relevante, que fortaleceu a coleção de princípios básicos para os projetos, facilitou a exposição do instrumento nas ocasiões de discussões participativas e significou a ilustração do conteúdo do plano urbanístico em documentos de acesso público. Os

técnicos desenvolveram ensaios para verificação dos efeitos dos novos parâmetros urbanísticos no território, que, apesar de simples, compunham cenários e permitiram a tomada de decisão em busca da constituição de espaços abertos e com maior integração entre áreas públicas e particulares.

As propostas de remodelação do território contaram com a interposição de soluções para melhoria do espaço público juntamente com novos modelos de ocupação do espaço privado. A operação significou o desenvolvimento de parâmetros específicos para a área, com a descrição de regras para alteração do parcelamento, da ocupação e do uso do solo, de normas edilícias e de posturas. O adensamento construtivo proposto veio acompanhado de compensações, como a faixa livre de uso público interior aos lotes, áreas verdes em terreno natural, caixa de captação e outros elementos que atuam como contrapartidas não diretamente monetárias, condições sem as quais não podem ser praticadas as elevações de potencial construtivo. O plano urbanístico foi descrito em uma proposta de regulamentação detalhada, que busca especificar a conformação de um espaço único dentro da cidade. O grupo gestor, a ser instituído para a OUC-EBA, terá a incumbência de aprovar a implantação das edificações, cuidando para que os efeitos do plano urbanístico sejam maximizados, sobretudo, resguardando a convergência das áreas de uso público nos arranjos entre si e na relação destas com a rua. Esses podem ser considerados avanços ao regramento rígido que regula a disposição das edificações. As normas dispostas na lei são complementadas pelas recomendações de um processo de gestão que avalia projeto por projeto, quarteirão por quarteirão.

A caracterização do empreendimento, no Conselho Municipal de Política Urbana, foi comprovada como um momento importante de publicização das OUCs. Foi marcada por um primeiro embate público de interesses convergentes e divergentes quanto aos conceitos do instrumento e à sua aplicação na região do Barreiro. Mesmo sendo um fórum de discussão aberto à sociedade, a reunião foi marcada, principalmente, por duas polarizações: o setor empresarial e o Poder Público, que, nesse projeto, concordavam em alguns pontos, mas defendiam lógicas diferentes no entendimento da aplicação do direito à cidade e à propriedade. O setor técnico e a população estavam presentes em minoria e pouco se manifestaram acerca do tema, fazendo mais considerações e perguntas do que se envolvendo de forma propositiva com as transformações da área. É importante que todos os interesses sejam representados nesses fóruns de discussão, para que se tornem eventos participativos de maior amplitude. Trata-se de um momento privilegiado em que as crenças de cada setor e as críticas às ações dos demais podem ser frontalmente debatidas,

manifestando interesses e tentando chegar a acordos para composição de novos espaços na cidade.

A reunião do COMPUR para definição de diretrizes para a OUC-EBA, segundo momento de discussão pública do instrumento, foi interrompida por pedidos de vista ao processo pelo representante do setor técnico, Arquiteto Hamilton Moreira Ferreira, então representante do Sindicato dos Arquitetos de Minas Gerais (SINARQ-MG) no Conselho e Professor da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA-UFGM), e pelo então Secretário Municipal de Serviços Urbanos, senhor Pier Senesi, membro do Executivo no Conselho. A apreciação do assunto em reunião posterior demonstrava a clareza do Arquiteto sobre o assunto frente à real possibilidade de interferência que o EIV garantia à reavaliação de diretrizes colocadas pelo Executivo em uma plenária aberta à coletividade<sup>204</sup>. Esse processo não teve a interposição de nenhum recurso de munícipes às decisões a direcionarem o projeto de lei da operação. As decisões finais do COMPUR acabaram por aprovar as proposições levadas pela Administração Municipal e contemplaram, como mudança mais significativa, a intervenção do dirigente da SMSU, que defendia o aumento do coeficiente para as áreas classificadas como graus de adensamento 1 e 2. Algumas sugestões de alterações foram registradas como recomendações a detalharem o conteúdo das diretrizes quando da elaboração do projeto de lei.

É interessante a atribuição ao COMPUR da definição final das diretrizes a instituírem a operação urbana, mesmo sabendo das deficiências que esse órgão tem, considerando sua composição – a metade de seus representantes é do setor Executivo. As decisões sobre o conteúdo da operação, mesmo que parcialmente, tendem a ser compartilhadas com outros setores da sociedade, que tem a oportunidade de fazer proposições por meio de seus representantes no Conselho e por recursos interpostos ao REIV. Muito se critica que os processos participativos são realizados em fases de consultas e demonstração de resultados, e, na opção feita por Belo Horizonte, as decisões finais são apreciadas e aprovadas em um fórum de composição mista – Executivo, Legislativo e sociedade civil.

---

<sup>204</sup> O Arquiteto Hamilton Ferreira apresentou várias contribuições ao plano urbanístico da OUC-EBA. A principal delas foi a tentativa de garantir mais habitações de interesse social no perímetro da operação. Essa opção foi contestada pelo setor público, que demonstrou que as 1.000 habitações a serem implantadas com a verba recolhida da OODC significaria um investimento de 25% do recurso total arrecadado, sendo que os outros 75% estariam comprometidos com equipamentos públicos, obras viárias, reformulação do centro principal, incremento de áreas verdes, entre outras intervenções. Seriam dados também incentivos para construção de moradias populares na área de operação, sobretudo com a outorga não onerosa de potencial construtivo para produção de habitações para famílias com renda de até três salários mínimos e a incorporação de um fator de interesse social, que significaria um desconto no valor da outorga para produção de habitação para famílias assistidas pelo Programa Municipal de Habitação, mas com renda superior a três salários mínimos. Outra intervenção do Arquiteto, que está incorporada ao plano urbanístico, foi o acréscimo de uma dedução do valor da outorga, para incentivar práticas de sustentabilidade ambiental.

Reconhece-se que, na experiência abordada nesta subseção, a aplicação dos questionários e as entrevistas com informantes convidados foram ainda pouco significativas para conformar uma operação urbana consorciada dentro de um processo amplamente participativo. A reunião para definição de diretrizes, entretanto, significa um momento de negociações e de pactos entre os setores e é importante que ganhe a atenção da população na disputa por seus interesses a direcionarem a conformação de um novo espaço da cidade. As decisões tomadas na plenária final do COMPUR são, novamente, publicadas no Diário Oficial do Município, constituindo documento que deve ser seguido na proposição legal e no qual os munícipes têm registrados os acordos a direcionarem as ações da Administração e do Legislativo.

O EIV, assim como retratado na Seção 4, na tarefa de contribuir para afastar a discricionariedade do processo decisório, demonstrou na OUC-EBA um caminho para a evolução dos processos de constituição das operações urbanas consorciadas em Belo Horizonte, ainda que se tenha muitos pontos a serem aperfeiçoados, melhorados. O instrumento contribuiu para proporcionar momentos de discussão da transformação da realidade urbana de uma área da cidade, registrados em veículos públicos de comunicação e documentos técnicos, também de acesso irrestrito. O estudo de impacto de vizinhança significou um processo contínuo que coordenou o trabalho de desenvolvimento da OUC desde a fase de elaboração de diagnóstico até a conformação do projeto de lei que deverá regê-la. Agregou informações originadas de consultas populares à situação social, econômica e territorial que impulsionaram o desenvolvimento de um plano urbanístico e de um estudo de viabilidade econômica e financeira para o centro do Barreiro. As medidas a comporem o cenário final de intervenções e a definição de prioridades são justificativas a solução de problemas e aproveitamentos de qualidades locais registradas para conhecimento de todos. O modelo efetivado para o EIV da OUC-EBA demonstrou a possibilidade de conduzir as OUCs em Belo Horizonte, bem como em outros municípios, segundo o plano diretor, a partir da estruturação de processos mais complexos e completos de ordenamento territorial.

\*\*\*\*\*

## QUADRO 14: Algumas lições apreendidas da experiência de planejamento belorizontina

(Continua)

***Da experiência belorizontina abordada...***

- Define, no plano diretor municipal, áreas prioritárias para ocorrência de operações urbanas consorciadas, inserindo a fixação de coeficiente de aproveitamento em índices baixos como medida transitória para o controle da valorização do solo e do adensamento de tais áreas antes da aplicação do instrumento;
- Origina possibilidade, mesmo não explicitamente garantida pelas regulações existentes, de propiciar condições para que mais pessoas residam em lugares centrais e estruturados concomitantemente à prerrogativa de conter a verticalização de áreas mais periféricas, muitas vezes, com atributos insuficientes para receberem maior densidade construtiva e populacional;
- Insere possibilidade de vincular adensamento a regiões com melhor infraestrutura e onde a mais-valia possa ser revertida na execução de obras;
- Desenvolve a OUC-EBA por um processo que, mesmo com falhas, representa avanços na conformação de operações urbanas a partir de um plano urbanístico específico para a área, reconhecida como um centro urbano em aumento de sua capacidade de abrangência, pensado em resposta a deficiências e potencialidades diagnosticadas por meio de alternativas de melhorias de diversos elementos da estrutura urbana, em conformidade com pressupostos contidos no plano diretor municipal e em programas, em políticas e em planos setoriais desenvolvidos no município;
- Define os limites da OUC-EBA levando em conta: a dinâmica da área; divisão administrativa; barreiras naturais e artificiais; necessidade de ampliação da área para alcance dos objetivos da operação e para completude das intervenções propostas;
- Vincula o plano urbanístico e o estudo de viabilidade da operação a exame e aprimoramento por meio de estudo de impacto de vizinhança, estudo esse que contém: publicização a partir da caracterização do empreendimento; obrigatoriedade de publicação de avisos sobre o processo; disponibilização de documentos à consulta pública; análise conjunta dos diversos órgãos da administração local; publicação de parecer conjunto quanto à conformidade do empreendimento; direito de recurso quanto às deliberações administrativas concedido a qualquer munícipe; decisão final tomada por Conselho composto por representantes dos poderes Executivo e Legislativo e de setores sociais em reunião pública;
- Institui processo de elaboração e tramitação do EIV como etapa de: exploração de dados secundários e suas possibilidades de interpretação preliminar do espaço; coleta de dados primários de diversas espécies; apuração de objetivos específicos; reconhecimento de deficiências e potencialidades da região; elaboração de plano urbanístico, contemplando projetos para minorar deficiências do perímetro e aumentar a qualificação deste como centro urbano; análise conjunta entre disciplinas e setores da Administração Municipal; momentos de consultas públicas; análise de custo e viabilidade das intervenções; definição de diretrizes a conformarem parecer como finalização do processo de estudo e transposição para fase de escrita do projeto de lei;
- Agrega representação gráfica, utilizada como ferramenta de registro de ideias, de esclarecimento de parâmetros construtivos, de conformação de cenários e de interlocução com a população sobre os efeitos esperados com a nova forma de regular o espaço;
- Aperfeiçoa processos administrativos para estudo de impacto, desenvolvidos conjuntamente por órgãos licenciadores, por meio de modernizações das normas técnicas; agilização dos processos com preparo da equipe; organização e atualização de bancos de dados; utilização de padronização e tecnologia para segurança das

## QUADRO 14: Algumas lições apreendidas da experiência de planejamento belorizontina

(Conclusão)

análises; previsão de momentos para deliberações conjuntas; entre outros avanços;

- Organiza decisão sobre as exigências do EIV de forma conjunta entre os órgãos licenciadores e emissão de relatório do EIV, que publiciza as condições básicas a serem regulamentadas no perímetro de OUC, tais como: padrões de parcelamento, ocupação e uso do solo; normas edilícias especiais; condições específicas de posturas; forma de cálculo das contrapartidas; projetos e obras para requalificação urbanística e orçamento geral das intervenções;
- Condiciona adensamento construtivo e populacional ao pagamento de contrapartida a ser revertida em estruturação urbana e ao cumprimento de obrigações, que se colocam como contribuições extramonetárias, medidas compensatórias ou mitigadoras, como: cessão de espaço livre de uso público; ampliação da taxa de permeabilidade; uso de caixa de captação; disponibilização de mobiliário urbano; execução de carga e descarga e de embarque e desembarque dentro do lote; aprovação especial da implantação do projeto pelo grupo gestor, entre outras;
- Fortalece o conceito de incentivar o acesso à área por transporte coletivo e não motorizado por medidas coordenadas, tais como: abertura dos quarteirões para facilitar o trânsito de ciclistas e pedestres; reorganização e diminuição das opções de estacionamento nos logradouros; revisão dos passeios na área central; diminuição da exigência ao número de vagas das edificações, entre outras;
- Utiliza instrumento de atuação concertada como forma de mitigar *déficits* de atendimento à população em algumas de suas necessidades e com a preocupação de não serem geradas novas demandas a sobrecarregar a administração: 25% da arrecadação utilizados para investimentos em habitação de interesse social; 15% da arrecadação empregados em equipamentos urbanos e comunitários e 16% da arrecadação vinculados à implementação de áreas verdes e de lazer;
- Emprego de dedução do valor das contrapartidas para incentivar tipologias construtivas e tipos de uso que contribuem com as características e com os objetivos determinados para operação, por meio de “fatores de planejamento, social e de sustentabilidade” utilizados na fórmula de cálculo para OODC;
- Conjuga a realização de reuniões públicas do COMPUR para apresentação e deliberação sobre o EIV, pesquisas de percepção ambiental e entrevistas com informantes da comunidade, a fim de possibilitar a participação, mesmo que ainda deficiente, dos munícipes na elaboração da OUC;
- Adota decisão sobre as diretrizes a concluírem o processo de EIV tomadas em reunião pública de Conselho de composição mista e não pela administração de forma isolada, contando com a possibilidade de representantes também do Legislativo e da sociedade civil interferirem, mesmo que ainda de forma incipiente, no licenciamento da operação, diminuindo a discricionariedade das deliberações;
- Resguarda voto aberto dos conselheiros quanto às diretrizes, com a necessidade de explicarem sua decisão sobre alternativas de remodelação do espaço, quando solicitados por outros membros do Conselho e pelo público presente;
- Adota normas de ocupação e de uso do espaço não conclusivas e estáticas, cabendo decisões do grupo gestor para disciplina da implantação dos empreendimentos em complementaridade com a remodelação do espaço público;
- Elenca as intervenções necessárias à OUC em etapas, com liberdade de escolha entre as obras programadas para cada fase pelo grupo gestor.



FIGURA 52: Vista aérea da área central do Barreiro com destaque para o limite da Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências (OUC-EBA) demarcado pelo Plano Diretor do município de Belo Horizonte.

Fonte: elaborado pela autora, com base na Lei nº 7.166/96 e em imagem satélite disponível pelo site Google Maps.

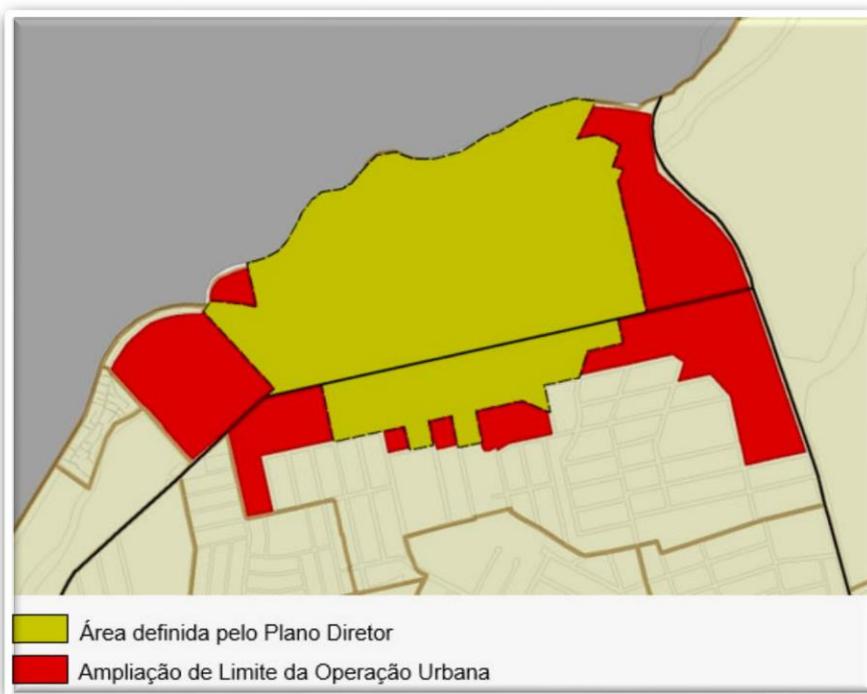


FIGURA 53: Área da OUC-EBA definida pelo Plano Diretor do município de Belo Horizonte e revisada no processo de estudo de impacto de vizinhança da operação em referência.

Fonte: BELO HORIZONTE, 2013b.



FIGURA 54: Vista da área central do Barreiro.  
Fonte: BELO HORIZONTE, 2013b.



FIGURA 55: Estudo de volumetria da situação atual da OUC-EBA.  
Fonte: BELO HORIZONTE, 2013b.



FIGURA 56: Planejamento de intervenções por fase de implementação da OUC-EBA.  
Fonte: BELO HORIZONTE, 2013b.



FIGURA 57: Plano de adensamento da OUC-EBA.  
Fonte: BELO HORIZONTE, 2013a, p. 28.



FIGURA 58: Qualificação da área central do Barreiro. Imagem de referência – Avenida Visconde de Ibituruna, situação atual.  
Fonte: BELO HORIZONTE, 2013b.

FIGURA 59: Qualificação da área central do Barreiro. Imagem de referência – Avenida Visconde de Ibituruna, situação baseada na OUC-EBA.  
Fonte: BELO HORIZONTE, 2013b.



FIGURA 60: Adensamento construtivo e espaço de fruição pública. Imagem de referência – quadra Arquitecto Morandi, situação atual.  
Fonte: BELO HORIZONTE, 2013b.

FIGURA 61: Adensamento construtivo e espaço de fruição pública. Imagem de referência – quadra Arquitecto Morandi, situação baseada na OUC-EBA.  
Fonte: BELO HORIZONTE, 2013b.

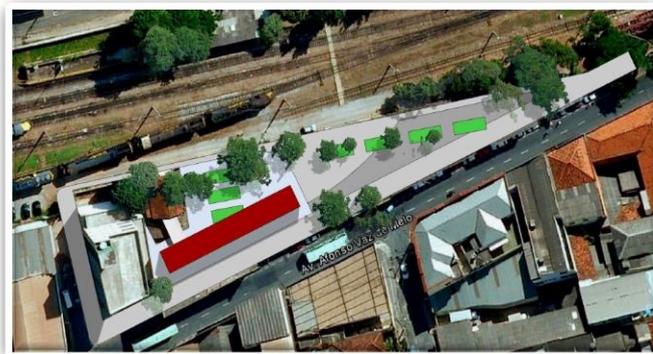


FIGURA 62: Espaço de fruição pública e equipamento público de cunho cultural. Imagem de referência – quadra Avenida Afonso Vaz de Melo, situação atual.  
Fonte: BELO HORIZONTE, 2013b.

FIGURA 63: Espaço de fruição pública e equipamento público de cunho cultural. Imagem de referência – quadra Avenida Afonso Vaz de Melo, situação baseada na OUC-EBA, vista de topo.  
Fonte: BELO HORIZONTE, 2013b.

FIGURA 64: Espaço de fruição pública e equipamento público de cunho cultural. Imagem de referência – quadra Avenida Afonso Vaz de Melo, situação baseada na OUC-EBA, em perspectiva.  
Fonte: BELO HORIZONTE, 2013b.

## 6.5. Plano urbanístico para operações urbanas consorciadas

É possível inferir, a partir das experiências abordadas, que o plano urbanístico de uma operação urbana consorciada deve ser conformado com função semelhante à de um plano local para desenvolvimento e para requalificação urbanística, fundamentalmente, no que se refere à complexidade de conjugação de transformação na estrutura física e na dinâmica socioeconômica do perímetro que abrange. O plano da OUC pode ser um instrumento de programação de perímetros estratégicos de um município, com as finalidades de complementar, detalhar e desenvolver as premissas do plano geral para ele consolidado, plano diretor, levando em consideração as especificidades da região para a qual será proposta a reestruturação espacial. Os objetivos do instrumento de concertação devem ser atrelados aos desígnios contidos em um planejamento amplo de cidade, portanto. O plano da operação funciona como um plano intermédio, que detalha as diretrizes das cartas mestras de desenvolvimento urbano a servirem como padrões para projetos de alterações de um espaço específico. Resgata-se, com essas afirmações, que as operações urbanas consorciadas devem abarcar diferentes escalas e diversos tipos de intervenções complementares, considerando as especificidades locais e as demandas de atendimento a áreas mais abrangentes da rede urbana, concomitantemente.

O projeto urbano contemporâneo não é fruto de um processo linear que começa pelo diagnóstico, passa pela definição do programa e termina com sua implementação, mas resultado de uma abordagem interativa e reflexiva, que inclui uma relação horizontal e aberta com o plano, na qual o diálogo entre as escalas é fundamental. Tal abordagem permite identificar gargalos e demandas e confrontá-los com as possibilidades de realização. Ou seja, o projeto urbano é o objeto que contém as novas formas de gestão e financiamento decorrentes das mudanças na atuação do Estado (MALERONKA, 2010, p. 159).

Anamaria Martins (2012, p. 29) referencia Solà-Morales (1987) para explicar o conceito de “projeto urbano”, como ferramenta de organização da cidade congregando a qualidade do “plano” como instrumento necessário à organização social, o qual elabora os temas principais do desenvolvimento urbano, e a qualidade do “projeto”, como uma experiência conjectural. Os atributos determinados pelo autor como característicos do que denomina “projeto urbano” são compatíveis com o que se está confiando nesta tese como fundamentos da realização do plano urbanístico para OUCs:

Solà-Morales define cinco atributos do projeto urbano:

- 1- efeitos territoriais além de sua área de intervenção;
- 2- caráter complexo e interdependente de seu conteúdo, superando a monofuncionalidade defendida nas etapas anteriores (mescla de usos, usuários, ritmos temporais e orientações visuais);

- 3- escala intermediária, campo de trabalho em que se entrelaçam as escalas do urbanismo e da arquitetura e em que prevalece a 'arquitetura urbana';
- 4- objetivo voluntarista de fazer a arquitetura da cidade, independentemente da arquitetura dos edifícios;
- 5- importante participação pública nos investimentos e na definição de usos coletivos do programa (MARTINS, 2012, p. 30).

O plano da OUC deve congrega normas complementares para regulação urbanística e para implantação do projeto urbano. Tais regras devem buscar melhoria das localidades, hierarquização dos processos de organização da estrutura cidadina, formas de financiamento e responsabilidades de cada agente nas definições de planejamento e de gestão dos perímetros abrangidos pelo instrumento. Devem ser decididas de acordo com as análises conjuntas constituídas no desenvolvimento do estudo de impacto de vizinhança e do estudo de viabilidade econômica e financeira. O objetivo final do plano urbanístico é o redesenho – a reprogramação – de áreas específicas, em um modelo que auxilie a solucionar deficiências locais e demandas regionais para desenvolvimento da cidade, assim como aproveite as potencialidades e as características dos lugares, resultando no equacionamento de conflitos diagnosticados no território para melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Os perímetros de operação urbana consorciada devem privilegiar a remodelação necessária ao tecido, fundamentada em repertório condizente com a realidade regional e local, desvincilhando-se da preocupação estrita com a imagem e as necessidades da cidade global: torres extremamente verticais; edifícios espelhados; espaços públicos monumentais; equipamentos culturais como âncora de atração de abrangência internacional; entre outros atributos que têm um vocabulário mundial que, não necessariamente, deve ser aplicado a todas as localidades.

As alternativas de reformulação do território e de atendimento econômico e social criadas no plano urbanístico devem corresponder às análises feitas no diagnóstico dos ambientes coletivos e da situação dos imóveis particulares. O reconhecimento das questões físicas e das dinâmicas socioeconômicas das áreas detectadas no contexto do EIV deve ser utilizado para conferir coerência ao programa de intervenções e aos processos de transformação das áreas. Serve como critério para a proposição dos projetos urbanísticos e das tipologias edilícias a serem adotadas a partir de novos parâmetros construtivos e para a organização do espaço público, como medidas a potencializarem os atributos positivos das áreas e a minimizarem problemas que apresentam.

O conjunto de diretrizes a impulsionarem o redesenho conjunto do sistema urbano visa sanar pontos críticos de capacidade e de desempenho, congregando alternativas de implantação de obras atreladas a regras para prover melhor ordenação urbanística em todos os aspectos que compõem a cidade – meio ambiente, patrimônio, moradia, mobilidade, equipamentos comunitários, entre tantos outros.

Fernanda Furtado (2013) acredita que atingir os objetivos da operação significa a conquista das metas projetuais traçadas para elas, promovendo áreas da cidade a exercerem papéis estratégicos, resgatando ou dotando espaços de o todo potencial que possuem.

Faz-se importante ressaltar que o financiamento das obras por capital particular e a programação das intervenções nos espaços públicos e privados a ocorrerem em períodos relativamente curtos, uma ou duas décadas, trazem o desafio e a complexidade de que o plano urbanístico da OUC seja pautado pela criação de condições de diversidade em todos os sentidos: alternativas de parcelamento; modelo de urbanização; padrões de ocupação; organização vertical dos edifícios; incentivos a usos diversos e a atividades econômicas de portes diferentes; manutenção de elementos culturais e paisagísticos relevantes, entre outras. As transformações da cidade recompõem espaços em função das épocas em que são constituídas, e, opostamente, na lógica da OUC, admite-se mudar a cidade com os ideais de um momento restrito, com tecnologias, composições sociais, estilos estéticos, entre outras crenças e materialidades que determinado período possui. O instrumento, em uma situação de implementação com sucesso, pode gerar a solução de diversas contradições do espaço rapidamente e é interessante que tenha um plano urbanístico desenvolvido com atenção ao desafio de proporcionar o hibridismo da cidade, respeitando as construções passadas, criando diversidade no momento presente e considerando que o território receberá sobreposições futuras.

O plano de ocupação e de uso do solo integrado às alterações de desenho urbano e às obras estruturantes efetuado para os perímetros de operação deve refazer as articulações comprometidas por muitas ações de planejamento de municípios brasileiros, que realizam obras, ações que mudam as características do espaço coletivo, e que regulam modelos de assentamento e exercício de atividades, princípios que ditam como deve ser a apropriação do espaço privado, de forma bastante desconexa. As intervenções públicas e particulares devem ser programadas para atingir objetivos comuns, imprimindo a terrenos e logradouros parâmetros e intervenções complementares.

O plano pode inserir o incentivo ou a obrigatoriedade de evitar que o desenvolvimento urbano ocorra lote a lote, por meio de diretrizes que permitam transformações de forma integrada, propiciando que os proprietários de terrenos associem-se para conformação de projetos que sejam mais compatíveis com objetivos de estruturação dos perímetros dentro das OUCs, maximizando efeitos para a coletividade. É desejável, em algumas situações, que a menor parcela de composição urbana seja alterada para a quadra, ou parte de quadra, abandonando o fracionamento excessivo que o lote pode significar e gerando a associação entre particulares. Essa medida pode proporcionar solução de impactos gerados pela

ocupação e pelo uso do espaço de forma compartilhada, conquistando melhores aproveitamentos de infraestruturas, possivelmente, comuns a conjuntos de prédios, e inversão de situações de imposição de barreiras e fechamentos para outras que originem permeabilidade visual e material ao trânsito pelo interior dos quarteirões.

O plano urbanístico das operações urbanas deve ser realizado proporcionando tratamento das partes desiguais do perímetro de forma pormenorizada, dividindo-o em setores ou em unidades de atuação, se pertinente, mais condizentes com objetivos específicos dentro de um projeto integrado a ser garantido pela totalidade das intervenções. Tem-se a oportunidade de considerar aspectos referentes ao histórico da ocupação; à forma de parcelamento; à significância da localização do espaço na cidade; às carências e às potencialidades; às dinâmicas e às relações locais e regionais; à produção e ao interesse do mercado; e à maneira de combinar produtos imobiliários para as diferentes áreas com as perspectivas de importância pública para elas. É possível a determinação de programas específicos para cada parte dos perímetros em operação, observando a heterogeneidade das áreas abrangidas, concomitantemente à elaboração de projetos que interligarão as partes dentro dos objetivos que justificam o desenvolvimento da OUC. Ao mesmo tempo em que o plano deve valorizar as especificidades dos lugares, identificadas no contexto do EIV, também deve, por meio dele, observar o sistema a ser proporcionado pelo conjunto de intervenções.

É preciso que sejam previstas alternativas de complementaridade entre setores do perímetro em alteração e de controle a efeitos cumulativos de possíveis sobrecargas da infraestrutura que possam gerar saturações, deseconomias de vários tipos, degradação ambiental e piora da qualidade de vida da população. As diretrizes de planejamento devem estar subsidiadas por composições de compensações entre as diferentes porções territoriais, conjugando soluções para controle da totalidade e equilíbrio dos impactos provocados pelo novo regime de regulação urbanística que compõe a OUC. A moderação das concessões aos parâmetros urbanísticos regulados e praticados no regime de operação deve ocorrer de forma a preservar o ambiente de impactos negativos gerados por saturações em qualquer atributo da organização ou do sistema urbano.

As decisões a serem tomadas no plano urbanístico da OUC devem ocorrer de forma participativa, arregimentando conclusões técnicas; necessidades e condições explicitadas pela população; direcionamentos políticos; considerações feitas pelos potenciais parceiros financiadores do processo de transformação urbana; conclusões de pesquisas de entidades científicas e acadêmicas, entre posições de outros atores. As divergências entre discursos e opiniões surgidos durante a elaboração das

operações urbanas devem ser decididas com base na garantia das premissas que o plano diretor e o Estatuto da Cidade estabelecem. Izabel Melo (2013) ressalta a importância de o plano urbanístico ultrapassar a vertente técnica e contemplar as demandas da sociedade, sendo discutido e pactuado com os cidadãos, o que configuraria um plano muito mais político, na medida em que seria constituído como o resultado de disputas, conciliando diversos interesses.

A composição do plano urbanístico das OUCs deve envolver um complexo conjunto de atividades, sintetizadas no âmbito desta tese, como esquematizado a seguir (QUADRO 15):

QUADRO 15: Proposta de composição do plano urbanístico para elaboração de operação urbana consorciada: conteúdo do plano urbanístico



Fonte: elaborado pela autora.

O plano de adensamento (QUADRO 16), nesse esquema, constitui a regulação de novos parâmetros de parcelamento, de ocupação e de uso do solo, destinando maior potencial construtivo a algumas áreas e preservando locais com relevância ambiental ou cultural e porções territoriais que abrigam famílias de baixa renda. O ordenamento da apropriação do solo nas áreas de OUC deve levar em consideração as soluções de seus principais problemas e a adequação da capacidade dos sistemas de infraestrutura, que proporcionarão qualidade urbanística à área e melhoria de atendimento aos cidadãos.

QUADRO 16: Função do plano de adensamento para elaboração do plano urbanístico da operação urbana consorciada

### **Plano de Adensamento**

Trabalha-se a gradação entre áreas propensas a receber maior adensamento construtivo e populacional e áreas que devem permanecer com restrições à ocupação ou vazias – o que não significa que devam ficar sem utilização. O plano de massas e volumetria da operação deve estar baseado na capacidade de suporte do local, que leva em conta características físicas do sítio, infraestrutura, mobilidade, atendimento por equipamentos urbanos e comunitários, composição paisagística, aspectos socioeconômicos, entre outros fatores. Deve contemplar a reserva de áreas de preservação ambiental e o respeito à manutenção de elementos históricos e simbólicos, além de faixas de transição que minimizem os impactos entre as áreas que receberão alterações de seus padrões urbanísticos com a vizinhança que não obedecerá às condições de utilização especial do solo no regime de OUC.

Fonte: elaborado pela autora.

O reconhecimento do território pelo diagnóstico – quanto a fragilidades e propensão à ocupação – e a decisão sobre os projetos a serem implementados são fatores que auxiliarão na determinação da capacidade de suporte ao adensamento construtivo e populacional das áreas dentro do perímetro da operação. O diagnóstico pode ser sintetizado com o que, na experiência de desenvolvimento da operação urbana consorciada em Belo Horizonte, foi chamado de “potencial de renovação urbana”, uma categorização do território abrangido pela OUC por sua capacidade de suporte à apropriação intensiva dos terrenos ou necessidade de preservação socioterritorial comparativamente à intenção de renovação dos locais, resumidamente.

A classificação de áreas que não apresentam condições ou consonância à renovação de sua trama é identificada por características tais como: áreas com atributos naturais ou paisagísticos relevantes; conjuntos urbanos de importância cultural e edifícios de notável reconhecimento histórico e simbólico; áreas em que as condições geomorfológicas do terreno são incompatíveis com adensamento construtivo, mesmo com intervenções estruturantes; perímetros onde devem ser preservadas comunidades de baixo poder aquisitivo, para que tenham oportunidade de participar de espaços com melhores condições de urbanidade; centros locais onde a permanência de ofícios tradicionais deve ser incentivada, entre outras.

Há quadras que poderiam ser passíveis de substituição as quais, entretanto, apresentam edificações consolidadas, que podem ser consideradas como aquelas verticalizadas ou dotadas de altos coeficientes de aproveitamento praticados, por vezes, superiores aos que serão atribuídos pelo regime de operação. O estudo deve identificar áreas em que o alto preço dos terrenos e a viabilidade de exploração comercial que possuem provocam interesse em permanência dos seus possuidores na situação atual, o que pode significar condições de pouco interesse em adesão à

operação, em virtude de opção particular pela manutenção de atividades econômicas. Outras áreas de difícil transformação são aquelas com plantas industriais modernas e em operação produtiva. Cabe ao plano urbanístico propor maneiras e incentivos para reversão e substituição dessas dinâmicas ou para sua manutenção, realizando escolhas que mais bem se coadunem com objetivos de desenvolvimento do plano diretor do município, inclusive com a possibilidade de utilização de instrumentos de política urbana complementares à OUC, para alcançar a remodelação ou a continuidade das dinâmicas em favor da conquista de benefícios coletivos.

As áreas passíveis de maior possibilidade de substituição do tecido seriam aquelas com conjuntos de lotes vagos, habitações unifamiliares e empreendimentos de comércio e serviço de baixo potencial construtivo ou cujas atividades não demandem estar em áreas centrais para ser desenvolvidas. Outras áreas de mais fácil remodelação, geralmente, são aquelas destinadas a atividades portuárias, áreas que contêm plantas industriais desativadas ou pouco utilizadas, centros e pericentros urbanos degradados em processos de esvaziamento, entre outras localidades que possam despertar o interesse do mercado em investir e das pessoas em morar e utilizar, principalmente aquelas áreas que ainda estejam subaproveitadas. Os perímetros de maior propensão à substituição do tecido existente para maior adensamento construtivo e populacional devem ser escolhidos entre aqueles que contêm estrutura urbana mais completa ou com facilidade de intervenção e melhoria. É importante observar que mesmo certos locais conceituados com características de degradação física podem agregar muitas atividades e condições de moradias de alguns grupos sociais, avaliadas também como degradantes nas análises dessas localidades, quando, na verdade, são realidades conquistadas, com valor cultural e patrimonial, que devem ser reconhecidas e consideradas, por representar comunidades específicas que fazem parte da cidade.

A remodelação das áreas de OUC pode demandar a reversão de processos de ocupação do território conformados espontaneamente, sobretudo aqueles que possuem interferências sob condições de preservação cultural e ambiental. Os projetos urbanos oferecem a possibilidade de restaurações, podendo ser incluídos, entre as formas de contrapartida, mecanismos que viabilizem a recomposição de edificações e de conjuntos de relevância histórica por particulares ou que insiram tais reabilitações no escopo de obras a serem realizadas com os recursos arrecadados. A reversão de ocupações que ofereçam risco – como em encostas e fundos de vale – são apenas exemplos que devem ser tratados no plano urbanístico da operação, além da intenção de revegetar áreas degradadas, recuperar cursos d'água e criar composições paisagísticas.

Os critérios técnicos que concluem pela facilidade de troca do tecido urbano devem ser cruzados à intenção derivada de outras análises quanto à pertinência de reformular certos espaços, alterando características destes ou optando por preservar algumas regiões de transformações relevantes, mesmo que se igualem em condições estruturais a lugares onde o adensamento construtivo possa ser indicado. A determinação da capacidade de suporte das localidades não é, assim, o único fator a balizar a definição das novas condições de edificação e de instalação de atividades no perímetro de OUC. Daniel Freitas (2013) chama a atenção para a necessidade de os processos de adensamento ocorrerem respeitando as especificidades locais, sendo que os índices de aproveitamento construtivo máximo são diferentes para cada situação de aplicação do instrumento, pois a noção de “adensar” é um conceito relativo, visto que tem correspondência com configurações específicas de cada tecido. A noção de (re)regulação que a operação urbana incita deve ser empregada em condição de adaptabilidade, o que significa criar densidade construtiva e populacional em compatibilidade com as áreas que se decidiu preservar, seja pela importância ou fragilidade de grupos populacionais, seja por características espaciais diferenciadas.

O adensamento construtivo nos polígonos em operação urbana consorciada pode possibilitar a aplicação do conceito de cidade compacta. O termo, abordado na Subseção 2.7 desta tese, consiste, sinteticamente, em um modelo de ocupação intensivo da cidade, no qual há a integração de atividades urbanas e locais de moradia. A concentração do potencial construtivo em lugares específicos da cidade pode trazer vantagens em relação à contenção da expansão urbana e ao modelo de verticalização pulverizada dos municípios, nos quais são multiplicados os gastos públicos em estruturação das localidades, muitas vezes solucionando problemas que poderiam ser minorados se o adensamento – construtivo e populacional – estiver previsto dentro de perímetros onde haverá implantação coordenada de obras públicas para receber altas densidades, com concomitante cobrança de contrapartida a ser revertida na estruturação do território. O modelo de cidade compacta pode maximizar o uso do transporte coletivo e privilegiar o deslocamento por modos não motorizados de locomoção.

A ideia de organização citadina “de forma compacta” apregoa a formação de espaços centrais destinados à multiplicidade de funções e ao atendimento a vários usuários. Essa situação de reprogramação da cidade organiza o tecido existente conforme demandas atuais, diminuindo a necessidade de transformação de ambientes naturais remanescentes e permitindo a utilização intensiva da infraestrutura instalada, gerando economia em vários níveis. Busca-se aproveitar, nesses espaços, a infraestrutura disponível e as intervenções para melhoria das condições de urbanidade

para beneficiar maior número de usuários. O conceito de cidade compacta está relacionado, pois, com a possibilidade de promover o desenvolvimento sustentável dos núcleos urbanos.

**O conceito de desenvolvimento sustentável estrutura-se em três elementos: no desenvolvimento econômico, medido em termos monetários, na equidade (medida com base em parâmetros sociais) e na sustentabilidade no uso de recursos naturais (medida com base em parâmetros fisicobióticos).** A interligação de tais elementos como base para a sustentabilidade sugere, portanto, a adoção de novos modelos de desenvolvimento, partindo da consideração das fragilidades e potencialidades das variáveis relacionadas ao meio ambiente (MARTINS, 2012, p. 36, grifo nosso).

O conceito de desenvolvimento sustentável, logicamente, deve estar vinculado ao crescimento de todo o município, entendido como um sistema – ou ambiente – urbano. Explorando esse princípio dentro da ótica das OUCs, contudo, afirma-se que pode ser praticado com base na possibilidade de identificação das fragilidades e das potencialidades locais a partir do EIV. As regulações de parâmetros de adensamento em regimes de OUC podem estar vinculadas a práticas de reutilização de água; vegetação de espaços; coleta seletiva; reciclagem de lixo e beneficiamentos de resíduos da construção civil, por exemplo, aproveitando uma situação de remodelamento espacial e edifício para capacitar as localidades a responderem por novos conceitos de respeito aos recursos naturais e à economia energética. Essas práticas, que foram encaradas como geradoras de custos adicionais a se empreender em décadas anteriores, atualmente são reconhecidas como benefícios coletivos e como alternativas de economia aos usuários das edificações que as empregam, além de serem organizadas como geradoras de emprego e de renda.

O plano urbanístico da OUC – continuando com as reflexões sobre as gradações da capacidade de suporte das regiões –, como geralmente está associado a uma apropriação mais intensiva do solo urbanizado, deve prever a integração de áreas mais adensadas com regiões onde a preservação cultural, ambiental e de unidades de vizinhança é premente, não apenas no perímetro de desenvolvimento do instrumento, como na relação da área de operação com suas adjacências. As regiões limdeiras à OUC, provavelmente, manterão as premissas contidas no plano diretor e na lei de parcelamento, ocupação e uso do solo, como aparatos de organização territorial. Faz-se pertinente, portanto, que a operação preveja um “perímetro de amortecimento”, onde devem ser propostas formas de apropriação do solo e intervenções urbanísticas que integrem as áreas de dentro e de fora do regime de aplicação do instrumento. Essas zonas a receberem “medidas de transição” são fundamentais para controle de possíveis interferências negativas e para expansão de repercussões positivas

adotadas na operação. A relação com o limite externo é importante para o próprio equilíbrio e para a viabilidade da OUC. É interessante que seja mais vantajosa a construção dentro do perímetro de aplicação do instrumento, onde haverá recolhimento de contrapartida e reinvestimento, do que a criação de áreas onde existirá “concorrência” de intervenções do mercado.

O equilíbrio entre adensamento construtivo e preservação de baixos índices edílios dentro da operação urbana pode ser aferido pelas características dos espaços e obtido por meio dos processos de planejamento e de gestão do instrumento conjugados. A utilização de mecanismos como a transferência do direito de construir e a concessão de potencial adicional de construção condicionada ao aumento e à manutenção de áreas públicas – ou privadas de uso público – pode salvaguardar o aumento de locais de arrefecimento e equilíbrio ambiental e de lugares que possibilitem o encontro e o lazer. A regulação de possibilidade de adensamento construtivo pode vir, assim, acompanhada da exigência de liberação de espaço para apropriação coletiva, recuperando o fundamento primeiro do conceito de solo criado.

A proposição de novos critérios de adensamento construtivo e populacional de forma controlada e voltada às características de área específica da cidade, delimitada pelo perímetro da OUC, deve ocorrer sob a criação de uma nova configuração urbana.

As alternativas de intervenção serão baseadas em estudos de massa, modelos volumétricos, perfis tipológicos etc., associados à capacidade e compatibilidade de adensamento construtivo e diversificação funcional. As propostas devem equacionar as novas construções e usos face às necessidades de implantação de infra-estrutura, de equipamentos públicos e de áreas livres (SALES, 2005c).

O plano urbanístico deve consolidar desenho urbano e tipologias construtivas (QUADRO 17) que adaptem a inserção de novos objetos estruturantes e arquitetônicos às condições existentes e façam a integração entre os ambientes públicos e os espaços privados, bem como entre políticas setoriais, que devem ser conjugadas na recomposição do solo urbano. A combinação entre as possibilidades de apropriação dos terrenos particulares e a remodelação do espaço público pressupõe a redefinição da relação entre cheios e vazios a compor novas paisagens. Constitui oportunidade a ser explorada nas OUCs a alteração da lógica de ocupação lote a lote, abrindo a solidez dos quarteirões, remodelando a relação entre quadras e logradouro, conforme sugerido anteriormente.

QUADRO 17: Função do desenho urbano e das tipologias construtivas para elaboração do plano urbanístico da operação urbana consorciada

**Desenho urbano e tipologias construtivas**

Devem ter como essência a passagem do diagnóstico e dos conceitos constituídos em todo o processo de estudo de impacto de vizinhança para normatização, e daí, para materialidade das transformações urbanas, a fim de receberem diversos tipos de usuários. A definição de desenho urbano faz com que adensamento, sistema viário, equipamentos, travessias, espaços públicos, mobiliário urbano, áreas verdes e outros elementos ganhem forma e função com a criação de um novo cenário que poderá ter significado próprio e criar nova paisagem. Propicia o tratamento da interposição de vazios e de adensamento em planos e projetos – ou anteprojetos – de intervenções urbanísticas, que direcionem a inserção de novos elementos à realidade existente. A definição de tipologias construtivas implica parâmetros urbanísticos e edifícios especiais, que detalham a configuração dos prédios com especificidades para serem inseridos em complementaridade com a morfologia e a função dos espaços coletivos. Desenho urbano e tipologia construtiva, conjugados, refazem a trama do tecido e imprimem textura que será vivida no perímetro em OUC.

Fonte: elaborado pela autora.

A determinação das tipologias construtivas dá forma à densidade da ocupação e à mistura de usos pretendidas. Alguns parâmetros, incentivados ou impostos, podem direcionar os produtos imobiliários a serem viabilizados dentro do programa de funções urbanas que a OUC agrega, condicionando a maneira como deverá ocorrer a implantação dos edifícios, as possibilidades de composição volumétrica e a adequação dos padrões construtivos a públicos diversos. A atribuição de índices edifícios pode ser casada com exigências ou com estímulos para que se garanta, por exemplo: liberação de espaço para uso público sem vedações nos pavimentos térreos; fachadas ativas, entendidas como aquelas que oferecem comércio e serviços abertos para o espaço público ou de uso coletivo; travessias para pedestres interiores aos terrenos para facilitar o caminhar entre quadras; utilização compartilhada entre empreendimentos de espaços de carga e descarga internalizados nos quarteirões; quotas de arborização, ajardinamento e iluminação pública e padrões de instalação de mobiliário urbano.

As concessões admitidas no regime da lei de operação que serão empregadas de forma onerosa para arrecadação e para reinvestimento em seu perímetro devem ser conjugadas a outras regras, que servirão ao controle das intervenções, podendo, inclusive, ser mais específicas e restritivas do que as dispostas nas leis gerais da cidade, com a finalidade de contribuir com o desenho urbano e com a mitigação de possíveis impactos derivados da apropriação mais intensiva do solo. Podem ser exigidos padrões de ocupação diferenciados como condições para participar do regime de OUC, que vão além das contrapartidas financeiras, como planos específicos para determinar a forma de implantação e utilização das edificações que possam

maiores índices edilícios, tal como observado nas experiências parisiense e barcelonesa. Partindo do pressuposto de que a arrecadação de recursos monetários não é o principal objetivo da OUC, como tratado na Seção 5 desta tese, a conquista de organização territorial, a liberação de espaço para uso público, a preservação do patrimônio, o aumento e o resguardo de áreas verdes e o suprimento de demandas sociais, entre outros objetivos, devem constituir a essência e a finalidade dos parâmetros urbanísticos. As operações urbanas demandam parâmetros urbanísticos acessórios aos que definem as condições edilícias e de funcionamento de atividades que devem ser, por seus efeitos, também, contrapartidas e medidas mitigadoras das possibilidades abertas pelo regime de operação para ocupação e para uso da propriedade privada.

A OUC pode contribuir para quebra de paradigmas dos produtos imobiliários construídos, incentivando novas tipologias edilícias que sejam mais adaptáveis aos conceitos que a regem. A decisão por tipologias arquitetônicas concomitantemente à definição do desenho urbano pode demandar alterações em parâmetros gerais das leis, tais como: afastamentos frontais, laterais e de fundos; regras para iluminação e ventilação dos edifícios; altura máxima na divisa; taxas de permeabilidade; taxas de ocupação; gabarito, entre outras mudanças a possibilitarem efeitos de melhoria ambiental, valorização da paisagem urbana, inserção dos novos edifícios ou remodelação dos existentes. A tradução das intenções do novo lugar em desenho urbano e padrões edilícios demanda repensar todos os critérios a regularem as novas construções e as reformas prediais.

A proposição de novas tipologias construtivas no perímetro de OUC também requer questionar a produção do projeto e da arquitetura contemporâneos. Observam-se, em grandes intervenções na cidade, padrões edilícios globais com a cópia de modelos construídos em “metrópoles mundiais” de maior relevância em polarização econômica, com pequenas variações, em uma busca de estética aceita, massivamente, como sinal de “*status* e modernidade”. São prédios edificadas com utilização intensiva de formas rígidas, compostas por metais, por concreto e por vidro, principalmente. Mariana Fix (2001; 2007) chama a atenção para esse arquétipo edilício nas áreas envoltas em operações urbanas, mas aqui se denuncia a própria falta de sensibilidade do Arquiteto na execução distanciada de seu ofício, que deveria levar em conta as especificidades de cada local. A reprodução das funções e das estéticas arquitetônicas globais não é uma ocorrência exclusiva das OUCs. É possível, entretanto, tentar estimular, no instrumento de atuação concertada, a composição de volumes mais apropriados às condições locais, por meio de incentivos a disposição de

elementos mais contextualizados à situação configurada pela remodelação espacial proposta pelo regime que estabelece.

O desenvolvimento de operações urbanas consorciadas deveria, inclusive, ser uma oportunidade de experimentação – de vanguarda – para uma nova arquitetura adaptada ao lugar. O Prof. Daniel Freitas (2013) destaca que o modo de planejamento e de gestão da operação, principalmente utilizando vertente intrínseca ao instrumento de obtenção de recursos para financiamento de obras, poderia incluir oportunidades de desenvolvimento de modelos de assentamento e estética edilícia experimentais e mais condizentes com a forma e a função pelas quais o objeto arquitetônico deve servir à sociedade. Em uma situação na qual se aprofunda no conhecimento das características de um recorte do território, o projeto edilício deve contribuir, com maior eficiência, na mitigação de impactos e no aumento da qualidade de vida da população. Deve introduzir elementos inovadores e rever pressupostos arquitetônicos em busca de melhores soluções para um contexto determinado, ao invés de replicar repertórios do padrão global ou de práticas com baixa qualidade funcional e estética realizadas nas cidades latinoamericanas em decorrência de condições, sobretudo, de urgência de soluções e de baixos recursos disponíveis.

As OUCs podem oferecer subsídio monetário e parâmetros urbanísticos especiais, por exemplo, para proporcionar formas de moradia e recuperação de edifícios, com sequente utilização dos prédios, por meio de soluções que, possivelmente, não seriam viáveis economicamente com os orçamentos normais do município ou com as regras edilícias gerais da cidade. Boas soluções, entretanto, necessitam da consciência do Arquiteto sobre seu ofício e da capacidade de traduzir as condições oferecidas em benefício dos usuários dos prédios que projeta e da possibilidade de quebra de reprodução de certos “modelos de mercado”, fator de difícil alteração. Por mais que as OUCs tentem oferecer condições para mudanças de paradigmas e aumento da liberdade para criações arquitetônicas funcionarem em prol dos objetivos das ações de transformação urbanística, o surgimento de novos modelos fica, por vezes, condicionado a condições impostas por grandes incorporadoras e construtoras aos projetistas. Agentes do ramo imobiliário atuam em atendimento a um mercado lucrativo – por eles criado e mantido –, no qual o projetista tem condições limitadas de trabalho, condicionadas a estética e a padrão edilícios “encomendados”.

A determinação dos novos índices construtivos deve estar de acordo com projeções e análises dos padrões praticados até então na região e com a pertinência de quebrar ou manter paradigmas e práticas realizadas espontaneamente pela população ou organizadas pelo mercado. Os novos parâmetros de edificação devem obrigar ou incentivar a integração de novas formas de utilização do território nas áreas

de OUC, bem como da construção de outros produtos imobiliários que possibilitem diversidade de uso – residencial e não residencial – e inserção de diversos grupos sociais nas áreas abrangidas pelo instrumento. Pode ser pertinente a revisão de parâmetros como diminuição da exigência do número de vagas para estacionamento de veículos leves, para garantia de menores preços de unidades habitacionais e incentivo de que as pessoas acessem as centralidades por transporte coletivo ou não motorizado; adoção de quota mínima por unidade habitacional por terreno, impulsionando o empreendedor a produzir mais unidades e padrões mais acessíveis a famílias de renda média ou baixa; adoção de descontos à área construída que considerem elementos comuns às habitações de interesse social, entre outras soluções.

É importante que os eixos de estruturação urbana, sobretudo aqueles com condições de mobilidade facilitada pela instalação de ramais de transporte coletivo, ofereçam tipologias construtivas acessíveis a famílias que utilizarão esses modais de transporte, bem como as formas de locomoção não motorizadas. Não é racional que as áreas de operações, bem servidas de transporte público, recebam massivamente padrões elitizados de construção, corriqueiramente estigmatizados como “padrão quatro quartos, quatro vagas”, direcionados a uma população atraída pela estrutura urbana central e qualificada e que pode pagar mais caro para estar naquele espaço, exercendo a continuidade e a expansão de condições segregadoras na cidade.

Os eixos servidos de melhor estruturação urbana em regime de OUC podem também ser capacitados a receber, via incentivos ou obrigatoriedades, atividades econômicas, proporcionando ampliação de espaços na cidade com condições de geração de emprego e de renda e atendimento a demandas da população. O espraiamento de polos de comércio e serviços de diferentes escalas de atendimento – regionais, intermediárias e locais – pode gerar minimização de deslocamentos aos centros principais – ou principal – da cidade. A consolidação das OUCs como áreas centrais, quando estabelecidas em regiões diferentes do centro citadino principal, fortalece condição de formação do tecido urbano “polinucleado”, em que se dissemina a possibilidade de geração de riqueza, desenvolvimento econômico e cultural e acesso a atividades urbanas. Os exemplos de Paris, Barcelona e Belo Horizonte demonstraram a criação de atributos para privilégio de tipologias construtivas de uso misto, especialmente com uso não residencial no andar térreo dos edifícios, explorando o conceito de “fachada ativa” que objetiva aumentar a vitalidade da rua. Tal alternativa, nas experiências referenciadas, é composta em complementaridade com a liberação de espaços públicos que possibilitam o encontro e o conforto dos usuários das polaridades criadas ou fortalecidas.

A recuperação do desenho urbano para melhoria de legibilidade, funcionalidade e embelezamento das áreas deve ser explorada para a região abarcada no plano urbanístico como um todo e para destacar recortes específicos. A completude do desenho urbano envolve a discriminação de critérios de viabilização de obras de arte, espaços públicos, áreas verdes, mobiliário urbano, sistema de iluminação, composição dos passeios, rotas com acessibilidade universal e toda a estrutura subterrânea de dutos de drenagem, sistema de esgoto, telecomunicações, entre outros. O *pla especial d'infrastructures* elaborado para o *Pla 22 @Barcelona* referencia muito do que se espera de previsibilidade de um plano para uma área objeto de transformação urbana via concertação entre ente público, sociedade e agentes financiadores. Ressalta-se que esse plano, além de importante para desenvolvimento técnico da reprogramação do território, contém representação diagramática a auxiliar no entendimento e no pacto a ser efetuado com os diversos partícipes dos processos de operação.

Algumas cidades brasileiras tiveram banalizadas as práticas de conceituar urbanisticamente a forma e a imagem do tecido, e o projeto urbano acabou sendo maculado por um cotidiano de sobreposições e retiradas de elementos compositores dos traçados e do patrimônio citadino. Falta beleza, uniformidade, padronização ou mesmo a diferenciação intencional do espaço. O desenho urbano deve ser feito por meio de um processo aberto e participativo, no qual as pessoas também possam interferir nos elementos de composição da paisagem. É necessário buscar a composição do espaço coletivo, de modo que possa ser apropriado por diversos grupos, para diferentes usos e manifestações sociais, objetivando que as pessoas possam reconhecê-lo como espaço cívico, e não como uma espetacularização escultórica para ser vista, em vez de vivenciada.

Articulado ao desenho urbano, o código de posturas deve ser adaptado aos novos traçados e aos padrões imagéticos de cidade, fazendo com que os munícipes obedeam a alguns critérios de intervenção na paisagem coletiva, mas que não tenham engessadas as possibilidades de transformação do desenho urbano em símbolo por possibilidade de associação deste a práticas cotidianas ou a organizações de eventos. A proposição de conformação do novo desenho urbano deve ser permeada por momentos de reavaliação participativa, pois a alteração das demandas dos cidadãos e da dinâmica do espaço pode ocasionar a necessidade de novas linhas e de novos elementos a proporcionarem melhor convivência e apropriação da rua.

As intervenções urbanas devem ser programadas, no âmbito das estratégias de planejamento e de gestão da operação urbana consorciada, por meio de procedimento chamado, nesta tese, de priorização de projetos (QUADRO 18). A

especificação de projetos inicia-se com a conformação do diagnóstico, que, como tratado anteriormente, significa mais que um levantamento de dados, por conjugar proposições a serem examinadas no estudo de impacto de vizinhança e no estudo de viabilidade econômica e financeira. O plano urbanístico deve trabalhar a sobreposição de elementos novos à recomposição ou manutenção da trama urbana existente, examinando as repercussões de obras de portes distintos e do modo como serão financiadas no contexto de adesão dos particulares à OUC. Os projetos devem ser sobrepostos para formar um novo cenário que embase o adensamento construtivo e a preservação de setores especiais. As proposições devem ser feitas com retidão técnica e ouvidas as reivindicações populares. As alternativas de intervenção no espaço por meio de obras devem conjugar programas e projetos dos planos gerais e setoriais da cidade, articulando intervenções que melhorem o espaço urbano em seus diversos atributos conjuntamente.

QUADRO 18: Função da priorização de projetos para elaboração do plano urbanístico da operação urbana consorciada

#### **Priorização de projetos**

Trabalho de elaboração de cenários espaciais, composição social e dimensionamento financeiro – gastos e obtenção de recursos – da operação. As indicações de prioridades de intervenção devem levar em consideração a solução de problemas emergentes, a garantia de que os setores terão estrutura compatível com o recebimento de pessoas e manutenção ou melhoria de qualidade dos perímetros, ordenamento do solo e aproveitamento das potencialidades locais. As soluções devem ser dadas pelo direcionamento das políticas da administração local e apontamentos dos parceiros das operações – proprietários de terrenos, moradores, usuários permanentes e investidores privados – que vão, ao longo do EIV, conformando consensos ou acordos de quais medidas devem ser tomadas para completa estruturação da área, sempre com respaldo técnico justificado pelas análises das situações vigentes e projeções coerentes da situação futura nas diversas escalas às quais as remodelações do tecido correspondem.

Fonte: elaborado pela autora.

Os projetos a serem implementados pelo escopo da OUC devem ser dimensionados e elencados em função de objetivos tais como: solução de deficiências; abrangência de atendimento das populações; melhoria da infraestrutura regional e local; aumento da capacidade de suporte; preservação e recuperação ambiental; mitigação de impactos negativos e ampliação de repercussões positivas; formação de centros e centralidades; preparação de áreas para adensamento construtivo e populacional; atração de investidores para atuação nos perímetros, entre outros fatores. A ordem de implantação dos projetos pode ocorrer diferentemente

entre os setores da operação, que se transformam em unidades operativas com distintas necessidades e urgências dentro do sistema das OUCs.

Os projetos e as obras devem ser detalhados o suficiente para que possam ser acordados – ou questionados – pela sociedade e para que sejam orçados, incluindo nos cálculos as dificuldades derivadas da implantação de cada elemento. Os projetos locais e integrados delineiam possíveis cenários para os perímetros de operação.

Nesses projetos, a intenção da cidade que se pretende construir precisa estar muito clara. Ou seja, **o projeto deve traduzir uma estratégia urbana. É importante que o poder público assuma o protagonismo da intervenção. A noção de cooperação público-privada não implica submissão da atuação pública à lógica do mercado, muito pelo contrário, o Estado deve liderar a intervenção e (apenas) contar com a participação privada.** A cooptação do instrumento pelo mercado imobiliário para a promoção especulativa da cidade (adensamento de áreas segregadas) é um risco intrínseco às possibilidades de flexibilização dos parâmetros urbanísticos que a OUC permite. **Por isso, a possibilidade de exceção trazida pelo instrumento deve necessariamente ser amparada por uma previsão de configuração resultante (ou seja, de um projeto)** (MALERONKA, 2010, p. 109, grifo nosso).

Acredita-se que uma intervenção urbanística do porte das operações urbanas consorciadas apenas pode ocorrer se houver a mitigação dos impactos negativos que possa gerar e aumentadas as repercussões positivas que possa promover. A fase de priorização dos projetos significa:

**Síntese, adequação e consolidação das propostas de intervenção e ordenamento urbanístico, tendo em vista sua articulação e integração com os diversos sistemas e escalas, redes e espaços complementares.** A elaboração de um plano-síntese, de 'conjunto', visa sistematizar e compatibilizar as propostas de intervenção e ordenamento urbanístico e, daí, **extrair um programa de atuação que permita relacionar, segundo modelos ou esquemas claros de prioridade e fases de implantação, investimento em projetos e obras públicas, com a definição de áreas preferenciais de transformação e adensamento construtivo, particularmente em face das possibilidades de ação conjunta/associada público/privada** (SALES, 2005c, grifo nosso).

A decisão relativa à maneira de programar a priorização de obras e deixar possibilidades para que o mecanismo de monitoramento e de gestão atue de forma participativa, a redirecionar necessidades em função da ocorrência de processos de alteração das dinâmicas da rede cidadina, significa uma vertente importante da OUC para que não reproduza a rigidez do plano tecnocrático, mas também constitui um desafio à utilização do instrumento. É preciso buscar o equilíbrio entre a conquista dos propósitos das operações e a utilização da ferramenta de forma a dar respostas às alterações da dinâmica urbana. Seria interessante, como sugere a Arquiteta Izabel Melo (2013), que parte da arrecadação pudesse ser empregada segundo escolhas das pessoas durante a vigência do instrumento, procedimento que guardaria similitude

com os orçamentos participativos vigentes em algumas cidades brasileiras. A entrevista com a Arquiteta Janaína Pinheiro (2013) fez ressaltar que períodos de reavaliação e possibilidades de reprogramação das alterações no contexto das OUCs são necessários e que não podem ser feitos sem um processo previsto para tomada de decisão, que será mais complexo ou mais restritivo de acordo com o que se acordou como mecanismo de gestão do instrumento.

Ressalta-se que a definição de prioridades entre as intervenções é necessária, mas não deve gerar soluções incompletas, que demandem procedimentos de urgência e tragam problemas ao tecido em reconstituição. Revisões periódicas no EIV podem auxiliar em processos de reconhecimento dos reais impactos das transformações, com a finalidade de propiciar novas tomadas de decisões de forma participativa durante a vigência das OUCs. É preciso aferir que o plano urbanístico da operação urbana sirva à união das políticas setoriais da cidade – mobilidade, infraestrutura, equipamentos urbanos e comunitários, áreas verdes, habitação, desenvolvimento econômico – e que a priorização das ações não signifique a desconexão de intervenções multidisciplinares no espaço.

O parecer de licenciamento urbanístico, derivado do processo de estudo de impacto de vizinhança da Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências convencionou como seriam decididas as prioridades das intervenções. O Projeto de Lei nº 865/13 elenca uma lista de obras selecionadas em quatro etapas, em razão da importância que possuem para concretização do plano, da urgência de solucionar problemas, da necessidade de preparar a região para maior adensamento construtivo e populacional, dentre outros critérios. O grupo gestor da operação terá a responsabilidade de escolher, entre o conjunto de obras de cada uma das quatro fases de intervenção, a ordem em que serão implantadas, à medida que houver recurso disponível no fundo da OUC.

A priorização de implantação das intervenções estruturantes previstas no Plano Urbanístico estará diretamente associada às estimativas de arrecadação que comporão o fundo da Operação. [...] Quanto à relação entre as prioridades das intervenções e o desembolso tem-se que:

PRIORIDADE 1: Obras essenciais para aumento da capacidade de suporte da região e requalificação de centros e centralidades. [...]

PRIORIDADE 2: Obras necessárias à complementação da estrutura urbana após o adensamento construtivo e populacional da primeira fase da Operação Urbana, que aumentem a capacidade de suporte e expandam os perímetros requalificados. [...]

PRIORIDADE 3: Obras de complementação da estrutura urbana que contemplem a conclusão de alguns eixos de intervenção em um cenário que se concretiza um adensamento populacional e construtivo bastante aproximado da conclusão da Operação. [...]

PRIORIDADE 4: Obras para conclusão do Plano Urbanístico. [...] (BELO HORIZONTE, 2012a)

É interessante ressaltar que a utilização do mecanismo de EIV para desenvolvimento das operações urbanas consorciadas remete à preocupação de mitigação de impactos derivados de todas as fases de transformações urbanísticas estruturantes. As medidas de contenção das repercussões negativas, portanto, sejam elas pela utilização de parâmetros urbanísticos especiais, sejam pela execução de obras, devem estar previstas na consolidação do projeto de cidade no âmbito da elaboração das OUCs.

A descrição do projeto diz respeito não só ao empreendimento em funcionamento, mas também a toda a fase de construção e implantação do mesmo, uma vez que, desde a construção até o funcionamento, o empreendimento poderá gerar impactos (SANT'ANNA, 2007, p. 190).

A operação urbana consorciada, defendida como processo participativo de constituição do espaço, deve estar imbuída de preceitos de equilíbrio e de inclusão sociais e, mesmo que insuficiente e distante de significar a conquista da reforma urbana, deve tratar os direitos da coletividade de participar dos espaços centrais da cidade onde são desempenhadas as mais diversas funções. As operações não são capazes de solucionar todas as demandas sociais dos municípios e, possivelmente, nem mesmo todos os problemas complexos contidos em seus perímetros. Devem, entretanto, servir para minoração das carências e incômodos da população com as novas dinâmicas urbanas, para majoração dos impactos positivos para a coletividade e, principalmente, ser elaboradas com o comprometimento de nunca gerar novas demandas a agravarem os quadros de fragilidade e de exclusão sociais da cidade.

O programa de atendimento econômico e social das OUCs deve partir do reconhecimento dos grupos que participam das transformações das áreas urbanas determinadas para serem regidas pelas práticas concertadas de intervenção no solo e cuidar, com maior atenção, de pessoas ou de grupos que apresentam mais dificuldade de inserção e permanência nos perímetros qualificados da cidade. O “programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação”, exigido pelo inciso III do parágrafo 2º do artigo 32 da Lei Federal nº 10.257/01, deve ser o cerne do que se propõe como equilíbrio social da operação urbana consorciada nesta tese (QUADRO 19), o qual é um conceito complementar à composição da cidade sob o princípio de desenvolvimento sustentável enunciado (MARTINS, 2012, p. 36).

## QUADRO 19: Função do equilíbrio social para elaboração do plano urbanístico da operação urbana consorciada

### Equilíbrio social

Pressupõe que demandas da população devem ser solucionadas no que concerne à questão da moradia e do atendimento por equipamentos comunitários, mobilidade, espaços de cultura e lazer, oportunidade de emprego e geração de renda, entre atendimentos de outras necessidades decididas de forma coletiva. O objetivo é que se garanta o pressuposto de que haverá medidas para minimizar deficiências da cidade na área da operação urbana consorciada que signifiquem atendimento de direitos garantidos aos cidadãos. Os *déficits* de qualidade de vida urbana diagnosticados devem ser minorados ou equilibrados com as alternativas de atendimento social e geração de ambientes sustentáveis para se viver na cidade. O plano urbanístico deve atender a necessidades de pessoas que residem na área e preparar os perímetros para recepção de famílias com rendas diversas dentro do perímetro.

Fonte: elaborado pela autora.

O dispositivo do Estatuto da Cidade destacado generaliza a importância de serem proporcionadas formas de atender demandas dos diversos partícipes da operação urbana. O conceito de OUC, contido na carta legal em questão, enuncia a construção do instrumento a partir de “medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a **participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados**” (BRASIL, 2001, grifo nosso). O atendimento às demandas da população nos perímetros em operação apenas é possível mediante manutenção de um processo participativo e transparente de constituição do instrumento, pelo qual se deve reconhecer a realidade socioeconômica dos munícipes que habitam e utilizam aquele espaço, as necessidades e as expectativas daquelas pessoas que moram e frequentam o lugar. O EIV, por sua vez, deve “contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à **qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades**” (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Vale ressaltar que impactos da OUC serão sentidos pelos diversos grupos sociais de maneiras diferentes, assim como a relevância de condições da cidade são percebidas de formas variadas pelos munícipes, e, dessa forma, a operação deve promover mecanismos diversos para que sejam percebidos como melhoria da qualidade de vida por uma generalidade de indivíduos e por grupos específicos que residem no e utilizam o espaço. A operação será tão mais voltada aos princípios de coletividade quanto mais conseguir tratar as diferenças e promover espaços plurais, assim como destacado pela Prof.<sup>a</sup> Jupira Mendonça (2013).

O programa da operação deve ter premissas que atuem em prol da garantia de que os conflitos sociais conformem, ao máximo, acordos constituídos em fóruns de decisões coletivas.

O caráter de pré-figuração e antecipação do projeto já foi suficientemente teorizado e experimentado: **não se trata da sua defesa tecnocrática, pois sem capacidade de ser socialmente mediado e sustentado não passa de desenho.** Antes, constituir hipótese a ser corroborada ou falseada na relação com os diversos grupos de interesse é onde reside a conveniência e atualidade do projeto urbano (SALES, 2005c, grifo nosso).

O equilíbrio social da operação é também um limitador das possibilidades de atração de pessoas para o perímetro de aplicação do instrumento. As estimativas que o EIV possibilita realizar sobre aumento de densidade populacional derivado pela elevação dos índices de adensamento construtivo e incremento da quota de terreno por unidade habitacional podem permitir quantificar e qualificar a demanda de espaços para uso coletivo e equipamentos comunitários a serem supridos pelas intervenções da OUC. Há que se criar formas de compensação à população por repercussões negativas que o aproveitamento intensivo do perímetro em regime de operação pode conformar, ao mesmo tempo em que não se cerceie a cidade e seus moradores de poderem acessar lugares centrais, onde a infraestrutura instalada com dinheiro público, angariado – ou não – sobre as mais-valias geradas pela apropriação intensiva do solo, muitas vezes, é diferenciada.

Importa pensar em medidas com reflexo na organização do território que facilitem a permanência das pessoas que escolham continuar no perímetro da operação. Podem ser propostos deduções fiscais e descontos no preço das contrapartidas, por exemplo, para permanência das famílias em seus locais de origem, seja residindo, seja exercendo atividades econômicas. A Prof.<sup>a</sup> Jupira Mendonça (2013) sublinha a hipótese de não ser de interesse de alguns grupos permanecerem nos locais onde as transformações estruturais alterarão a ambiência e as relações da vizinhança, mas que, se for desejo das pessoas continuarem nos territórios, a questão monetária não deve ser um entrave, devendo estar previstos na operação mecanismos que criem possibilidade de inserir tais grupos na nova dinâmica constituída. É conveniente resgatar a preocupação que os instrumentos colombianos têm de manter a população na área de intervenção urbanística, garantindo que os proprietários de terra, que aportam seus imóveis nos *planes parciales*, receberão benefícios compatíveis com a localização e as demais características iniciais de suas propriedades em relação ao projeto.

A publicação “Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos”, ao detalhar o conteúdo do inciso III do parágrafo 2º do artigo 32, explica:

Este inciso expressa a preocupação com o destino da população moradora e usuária da região sobre a qual incidirá a operação. Espera-se que a operação provoque uma valorização da área, pelo simples fato de ser objeto de investimentos planejados e concentrados. Boa parte das áreas que são objeto de operações deste tipo, exatamente por serem desestruturadas ou fisicamente deterioradas, são ocupadas por populações, atividades econômicas e usuários de baixa renda. **A questão então seria – como garantir a não expulsão desta população?**

[...]

**Dependendo de cada caso, manter a população na área pode fazer a grande diferença, especialmente quando se trata de áreas completamente dotadas de infra-estrutura, como é o caso de centros tradicionais.** É importante lembrar que não somente moradias, mas também atividades econômicas podem eventualmente ser destruídas com as operações. Este inciso se refere também a este caso (BRASIL, 2002a, p. 83, grifo nosso).

Processos de urbanização e melhoria urbana podem gerar o deslocamento de população das áreas que residem e utilizam. É comum, no processo de construção de grandes obras, o encarecimento dos imóveis a elas adjacentes, assim como ocorre em situações de modelagem de lugares com padrões de exclusividade referentes a zoneamentos especiais. Grandes projetos urbanos costumam ocorrer abrangendo setores com diversos tipos de pessoas, em períodos curtos de tempo, sendo que alguns grupos passam a não mais poder acessar terrenos nos locais reurbanizados, a ter de conviver com aluguéis residenciais e não residenciais de maior valor e, em situação de perda de pertencimento ao espaço, situação ainda mais sentida por aquelas pessoas que têm as ruas como morada ou que a utilizam para atividades – formais e informais – de geração de renda. A OUC possui – com habilidade técnica, mobilização social e vontade política – a possibilidade de reconhecer e de antecipar possíveis processos de perda de acesso à terra por alguns grupos e de reformular o cenário para que os inclua, com a finalidade de inserir condições compatíveis à manutenção de população e à recepção de pessoas de diversas classes nos perímetros requalificados.

Janaína Pinheiro (2013) compartilha de opinião semelhante à que se defende nesta tese. Argumenta que as operações urbanas consorciadas não são um mecanismo que carrega em seu conceito processos de gentrificação. Daniel Freitas (2013) ressalta, convergentemente, que os processos de exclusão territorial não são causas precípuas das OUCs, mas das próprias transformações estruturais de espaços da cidade pela maneira com que são planejadas e realizadas. Ambos concordam que o instrumento é passível de gerar processos de exclusão social, mas pode conter

mecanismos para reverter quadros de geração desse problema. Janaína Pinheiro (2013) enfatiza que atribuir melhorias urbanas à ocorrência de processos de gentrificação é como dizer que a população com mais fragilidade nunca poderá ter acesso aos benefícios que o urbano lhes traz, ou que deveria lhes trazer, o que é uma completa contradição. Há que se buscarem modos de promover melhorias urbanas e adaptação da forma de apropriação do território por alternativas inclusivas e extensivas ao atendimento de diversos grupos dentro dos perímetros de OUC.

A entrevista com a Prof.<sup>a</sup> Fernanda Furtado (2013) esclareceu a questão sobre incremento de infraestrutura e sobre possíveis processos de gentrificação de forma interessante. A Arquiteta argumentou que o provimento de infraestrutura é difícil e dispendioso e, sendo suportado e financiado pela coletividade, deve estar acessível à maior parcela da população. Modelos de baixa densidade de ocupação, mantidos em terrenos onde morariam mais famílias em tipologias de habitação coletiva, por vezes, significam falta de racionalidade no ordenamento da cidade e de expansão do acesso à estruturação qualificada e bancada por todos. A Professora ressalta a pertinência de desenvolver formas de atender a população residente por meio de modelos de baixa densidade, para manutenção de seu cotidiano, temporariamente, como um compromisso social do Estado, mas sem permitir que se perpetuem entre herdeiros situações de subutilização de infraestrutura e recolhimento diminuto de tributos, pelo prolongamento de padrões de exclusividade na apropriação do solo onde a estrutura poderia abrigar maior número de pessoas.

Izabel Melo (2013) destaca, nesse sentido, o desafio de as operações urbanas transporem modelos de mais alta densidade para locais onde a infraestrutura instalada pode ser compartilhada por maior número de cidadãos, para que investimentos estruturais sejam “melhor justificados” em atendimento à função social da propriedade e, concomitantemente, imprimir mudanças que possam ser incorporadas ao cotidiano das pessoas de maneira respeitosa à estrutura existente. A Arquiteta coloca como desafiador o equilíbrio entre a otimização da infraestrutura e a proteção de estruturas tradicionais de alguns bairros, mas destaca que a operação urbana oferece possibilidade de tratar essa questão, talvez de maneira mais completa do que a execução das obras e a condição imposta pelo zoneamento, separados, cada qual, em suas limitações.

As operações urbanas configuram uma oportunidade de serem ultrapassadas as condições excludentes do zoneamento, aprimorando a definição de modelos de assentamento e de incentivos a tipologias construtivas que possibilitem que os centros em formação sejam acessíveis às diversas classes sociais e proporcionem o desenvolvimento de atividades diferentes. Podem ser considerados, por exemplo,

fatores de interesse social nas fórmulas de contrapartida das OUCs, que eximam ou promovam descontos no valor de recolhimento de compensações para empreendimentos destinados a programas municipais de habitação ou à construção de equipamentos urbanos e comunitários ou de uso coletivo em geral, a exemplo do que se constituiu para a OUC-EBA. Podem ser elaboradas regras de apropriação dos terrenos particulares nas áreas das operações, além dos índices construtivos, que constituam “índices sociais” a serem obedecidos, o que transpõe a especificidade de uma lei que conformaria apenas o volume edílico e o espaço público, fazendo com que a norma de teor predominante de reordenamento territorial passe a ser também uma lei de cunho social, no mínimo, contendo obrigatoriedades e critérios de atendimento a demandas de moradias de interesse social e aumento do atendimento de serviços urbanos e comunitários às famílias.

A lei da OUC pode atuar, dessa forma, com incentivos a tipologias construtivas mais diversificadas, com regras que impulsionem a construção de padrões edílios voltados a diferentes grupos, sobretudo aos de menor poder aquisitivo dentro de seu perímetro. O Município de São Paulo, por exemplo, apresentou, no Projeto de Lei nº 01-00505/2012<sup>205</sup>, alguns mecanismos que podem ser interessantes para vinculação de contrapartida e de estoque do potencial construtivo a soluções voltadas para a produção de habitação para as famílias de baixa renda. Entre tais alternativas, destacam-se o artigo 11 e os primeiros parágrafos do artigo 44:

Art. 11. No mínimo 15% (quinze por cento) do total dos recursos arrecadados deverão ser destinados à construção e recuperação de Habitações de Interesse Social, reurbanização de favelas, programas vinculados ao Plano Municipal de Habitação ou programa público de habitação, incluindo serviços de apoio e custos de atendimento à população assistida, no perímetro da Operação Urbana Consorciada ou em seu perímetro expandido, priorizando as famílias que serão atingidas pelas intervenções, a serem atendidas em local apropriado e condições adequadas, com a assistência técnica devida, o apoio emergencial, quando necessário, e adotados os instrumentos de reinserção social pertinentes.

[...]

Art. 44. A disponibilidade, para vinculação de CEPAC, dos estoques previstos no Quadro IV, anexo a presente lei, seguirá o disposto neste artigo.

§ 1º. Os estoques residenciais estarão sempre disponíveis para vinculação de CEPAC para unidades habitacionais incentivadas<sup>206</sup>.

---

<sup>205</sup> O Projeto de Lei nº 01-00505/2012 “Estabelece novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da Operação; e revoga a Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995” (SÃO PAULO, 2012).

<sup>206</sup> O inciso IX do artigo 5º do Projeto de Lei nº 01-00505/2012 define: “unidade habitacional incentivada é a unidade habitacional com área computável entre 40 (quarenta) metros quadrados e 45 (quarenta e cinco metros) metros quadrados, dotada, no máximo, de um sanitário e de uma vaga de estacionamento” (SÃO PAULO, 2012).

§ 2º. A disponibilidade dos estoques para vinculação de CEPAC a usos não residenciais ou residenciais que não correspondam a unidades habitacionais incentivadas dependerá da prévia ou concomitante utilização de estoque para unidades habitacionais incentivadas, na forma estabelecida neste artigo.

§ 3º. Os estoques ficarão disponíveis para vinculação a usos não residenciais e residenciais que não correspondam a unidades habitacionais incentivadas na proporção de três vezes o estoque destinado a unidades habitacionais incentivadas, de acordo com a efetiva vinculação de CEPAC a esta última finalidade (SÃO PAULO, 2012).

O modelo de equilíbrio social deve, ainda, conter incentivos territoriais e fiscais concedidos para manutenção de espaços e atividades simbólicas, bem como podem ser previstas alternativas para incremento da cultura local, fatores frágeis e imprescindíveis a serem tratados no plano da OUC. Condições de gradação de adensamentos para manter pontos com ambiência mais reservada podem ser propostas. Atividades da economia popular podem ser desenvolvidas em complementaridade com outras de maior desempenho econômico e organização, caso recebam incentivos para conseguir continuar viáveis em seus locais de origem. A reformulação dos espaços pode contemplar a manutenção e a recuperação de sítios de referência e devem fazer parte do escopo da operação equipamentos e áreas livres, que promovam o encontro e a cultura que desenvolvem a identidade e os valores simbólicos da cidade. São as complexidades dos agentes que conduzem a operação a atingir vertente de inserção como espaço para atendimento social, assunto impossível de ser esgotado, variando nas soluções a serem previstas em cada plano urbanístico, genericamente tratadas nesta subseção.

\*\*\*\*\*

A consolidação do plano urbanístico para desenvolvimento de uma operação urbana consorciada significa uma interligação entre potencialidades e demandas traduzidas em obras e parâmetros de apropriação do solo, justificados por serem necessários à estruturação da área sob o regime do instrumento e à melhoria da condição de urbanidade dos lugares, com objetivo de atendimento dos desígnios acordados para desenvolvimento da cidade. O plano deve corresponder às finalidades de atender intenções gerais decididas no plano diretor do município e, ao mesmo tempo, de promover a programação de metas que organizem partes do tecido citadino segundo as especificidades que demonstram. O plano urbanístico de uma OUC não é uma maquiagem de perímetros da cidade para que adquiram uma “estética global”, mas um meio de alterações profundas e específicas que promovam transformação de uma realidade urbana, com o propósito de gerar melhoria da qualidade de vida a

moradores e usuários da parte do tecido citadino que abarca, da vizinhança e, por vezes, de região ampla do município.

A conclusão do plano, dentro da ideia de equilíbrio de impactos, contempla a demarcação final do perímetro de aplicação do instrumento de atuação concertada, que deve ser traçado de forma a conter medidas de controle urbanístico e a proporcionar viabilidade econômica e financeira para a OUC. Fernanda Furtado (2013) argumenta que o perímetro da operação é uma demarcação de região estratégica e especial da cidade, que deve ser tratada de forma particular para melhoria urbana. A região de abrangência do instrumento deve ser definida levando em consideração a completude das intervenções propostas, a necessidade de regulação para conquista dos objetivos da OUC e a mitigação de impactos internos e de negatividades para as regiões adjacentes, posição apoiada por Jupira Mendonça (2013) e Izabel Melo (2013). Ressalta-se a necessidade de áreas de transição com regras e obras para amortecimento entre setores de transformações mais intensivas e a vizinhança da operação, que continuará a obedecer às regras gerais de ocupação e de uso do solo dos planos extensivos ao município. A Arquiteta Izabel Melo (2013) destaca que o perímetro da operação não é composto apenas por setores que podem receber adensamento e são de interesse do mercado, mas também por regiões necessárias à completude do plano urbanístico, à mitigação de impactos e onde a geração de mais-valia será constatada e possam ser recuperados recursos a partir do instrumento.

A área envolta em regime de operação deve incorporar assentamentos com vulnerabilidade social e promover a inserção de diversas classes de renda nas regiões passíveis de se fortalecerem como centros. A Prof.<sup>a</sup> Jupira Mendonça (2013) entende que a inserção de tecidos com urbanização precária dentro dos perímetros de operação são formas de direcionar as contrapartidas em favor da solução de problemas da cidade. Encara-se o fato de que a limitação de empregar os recursos arrecadados na OUC apenas dentro de seu perímetro como um fator para sanar *déficits* gerais do município – moradia, espaços livres de uso público, equipamentos urbanos e comunitários, por exemplo – em setores por elas qualificados. Critério semelhante aplica-se à possibilidade de extensão de limites a perímetros históricos, para os quais pode ser revertida verba para qualificação e para onde podem ser propostas, se pertinente, alternativas de ocupação complementares e compatíveis com o tecido existente.

Os limites da operação devem inserir áreas onde a mais-valia deverá ser multiplicada pelas intervenções e onde há pertinência em se aplicar novas regras, sob o controle de adensamento e de tipologias construtivas do plano urbanístico, pelas quais se pode recolher contrapartida, avaliados os impactos físicos e sociais das

alterações do tecido. O perímetro deve ser definido com a possibilidade de garantir um equilíbrio socioterritorial, mesmo que na escala local. Há a possibilidade de montar um sistema baseado em critérios de distribuição de benefícios em que áreas mais interessantes ao mercado viabilizem a reprodução de urbanidade para sanar deficiências de assentamentos com vulnerabilidade ou a criação subsidiada de moradias e de equipamentos dentro das áreas de OUC. Uma operação que priorize proporcionar espaços inclusivos deve tratar com seriedade a demanda geral do município por atendimento às necessidades de seus habitantes como fator importante entre os objetivos de implementação do instrumento, mesmo com o reconhecimento de que é uma ação pontual e limitada à minimização dos problemas de desigualdade socioterritoriais da cidade. A expansão de urbanidade a todo o perímetro de operação, atendendo classes populacionais diversas, pode não ser considerada uma alternativa de distribuição de renda, mas consiste em uma maior equalização, uma distribuição, de qualidade de vida urbana.

A conclusão do estudo de impacto de vizinhança consubstancia-se na elaboração de cenários para a operação urbana consorciada, diagramados no plano urbanístico que a compõe. A montagem de cenários é resultante, além das escolhas das alternativas de intervenções e de apropriação do solo, das imposições de medidas mitigadoras, compensatórias e potencializadoras, indicadas para amenização dos impactos de ocupação intensiva dos terrenos e para equilíbrio entre arrecadação e dispêndio de recursos que a execução da estruturação do território demanda. O fechamento do EIV para finalização do plano urbanístico deve corresponder a um paralelo entre a situação atual, as escolhas participativas feitas no processo de EIV e os resultados delas depreendidos para internalização de repercussões negativas e conquista dos objetivos determinados para implementação da OUC.

Os critérios mínimos de observância a “efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades” (BRASIL, 2001) devem ser abordados. A definição das intervenções no âmbito das operações urbanas deve ser promovida segundo uma hierarquia de solução de conflitos, sempre observando análises direcionadas pelos procedimentos afetos ao EIV. É preciso fazer constante avaliação de custos e de benefícios financeiros e sociais das decisões a serem tomadas, verificando a melhor aplicação de recursos, conjugando investimentos em solução de problemas mais urgentes, com o aumento da capacidade de suporte das regiões, para que seja possível a venda de estoque de potencial construtivo e a adoção de padrões mais intensivos de apropriação do solo urbano de forma sustentável.

O cenário pactuado para desenvolvimento da operação deve ser quantificado – adensamento populacional; estoque de potencial construtivo; extensão de vias requalificadas; volume de tráfego gerado pelas intervenções; equipamentos urbanos e comunitários a serem implantados; áreas verdes; habitações de interesse social, etc. Cada intervenção deve ter suas diretrizes detalhadas no plano urbanístico. A justificativa das obras escolhidas deve ressaltar-lhes a relevância em cumprimento ao plano diretor municipal e em obediência ou aperfeiçoamento das políticas públicas pactuadas na cidade em nível local. A pertinência de adotar condições de ocupação e de uso do solo diferentes das regidas pelas leis urbanísticas gerais também deve ser explicada. As ações contidas no plano devem estar hierarquizadas por prioridades e apresentadas em cronograma que pode condicionar o adensamento construtivo e populacional a ocorrer apenas depois de intervenções específicas. O aumento da densidade de apropriação dos terrenos deve estar condizente com a cobertura da demanda gerada, equação a ser fechada pelo estudo de impacto da OUC. Belo Horizonte manifestou-se sobre o assunto:

O Relatório Final do EIV será a consolidação da proposta de Operação Urbana Consorciada detalhada, **incluindo a demonstração de seu equilíbrio econômico, ambiental e social e contemplando a internalização e o equilíbrio dos impactos em seu escopo, através da utilização de instrumentos de Política Urbana, de parâmetros de uso e ocupação do solo, contrapartidas, ou outros considerados adequados pelo estudo.** Este deverá conter as análises exigidas nesse Projeto Básico sob formato determinado pela regulamentação do instrumento no município (BELO HORIZONTE, 2011a, p. 42, grifo nosso).

O cenário final escolhido deve demonstrar a compatibilidade entre os custos dos projetos e das obras e a perspectiva de arrecadação inerente a cada disponibilização de estoque ou de adoção de parâmetros urbanísticos diferenciados. As alternativas e diretrizes para transformação das áreas escolhidas para montagem do cenário devem estar contidas dentro do orçamento mais factível de se obter com a adesão à operação urbana consorciada apontada pelo EVEF, garantindo a viabilidade econômica e financeira de utilização do instrumento.

A conclusão do plano urbanístico permite esclarecer as concessões facultadas aos beneficiários pelo regime especial que a OUC proporciona, as quais podem, então, ser valoradas. O EVEF deve ser concluído de maneira a estabelecer, conforme cada situação de equilíbrio monetário: valores da outorga onerosa por potencial adicional de construção ou pela permissividade de usos; valores de correspondência entre os CEPACs e os metros quadrados de construção que possibilitam crescer aos edifícios; o valor das concessões a obediências de outros parâmetros urbanísticos diferentes dos estabelecidos nas leis gerais da cidade; diferenciação de valores de contrapartida entre os setores da operação; descontos a tipologias que se queira

incentivar; quantidades de potencial construtivo; títulos a serem comercializados por fase da operação, entre outros aspectos.

Os proprietários de terreno e os investidores devem ter determinadas suas responsabilidades sobre a urbanização das áreas e a divisão, com o Poder Público, dos ônus e dos benefícios proporcionados pelo novo regime legal e pelas intervenções urbanísticas de um projeto de transformação das localidades, adequadas à medida que transcorra à implementação da OUC. As definições sobre o cenário permitem conclusões sobre a estimativa das arrecadações, que deve levar em consideração aspectos tais como: custo das intervenções; probabilidades de participação de investidores; quais os principais modelos de ocupação, provavelmente, serão produzidos; o valor que os descontos às contrapartidas poderão significar, entre outros fluxos possíveis de entradas e de gastos com ações de planejamento e de gestão do instrumento, bem como os riscos e as margens de segurança dos processos econômico-financeiros. Ressalta-se a visão sistêmica desse fluxo, que deve levar em consideração as condições e as expectativas da economia local e da macroeconomia nacional e internacional.

Devem ser explicitadas as condições para pagamentos de contrapartidas. O EVEF pode apontar uma única forma de pagamento das contrapartidas ou a combinação de mecanismos de recolhimento dos valores atribuídos à utilização de padrões inerentes à OUC. O estudo deverá assinalar quais as formas de contrapartida oferecem melhor controle à gestão do instrumento de atuação concertada e maior viabilidade e segurança ao alcance dos objetivos da operação. Formas de pagamentos, como a execução de obras, CEPACs, outorga onerosa do direito de construir, doação de terrenos, entre outras, podem ser combinadas para recolhimento da mais-valia gerada pelos benefícios conferidos aos investidores no perímetro da OUC.

A tramitação e os critérios para quitação dos valores devidos ao município e para vinculação e utilização dos benefícios pelos partícipes da operação urbana devem estar resolvidos. A criação do fundo financeiro específico para a operação urbana consorciada deve ser considerada, por ser uma condição a ser incorporada à lei que regerá o instrumento. Devem estar claros, nos casos de utilização dos CEPACs, como deve ser a regulamentação desses títulos para venda e o processo de registro dos mesmos na Bolsa de Valores e na Comissão de Valores Mobiliários. Os critérios para aceite de terrenos como pagamentos de contrapartidas devem ser estabelecidos. As condições para quitação dos benefícios concedidos pela execução de obras devem ser explicitadas como forma de garantia da qualidade de equipamentos e infraestrutura obtidos por esse meio e, principalmente, objetivando

que seja resguardada segurança da entrega dos novos elementos construídos aos usuários.

Os interesses em edificar na área de OUC devem ser limitados pela capacidade de suporte aferida pelo EIV e pela projeção das alterações ocasionadas pelas obras, disposta no plano urbanístico da operação aos diferentes setores dentro da área que abrange. A procura de regiões mais rentáveis à geração de capital deve ser conjugada ao incentivo à apropriação daqueles setores para onde o estudo de impacto de vizinhança aferiu maior capacidade de suporte e priorização de transformações. A comercialização de potencial construtivo adicional deverá ser feita, obviamente, onde se concluiu haver maior pertinência de consumir estoque, a ser disponibilizado, portanto, em consequência de preparação de locais ao adensamento construtivo e populacional.

A estratégia de disponibilização de potencial edílico adicional de construção para alienação deve ser definida de forma a condicionar a ação do mercado em favor do projeto de cidade, ao contrário de simplesmente ratificar os interesses imobiliários, tal como ocorreu em operações realizadas em São Paulo e Belo Horizonte. A possibilidade de venda imediata – no início da vigência da OUC – de potencial adicional de construção deve ser aferida, bem como a necessidade de intervenções que antecedam a liberação de adensamento populacional e construtivo em algumas áreas. A observância da necessidade ou não de lotes de potencial construtivo adicional a serem consumidos diferentemente por setores ou programas das operações deve ser realizada, e, caso seja essa a alternativa definida, devem ser quantificadas equivalências entre metros quadrados adicionais de construção e valores de contrapartidas pelos setores de consumo de estoque.

Nesta linha de atuação, o resgate do papel antecipador do projeto urbano diz respeito à capacidade (que lhe é intrínseca) de pré-figurar e experimentar (de modo tecnicamente pertinente) hipóteses e alternativas de estruturação e configuração urbanas, propondo e avaliando formas e relações de compatibilidade e incompatibilidade, de proximidade e distância, de inclusão e exclusão, de agregação e conexão, de conjunção e disjunção dos materiais, sistemas, sujeitos e atividades. Mas, por isto mesmo, tal resgate significa também confiar ao projeto (ou plano-referência) a possibilidade de prever (e, assim, regular) a geração e distribuição dos valores posicionais e da mais valia urbana, quando não, por vias de cooperação ou associação, constituir matéria e fator de indução da atuação privada (SALES, 2005a).

O estudo de impacto de vizinhança, desenvolvido a partir de complexidade criada com os procedimentos próprios de análise socioterritorial e da conformação do plano urbanístico e de estudo de viabilidade econômica e financeira, envolvendo conceitos reunidos nesta tese, insere-se como um instrumento de prefiguração e de monitoramento das transformações espaciais. O EIV confere à OUC possibilidade de

previsão e adequação entre ações e consequências, dando maior segurança ao planejador urbano na tarefa de proporcionar maior efetividade das transformações do solo, não pela rigidez de normas a serem seguidas, mas a partir de processos ordenados temporalmente, com a finalidade de combinar soluções entre mudanças na forma e intensidade de ocupação do solo a melhorias das estruturas territoriais que alteram a capacidade de suporte e a qualidade do tecido citadino.

A elaboração das operações urbanas consorciadas não se finda, entretanto, com a conclusão do plano urbanístico, a opção por uma estratégia de intervenções, a verificação do equilíbrio financeiro para viabilização do instrumento e sequente abordagem em projeto de lei. O EIV preparado para a OUC deve desenvolver a conotação de um plano dinâmico de cidade, que contempla a função de análises e respostas condizentes com situações e diferentes escalas. Deve oferecer segurança ao Poder Público quanto às restrições e às concessões que podem ser realizadas dentro dos princípios do novo pacto de planejamento e de gestão que se firma com a regulamentação de uma operação. O planejamento de vigência das regras de uma OUC, feito para períodos que chegam a quinze ou vinte anos, ou ainda mais tempo, deve prever momentos de discussão e de adequação de premissas, dentro de ordenamentos e conceitos fixados com os objetivos de aplicação do instrumento.

O sistema a ser conformado para acompanhamento e para direcionamento da evolução das OUCs não pode ser unilateral e estático. As alternativas de gestão, de monitoramento e de fiscalização da operação urbana consorciada fazem parte da consolidação do EIV para definição do projeto de lei a regê-la e continuam, na vigência do instrumento, embasando decisões estratégicas de remodelação do espaço, obedecidas as condições contidas no plano urbanístico. É conveniente, nesse ponto, que se diferenciem as funções complementares entre fiscalização e monitoramento das OUCs. A condição de fiscalização refere-se à cobrança de obediência às prerrogativas do plano urbanístico, da norma legal que o institui, dentro da Administração Pública e nas participações dos entes privados. O monitoramento constitui uma tarefa mais analítica e propositiva de adequações do projeto à dinâmica da cidade.

A operação urbana, sendo um instrumento de escala de planejamento intermediário, sofre variações das alterações na conjuntura dos projetos gerais de cidade e das especificidades do projeto local de implantação das medidas que direciona. Esses são alguns dos desafios dos modelos de gestão e de monitoramento a darem materialidade às premissas constituídas pelo instrumento. O modelo de monitoramento e de gestão da operação urbana consorciada deve ser estruturado com o objetivo de manter a ferramenta como um sistema de planejamento contínuo.

As críticas ao plano diretor e à lei de parcelamento, de ocupação e de uso do solo devem ser ressaltadas, para que as OUCs, igualmente constituídas por lei, não se tornem mais uma ferramenta de regulação do solo demasiadamente rígida para o trato da dinâmica urbana. Para Edésio Fernandes a solução para efetivação das diretrizes de planejamento urbano passaria pela necessária adoção de situações de dinamização de alguns critérios e procedimentos.

Na minha opinião, os urbanistas deveriam discutir menos os instrumentos jurídicos-urbanísticos e a própria atividade de regulação urbana em si, para colocar mais ênfase nas políticas urbanas e processos de controle social da gestão urbana. **Em outras palavras, ao invés de reforçar a visão tradicional que busca regular tudo na escala 1:1 e assim determinar o que 'pode aqui, não pode ali', trata-se de criar, a partir de uma definição clara de princípios urbanísticos, ambientais e técnicos, novos processos mais dinâmicos, flexíveis e participativos de aferição e determinação – nos casos concretos – das possibilidades de materialização desses princípios gerais** (FERNANDES, 2008, p. 131, grifo nosso).

O sistema de construção participativa e de monitoramento da operação urbana requer atualização constante do diagnóstico do perímetro sob o regime do instrumento e seu entorno. A agilização e a segurança dos processos decisórios pelo grupo gestor, e mesmo pela Administração Pública em geral, dependem de um conjunto de informações georreferenciadas, cadastros imobiliários atualizados, corpo técnico competente a conceder informações de forma clara e com linguagem acessível. A estrutura institucional, também, deve estar capacitada a analisar e prever adequações do cenário definido para o instrumento, frente às alterações das oportunidades que agilizem o alcance dos objetivos da OUC, dentro das regras feitas para direcionarem a aplicação desta. O trabalho de reconhecimento de dados em campo deve ser permanente durante a vigência da operação, e, para isso,

Existem diversas técnicas de atualização, mas três são as mais utilizadas.

- a) Contínua – Neste processo as mudanças no espaço físico são identificadas logo que ocorrem, então a carta é imediatamente atualizada. Este processo pode ser inviável, sabendo-se que manter uma equipe em campo é extremamente dispendioso e também em vários locais ocorrem mudanças mínimas, sendo necessário estabelecer uma quantidade de feições novas que tragam retorno.
- b) Cíclica – Neste processo estabelece-se um intervalo de tempo predeterminado para que se realizem as atualizações. Em vários casos, o processo de atualização começa antes de o mapa ser publicado.
- c) Seletiva – Neste processo são estabelecidas prioridades para a atualização que está relacionada com a demanda e a precisão necessária para um determinado serviço (OLIVEIRA, 2007, p. 180).

Indicadores podem ser formatados a partir do desenvolvimento de análises multicriteriais, mas sempre com o cuidado de haver explicações qualitativas. A realidade urbana, afinal, diversificada e dinâmica, nem sempre pode ser traduzida em números. Os dados multidisciplinares devem conformar bancos constantemente atualizados sobre base cartográfica digitalizada, que permita diferentes sobreposições com a finalidade de responder a questões que surgem das lides cotidianas com o território e para avaliação das solicitações dos inúmeros atores que congrega. A implementação do instrumento demanda, por sua necessidade constante de monitoramento, que os dados setoriais coletados durante o estudo de impacto de vizinhança sejam alimentados e que as sobreposições de informações a elucidarem as situações urbanas sejam constantemente refeitas.

É importante notar que a manutenção de um cadastro qualificado traz imensos benefícios para a sociedade como um todo, podendo facilitar inclusive o controle do cidadão sobre as ações públicas, aumentar a transparência destas e melhorar a comunicação com a comunidade. Permitir o acesso às informações sobre as regiões da cidade, investimentos realizados e demandas a serem atendidas, e viabilizar o controle social, sobre a existência da equidade na distribuição da carga tributária, são determinantes para a gestão democrática e participativa das cidades (FURTADO, 2007, p. 257).

A operação urbana consorciada, constituindo um instrumento extremamente político, não se desvencilha da necessidade de lidar com relações de interesses e com conflitos nas decisões que se transpõem de um plano para uma realidade. A Prof.<sup>a</sup> Fernanda Furtado (2013) explica que as operações urbanas devem ter um “caráter estratégico”, no sentido de poder haver alterações e reprogramações em conformidade com necessidades da dinâmica cidadina, dentro de um “quadro de objetivo geral bem definido”. Izabel Melo (2013) compartilha desse entendimento. A Arquiteta aponta que, embora as OUCs sejam planejadas no âmbito local, podem regular perímetros abrangentes de realidades diversas, visto que o recorte pode ter porte considerável, já que é feito em relação ao território municipal. O instrumento abarca intervenções de abrangência e magnitude diversas, sendo que a própria instalação de elementos no espaço pode demandar uma cadeia de intervenções complementares que são quase impossíveis de serem previstas, por mais criterioso que tenha sido o planejamento, sobretudo por ser a cidade sujeita a mudanças internas e a externalidades de vários tipos.

O processo de gestão deve complementar possibilidades de reprogramação de atuações com novas discussões e novos componentes físicos e sociais que dissipam impactos negativos e fazem a compatibilização das intervenções ao cotidiano e aos movimentos locais. O processo de consolidação de cenários pressupõe a definição de

limites de alterações das condições de projetos urbanos previamente estabelecidos como ideais no plano urbanístico. A longa permanência do regime de operação urbana, assim como a complexidade de ações e a participação de diversos atores, incita a necessidade de correções a serem realizadas com o andamento dos processos de implementação do instrumento. Ajustes nos sistemas programados também podem ser suscitados por alteração das dinâmicas regionais, das demandas surgidas pelos moradores antigos e pelos novos habitantes do local e da conjuntura do mercado. Os detalhamentos dos projetos para implantação ainda podem fazer surgir questões não previstas a serem solucionadas.

O plano da OUC deverá conter “forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil” (inciso VII do artigo 33 da Lei Federal nº 10.257/01). “A interpretação do que se entende por ‘representação da sociedade civil’ pode variar imensamente; é a correlação de forças locais que vai produzir esta definição” (BRASIL, 2002a, p. 85). Cria-se, dessa forma, a necessidade de estabelecer critérios de participação e os limites deliberativos, bem como as responsabilidades do grupo para gestão das operações. A eficácia de transformação social das operações dependerá da transparência dos processos decisórios, da organização de fóruns participativos de discussão e da organização dos setores sociais. Daniela Cota, citando Dagnino, Olvera e Panfichi, argumenta:

[...] Entendemos que a transformação da realidade socioespacial excludente, observada nas cidades brasileiras, assim como a possibilidade de o instrumento das *operações urbanas* contribuir para a busca do *direito à cidade* é uma questão essencialmente *política*. Entretanto, não sejamos ingênuos de acreditar em uma visão simplista e apologética da sociedade civil, tomada como ‘pólo de virtudes democratizantes’ (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 16). Acreditamos ser necessária uma reforma mais ampla, de natureza político-cultural, para o que a autonomia dos sujeitos políticos é condição fundamental para torná-los capazes de construir um projeto de cidade pautado pelo interesse coletivo (COTA, 2010, p. 388, grifo da autora).

As práticas democráticas, certamente, devem ser aperfeiçoadas para que não constituam processos que apenas referendem construções pré-estabelecidas entre os setores hegemônicos da sociedade. Jupira Mendonça (2013) enfatiza que o processo de gestão das OUCs é fundamental e que a composição do grupo que a realizará deve possibilitar contraposição às diretrizes impostas pelo capital – que exige a tomada de decisões que lhe gere lucro –, para a conquista de outros direitos da cidade. A Professora resume que deve haver grupos “de pressão e de contrapressão” para uma gestão democrática do instrumento. Seria como manter, na gestão, uma situação de conflitos e propiciar a possibilidade de haver negociações a partir das discordâncias para direcionamento das operações como instrumentos evolutivos – ou

não estáticos. As construções coletivas devem ser privilegiadas, tornando-se partes normais das tramitações cotidianas para gestão das OUCs.

[...] são ainda muito limitados e controlados os processos participativos, atrelados que são à burocracia estatal e aos limites setoriais de suas áreas de atuação. A disseminação da lógica do consenso, fazendo prevalecer interesses hegemônicos sobre aqueles minoritários, ainda que em novas roupagens, seja da responsabilidade social ou da sustentabilidade ambiental, é presente inclusive na própria normatização e institucionalização desses processos. São também fatores agravantes a assimetria informacional e a falta de certas habilidades cívicas por parte da população, em geral carente de recursos (dinheiro, tempo, formação, educação) e mais oportunidades de participação para a veiculação de seus interesses (ARAÚJO, 2009, p. 47).

A composição do grupo gestor da OUC deve ser formulada durante o processo de EIV, detalhando quais órgãos públicos terão assento na comissão e como será distribuída a representatividade da sociedade civil entre os setores identificados como participantes – diretos ou indiretos – da operação. As oficinas de discussão pública efetuadas nos processos de diagnóstico e desenvolvimento do plano urbanístico podem servir para discussão da representatividade desse grupo que resguardará a segurança de aplicação do instrumento. O grupo gestor da operação nasceria, assim, desde o diagnóstico das áreas, sendo discutidas sua constituição e suas funções durante o processo de planejamento das OUCs, chegando ao seu momento de atuação, como concordam Izabel Melo (2013) e Janaína Pinheiro (2013), com maior maturidade a dirimir as questões políticas e técnicas dentro das circunstâncias do processo de implementação do instrumento de atuação concertada.

Essa instância teria uma capacidade de monitorar e direcionar a OUC conforme seu entendimento. **Um grupo como esse é uma arena política por excelência, no qual discussões sobre as vocações da cidade (ou pelo menos desses territórios) poderiam vir à tona.** Trata-se de um espaço para o exercício do controle social, que poderia conferir transparência e credibilidade às intervenções (MALERONKA, 2010, p. 111, grifo nosso).

As responsabilidades e os limites da ação do grupo gestor devem estar contidos na lei que rege a operação urbana consorciada. A atribuição dessa equipe de trabalho e decisão deve ser definida para que atue de forma a compatibilizar as intervenções e as implantações ou alterações de empreendimentos, dentro de critérios que resguardem os objetivos da operação e as indicações feitas pelos grupos ampliados durante o processo de elaboração do plano urbanístico que demanda o instrumento. A representatividade da comissão gestora é reduzida e, portanto, sua atuação deve ocorrer nos limites que forem definidos pelos partícipes do processo de elaboração da OUC, atribuições as quais devem ser, inclusive, aprovadas pelo Legislativo. O grupo gestor não tem o poder de regular e não pode exercer qualquer

interpretação legal que possibilite condição de exceções e desigualdades na aprovação de projetos ou no repasse de contrapartida ao fundo da operação.

A gestão compartilhada da operação engloba: a fiscalização da aplicação das regras definidas pela lei que criou a operação, a avaliação precisa das contrapartidas extra-monetárias, o controle dos fluxos de dinheiro e suas aplicações para evitar desvios para outras finalidades que não da própria operação, a resolução de conflitos e controvérsias que surgirem ao longo do processo de implementação, a promoção permanente da operação (BRASIL, 2002a, p. 85).

As atribuições do grupo gestor devem estar pautadas na continuidade do processo participativo de construção do instrumento, significando complementaridade na decisão de padrões de apropriação do solo e ordenamento de intervenções nos limites legais estabelecidos pela regulamentação das OUCs. A gestão das operações urbanas deve ocorrer sob as disposições acerca da adaptabilidade delimitada para o desenho urbano da área e para a forma de implantação de empreendimentos no que se convencionou, nesta tese, ser pertinente à execução de planos urbanísticos abertos, adaptáveis a alterações de condições da dinâmica urbana no decorrer da vigência das operações, mantendo os objetivos coletivos para implementação do instrumento como princípios. A gestão das OUCs pressupõe como fundamental, também, o controle e os possíveis redirecionamentos e redimensionamentos do estoque de potencial construtivo, se for o caso, por setores, e da readequação dos valores de contrapartida, calculados a partir de novas bases aferidas, levantadas com a consideração de valorizações do perímetro de aplicação do instrumento e das condições econômicas e de mercado. A revisão dos elementos contidos nas OUCs, como ressalta Fernanda Furtado (2013), deve ser feita de forma controlada, evitando que “forças políticas” possam desvirtuar princípios acordados quando da decisão sob as formas de transformação socioterritorial resguardadas pelas operações.

Seguindo a orientação de que o EIV é um sistema detalhado e multissetorial consolidado por processo participativo pelo qual se conseguem avaliar conflitos e antecipar possibilidades de contenção de repercussões negativas e ampliação de repercussões positivas dos empreendimentos, pode ser prevista a utilização desse estudo em processos de readequação das OUCs. A atualização do EIV pode ser requisitada em periodicidade de monitoramento e de revisão dos efeitos das operações, passando por procedimentos simplificados, mas com as mesmas tramitações que os conferem segurança, caso sejam necessárias alterações mais significativas nas OUCs, não previstas como atribuições do grupo gestor.

O Executivo, como coordenador das operações urbanas, ou órgão ligado à Administração Pública legalmente constituído para essa finalidade, deverá realizar

monitoramento da aplicação do instrumento, subsidiar as ações do grupo gestor e fornecer à sociedade informações afetas às mudanças e aos procedimentos previstos com a vigência do instrumento. As operações urbanas requerem um aparato institucional e administrativo composto por estrutura física e equipe técnica que seja capaz de coordenar e consolidar diagnósticos; acompanhar as dinâmicas locais e regionais; capacitar a população a participar dos processos de discussão da implantação da OUC; saber os limites e as possibilidades da ferramenta no trato com a cidade, enfim, solucionar desafios cotidianos para implementação do instrumento.

Com os instrumentos urbanísticos, os procedimentos devem ser pensados e, se necessário, revistos, com a finalidade de realizar os objetivos de melhoria e otimização no uso dos espaços urbanos. É necessário atribuir papéis claros e articulados entre os diferentes setores que compõem a estrutura da gestão municipal (MENEGON; NAKANO, 2010, p. 143).

É interessante que o Executivo Municipal organize uma equipe para assessorar o grupo responsável pela gestão e pelo monitoramento das operações urbanas, envolvendo diversas secretarias e diversos órgãos públicos, podendo alguns membros atuarem, concomitantemente, como representantes do ente público no grupo gestor da OUC oficialmente constituído para cuidar dos processos atinentes ao instrumento. Essa comissão técnica deve ter atribuições como avaliar, licenciar e fiscalizar projetos e obras públicas e privadas no âmbito da operação, além de compatibilizar as alternativas de intervenções estruturantes e específicas que podem surgir ao longo do período de vigência da operação, dentro e fora de seu perímetro de abrangência. A equipe do Poder Público municipal deve monitorar o estoque de potencial construtivo inerente à outorga de coeficiente adicional para construção. Os órgãos administrativos responsáveis pelas finanças públicas devem estar atentos à confiabilidade dos processos de arrecadação e de gastos e garantir a adequação e cobrança de taxas e impostos sobre os imóveis e sobre o desempenho de atividades econômicas, compatíveis com a nova realidade gerada pela operação.

A forma de tramitação dos processos de licenciamento para urbanização, construção, instalação ou funcionamento de atividade no âmbito da Administração Municipal deve estar prevista na lei que regulamenta a OUC ou em normas complementares. Os processos de aprovação de projeto, no regime de operação urbana, geralmente, requererão etapas complementares às normalmente exigidas em concessões de licenças derivadas da legislação ordinária do município. Podem ser acrescentadas à tramitação normal dos processos de implantação de edificações, intervenções estruturais e funcionamento de atividades, fases complementares tais como: aprovação da implantação do projeto pelo grupo gestor da operação;

autorizações especiais concedidas por conselhos municipais; cálculo e depósito de contrapartidas financeiras; avaliação de cronograma para pagamento de benefícios em obras; avaliação do valor dos terrenos a serem cedidos em pagamento de contrapartida pelo particular; escolha de prioridade de implantação das melhorias, se a lei da OUC assim regulamentar, entre outras etapas. Convém, novamente, ressaltar que a elaboração de estudo de impacto de vizinhança para desenvolvimento da operação urbana consorciada não desobriga a elaboração específica de estudo de impacto de vizinhança ou de estudo de impacto ambiental pelos empreendimentos para os quais a legislação estabeleça a necessidade.

Colecionando repertório com a finalidade de contribuir com o aprimoramento de sistemas voltados ao planejamento e à gestão das OUCs na composição de todas as linhas desta tese, parte-se para as considerações finais, sabendo que haveria muito mais a ser discutido sobre esse instrumento de concertação para transformação urbanística. Espera-se ter conseguido demonstrar a complexidade que as operações urbanas consorciadas devem adquirir para que atinjam segurança na condução de processos de reconfiguração da cidade a favor da coletividade, da justiça socioterritorial nos processos de apropriação do solo urbano e da compatibilidade das intervenções urbanas com as especificidades dos locais sobre os quais recairá.

## 7. CONCLUSÃO: OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS COMO MODELO COMPLEXO DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO URBANOS

A cidade tem sua malha consumida e refeita pelas épocas e pelas necessidades, pelos conceitos e pela diversidade de ideais. Alguns lugares de relevância e valor simbólico devem ser preservados e outros locais podem ser arranjados em estruturas mais compatíveis com padrões de melhor atendimento a um programa de desenvolvimento urbano pactuado entre os cidadãos, que são, simultaneamente, agentes e usuários das transformações urbanas. Os grandes projetos urbanísticos surgem com a própria recriação da cidade e com suas necessidades de readaptação constante às novas dinâmicas, à reconstrução após devastações naturais, à reversão de situações de obsolescência de tramas citadinas e elementos edificados ou mesmo da vontade de governos de imprimirem a imagem de uma época. Esse processo de construção, desconstrução e reconstrução é próprio do urbano, ocorrendo de forma gradual e espontânea ou de maneira planejada. A cidade é reinventada várias vezes sobre o mesmo substrato ao longo de sua existência, seja em forma, seja em utilização.

O meio urbano tornou-se cada vez mais complexo, e os projetos de intervenção na cidade adquiriram uma escala mais abrangente, não apenas pelo espaço que alteram, mas também por uma integração de políticas e de partícipes, representantes de várias classes sociais, com diferentes inserções no território. Os grandes projetos urbanos são considerados como formas de intervir em áreas estratégicas em visibilidade e frequência de usuários ou em regiões de expansão dos tecidos, com finalidades, tais como, reorientar os processos urbanos e criar novas paisagens ou resgatar aspectos simbólicos e identitários, ou mesmo adaptar espaços à atração de investimentos econômicos nacionais e internacionais. Cuidados devem ser tomados, entretanto, para que projetos que possam atuar no equacionamento de profundos problemas urbanos não se tornem fatores de acirramento das desigualdades socioterritoriais, mantendo a coerência entre os objetivos planejados e os resultados obtidos com a implantação das obras ligados ao interesse coletivo.

*La esencia del problema radica en lograr un equilibrio adecuado entre controles efectivos ex ante (formulación, negociación y diseño de los GPU) y ex post (implementación, gestión y efectos) sobre los usos y derechos del suelo. La experiencia latinoamericana con los GPU suele presentar una diferencia abismal entre las promesas originales y los verdaderos (LUNGO; SMOLKA, 2007, p. 304).*

As cidades, em um contexto global, convivem com uma realidade marcada pela volatilidade do capital, pelos processos de desregulação de atividades do mercado e pela introdução de pressões por flexibilidade na regulação urbana, que pode gerar intensas controvérsias às alterações espaciais de grande escala, como a diminuição – ou perda – da direção, pelo Estado, dos arranjos de planejamento e de gestão urbanos. A complexidade das alterações pode fazer com que novos territórios sejam criados, trazer a possibilidade de novas composições sociais e redefinir as atividades econômicas da cidade. Os planos de grande escala são, geralmente, reconfigurações de estruturas políticas e constituições de novos pactos, a partir da eclosão de conflitos para rearranjo de lugares da cidade, principalmente dos lugares centrais. O tempo dessas alterações é longo, segundo a visão de que pode avançar por várias administrações municipais, e curto, se observado da ótica de que, se as alterações espaciais não fossem pensadas em conjunto e por mecanismos de busca de autofinanciamento, demorariam muito mais para promover significativas transformações no meio citadino do que os poucos anos dentro dos quais estão programadas nesses grandes projetos.

Processos de remodelações de áreas urbanas no Brasil vêm sendo formatados, principalmente em algumas capitais do País, sob a figura das operações urbanas consorciadas, que, instituídas pelo Estatuto da Cidade, ganham versões adaptadas às realidades físicas, econômicas, sociais, jurídicas e administrativas de cada município. Mais do que um instrumento técnico, essa ferramenta tem uma concepção política inseparável e um tom mais ou menos democrático, que depende das convicções dos administradores da cidade e do poder de questionamento e de pressão da sociedade. O que se observou em muitas das experiências constituídas a partir de instrumentos de atuação concertada para alterações do espaço no Brasil foi uma simplificação de procedimentos e de discussões, que negligenciou princípios constitucionais básicos, desenvolvendo mecanismos para gerar alternativas de desregulação das leis de zoneamento dos municípios.

As primeiras operações urbanas instituídas nos municípios de São Paulo e de Belo Horizonte, por exemplo, subverteram muito da perspectiva que o instrumento teria em termos de alcance ao direito à cidade, para corresponder, em vários aspectos, à lógica da cidade-mercadoria. Os mecanismos de desregulação provocados pelas experiências em questão, a adoção de projetos não prioritários no planejamento geral de cidade e a periferização da população com menor poder aquisitivo, sendo este último acontecimento ocorrido, sobretudo, em São Paulo, onde as áreas de abrangência das operações foram mais expressivas, geraram ampliação

de desigualdades socioterritoriais. As críticas mais difundidas sobre essas operações urbanas denunciam a forma omissa a processos participativos com que foram desenvolvidas, a utilização do instrumento para criação de espaços exclusivistas, a dissociação do contexto da cidade dos lugares que criaram e a manipulação de leis de ordenamento territorial mais abrangentes em função de desejos dos setores privados de alto poder de organização e capacidade de multiplicação de capital, principalmente de capital imobiliário.

A conceituação das OUCs em âmbito nacional não parece ter sido suficiente para conduzir as administrações no desenvolvimento dessa ferramenta de política urbana em busca do direito à cidade, mesmo estando a Lei Federal nº 10.257/01 imbuída de premissas como a função social da propriedade, a responsabilidade territorial do ente público, a participação da população em processos democráticos de construção da urbana, entre outros princípios que deveriam ser respeitados para resguardar acesso à terra urbanizada a todos os cidadãos. A conceituação das OUCs pela norma em questão aponta como objetivos desse instrumento “alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental” (BRASIL, 2001), e, com isso, dotam-no de possibilidade de ser adaptado a grande quantidade de situações.

As operações urbanas consorciadas vêm sendo desenvolvidas em contextos de recuperação de centros históricos, renovação de áreas centrais degradadas, reconfiguração de áreas portuárias, reutilização de perímetros industriais, configuração de áreas de expansão, melhoramento de bairros populares ou assentamentos informais, otimização de infraestruturas instaladas e dos sistemas de transporte em modelos de cidades compactas, entre outras diversas circunstâncias. A imprecisão da utilização das OUCs começa, portanto, desde as muitas situações de ordenamento urbanístico para as quais podem servir, visto que o emprego do instrumento de atuação concertada é facilmente justificável pelas necessidades de estruturação do espaço urbano, problema a ser tratado em todas as cidades brasileiras. Cabe aos planos diretores municipais dar especificidade à aplicação dessa ferramenta, imbuindo as operações concertadas de sentido definidor de como impulsionar o desenvolvimento local.

A operação urbana consorciada nunca funcionará em ambientes de administrações locais que não estejam abertas a repensar todo o seu sistema de planejamento, que adiem a ideia de resgatar o projeto e o desenho urbanos e que ignorem a necessidade de promover políticas com a finalidade de minimizar as desigualdades da cidade. A parte não funciona sem a indução do todo, e, sendo assim, as OUCs, transformação estrutural de perímetros recortados do tecido citadino,

não conseguirão efetividade sem a promoção de uma revisão geral dos pressupostos de ordenamento urbano, com observância aos conceitos contidos no Estatuto da Cidade como condutores das práticas de planejamento e de gestão dos municípios. Os mecanismos de concertação entre ente público e setores sociais e financiadores das alterações urbanísticas, se utilizados sob a égide das políticas elitistas e funcionalistas de desenvolvimento urbano, apenas servirão à reprodução e à ampliação das deficiências da cidade.

O instrumento tem potencial de auxiliar em processos de melhoria das condições de urbanidade de porções estratégicas da cidade, reconhecidas como centro ou potencialmente formadoras de espaços centrais, o que pode ser considerado, simultaneamente, como uma potencialidade e uma deficiência da ferramenta. As OUCs podem ser utilizadas também para situações de expansão urbana, mas, dificilmente, serão empregadas em áreas periféricas dos municípios com condições de vulnerabilidade e carências expressivas. Há de se admitir que as operações urbanas são instrumentos, geralmente, “inviáveis” à abrangência, de modo isolado, de espaços que deveriam, muitas vezes, receber atenção prioritária, o que não significa que o instrumento não possa ser utilizado para diminuir processos de desigualdades socioterritoriais.

A ferramenta, mesmo que disposta sobre limitação de um perímetro, pode tratar tecidos com diferentes composições sociais, ampliando o acesso de pessoas aos bens e aos serviços da cidade, dimensionando os recursos que arrecada com a valorização dos imóveis, pela forma de serem apropriados e pela melhoria do entorno, e direcionando aportes em benefício da coletividade. O instrumento pode gerar o acesso de mais famílias como moradoras e como usuárias de áreas centrais, proporcionando práticas mais racionais de utilização da infraestrutura urbana. Se o instrumento não tem aplicação “viável” em áreas com profundos problemas na preferência de forma individualizada, que seja garantido um recorte da malha urbana que tenha condição de permitir a inserção de grupos de diversas faixas socioeconômicas nos espaços centrais ou que áreas de baixa qualidade urbanística próximas a eixos de desenvolvimento cidadão sejam a ele articuladas e se beneficiem das melhorias, possibilitando que grupos historicamente excluídos participem de lugares com mais urbanidade.

O Estatuto da Cidade não detalha o conteúdo pertinente ao “programa básico de ocupação da área” e ao “programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação” (BRASIL, 2001). Essa falta de regulamentação faz com que os governos municipais apresentem suas propostas sobre os temas que “podem ser como a vontade política demandar” e sob o tempo que

os dirigentes das administrações impuserem. O modelo de gestão das operações urbanas consorciadas, sem regras e funções gerais determinadas pelo Estatuto da Cidade, pode ganhar também uma conotação do momento e do ideário da Administração vigente, a agir democraticamente ou a reprimir ações coletivas e evitar o diálogo e a formação de processos de interpolação entre políticas setoriais e entre escalas de Governo. Cabe lembrar que, agindo sob a segunda hipótese, o Poder Público está infringindo critérios de legalidade em sua atuação: a formação da cidade sob princípios democráticos e participativos é um direito do cidadão e um dever do Estado constitucionalmente previstos.

Cabe ao Poder Público zelar para que diferentes grupos tenham capacidade de se apropriar dos temas a constituírem critérios de planejamento das cidades e, conseqüentemente, de elaboração das operações urbanas consorciadas. Deve fomentar fóruns e mecanismos para que as pessoas possam organizar-se com os objetivos de entender e reivindicar direitos nas decisões tomadas com a finalidade de reformulação do espaço urbano. Por ser um instrumento de parceria, a OUC necessita que haja interesses comuns entre entes, mas há que se gerenciarem demandas específicas, que emergem dos processos inerentes à conformação da ferramenta de atuação concertada e suscitam a formação de conflitos, assim como a necessidade da evolução das discordâncias para conformar acordos. Os grupos que têm maior capacidade de articulação e mais facilidade de acesso à informação, principalmente aqueles que são detentores de expressiva quantia de capital, acabam por pesar na disputa pela definição de quais são as mudanças no espaço e de como implementar alterações estruturais na cidade. É preciso que sejam resguardados os interesses públicos acima de demandas individuais na organização do território e a disseminação de condições de urbanidade a mais cidadãos, por meio da coordenação do Estado à frente das transformações da cidade, em cumprimento às responsabilidades e obrigações que lhes são legalmente conferidas de zelar pela coletividade.

É importante ressaltar que apenas os parceiros das operações urbanas consorciadas, ou seja, seus investidores ou seus beneficiários, conforme a lei federal vigente, devem pagar contrapartidas à utilização de parâmetros urbanísticos relativos ao regime especial de apropriação do solo, seja por emprego de CEPACs, seja por outorga onerosa do direito de construir, seja por doação de imóveis, seja por execução de obras, seja por outros mecanismos que possam estar previstos na lei específica a reger o instrumento. A condição de ser uma normativa de adesão facultativa, muitas vezes, pode promover tentativas fracassadas ou incompletas de qualificação do espaço urbano por meio das OUCs. Esse fator pode ser apontado como outro ponto frágil do instrumento que o pode fazer ineficiente em promover a justa distribuição de

ônus e de benefícios nos processos de urbanização, se utilizado de maneira isolada. O equilíbrio econômico e financeiro das operações pode ser alcançado a partir de meios de recolhimento da valorização dos imóveis gerada pelas alterações das normas que permitem modelos de apropriação mais intensiva do solo no perímetro de OUC, utilizados complementarmente a ferramentas de ressarcimento dos gastos com a estruturação das áreas pelas inserções de elementos e pela melhoria de desenho urbano. Essa situação não está prevista na legislação específica que institui a OUC, mas pode ser implementada, por ser pertinente, ser justa e ter respaldo normativo para tanto.

A falta de metodologia e de transparência nos processos de constituição das OUCs contribui para que o Poder Público e a sociedade não consigam constituir um plano local completo, claro e pertinente à situação atual e à demanda das áreas, bem como minimizar as repercussões negativas e potencializar as qualidades da localidade nos processos de transformação, aferir e limitar a possibilidade de ganhos do setor privado no aproveitamento do solo urbano e planejar alterações em áreas centrais do município dentro de condições que correspondam ao plano geral da cidade. A insegurança contida na definição das OUCs acaba provocando propostas imprecisas, nas quais podem ser replicadas as práticas relativas ao aumento descontrolado do valor da terra, a exclusão socioterritorial, a sobrecarga da estrutura urbana, entre outras condições não sustentáveis de desenvolvimento da cidade.

É preciso que os pesquisadores das realidades urbanas avancem com as experiências e as críticas feitas à elaboração das operações, aos seus efeitos sobre o território e sobre as relações sociais que promove ou dissipa, para consolidação de alternativas de modelos de planejamento e de gestão do espaço urbano brasileiro, aproveitando-se das possibilidades oferecidas pelo instrumento. Cada vez ficam mais rápidas as alterações no território e mais complexas as relações entre os habitantes e a cidade. Se as ferramentas que se têm para intervenção no meio cidadão brasileiro são as dispostas no Estatuto da Cidade, que sejam aperfeiçoadas nos planos diretores dos municípios do País e em normas complementares, que imponham limites e criem métodos para garantir o direito à cidade a todos.

Enquanto não se supera, mediante novos modelos propositivos, a crítica aos instrumentos de política urbana legalmente constituídos, protela-se a alteração e a melhoria das formas vigentes de intervenção e regulação do solo e se continua a utilizar práticas de planejamento e de gestão que, comprovadamente, contribuem para acirrar as deficiências e as desigualdades urbanas no País. Continuar a admitir que o regramento das OUCs é vago e que não gera segurança em sua aplicação sem desenvolver meios de superar as deficiências possíveis na aplicação do instrumento,

significa perder um mecanismo de ordenamento territorial em todas as suas potencialidades: formação de centros e de centralidades; inclusão de população em áreas centrais; melhor aproveitamento da capacidade de suporte das regiões; repartição de ônus e de benefícios dos processos de urbanização; gestão democrática da cidade; responsabilidade territorial do ente público, entre outros. A conquista de cada uma dessas possibilidades será uma construção desafiadora, que dependerá do esforço de profissionais de várias áreas para chegar a resultados sustentáveis, compromisso político para formatar parcerias com princípios de legalidade e de legitimidade do instrumento, apropriação da população de seu lugar nos processos participativos e da academia de sua posição de crítica e de vanguarda no reconhecimento das relações urbanas e no desenvolvimento de meios para melhoria da vida na cidade.

Enquanto se continua sem modelos, mesmo que teóricos, na busca do êxito das operações urbanas consorciadas, não se tem como evoluir na utilização desta. Todas as críticas foram feitas a métodos deficitários de concepção deste instrumento de atuação concertada. Mas o que se fez de novo? O que é urgente – e todos os pesquisadores preocupados com a cidade concordam – é a necessidade de reverter a desigualdade socioeconômica e promover o desenvolvimento sustentável do ambiente urbano. Precisa-se de um método de planejamento e de uma figura jurídica para tanto? Que as OUCs possam, então, ser utilizadas nesse processo sob modelos que possam evoluir constantemente e que rompam com os vícios e as deficiências das experiências mal sucedidas, criando mecanismos de atuação coletiva para conquista de melhorias urbanas, pautados na letra do Estatuto da Cidade, interpretada tendo como princípio a responsabilidade de promover o direito à cidade para todos. Sabe-se que o instrumento não resolverá todos os problemas da *urbe* – e mesmo grande parte deles. Serão necessárias aplicações de outras ferramentas de planejamento e de gestão e a reconfiguração das leis gerais dos municípios, para que sejam obtidos resultados mais amplos e efetivos à consecução de cidades mais justas. O uso das OUCs em sua complexidade pode, entretanto, ser um elemento a compor um (re)começo de práticas na lide com a cidade, avançando na conquista de maior equilíbrio das relações socioterritoriais urbanas.

Foram essas e outras inquietudes que impulsionaram o desenvolvimento desta tese, com o objetivo de investigar a hipótese de as operações urbanas consorciadas serem um modelo de planejamento e de gestão do solo adaptável a tratar problemas contemporâneos da cidade, ao levar em conta as especificidades locais, a repartição de cargas e de benefícios inerentes aos processos de urbanização, a responsabilidade territorial do ente público, a função social da propriedade e a participação dos atores

cidadinos. As pesquisas foram feitas a partir do reconhecimento de desafios contidos no instrumento e da discussão de possibilidades de reverter deficiências para aplicá-lo em benefício público. Acredita-se que imperfeições jurídicas e possibilidades de serem deturpados os conceitos fundamentais da política urbana nas OUCs podem ser superadas – ou diminuídas – para utilização desta ferramenta na conquistas das diretrizes contidas no Estatuto da Cidade. Constituir as operações urbanas consorciadas com legalidade e com legitimidade em cumprir os atributos para conquista do direito à cidade será resultado de um processo ainda não explorado.

Perseguindo a ideia de constituir repertório para elaboração das OUCs como um instrumento de política urbana dinâmico a trabalhar em favor da solução das deficiências dos municípios brasileiros, é que se percorreu a seguinte metodologia:

- entendimento do histórico de conformação do instrumento; pesquisa a ferramentas de concertação entre parceiros públicos e privados precedentes à conceituação da operação urbana consorciada no Estatuto da Cidade; recorte de experiências de mecanismos de atuação concertada para intervenções urbanas desenvolvidos nos municípios de São Paulo e de Belo Horizonte; reunião de entendimentos sobre as operações elaborados por pesquisadores e técnicos e proposição de um conceito das operações urbanas consorciadas como um instrumento complexo de planejamento da cidade;
- interpretação do cerne do instrumento, a partir de regramentos de Direito Urbanístico e da exploração detalhada das disposições do Estatuto da Cidade, sobretudo, mas não exclusivamente, acerca das operações urbanas consorciadas, como forma de voltar esta tese ao sentido do instrumento, que é o de realizar “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental” (BRASIL, 2001) com base nos princípios constitucionais e nos dispostos nas normas complementares que versam sobre função social da propriedade, direito à cidade, responsabilidade territorial do ente público e gestão democrática do meio urbano;
- tentativa de demonstrar possibilidade de utilização do estudo de impacto de vizinhança como fundamento para constituição de operações urbanas consorciadas a partir de práticas participativas, desempenhado com base em um diagnóstico multidisciplinar elaborado com o objetivo de aferir as repercussões das alterações urbanas em consonância com a solução de problemas locais e com a potencialização de qualidades dos lugares, gerando um método técnico para desenvolvimento do instrumento de atuação concertada, de modo a substituir a constituição das OUCs por deliberações fortuitas, tomadas em gabinetes

administrativos, e a buscar o equilíbrio e o controle de impactos das transformações da cidade;

- discussão sobre conceitos de recolhimento das mais-valias geradas por processos de expansão e de apropriação do espaço urbano e sobre a maneira como as operações urbanas consorciadas podem atuar na reversão da valorização dos imóveis, depreendida pela ocupação e pelo uso de terrenos privados, bem como pelas intervenções físicas para melhoria do espaço público, com a finalidade de se autofinanciar e gerarem benefícios coletivos utilizando contrapartidas financeiras e extramonetárias; e
- pesquisa de instrumentos de intervenção concertada para transformação urbana desenvolvidos em Paris, Barcelona, municípios da Colômbia e Belo Horizonte, com o intuito de colecionar elementos para constituição de operações urbanas consorciadas com objetivos de promoverem alterações físicas do espaço e apropriação do território reunidos em um plano urbanístico, fundamental para dotar o instrumento de maior segurança urbanística e jurídica, com a definição de responsabilidades dos atores a participarem dos processos de planejamento e de gestão de espaços estratégicos da cidade, definidos em nas cartas mestras de ordenamento territorial.

O desenvolvimento desta tese demonstra que a operação urbana consorciada deve ser constituída como um complexo desenrolar de procedimentos e de ações, que conjuga questões que têm como base o território, mas que não se definem pelas concepções de um projeto de intervenção física sem levar em conta os conflitos sociais e de apropriação da cidade. A intervenção do Estado como organizador dos processos de transformação urbana deve partir da assunção de seu papel de protagonista no planejamento e na gestão participativos da terra urbana. As políticas urbanas devem instituir organismos e soluções que trabalhem para equilibrar os contraditórios mecanismos de geração de capital na cidade.

As OUCs precisam de desenhos e projetos compatíveis com um programa de solução de necessidades e aproveitamento de capacidades locais e, principalmente, que incidam sobre os impactos derivados dos conflitos urbanos a partir da busca pelo equilíbrio econômico e pela diversidade social. Faz-se necessário que haja definição clara do objetivo específico de aplicação da OUC a balizar todo o processo de seu desenvolvimento, tentando superar deficiências contidas no cerne do instrumento e nas práticas realizadas. As OUCs devem consistir em processos de planejamento e de gestão urbanos que podem compatibilizar as políticas setoriais a serem aplicadas em áreas estratégicas, com a participação da sociedade na decisão das intervenções e

com a divisão de responsabilidades e de benefícios entre ente público e investidores privados, moradores e usuários permanentes.

A definição do plano urbanístico, em atendimento ao plano diretor do município, é, por esses e outros fatores, fundamental para que soluções que beneficiem grupos específicos pesem menos na conformação das premissas a regerem as OUCs. O estudo de impacto de vizinhança serve, nesse sentido, como instrumento a embasar as decisões de intervenções e as normas a regerem as operações, dificultando a imposição de decisões subjetivas, conforme se discutiu ao longo desta pesquisa. A condução do desenvolvimento das operações, em obediência aos princípios dispostos no Estatuto da Cidade, seguindo orientações do plano diretor e sob avaliação do EIV, apresenta-se como um método para decidir qual porção do território será abrangida pelas OUCs como estratégia de desenvolvimento urbano e quais são os pactos – parâmetros, procedimentos, gestão, financiamento, cronograma e cenário – para a conquista de melhoria da cidade.

Defende-se que o plano urbanístico deve estar contido no estudo de impacto de vizinhança, por se entender que as decisões de intervenções estruturantes devem ser escolhidas entre aquelas que mitigarão ou solucionarão as condições deficientes da região a ser envolvida pela operação e potencializarão as características positivas locais. O plano urbanístico das OUCs pode agregar a possibilidade de integrar desenhos de intervenções em escalas regionais a desenhos de elementos voltados ao atendimento a demandas da vida cotidiana de vizinhanças, atendendo à escala local. Apresenta também a possibilidade de redigir regras que detalhem os parâmetros urbanísticos e as normas edilícias em tipologias construtivas, conduzindo medidas que compatibilizem a edificação privada ao espaço público e estejam adaptados aos objetivos da operação. As escolhas dos parâmetros de preservação e de adensamento do tecido urbano devem ser baseadas na capacidade de suporte e no resguardo dos atributos de relevância cultural e ambiental das localidades, aferidos durante o processo de EIV. O modelo do plano urbanístico mais adequado é aquele que, idealmente, não promove repercussões negativas para o perímetro da operação, e, sim, melhorias significativas para a população das regiões dentro do perímetro da OUC e de bairros a ele lindeiros. Este arquétipo, apesar de impossível de ser alcançado, deve ser sempre realçado e perseguido.

O estudo de viabilidade econômica e financeira também deve estar dentro do EIV, pois o equilíbrio de custos e de benefícios entre os entes participantes da operação não se justifica sem o equilíbrio social e a reurbanização das áreas. A forma de financiamento das obras, o valor das contrapartidas e as estratégias de cobrança estão subordinados às premissas decididas coletivamente no plano urbanístico e à

hierarquização de prioridades neste contidas. O trabalho de reconhecimento dos valores e a pesquisa quanto à dinâmica do mercado influenciam na decisão sobre áreas destinadas a adensamento e na indicação de prioridades, visto que, sem adesão do setor empresarial e de proprietários de imóveis na área, as transformações urbanísticas não podem ser viabilizadas sob a lógica das OUCs. A condição de adesão de investidores à operação é fundamental ao sucesso da utilização do instrumento, mas as concessões para apropriação dos terrenos privados e a forma de estruturação urbana das localidades somente são legítimas a partir de decisões que beneficiem a vida urbana, que contribuam para conquista de um projeto mais amplo de cidade.

Nesse processo complexo, sintetizam-se as ideias principais em partes que compõem um esquema de conjuntos interdependentes entre si, utilizado não como um modelo de planejamento e de gestão fechado a ser seguido, mas como uma simples organização do conteúdo desta tese. O quadro elaborado para síntese deste trabalho (QUADRO 20) não é conclusivo, porém reúne o conteúdo discutido, amparado no método científico de separar um todo em partes para expor seus detalhes e depois o remontar como um sistema, onde a importância de cada fragmento foi entendida e tem significado próprio.

QUADRO 20: Proposta de composição do estudo de impacto de vizinhança para elaboração de operação urbana consorciada: conclusão



Fonte: elaborado pela autora.

Assuntos amplos como as políticas urbanas e dinâmicos como a cidade têm de ser interrompidos nas considerações finais de uma tese que a eles é dedicada, porque jamais serão finalizados. Esta pesquisadora não resolve, com este trabalho, muitas de suas dúvidas, entre elas, registra que gostaria de ter explorado mais a complementaridade entre instrumentos de política urbana diversos às operações urbanas consorciadas. Podem ser desenvolvidas, de maneira complementar às OUCs, outras formas de parcerias capazes de acelerar os efeitos esperados do plano urbanístico desse instrumento de concertação, proporcionando também menor exigência de dispêndio ao fundo da operação pela consecução de benefícios físicos e

financeiros para a cidade, em busca de soluções mais efetivas. Podem ser associados às OUCS outros mecanismos de políticas urbanas com objetivos diferentes, apropriados a diversas finalidades a complementarem os efeitos das operações como ferramenta a ser utilizada para ordenamento socioespacial. Defende-se que o uso dos instrumentos do Estatuto da Cidade deve ser conjugado em combinações diversas, sendo muitos deles passíveis de serem explorados de forma a dar suporte a alternativas criadas a soluções de problemas da cidade. Registrou-se como conclusão do Seminário Brasil-França de Operação Urbana:

[...] o debate enfatizou a necessidade de avançar para a utilização dos instrumentos já previstos pelo Estatuto da Cidade como as Zonas Especiais de Interesse Social e o parcelamento, edificação ou utilização compulsória previstos, respectivamente, no artigo 4º, inciso IV, alíneas 'f' e 'i'; com possibilidade de levar à utilização do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo, previsto pelo artigo 7º, e à Desapropriação com pagamento em títulos prevista pelo artigo 8º.

Destacados de forma especial pela arquiteta Nadia Somekh, estes instrumentos devem ser mais bem discutidos, com vistas à sua utilização na viabilização de projetos de reabilitação de áreas centrais que tenham entre as suas preocupações uma política habitacional includente.

Além destes, também podem ser mais bem apropriados e utilizados, isoladamente ou de forma combinada, como ferramentas para a formulação e implementação de projetos urbanos, praticamente todos os demais instrumentos previstos pelo artigo 4º do Estatuto da Cidade, especialmente por intermédio do disposto nos incisos III, IV, V e VI. Como exemplo, faz-se referência ao Direito de Preempção, ao Direito de Superfície e à Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, só para citar alguns dos que são ainda pouco utilizados, mas que o debate precisa incorporar (ALBANO, 2009, p. 71).

O plano urbanístico e o desenvolvimento do EIV e do EVEF, instrumentos que zelam pelo equilíbrio social e econômico-financeiro da aplicação da OUC, podem apontar para incorporação de instrumentos diversos em arranjos jurídicos e de gestão que auxiliem a promover as transformações estruturantes nos perímetros em operação concertada. Esse assunto foi tratado em alguns pontos da tese, mas não se conseguiu aprofundar na abordagem que merece. Considerou-se relevante, porém, elencar alguns temas que seriam importantes no avanço e na complementação deste estudo exploratório, ampliando o objetivo que o direciona de utilizar as operações urbanas consorciadas de um modo mais complexo para inserir, nas práticas com o instrumento, maior segurança como mecanismo de planejamento e de gestão do solo. A composição das OUCs com outros instrumentos poderia expandir o alcance à eficácia da utilização desta ferramenta para transformação de perímetros da cidade, como apontam alguns técnicos e pesquisadores (QUADRO 21).

QUADRO 21: Discussões de autores sobre instrumentos de planejamento e de gestão urbanos que podem ser complementares às operações urbanas consorciadas

(Continua)

Instrumento de planejamento e de gestão urbanos	Autores e referências
Zona especial de interesse social	<p><b>Paulo Sandroni:</b> “Os impactos sobre os preços dos terrenos no interior do perímetro e em áreas adjacentes são inevitáveis. Geralmente os preços tendem a se elevar, o que provoca movimentos de expulsão dos moradores de mais baixa renda que não têm condições de pagar os novos preços, seja para aquisição de moradia seja para enfrentar os novos aluguéis. O único instrumento eficaz para evitar este processo de exclusão social (gentrificação) é a declaração de certas áreas como de interesse social, ou Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social). Este dispositivo existe no Estatuto da Cidade e incorporado em algumas OU impede que a valorização de terrenos assim considerados se eleve, pois neles a única possibilidade de construção é edificar moradias sociais destinadas aos setores de baixos ingressos” (SANDRONI, 2009, p. 142).</p>
<i>Land readjustment</i> e consórcio imobiliário	<p><b>Instituto Pólis:</b> “Proprietários de terra podem entrar com suas propriedades em projetos de reparcelamento. Para isto suas propriedades são avaliadas no início do processo, entram para um Fundo Imobiliário comum, e, depois das obras e reparcelamento, ficam com terras de forma e tamanho distintos do inicial, mas com valor maior do que o inicial. Este instrumento (<i>land pooling</i> ou <i>land readjustment</i>), largamente utilizado no Japão e países do Sudeste Asiático, pode ser aplicado através do consórcio imobiliário (art. 46). Para isto, basta que o consórcio imobiliário também seja mobilizado na operação. Esta é uma das alternativas para o pagamento de desapropriações, que muitas vezes oneram bastante a operação” (BRASIL, 2002a, p. 84).</p> <p><b>Cíntia Fernandes:</b> “Dos instrumentos nacionais, o <b>Consórcio Imobiliário</b> é o que mais se aproxima do <i>Land Readjustment</i>, pois também é uma forma de viabilização de condições financeiras para as obras de infra-estrutura urbana, que decorre da existência de um contrato entre a administração e o particular, onde o proprietário receberá lotes urbanizados ou unidades edificadas, por meio do pagamento da contribuição com terrenos; além disso, neste caso também é possível o <i>reploting</i>” (MONTANDON, 2010b, p. 120, grifo do autor).</p>
Consórcio imobiliário	<p><b>Camila Maleronka:</b> “O consórcio imobiliário – também regulamentado em nível nacional pelo Estatuto da Cidade em 2001 – pode ser útil para instrumentar a ação nos perímetros de intervenção direta. [...] a transferência do imóvel para o poder público, entretanto, só ocorre por solicitação do proprietário e no caso do móvel ser considerado subutilizado ou não utilizado e, conseqüentemente, ser determinado seu parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (de acordo com parâmetros definidos no plano diretor correspondente) (BRASIL, 2001b, art. 5º). Isso implica na, já discutida, articulação do projeto – operação urbana – com o plano diretor. Claro que a combinação da OUC com o consórcio imobiliário não é válida para qualquer intervenção [...], mas pode ser muito útil para casos específicos, com destaque para projetos cujo objetivo é a refuncionalização de áreas ociosas (por exemplo, bairros industriais em processo de mudança de usos)” (MALERONKA, 2010, p. 163).</p>

QUADRO 21: Discussões de autores sobre instrumentos de planejamento e de gestão urbanos que podem ser complementares às operações urbanas consorciadas

(Continua)

Instrumento de planejamento e de gestão urbanos	Autores e referências
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamentos da dívida pública e direito de preempção	<p><b>Instituto Pólis:</b> “Outra alternativa é a mobilização de instrumentos como edificação compulsória/IPTU Progressivo/desapropriação com pagamentos da dívida pública e o direito de preempção dentro da área da operação. O efeito esperado é a diminuição do valor dos imóveis, ou pelo menos a não incorporação de perspectivas de valorização futura, viabilizando sua compra pelo poder público ou organismo de gestão da operação” (BRASIL, 2002a, p. 84).</p>
Concessão urbanística	<p><b>Karlin Olbertz:</b> “Nesse contexto, o poder público municipal outorgará a um particular, mediante licitação, a concessão de um objeto complexo, construído por obrigações de um objeto, constituído por obrigações de urbanificação. As transformações e melhorias urbanísticas produzidas pelo particular traduzirão a contrapartida do poder público (ao lado de eventual valor pela outorga da concessão). O particular obterá sua remuneração através da exploração, dos espaços públicos (a exploração de um terreno como estacionamento, por exemplo) e da utilização ou revenda de imóveis que sofreram desapropriação urbanística” (OLBERTZ, 2011, p. 112).</p> <p><b>Camila Maleronka:</b> “Outra possibilidade é combinar a operação urbana e a tão controversa quanto incógnita concessão urbanística. [...] O texto legal já prevê a complementaridade dos dois instrumentos urbanísticos: ‘A concessão urbanística constitui instrumento de intervenção urbana estrutural destinado à realização de urbanização ou de reurbanização de parte do território municipal a ser objeto de requalificação da infraestrutura urbana e de reordenamento do espaço urbano <b>com base em projeto urbanístico específico em área de operação urbana</b> ou área de intervenção urbana para atendimento de objetivos, diretrizes ou área de intervenção urbana para atendimento de objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidas na lei do plano diretor estratégico” (SÃO PAULO, 2009b, art. 1º, <i>apud</i> MALERONKA, 2010, p. 164, grifo da autora).</p>
Contribuição de melhoria	<p><b>Cíntia Fernandes:</b> “As <b>obras públicas que podem ensejar a cobrança do tributo</b> são abertura e pavimentação de ruas e estradas, redes elétricas e telefônicas, canalização, drenagem, esgotos pluviais, saneamento básico, redes de abastecimento de água e esgoto, praças, parques, arborização, urbanização, pontes, viadutos, trincheiras, passarelas, túneis, sistemas subterrâneos de transportes, recuperação de áreas degradadas, dentre vários outros tipos de melhoramentos que desencadeiem valorização do imóvel do particular. Sempre a obra deverá ser nova, não sendo possível a cobrança decorrente de reparo.</p> <p>A Contribuição de Melhoria é um tributo que só pode ser cobrado <b>uma única vez</b>, não cabendo sua incidência nos casos de reparação, além disso, é um tributo cuja arrecadação não possui destinação específica, isto é, a receita derivada de sua cobrança pode ser utilizada em qualquer investimento ou despesa pública” (FERNANDES, 2011, p. 16, grifo nosso).</p>
Participação na alteração de uso	<p><b>Cíntia Fernandes:</b> “Outro instrumento de grande importância para fins de desenvolvimento urbanístico no Brasil, e ainda não explorado, é a <b>Participação na Alteração de Uso</b> (art. 29 do Estatuto da Cidade), onde o Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Trata-se de instrumento autônomo de recuperação de mais-valia da terra, principalmente nos casos de transformação (transição) do solo de uso rural para uso urbano” (FERNANDES, 2010, p. 123, grifo do autor).</p>

QUADRO 21: Discussões de autores sobre instrumentos de planejamento e de gestão urbanos que podem ser complementares às operações urbanas consorciadas

(Conclusão)

Instrumento de planejamento e de gestão urbanos	Autores e referências
Transferência do direito de construir	<p><b>Cíntia Fernandes:</b> “A <b>Transferência do Direito de Construir</b> (art. 35 do estatuto da Cidade) decorre de lei municipal baseada no plano diretor, podendo ser exercida por proprietário de imóvel urbano, público ou privado, que poderá exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir, quando o imóvel vier a ser utilizado ou doado ao Poder público, para a implantação de equipamentos públicos; preservação de patrimônio histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; e regularização fundiária. Este instrumento também não se assemelha ao Land Readjustment, mas é compatível com ele, podendo ser utilizado conjuntamente com o mesmo” (FERNANDES, 2010, p. 123, grifo da autora).</p> <p><b>Fernanda Furtado:</b> “Uma forma interessante de usar a TDC, e ainda pouco explorada, é na elaboração de projetos de maior porte em que sejam utilizadas diversas parcelas urbanas. Neste caso, os potenciais atribuídos às diversas parcelas podem ser transferidos dentro dos terrenos incluídos no projeto, objetivando um resultado de melhor qualidade urbanística e ambiental, e mantendo a relação com a infra-estrutura urbana da zona afetada. Este recurso permite, por exemplo, a viabilização de parques e áreas verdes em uma área já parcelada em que esse tipo de áreas não esteja originalmente previsto. Vale explicar que essas novas áreas beneficiarão os demais terrenos do projeto, potencializando sua valorização. O mesmo pode ser dito em relação a outros equipamentos urbanos desejáveis para a área, assim como em relação a projetos inclusivos, como o reassentamento de famílias de baixa renda no interior da própria área de projeto. [...] A TDC, quando utilizada com esta finalidade, pode ser totalmente internalizada no projeto, quando todos os terrenos pertencem a um único proprietário ou instituição, ou servir para a realização de uma compensação entre os proprietários envolvidos, quando se tratar de uma associação entre diferentes proprietários” (FURTADO, 2007, p. 254-255).</p>

Fonte: elaborado pela autora.

Como a realidade urbana não propicia conclusão, o último parágrafo desta tese deve registrar que tudo o que foi nesta discutido faz parte da empiria de tentar, de um lugar restrito como técnica da Administração de uma grande cidade brasileira, encontrar fundamentos teóricos e práticos para enfrentar problemas cotidianos de viver na cidade. Livros, leis, experiências internacionais, depoimentos, entre outros elementos de pesquisa, foram utilizados, a fim de constituir argumentos para experimentar, justificar e desenvolver as operações urbanas consorciadas como instrumento capaz de verificar as especificidades do espaço para planejar e gerir ações pertinentes a contribuir para conquista de equilíbrio socioterritorial urbano. As limitações deste trabalho são muitas, mas se pretenderam demonstrar outras vertentes das OUCs para a academia, para os administradores, para os técnicos e

para a população em geral, objetivando que percebam formas de elaboração do instrumento para atender ao direito à cidade.

## REFERÊNCIAS

22@BCN, SA. *Pla especial de reforma interior del sector Eix Llacuna de la MPGM per la renovació de les àrees industrials del Poblenou*. Barcelona, 2002. Disponível em: <[http://www.22barcelona.com/component/option,com\\_remository/Itemid,750/func,selec t/id,12/orderby,1/lang,ca/](http://www.22barcelona.com/component/option,com_remository/Itemid,750/func,selec t/id,12/orderby,1/lang,ca/)>. Acesso em: 30 jun. 2013.

ADAM, Dominique. Aspectos econômicos e financeiros de uma operação urbana: ilustração com o caso de “Paris Rive de Gauche”. In: SEMINÁRIO BRASIL-FRANÇA DE OPERAÇÕES URBANAS, 2009, Belo Horizonte. *Anais...* Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 171-182.

ÁGUEDA, Beatriz Fernández. *Políticas urbanas innovadoras, gobernanza y planificación flexible: análisis de la evolución en Francia y propuestas de adaptación al contexto español*. Madrid: Fundación Alternativas, 2013. Disponível em: <<http://www.falternativas.org/estudios-de-progreso/documentos/documentos-de-trabajo/poli-ticas-urbanas-innovadoras-gobernanza-y-planificacio-n-flexible-ana-lisis-de-la-evolucio-n-en-francia-y-propuestas-de-adaptacio-n-al-contexto-espan-ol>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

ALBANO, Maria Tereza Fortini. Aspectos urbanísticos das operações urbanas. In: SEMINÁRIO BRASIL-FRANÇA DE OPERAÇÕES URBANAS, 2009, Belo Horizonte. *Anais...* Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 57-74.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coords. e co-autores). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 287-300.

ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, *apud* MARQUES, Janaína da Silva. *Estudo de impacto de vizinhança: uma análise crítica feita por meio de relatórios de impactos de vizinhança apresentados no DF*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Brasília: edição da autora, 2010.

ARAÚJO, Rogério Palhares Zschaber de. *Contradições e possibilidades da regulação ambiental no espaço urbano*. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: edição do autor, 2009.

AVERBECK, Carlos Etor. Os municípios e o ITBI: imposto sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos. In: SEMINÁRIOS NACIONAIS SOBRE FINANCIAMENTOS DAS CIDADES: INSTRUMENTOS FISCAIS E DE POLÍTICA URBANA. 2006, Rio de Janeiro; Jaboaão dos Guararapes; Brasília. *Anais...* CESARE,

Cláudia M. de; CUNHA, Egláisa (Orgs.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 79-84.

AVZRADEL, Pedro Curvello Saavedra. *EIV e EIA: compatibilização, processo decisório e sociedade de risco*. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/EIVeEIA.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2013, *apud* MARQUES, Janaína da Silva. *Estudo de impacto de vizinhança: uma análise crítica feita por meio de relatórios de impactos de vizinhança apresentados no DF*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Brasília: edição da autora, 2010.

BARCELONA. Ajuntament. Direcció d'Urbanisme 22@Barcelona. *El Pla 22 @Barcelona: um programa de transformació urbana, econòmica i social*. Barcelona, 2012. Disponível em: <[http://www.22barcelona.com/documentacio/Dossier22@/Dossier22@Catala\\_p.pdf](http://www.22barcelona.com/documentacio/Dossier22@/Dossier22@Catala_p.pdf)>. Acesso em: 1 jan. 2013.

BARCELONA. Ajuntament. *22 @ Barcelona: 10 anys de renovació urbana / 10 years of urban renewal*. Barcelona: Congrafic, 2011.

BARCELONA. Ajuntament. *22 @ Barcelona: el districte de la innovació*. Barcelona, 2010. Disponível em: <[http://www.22barcelona.com/documentacio/22bcn\\_1T2010\\_cat.pdf](http://www.22barcelona.com/documentacio/22bcn_1T2010_cat.pdf)>. Acesso em: 1 ago. 2013. Apresentação.

BARCELONA. Ajuntament. *Any Cerdá*. Barcelona, 2009. Disponível em: <<http://www.anycerda.org/web/es/any-cerda/que-es>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

BARCELONA. Ajuntament. *Instruccions internes de contractació 22 ARROBA BCN, SA*. Barcelona, 2008. Disponível em: <[http://www.22barcelona.com/documentacio/IIC\\_22@BARCELONA.DEFINITIVA.pdf](http://www.22barcelona.com/documentacio/IIC_22@BARCELONA.DEFINITIVA.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2013.

BARCELONA. Àrea Metropolitana. Mancomunitat de Municipis. *Normativa Urbanística Metropolitana: normes urbanístiques del Pla General Metropolità*. Barcelona, 2004. Disponível em: <<http://www3.amb.cat/normaurb2004/Docs/normes.htm>>. Acesso em: 7 jul. de 2013.

BARCELONA. Ajuntament. *Modificació del Pla General Metropolità per la renovació de les àrees industrials del Poblenou*. District d'activitats 22@BCN. Text refos. Barcelona, 2000a. Disponível em: <[http://www.22barcelona.com/component/option,com\\_remository/Itemid,750/func,select/id,6/orderby,1/lang,ca/](http://www.22barcelona.com/component/option,com_remository/Itemid,750/func,select/id,6/orderby,1/lang,ca/)>. Acesso em: 20 mai. 2013.

BARCELONA. Ajuntament. *Plan especial infraestructuras Poblenou: normativa*. Barcelona, 2000b. Disponível em:

<[http://www.22barcelona.com/component/option,com\\_remository/Itemid,750/func,selec/t/id,17/orderby,1/lang,es/](http://www.22barcelona.com/component/option,com_remository/Itemid,750/func,selec/t/id,17/orderby,1/lang,es/)>. Acesso em: 20 mai. 2013.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Projeto de Lei nº 865, de 25 de novembro de 2013*. Institui a Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2013a. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes>>. Acesso em: 1 dez. 2013.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano. *Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências*. Belo Horizonte: edição do autor, 2013b. Apresentação.

BELO HORIZONTE. Conselho Municipal de Política Urbana. Parecer de licenciamento urbanístico 05/12. Belo Horizonte: *Diário Oficial do Município*, 2012a. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1080958>>. Acesso em: 23 jan. 2013.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Lei nº 10.378, de 09 de janeiro de 2012*. Altera as leis nº 5.492/88, nº 9.010/04, nº 9.814/10, nº 9.959/10 e dá outras providências. Belo Horizonte: *Diário Oficial do Município*, 2012b.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano. *Planos diretores regionais: Regional Norte*. Belo Horizonte: PBH, 2012c. Disponível em: <[portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento...Regional\\_Norte.pdf](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento...Regional_Norte.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2012. Apresentação.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Relatório de estudo de impacto de vizinhança (REIV) referente à Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro e Adjacências. Belo Horizonte: *Diário Oficial do Município*, 2012d. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1075287>>. Acesso em: 14 mai. 2012.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Concorrência nº 2011/010*: prestação de serviços de consultoria para elaboração de estudos de viabilidade da “Operação Urbana Consorciada da Avenida Antônio Carlos / Pedro I” no Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: *Diário Oficial do Município*, 2011a. Disponível em: <[portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?...concorrenca\\_2011\\_010.pdf](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?...concorrenca_2011_010.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2013.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 14.479, de 13 de julho de 2011*. Regulamenta o processo de licenciamento urbanístico no Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte: *Diário Oficial do Município*, 2011b. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1061899>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Decreto n° 14.594, de 30 de setembro de 2011*. Regulamenta o processo de licenciamento integrado de empreendimento de impacto, bem como o processo de licenciamento urbanístico, no Município de Belo Horizonte, e institui a Comissão de Interface para Orientação e Acompanhamento do Processo de Licenciamento de Empreendimentos de Impacto. Belo Horizonte: *Diário Oficial do Município*, 2011c. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1066889>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Conselho Municipal de Política Urbana. *Ata da reunião ordinária do dia 15/12/2011*. Belo Horizonte: *Diário Oficial do Município*, 2011d. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1074298>>. Acesso em: 14 mai. 2012.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Lei n° 9.959, de 20 de julho de 2010*. Altera as leis n° 7.165/96 – que institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte – e n° 7.166/96 – que estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município –, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária das zonas de especial interesse social, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas áreas de especial interesse social, e dá outras providências. Belo Horizonte: *Diário Oficial do Município*, 2010a.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. In: CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA, 3, 2009, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: PBH, 2009. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=30232&chPlc=30232&viewbusca=s>>. Acesso em: 3 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Anuário estatístico de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PBH, 2004.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. In: CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA, 2, 2001/2002, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: PBH, 2002.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Lei n° 8.137, de 21 de dezembro de 2000*. Altera as leis n° 7.165 e n°7.166, ambas de 27 de agosto de 1996, e dá outras providências. Belo Horizonte: PBH, 2000.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. In: CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA, 1, 1999, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: PBH, 1999.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Plano Diretor, Lei nº 7.165 de 27 de agosto de 1996, parcelamento, ocupação e uso do solo urbano, Lei nº 7.166 de 27 de agosto de 1996. Belo Horizonte: PBH, 1996.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Plano Diretor de Belo Horizonte: Lei de Uso e Ocupação do Solo: estudos básicos*. Belo Horizonte: São João, 1995.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Lei nº 4.034, de 25 de março de 1985*. Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 1985.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Lei nº 2.662, de 29 de novembro de 1976*. Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 1976.

BOCANEGRA, Juan Carlos García. A experiência colombiana com os Planos Parciais e o Reajuste de Terrenos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE GESTÃO DA VALORIZAÇÃO DA TERRA E DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO: UM DIÁLOGO BRASIL – JAPÃO – COLÔMBIA, 2009, Brasília. *Anais...* MONTANDON, Daniel Todtmann (Coord.). Brasília: Ministério das Cidades, 2010. p. 57-78.

BOCANEGRA, Juan Carlos García. Guía metodológica para la formulación de planes parciales de desarrollo. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2006.

Disponível em:

<[http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0268/Bocanegra\\_Juan\\_Garcia\\_-\\_Metodologia\\_para\\_La\\_Formulacion\\_de\\_Planes\\_Parciales.pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0268/Bocanegra_Juan_Garcia_-_Metodologia_para_La_Formulacion_de_Planes_Parciales.pdf)>.

Acesso em: 25 nov. 2013.

BONDUKI, Nabil. O mercado pode contribuir com a cidade. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 04/09/2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/127348-o-mercado-pode-contribuir-com-a-cidade.shtml>>. Acesso em: 10 set. 2013.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos*, São Paulo, nº 45, p. 152-166, 1996.

BRASIL. República Federativa. *Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 23 out. 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE GESTÃO DA VALORIZAÇÃO DA TERRA E DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO: UM DIÁLOGO BRASIL – JAPÃO – COLÔMBIA,

2009, Brasília. *Anais...* MONTANDON, Daniel Todtmann (Coord.). Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. In: SEMINÁRIO BRASIL-FRANÇA DE OPERAÇÕES URBANAS, 2009, Belo Horizonte. *Anais...* Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Instituto Pólis/Laboratório de Desenvolvimento Local. *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2002, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2. ed.* Brasília: Câmara dos Deputados, 2002a.

BRASIL. República Federativa. *Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.* Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, 2002b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 5 jul. 2011.

BRASIL. República Federativa. *Lei Federal 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. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 1 set. 2011.

BRASIL. República Federativa. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.* Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 23 out. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997.* Brasília: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 2 mai. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 001 de 23 de janeiro de 1986.* Brasília: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 5 fev. 2012.

BRASIL. República Federativa. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 24 mar. 2012.

BRASIL. República Federativa. *Lei Federal nº 6.938/81, de 31 de agosto de 1981.* Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República,

1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2012.

BRAZ, Emmanuel Carlos de Araújo. A Importância das plantas de valores genéricos atualizadas para a melhoria da arrecadação tributária. In: SEMINÁRIOS NACIONAIS SOBRE FINANCIAMENTOS DAS CIDADES: INSTRUMENTOS FISCAIS E DE POLÍTICA URBANA. 2006, Rio de Janeiro; Jaboatão dos Guararapes; Brasília. *Anais...* CESARE, Cláudia M. de; CUNHA, Egláisa (Orgs.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 209-242.

BURLON, André-Marie. Operação urbana consorciada: instrumento estratégico de ação sobre o território: convergências Paris-Rio. In: SEMINÁRIO BRASIL-FRANÇA DE OPERAÇÕES URBANAS, 2009, Belo Horizonte. *Anais...* Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 43-56.

CALDAS, Maria Fernandes; MENDONÇA, Jupira Gomes de; CARMO, Lélío Nogueira do (Coords.). *Estudos urbanos: Belo Horizonte 2008: transformações recentes na estrutura urbana*. Belo Horizonte: PBH, 2008.

CAPEL, Horacio. El debate sobre la construcción de la ciudad y el llamado “Modelo de Barcelona”. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. 11, n° 233, não paginado, 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-233.htm>>. Acesso em: 12 mai. 2013.

CAPEL, Horacio. *El Modelo Barcelona: un examen crítico*. Barcelona: Serbal, 2005.

CARDOSO, Izabel Moraes (Coord.); ALMEIDA, Luís Moitinho; VILARES, Elisa; FERREIRA, Fátima. *Análise comparativa das leis de solo de países europeus: estudo de enquadramento para a preparação da nova lei do solo*. Lisboa: Direção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 2011. Disponível em: <<http://novaleidosolo.dgotdu.pt/DocsRef/Documents/An%C3%A1lise%20comparativa%20das%20Leis%20de%20Solos%20de%20Pa%C3%ADses%20Europeus.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2013.

CASTELLS, Manuel. *La société en réseaux*. Paris: Fayard, 1998.

CATALUNYA, Generalitat de. *Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme*. Barcelona, 2010. Disponível em: <<http://www20.gencat.cat/portal/site/portaljuridic/menuitem.d15a4e5dfb99396dc366ec10b0c0e1a0/?vgnextoid=b85297b5a87d6210VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=b85297b5a87d6210VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default&documentId=546114&action=fitxa>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

CESARE, Claudia M. de. A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. In: SEMINÁRIOS NACIONAIS SOBRE FINANCIAMENTOS DAS CIDADES: INSTRUMENTOS FISCAIS E DE POLÍTICA

URBANA. 2006, Rio de Janeiro; Jaboaão dos Guararapes; Brasília. *Anais...* CESARE, Cláudia M. de; CUNHA, Egláisa (Orgs.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007a. p. 45-78.

CESARE, Claudia M. de. Progressividade fiscal no IPTU em Porto Alegre: discussão e análise. In: SEMINÁRIOS NACIONAIS SOBRE FINANCIAMENTOS DAS CIDADES: INSTRUMENTOS FISCAIS E DE POLÍTICA URBANA. 2006, Rio de Janeiro; Jaboaão dos Guararapes; Brasília. *Anais...* CESARE, Cláudia M. de; CUNHA, Egláisa (Orgs.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007b. p. 85-112.

BRASIL. Ministério das Cidades. In: SEMINÁRIOS NACIONAIS SOBRE FINANCIAMENTOS DAS CIDADES: INSTRUMENTOS FISCAIS E DE POLÍTICA URBANA. 2006, Rio de Janeiro; Jaboaão dos Guararapes; Brasília. *Anais...* CESARE, Cláudia M. de; CUNHA, Egláisa (Orgs.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

COLOMBIA. Presidencia de la República. *Decreto n° 2181, de 29 de junio de 2006*, por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística. Colômbia, 2006. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20809>>. Acesso em: 13 out. 2012.

COLOMBIA. Departamento Nacional de Estadística, Instituto Geográfico Agustín Codazzi. *Gestión del suelo urbano en el marco del ordenamiento territorial: aproximación metodológica*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2003.

COLOMBIA. Congreso. *Ley 388, de 18 de julio de 1997*, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Colômbia, Congresso Nacional, 1997.

COMPANS, Rose. *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: UNESP, 2005.

COMPANS, Rose. O paradigma das *global cities* nas estratégias de desenvolvimento local. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro, n° 1, p. 91-114, maio/1999.

COPELLO, María Mercedes Maldonado. La Ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *ACE*, Barcelona, ano III, n° 7, p. 43-66, jun. 2008. Disponível em: <[http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/5634/1/3\\_MARIAMERCEDES3.pdf](http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/5634/1/3_MARIAMERCEDES3.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2013.

COPELLO, María Mercedes Maldonado. El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes Moraes (Coords. e co-autores).

*Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 25-58.

COPELLO, María Mercedes Maldonado; SMOLKA, Martim O. Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Bogotá, Colombia. In: SMOLKA, Martim; MULLAHY Laura. (Eds.). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. p. 250-254.

CORREIA, Andrea Veloso. Estrutura legal para a aplicação dos instrumentos previstos no estatuto da cidade. In: SEMINÁRIOS NACIONAIS SOBRE FINANCIAMENTOS DAS CIDADES: INSTRUMENTOS FISCAIS E DE POLÍTICA URBANA. 2006, Rio de Janeiro; Jaboatão dos Guararapes; Brasília. *Anais...* CESARE, Cláudia M. de; CUNHA, Egláisa (Orgs.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 115-132.

COTA, Daniela Abritta. *A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte*. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: edição da autora, 2010.

COY, Martin. A interação rio-cidade e a revitalização urbana: experiências europeias e perspectivas para a América Latina. *Revista Eletrônica Documento Monumento*, Campo Grande, p. 202-213, 2013. Edição especial: rios e História. Disponível em: <<http://200.17.60.4/ndihr/revista-3/artigos/martin-coy.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006, *apud* COTA, Daniela Abritta. *A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte*. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: edição da autora, 2010.

DOMINGOS, Roney. Câmara de São Paulo aprova Operação Urbana Água Branca: texto proposto pelo prefeito Haddad foi modificado por vereadores. *Globo.com*, São Paulo: 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/10/camara-de-sao-paulo-aprova-operacao-urbana-agua-branca.html>>. Acesso em: 9 out. 2013.

DUARTE, Fábio; SABATÉ, Joaquín. 22@Barcelona: creative economy and industrial heritage: a critical perspective: theoretical and empirical researches. *Urban Management*, Barcelona, v. 8, p. 5-21, 2013.

FERNANDES, Cintia Estefânia. O dever fundamental de pagar e cobrar contribuição de melhoria no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; MONTANDON, Daniel (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Cadernos Técnicos. CD anexo. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

FERNANDES, Cintia Estefânia. O land readjustment – kukaku-seiri – reajuste de terrenos no contexto do ordenamento jurídico brasileiro. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE GESTÃO DA VALORIZAÇÃO DA TERRA E DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO: UM DIÁLOGO BRASIL – JAPÃO – COLÔMBIA, 2009, Brasília. *Anais...* MONTANDON, Daniel Todtmann (Coord.). Brasília: Ministério das Cidades, 2010. p. 109-128.

FERNANDES, Cintia Estefânia. Seminário Brasil-França de Operações Urbanas: aspectos jurídicos das operações urbanas consorciadas. In: SEMINÁRIO BRASIL-FRANÇA DE OPERAÇÕES URBANAS, 2009, Belo Horizonte. *Anais...* Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 111-130.

FERNANDES, Cintia Estefânia. O desenvolvimento dos municípios através da tributação imobiliária e do estatuto das cidades. In: SEMINÁRIOS NACIONAIS SOBRE FINANCIAMENTOS DAS CIDADES: INSTRUMENTOS FISCAIS E DE POLÍTICA URBANA. 2006, Rio de Janeiro; Jaboatão dos Guararapes; Brasília. *Anais...* CESARE, Cláudia M. de; CUNHA, Egláisa (Orgs.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 133-166.

FERNANDES, Edésio. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, Geraldo; MENDONÇA, Jupira. *Planejamento urbano no Brasil: trajetória e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 123-135.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coords. e co-autores). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-24.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coords. e co-autores). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERREIRA, João S. W. *Globalização, ideologia e planejamento urbano*. In: FERREIRA, João S. W. *O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Petrópolis: Vozes; São Paulo: Editora Unesp; Salvador: ANPUR, 2007. p. 91-127

FIX, Mariana. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. 1ª. ed. São Paulo: Boitempo: ANPUR, 2007.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo*: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FREITAS, Daniel Medeiros de. Belo Horizonte, Brasil, 1 abr. 2013. Gravação digital (104 min.). Entrevista concedida a Livia de Oliveira Monteiro.

FREITAS, Daniel Medeiros de. *Currículo do sistema Currículo Lattes*. [Belo Horizonte]. 24 out. 2012. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/6295267400206861>>. Acesso em: 8 jan. 2014.

FUENTE, Jorge Mora de la. *La Prefiguración: las formas de la presencia y de la ausencia: los ZAC como forma de prefiguración*. Proyecto de tesis. Escuela Técnica Superior de Barcelona de la Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona: edição do autor, 2005.

FURTADO, Fernanda. Rio de Janeiro, Brasil, 10 abr. 2013a. Gravação digital (103 min.). Entrevista concedida a Livia de Oliveira Monteiro.

FURTADO, Fernanda. *Currículo do sistema Currículo Lattes*. [Rio de Janeiro]. 30 mar. 2013b. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/5841798653790891>>. Acesso em: 8 jan. 2014.

FURTADO, Fernanda. Instrumentos para a gestão social da valorização da terra: fundamentação, caracterização e desafios. In: SEMINÁRIOS NACIONAIS SOBRE FINANCIAMENTOS DAS CIDADES: INSTRUMENTOS FISCAIS E DE POLÍTICA URBANA. 2006, Rio de Janeiro; Jaboatão dos Guararapes; Brasília. *Anais...* CESARE, Cláudia M. de; CUNHA, Egláisa (Orgs.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 243-262.

FURTADO, Fernanda. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo: edição da autora, 1999.

GARCIA DE DIEGO, Javier Garcia-Bellido. Ildelfonso Cerdà y el nacimiento de la urbanística: la primera propuesta disciplinar de su estructura profunda. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, n° 61, 2000. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn-61.htm>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

HARVEY, David. Do Administrativismo ao Empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. 2ª. ed. São Paulo: Annablume, 2006. Cap. 6. p. 163-190.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005, apud COTA, Daniela Abritta. *A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte*. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: edição da autora, 2010.

HÔTE, François. Os procedimentos das operações urbanas a serviço dos projetos urbanos. In: SEMINÁRIO BRASIL-FRANÇA DE OPERAÇÕES URBANAS, 2009, Belo Horizonte. *Anais...* Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 91-110.

LUNGO, Mario. Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas. In: SMOLKA, Martim; MULLAHY Laura (Eds.). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. p. 293-299.

LUNGO, Mario; SMOLKA, Martim O. Suelo y grandes proyectos urbanos: la experiencia latinoamericana. In: SMOLKA, Martim; MULLAHY Laura (Eds.). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. p. 300-307.

MAC DOWELL, Maria Cristina. Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. In: SEMINÁRIOS NACIONAIS SOBRE FINANCIAMENTOS DAS CIDADES: INSTRUMENTOS FISCAIS E DE POLÍTICA URBANA. 2006, Rio de Janeiro; Jaboatão dos Guararapes; Brasília. *Anais...* CESARE, Cláudia M. de; CUNHA, Egláisa (Orgs.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 21-44.

MALERONKA, Camila. *Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento operação urbana consorciada*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: edição da autora, 2010.

MARCOU, Gérard. A experiência das sociedades de economia mista na França. In: LODOVICI, E.S. e BERGANI, G. M. (Orgs.); FIGERMANN, Henrique (Org. da edição brasileira). *Parceria público-privada: cooperação financeira e organização entre o setor privado e as administrações públicas locais*. São Paulo: Summus, 1993, *apud* MALERONKA, Camila. *Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento operação urbana consorciada*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: edição da autora, 2010.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil*. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João S. W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Letícia M. (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Fabris, 2002. p. 215-250.

MARQUES, Janaína da Silva. *Estudo de impacto de vizinhança: uma análise crítica feita por meio de relatórios de impactos de vizinhança apresentados no DF*.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Brasília: edição da autora, 2010.

MARTINS, Anamaria de Aragão. *Transformação urbana: projetando novos bairros em antigas periferias*. Brasília: Thesaurus, 2012.

MENEGON, Natasha; NAKANO, Kazuo. A justiça territorial nos sentidos políticos e econômicos dos instrumentos urbanísticos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE GESTÃO DA VALORIZAÇÃO DA TERRA E DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO: UM DIÁLOGO BRASIL – JAPÃO – COLÔMBIA, 2009, Brasília. *Anais...* MONTANDON, Daniel Todtmann (Coord.). Brasília: Ministério das Cidades, 2010. p. 129-148.

MONTANDON, Daniel Todtmann. A experiência do Japão na implementação do land readjustment: análise crítica e aspectos comparativos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE GESTÃO DA VALORIZAÇÃO DA TERRA E DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO: UM DIÁLOGO BRASIL – JAPÃO – COLÔMBIA, 2009, Brasília. *Anais...* MONTANDON, Daniel Todtmann (Coord.). Brasília: Ministério das Cidades, 2010. p. 79-90.

MONTANDON, Daniel Todtmann. *Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: edição do autor, 2009.

MONTANDON, Daniel Todtmann; SOUZA, Felipe Francisco de. *Land readjustment e operações urbanas consorciadas*. São Paulo: Romano Guerra, 2007.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. *Espaço e planejamento urbano: considerações sobre o caso de Rondônia*. 1980. 225f. Dissertação (Mestrado)– Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: edição do autor, 1980.

MONTE-MÓR, R.; PEREIRA, F.; SOUSA, J. A reestruturação urbana e metropolitana do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12, 2007, Belém. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2007. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2979/2914>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

MONTEIRO, Lívia de Oliveira. *Meio urbano, suas vocações e suas regras: atividades terciárias e instrumentos de organização em busca do desenvolvimento do território de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado) – Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: edição da autora, 2007.

MELO, Izabel Dias de Oliveira. Belo Horizonte, Brasil, 12 abr. 2013. Gravação digital (72 min.). Entrevista concedida a Livia de Oliveira Monteiro.

MELO, Izabel Dias de Oliveira. *Currículo do sistema Currículo Lattes*. [Belo Horizonte]. 22 nov. 2009. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/6509580987835768>>. Acesso em: 8 jan. 2014.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Belo Horizonte, Brasil, 17 abr. 2013. Gravação digital (94 min.). Entrevista concedida a Livia de Oliveira Monteiro.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Currículo do sistema Currículo Lattes*. [Belo Horizonte]. 24 jan. 2014. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/5904602438774021>>. Acesso em: 1 fev. 2014.

MOREIRA, Antônio Cláudio. *Mega-projetos e ambiente urbano: uma metodologia para elaboração de relatório de impacto de vizinhança*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1997, *apud* MARQUES, Janaína da Silva. *Estudo de impacto de vizinhança: uma análise crítica feita por meio de relatórios de impactos de vizinhança apresentados no DF*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Brasília: edição da autora, 2010.

NESTEROVA, Anna; SHADURSKAYA, Natalia; VERDELLI, Mateo. *ZAC Bercy*. Milão, 2013. Disponível em: <[https://www.academia.edu/6640483/ZAC\\_Bercy\\_-\\_Urban\\_Design\\_Report\\_2013\\_](https://www.academia.edu/6640483/ZAC_Bercy_-_Urban_Design_Report_2013_)>. Acesso em: 1 fev. 2014.

NOGUERA, Juli Esteban. *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y practicas*. Barcelona: Service Point, 2011.

NOGUERA, Juli Esteban. *Elementos de ordenación urbana*. Barcelona: Barcelona Edicions UPC, 2009.

OLBERTZ, Karlin. As alterações produzidas pela Lei nº 12.836 no Estatuto da Cidade. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, nº 77, jul/2013. Disponível em: <<http://www.justen.com.br//informativo.php?&informativo=77&artigo=1031&l=pt>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

OLBERTZ, Karlin. *Operação urbana consorciada*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. Seminário Brasil-França de Operações Urbanas: o debate sobre gestão de operações urbanas. In: SEMINÁRIO BRASIL-FRANÇA DE OPERAÇÕES URBANAS, 2009, Belo Horizonte. *Anais...* Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 255-270.

OLIVEIRA, Francisco Henrique de. Considerações sobre as necessidades municipais em relação à cartografia cadastral urbana. In: SEMINÁRIOS NACIONAIS SOBRE FINANCIAMENTOS DAS CIDADES: INSTRUMENTOS FISCAIS E DE POLÍTICA URBANA. 2006, Rio de Janeiro; Jaboaão dos Guararapes; Brasília. *Anais...* CESARE, Cláudia M. de; CUNHA, Egláisa (Orgs.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 167-196.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coords. e co-autores). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 193-214.

PINHEIRO, Janaína Marx. Belo Horizonte, Brasil, 2 abr. 2013. Gravação digital (62 min.). Entrevista concedida a Livia de Oliveira Monteiro.

PINHEIRO, Janaína Marx. *Currículo do sistema Currículo Lattes*. [Belo Horizonte]. 20 mar. 2012. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/1172385681142885>>. Acesso em: 8 jan. 2014.

PEREIRA, Gislene. *Produção da cidade e degradação do ambiente: a realidade da urbanização desigual*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: edição da autora, 2002.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Operação urbana consorciada no Estatuto: possibilidade de ser instrumento de projetos de revitalização de centros urbanos. In: SEMINÁRIO BRASIL-FRANÇA DE OPERAÇÕES URBANAS, 2009, Belo Horizonte. *Anais...* Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 79-90.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança. In: BRASIL. Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara de Deputados; Ministério das Cidades. CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 5, 2003, Brasília. *Anais...* 2003, Brasília. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu\\_doc/vanesca2-pd-eiv.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/vanesca2-pd-eiv.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2012.

PORTZAMPARC, Christian de. Charies des changes particulières d'urbanisme et d'architecture. In: SEMAPA. *Paris Ribera Izquierda, Sector Massenna*. Paris: 1999, *apud* FUENTE, Jorge Mora de la. *La prefiguración: las formas de la presencia y de la ausencia: los ZAC como forma de prefiguración*. Proyecto de tesis. Escuela Técnica Superior de Barcelona de la Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona: edição do autor, 2005.

RAMÍREZ, Juan David Arboleda. *Estrategia de fragmentos: la transformación del Poblenou, Barcelona*. Dissertação (Mestrado) – *Escola Tècnica Superior d'Arquitectura*

de Barcelona da Universitat Politècnica de Catalunya (UPC). Barcelona: edição do autor, 2011.

RIBEIRO, Helena. Estudo de impacto ambiental como instrumento de planejamento. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; ROMERO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Colet (Eds.). *Curso de gestão ambiental*. Baruaeri: Manole, 2004, *apud* SANT'ANNA, Mariana Senna. *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia de qualidade de vida dos cidadãos urbanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007

RIGAUDY, Jean-Baptiste. Concepção e realização das operações urbanas, a serviço de um projeto urbano global e sustentável. In: SEMINÁRIO BRASIL-FRANÇA DE OPERAÇÕES URBANAS, 2009, Belo Horizonte. *Anais...* Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 235-254.

SABATÉ, Joaquín; TIRONI, Manuel. Rankings, creatividad y urbanismo. *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, Santiago, v. 34, nº 102, p. 5-23, 2008a. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/eure/v34n102/art01.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2013.

SABATÉ, Joaquín; TIRONI, Manuel. Globalización y estrategias urbanísticas: un balance del desarrollo reciente de Barcelona. Universidad Nacional del Nordeste. *Cuaderno Urbano*, Buenos Aires, nº 7, p. 233-260, 2008b. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3044713>>. Acesso em: 25 mai. 2013.

SABATÉ, Joaquín. De la arquitectura a la ordenanza de la escenografía a la ciudad. Buenos Aires: edição do autor, 2013. Apresentação.

SABATÉ, Joaquín. De la plaza de las glorias al forum: luces y sombras en el proyecto urbanístico reciente de Barcelona. *Cartas Urbanas*, nº 11, p. 26-49, Canárias: V.A. Impresiones, 2005.

SABATÉ, Joaquín. Balance y perspectivas del planeamiento urbanístico municipal. In: FRONT, Antonio (Coord). *Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2003a. p. 181-204.

SABATÉ, Joaquín. Barcelona: luces y sombras en su reciente desarrollo. In: NOVICK, Alicia (Ed.). *Las dimensiones del espacio público: problemas y proyectos*. Subsecretaría de Espacio Público y Desarrollo Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2003b. p. 71-85.

SABATÉ, Joaquín. *Barcelona: un balance de la evolución urbanística reciente*. Buenos Aires: edição do autor para conferência do Seminário Estratégias Urbanas en la Ciudad Global, organizado pela Universidad de Belgrano, 1998.

SABATÉ, Joaquín. L'obertura de la Diagonal al Poble Nou. In: ALBERT, Joan Roca (Coord.). *Expansió urbana i planejament a Barcelona*. Barcelona: Institut de Cultura de Barcelona y Ediciones Proa, 1997. p.141-158.

SABATÉ, Joaquín. *De las servitudes spéciales d'arquitectura a las ZAC: ¿hacia una nueva figuración?* Barcelona: edição do autor, 1990.

SALES, Pedro Manuel. Operações urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. *Arquitextos*, São Paulo, n° 295, 2005a. Parte 1: Introdução. Texto especial. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/476>>. Acesso em: 12 out. 2012.

SALES, Pedro Manuel. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. *Arquitextos*, São Paulo, n° 300, 2005b. Parte 2: Operação Faria Lima: relatório de avaliação crítica. Texto especial. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/481>>. Acesso em: 12 out. 2012.

SALES, Pedro Manuel. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. *Arquitextos*, São Paulo, n° 305, 2005c. Parte 3: Operações urbanas: plano-referência e proposições. Texto especial. Disponível em: <<http://www.vitruvius.es/revistas/read/arquitextos/05.060/463>>. Acesso em: 12 out. 2012.

SALES, Pedro Manuel. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. *Arquitextos*, São Paulo, n° 310, maio 2005d. Parte 4: Operação Urbana Butantã-Vila Sônia. Texto especial. Disponível em: <[www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp310.asp](http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp310.asp)>. Acesso em: 6 jan. 2013.

SÁNCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro, n° 1, p. 115-132, maio 1999. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/13>>. Acesso em: 4 mai. 2012

SÁNCHEZ, Fernanda; BIENENSTEIN, Glauco. O "Caminho Niemeyer" como projeto estratégico: gestão, produção e reconversão da imagem urbana de Niterói-RJ. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10, 2003, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte, 2003. p. 1-14.

SANDRONI, Paulo. O CEPAC (certificado de potencial adicional de construção) como instrumento de captação de mais-valias urbanas e financiamento de grandes projetos urbanos. In: SEMINÁRIO BRASIL-FRANÇA DE OPERAÇÕES URBANAS, 2009, Belo Horizonte. *Anais...* Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 23-42.

SANT'ANNA, Mariana Senna. *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia de qualidade de vida dos cidadãos urbanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTORO, Paula Freire. O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: a experiência colombiana dos planos parciais em Bogotá, Colômbia. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0268/Santoro\\_Paula\\_o\\_Desafio\\_de\\_Planejar\\_e\\_Produzir\\_Expansao\\_Urbana\\_com\\_Qualidade.pdf](http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0268/Santoro_Paula_o_Desafio_de_Planejar_e_Produzir_Expansao_Urbana_com_Qualidade.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2013.

SANTORO, Paula Freire. Algumas questões para o debate a partir das leis de ordenamento territorial colombianas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE GESTÃO DA VALORIZAÇÃO DA TERRA E DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO: UM DIÁLOGO BRASIL – JAPÃO – COLÔMBIA, 2009, Brasília. *Anais...* MONTANDON, Daniel Todtmann (Coord.). Brasília: Ministério das Cidades, 2010. p. 91-108.

SANTOS, Boaventura Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS JUNIOR, Orlando A.; MONTANDON, Daniel (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Cadernos Técnicos. CD anexo. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. *Projeto de Lei nº 01-00505/2012 do Executivo*. Estabelece novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da Operação; revoga a Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995. São Paulo: PSP, 2012. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplweb.com.br/iah/fulltext/projeto/PL0505-2012.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. *Lei nº 15.519, de 29 de dezembro de 2011*. Dá nova redação ao "caput" do art. 8º da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, que aprova a Operação Urbana Consorciada Faria Lima, renumera seu parágrafo único como § 1º e acresce-lhe o § 2º. São Paulo: PSP, 2011. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/operacoes\\_urbanas/faria\\_lima/index.php?p=36684](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/faria_lima/index.php?p=36684)>. Acesso em: 3 mai. 2012.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. *Lei nº 15.056, de 8 de dezembro de 2009*. Autoriza a criação da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB. São Paulo: PSP, 2009a. Disponível em: <[HTTP://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=09122009L%20150560000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=09122009L%20150560000)>. Acesso em: 15 jan. 2013.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. *Lei nº 14.917, de 7 de maio de 2009*. Dispõe sobre a concessão urbanística no município de São Paulo. São Paulo: PSP, 2009b, *apud* MALERONKA, Camila. *Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo*

sobre as potencialidades do instrumento operação urbana consorciada. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: edição da autora, 2010.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. *Prospecto de Registro (o “Prospecto”) da Operação Urbana Consorciada Faria Lima*. São Paulo: PSP, 2008. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/dimec/opa/dwn/farialima.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. *Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004*. Altera a Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995, que estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, adequando-a à Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). São Paulo: PSP, 2004a. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/upload/pinheiros/arquivos/LEI\\_13769\\_04.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/upload/pinheiros/arquivos/LEI_13769_04.pdf)>. Acesso em: 3 mai. 2012.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. *Lei nº 13.871, de 8 de julho de 2004*. Altera a redação de disposições da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004. São Paulo: PSP, 2004b. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/operacoes\\_urbanas/faria\\_lima/index.php?p=19613](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/faria_lima/index.php?p=19613)>. Acesso em: 3 mai. 2012.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. *Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995*. Estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, cria instrumentos e incentivos para sua implantação e dá outras providências. São Paulo: PSP, 1995. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplweb.com.br/iah/fulltext/leis/L11732.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2012.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. *Lei nº 10.209, de 09 de dezembro de 1986*. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação subnormal, concede incentivos, e dá outras providências. São Paulo: PSP, 1986.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. *Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002*. Plano Diretor Estratégico. São Paulo: PSP, 2002. Disponível em: <[http://www.camara.sp.gov.br/central\\_de\\_arquivos/noticia/13dfe4a5-3762-4098-83cea-ae865fe3faa/ArqDown1/lei13430.pdf](http://www.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos/noticia/13dfe4a5-3762-4098-83cea-ae865fe3faa/ArqDown1/lei13430.pdf)>. Acesso em: 3 mai. 2012.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Planejamento. In: *Dossiê 20/23 Plano Diretor Gestão Luiza Erundina: memória técnica do plano diretor*. São Paulo: PSP, v. 10/15, 1985, Capítulo 10: Operações urbanas, *apud* MONTANDON, Daniel Todtmann. *Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento*

equitativo de custos e benefícios. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: edição do autor, 2009.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Planejamento. *Relatório dos estudos de reavaliação crítica e proposição de elementos para elaboração de resolução normativa*. São Paulo, 2001a, mimeo, *apud* MONTANDON, Daniel Todtmann. *Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: edição do autor, 2009.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Planejamento. *Relatório de conclusão do grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 132 de maio de 2001*. São Paulo, 2001b, mimeo, *apud* MONTANDON, Daniel Todtmann. *Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: edição do autor, 2009.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Planejamento. *Relatório de conclusão do grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 133 de maio de 2001*. São Paulo, 2001c, mimeo, *apud* MONTANDON, Daniel Todtmann. *Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: edição do autor, 2009.

SEMAPA, Société d'Economie Mixte    l'initiative de la Ville de Paris. *Paris Rive Gauche*. Paris, sem data. Disponível em: <<http://www.parisrivegauche.com/>>. Acesso em: 2 mai. 2014.

SERPA,   ngelo. Paisagem em movimento: o Parque André Citro  n em Paris. *Paisagem Ambiente: ensaios*, São Paulo, n   19, p. 137-162, 2004. Disponível em: <[www.revistas.usp.br/paam/article/download/40224/43090](http://www.revistas.usp.br/paam/article/download/40224/43090)>. Acesso em: 6 jun. 2013.

CONCLUSÕES do Seminário de Habita  o e Reforma: 1963. Copiado datilograficamente da revista ARQUITETURA n  15/1963 pelo Setor de Publica  es da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. In: SILVA,   der Roberto da. *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratiza  o do planejamento urbano no Brasil*. Disserta  o (Mestrado) – São Carlos: UFSCar, 2003. 143 f. Anexo I. p. 149-156. Disponível em: <[http://www.oidc.org.br/oidc/img/img\\_downloads/O%20Movimento%20Nacional%20pela%20Reforma%20Urbana%20e%20o%20Processo%20de%20Democratiza%20do%20Planejamento%20Urbano%20no%20Brasil.pdf](http://www.oidc.org.br/oidc/img/img_downloads/O%20Movimento%20Nacional%20pela%20Reforma%20Urbana%20e%20o%20Processo%20de%20Democratiza%20do%20Planejamento%20Urbano%20no%20Brasil.pdf)>. Acesso em: 1 nov. 2012.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico*. São Paulo: Malheiros, 2012.

SMOLKA, Martim O; FURTADO, Fernanda. Rio de Janeiro, Brasil, 10 abr. 2013a. Grava  o digital (103 min.). Entrevista concedida a Lívia de Oliveira Monteiro.

SMOLKA, Martim; FURTADO, Fernanda. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: bravura ou bravata? *Cadernos de Urbanismo*, Rio de Janeiro, ano 3, nº 4, 2001, Secretaria Municipal de Urbanismo.

SMOLKA, Martim; MULLAHY Laura (Eds.). *Perspectivas urbanas: temas críticos em políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

SOLÁ-MORALES, Manuel de. La segunda historia del proyecto urbano. *UR*, Barcelona/UPC, nº 5, p. 21-27, 1987, *apud* MARTINS, Anamaria de Aragão. *Transformação urbana: projetando novos bairros em antigas periferias*. Brasília: Thesaurus, 2012.

SOMEKH, Nadia. Projetos urbanos e Estatuto da Cidade: limites e possibilidades. In: SEMINÁRIO BRASIL-FRANÇA DE OPERAÇÕES URBANAS, 2009, Belo Horizonte. *Anais...* Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 23-42.

SOUZA, Felipe Francisco de. *Métodos de planejamento urbano: projetos de land readjustment e redensolvimento urbano*. São Paulo: Paulo's Editora, 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, *apud* COTA, Daniela Abritta. *A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte*. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: edição da autora, 2010.

TATO, José M. Sen. *Reflexión sobre el Ensanche Cerdà: una propuesta para el siglo XXI*. Barcelona: Viena, 2010.

TORRE, Flávio Danilo. *Aspectos da dimensão ambiental no processo de consolidação do plano diretor de Belo Horizonte (1993-2000): atores e interesses*. 187f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: Gestão das Cidades, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

YANASE, Norihiko. A experiência do Japão com o land readjustment. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE GESTÃO DA VALORIZAÇÃO DA TERRA E DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO: UM DIÁLOGO BRASIL – JAPÃO – COLÔMBIA, 2009, Brasília. *Anais...* MONTANDON, Daniel Todtmann (Coord.). Brasília: Ministério das Cidades, 2010. p. 27-40.