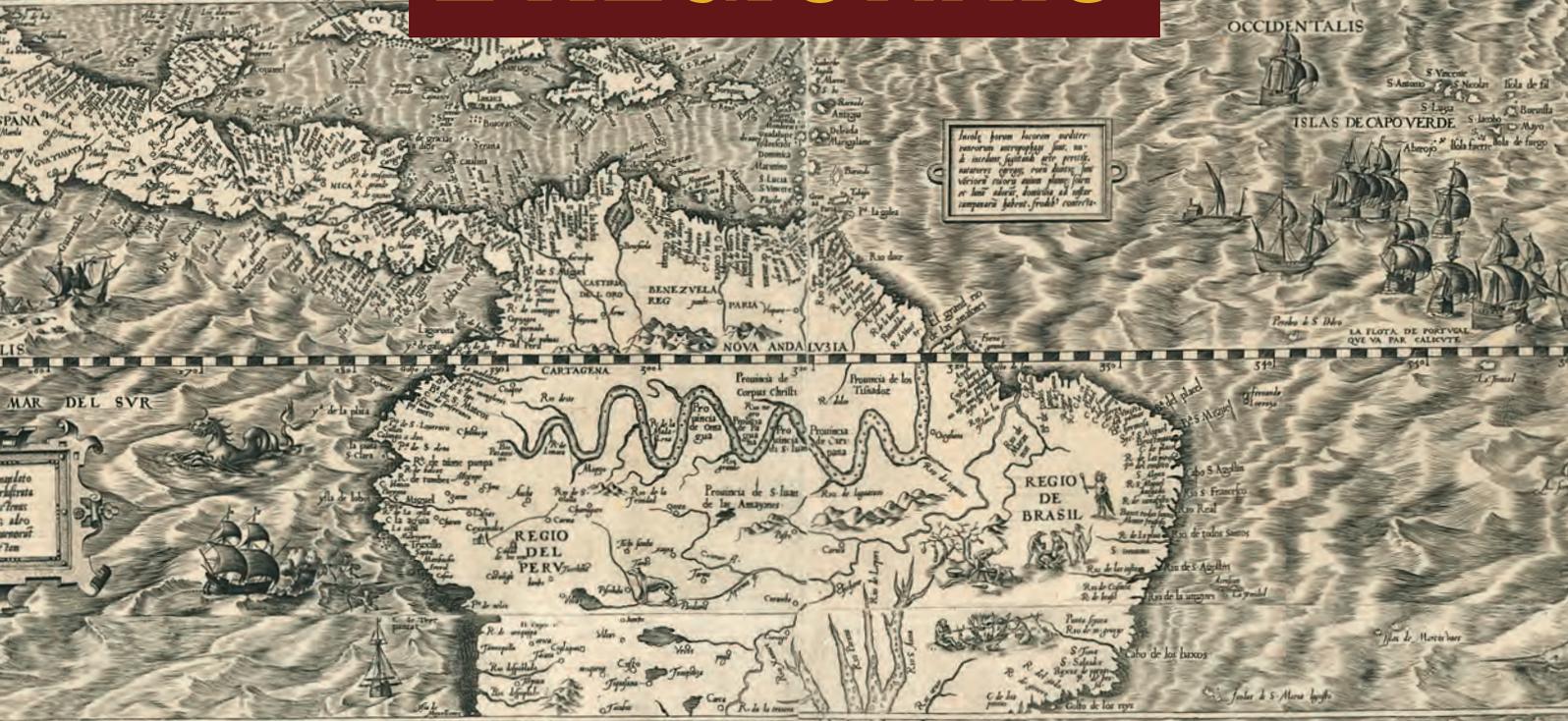
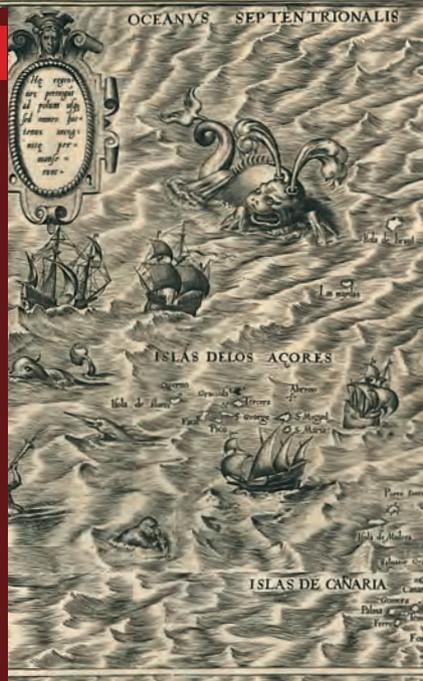




REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS

publicação da associação nacional de pós-graduação

e pesquisa em planejamento urbano e regional



V.13-N.1

MAIO DE 2011

REVISTA BRASILEIRA DE

ESTUDOS

publicação da associação nacional de pós-graduação

URBANOS

e pesquisa em planejamento urbano e regional

E REGIONAIS

ISSN 1517-4115

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS

Publicação semestral da ANPUR
Volume 13, número 1, maio de 2011

EDITOR RESPONSÁVEL

Sarah Feldman (IAU-USP/São Carlos)

EDITOR ASSISTENTE

Renato Cymbalista (FAU-USP)

COMISSÃO EDITORIAL

Ana Fernandes (UFBA), Carlos Antonio Brandão (Unicamp), Luciana Correa do Lago (UFRJ), Maria Cristina da Silva Leme (USP)

CONSELHO EDITORIAL

Ana Clara Torres Ribeiro (UFRJ), Ananya Roy (University of California, Berkeley), Ângela Lúcia de Araújo Ferreira (UFRN),
Brasilmar Ferreira Nunes (UnB), Carlos de Mattos (Pontificia Universidad Católica de Chile), Clara Irazabal (Columbia
University, Nova York), Emilio Pradilla Cobos (Universidad Autonoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México),
Ermínia Maricato (USP), Geraldo Magela Costa (UFMG), Heloisa Soares de Moura Costa (UFMG), Henri Acselrad (UFRJ),
João Rovati (UFRGS), Lia Osorio Machado (UFRJ), Linda Maria de Pontes Gondim (UFC), Marco Aurélio A. de F. Gomes (UFBA),
Margareth Pereira (UFRJ), Martin Smolka (Lincoln Institute of Land Policy), Nadia Somekh (Mackenzie),
Norma Lacerda Gonçalves (UFPE), Paola Berenstein Jacques (UFBA), Paul Claval (Université Paris-IV, Sorbonne),
Ricardo Cesar Pereira Lira (UERJ), Roberto Monte-Mór (UFMG), Rosa Acevedo (UFPA), Sandra Lencioni (USP),
Victor Ramiro Fernández (Universidad Nacional del Litoral, Argentina), Wrana Maria Panizzi (UFRGS)

COLABORADORES

Bernardo Teixeira (UFSCar), Carlos Antonio Brandão (Unicamp), Carlos Roberto Andrade (IAU-USP),
Edna Castro (UFPA), Eduardo Cesar Leão Marques (USP), Eulalia Portela Negrelos (IAU-USP), Fania Fridman (UFRJ),
Fernanda Arêas Peixoto (USP), Fernanda Furtado (UFF), Heloisa Soares de Moura Costa (UFMG), Henri Acselrad (UFRJ),
Nadia Somekh (UPM), Norma Lacerda (UFPE), Paulo Cesar Garcez Marins (MP/USP), Rainer Randolph (UFRJ),
Regina Silvia Viotti Pacheco (FGV), Sandra Lencioni (USP), Silvio Zanchetti (UFPE)

SECRETARIA

Raquel Cerqueira

PROJETO GRÁFICO

João Baptista da Costa Aguiar

CAPA, COORDENAÇÃO E EDITORAÇÃO

Ana Basaglia

REVISÃO

Mônica Santos, Priscila Risso

Indexada na *Library of Congress* (EUA)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v.13, n.1,
2011. – Associação Nacional de Pós-Graduação e
Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional; editor
responsável Sarah Feldman : A Associação, 2011.
v.

Semestral.
ISSN 1517-4115
O nº 1 foi publicado em maio de 1999.

1. Estudos Urbanos e Regionais. I. ANPUR (Associação
Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento
Urbano e Regional). II. Feldman, Sarah

711.4(05) CDU (2.Ed.)
711.405 CDD (21.Ed.)

UFBA
BC-2001-098

REVISTA BRASILEIRA DE

ESTUDOS

publicação da associação nacional de pós-graduação

URBANOS

e pesquisa em planejamento urbano e regional

E REGIONAIS

S U M Á R I O

UM OLHAR SOBRE A AMÉRICA LATINA

9 PROCESSOS SOCIOESPACIAIS NAS METRÓPOLES DE PAÍSES DE INDUSTRIALIZAÇÃO PERIFÉRICA – REFLEXÕES SOBRE A PRODUÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO DE BELO HORIZONTE, BRASIL – Geraldo Magela Costa e Felipe Nunes Coelho Magalhães

27 DILEMAS ESTRUCTURALES DEL NORTE ARGENTINO – UN ENFOQUE ESTILIZADO DE TRES COMPLEJOS AGROINDUSTRIALES DE LA REGION – Silvia Gorestein, Martín Schorr y Gonzalo Soler

51 GRANDES URBES Y NUEVAS VISIBILIDADES DE LA DIVERSIDAD – Liliana Ester Tamagno y Carolina Andrea Maidana

63 JUNTAS VECINALES DE EL ALTO – MEMÓRIAS CAMPESINO-SINDICAIS NA CONSTITUIÇÃO DO PROTAGONISMO SOCIAL – Marcelo Argenta Câmara

75 A URBANIZAÇÃO DE FRONTEIRA E AS RELAÇÕES LATINO-AMERICANAS – ESTUDO DE CASO DAS VILAS DE ITAIPU – Jane Victal e Adelita Araujo de Souza

91 O DESAFIO DE PLANEJAR E PRODUIR EXPANSÃO URBANA COM QUALIDADE – A EXPERIÊNCIA COLOMBIANA DOS PLANOS PARCIAIS EM BOGOTÁ, COLÔMBIA – Paula Freire Santoro

ARTIGOS

119 PLANEJAMENTO, ESTRATÉGIA LOCAL E COMPLEXIDADE – UMA REINTERPRETAÇÃO DO LEGADO DO PROJETO EIXO TAMANDUATEHY (SANTO ANDRÉ) – Jeroen Klink

137 DA FAZENDA À CIDADE – A TERRITORIALIZAÇÃO DA DÁDIVA NA FORMAÇÃO DE POÇO FUNDO (MG) – Ana Claudia Lyra

151 O ENGENHEIRO ANTÔNIO BEZERRA BALTAR – PRÁTICA URBANÍSTICA, CEPUR E SAGMACS – Virgínia Pontual

RESENHAS

173 *Transformações socioterritoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*, vários autores – por José Borzacchiello da Silva

174 *Warchavchik. Fraturas da vanguarda*, de José Lira – por Ana Luiza Nobre

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ANPUR

GESTÃO 2009-2011

PRESIDENTE

Leila Christina Dias (PPGG/UFSC)

SECRETÁRIO EXECUTIVO

Elson Manoel Pereira (PPGG/UFSC)

SECRETÁRIA ADJUNTA

Maria Inês Sugai (PGAU-Cidade/UFSC)

DIRETORES

Ana Clara Torres Ribeiro (IPPUR/UFRJ)

Lucia Cony Faria Cidade (POSGEA/UnB)

Maria Lucia Refinetti Martins (PPGAU-FAU/USP)

Silvio José de Lima Figueiredo (NAEA/UFPA)

CONSELHO FISCAL (TITULARES)

Eloisa Petti Pinheiro (PPGAU/UFBA)

Ester Limonad (POSGEO/UFF)

Rodrigo Ferreira Simões (CEDEPLAR/UFMG)

CONSELHO FISCAL (SUPLENTES)

Célia Ferraz de Souza (PROPUR/UFRGS)

Elis de Araújo Miranda (Mestrado em Planejamento Regional
e Gestão de Cidades/UCAM-Campos)

Iná Elias de Castro (PPGG/UFRJ)

Apoio



EDITORIAL

Desde 2010 duas estratégias que se complementam vêm direcionando o refinamento do projeto editorial da Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais: a internacionalização do Conselho Editorial e a formulação de uma agenda editorial, através da organização de edições temáticas. A primeira estratégia se iniciou com a incorporação ao Conselho de seis pesquisadores internacionais com efetiva interlocução com pesquisadores brasileiros, atuantes em três instituições latino-americanas – Universidad Autonoma Metropolitana (México), Universidad Nacional del Litoral (Argentina) e Pontificia Universidad Católica de Chile –, duas americanas – University of California (Berkeley) e Columbia University (Nova York), e uma europeia – Sorbonne (França).

Nesta edição da revista damos um salto qualitativo ao introduzir um núcleo temático resultante da chamada de textos “Um olhar sobre a América Latina”. A escolha do tema da América Latina não foi fortuita, mas por se destacar como questão de pesquisa emergente que enfrenta o desafio de investigação interdisciplinar, em torno da qual vêm se organizando grupos de pesquisa, eventos e publicações, agregando pesquisadores de diferentes países do continente. Os seis textos que compõem este núcleo se destacam pela diversidade disciplinar e conceitual inerente ao campo dos estudos urbanos e regionais e por focarem questões extremamente sintonizadas com o tempo presente. Além disso, ao articular questões teóricas a objetos empíricos, os textos permitem escapar à armadilha da generalização dos processos e das condições da materialidade do território latino-americano. Ao estabelecer relações com processos sociais, econômicos, políticos e também culturais, conferem densidade ao debate, identificando as diferentes maneiras de um mesmo modo de produção se realizar “em partes específicas do planeta ou dentro de um país, associando a nova dinâmica às condições preexistentes”.¹

Os dois textos iniciais atualizam o debate teórico sobre as escalas urbana, metropolitana e regional. Em *Procesos socioespaciales nas metrópoles de países de industrialização periférica – Reflexões sobre a produção do espaço metropolitano de Belo Horizonte, Brasil*, Geraldo Magela Costa e Felipe Nunes C. Magalhães discutem os processos recentes de urbanização e metropolização no Brasil e em outros países periféricos, a partir dos conceitos da economia política da urbanização e de sua transcendência, partindo da contribuição de Henri Lefebvre sobre a produção do espaço. As rupturas e continuidades no debate regional no contexto de globalização, de mudanças tecnológicas e de novas dinâmicas de inversão e acumulação territorial do capital são discutidas em *Dilemas estructurales del norte argentino – Un enfoque estilizado de tres complejos agroindustriales de la region*, de Silvia Gorenstein, Martín Schorr e Gonzalo Soler, que foca as atividades intensivas em recursos naturais em três complexos agroindustriais de diferentes tradições regionais no norte de Argentina.

As migrações de populações indígenas para as cidades são abordadas nos textos de Lilianna Ester Tamagno e Carolina Andrea Maidana e de Marcelo Argenta Câmara. O primeiro, *Grandes urbes y nuevas visibilidades de la diversidad*, discute os processos de territorialização relacionados às migrações indígenas para a área metropolitana de Buenos Aires, e as respostas desta população às condições de vida urbana. O segundo, *Juntas vecinales de El Alto – Memórias campesino-sindicais na constituição do protagonismo social*, analisa a constituição dos movimentos sociais urbanos em El Alto, na Bolívia, e sua importância para os processos políticos do país ao longo da última década, em especial, a Guerra do Gás de 2003, enfatizando os processos de re-territorialização das práticas sociais aymaras e mineiras no espaço urbano boliviano.

Completam o núcleo temático dois textos que se voltam para o planejamento da urbanização. Em *A urbanização de fronteira e as relações Latino-Americanas – Estudo de caso das vilas de Itaipu*, Jane Victal e Adelita Araujo de Souza analisam as conexões internacionais e as peculiaridades nas relações econômicas, sociais e políticas da tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai, e mostram as repercussões destes processos no plano de urbanização resultante da construção da usina de Itaipu binacional em 1970, que uniu tanto as necessidades habitacionais quanto os anseios políticos dos dois países. O texto de Paula Freire Santoro, *O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade – A experiência colombiana dos planos parciais em Bogotá, Colômbia*, discute a necessidade de planejar o crescimento urbano em extensão nas cidades latino-americanas, no contexto de aumento de oferta de capital para investimentos em terra e imóveis e de estímulo das políticas de desregulação e privatização. Analisa os avanços e limites da experiência paradigmática de Bogotá, cuja legislação, diferentemente da brasileira, é marcada pela relação direta e obrigatória de plano-execução-investimentos em todas as escalas de planejamento.

Os três textos fora do núcleo temático expressam diferentes aportes de pesquisa. Em *Planejamento, estratégia local e complexidade – Uma reinterpretação do legado do projeto Eixo Tamanduatehy (Santo André)*, Jeroen Klink reacende um debate recente acerca das transformações no planejamento e gestão das cidades, ao recuperar a trajetória do Projeto Eixo Tamanduatehy como objeto de reflexão crítica. Contestando o viés dicotômico assumido pelo debate no final da década de 1990, o autor fundamenta e argumenta as transformações complexas que caracterizaram o planejamento e gestão da cidade de Santo André naquele momento. Em *Da fazenda à cidade – A territorialização da dívida na formação de Poço Fundo (MG)*, a partir do diálogo teórico, metodológico e empírico entre Geografia e Antropologia, e apoiando-se no antropólogo Marcel Mauss, Ana Claudia Lyra analisa a prática social da doação de terras como uma das bases históricas de formação dos atuais campos de poder econômico e político que estruturam o espaço físico de Poço Fundo (MG). A autora mostra como a dinâmica de subordinação política que tais doações propiciam, transformam os fazendeiros doadores em chefes locais.

Tendo como suporte ampla pesquisa documental, Virginia Pontual recupera em *A contribuição do engenheiro Antônio Bezerra Baltar para a constituição da prática do urbanismo no Brasil* a atuação do engenheiro a partir de dois movimentos: da contribuição do padre dominicano francês Louis-Joseph Lebreton para a formação do seu pensamento e da contribuição da sua prática urbanística para o entendimento de Lebreton sobre cidade e urbanismo

Duas resenhas de livros editados em 2011 completam esta edição. O geógrafo José Borzacchiello da Silva comenta uma obra que é fruto da articulação de pesquisadores de perfis profissionais diversos do Brasil, Argentina e Chile, *Transformações socioterritoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*, organizado por Sandra Lencioni, Sonia Vidal-Koppmann, Rodrigo Hidalgo e Paulo Cesar Xavier Pereira, editado pela FAU-USP, com apoio de instituições dos três países (CNPq, Universidade do Chile, IMHICIHU/Conicet). E a doutora em história social e cultura Ana Luiza Nobre comenta o livro *Warchavchik. Fraturas da vanguarda*, de José Lira, editado pela CosacNaify, que reconstrói a trajetória do arquiteto ucraniano radicado em São Paulo na década de 1920, amplamente reconhecido como precursor do movimento de renovação da arquitetura no Brasil.

SARAH FELDMAN
Editora responsável

1 Santos, Milton (1996) *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo. Hucitec.



UM OLHAR SOBRE A AMÉRICA LATINA



O DESAFIO DE PLANEJAR E PRODUZIR EXPANSÃO URBANA COM QUALIDADE

A EXPERIÊNCIA COLOMBIANA DOS
PLANOS PARCIAIS EM BOGOTÁ, COLÔMBIA

PAULA FREIRE SANTORO

R E S U M O *O artigo discute a necessidade de planejar o crescimento urbano em extensão nas cidades latino-americanas face à exacerbada mercantilização do desenvolvimento urbano que envolve disponibilizar áreas urbanizáveis e atender às estratégias do mercado interessado na dispersão e em ganhos especulativos, nem sempre produzindo espaços com qualidade urbano-ambiental ou dando conta das necessidades habitacionais. Reconhecendo a perversidade desse quadro e admitindo-se que o crescimento em extensão é um padrão recorrente, procurou-se visitar a experiência colombiana que obriga os municípios a planejarem a expansão urbana em diversas escalas, articulando plano urbano, execução e investimentos. Este processo centralizador, elaborado essencialmente por técnicos, parece ter tido resultados urbanos: produziu preventivamente novas áreas urbanizadas com qualidade em Bogotá e deixou aos empreendedores privados a construção da habitação. No entanto, manteve algumas características do padrão periférico de crescimento, como a não mescla de classes sociais, a concentração de habitação distante de outros usos ou trabalho.*

P A L A V R A S - C H A V E *Bogotá; Colômbia; expansão urbana; planejamento urbano; plano parcial; plano urbano.*

INTRODUÇÃO

As novas dinâmicas econômicas das últimas décadas têm promovido mudanças significativas na organização e no funcionamento do urbano, com reflexos na América Latina. Dentre elas, o aumento do investimento nas atividades imobiliárias põe em destaque o território como ator e exacerba a mercantilização do desenvolvimento urbano (Mattos, 2007, p.82-3). Essas dinâmicas refletem a política econômica capitalista que, para geógrafos como Harvey (2005), produz, reproduz e reconfigura o espaço. Para os autores, as formas contemporâneas de globalização e de organização do território não são nada mais que outro circuito do capitalismo, que se dá acompanhado de inovações nos sistemas de transporte e comunicação e que reestrutura geograficamente a atividade capitalista no planeta. Atividades de desindustrialização em um lugar e reindustrialização em outro são exemplos nesta direção.

Se as dinâmicas econômicas sempre (re)estruturaram o espaço, o que diferencia o momento atual é o alcance delas, que alguns autores até chamam de nova ou terceira revolução urbana (Ascher, 2001; Soja, 2000). Tamanho alcance é possibilitado, entre outras razões, pelo forte estímulo das políticas de desregulação, privatização e liberação dos

mercados que marcaram os anos 1990, e pelo aumento de oferta de capital, que migra das atividades produtivas (Oliveira, 2003), alimenta a financeirização da economia mundial e possibilita investimentos em terra e imóveis (Mattos, 2007).

Estas novas dinâmicas econômicas refletem-se no território – ou às vezes apenas na imagem que se constrói dele¹ – em suas diversas escalas, não apenas global, mas também estadual, regional e intraurbana. A forma como se expressa na escala intraurbana relaciona-se fortemente com as estratégias dos agentes dos mercados de solo urbano. Segundo Abramo (2009)² são, principalmente, usadas duas estratégias: a busca da economia da proximidade, que traz soluções de estrutura compacta às cidades; e da redução de custos, que não raramente reflete-se na implantação de uma estrutura difusa nas cidades. A produção de loteamentos periféricos – informais e precários, ou mesmo, formais, com tipologia de condomínios fechados horizontais – frequentemente configura o crescimento urbano através de conurbação ou, o que é mais frequente, manchas dispersas pelo território regional. Esta forma é frequente na América Latina, através de ofertas de tipologias formais como *country clubs*, *barrios cerrados*, *clubs de chácaras*, *pueblos privados* em Buenos Aires (Vidal-Koppman, 2005); *barrios cerrados* em Santiago do Chile (Cáceres & Sabatini, 2004); verdadeiras cidades dispersas são como ilhas no território, como no México (Duhau and Giglia, 2008; Sheimbaun, 2010), ou os loteamentos fechados e condomínios horizontais, fenômeno que ganha impulso no Brasil, mesmo que desacompanhado de legislação que permita este fechamento (Freitas, 2008).

Esses diversos autores latino-americanos colocam a década de 1980 como marco de um rompimento com a morfologia do padrão tradicional de segregação (centro-periferia) promovendo uma dispersão desconhecida até então. Esta nova morfologia promove uma fragmentação que pode significar também uma redução da escala de segregação (Cáceres & Sabatini, 2004; Sabatini, 2000), com a expansão destas tipologias não apenas para alta, mas outras rendas familiares, desde que haja disponibilidade de terras para se urbanizar.

Ampliar este mercado imobiliário envolve, portanto, disponibilizar terras, por meio de ações públicas como aumento do perímetro urbanizável,³ e também, manter as políticas e planos que, por muito tempo, evitaram tratar do tema da expansão urbana ou regular o crescimento urbano horizontal. Não se admite, portanto, que neste processo existe uma grande valorização da terra que beneficia proprietários – que mantém altas rentabilidades e a possibilidade de especular com a terra –, onera a gestão pública, nem sempre produz espaços justos, com mesclas sociais e com qualidade urbano-ambiental e, mais importante, raramente está voltado para atender as necessidades urbanas e habitacionais da população (Santoro & Bonduki, 2009).

Se há um consenso de que esta é a forma usual de crescimento de nossas cidades, por um lado, há um rechaço em planejá-la, associado à ideia de que a expansão urbana deve ser restringida ou não deve acontecer. E, também, por outro, há o consenso construído “crescer é desenvolver-se” a qualquer custo. Paralelamente às opiniões em prol de uma corrente ou outra, o crescimento urbano horizontal segue acontecendo nas cidades brasileiras e latino-americanas e ganha novas feições e novos atores, com interesses mais acirrados. Este novo cenário coloca o tema na pauta da agenda latino-americana, trazendo a necessidade de refletirmos se é possível admitir que a expansão urbana aconteça, e, em caso positivo, se é possível fazê-la voltar-se às necessidades habitacionais e à recuperação da valorização da terra para a coletividade de forma que consiga produzir espaços com boa qualidade urbano-ambiental.

1 Ferreira (2003) mostra em sua tese, por exemplo, que São Paulo não é global. No senso comum, uma cidade é global a partir do que ela “demanda” – como de edifícios “inteligentes” – e não pela sua estrutura de produção. Segundo o autor, vende-se a imagem de global, no entanto as dinâmicas que dirigem a produção da cidade são a representação do mais arcaico patrimonialismo.

2 No estudo de mercado imobiliário, um dos autores que se debruça sobre as estratégias dos atores urbanizadores e a morfologia resultante destas é Pedro Abramo (2007 e 2009), que afirma que as cidades latino-americanas possuem “uma estrutura “híbrida”, ao mesmo tempo compacta e difusa, produzida pelo mercado informal e formal que, por razões vinculadas às suas próprias lógicas de funcionamento, produzem a cidade “COM-FUSA”.

3 Vidal-Koppmann (2011) em seu doutorado sobre a expansão das tipologias de expansão urbana privadas em Buenos Aires – *country clubs*, *barrios cerrados* etc. – afirma que praticamente todos os projetos se localizaram em zonas rurais, motivando uma re-zonificação por parte do município.

Neste artigo procura-se trazer reflexões nesta direção, por meio da implementação de planos em área de expansão urbana em Bogotá, Colômbia, de forma a repensar a expansão urbana, fenômeno que afeta grande parte das cidades latino-americanas.

O PLANEJAMENTO NA COLÔMBIA

Desde a década de 1950 é forte a influência de vários organismos de cooperação internacional que, embasados na teoria do desenvolvimento, elaboraram metodologias de planejamento do desenvolvimento e produziram movimentos simultâneos de planejamento econômico e urbano. No caso latino-americano, a agenda deste momento envolvia o fortalecimento do Estado para que fosse promotor do bem-estar social que seria alcançado por meio de um sistema de planejamento em sintonia com os preceitos políticos e econômicos dos organismos multilaterais que haviam sido criados para isso. Entre eles estavam: a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização dos Estados Americanos (OEA); instituições que implementariam esta agenda internacionalmente por meio de missões, como o Centro Interamericano de Vivienda (Cinva) (1951-1972); instituições acadêmicas e técnicas que incorporariam o planejamento urbano no ensino e na prática, com forte influência de profissionais formados no exterior; além das instituições públicas de planejamento, que no caso colombiano seriam estimuladas por uma lei orgânica nacional que apontava para a necessidade de formulação de planos integrais de desenvolvimento municipal.

No centro do discurso daquele momento na América Latina estava a noção de que o desenvolvimento nacional dependia da atividade urbana. No caso colombiano, marca este discurso a missão do Banco Internacional pela Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) em 1949, coordenada por Lauchin Currie, que recomendara a formulação de uma política urbana nacional a partir do conhecimento dos processos territoriais e seus efeitos no desenvolvimento econômico.

Para a Colômbia, essencialmente de base agrária, a ideia de desenvolvimento estava mais ligada ao mundo rural que ao urbano, e inicialmente fez com que a leitura dessas recomendações fossem vistas com receio. Suas cidades não eram tão povoadas, nem tão polarizadoras como as brasileiras. No Brasil, no período da colonização portuguesa, as cidades adquiriram uma face burocrática ligada à circulação internacional de mercadorias, fortemente arraigada a uma economia colonial agrário-exportadora, característica que determinou a formação de uma rede onde poucas cidades são polarizadoras e muito povoadas (Oliveira, 1982). A colonização colombiana, por sua vez, formou cidades mais autossuficientes em uma rede mais complexa e diversificada (Romero, 2010), com uma ocupação dificultada pela conformação geográfica – cortada por duas cordilheiras – cuja dificuldade de transposição adiou a instalação de ferrovias e por sua vez estimulou a autossuficiência das áreas ocupadas.

Os anos 1960 foram marcados, segundo Pérez Moreno (2006), por duas importantes mudanças que afetaram o desenvolvimento do planejamento: o processo de centralização administrativa que debilitou a autonomia municipal e departamental de 1968; e a conclusão de que os resultados obtidos até então eram poucos face à necessidade de controlar a urbanização. A América Latina nesse período possuía um conjunto de governos centralizadores,⁴ e embora a Colômbia não tenha tido ditadura, o processo de centralização administrativa foi forte e marcou o planejamento urbano.

⁴ O Brasil já no período da ditadura (1964-1985), a Argentina em período de golpe militar pré-ditadura (1976-1983), o Uruguai em luta armada antes de sua ditadura (1973-1985), entre outros.

Nos anos 1970, os colombianos construíram um marco de planejamento territorial e de concentração de recursos na esfera federal em um processo antagônico de estímulo ao planejamento na escala municipal desassociado do repasse de recursos aos municípios. Afere-se que houve uma centralização dos recursos no âmbito nacional: até 1930 a Nação concentrava 38% destes e passou, até 1965, a concentrar 76%, número que sobe para 84,6% até 1979.

Em relação aos marcos legais, foi a Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (Ley 61 de 1978) que veio consolidar os *Planes Integrales de Desarrollo* (PIDs) como instrumentos básicos do planejamento departamental e municipal, obrigatórios para municípios com mais de 20 mil habitantes, o que pressionou os municípios a se estruturarem institucionalmente; no entanto, poucos PIDs foram feitos e implementados.

O planejamento oficial do Brasil da época era centralizador e estruturava-se por meio de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDIs), embora no campo intelectual tenha surgido, no início dos anos 1970, uma contracorrente à postura desenvolvimentista, que faz crítica à doutrina cepalina a partir das primeiras formulações de uma teoria crítica da urbanização na periferia do capitalismo (Kowarick, 1975; Camargo *et al.*, 1975), de cunho marxista (Arantes, 2009).

Os anos 1980 são marcados por um processo de descentralização administrativa que fortalece o planejamento urbano no plano municipal e que diferencia o planejamento econômico e social do planejamento territorial ou físico (Pérez Moreno, 2006).⁵

A Constituição Colombiana de 1991, que veio reconhecer o município como o ente fundamental da divisão político-administrativa do Estado, marca o fim desse período e inicia uma etapa do planejamento colombiano que reflete a influência que o país sofreu nos anos 1980 no seu planejamento, principalmente dos espanhóis, japoneses e franceses (Montandon e Souza, 2007; Montandon, 2009; Garcia Bocanera, 2010). A Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989) e a legislação aprovada a partir da Constituição de 1991, a Ley Orgánica del Plan de Desarrollo e a Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) marcarão esta nova etapa.

O planejamento da Colômbia, portanto, além de estar influenciado pelo planejamento estrangeiro desde seu nascimento, obedeceu uma conjuntura política centralizadora e técnica que marcaria o método de planejamento até hoje implantado no país. Destaca-se a construção a partir dos técnicos, centrada no tema jurídico, na criação de marcos legais e de instituições, em uma história que de jeito nenhum parece ter sido construída “*desde abajo*”.

Na Colômbia, há pouca literatura escrita sobre o processo de construção dos principais marcos jurídicos do país – Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989) e Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) –, diferentemente do Brasil, cujo processo de aprovação de seus marcos – artigos sobre política urbana na Constituição de 1988 (Arts. 182 e 183) e aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) – foram mais descritos e colaboraram na consolidação da versão desse processo como fruto da luta do movimento de reforma urbana.

Maldonado (2006, p.13-5) afirma que passaram quatro décadas de animação para formular a Ley 388/97, que entre os principais objetivos propunha “dotar as administrações municipais de ferramentas eficazes para a gestão e o financiamento das decisões políticas de ordenamento municipal”, além da “busca de alternativas de solução para os problemas de acesso ao solo urbanizado e da moradia para os setores mais pobres da população, o mesmo que o controle à ocupação de zonas de alto risco”. A Ley 388/97 irá,

5 Diversas leis foram promulgadas a favor da descentralização, dentre elas, a que tratou da descentralização fiscal (Ley 14 de 1983), regulamentando a favor dos municípios a distribuição de recursos de vários impostos territoriais e econômicos; e a que versou sobre a descentralização administrativa (Ley 11 de 1986) incorporando, dentre outros, a participação da comunidade em questões locais. Essas reformas redistribuíram funções e recursos da esfera nacional para a municipal.

através de seus instrumentos, articular projetos urbanos, financiar esses projetos e reorganizar as propriedades e formas jurídicas (fidúcias), de forma a “dotar as administrações municipais de ferramentas concretas para lograr os objetivos de ordenamento territorial” (idem, p.63). A construção de um processo democrático não estava em jogo no processo de criação do ordenamento territorial colombiano.

ARTICULAÇÃO ENTRE PLANOS, EXECUÇÕES E INVESTIMENTOS

As leis de ordenamento territorial colombiana determinam a elaboração de planos nas diferentes escalas – *Planes de Ordenamiento Territorial* (POTs) (municipais),⁶ *Planes Parciales* (intermunicipais, embora de maior abrangência)⁷ a serem desenvolvidos mediante *Unidades de Actuación Urbanística, Macroproyectos* e outras Operações Urbanas Especiais (que compõem um plano parcial)⁸ – que culminam na articulação da gestão com o financiamento do desenvolvimento urbano.

Os POTs têm de conter um programa de execução e um plano de investimentos, onde serão definidos os programas, projetos de infraestrutura e os terrenos necessários para atender a demanda de habitação de interesse social e as zonas de melhoramento integral (Ley 388 de 1997, Art. 18). De forma diferente do Estatuto da Cidade, os POTs obrigatoriamente devem estar articulados com ações e planos de investimentos, criando um instrumento que dificilmente consegue ficar apenas em “boas ideias”.⁹ E esta relação direta e obrigatória de planos-execuções-investimentos se dá em todas as escalas de planejamento. Assim, a lei articula:

- a) regras para parcelamento do solo, ao desenhar um plano urbano em menor escala, com regras específicas;
- b) instrumentos urbanísticos, alterando potenciais construtivos e expropriando em função do cumprimento da função da propriedade e a partir do projeto urbano;
- c) com financiamento do desenvolvimento urbano, fazendo a gestão social da valorização da terra por meio do *reparto de cargas e beneficios*¹⁰ do plano em menor escala. Grande parte dos instrumentos da Ley 388 se territorializam mediante planos parciais (PPs). Em um paralelo com o Brasil, grande parte dos instrumentos do Estatuto da Cidade se territorializam por meio de um plano diretor em escala municipal.

Para financiar o desenvolvimento urbano, o modelo colombiano procura conectar a atuação pública e privada em um projeto territorial. Nesse processo, há um fortalecimento do poder executivo que dá as diretrizes para os planos, os desenha, discute e aprova em menor escala, geralmente a partir das estruturas de gestão municipal, propondo, entre outros, que a iniciativa privada realize as “cargas” exigidas pelo desenvolvimento urbano – como implantação de parques, escolas, creches, sistemas viários, ciclovias, entre outras – por meio da divisão dos benefícios. Assim há o crescimento de um aparelho de técnicos – arquitetos, urbanistas, economistas urbanos e advogados – que compõem a necessária equipe de planejamento. A própria origem centralizadora deste planejamento sempre enfocou a formação universitária, a estruturação institucional, que se mostra na implementação desse marco legal.

DIVERSAS ESCALAS DE PLANOS

Diferentemente da legislação brasileira, que enfatiza a escala municipal de planejamento, a colombiana prevê um conjunto de planos em diversas escalas que chegam

6 São denominados POTs, os elaborados e adotados pelas autoridades dos distritos e municípios com população superior a 100 mil habitantes; *Planes Básicos de Ordenamiento Territorial*, para população entre 30 e 100 mil habitantes; e *Esquemas de Ordenamiento Territorial* para aqueles com população inferior a 30 mil habitantes.

7 O que denominaremos, em português, planos parciais.

8 Todas as traduções para o português foram feitas pelo autor do texto.

9 O Estatuto, embora não obrigue, aponta a necessária relação com as leis orçamentárias municipais (Art. 40).

10 O reparto de cargas e benefícios na lei colombiana é um instrumento (que será explicado adiante neste artigo), enquanto que, no Estatuto da Cidade é uma diretriz geral para a política urbana, “IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (Lei Federal nº 10.257/01).

a detalhar pequenas áreas do território. O Estatuto da Cidade não propõe planos em menor escala que a municipal, não amarra uma articulação entre as diversas escalas de planejamento, além de ter se afastado do regramento do parcelamento do solo, que no Brasil continua normatizado principalmente pela Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79). Apenas com o instrumento da Operação Urbana Consorciada (OUC) pretende-se um instrumento de elaboração de projeto urbano em menor escala, embora a descrição do instrumento seja pouco desenvolvida na Lei Federal e não toque no tema da repartição equitativa de cargas e benefícios da urbanização. A disseminação dos resultados de sua implementação, principalmente em São Paulo, mostrou-o como instrumento de liberalização dos direitos de construir, como forma de adquirir melhores preços por esses direitos, reinvestindo-os na mesma área da operação. Dessa forma, mais que um plano em menor escala e articulado com outros planos, as OUCs afastam-se consideravelmente da ideia de lugar “onde todos ganhariam e ninguém perderia” e apresentam-se como mecanismo para que apenas um pedaço da cidade “utilize o Estado como instrumento privado de acumulação” (Fix, 2003, p.195; Fix e Ferreira, 2001; Menegon, 2008).

O Estatuto da Cidade, ao não inserir no seu conteúdo aspectos de parcelamento do solo e de planejamento em menor escala, de certa forma afastou-se das pressões do mercado imobiliário das cidades não metropolitanas (expressão utilizada por Feldman, 2003) centradas no crescimento urbano via expansão urbana. Aliás, o tema da expansão urbana foi historicamente deixado de lado quando fazemos nossas opções de regramento de novos loteamentos, como bem afirma Leonelli (2010) em sua tese.

Se, por um lado, vê-se no planejamento colombiano um processo excessivamente técnico e complexo, com várias escalas e etapas de planejamento, por outro, o planejamento brasileiro proposto no Estatuto da Cidade parece ter deixado para outros processos de discussão e outros marcos legais certas formas e escalas de desenvolvimento urbano.

PLANOS PARCIAIS EM ÁREA DE EXPANSÃO EM BOGOTÁ

11 Fundada em 1538, Bogotá está no Departamento de Cundinamarca, localizada no planalto da Cordilheira Oriental dos Andes, a 2.640 m de altura, na parte central do país, em uma área de 1.732 km², destes 35 mil hectares são urbanos (Fonte: DANE, 2005). É sede dos poderes municipais, provincial e nacional.

Bogotá, capital da Colômbia¹¹ e uma de suas maiores cidades, é limitada a leste pelos *Cerros Orientales* (Serra Oriental) e a oeste, pelo Rio Bogotá. Ao sul possui grandes áreas protegidas e ao norte, abriga áreas agrícolas e algumas residências de famílias de mais alta renda. Sua área central é mais verticalizada e marca a paisagem, mas grande parte de seu território é muito horizontal com casas térreas ou sobrados entremeados por edifícios baixos.

Tabela 1 – População Bogotá 1951 a 2005

	1951	1964	1973	1985	1993	2005
População total	636.924	1.661.935	2.496.172	4.262.127	5.440.401	6.776.009
Taxa cresc. intercensal	-	7,99	3,39	4,46	3,05	1,8

Fonte: Briñez, 2007. Tabulação própria.

Os anos 1950 marcam o período de mudanças na fisionomia da cidade, que cresce e cria áreas periféricas abrigando a população mais empobrecida. As famílias de maior

renda migram paulatinamente para a região norte da cidade, saindo do centro que aos poucos ganha feições de centro de serviços e escritórios. O crescimento negativo das áreas centrais em termos populacionais mostra claramente este esvaziamento populacional. Nos anos 1970, a cidade atinge aproximadamente 2,5 milhões de habitantes, em um período de grande crescimento que se deu principalmente nos bairros ao sul, como Ciudad Bolívar, Bosa, Usme, regiões que ainda hoje mantêm altas taxas de crescimento.

Tabela 2 – Crescimento intercensal da população de Bogotá por localidades – 1973 a 2005

Localidade	População				Taxa de crescimento intercensal (%)		
	1973	1985	1993	2005*	1973-1985	1985-1993	1993-2005
Bosa	23.871	122.737	215.816	518.912	13,6	7,1	7,3
Ciudad Bolívar	35.451	326.118	418.609	595.188	18,5	3,1	2,9
Suba	97.459	334.700	564.658	795.212	10,3	6,5	2,9
Fontibón	90.060	166.427	201.610	280.905	5,1	2,4	2,8
Usaquén	71.427	216.320	348.852	435.635	9,2	6,0	1,9
Usme	6.394	164.847	200.892	249.667	27,1	2,5	1,8
Teusaquillo	127.251	132.501	126.125	153.899	0,3	-0,6	1,7
Engativa	319.367	530.610	671.360	786.594	4,2	2,9	1,3
Kennedy	195.955	561.710	758.870	886.994	8,8	3,8	1,3
Santa Fé	118.130	120.694	107.044	124.444	0,2	-1,5	1,3
Rafael Uribe U.	255.454	283.213	379.259	417.699	0,9	3,7	0,8
San Cristóbal	177.445	346.001	439.559	482.322	5,6	3,0	0,8
Chapinero	90.324	110.235	122.991	134.202	1,7	1,4	0,7
Tunjuelito	164.871	85.217	204.367	222.701	-5,5	10,9	0,7
Los Mártires	127.768	113.778	95.541	100.487	-1,0	-2,2	0,4
Antonio Nariño	116.283	111.247	98.355	102.823	-0,4	-1,5	0,4
Puente Aranda	221.776	305.123	282.491	285.291	2,7	-1,0	0,1
Barrios Unidos	221.839	199.701	176.552	176.477	-0,9	-1,5	0,0
La Candelária	35.047	30.948	27.450	26.557	-1,0	-1,5	-0,3
BOGOTÁ	2.496.172	4.262.127	5.440.401	6.776.009	4,5	3,1	1,8

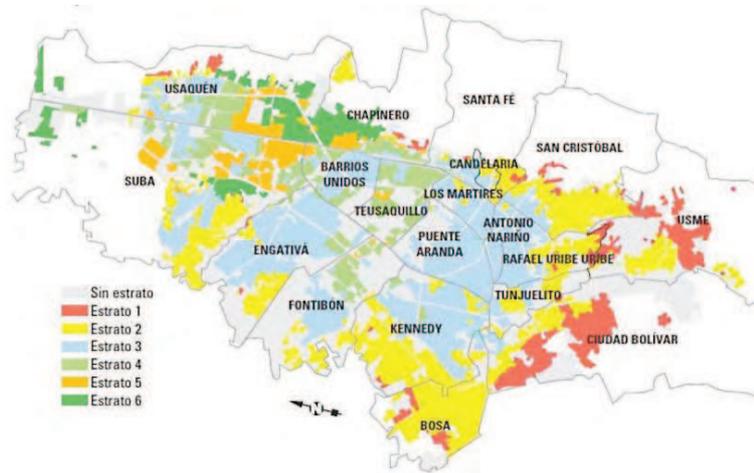
Fonte: Censos populacionais DANE nas datas e estimações preliminares para 2005. Briñez, 2007, p.57.

Em termos populacionais, entre 1970 e 1990, a população cresceu consideravelmente, embora nos anos 1980 tenha mostrado uma diminuição no ritmo de crescimento.¹² A distribuição dos estratos¹³ no território mostra uma concentração dos mais baixos, entre 1 e 3 salários mínimos, que somados à faixa de 3 a 5 s.m. totalizam 72,9% da população. As áreas ao sul foram as que mais cresceram e também concentram os estratos mais baixos da população, embora seja possível encontrar uma pequena parte dos baixos estratos ao norte, onde encontram-se, prevalentemente, os estratos de renda mais altos.

12 Possivelmente pela formação de uma região metropolitana no seu entorno. Dureau (1996) explica este crescimento menor a partir da queda de natalidade e de mortalidade e da diminuição de fluxos migratórios para a capital, embora os conflitos na área rural dos últimos 40 anos continuem produzindo deslocamentos forçados que escolhem a cidade como residência.

13 O país possui uma estratificação socioeconômica, que consiste em uma classificação das habitações em estratos que vão de 1 a 6, que servem como uma das variáveis base para o cálculo de tarifas dos serviços públicos. Os estratos são determinados por quadras, então um bairro pode ter diferentes estratos e estes também podem mudar.

Figura 1 – Distribuição de estratos em Bogotá, Colômbia



Fonte: *El Tiempo*, 2009.

14 O POT de Bogotá foi feito pelo Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), aprovado no Decreto 619 de 2000, com validade para 10 anos, embora já tenha sido revisado duas vezes, com resultados explícitos através dos Decretos 1110 de 2000 e 469 de 2003, compilados no Decreto 190 de 2004.

O PLANO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ

O POT de Bogotá foi aprovado na forma de um decreto em 2000, revisado em 2003 e publicado em 2004.¹⁴ Entre seus objetivos está limitar a expansão urbana e combater a urbanização informal, que ocupa majoritariamente as bordas da cidade. No entanto, o próprio diagnóstico para a elaboração do POT supõe uma escassez de solo urbanizável (novas áreas para expansão) e urbanizado (áreas já urbanizadas ainda não ocupadas) frente à demanda acelerada de moradia social. A Secretaria Distrital del Habitat afirma que:

Não há falta de solo urbanizável dentro do perímetro urbano da cidade. Existem mais de 5.000ha de solo urbanizável dentro do perímetro urbano da cidade. Além disso, estão disponíveis 670ha de solos urbanizados ainda não construídos, repartidos em lotes dispersos onde o melhoramento de bairros é prioritário. O problema atual tem origem na lenta gestão da administração para adquirir, urbanizar e transferir o solo urbanizado aos promotores privados e sociais – de acordo com as prioridades determinadas pelo déficit habitacional – e utilizar as faculdades e instrumentos da Ley 388 de 1997 (Secretaria Distrital del Habitat, 2008, p.215-6).

Segundo a Secretaria, o solo disponível ainda dá margem razoável de manobra para tomar decisões estratégicas, para evitar a expansão geográfica e prevenir a conurbação e a suburbanização, consolidando um modelo de cidade compacta e densa. O difícil é adquiri-lo de forma que a sua quantidade possa sanar as necessidades habitacionais.

Segundo diagnóstico elaborado para o POT, em 1985 se registrou 164.277 moradias como déficit quantitativo. Em 1993, este número aumentou para 311 mil, e as projeções para 1998 estimavam 520 mil famílias sem uma moradia própria ou sem aluguel. Em 1999 (14 anos depois), identificou-se uma situação de 1,48 famílias por habitação como dado para compor o déficit qualitativo.

A projeção populacional do POT estimou que a população chegaria a 8,1 milhões de pessoas em 2010 (este número hoje chega próximo dos 7 milhões) e, portanto, até

2010, a cidade teria de oferecer moradia, serviços e empregos para 1,8 milhões de habitantes adicionais. Respondendo a esta projeção, o POT colocou como meta a construção de 440 mil novas moradias em uma média de 44 mil ao ano, sendo que destas, apenas 18.600 estariam voltadas para famílias de baixa renda no formato HIS (Metrovivienda, 2002, p.51-3). Parte delas seria construída em áreas de expansão urbana. No quadro de classificação do solo, destinam-se aproximadamente três hectares de terra para expansão urbana. De acordo com a Ley 388/97, um POT pode conter solo urbano (Art.31), solo de expansão urbana (Art. 32), solo rural (Art. 33), solo suburbano (Art. 34) e solo de proteção (Art. 35).

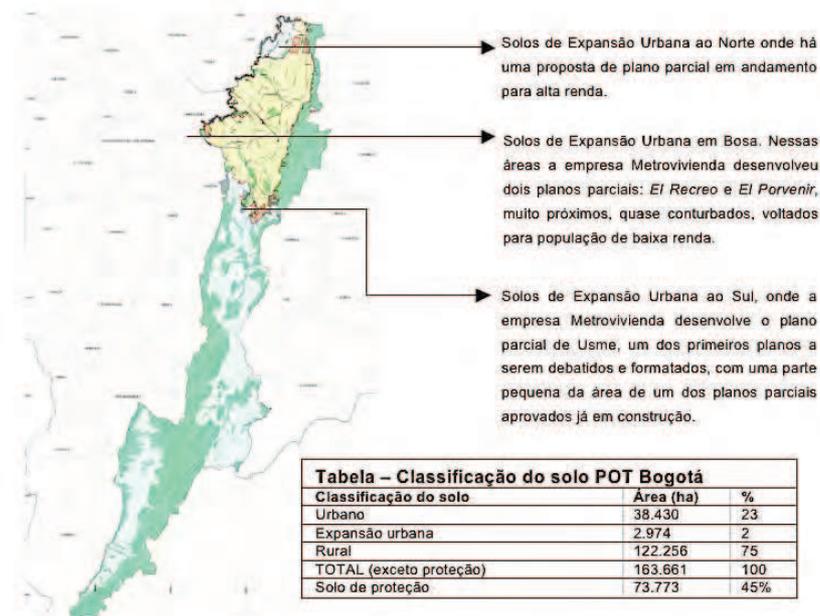
As áreas de expansão urbana foram criticadas por alguns que consideraram superdimensionadas, opiniões que apareceram durante a revisão do POT, mostrando dados sobre áreas disponíveis para expansão muito diferentes dos oficiais descritos acima. É o caso da análise de Pérez Preciado:

De fato, contrariamente à propaganda oficial, o POT não faz outra coisa que reafirmar o modelo tentacular de expansão urbana inaugurado com Chapinero desde o final do século XIX, caracterizado pela conformação de assentamentos periféricos distantes do perímetro urbano, destinados a valorizar e a urbanizar paulatinamente as terras intermediárias entre estes assentamentos e a cidade, com altos custos nas redes viárias e de serviços públicos. Prova disso é que, dentro do atual perímetro urbano existem 7.025 hectares brutos para desenvolvimento, segundo os próprios estudos de população utilizados pelo Distrito para o POT, quando as necessidades de solo para os próximos 10 anos são inferiores a esta cifra, o que indica que a cidade não necessitaria, na realidade, de solo de expansão. Não obstante, o POT, não estimando as possibilidades de densificação e de renovação no perímetro atual, propõe um total de 8.140 hectares de expansão total (fora do perímetro), das quais 5.604 se destinam ao desenvolvimento urbanístico. Para justificar estas cifras acrescenta uma série de argumentos que, (...), não passam de simples mito (Pérez Preciado, 2003, p.92).

Tais críticas demonstram que, por um lado, as propostas de plano queriam expandir e, por outro, havia resistência em permitir essa expansão. O resultado final é que a área de expansão corresponde a apenas três hectares e não a oito, como a crítica sugere.

Veremos adiante que há pouco avanço nas novas urbanizações e parte das dificuldades envolve o processo de planejamento e realização deste.

Figura 2 – Classificação do solo POT Bogotá



15 Segundo Rojas, o plano anterior de Bogotá estabelecia que áreas maiores de dois hectares seriam objeto de plano parcial (Rojas, 2010, p.10).

16 Entende-se por *usos débiles* [fracos] “os usos que estão em desvantagem para competir desde o ponto de vista financeiro pelas melhores localizações e devem localizar-se na periferia como em geral são as habitações de interesse social ou os equipamentos” (Rojas, 2010, p.6). Ou seja, para garantir terra em lugares mais valorizados para usos pouco ou não rentáveis, que, se for pela lógica de mercado, são expulsos para fora da cidade consolidada.

17 Estas classificações serão importantes, pois há instrumentos associados a elas, como há planos parciais associados aos solos de expansão, mas não estão associados a solos suburbanos. Há o caso do município de Pereira onde as áreas delimitadas como de expansão urbana, até 2009 não haviam feito planos em área de expansão, no entanto, as áreas suburbanas estavam ocupadas com grandes lotes para residências de alto padrão em alguns casos de condomínios fechados.

Fonte: Distrito de Bogotá apud Maldonado, 2006.

PLANOS PARCIAIS NO POT DE BOGOTÁ

O POT da cidade de Bogotá regulamentou como seria a adoção de Planos Parciais (PPs) de acordo com cada tipo de intervenção e no caso dos solos de expansão, estes seriam chamados planos parciais de desenvolvimento. Os PPs são instrumentos de planejamento e gestão de partes da cidade, com áreas delimitadas no POT, articulados com outras escalas de gestão e de forma integrada setorial. Correspondem ao instrumento principal para a implantação dos POTs, pois neles é utilizada a maior parte das ferramentas tanto para transformar ou gerir uma porção de solo urbano. De acordo com a Ley 388/97, é obrigatório fazer PPs para as áreas marcadas como solo de expansão urbana ou de renovação urbana.

Desta forma, para um proprietário desenvolver um território, é preciso que o POT (municipal) e o PP (local) estejam elaborados. É possível que, além do poder público, geralmente interessado no desenvolvimento urbano, os proprietários de terras se vejam obrigados a formular e promover a gestão de um plano parcial para desenvolver um empreendimento.

A Ley 388/97 determina que um POT (municipal) deve definir quando devem ser feitos planos parciais. Bogotá (2003) determinou que o plano parcial deve ser utilizado no âmbito de áreas (*solos*) não desenvolvidos ou vazios maiores que 10 hectares¹⁵ em área líquida (*hectares netas*) para consolidar um desenvolvimento urbanístico que cumpra com o objetivo de se integrar na cidade, de garantir a localização de usos “fracos”¹⁶ e o financiamento de suas infraestruturas básicas. Pela Ley 388 de 1997, imóveis em solo rural ou suburbano não precisam elaborar um plano parcial para o seu desenvolvimento, a menos que o POT assim determine.¹⁷

O que se pretende com o planejamento por meio de planos parciais e outras escalas de planejamento é superar a tradição do urbanismo construído lote a lote, propondo um

planejamento de uma área mais extensa, necessária para que o conjunto seja racionalizado, articulando com a estrutura da cidade e com a infraestrutura existente procurando evitar áreas residuais, problemas como descontinuidade de vias ou outros que possam acarretar em um obstáculo para a boa mobilidade.

Além disso, objetiva promover a eficiência econômica no desenvolvimento urbano. Idealmente são projetados por meio de um processo interdisciplinar, envolvendo diversos participantes, embora possam ser regulamentados pelo município mediante um decreto que se converte em norma urbanística, de cumprimento obrigatório por todos. Existindo, portanto, um plano parcial regulamentado, o POT deve ser ajustado. Um plano parcial deve ser composto pela:

- *Delimitação* e características da operação urbana ou *da unidade mínima de atuação* urbanística contemplada no plano parcial ou local;
- *Definição de objetivos e diretrizes urbanísticas específicas que orientam a unidade de atuação urbanística* a respeito de aproveitamento dos imóveis, criação e ampliação de espaço público, qualidade do entorno, alternativas de expansão, melhoramento integral ou renovação considerados, estímulos para os proprietários e empreendedores para facilitar os processos de concertação, integração imobiliária ou reajuste de terras e outros mecanismos para garantir o reparto equitativo de cargas e os benefícios vinculados ao melhor aproveitamento dos imóveis; programas e projetos urbanísticos da operação e as prioridades no seu desenvolvimento;
- *As normas específicas para a unidade de atuação* ou para a área objeto da operação do plano, tais como: a definição de usos do solo, intensidade de ocupação e construção, afastamentos, recuos, isolamento e alturas;
- *A definição do traçado e características de espaço público*, vias e, especialmente no caso *das unidades de atuação*, da rede viária secundária; das redes secundárias de abastecimento de serviços públicos domiciliares; da localização de equipamentos coletivos de interesse público ou social (como templos); centros de educação e de saúde, espaços públicos e zonas verdes destinadas a parques, e complementos do conteúdo estrutural do plano de ordenamento;
- *A adoção dos instrumentos de manejo do solo*, recuperação de mais-valias fundiárias, reparto de cargas e benefícios, procedimentos de gestão, avaliação financeira das obras de urbanização *e seu programa de execução, junto ao programa de financiamento*. (Ley 388 de 1997, Art. 19).

Como se pode ver, a Ley 388 pode funcionar como um manual de instruções de planejamento detalhado e os PPs são planos detalhados em menor escala que os POTs.¹⁸ O instrumento mais próximo deste que temos no Brasil são as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs).

Por um lado, se a Ley 388 parece muito detalhada, descrevendo os conteúdos mínimos dos planos, estabelecendo regras para cada escala de planejamento, o que muitas vezes torna o processo trabalhoso face ao tempo e conhecimento técnico que exige, além de dificultar o monitoramento participativo. Por outro, a legislação federal brasileira (Estatuto da Cidade) faz a opção oposta: não detalha em lei o projeto da operação. Como resultado, tem-se operações aprovadas sem plano ou desenho da área, sem articulação com o financiamento do projeto urbano ou um desenho sobre como será gerido. Desta forma, as operações podem incorrer em resultados urbanos ruins: não atender às necessidades básicas do interesse público nas áreas delimitadas como OUCs, não delimitar áreas públicas, parques; não construir as infraestruturas públicas privilegiando ações do inte-

18 O Decreto 2181 de 2006 complementa a Ley 388 de 1997 no que tange o tema dos procedimentos de adoção de planos parciais, detalhando as etapas envolvidas na sua formulação e adoção: formulação e revisão; concertação e consulta; e adoção. E também especifica os conteúdos de um plano parcial de desenvolvimento urbano.

resse do mercado imobiliário privado; não fazer a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, como propõe em suas diretrizes (traduzindo para os colombianos, não necessita fazer o “reparto de cargas e beneficios”), entre outros.

Um PP também cumpre com a função de articular os objetivos do ordenamento territorial com os de gestão do solo unindo as condições técnicas, jurídicas, econômico-financeiras e de desenho que permitam a geração dos suportes necessários para novos usos urbanos ou para a transformação de espaços já existentes. É no âmbito do plano parcial, por exemplo, que são concebidas as formas de *reajuste de terras* e de *reparto de cargas e beneficios*.

Um PP é composto de “Unidades” de “Atuação Urbanística” ou de “Gestão”, que identificam porções do território e lotes de um PP para que este possa ser implementado por etapas. A execução de uma Unidade de Atuação Urbanística implica na gestão associada dos proprietários de terra que conformam a sua superfície mediante o sistema de reajuste de terras ou integração imobiliária ou cooperação, segundo o que o plano parcial determine (Ley 388 de 1997, Art.44).

REAJUSTE DE TERRAS E REPARTO DE CARGAS E BENEFÍCIOS

O *reajuste de terras*, previsto na Ley 9 de 1989, é o mecanismo de gestão, por meio do qual se intervém na estrutura dos terrenos, geralmente de morfologia irregular, dentro das zonas urbanas e de expansão urbana, adequando sua configuração física às necessidades da cidade. Consiste em “englobar diversos lotes de terreno para logo subdividi-los da forma mais adequada e dotá-lo de obras de infraestrutura urbana básica, tais como vias, parques, redes de água e esgoto, energia elétrica e telefonia”.

Para essa transformação urbana, a ferramenta a ser utilizada é o *reparto de cargas e beneficios*, instrumento de gestão do solo e financiamento previsto na Ley 388 de 1997, a partir do qual se asseguram tanto os custos de urbanização como a cessão de solo para uso público proporcionalmente ao incremento de valores do solo resultante neste investimento e da norma urbana.

Maria Cristina Rojas afirma que “o *reparto de cargas e beneficios* enfrenta o problema dos *freeriders urbanos* buscando com que os proprietários dos novos projetos aportem proporcionalmente ao que recebem” (Rojas, 2010, p.5). Reconhece-se, desta forma, que um plano pode outorgar benefícios desiguais para determinados terrenos, resolvendo, por exemplo, situações em que um proprietário pode ficar com seu terreno inteiramente marcado como parque, que é um “ônus” ou uma “carga”, e outro pode receber um edifício habitacional verticalizado, que é considerado um “benefício”.

ETAPAS PARA ADOÇÃO DOS PLANOS PARCIAIS

O POT de Bogotá determinou três etapas para o processo de adoção dos planos parciais. Uma primeira, de definição de *determinantes*, corresponde à solicitação inicial do interessado em desenvolver o PP e a expedição da delimitação e das determinantes do plano; uma segunda, de *formulação*, corresponde ao desenho urbanístico do plano parcial, e a estruturação do reparto equitativo de cargas e benefícios. Para compreender as dificuldades de *implementar* ideias arrojadas presentes nas leis colombianas, apresentamos um caso de plano parcial em solo de expansão.

PLANOS DE ÁREAS DE EXPANSÃO URBANAS REALIZADOS: PLANOS PARCIAIS DE CIUDADELA EL RECREO E EL PORVENIR

Ciudadela El Recreo e El Porvenir estão localizados ao Sudoeste de Bogotá, na região de Bosa, localidade que mais cresce em termos populacionais, concentra população de baixa renda. Os terrenos desocupados estavam cercados por bairros com ocupação informal sem infraestruturas, muitos deles já foram objeto de projetos de urbanização e regularização fundiária.

MUDANÇA NO PAPEL DO ESTADO NA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE PRIORITÁRIO E SOCIAL

As duas glebas objeto de dois diferentes planos foram adquiridas pela Metrovivienda Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital. A Metrovivienda é uma empresa de capital misto que foi criada em 1998 no bojo de uma *inversão no papel do Estado como protagonista da produção de habitação de interesse social em direção a um maior protagonismo do setor privado*. Dois marcos foram fundamentais para esta inversão. O primeiro deles, a Ley 9 de 1989, pela primeira vez leva em consideração o problema da urbanização irregular e ilegal e estabelece normas especiais de titulação através de processos mais simplificados; e, além disso, cria instrumentos para adquirir, por compra ou por expropriação os terrenos necessários para projetos de utilidade pública, incluindo projetos de HIS através de bancos públicos de terra.

É neste contexto que a Ley 3 de 1991 aprova uma transformação nas instituições de habitação que abandonam o modelo de oferta, onde o Estado constrói e vende as urbanizações, e voltam-se para a demanda. Neste modelo o Estado concentra seus recursos em apoiar técnica e financeiramente as famílias mais pobres por meio de subsídios diretos à demanda – definida como famílias com renda familiar inferior a quatro salários mínimos – de forma a permitir o acesso à moradia ofertada pelo mercado.

Nesta inversão de papéis – onde o Estado urbaniza, mas não constrói casas, e dá financiamento e subsídios para a compra de habitações ofertadas pelo mercado –, empresas como a Metrovivienda seriam responsáveis pela criação de bancos de terra e pela urbanização de glebas onde o poder privado desenvolveria projetos para serem vendidos mediante créditos imobiliários e subsídios estatais à demanda.

Nessa reorganização de papéis, o projeto urbano ganhou importância, por meio da obrigatoriedade de elaboração de planos parciais para desenvolver novas áreas urbanas e o poder público também deverá se estruturar para fazer os planos parciais. No caso dos dois estudados, o interessado em urbanizar era a Metrovivienda que, portanto, desenvolve um modelo de gestão implementado inicialmente na gleba *El Recreo* e que seguirá sendo implementado em *El Porvenir*.

Figura 3 – Localização de Ciudadela El Porvenir e El Recreo



Fonte: Rojas, 2010, p.19.

Bogotá, governada por Enrique Peñalosa (1998-2000), elaborou seu Plano de Ordenamento e começou a conceber o que seria o modelo de gestão que foi implementado por meio de planos parciais. Os PPs começaram a ser implementados pelo prefeito seguinte, Antanas Mockus (2001-2003), que terminou por influenciar outras cidades a fazerem o mesmo. *El Recreo* já estava quase totalmente construído quando Mockus deixou a administração; o *El Porvenir* ainda está em andamento.

Voltando ao governo Peñalosa, é no âmbito deste que é montada uma estratégia para melhorar a situação habitacional por meio de duas ações principais: melhorar os assentamentos de habitação informal, através do que se chamou Programa de Desmarginalização; e substituir o modelo de urbanização precária por um planejado, mediante um sistema de gestão, com regulação e incentivos que ampliariam o mercado de HIS para famílias com menor renda.

A Metrovivienda foi fundada em 1998 com o objetivo de “promover a oferta massiva de solo urbano para facilitar a execução de projetos integrais de Habitação de Interesse Social e desenvolver as funções próprias dos bancos de terras ou bancos imobiliários” (*Acuerdo 15* de 1998). Mais do que isso, esperava-se também que a empresa pudesse capturar mais-valias fundiárias em benefício do Estado, mediante aquisição e venda de terras, papel que o Estado não pode ter, com o objetivo de ter insumos para a produção de projetos de interesse público. Por este motivo, as leis outorgaram ao Estado e, portanto, à Metrovivienda, a possibilidade de utilizar instrumentos de intervenção sobre o mercado de terras e permitem a aquisição de bens por meio da oferta voluntária dos proprietários ou por expropriação para fins de utilidade pública.

O mesmo acordo que cria a Metrovivienda também dá origem a uma nova categoria de habitação para a qual devem estar destinados os terrenos do banco de terras que é a Habitação de Interesse Social Prioritária (HIP), uma categoria com preços próximos aos 70 salários mínimos (parcela que compõe o déficit de 18.600 mil unidades/ano previsto no POT) para a qual haveria subsídio de 25 salários mínimos e, para recebê-lo, as famílias deveriam ter renda próxima a 1,6 salários mínimos.

BANCO DE TERRAS E A DIFICULDADE DO CONGELAMENTO DE PREÇOS

O projeto de *El Recreo* foi concebido de forma articulada com a construção de um banco de terras pela Metrovivienda. Por trás da compra de terras em áreas periféricas

estava a ideia de que o poder público poderia concentrar em sua propriedade terras com alta vulnerabilidade à ocupação informal e precária, especialmente promovida por grileiros de terra. Assim, o Estado estaria se antecipando a esta forma de expansão precária e sem infraestrutura, urbanizando-a antes que a expansão informal ocorresse. Segundo Ceballos (2000) os objetivos perseguidos eram:

- a) adotar um modelo de intervenção de dois andares, no qual o Estado não assume a cadeia total da produção da moradia, apenas orienta os investimentos;
- b) gerar um desenho “ótimo” das vias e redes de serviços públicos, de grandes áreas da cidade, superando o desenvolvimento lote a lote;
- c) diminuir os lucros cessantes de investimentos em infraestruturas de desenvolvimento lote a lote;
- d) evitar a “distração” de capitais privados em “armazenar terrenos”;
- e) gerar para os construtores economias nos custos de transação (trâmites) e diminuição dos riscos empresariais;
- f) evitar que as ações do Estado (normas, obras etc.) se traduzam em valorização dos terrenos a favor dos proprietários, de forma a não permitirem a construção de HIS;
- g) ofertar solo urbanizado nas áreas ameaçadas pela ocupação ilegal.

Metrovivienda vê a possibilidade, por meio do banco de terras, de adiantar projetos de urbanização – e conseqüentemente, de habitação de interesse social – colaborando para a diminuição do déficit quantitativo de moradia e freando os processos de urbanização informal e ilegal que se davam na periferia da cidade.

A empresa, portanto, compra muitos terrenos, a preços mais caros que um empreendedor privado, em áreas limites entre o rural e o urbano, sobre os quais produz lotes urbanizados, licitados para construtores privados interessados em fazer habitação de interesse social, segundo parâmetros específicos.

A compra da terra foi anunciada no jornal e várias ofertas foram recebidas, algumas das quais foram aceitas. A aquisição dos terrenos teve dois enfoques: o primeiro, conhecido como projetos de primeira geração, foi feita a compra direta do solo. Os investimentos em urbanismo eram custeados pela Metrovivienda, como foi o caso das áreas *El Recreo* e *Ciudadela El Porvenir*.

Comprando mais caro, a Metrovivienda pagou ao proprietário mais-valias fundiárias da transformação de solo rural para urbano. O próprio processo de anúncio no jornal de interesse de compra de terrenos funcionou como um processo especulativo que, aliado às expectativas de interesse por terra urbanizável, colaborou para aumentar os preços das terras. Além disso, as terras marcadas como Solo de Expansão Urbana no POT já incorporavam nos preços ofertados as expectativas de que seriam urbanizados.

Reconhecendo essa dificuldade, em outro projeto em fase de urbanização, na área do Usme, também ao sul de Bogotá, foi utilizado o instrumento de gestão (e financiamento) conhecido como Anúncio de Projeto, que congelou preços aferidos no momento do anúncio e possibilitou a expropriação a preços rurais. Este caso é exemplar de como o conhecimento dos preços, por meio de um Observatório de Preços existente na cidade, é fundamental para instruir bem os peritos que aferem este valor antecipadamente, determinando-o como valor justo. Neste caso, os preços aferidos foram fixados em valores rurais, diferentemente dos preços obtidos em *El Porvenir*, por exemplo, que foram pagos a valores comerciais; além disso, “o valor comercial se determinará tendo em conta a regulamentação urbanística municipal ou distrital vigente no momento da oferta de compra em relação com o imóvel a adquirir, e em particular com sua destinação eco-

nômica” (Metrovivienda, 2002, p.113). Ou seja, os preços consideravam que a área já poderia ser urbanizada.

Outro instrumento que não foi utilizado nos planos parciais e que está sendo utilizado na região do Usme (sul de Bogotá) é o Direito de Preempção, que também funcionou para aferir o interesse dos proprietários na venda de suas propriedades e evitar preços abusivos de compra direta.

Como instrumento de gestão, o banco de terras não funcionou. Como ele segue a lógica do mercado de compra de terras mais baratas, conseqüentemente concentra seus projetos em áreas periféricas, urbanizando através da transformação de usos rurais para urbanos.

Além disso, a concepção de banco de terras como instrumento de regulação de preços não funcionou em função da forma de aquisição da terra descrita anteriormente.

Por outro lado, percebe-se que o banco de terras possibilitou a realização de um projeto antecipando a urbanização em áreas que tendencialmente seriam informais e precárias. Neste sentido, o banco parece colaborar para conter a expansão física da cidade. Se fosse um banco que forma um anel por toda a cidade, funcionaria bem com esta finalidade de controle da expansão urbana pelo Estado. No entanto, percebe-se que a extensão das ocupações precárias continua se dando em outras regiões, cujo mercado de terras está menos sob controle.

REAJUSTE DE TERRAS E REPARTO DE CARGAS E BENEFÍCIOS NÃO FORAM UTILIZADOS

Tanto em *El Recreo* como em *El Porvenir* os instrumentos do *reajuste de terras* e o *reparto de cargas e benefícios* não foram utilizados.

No caso de *El Porvenir*, o PP estava composto de 560 propriedades, muitas delas correspondiam a pequenas áreas dos bairros informais. O PP, então, procurando fugir das questões jurídicas de propriedade, foi feito apenas sobre 87% da área total do plano, terras que foram previamente adquiridas pela empresa. Neste sentido, os instrumentos de reajuste de terras e repartito equitativo de cargas e benefícios não foram utilizados, pois as terras eram de apenas um proprietário – o poder público – e suas cargas e benefícios também, tornando o projeto um típico projeto de urbanização inteiramente gerido pelo Estado. Esta característica chama a atenção para os limites do instrumento do reajuste de terrenos em situações de ocupações informais, densas e complexas. Enfrentar o enorme fracionamento das posses, os diferentes estágios de regularização jurídica e a diversidade de interesses dos ocupantes foi visto como um desafio a mais no processo de implementação de novos instrumentos que, possivelmente, dificultariam o processo.

Ainda refletindo sobre o tema, recentes observações feitas por André Sorensen (Souza, 2009, p.XII e XIII) sobre o êxito do *land readjustment* no Japão remontam às razões sobre o fracasso nas tentativas latino-americanas de utilizar o reajuste de terras. Segundo o autor, no Japão o zoneamento é rígido e não pode ser mudado em função de um plano, como é o caso no Brasil das Operações Urbanas Consorciadas, que podem possibilitar “rezonear” áreas por meio da comercialização de direitos de construir. Segundo Sorensen:

(...) sem um mecanismo que permita obter maior intensidade do uso da terra, não é fácil obter um aumento dos valores da terra que sirva para compensar proprietários por sua contribuição. No Japão, o que se conseguiu por meio do *land readjustment* foi a criação de novas e maiores parcelas de terrenos conectadas a ruas mais amplas, e somente assim a permissão para a construção de altos edifícios (Sorensen, 2002, p.XII).

O autor afirma que, para que o instrumento do reajuste de terras seja utilizado, é preciso que ele seja fundamental para que a incorporação seja atraente ao empreendedor. Tornar este instrumento atraente passa por restringir (ou não estimular) a utilização de outros instrumentos que possibilitem diferentes tipos de ganho, que possam ser mais facilmente implementados e que enfrentem menos resistências. Deduz-se da sua afirmação que, se fosse mais fácil para os japoneses ganharem a partir de usos mais intensos da terra – permitindo construir mais ou expandir sobre outras terras –, possivelmente empreenderiam dentro de seus lotes privados, lote a lote. No entanto, para eles, para construir um edifício no Japão, é preciso lembrar lotes, compensar proprietários, articular instrumentos de gestão, financiamento e projeto urbano, tornando o reajuste de terras um instrumento fundamental para seu desenvolvimento urbano.

Mas além de enfrentar o desafio da fragmentação entre muitos proprietários de terra, pode-se afirmar que há um histórico na América Latina de resistências, por parte dos empreendedores privados, em se envolverem de forma consorciada com governos para o desenvolvimento de projetos urbanos públicos, com medo dos riscos deste investimento. Isto decorre de uma história de falência destes projetos – malfeitos, não terminados, desvalorizadores das propriedades do entorno, essencialmente populares –, na opinião dos privados; histórico de paralisação de projetos urbanos que, por estarem associados a um determinado governo (partido ou gestor), estão suscetíveis a paralisações por boicotes políticos durante o processo ou nas mudanças de gestão, e podem não ocorrer.

Em relação ao financiamento, é importante apontar que os recursos da Metrovivienda são públicos, escassos e têm diminuído nos últimos anos. O instrumento do reparto de cargas e benefícios serviria para colaborar no custeio da implementação do projeto, possibilitando cobrar antecipadamente pelos benefícios gerando recursos em caixa para a construção do plano. O reajuste de terras colaboraria para evitar gastos com a compra da terra, permitindo que a empresa tivesse recursos em caixa para gerir o banco de terras. Desta forma combinados, colaboram na gestão e no financiamento do desenvolvimento urbano.

No caso das áreas de expansão urbana aqui estudadas, o fato de estes instrumentos não terem sido utilizados aponta para o desafio de articular os empreendedores privados e proprietários na promoção de habitação de interesse social e prioritário. Se todos os terrenos e recursos são públicos, reproduz-se um *modus operandi* muito próximo de governos tradicionais que não contam com estes instrumentos contemporâneos para o desenvolvimento urbano.

Importante apontar para estudos futuros que o município de Medellín na Colômbia segue um modelo diferente, no qual as Empresas Públicas funcionam como financiadoras do desenvolvimento urbano na transformação da cidade, fazendo o papel da Metrovivienda, em alguns sentidos, com muito mais recursos provenientes dos serviços públicos prestados.

Por fim, a não utilização dos instrumentos de financiamento – como o reparto de cargas e benefícios – termina por não envolver os privados na urbanização mostrando-se como um projeto tradicional, inteiramente público, como veremos nos resultados descritos adiante.

EXPROPRIAÇÃO

No caso de El Porvenir, das 560 propriedades, 63% estavam localizadas nos bairros de origem informal, o que ilustra sobre a complexidade da negociação para a aquisição das propriedades. Conseguiu-se que 83% das propriedades fossem adquiridas por meio

da *Enajenación Voluntária*, ou seja, de forma voluntária, não forçosa; e 17% delas a partir de *Expropiación por via judicial*, das quais alguns ainda se encontram em processo de aquisição. A possibilidade de utilização do instrumento da expropriação para utilidade pública é um trunfo para o Estado e para empresas públicas como a Metrovivienda. No caso de planos parciais de iniciativa privada, há demora e resistências nos processos de compra e venda de terras e de aprovação do plano parcial. Isso fez com que, por exemplo, alguns empreendedores privados quisessem fazer uma parceria com o poder público em um plano parcial para enfrentar estas resistências por meio da expropriação.

CARACTERÍSTICAS DO PROJETO URBANO

Para fazer o plano da área *El Recreo* foi aberto um concurso de projetos. O projeto ganhador estrutura-se sobre um parque linear cortado pela Av. Primeiro de Mayo. A partir deste, estruturam-se quatro peças que dividem o projeto. Em *El Recreo* espera-se que sejam produzidas 10 mil unidades habitacionais – dentre elas 7.900 de HIP (maior valor de subsídio) e 2.100 de HIS – e El Porvenir 18 mil.

Para esse projeto urbano foram analisados sete critérios de qualidade de projeto:

- 1) apresentar conectividade com a malha viária e urbana existente para que a futura zona urbana da *Ciudadela El Recreo* beneficie seu entorno;
- 2) propor como se garantirá a mobilidade pedestre e por bicicleta, especialmente em direção à futura estação e terminado da Primeira Linha de Metrô (Estação *El Porvenir*) como também ao futuro *Parque El Porvenir*;
- 3) qualificar o público dando-lhe maior hierarquia e acessibilidade;
- 4) propor zonas educativas ladeando zonas para parques;
- 5) que a proposta urbanística deveria conter uma distribuição lógica de volumes, tanto de edificações como de arborização;
- 6) ter em conta o tema do comércio, abordar o estudo da utilização econômica das casas, a proliferação de comércios dentro delas ou em espaços públicos e propor soluções integrais buscando uma regulação espacial do comércio;
- 7) propor pouca variedade de desenhos de “superquadras” para promover a competição entre os futuros edificadores de moradias.

Todas as propostas tinham de conter projeto de uma unidade ou célula básica, da quadra residencial, que se convertiria no produto final que a Metrovivienda venderia aos construtores (Metrovivienda, 2002, p.124-5). Estes critérios estavam no edital, pontuavam, e, ao mesmo tempo funcionavam como diretrizes de aprovação do projeto ganhador. No caso do Brasil, estas poderiam ser, em última instância, diretrizes para a aprovação de um novo parcelamento. No entanto, como o poder público por aqui não tem sido ativo no sentido de pedir nas diretrizes suas necessidades naquela área, não há o planejamento da expansão, e como diretrizes, reproduzimos uma lista de infraestruturas reserva de áreas para espaço público contidas na Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79).

Figura 4 – *Ciudadela El Porvenir e El Recreo*



Fonte: Site Metrovivienda (<http://www.metrovivienda.gov.co/portel2012/libreria/php/decide.php?patron=01.01>), 2010.

Com o plano aprovado, iniciou-se a urbanização, executada e financiada pela Metrovivienda com seus recursos. A empresa abriu ruas, colocou as redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, infraestrutura de drenagem – calçadas, sarjetas, bueiros etc. – rede elétrica domiciliar, iluminação pública, pavimentação das ruas, colocou mobiliário urbano como bancos, lixeiras, entre outros.

Figura 5 – À esquerda, vê-se quadra já urbanizada e ainda não ocupada e à direita em processo de urbanização



Fonte: Fotos da autora, 2009.

As quadras já urbanizadas foram comercializadas às construtoras privadas a partir de editais. Inicialmente determinou-se que o preço da quadra a ser comercializada seria obtido a partir do preço final de venda de cada Habitação de Interesse Prioritário (HIP) por meio do método residual. Este parte do preço final da HIP, desconta custos e lucros esperados e obtém o valor residual que poderia ser o utilizado para a compra do terreno. No caso, a Metrovivienda fixou os preços de HIP a partir dos valores destinados ao subsídio.

Para entrar na concorrência o comprador do terreno deveria sujeitar-se a restrições impostas pela empresa urbanizadora que, no caso de *El Recreo*, foram: desenvolver exclusivamente HIP, em um prazo de construção e escrituração que não ultrapassassem 18 meses e seguir algumas condições arquitetônicas mínimas (Metrovivienda, 2002, p.160).

Na primeira etapa de *El Recreo* foram comercializadas doze quadras, projetadas para receber pouco mais de 200 unidades habitacionais de interesse prioritário em cada (totalizaram 2.700 unidades ao final). Foram recebidas as ofertas, feitas as análises de

solvência econômica das empresas candidatas aos editais, escolhidos os construtores com condições e feita uma lista ordenada de construtores. Os que ofereceram pagar mais na primeira parcela à Metrovivienda puderam escolher as quadras, o que só foi possível porque as quadras tinham área e preços iguais. O pagamento pela quadra foi dividido em dois: o primeiro correspondeu à cota inicial oferecida e a diferença seria paga mensalmente, de acordo com o ritmo de venda das unidades dentro dos 18 meses. Em entrevista, técnicos da Metrovivienda afirmaram que critérios como tamanho da unidade habitacional, estratos aos quais os usos estão determinados, entre outros, também foram previamente acertados no edital.

Como primeiro critério para escolha dos ganhadores esteve a maior oferta de primeiro pagamento pela compra da terra em metros quadrados, o que permitiria à Metrovivienda recuperar recurso de seu caixa que havia sido gasto com a urbanização. Como outros critérios, os técnicos entrevistados disseram que foram considerados a maior área útil da unidade habitacional (geralmente giram em torno de 38 e 42m² com dois quartos) e maior quantidade de unidades. Nem sempre esses critérios procuram priorizar bons projetos, mas, como veremos, há uma grande diversidade de resultados.

A licitação de projetos por quadra abre ao mercado a possibilidade da entrega de empresas menores no desenvolvimento urbano. De acordo com urbanistas de Bogotá, isto também acontece porque o quadro de empresas no país é de instituições menos estruturadas, não são grandes empresas, não abriam seu capital incorporando outras formas de obter recursos para suas atividades, são mais tímidas e menos ligadas à financeirização da atividade imobiliária.

No projeto *El Recreo* foi montado um estande de vendas com diversas tipologias (ver fotos que seguem), as quais possuíam o mesmo preço e um apartamento ou casa “modelo” poderiam ser visitados. O estande também tinha como objetivo fazer conhecer, para os moradores do entorno e destes estratos, a possibilidade de comprar uma habitação formal e regular. As unidades habitacionais vendidas foram parcial ou totalmente subsidiadas pelo governo nacional, dependendo da estratificação da família, e, em 2009, estavam sendo vendidas por 30 milhões de pesos (pouco menos de 15 mil dólares), obedecendo o teto proposto no edital de licitação.

Figura 6 – Tipologias desenvolvidas na área do plano parcial



Fonte: Fotos da autora, março de 2009.

O projeto aprovado no plano criou quadras onde a construção de habitação foi priorizada. Este fato tornou a paisagem concentradora de habitação de baixos estratos, classes sociais e com pouca mescla de usos. Atualmente algumas áreas comerciais estão sendo construídas. O projeto interliga-se com o sistema de transporte da cidade, o Transmilênio, pelo parque que corta a região que também contém uma ciclovia e quadras. Alguns novos colégios já foram feitos na região, geralmente nas bordas do plano parcial, atendendo às áreas ocupadas que o ladeiam.

As fotos anteriores, tiradas em março de 2009, mostram a situação do projeto em fase final de implantação. Uma nova visita em novembro de 2010 mostrou que já existe um adensamento das casas, subindo o 3º piso permitido e, em alguns casos, muito esporádicos, parece nascer um 4º piso para o qual as casas não foram projetadas. Também há o fechamento de algumas quadras com casas em processos de privatização dos jardins que entremeiam o projeto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora observações pontuais tenham sido feitas no processo de descrição dos casos, é possível retomar aqui algumas considerações sobre o planejamento colombiano apontando para os desafios que o urbanismo brasileiro deverá enfrentar nos próximos anos, com a radicalização do mercado imobiliário e das indústrias associadas a este.

Procuramos mostrar que a década de 1990 na Colômbia embasou-se em marcos jurídicos e planejamento, em diversas escalas, detalhados, procurando articular plano, execução, investimentos e rever o papel do Estado priorizando urbanizar e deixando a construção de moradias aos empreendedores privados. A pesquisa mostrou que, apesar das possibilidades criadas e dos instrumentos ofertados pelo planejamento colombiano, no caso das áreas de expansão urbana, o mercado privado parece não se interessar por empreender planos parciais e urbanizar novas áreas. No entanto, responde positivamente à possibilidade de construir moradias, principalmente face aos subsídios propostos na política habitacional do país.

O resultado construído das políticas, estratégias e ações dos diversos atores envolvidos na urbanização de *El Recreo* e *El Porvenir* não parece muito diferente de outras urbanizações em massa desenvolvidas em diversas cidades latino-americanas. O que há de novo? Cria-se uma política que freia o processo de expansão informal, formando um semianel com urbanizações feitas com qualidade e integralmente terminadas, garantindo urbanização com qualidade *ex-ante*, preventivamente. Opta-se por uma política pública de urbanização (e não de habitação), admitindo que o Estado urbaniza com maior qualidade e que o privado está tão ou melhor estruturado que o poder público para produzir habitação de forma mais ágil.

Nessa política o plano tem um papel central. Não apenas como articulador dos instrumentos de gestão e financiamento de uma determinada parcela de terra, mas sim como articulador de redes de infraestrutura, de projetos metropolitanos e regionais, de projetos de outras temáticas (como parques, escolas, entre outros equipamentos). Além de gestor de custos e benefícios da urbanização, ou seja, equacionando sua implementação. A figura do planejador salta dos planos integrais, mais universais e generalizantes para projetos concretos, factíveis, em um salto do plano para o projeto.

Como resultado, diferentemente do que usualmente temos no Brasil – onde os projetos habitacionais podem estar desconectados da malha urbana, desarticulados com

outros projetos públicos setoriais e da região – obtém-se um plano articulador da mobilidade urbana, dos equipamentos públicos, com qualidade de urbanização e completo, superando a frequente incompletude da lógica brasileira da aprovação dos loteamentos.

Por outro lado, a experiência não supera algumas questões urbanas de grande relevância. Concentra baixos estratos de renda na área sul de Bogotá, sem promover mescla de classes e sem enfrentar a segregação socioterritorial. No estágio atual de projeto, as duas áreas juntas – *El Recreo* e *El Porvenir* – terminarão concentrando 28 mil unidades habitacionais (previstas), criando adensamento de mesmos estratos em uma área muito grande, colaborando ainda mais para os estigmas da região, ainda que mesmo assim, com qualidade e diferenciais. Como resultados na paisagem, esta escala produz “um mar” de habitações de interesse prioritário ou de interesse social que, embora não sejam iguais já que cada quadra possui um projeto, em muitos casos se parecem.

Destacam-se especialmente alguns projetos habitacionais de qualidade e baixos custos, mostrando que é possível ter qualidade neste processo onde pequenas e médias construtoras podem participar. Algumas fotos a seguir ilustram este projeto.

Figura 7 – Projeto Miranda apartamentos, de Cortesía Territorio S.A.



Fonte: Fotos da autora, 2009.

Desta forma, mantêm-se alguns padrões que compõem o “padrão periférico”, não nos moldes concebidos nos anos 1970 – combinando loteamento periférico, autoconstrução e casa própria –, mas em outros, como a não mescla de classes sociais, a concentração de habitação sem outros usos ou trabalho.

E, apesar da quantidade de leis, instrumentos urbanísticos e regras para estabelecer parcerias com o privado no processo de desenvolvimento urbano, várias delas não foram utilizadas, pois não houve o interesse dos privados em urbanizar a região. Esse fato questiona e mostra que os desafios ligados à rentabilidade da terra permanecem – a valorização na mudança de uso rural urbano deu-se no momento da compra da terra pela Metrovivienda e a resultante do processo de urbanização foi recuperada apenas parcialmente nos preços de venda de quadras –, ou seja, ainda há muito que caminhar para realmente enfrentarem o “nó da terra”.¹⁹

¹⁹ Termo que pego emprestado de Erminia Maricato, que utiliza esta expressão para problematizar diversas questões mais amplas de distribuição de direitos e terra no Brasil.

Paula Freire Santoro é arquiteta e urbanista; mestre e doutoranda da FAU-USP. Email: paulafasantoro@gmail.com

Artigo recebido em janeiro de 2011 e aprovado para publicação em abril de 2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, P. F. Marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. *Novos Estudos Cebrap*, n.83, março 2009, p.103-27.
- ASCHER, F. *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid, Espanha: Alianza Editorial, S.A., 2004.

- BRÍÑEZ, M. R. *Lançamentos Imobiliários Residenciais e Estruturação Intraurbana de Bogotá*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2007.
- CEBALLOS, O. *La vivienda social en Colombia*. Bogotá: Uniandes, 2000.
- DUHAU, E.; GIGLIA, A. *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli, Siglo XXI*. Azcapotzalco, Mexico: UNAM, 2008.
- FELDMAN, S. Política urbana e regional em cidades não metropolitanas. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora UNESP/ANPUR, 2003, p.105-12.
- FIX, M. A fórmula mágica da parceria: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICHI, C.; BENFATTI, D. M. (Orgs.) *Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas/Rio de Janeiro: PUCCAMP/PROURB, 2003.
- FIX, M.; FERREIRA, J. S. W. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. Folha de São Paulo, Tendências e Debates, 17 de abril de 2001.
- FREITAS, E. L. H. *Loteamentos fechados*. Tese de doutorado. São Paulo: FAU-USP, 2008.
- GARCÍA BOCANEGRA, J. C. La experiencia colombiana en los planes parciales y el reajuste de terrenos. In: MONTANDON, D. T. (Coord.) *Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um diálogo Brasil-Japão-Colômbia*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010, p.57-74.
- _____. Land readjustment na Colômbia. In: SOUZA, F. F. *Métodos de Planejamento Urbano: Projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano*. São Paulo: Paulo's Comunicação, 2009.
- LEONELLI, G. C. V. *A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do século XX a 1979*. Tese de doutorado. São Carlos: EESC-USP, 2010.
- MALDONADO, M. M. La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación”. In: *ACE*, ano III, n.7, junho de 2008.
- MALDONADO, M. M.; PINILLA, J. F.; VITTA, J. F.; VALENCIA, N. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Colômbia, Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, junho de 2006.
- MATTOS, C. A. Globalización, negócios imobiliários y transformación urbana. In: Governar la ciudad. *Nueva Sociedad*, n.212. Buenos Aires, Argentina, nov-dez 2007, p.82-96.
- MENEGON, N. M. *Planejamento, Território e Indústria: as operações urbanas em São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU-USP, 2008.
- METROVIVIENDA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL DISTRITO CAPITAL. Ciudadela El Recreo: memoria del modelo de gestión de Metrovivienda. Bogotá, Colômbia, 2002.
- _____. Balance de Gestión 2007. Disponível em: <<http://www.metrovivienda.gov.co>>. Acesso em: dezembro de 2010.
- MONTANDON, D. T. *Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU-USP, 2009.
- MONTANDON, D. T.; SOUZA, F. F. *Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas*. São Paulo: Romano Guerra Editora, 2007.

- OLIVEIRA, F. Crítica à razão dualista. In: *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, [1972] 2003, p.25-121.
- OLIVEIRA, F. O Estado e o urbano no Brasil. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo: NERU, n.6, p.36-54, jun.-set. 1982.
- PÉREZ MORENO, C. R. *La planeación integral em Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes, 2006.
- PÉREZ PRECIADO, A. La expansión urbana de Bogotá: mitos y realidades. In: ARDILA, G. (Comp.) *Territorio y sociedad: el caso del POT de la ciudad de Bogotá*. Bogotá, Colômbia: Ministério do Meio Ambiente, Universidade Nacional de Colômbia/Red de Estudios de Espacio y Territorio, 2003, p.91-136.
- PINTO CARRILLO, A. C. Panorama General de la Planificación Urbana em Colombia. In: MONTANDON, D. T. (Coord.) *Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um diálogo Brasil-Japão-Colômbia*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010, p.41-55.
- ROJAS, M. C. Planes parciales en Bogotá: el caso de Ciudadela El Porvenir y La Felicidad. Texto elaborado para a Pesquisa “Urbanização e preços da terra em municípios do Estado de São Paulo”. Relatório final de pesquisa FAPESP. São Paulo, janeiro de 2010. (mimeo).
- ROMERO, J. L. *Las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.
- SABATINI, F. Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. In: *EURE*, v.26, n.77, Santiago de Chile, maio de 2000.
- SANTORO, P. F.; COBRA, P.; BONDUKI, N. G. Cidades que crescem horizontalmente: instrumentos para o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano em municípios do interior paulista. In: *Cadernos Metrôpole*, n.24, 2º semestre, 2010.
- SANTORO, P. F.; BONDUKI, N. G. O desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: a composição do preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano. In: *XIII ENAnpur – Encontro Nacional da Anpur*. Anais. Florianópolis, Anpur, 2009 (CD-Rom).
- SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D. C. (2008). *Informe técnico de soporte de la Política integral del hábitat, 2007-2017*. Bogotá, fevereiro de 2008.
- SHEINBAUM, D. Gated Communities in Mexico City: A Historical Perspective, *Gated Communities: Social Sustainability in Contemporary and Historical Gated Developments*. In: BAGAEEN, S.; UDUKU, O. (Eds.) Londres: Earthscan, 2010, p.79-91.
- SOJA, E. W. *Postmetrópolis: estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Barcelona, España: Traficantes de sueños, [2000] 2008.
- VIDAL-KOPPMANN, S. La ciudad privada: nuevos actores, nuevos escenarios ¿nuevas políticas urbanas? In: *Scripta Nova*. Vol. IX, n.194 (15), 1 de agosto de 2005.
- _____. La desterritorialización de los espaços metropolitanos. In: LENCIONI, S.; VIDAL-KOPPMANN, S.; HIDALGO, R.; PEREIRA, P. C. X. *Transformações socioterritoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: FAU-USP, 2011.

A B S T R A C T *The paper discusses the possibility of planning urban growth in Latin American cities facing the radicalization of urban sprawl, mercantilization of urban land and speculative land markets that seldom produce spaces of quality, neither respond to housing needs. Recognizing this model as inadequate, and assuming that urban growth is a recurring pattern, this paper brings the Colombian experience, which requires municipalities to plan urban expansion in many realms, concerning urban plans, implementation and investments on settlements. This centralized process, developed essentially by experts, seems to have produced positive achievements: produced good quality urbanized areas in Bogota while leaving housing building to private developers. However, some patterns of peripheral growth were maintained, such as social homogeneity and settlements distant from other urban activities.*

K E Y W O R D S *Bogota; Colombia; partial plan; urban plan; urban planning; urban sprawl.*